

OLASZ LAJOS*

A KORMÁNYZÓ UTÓDLÁSÁNAK KÉRDÉSE A HORTHY-KORSZAKBAN

THE QUESTION OF REGENT SUCCESSION IN THE HORTHY ERA

ABSTRACT

The Treaty of Trianon prohibited the return of either Charles IV or any other member of the Habsburg family to the Hungarian throne. However, the Hungarian political forces hoped that the „king” question would be solved soon. By the 1930-ies, however, it became clear that for the time being it was impossible to occupy the throne, consequently, the institution of regency would last for a longer period. That was why regent succession needed to be regulated. Miklós Horthy wanted to have a determinant voice in his successor’s denomination. But the parliament wanted to keep this right to itself. Finally, in 1937, a compromise was reached. The regent was able to propose 3 people as successor, while the parliament had the right either to choose from them or nominate a 4th prospect. At the beginning of the 1940-ies, as a result of the war situation, it became inevitable to regulate even the substitution of the regent. That was why in February 1942, upon Horthy’s request, the parliament elected a vice regent. The new post was allocated to István Horthy (elder son of the regent). The vice regent, however, did not have the right of succession. He could only function as the head of state temporarily, until the parliament elected a new regent.

A kormányzói intézmény átmeneti jellege

Az 1920 februárjában összeülő, újonnan választott nemzetgyűlés egyik legfontosabb feladata az Osztrák-Magyar Monarchia szétesése és a két forradalom idején lezajló közjogi változások következtében bizonytalanná váló alkotmányos helyzet stabilizálása, és az államfői hatalom gyakorlásával kapcsolatos nyitott kérdések rendezése volt. A nemzetgyűlés az állami szuverenitás kizárólagos birtokosának nyilvánítva magát, és megsemmisítette a forradalmak időszakában az államformára és az államfői feladatok ellátására vonatkozó törvényeket, helyreállítva ezzel a korábbi monarchikus berendezkedést. Az államfői hatalom gyakorlásával kapcsolatban azonban komoly nézetkülönbségek alakultak ki a meghatározó politikai erők között. IV. Károly magyar király, a Monarchia háború végén bekövetkező széthullása, az antant hatalmak nyomása és a belső társadalmi konfliktusok kirobbanása hatására, november 13-i eckartsai nyilatkozatában bejelentette, hogy visszavonul uralkodói jogai gyakorlásától, az államügyek vitelében való részvételtől, és elfogadja azt a döntést, amit a törvényes magyar politikai tényezők az államformát illetően a későbbiekben meghoznak.¹

A forradalmak bukását és a Magyar Királyság alkotmányos viszonyainak helyreállítását követően, a politikai elit legitimista körei továbbra is betöltöttnek tekintették a magyar trónt, és állást foglaltak a Habsburg örökösödés (Pragmatica Sanctio) érvényessége mellett. Álláspontjuk szerint, a kényszerítő külső körülmények miatt IV. Károly csak azt jelentette ki, hogy ideiglenesen „szünetelteti” uralkodói jogainak gyakorlását. A szabad királyválasztó erők nézetei szerint viszont az eckartsai nyilatkozattal az uralkodó lemondott, a trón megüresedett, és a királyválasztás joga ismét visszaszállt a nemzetre, illetve annak politikai megtestesítőjére, a nemzetgyűlésre. Az ország külső és belső helyzetének stabilizálása

* Dr. PhD Olasz Lajos adjunktus – Szegedi Tudományegyetem JGYPK.

szempontjából sürgető szükség volt az államforma és az államfői feladatok ellátásának mielőbbi rendezésére. A fegyverszünet megkötése, majd a békeszerződés aláírása időszakában az antant hatalmak egyértelműen leszögezték, hogy a Habsburg család nem térhet vissza a magyar trónra, és a restauráció minden kísérletét a legerélyesebb eszközökkel megakadályozzák.² A kialakult körülmények között ésszerű kompromisszumnak tűnt, ha a királyság intézményének megerősítése mellett, egyelőre csak az uralkodó helyettesítéséről történik intézkedés, egy ideiglenes államfő megválasztásával.³

A lehetséges megoldások között felmerült a nádori tisztség felújításának lehetősége is. Ezt az intézményt azonban eredeti formájában már a dualizmus időszakában is elavultnak tekintették, ezért a nádori szék évtizedek óta betöltetlen volt. A nádorválasztáshoz hiányoztak a szükséges alkotmányos feltételek is (a királyi jelölés). Ezért a meghatározó politikai erők többségükben inkább a kormányzói tisztség létesítése mellett foglaltak állást. Erre vonatkozóan az ország komoly történelmi hagyományokkal rendelkezett. Hunyadi János kormányzósága különösen alkalmas közjogi példával szolgált, és a szélesebb közvélemény előtt is bizalmat ébresztett az új intézmény iránt. A kormányzó a királyt helyettesítette az államfői hatalom gyakorlásában, személye azonban nem volt az állami szuverenitás önálló tényezője, mint a nemzetgyűlés vagy a koronázott uralkodó. Megbízatása (a nádoréval ellentétben) nem számított véglegesnek, csak átmeneti időszakra szólt.⁴

Már az új intézmény felállításáról való megegyezés pillanatában körvonalazódott, hogy a kormányzói poszt legesélyesebb várományosa a Nemzeti Hadsereg Fővezére, Horthy Miklós lehet. Bár kezdetben más nevek is felmerültek (József Ágost királyi herceg, Friedrich István, Apponyi Albert), a háború alatti szereplésével széleskörű elismerést kiváltó, a fegyveres erők felett rendelkező, a pártoktól független és a nagyhatalmak számára is elfogadható Horthy jelentette aktuálisan a legrealisabb kompromisszumot. Horthy maga is aspirált erre a posztra, és a Nemzeti Hadsereg, illetve a Fővezérség holdudvarába tartozó politikai tényezők már 1919 végén komoly kampányba kezdtek személyének közéleti népszerűsítése, ideiglenes államfővé választásának előkészítése érdekében.⁵

A monarchikus berendezkedés visszaállítása ellenére a nemzetgyűlés minél szélesebb mozgásteret igyekezett biztosítani magának, ezért az ideiglenes hatállyal megválasztott kormányzó jogkörét viszonylag szűkre szabta (1920: I. tc.). Bár elvileg a kormányzót a királyi hatalom teljes körű gyakorlása illette volna meg, az új tisztséget szabályozó törvény számos hatáskört kivett az ideiglenes államfő kezéből (a törvényhozásban való részvételt, a koronázáshoz kötött felségjogokat stb.), más esetekben pedig korlátozásokat iktatott be egy-egy jogkör érvényesítésénél. Így a kormányzó tényleges hatalma európai összehasonlításban alapvetően a gyenge köztársasági elnöki pozícióhoz állt közel. Maga Horthy igen kevésnek tartotta a jogszabály által számára biztosított lehetőségeket, ezért csak olyan fel-tétellel vállalta a kormányzói méltóság betöltését, hogy a parlamenti pártok előzetesen ígéretet tettek a jogkör későbbi bővítésére.⁶

Sajátos helyzetet teremtett, hogy míg a nemzetgyűlés mandátumát 2 évben rögzítették, a kormányzó hivatali idejét nem határozták meg. Ennek elsősorban az volt az oka, hogy a politikai erők ekkor még lehetőséget láttak arra, hogy hamarosan koronázott király kerüljön az ország élére, és nem számoltak azzal, hogy ez az új, provizórikus helyzet hosszabb távon is fennmarad. Horthy Miklós államfői tevékenységét a politikai erők (és ő saját maga is) csak átmeneti megoldásnak szánták. A törvény egyértelműen rögzítette, hogy a kormányzó szerepe a trón betöltésével automatikusan megszűnik. Az államfői szék váratlan megüresedése esetén, a magát az állami szuverenitás kizárólagos letéteményesének nyilvánító nemzetgyűlés új kormányzót választott volna. Ez azonban egyelőre nem tűnt reális problémának, hiszen Horthy még csak 52 éves volt, és kiváló egészségnek örvendett. Ezért az utódlásának kérdése nem került szóba az új hivatal felállító törvényjavaslat vitájában.⁷

A kormányzói pozíció létrehozása és a kormányzóválasztás azonban számos kérdést nyitva hagyott. A királyéhoz képest erősen korlátozott jogkör bizonyos alkotmányos hiástust teremtett, de legalábbis vitathatóvá tette, és a gyakorlatban megnehezítette egyes államfői kompetenciák érvényesítését. A kormányzó is egyre inkább szorgalmazta a nemzetgyűlési pártok által korábban felajánlott jogkörbővítést. A miniszterelnöki feladatokra kiszemelt és felkért politikusok, Bethlen István, majd Teleki Pál feltétlenül szükségesnek tartotta a kormány pozíciójának megerősítését és a stabil parlamenti háttér megteremtését, és ezzel együtt fontos szempontnak tekintették az államfő törvényhozással szembeni mozgásterének (pl. az országgyűlés berekesztésének, elnapolásának, felosztatásának joga) bővítését. A kormányzói jogkör szélesítésére ösztönöztek a nemzetközi fejlemények is. A szovjet Vörös Hadsereg nyugati irányú előrenyomulása, lengyelországi térnyerése felvetette, hogy egy váratlan katonai helyzetben az államfőnek nagyobb önállósággal kellene rendelkeznie a haderő alkalmazása tekintetében.⁸

Hónapokon át tartó politikai viták után a kormányzói jogkör kiterjesztésére vonatkozó törvényjavaslat július végén került a nemzetgyűlés elé. A vitában Rassay Károly felvetette, hogy ha a kormányzói jogkört jelentősebb mértékben kibővítik, indokolt lenne pontosan meghatározni az államfői pozíció betöltésének időtartamát. Ez a kérdés azonban végül nem került be a törvényjavaslatba. Az augusztus 7-én megszavazott törvény (1920: XVII. tc.) megadta a kormányzó számára is az országgyűlés berekesztésének, elnapolásának és felosztatásának a királyt megillető jogát. Felosztatás esetén gondoskodnia kellett arról, hogy az új törvényhozás 3 hónapon belül megkezdhesse a munkát. Az elnapolás időtartamát 30 napban maximálták, de ezzel az államfő többször egymás után is élhetett, így a parlament napi tevékenységét hosszabb időre is felfüggeszthette. A kormányzó a koronázott uralkodóhoz hasonlóan a kormánytagok kivételével mindenkire vonatkozó közkegyelmet gyakorolhatott. A jogkörbővítés fontos elemének számított, hogy az államfő „közvetlen fenyegető veszély esetén” elrendelhesse a haderő határon túli alkalmazását, az ősszminisztérium felelősségére (a kormány egyöntetű támogatása mellett), a törvényhozás utólagos hozzájárulásával. A hadüzenet és békekötés kérdésében azonban továbbra is előzetes parlamenti döntésre volt szükség.⁹

A kormányzói jogkör kérdését illetően 1921 őszén ismét felerősödtek a politikai viták. IV. Károly két sikertelen visszatérési kísérlete, majd az ennek nyomán a nagyhatalmak sürgetésére kimondott trónfosztás (1921: XLVII. tc.), illetve az uralkodó 1922. áprilisi halála következtében nyilvánvalóvá vált, hogy a felállításakor még átmeneti megoldásnak szánt kormányzói intézmény hosszabb távon is fennmarad. Ez a felismerés, a kormányoldal politikai köreit arra ösztönözte, hogy az államfői hatalom további bővítését szorgalmazzák, hogy a kormányzó az egykori magyar királyok minden felségjogával rendelkezzen. Mások viszont, főként ellenzéki oldalról, ezzel szemben mindenképpen fent kívánták tartani az ideiglenes államfő jogkörének, különösen a parlamenttel szembeni hatalmának korlátozását.¹⁰

Sokakat gondolkodóba ejtett a második „királypuccs” idején a kormányzó által kiadott hadparancs, amelyben Horthy azt a kijelentést tette, hogy a haderő kizárólag neki tartozik engedelmességgel, és az államfői hatalom gyakorlását is csak ő adhatja át az uralkodónak. Ez a kijelentés ellentmondott annak az alkotmányos elvnek, hogy a nemzetgyűlés a szuverenitás kizárólagos birtokosa. Mindennek nyomán többen (Rupert Rezső, Rassay Károly, Apponyi Albert) felvetették a kormányzó házfelosztási és elnapolási jogának, illetve szuszpenzív vétőjogának ismételt korlátozását. Ugyancsak szorgalmazták az államfő hivatali idejének meghatározását, az eskütételtől számított 3–5 évben, valamint sürgették, hogy részletesen szabályozzák a kormányzó felelősségre vonásának módját. A hivatali idő meghatározása, jelentős mértékben erősíthette volna a törvényhozás pozícióit az államfővel szemben, még akkor is, ha az előző kormányzót újra lehetett volna választani.¹¹

Az államfői jogkör, illetve a kormányzói utódlás kérdésével kapcsolatban hivatalos lépésekre azonban csak 1926-ban került sor. A felsőház visszaállítását szabályozó törvény (1926: XXII. tc.) keretében rögzítették, hogy az államfőt az új kétkamarás parlamenttel szemben ugyanazok a jogok illetik meg, mint korábban a nemzetgyűlés esetében, a felsőházba azonban 40 főt élethossziglan kinevezhet. Döntés született a kormányzó felelősségre vonásának módját illetően is, amelyre a képviselőház kezdeményezése után, a felsőház tagjaiból összeállító bíróság döntése alapján kerülhetett sor.¹²

Napirendre került a kormányzói utódlás kérdése is. A törvény szerint a poszt megüresedése esetén az országgyűlés képviselőháza és felsőháza, együttes ülésen, titkos szavazással választhat új államfőt. Ennek részleteit azonban (a választásra rendelkezésre álló idő, a jelölés módja, a szükséges szavazati arány stb.) nem szabályozták. A törvényjavaslat elkészítésekor a kormány nem számolt azzal, hogy belátható időn belül aktuálissá válhatna egy új államfő megválasztása. Az államfői szék megüresedése esetére, az új kormányzó hivatalba lépéséig a törvény a minisztertanácsot hatalmazta fel az államfői feladatok ellátásával, de csak korlátozott (az 1920: I. tc. által meghatározott) jogkörben. Ez a döntés azonban komoly alkotmányos problémákat vetett fel. Az államfői és kormányfői hatalom egy kézben történő egyesítése, különösen, hogy ennek időtartamát nem szabályozták, az alkotmányos parlamenti berendezkedéssel össze nem egyeztethető hatalmi koncentrációhoz vezetett. A kormány elmozdítása a megüresedés idejére lehetetlenné vált. A törvényhozás nem ellenőrizhette volna teljes körűen a végrehajtó hatalom működését, ha a kormány egyben az államfői jogokat is gyakorolja, és elvesztette volna gyakorlati jelentőségét az államfői hatalom ellenőrzését biztosító fő alkotmányos eszköz, a miniszteri ellenjegyzés is.¹³

A gazdasági világválság időszakában kieleződő társadalmi feszültségek, a Magyarországon is megjelenő és megerősödő antiparlamentáris törekvések olyan helyzetet teremtettek, hogy az 1930-as évek elején ismét napirendre került a kormányzói jogkör további bővítése. Már a Károlyi-kormány tervezetet készített az államfő házberekesztési, elnapolási és feloszlatai jogának szélesítésére, az idevágó korábbi korlátozások eltörlésére. Hivatalos törvényjavaslatot ez ügyben végül Gömbös Gyula terjesztett a parlament elé. Az új törvény (1933: XXIII. tc.) az utódlás kérdését nem érintette, e tekintetben a korábbi szabályozás maradt érvényben. A kormányzó törvényhozással szembeni pozíciójának erősítése nagyobb mozgásteret biztosított a miniszterelnöknek is, gyengült a parlamenti kontroll, az államfőre támaszkodva Gömbös megszabadulhatott a számára kellemetlen, intézkedéseit akadályozó országgyűlési vitáktól, illetve adott helyzetben, a parlament feloszlata révén egy új, a kormányfő számára kedvezőbb összetételű törvényhozás összehívását érthette el. Az ellenzék részéről éppen ezért sokan kritizálták az államfői jogkör bővítését, végül azonban a többség mégis megszavazta, mert a megnövekvő hatalmú kormányzótól éppen a politikai berendezkedés stabilizálását remélték és a szélsőséges törekvések visszaszorítását várták – beleértve a miniszterelnök túlzott hatalomkoncentrációját is. A többszöri bővítés révén a magyar kormányzó jogköre az 1930-as évek közepén, európai összehasonlításban már egy erős köztársasági elnöki hatáskörhöz közelített.¹⁴

A kormányzó utódlásának részletes szabályozása

Gömbös elkötelezte magát a kormányzói jogkör további bővítése mellett is. Nemcsak azért, hogy ezzel is erősítse a Horthy részéről iránta megnyilvánuló bizalmat, hanem mert ettől a végrehajtó hatalom számára még inkább szabadkezet remélt. Már 1934 tavaszán kifejtette, hogy az alkotmányosság maradéktalan érvényesülése, az ország társadalmi, politikai stabilitása, valamint nemzetközi tekintélye szempontjából egyaránt fontos lenne, hogy

az államfő a korábbi magyar királyok minden felségjogával rendelkezzen. Arról már nem beszélt, hogy mivel a kormányzó számos esetben a kormányzat kérésére lép fel, illetve hatalmát rendszerint a kormányon keresztül gyakorolja, ez a hivatalban lévő miniszterelnök lehetőségeit, parlamenttel szembeni pozícióját is nagymértékben erősítené. Ugyanekkor Gömbös felvetette a kormányzói utódlás újabb szabályozásának lehetőségét is. Javasolta szerint az államfőnek biztosítani kellene a jogot, hogy maga jelölhesse ki az utódját. Az alkotmányos parlamenti berendezkedésből következően ilyen kérdésben a végső döntés a törvényhozás hatáskörébe tartozott. Ezért Gömbös azt a megoldást szorgalmazta, hogy a kormányzónak nevezzen meg 3–5, általa alkalmasnak tartott jelöltet, és az országgyűlés majd ezek közül választhatna új államfőt. Egy ilyen eljárás, hogy az államfő minden köztetés nélkül összeállíthat egy szűk jelöltlistát, és ezzel tulajdonképpen kijelölheti az utódját, már túlmutatott a magyar alkotmányos hagyományokon, és a dinasztikus trónöröklés rendjén is. A miniszterelnök a kormányzói jogkör kiterjesztését elsősorban a titkos választás tervezett bevezetése miatt tartotta fontosnak, amit a felsőház reformjával együtt a képviselőházi erők ellensúlyozását biztosító fő politikai garanciának tekintett, és az erre vonatkozó új törvény megalkotását legkésőbb 1939-re tervezte.¹⁵

Gömbös 1936 októberében bekövetkező halála ellenére, a kormányzói jogkör további bővítésének kérdése, és ennek keretében az utódlás részletes szabályozása változatlanul napirenden maradt. A jobboldali erők között erős polarizáció ment végbe, a korábban a kormányzat mögé felsorakozó radikális csoportok egy része egyre inkább szembefordult az alkotmányos parlamenti berendezkedéssel, és különböző szélsőséges eszmék jegyében a politikai rendszer totalizálását sürgette. Törekvéseikhez széleskörű propagandával és szociális demagógiával igyekeztek társadalmi támogatást szerezni. A titkos választójog bevezetése szélesre tárhatta az országgyűlés kapuit is az ilyen csoportosulások előtt, ezért a mérsékelt politikai körök egyetértettek abban, hogy feltétlenül szükség van a kormányzó pozíciójának megerősítésére, hatáskörének szélesítésére. Ebbe beleértették az utódlás kérdését is, hiszen Horthy ekkor már a 70. évéhez közeledett, és bár kiváló egészségi állapotban volt, fel kellett készülni egy olyan helyzetre, amikor szükségessé válhat egy új államfő megválasztása. Abban azonban már erősen megoszlottak a vélemények, hogy a kormányzói hatalom bővítése kapcsán pontosan milyen új hatásköröket biztosítsanak Horthy Miklósnak, és milyen feltételek, garanciák beépítése mellett.¹⁶ 1936 végén és 1937 tavaszán számos közéleti fórumon, a sajtó hasábjain komoly vita bontakozott ki, elsősorban az utódlás kérdése körül, ahol részben a politikai élet szereplői, részben alkotmányjogi szakemberek fejtették ki a véleményüket. Több hivatalos pártközi egyeztető megbeszélésre is sor került az álláspontok közelítése érdekében. Darányi Kálmán miniszterelnök kabinetje, valamint a kormányzóság holdudvarába tartozó politikai erők azt a megoldást támogatták, hogy az államfő állíthasson jelölteket, akik közül a parlament majd kiválaszthatja az utódát. Más mérsékelt konzervatív körök, beleértve a kormánypárt egy részét is, valamint az ellenzék meghatározó csoportjai határozottan elleneztek, hogy az államfő nevezhesse meg a saját utódát. Emlékeztettek arra, hogy ekkora befolyása még a koronázott királyoknak sem volt, hiszen az uralkodóházat is kötötték az örökösödés rendjére vonatkozó szabályok. Azt, a politikai erők többsége elfogadhatónak találta, hogy Horthy személyi javaslatokat tehessen, ha az nem kötelező érvénnyel, hanem csak tanácsadás jelleggel történik. Ragaszkodtak viszont ahhoz, hogy a parlament saját jelöltet is állíthasson, és a végső döntést is az országgyűlés hozza meg, szabadon választva a kormányzó részéről ajánlott és a törvényhozás által jelölt személyek közül.¹⁷

Mivel a korábbi szabályozás, hogy a kormányzói szék megüresedése esetén az államfői feladatokat a minisztertanács lássa el, komoly alkotmányos problémákat vetett fel, napirendre került a kormányzó helyettesítésének kérdése is. Abban mindenki egyetértett, hogy

belső társadalmi feszültségek és a kiéleződő nemzetközi helyzet közepette az államfői hatalom gyakorlása egyetlen napra sem szünetelhet, a kormány azonban nem töltheti be ezt a szerepet. A politikai erők egy része egy magas közjogi méltóságokból álló új testület (kormányzótanács vagy helytartótanács) felállítását szorgalmazta, amely a kormányzó akadályoztatása esetén (tartós betegsége, kényszerű távolléte vagy halála idején) biztosítani tudná a hatalomgyakorlás folyamatosságát. Más politikai körök, például a kormányzó környezete inkább az egy személy által történő helyettesítés mellett érvelt. Emlékeztettek rá, hogy a történelem során a magyar kormányzóknak (Hunyadi János, Szilágyi Mihály) mindig volt helyettesük. Hangsúlyozták, hogy egy előre megválasztott és megfelelő politikai tapasztalatokkal rendelkező helyettes eredményesebben el tudná látni az államfői feladatokat, mint egy eltérő felfogású, kormányzati gyakorlattal többségében nem rendelkező tagokból álló testület.¹⁸

A kormányzói jogkör újabb kiterjesztésére és az utódlás szabályozására vonatkozó tervezet részleteit Darányi 1937. június 7-én ismertette a parlamenti pártokkal. A kormány javaslatával szemben számos kritika fogalmazódott meg, nemcsak ellenzéki oldalról, hanem még a kormánypárt köreiből is. Különösen sokan vitatták az utódlással kapcsolatos részeket. A tervezet szerint az államfő 3 személyt javasolhatott volna utódként. Melléjük a parlament is állíthatott egy jelöltet, de csak nyílt szavazással, legalább 200 honatya támogatása mellett. A 3 vagy 4 jelölt közül azután az országgyűlés választotta volna meg a következő kormányzót. Ez a megoldás rendkívül nagy befolyást biztosított a hivatalban lévő államfő számára utóda kiválasztásában. Megtehetette, hogy egy tekintélyes és két kevésbé esélyes jelöltet állít, illetve az általa megnevezettek közül egyikük javára a másik kettő akár vissza is léphetett – ezzel, a választási procedúra ellenére gyakorlatilag a kormányzó határozhatta volna meg az utód személyét. A parlament csak úgy tudott volna saját jelöltet (ellenjelöltet) állítani, ha legalább 200 képviselő és felsőházi tag vállalja, hogy nyíltan szembefordul a hivatalban lévő államfő akaratával, ami veszélyes politikai megosztottságot teremthetett, éppen a kormányzói szék megüresedése miatti legkritikusabb időszakban.¹⁹

A parlamenti erők széleskörű ellenállását tapasztalva a kormány gyorsan visszavonta és több ponton is átdolgozta az eredeti tervezetet. Darányi pártközi egyeztetést kezdett egy szélesebb támogatást elnyerő új változat kialakítására. A miniszterelnök a kormányzót is tájékoztatta a nem várt fejleményekről. Horthyt meglepetten értesült, hogy jogkörének tervezett bővítésével kapcsolatban még kormánypárti körökből is komoly kritikák hangzottak el. Első felháborodásában utasítani akarta a miniszterelnököt, hogy a kérdést egyelőre vegyék le a napirendről. Az erre vonatkozó levelet azonban végül nem küldte el, mert időközben a pártközi egyeztetéseknek köszönhetően a törvénytervezet átdolgozott változatát a parlamenti erők többsége már hajlandó volt támogatni.²⁰

Az új jogszabály (1937: XIX. tc.) jelentős mértékben bővítette a kormányzói hatalmat. Kiterjesztette az államfő szuszpenzív vétőjogát. A parlament által elfogadott törvényeket két alkalommal is visszaküldhette megfontolásra az országgyűlésnek. Ennek eldöntésére mindkét alkalommal 6 hónap állt a rendelkezésére. Amennyiben a parlament ennek ellenére is változatlan formában fenntartotta a törvényt, az államfőnek 15 napon belül ki kellett hirdetnie. Abban az esetben, ha időközben az országgyűlés mandátuma lejárt, vagy az államfő feloszlatta a parlamentet, a törvény nem lépett életbe. Ha azonban az új törvényhozás szöveg szerint ugyanolyan jogszabályt alkotott, akkor a kormányzónak már nem volt mérlegelési lehetősége, a törvényt 15 napon belül alá kellett írnia. Bár ilyen módon az államfői vétő csak halasztó hatályú volt, és a törvényalkotás kizárólagos letéteményese az országgyűlés maradt, a rendelkezésre álló mérlegelési lehetőség révén a kormányzó közel másfél évig elodázhatta egy megítélése szerint nem megfelelő törvény érvénybe lépését. Ez azonban nyilvánvalóan éles konfrontációhoz vezetett volna az államfő és a parlament között.²¹

Az új törvény (a királyhoz hasonló módon) felmentette a kormányzót az alól, hogy az országgyűlés felelősségre vonhassa, rögzítette azonban, hogy morális szempontból továbbra is felelősséggel tartozik a nemzetnek. Az 1918 óta rendezetlen főkegyúri jog kérdésével kapcsolatban a törvény egy elvi deklarációt tartalmazott, amely a kormány és a Szentszék közötti informális megbeszélésekre alapozott. A jogszabály szövege szerint, a kormányzó ugyan aktuálisan nem gyakorolja a főkegyúri jogot, az ország azonban továbbra is érvényesnek tekinti a magyar királyoknak ezt az elidegeníthetetlen felségjogát. Az új törvény nyel a kormányzó jogköre messze túllépett az európai köztársasági elnökök hatáskörén, és a főkegyúri jog gyakorlása, a nemességadományozás, valamint a törvények előszentesítése kivételével már biztosította számára a magyar királyok teljes felségjogát. A gyakorlatban még ennél is kisebb volt a különbség. A Vitézi Rend kiépítése, a szervezet kiemelt társadalmi szerepe, illetve a vitézi címhez kapcsolódó birtokjuttatás bizonyos értelemben pótolta a nemességadományozást, a törvényjavaslatok előzetes bemutatása pedig íratlan szabállyá vált az egymást követő kormányok politikai praxisában, mely alól alig akadt kivétel.²²

A nagy vihart kiváltó utódajánlást a törvény végül úgy szabályozta, hogy a kormányzó egy hivatalos dokumentumban megnevezhetett 3 személyt, akiket alkalmasnak ítélte az államfői feladatok ellátására. A három példányban elkészített dokumentumot, zárt borítékban a Kúria elnökének és a két koronaörnek adta át megőrzésre. Az irat akkor volt érvényes, ha 3 nevet tartalmazott, és pontosan követték a kiállításával, őrzésével kapcsolatos előírásokat. Hivatali ideje alatt a kormányzó az ajánlását bármikor módosíthatta, és egy újabb névsort készíthetett. Az államfői szék megüresedése esetén a parlament két házának együttes ülésén, kamaránként háromötödös részvétel, de minimum 100-100 fő jelenléte mellett választották meg az új kormányzót. Először az államfő által ajánlott 3 nevet ismertették a honatyákkal, majd a jelenlévők arról döntöttek, hogy kívánnak-e titkos szavazással saját jelöltet is állítani, melyhez minimum 50 támogató szavazatra volt szükség. Ezt követte a választás, ahol egyszerű többségre, 50% plusz egy szavazatra volt szükség az államfői pozíció elnyeréséhez. Ha ezt az első körben senki nem kapta meg, a szavazást megismételték, de már csak a korábban legtöbb szavazatot kapott két jelöltre vonatkozóan.²³

A kormányzói szék megüresedése esetén az államfői feladatok ideiglenes és korlátozott körű ellátására egy új testületet hoztak létre. Az országtanács, melynek tagja a miniszterelnök, az országgyűlés felsőházának és képviselőházának elnöke, a Kúria és a Közigazgatási Bíróság elnöke, valamint a honvédség főparancsnoka (1938-tól a Honvéd Vezérkar főnöke), illetve a hercegprímás volt, az új államfő hivatalba lépéséig gyakorolta a legfelsőbb jogköröket. Elsődleges feladata éppen a választás megszervezése volt. Az országtanács nem rendelkezett a parlament berekesztésének, elnapolásának, feloszlításának jogával, és nem meneszthette a kormányt. Új törvényt, a következő államfő beiktatását rögzítő jogszabályon kívül nem hirdethetett ki, csak ha azt még a kormányzó hivatali ideje alatt fogadta el az országgyűlés és meghatározó nemzeti érdek fűződött annak mielőbbi érvénybe lépéséhez. Az országtanács döntései csak miniszteri ellenjegyzés esetén váltak érvényessé.²⁴

Az államfő utódlása, illetve helyettesítése körüli nézetkülönbségek az új szabályozás nyomán a következő években sem jutottak nyugvópontra. A kormányzó maga sem volt elégedett a törvényben foglalt megoldással. Úgy értékelte, hogy a parlament titkos szavazással történő jelöltállítás joga, amihez a honatyák kevesebb, mint 10%-ának támogatása is elegendő volt, a gyakorlatban könnyen semlegesíthette az államfői ajánlást. A szélsőjobboldal előretörése nyomán, a titkos választás bevezetésével átalakuló képviselőház, különösen külső (német) támogatás esetén ennek segítségével képes lehetett volna egy alkalmatlan, radikális politikai törekvéseket szolgáló jelöltet kiállítani és keresztülvinni annak megválasztását.²⁵

Fenntartásai ellenére a kormányzó élt a törvényben biztosított lehetőségével és elkészítette az utódajánlási dokumentumot, amelyben, mint több ismertté vált, három volt miniszterelnök neve szerepelt: Bethlen István, Károlyi Gyula, Darányi Kálmán. Mindez azonban hamarosan elvesztette a jelentőségét. Darányi 1939. november 1-jén meghalt, és ezzel az ajánlás érvénytelenné vált, mert az előírások szerint abban mindig három potenciális jelöltnek kellett szerepelnie. Károlyi Gyula más megkeresések kapcsán is többször kijelentette, hogy nem kíván semmilyen vezető pozíciót betölteni, és a felsőház egyik legtekintélyesebb tagjaként csak a háttérben zajló politikai egyeztetésekben vállalt szerepet. Bethlen is visszahúzódt a politika élvonalából, de álláspontját, a szélsőjobboldali törekvések és az egyoldalú német elkötelezettséggel szembeni kritikáját nyilvánosan hangoztatta. Így kormányzóvá jelölése az 1940-es évekre már elvesztette realitását, minden valószínűség szerint éles szélsőjobboldali ellenállást és határozott német elutasítást váltott volna ki. Egyes források szerint, 1941 elején a kormányzó új ajánló dokumentumot készített, amelyben Bethlen és Károlyi mellett idősebb fia, Horthy István volt a harmadik személy. A szélsőjobboldal előretörése és a Horthy családdal szemben a konzervatív körökben is megfogalmazódó dinasztikus gyanúk miatt azonban teljesen bizonytalan volt egy majdani választás kimenetele.²⁶

A kormányzat mögött álló erők egy része komolyan tartott attól, hogy az államfői szék megüresedése esetén súlyos belpolitikai válság alakulna ki, a parlamenti erők klikkekre szakadnának, és egymással rivalizáló jelöltek mögé sorakoznának fel. A kormányzóság környezetéhez tartozó nemzeti radikális erők ezért új szabályozást szorgalmaztak, amely döntő beleszólási lehetőséget biztosítana Horthy Miklós számára az utód kijelölésébe. Kozár Elemér, a Vitézi Rend, az Országos Tűzharcos Szövetség és a Magyar Élet Pártja bizonyos köreinek elképzeléseit foglalta össze a kormányzóhoz intézett emlékiratában, amikor azt javasolta, hogy a vonatkozó jogszabály módosítása révén az államfő még hivatali ideje alatt maga nevezze meg az utódát. Kozár szerint ez a megoldás biztosíthatná leginkább a kontinuitást, a korábbi politikai irányvonal töretlen fenntartását, a kiválasztott személynek pedig megfelelő lehetősége nyílna, hogy a kormányzó mellett felkészüljön majdani feladatai ellátására. Az emlékirat szerzője személyi javaslatot is megfogalmazott. Felvetette, hogy a kormányzó idősebb fia, Horthy István lenne legalkalmasabb erre a tisztségre. Apja érdemei erősíthetnék társadalmi presztizsét, közéleti elfogadottságát, és személye garanciát jelentene, hogy a helyettes minden körülmények között lojális marad a kormányzóhoz, majd pedig az általa képviselt törekvéseket folytatná.²⁷

A kormányzóhelyettesi intézmény

1941 tavaszán már maga Horthy Miklós is hajlott arra a megoldásra, hogy személyi javaslatára nyomán válasszon az országgyűlés egy helyettesét, aki már most bekapcsolódna bizonyos államfői feladatok ellátásába, adott esetben pedig zökkenőmentesen átvehetné a kormányzói hatalom gyakorlását. Olyan személyt kívánt jelölni, akiben feltétlenül megbízott, akiben garanciát látott arra, hogy külső és belső politikai nyomással szemben határozottan kiáll az alkotmányos parlamenti berendezkedés védelme és a nyugat felé nyitott külpolitika fenntartása mellett. Ezt annál is fontosabbnak tekintette, mert korábban már komoly csalódást okozott számára több miniszterelnöke is, Darányi főként erélytelensége, Imrédy Béla pedig a szélsőséges erők felé nyitó és Németország irányába feltételek nélkül elköteleződő politikája miatt. A kormányzó a legalkalmasabb személynek a helyettesi posztra fiát, Horthy Istvánt tekintette, aki ebben az időszakban a MÁV elnöke volt. Május folyamán több megbeszélést is folytatott vezető közjogi méltóságokkal, hogy felmérje,

milyen támogatásra számíthatna egy ilyen jellegű kezdeményezés. Kiderült azonban, hogy a kormányzó utódkijelölésével szemben a parlamenti erők körében változatlanul nagy az ellenállás. Különösen azt fogadnák sokan gyanakvással, ha az államfő saját fiát jelölne helyettesének. Ez megerősíthetné az 1937 óta már többször elhangzó feltételezéseket, hogy Horthy Miklós kormányzói dinasztia alapítására készül, a családján belül kívánja tartani a legfelsőbb hatalom gyakorlását. Az államfő nyilvánvaló csalódottsággal vette tudomásul, hogy elképzelése nem számíthat szélesebb körű támogatásra, így egyelőre nem tett hivatalos lépést ebben az ügyben. A Szovjetunió elleni hadba lépés egy időre minden más politikai kérdést egyébként is háttérbe szorított.²⁸

Novemberre azonban sok szempontból megváltozott a helyzet, és a kormányzó már hivatalos kezdeményezést tett. Utasította a miniszterelnököt, hogy készítsen a kormány törvényjavaslatot az államfő helyettesítésének és utódlásának megfelelőbb szabályozására. Kijelentette, hogy megítélése szerint a királykérdés megoldása a jelen körülmények között nem aktuális, így a kormányzói intézmény további fennmaradásával kell számolni. Ezért feltétlenül szükséges, hogy az előbb-utóbb bekövetkező személyi váltást megfelelő módon előkészítsék, megteremtve a szükséges törvényi háttérrel, és lehetőséget adva a kiválasztott utódnak, hogy kellő tapasztalatokat szerezzen az államügyek intézésében. Horthy közölte, hogy nem kíván személyi javaslattal élni, az országgyűlés kötöttségek nélkül választhat, a kormányzóhelyettes megerősítésének jogát azonban magának kívánja fenntartani, mert több évtizedes államfői tapasztalata birtokában ő tudja leginkább megítélni ki alkalmas és ki nem az ország irányítására.²⁹

A kormányzót elsősorban a jelentős mértékben megváltozott bel- és külpolitikai helyzet ösztönözte erre a lépésre. A hazai szélsőjobboldal egyre szorosabb kapcsolatokat épített ki Németországgal. Az Imrédy körül tömörülő radikális erők körében bizonyos koncentráció kezdődött, több kisebb csoport egyesülésével a Magyar Megújulás Pártja – Nemzetiszocialista Pártszövetség már komoly ellenzéki tényezőnek számított. Több kísérlet történt az egész szélsőjobboldal összefogására, a Szalasi-féle mozgalom csatlakoztatására is. Németország egyre nagyobb igényekkel állt elő, mind a gazdasági szállításokat illetően, mind a magyar belpolitika alakulására vonatkozóan, a német kisebbség ügyében, a zsidókérdésben, a magyar tömegtájékoztató szigorúbb ellenőrzésével kapcsolatban stb. A háborús események sem a várakozásnak megfelelően alakultak. A nagy német sikerek ellenére a villámháborús célokat nem sikerült megvalósítani. A keleti fronton bevetett magyar csapatok gyors, győzelmes hazatérés helyett nehéz, elhúzódó harcokba bonyolódtak a szovjet erőkkel, és jelentős veszteségeket szenvedtek. Nyilvánvalóvá vált, hogy a hadjáratnak nem lesz gyors befejezése, és a következőkben még nagyobb háborús terhekkel kell számolni. Mindez feltétlenül szükségessé tette a fennálló alkotmányos parlamenti berendezkedés stabilitásának biztosítását, a kormányzó pozíciójának és mérsékelt politikai irányvonalának megerősítését.³⁰

A hivatalos kezdeményezéssel egyidőben Horthy magához kéretett több tekintélyes közéleti személyiséget, köztük a megüresedés esetén megalakuló országtanács tagjait, hogy velük is egyeztesse elképzeléseit. Ezeken a beszélgetéseken egyértelművé tette, hogy az utódlási joggal felruházott helyettes posztján csak egyetlen személyt, idősebb fiát tudná elfogadni. A kormányzó lépése nagy belpolitikai vihart kavart. A különböző parlamenti erők (bár lényegesen eltérő okokból) éles kritikát fogalmaztak meg Horthy szándékával szemben. A konzervatív legitimista körök az államfő kezdeményezését, a kormányzói hivatal beláthatatlan időre történő meghosszabbításaként értelmezték, ami a szemükben komoly akadályt jelenthetett a Habsburg család visszatérése, Ottó trónra lépése szempontjából. A liberális és baloldali ellenzék a kiépült tekintélyelvű elemeket tartalmazó korlátozott parlamenti rendszer háború utáni átmentésének kísérletét látta az államfői hatalomnak a

Horthy családon belüli átörökítésében. A szélsőjobboldal azonnal felmérte, hogy Horthy István utódlási joggal felruházott kormányzóhelyettesé történő megválasztása jelentős mértékben megerősíthetné az apja pozícióját is, és segíthetne megőrizni az eddig követett mérsékelt politikai irányvonalat. Az ifjú Horthy közismert nyugati orientációja, a szélsőséges törekvéseket nyíltan elítélő megnyilvánulásai és zsidó kapcsolatai csak még elszántababá tették a személye ellen induló nyilas és imrédysta támadásokat.³¹

A lehetőség azonban, hogy a már 73 éves kormányzó mellé a parlament helyettesét választ, aki szükség esetén majd átveheti az államfői hatalom gyakorlását, bizonyos erőket arra ösztönzött, hogy megpróbáljanak saját jelöltet állítani, és találtak is vállalkozó politikusokat erre a feladatra. Legitimista körökben felmerült József Ágost királyi herceg neve, aki korábban egy rövid ideig már gyakorolta az államfői jogokat, előbb, 1918 novemberében, mint a király személyes képviselője (homo regius), majd 1919 nyarán magát kormányzóvá nyilvánítva. A későbbiekben a felsőház egyik meghatározó egyéniségeként vett részt a politikai életben. A királyi herceg azonban mindössze 4 évvel volt fiatalabb Horthynál, megválasztása semmiképp sem jelenthetett volna tartós megoldást, ráadásul számottevőbb társadalmi támogatottsággal nem rendelkezett. Helyettesi pozíciót egyébként József Ágost nem kívánt vállalni, viszont fia, József Ferenc királyi herceg jelölését azonban indokoltnak tartotta volna. Az imrédysta tábor egy másik magyarországi Habsburg, Albrecht királyi herceg megválasztását szorgalmazta. Az 1940-es évekre Albrecht széleskörű kapcsolatokat épített ki a hazai szélsőjobboldallal. Szorosan együttműködött bizonyos német körökkel, így adott esetben Berlin támogatására is számított. Több kísérlet történt, hogy személyét a nyilas párttal is elfogadtassák, ezek azonban Szálasi saját törekvései miatt sorra meghiúsultak. A nyilas párt vezetője nagyra törő tervekkel rendelkezett, Benito Mussolinihez hasonló szerepet kívánt betölteni, és maga felett csak egy szimbolikus szerepkörre kárhoztatott államfőt lett volna hajlandó elfogadni.³²

Sajátos álláspontot foglalt el a kérdésben Bárdossy László. Hivatalban lévő kormányfőként igyekezett Horthy elvárásait teljesíteni, ugyanakkor az volt a meggyőződése, hogy nem külön tisztség létesítésével, hanem a mindenkori miniszterelnök jogkörének a bővítésével, és a helyettesítés ráruházásával lehetne ezt a kérdést a legjobban megoldani. Bárdossy feltétlenül szükségesnek tartotta a kormányfő politikai súlyának megnövelését, döntési kompetenciáinak kiszélesítését. Ezt a tapasztalatot szűrte le a Honvéd Vezérkar főnökével folytatott áldatlan vitákból vagy a kormánytagoknak a Szovjetunió elleni hadba lépéssel kapcsolatos eltérő álláspontjából. A miniszterelnök ekkor már a Németország melletti minél határozottabb elkötelezettség híve volt, Magyarország sorsa szempontjából Berlin szándékait tartotta meghatározónak. Politikai elképzeléseinek azonban csak a mérsékelt, nyugatbarát erők háttérbe szorításával, ugyanakkor a radikális szélsőjobboldal kordában tartásával tudott volna érvényt szerezni, amihez nagyobb miniszterelnöki mozgásterre lett volna szüksége. Sokan úgy vélték, hogy ez a személyes ambíció is hozzájárult ahhoz, hogy a kormányzóhelyettesi törvény elfogadtatása során Bárdossy határozatlanul viselkedett, és az elutasító vélemények hatására gyorsan meghátrált.³³

1942 februárjában, a kormányzóhelyettesi törvénytervezet ismertté válását heves polémia követte. A kormányfő szerette volna minél gyorsabban és kisebb ellenkezés mellett átvinni a parlamenten az új jogszabályt, ezért a minden oldalról megfogalmazódó kritikák miatt a legvitatottabb elemet, az utódlási jogot kivette a szövegből. Az új változatot, amely most már csak az államfő helyettesítését tartalmazta, és nem érintette az utódlás korábbi rendjét, a mérsékelt politikai erők hajlandók voltak elfogadni. Különösen azután, hogy a nyilasok részéről korábban soha nem tapasztalt durva hangú lejárató kampány indult a kormány, a nyugatbarát politikai erők, illetve az új tisztség várományosának tekintett Horthy István ellen. A hivatalokat, a laktanyákat szélsőjobboldali röpcédulák árasztották el,

melyek a regnáló hatalom elleni fellépésre buzdítottak. A parlamenti erők többsége megértette, hogy a nyilasok készek akár a kormány megbuktatására és egy általános politikai válság kirobantására is. Ez meggyőzően alátámasztotta a szemükben a fennálló berendezkedés megerősítésére tervezett lépések és a kormányzóhelyettes-választás indokoltságát.³⁴

A végül nagy többséggel elfogadott törvény (1942: II. tc.) értelmében a kormányzó akadályoztatása, távolléte vagy tartós betegsége esetén az államfői jogokat a megválasztott kormányzóhelyettes gyakorolja, akinek megbízatása az új államfő hivatalba lépéséig szól. A jogszabály lehetővé tette, hogy a kormányzó különböző feladatokkal bízta meg a helyetteset, és ilyen esetben a választott személy teljes államfői jogkörben járhatott el. Az új tisztséget a kormányzó kérésére töltötte be az országgyűlés. Az államfő 1–3 jelöltet ajánlhatott egy miniszterelnöki ellenjegyzéssel ellátott dokumentumban. Amennyiben ezt megtette, a parlament csak az általa megnevezett személyek közül választhatott, saját jelöltet nem állíthatott. A választásra az országgyűlés két házának együttes ülésén, mindkét kamara tagjainak háromötödös részvétele, de legalább 300 honatya jelenléte mellett kerülhetett sor. A kormányzóhelyettes megválasztásához a jelenlévők minősített többségének, kétharmadának szavazatára volt szükség. Ha a kormányzó nem élt ajánlási jogával, az országgyűlés állíthatott jelöltet, amihez minimum 150 tag támogatására volt szükség. A kormányzóhelyettes, hivatali ideje alatt (az utódajánlás kivételével) az államfői hatalom teljes körét gyakorolta. Személye ugyanolyan törvényi védelemben részesült, mint az államfőé, de a kormányzóval ellentétben, felelősséggel tartozott a parlamentnek. Az államfői szék megüresedése esetén megalakuló országtanács feladata az 1937: XIX. tc. előírásaival szemben már nem az államfői hatalom ideiglenes gyakorlása, hanem a következő kormányzó megválasztásának előkészítése volt.³⁵

A törvény kihirdetését követően az államfő kérésére 1942. február 19-én ült össze az országgyűlés, hogy kormányzóhelyettest válasszon. Horthy Miklós nem élt ajánlási jogával, így a jelölés a parlamentre hárult. Az ülésen megjelenő 483 honatya közül 422 fő aláírta Horthy István jelölőívét. A törvény előírásai szerint, ha valakinek az ajánló ívén a parlament jelenlévő tagjai több mint kétharmadának aláírása szerepel, már nincs szükség titkos szavazásra, ez alapján is kihirdethető, hogy ő a megválasztott kormányzóhelyettes. Az ifjú Horthy rendelkezett a szükséges mennyiségű aláírással, végül azonban ezek megszámlálására sem volt szükség. A jelenlévő képviselők többsége a kormányzó fiának nevét kezdte kiáltozni, így a levezető elnök megállapította, hogy az országgyűlés akarata közfelkiáltásban nyilvánult meg, majd bejelentette Horthy István kormányzóhelyettesé választását.³⁶

Az általános politikai válsággal fenyegető körülmények között megszülető új törvény az utódlás kérdésében új helyzetet nem teremtett. A jogszabály ugyan lehetővé tette, hogy a kormányzó cselekvőképessége ellenére, betegség vagy a magas életkor miatti pihenési igényre hivatkozva ideiglenesen visszavonuljon, és az államügyek intézését a megválasztott helyettesnek engedje át, aki időbeli korlát nélkül, egészen az államfői szék megüresedéséig gyakorolhatta a hatalmat. Mindez komoly előnyt és esélyt biztosíthatott számára a későbbi kormányzóválasztás idején. Formálisan azonban nem volt semmiféle biztosíték arra, hogy a kormányzóhelyettes foglalhatja majd el az államfői széket. Az utódlás egyértelművé tétele érdekében Horthy Miklós továbbra is kereste a lehetőséget a szabályozás módosítására, hogy utódát ő maga jelölhesse ki. Az erre vonatkozó, egyelőre tapogatózó megbeszélések azonban oka fogyottá váltak, amikor Horthy István, 1942. augusztus 20-án vadászrepülő szolgálat teljesítése közben a keleti fronton gépével lezuhant és életét veszítette.³⁷

Horthy István halálát követően a kormányzóhelyettesi poszt betöltetlen maradt. Bár politikai körökben időről időre felröppentek különböző kombinációk, hogy az államfő esetleg a vejét, Károlyi Gyulát, a másik fiát, ifj. Horthy Miklóst vagy akár kétéves unokáját, ifj.

Horthy István kívánja a helyettesi tisztségre jelöltetni, ez csupán találgatás maradt. A kormányzó a későbbiekben nem kezdeményezte a megüresedett hivatal betöltését. A helyettesítés és utódlás kérdésében 1943 novemberében még egy eseményre sor került. Berlin egyre agresszívebb fellépését tapasztalva, Kállay Miklós miniszterelnök kezdeményezésére Horthy beleegyezett, hogy az ország szuverenitásának elvesztésével járó német megszállás esetén a jó amerikai kapcsolatokkal rendelkező Habsburg Ottó vegye át a magyar állam hivatalos képviselőjét. Ez nem jelentett tényleges hatalom átruházást vagy helyettesítési megbízást, hanem csak egy emigráns magyar képviselő felállítására szólt. A lisszaboni magyar követ bizalmas utasítást kapott, hogy a hozzá eljuttatott, Kállay aláírásával ellátott, ki nem töltött dokumentumra a Budapestről érkező jelzés után, vezesse rá az Ottónak szóló felhatalmazást. Az irat felhasználására nem került sor. A kormányzó, az ismert körülmények között a német megszállás után is a posztján maradt, Kállay elmozdításával és egy új kormányfő kinevezésével a dokumentumon szereplő aláírás elveszítette hivatalos jellegét.³⁸

Az utódlás kérdésének utolsó felvonására az 1944. október 15-i sikertelen kiugrási kísérlet után került sor. Ezek az események azonban a magyar alkotmány szellemével és a vonatkozó közjogi szabályok előírásaival ellentétben, illegitim módon zajlottak le. A kormányzó erőszakos lemondatása után a németek által hatalomra emelt Szálasi Ferenc arra hivatkozott, hogy szóbeli felhatalmazást kapott a kormányzótól az államfői feladatok ellátására. Ezt azonban semmivel nem tudta alátámasztani, ráadásul a törvények szerint a kormányzó nem is ruházhatta át a hatalmát. A következő napokban Szálasi háromtagú kormányzótanácsot alakított, amely kinevezte az új kormányt, mindez azonban továbbra is a fennálló közjog semmibe vételével történt. A helyzetet, formai szempontból a csonka országgyűlés összehívása rendezte. A testület úgy határozott, hogy törvényben előírt kormányzóválasztást a háborús körülményekre tekintettel elhalasztja, addig pedig az államfői hatáskör gyakorlását, ideiglenes jelleggel, a miniszterelnökre bízva, aki ezt a koncentrált hatalmat egy új titulus, a „nemzetvezető” cím használatával gyakorolja. Az államfői és a végrehajtó hatalom egyesítése teljesen idegen volt a magyar alkotmánytól, és az országgyűlés törvényi felhatalmazása sem terjedt ki ilyen lépések megtételére. A nemzetvezető ténykedése tehát a továbbiakban is illegitim módon zajlott.³⁹

A kormányzó utódlásának kérdése az 1937: XIX. és az 1942: II. tc. megalkotása ellenére bizonyos mértékig rendezetlen maradt. A magyar politikai elit, a parlamenti pártok Horthy Miklós idős kora ellenére nem számoltak komolyan azzal, hogy a közeljövőben szükség lehet egy új államfő megválasztására. A kormányzói jogkört kiterjesztő fent említett két törvény vitájában, és a jogszabály indoklásában is több utalás történt arra, hogy az államfői hatalom jelentős bővítésénél éppen Horthy személye és két évtizedes kormányzói működése jelent garanciát, hogy az ország első embere, a megnövekedett hatáskörét mindig a nemzet érdekében kamatoztatja. Ez a konszenzusra épülő status quo egy, éles viták után, esetleg csak minimális többséggel megválasztott új államfő esetében könnyen felborulhatott volna. A fennálló jogszabályok nem tudták volna garantálni azt a stabilitást és kontinuuus politikát, amit egyébként az utódlás kérdése kapcsán a politikai erők többsége a legfontosabbnak tekintett.

JEGYZETEK

1. Magyar törvénytár. Az 1920. évi törvénycikkek (1920). Jegyzetekkel ellátta Térfy Gyula. Franklin Társulat. Budapest. 3. old.; Boros Zsuzsanna (2006): Parlamenti viták a Horthy-korszakban. I–II. köt. Rejtjel Kiadó. Budapest. I. köt. 76. old.
2. IV. Károly visszatérési kísérleteiről lásd Gulyás László (2012): A Horthy-korszak külpolitikája 1. Az első évek 1919–1924. Attraktor Kiadó. Máriabesnyő. 87–104. old; Gulyás László (2010): 1921. március 27. Kísérlet Károly király és Horthy kormányzó találkozójának rekonstruálására.

- Miklós Péter (szerk.): Újragondolt negyedszázad. Tanulmányok a Horthy-korszakról. Belvedere Meridionale. Szeged. 275–282. old.
3. Gratz Gusztáv (2001): Magyarország a két világháború között. Osiris Kiadó. Budapest. 51–54. old.; Boros Zsuzsanna–Szabó Dániel (2008): Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944). ELTE Eötvös Kiadó. Budapest. 285–286. old.
 4. Bölöny József (1942): A kormányzói méltóság a magyar alkotmányban. Magyar Nemzeti Szövetség. Budapest. 7–8. old.
 5. Hadtörténelmi Levéltár (HL) Honvédelmi Minisztérium Eln. A/I. 284/1920.; Püski Levente (2006): A Horthy-rendszer 1919–1945. Pannonica Kiadó. Budapest. 17. old.
 6. Magyar Törvénytár... 1920, 3–12. old.
 7. Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója. I. köt. (1920). Athenaeum Kiadó. Budapest. 56–65., 74–83. old.
 8. Romsics Ignác (1999): Bethlen István. Politikai életrajz. Osiris Kiadó. Budapest. 157–158. old.; Sakmyster, Thomas (2001): Admirális fehér lovon. Horthy Miklós 1918–1944. Helikon Kiadó. Budapest. 77. old.
 9. Magyar Törvénytár... 1920, 61. old.; Boros–Szabó 2008, 199. old.
 10. Gratz 2001, 174. old.
 11. Magyar Országos Levéltár (MOL) K 2. Képviselőház és a nemzetgyűlés ir. 1921. 776–781. sz.
 12. Magyar törvénytar. Az 1926. évi törvénycikkek. (1927). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest. 265. old.
 13. Zsedényi Béla (1937): Üresedés és utódlás a kormányzói tisztnben. Ludvig Nyomda. Miskolc. 3., 10–11. old.; Szabó István (1996): A kormányzó jogállása 1920–1944. In: Prugberger Tamás (szerk.): Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica. XII. köt. Miskolci Egyetemi Kiadó. Miskolc. (117–172). 156., 169. old.
 14. Magyar törvénytár. Az 1933. évi törvénycikkek. (1934). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest. 167–168. old.; Boros 2006, 82. old.
 15. Gergely Jenő (2201): Gömbös Gyula. Politikai pályakép. Vince Kiadó. Budapest. 288–291. old.; Gergely Jenő (szerk.) (2004): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai. Palatinus Kiadó. Budapest. 385–386. old.
 16. MOL K 510. Képviselőház által kiküldött bizottságok ir. Pártközi értekezletek jkv. 1936. december 2–4.
 17. Polner Ödön (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. Magyar Jogi Szemle. 1937/3. szám (96–101). 97. old.; Tomcsányi Móricz (1937): Az alkotmányreformról. Magyar Jogi Szemle. 1937/3. szám (89–96). 95. old.
 18. Csekey István (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle. 1937/1. szám (5–16). 5–10. old.; Otlík László (1937): A kormányzói intézmény reformja. Magyar Szemle. 1937/3. szám (212–222). 217–220. old.
 19. MOL R 313. Rassay Károly ir. 6. cs. A belpolitikai helyzetről. 25–27. old.
 20. Horthy Miklós titkos iratai. (1963). Sajtó alá rendezte, a magyarázó szövegeket és a jegyzeteket írta: Szinai Miklós–Szűcs László. Kossuth Kiadó. Budapest. 168–170. old.
 21. Magyar törvénytár. Az 1937. évi törvénycikkek. (1938). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest. 161–162. old.
 22. Országos Széchenyi Könyvtár (OSZK), Kézirattár. Fond F15. Hóman Bálint ir. 82. sz.; Magyar törvénytár... 1938, 168–169. old.
 23. Magyar törvénytár... 1938, 167–168. old.
 24. OSZK Kézirattár. Fond F15. Hóman Bálint ir. 82. sz.
 25. L. Nagy Zsuzsa (1986): Liberális pártmozgalmak 1931–1945. Akadémiai Kiadó. Budapest. 66–67. old.
 26. Edelsheim Gyulai Ilona: Becsület és kötelesség I–II. köt. (2000). Európa Kiadó. Budapest. I. köt. 111. old.; Barcza György (1994): Diplomata emlékeim 1911–1945. I–II. köt. Európa–História. Budapest. II. köt. 42. old.
 27. MOL K 589. Horthy Miklós ir. 8930 mf. I. A. 11.
 28. MOL K 149. Belügyminisztérium ir. VII. res. 1941-4-7118.
 29. Horthy Miklós titkos iratai... 1963, 309–312. old.

30. MOL K 149. Belügyminisztérium ir. VII. res. 1941-4-13 246.
31. Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései 1941–1944. (1990). Sajtó alá rendezte, az előszót, a bevezető tanulmányt és a jegyzeteket írta: Orbán Sándor–Vida István. Zrinyi Kiadó. Budapest. 55–58. old.; Barcza 1994, I. köt. 294–298. old.
32. A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933–1944. (1968). Összeállították és sajtó alá rendezték, a bevezető tanulmányt írták: Ránki György–Pamlényi Ervin–Tilkovszky Loránt–Juhász Gyula. Kossuth Kiadó. Budapest. 638., 641. old.
33. Szegedy-Maszák Aladár (1996): Az ember ősszel visszanez... Egy volt magyar diplomata emlékirataiból. I–II. köt. Európa–História. Budapest. II. köt. 21. old.
34. Shvoy Kálmán titkos naplója és emlékirata 1918–1945. (1983). Sajtó alá rendezte a bevezető szöveget írta, magyarázó jegyzetekkel ellátta: Pernecki Mihály. Kossuth Kiadó. Budapest. 235. old.; Sakmyster 2001, 257. old.
35. Magyar törvénytár. Az 1942. évi törvénycikkek. (1943). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest. 21–24. old.
36. MOL K 2. Képviselőház és a nemzetgyűlés ir. A. (F) I. 10. old.
37. Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései... 1990, 67. old.
38. Szegedy-Maszák 1996, II. köt. 320–321. old.
39. Vincellér Béla (1996): Szálasi hat hónapja (1944. október – 1945. május). Volos Kiadó. Budapest. 38–40. old.; Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései... 1990, 125–127. old.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Wilhelmstrasse és Magyarország. Német diplomáciai iratok Magyarországról 1933–1944. (1968). Összeállították és sajtó alá rendezték, a bevezető tanulmányt írták: Ránki György–Pamlényi Ervin–Tilkovszky Loránt–Juhász Gyula. Kossuth Kiadó. Budapest.
- Az 1920. évi február hó 16-ára hirdetett nemzetgyűlés naplója. I. köt. (1920). Athenaeum Kiadó. Budapest.
- Barcza György (1994): Diplomata emlékeim 1911–1945. I–II. köt. Európa–História. Budapest.
- Boros Zsuzsanna (2006): Parlamenti viták a Horthy-korszakban. I–II. köt. Rejtjel Kiadó. Budapest.
- Boros Zsuzsanna–Szabó Daniél (2008): Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944). ELTE Eötvös Kiadó. Budapest.
- Bölgöny József (1942): A kormányzói méltóság a magyar alkotmányban. Magyar Nemzeti Szövetség. Budapest.
- Csekey István (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle. 1937/1. szám 5–16. old.
- Edelsheim Gyulai Ilona: Becsület és kötelesség. I–II. köt. (2000). Európa Kiadó. Budapest.
- Gergely Jenő (2001): Gömbös Gyula. Politikai pályakép. Vince Kiadó. Budapest.
- Gergely Jenő (szerk.) (2004): Gömbös Gyula hatalomra kerülése és kormányzása 1932–1936. Antal István sajtófőnök emlékiratai. Palatinus Kiadó. Budapest.
- Gratz Gusztáv (2001): Magyarország a két világháború között. Osiris Kiadó. Budapest.
- Gulyás László (2010): 1921. március 27. Kísérlet Károly király és Horthy kormányzó találkozásának rekonstruálására. Miklós Péter (szerk): Újragondolt negyedszázad. Tanulmányok a Horthy-korszakról. Belvedere Meridionale. Szeged. 275–282. old.
- Gulyás László (2012): A Horthy-korszak külpolitikája I. Az első évek 1919-1924. Attraktor Kiadó. Máriabesnyő.
- Hadtörténelmi Levéltár (HL) Honvédelmi Minisztérium ir.
- Horthy Miklós titkos iratai. (1963). Sajtó alá rendezte, a magyarázó szövegeket és a jegyzeteket írta: Szinai Miklós–Szűcs László. Kossuth Kiadó. Budapest.
- L. Nagy Zsuzsa (1986): Liberális pártmozgalmak 1931–1945. Akadémiai Kiadó. Budapest.
- Magyar Országos Levéltár (MOL) K 2. Képviselőház és a nemzetgyűlés ir.
- Magyar Országos Levéltár (MOL) K 149. Belügyminisztérium ir.
- Magyar Országos Levéltár (MOL) K 510. Képviselőház által kiküldött bizottságok ir.
- Magyar Országos Levéltár (MOL) K 589. Horthy Miklós ir.
- Magyar Országos Levéltár (MOL) R 313. Rassay Károly ir.

- Magyar törvénytár. Az 1920. évi törvénycikkek (1920). Jegyzetekkel ellátta Térffy Gyula. Franklin Társulat. Budapest.
- Magyar törvénytár. Az 1926. évi törvénycikkek. (1927). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest.
- Magyar törvénytár. Az 1933. évi törvénycikkek. (1934). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest.
- Magyar törvénytár. Az 1937. évi törvénycikkek. (1938). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest.
- Magyar törvénytár. Az 1942. évi törvénycikkek. (1943). Jegyzetekkel ellátta Degré Miklós–Várady-Brenner Alajos. Franklin Társulat. Budapest.
- Országos Széchényi Könyvtár (OSZK) Kézirattár. Fond F 15. Hóman Bálint ir.
- Ortlík László (1937): A kormányzói intézmény reformja. Magyar Szemle. 1937/3. szám 212–222. old.
- Polner Ödön (1937): A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdése. Magyar Jogi Szemle. 1937/3. szám 96–101. old.
- Püski Levente (2006): A Horthy-rendszer 1919–1945. Pannonica Kiadó. Budapest.
- Romsics Ignác (1999): Bethlen István. Politikai életrajz. Osiris Kiadó. Budapest.
- Sakmyster, Thomas (2001): Admirális fehér lovon. Horthy Miklós 1918–1944. Helikon Kiadó. Budapest.
- Serédi Jusztinián hercegprímás feljegyzései 1941–1944. (1990). Sajtó alá rendezte, az előszót, a bevezető tanulmányt és a jegyzeteket írta: Orbán Sándor–Vida István. Zrínyi Kiadó. Budapest.
- Shvoy Kálmán titkos naplója és emlékirata 1918–1945. (1983). Sajtó alá rendezte a bevezető szöveget írta, magyarázó jegyzetekkel ellátta: Perneki Mihály. Kossuth Kiadó. Budapest.
- Szabó István (1996): A kormányzó jogállása 1920–1944. In: Prugberger Tamás (szerk.): Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica. XII. köt. Miskolci Egyetemi Kiadó. Miskolc. 117–172. old.
- Szegedy-Maszák Aladár (1996): Az ember ősszel visszanez... Egy volt magyar diplomata emlékirataiból. I–II. köt. Európa–História. Budapest.
- Tomcsányi Mór (1937): Az alkotmányreformról. Magyar Jogi Szemle. 1937/3. szám 89–96. old.
- Zsedényi Béla (1937): Üresedés és utódlás a kormányzói tisztségben. Ludvig Nyomda. Miskolc.