„A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY (…) JOGTÖRTÉNETBE VÁLTOTT ÁT”

„A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY (…) JOGTÖRTÉNETBE VÁLTOTT ÁT”

Jogtudósok kiadatlan munkái Magyarország történeti alkotmányáról és alkotmánytörténetéről

Válogatta, szerkesztette, kiegészítő jegyzetekkel ellátta,
továbbá a bevezető tanulmányokat írta:
SCHWEITZER GÁBOR és SZENTE ZOLTÁN

AKADÉMIAI KIADÓ

A kéziratok előkészítését és a kötet megjelenését támogatta:

Társadalomtudományi Kutatóközpont tk

Kiadja az Akadémiai Kiadó és a Társadalomtudományi Kutatóközpont
1117 Budapest, Budafoki út 187–189. A. ép. III. em.
www.akademiai.hu

ISBN: 978-963-664-059-0

Első magyar nyelvű kiadás: 2024

A kiadásért felelős az Akadémiai Kiadó Zrt. igazgatója
Felelős szerkesztő: Füzi Péter
Olvasószerkesztő: Bartók Flóra
Nyomdai előkészítés: Korrinfo
Fedélterv: Markó Natália
Termékmenedzser: Egri Róbert
Megjelent 30,75 (A/5) ív terjedelemben
Nyomdai munkálatok: Sowa Sp. z o.o.

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítás, a nyilvános előadás, a rádió- és televízióadás, valamint a fordítás jogát, az egyes fejezeteket illetően is.

Printed in Poland

Tartalom

Előszó 7

Bevezetés Polner Ödön írásaihoz 10

Polner Ödön: Az 1848. évi törvények 22
Polner Ödön: Magyar Alkotmányjog (részletek) 36
Polner Ödön: Magyarország jelenlegi alkotmánya (részletek) 50

Bevezetés Barabási Kun József Közjog című előadásjegyzeteihez 55

Barabási Kun József: Közjog (részletek) 69

Bevezetés Buza László Magyar közjog című előadásjegyzeteihez 122

Buza László: Magyar közjog (részletek) 135

Bevezetés Egyed István Magyarország történeti alkotmánya című tanulmányához 174

Egyed István: Magyarország történeti alkotmánya 184

Bevezetés Szontagh Vilmos Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk című tanulmányához 204

Szontagh Vilmos: Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk 213

Bevezetés Molnár Kálmán Magyar alkotmányjog című előadásjegyzeteihez 233

Molnár Kálmán: Magyar alkotmányjog (részletek) 242

Bevezetés Csekey István írásaihoz 266

Csekey István: A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek) 278
Csekey István: A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek) 285
Csekey István: Magyar Alkotmányjog (részletek) 293

Bevezetés Csizmadia Andor Magyar alkotmányjog című előadásjegyzeteihez 312

Csizmadia Andor: Magyar Alkotmányjog (részletek) 318

Az eredeti kéziratok lelőhelyei 343

Előszó

A történeti alkotmány fogalmi kérdéseinek, korszakolásának, továbbá jellegzetes intézményeinek feltárása régóta foglalkoztatja az alkotmánytörténet, a közjogtudomány, valamint a történettudomány kutatóit. A történeti narratíva irányába nyitott 2011. évi Alaptörvény elfogadása óta ugyanakkor újabb lendületet kapott a történeti alkotmánnyal összefüggő kérdések vizsgálata. Miként a múltban, úgy a jelenben sincsenek minden tekintetben egybehangzó válaszok az ennek kapcsán felmerülő kérdésekre. A lehetséges válaszok megalapozásához reményeink szerint azok a kiadatlan, illetve nehezen hozzáférhető, tudományos vagy oktatási céllal készült forrásmunkák is hozzájárulhatnak, amelyekből kötetünkben teszünk közzé válogatást. Ezek a forrásmunkák részben a korábbi kézirattári és könyvtári alkotmánytörténeti kutatásaink során kerültek a látókörünkbe. A szerzői körhöz a 20. század elismert közjogászai, alkotmányjogászai, jogtörténészei tartoznak: Polner Ödön, Barabási Kun József, Buza László, Egyed István, Szontagh Vilmos, Molnár Kálmán, Csekey István, valamint Csizmadia Andor. A kötetben közzétett 12 rövidebb-hosszabb írás az 1920-as és 1950-es évek között keletkezett. A szövegek műfaji értelemben változatosak, hiszen egyaránt találhatunk közöttük tudományos előadást, szaktanulmányt, illetve egyetemi/jogakadémiai előadásjegyzetet. Közös vonást jelent ugyanakkor, hogy valamennyi kapcsolódik a történeti alkotmány tematikájához. Válogatásunk tehát olyan szövegeket tartalmaz, amelyek elsősorban a történeti alkotmány múltjával, forrásaival, jellemzésével, értelmezésével vagy annak alapvető elveivel és intézményeivel (például a Szent Korona-tannal, az államiság alkotmányos összetevőivel, a jogfolytonossággal, az államforma kérdésével) foglalkoznak. E szövegek között egyaránt találhatók igazolási célból született, kritikai hangvételű, illetve többé-kevésbé semleges, leíró jellegű írások. Így például a kötetünk címéül választott, Szontagh Vilmos egy 1947-ben írt leveléből[1] származó értékelés is vitatott volt, még ha e vélemény hamarosan be is igazolódott. Az azonban mégis összeköti a most bemutatott forrásmunkák szerzőit, hogy – legalábbis az itt közölt írások, illetve előadások születésének idején – valamennyien elkötelezettek voltak

[1] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1947. június 13. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/289.

a magyar történeti alkotmány iránt, még ha azt gyakran eltérő tudományos, szakmai vagy politikai perspektívából tárgyalták is.

Minden szöveg közlését bevezető tanulmány előzi meg. Ezeknek az elsődleges célja az, hogy a szerzők szakmai életútjának rövid ismertetésével, s amennyire tudható, a közölt szövegek keletkezési körülményeinek bemutatásával a forrásközlések megfelelő kontextusba helyezhetők legyenek. E bevezetőkben igyekeztünk azt is kiemelni, hogy az egyes kéziratok tartalmilag milyen felfogáson alapultak, milyen célokat követtek, illetve általában is mi bennük az újdonság. Mindez elkerülhetetlen volt, nemcsak azért, hogy a magyar közjogtörténet ezen forrásai az olvasók számára könnyebben érthetők, illetve befogadhatók legyenek, hanem amiatt is, mert több közülük közvetlenül reagált a megírás idején zajló eseményekre vagy az akkoriban folyó tudományos-szakmai vitákra.

Az itt közölt szövegek kommentár nélküli közreadásával szemben azért is döntöttünk az előtanulmányok megírása, illetve a szövegek magyarázó és kiegészítő lábjegyzetekkel való ellátása mellett, mert nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy végső soron olyan írásokról van szó, amelyek végül kéziratban maradtak, illetve nem kerültek mai fogalmaink szerinti közlésre a maguk idejében. (Az előadásjegyzeteket legfeljebb kéziratként vagy sokszorosított kiadványként tették közzé.) Egyes szövegek elkészítésének talán eleve nem is ez volt a célja, míg másokról biztosan tudjuk, hogy publikálásra szánták őket, de különböző okok (néhány esetben a gyorsan változó politikai, illetve történelmi körülmények) miatt erre nem került sor. Ennek alapján egyes szövegek forrásértéke akár vitatható is lehet a hazai közjogi viszonyok megítélése szempontjából. Csakhogy nem is bizalmas, saját, egyéni célra szánt feljegyzésekről van szó: valamennyi itt közölt szöveget valamilyen formában – tudományos közleményként, azaz folyóiratcikként, könyvrészletként vagy egyetemi előadásként – a nyilvánosságnak szánták, s mindegyik a szerzője álláspontjáról tudósít. Tudományos értékük, minőségük nyilvánvalóan változó; ám valamennyit elég érdekesnek és értékesnek tartottuk ahhoz, hogy szélesebb, de elsősorban szakmai érdeklődésre is számot tarthassanak.

A tudományos előadás, illetve a szaktanulmányok szövegét teljes terjedelemben közöljük, ellenben az oktatási céllal készült, jellemzően terjedelmes előadásjegyzetekből csupán válogatást tehetünk közzé. Az előadásjegyzetekből a történeti alkotmány tematikájához legközvetlenebbül kapcsolódó részeket igyekeztünk kiválogatni.

A közölt írások könnyebb érthetősége, illetve olvashatósága érdekében több technikai változtatást tettünk az eredeti kéziratokon, szigorúan ügyelve arra, hogy ezek ne érintsék a szöveg jelentéstartalmát. Így kijavítottuk a nyilvánvalóan téves törvényi hivatkozásokat (például az idézett törvények évszámát vagy számát). A jogszabályok jelölése során főszabályként a szerzők írásmódját követtük. Ettől csak abban az esetben tértünk el, amikor a szerző ugyanazon íráson belül többféle jelölésmódot alkalmazott. A nyilvánvaló helyesírási hibákat kijavítottuk. A hibás, következetlen, illetve ma már nem használatos központozást is javítottuk részben az egységesség, részben pedig a könnyebb olvashatóság miatt (például a zárójelek formáját). A tördelést is egységes szempontok alapján változtattuk, ahol szükséges volt. A szerkesztés, illetve a szöveggondozás során alighanem az volt a legjelentősebb változtatás, hogy kivettük az eredeti

kéziratokban szereplő kiemeléseket. Ez ugyan egyes helyeken azzal a veszteséggel járt, hogy nem kerültek kiemelésre egyes olyan kifejezések, amelyeket a szerzők hangsúlyozni akartak, mégis így döntöttünk, több okból is. Egyrészt a különböző szerzők eltérő kiemelési módszereket alkalmaztak, illetve olyanok is akadtak közöttük, akik egyáltalán nem éltek ezzel a módszerrel. Másrészt a kötetünkben közölt szövegek másmás célból készültek, ami nagyban befolyásolta az alkalmazott kiemelések rendjét: azokban a kéziratokban, amelyek például egyetemi előadások jegyzeteiként készültek, gyakran négy-ötféle kiemelés is szerepel, vélhetően a könnyebb tanulhatóság miatt. Ráadásul ezeket többnyire nem az előadók maguk jegyezték le, és az is kétséges, hogy utólag valamennyien látták, illetve ellenőrizték a szöveget, vagyis nem biztos, hogy a kiemelések is tőlük származnak. A szövegek egységes szempontok szerinti közlésének érdekében végül is mellőztük a kiemeléseket, ami a többnyire rövid terjedelmű írások vonatkozásában nem tűnik pótolhatatlan veszteségnek. A kihagyásokat, illetve a szerkesztői kiegészítéseket zárójelbe [...] tettük. Abban az esetben, amikor a közölt forrás nemcsak szerkesztői, hanem szerzői lábjegyzeteket is tartalmaz, az utóbbiakat csillaggal (*) jelöltük.

A kötet az OTKA (K 143008 sz. Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma), valamint az ELKH Titkárság/HUN-REN Magyar Kutatási Hálózat (KSZF-15/2023. sz. Magyarország történeti alkotmánya egykor és ma) támogatásával készült. A kutatás szakmai és infrastrukturális kereteit a HUN-REN TK Jogtudományi Intézete biztosította.

Köszönetünket fejezzük ki a közlési hozzájárulás megadásáért az MTA Könyvtára Kézirattárának, az Országos Széchényi Könyvtárnak, a PTE Egyetemi Könyvtár és Tudásközpontnak, valamint a szerzők jogutódainak (Buza László és Egyed István jogutódainak felkutatása nem vezetett eredményre, ezért műveiket bejelentettük a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által vezetett árva művek nyilvántartásába.)

Ezúton szeretnénk megköszönni kollégáink, Gárdos-Orosz Fruzsina, Kovács Szitkay Eszter, Demeter Andrea, valamint Timár Balázs közreműködését a kötet technikai előkészítésében. Külön köszönettel tartozunk Képes Györgynek, Szabó Bélának, Szabó Istvánnak, valamint Takács Péternek.

Végezetül úgy gondoljuk, hogy ezeknek a szövegeknek a közlése hasznos adalékot jelenthet az érintett korok alkotmányos és politikai viszonyainak pontosabb megértéséhez, hiszen kiegészíti erről szóló ismereteinket. Fontosnak tartjuk továbbá, hogy ezekhez a forrásértékű munkákhoz, illetve szemelvényekhez a magyar közjogtörténettel, s ezen belül is a történeti alkotmánnyal foglalkozó kutatók s a téma iránt érdeklődő olvasók minél szélesebb köre férhessen hozzá.

Schweitzer Gábor és Szente Zoltán

Budapest–Firenze, 2024. január

Bevezetés Polner Ödön írásaihoz

Polner Ödön (Békéscsaba, 1865 – Szeged, 1961) a polgári közjogtudomány kiemelkedő képviselői közé tartozott. A Polner család gyökerei a Pozsony megyei Modorig nyúlnak vissza, míg az anyai ág, a Bock család a Szepességből származott.[2] Polner Ödön azonban már a Békés megyei Békéscsabán született. Középiskolai tanulmányait a budapesti evangélikus gimnáziumban folytatta, majd – miután egy ideig a mérnöki pályával kacérkodott – a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karára iratkozott be. Az egyetemi tanulmányok végeztével rövid ideig a budapesti törvényszék joggyakornokaként működött, majd az Igazságügyi Minisztériumban helyezkedett el. Két évtizedes közszolgálatát 1914-ben a Közjogi Ügyosztály főnökeként fejezte be. Hivatali teendői révén több fontos közjogi vonatkozású törvény kodifikációs munkálataiból vette ki a részét (lásd pl. a közigazgatási bíróság hatáskörének kiegészítéséről szóló 1907. évi LX. törvénycikket, a véderőről szóló 1912. évi XXX. törvénycikket, a hadiszolgáltatásokról szóló 1912. évi LXVIII. törvénycikket, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1913. évi XIV. törvénycikket). Tudományos pályafutása a közszolgálatban töltött évtizedek alatt bontakozott ki. Ebben az időszakban tudományos érdeklődésének középpontjában a Magyarország és Ausztria között fennálló alkotmányjogi kapcsolat elemzése, a végrehajtó hatalom alkotmányos helyzetének értékelése, a parlamenti jog tárgyalása, valamint a választójogi rendelkezések áttekintése helyezkedett el. A kutatási eredményeket átfogó tanulmányokban, illetve önálló kötetekben jelentette meg, amelyek közül a *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában,*[3] *A közös ügyek,*[4] valamint a *Tanulmányok a*

[2] Polner Ödön életútjához és pályafutásához lásd Takács Imre, Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. Tudománytörténeti tanulmány. Különlenyomat, *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Tomus I.* 1959/1, 53–79.; Aczél-Partos Adrienn, A magyar parlamenti jog Polner Ödön munkáiban, *Jogelméleti Szemle*, 2013/2; Kiss Barnabás, Polner Ödön (1865–1961), *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2020/1, 587–605., valamint Polner Ödön, *Emlékeim (Nagyapától),* Corner, Budapest, 2008.

[3] Polner Ödön, *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*, Singer és Wolfner, Budapest, 1891.

[4] Polner Ödön, *A közös ügyek* (különlenyomat a Jogi lexikon IV. kötetéből), Singer és Wolfner, Budapest, 1901.

magyar parlamenti jog köréből,[5] valamint *A választói jog mivolta,*[6] továbbá *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*[7] című munkákat emelhetnénk ki.

A Magyarország és Ausztria között fennálló közjogi viszonyt elemző, egyúttal az 1895-ben sikerrel abszolvált egyetemi magántanári habilitáció alapjául szolgáló monográfia kedvező szakmai fogadtatására utalnak Concha Győzőnek, a Kolozsvári Tudományegyetem politikaprofesszorának egykorú sorai: „Gondos tanulmány, a nagy kérdés minden oldalú kifejtése, erős boncoló ész, jogászi gondolkodás s amire nagy súlyt fektetünk, a már-már kiveszőmagyar közjogi érzék jellemzik annak minden részét."[8] Módszertani szempontból Polner Ödönre leginkább a közjogi dogmatizmus gyakorolt hatást. A 19. századi német közjogtudományhoz, mindenekelőtt Paul Laband (1838–1918) strassburgi [ma Strasbourg] professzor nevéhez köthető irányzat a közjogi fogalmak jogi elemzését helyezte a tudományos kutatások és elemzések középpontjába. A közjogi dogmatizmus Magyarországon a 19–20. század fordulóján honosodott meg. Művelői ugyanakkor a dogmatikai szemlélet mellett a történeti módszertant is alkalmazták. A historikus megközelítést azért tartották fontosnak, mert Magyarország történeti alkotmánnyal rendelkezett, aminek következtében a közjogi fogalmak tartalmának pontos feltárását a dogmatikai elemzés mellett a történeti kontextus alapján tartották lehetségesnek. Polner Ödön közjogi munkáit ennek a módszertani iránynak megfelelően a történetileg megalapozott közjogi dogmatizmus jellemezte. Amint egyik méltatója, Buza László fogalmazott Polner Ödön magyar–osztrák közjogi viszonyt feldolgozó monográfiája kapcsán: „Olyan mintaszerűen adja épen annak a kérdésnek történeti kutatásokkal alátámasztott jogászi feldolgozását, mely közjogunk legkényesebb pontja volt, hogy a dogmatikai módszerrel szemben eloszlatta a bizalmatlanságot s ezzel nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy annak alkalmazása a magyar közjogi irodalomban is kizárólagossá váljék."[9]

Tudományos működésére az MTA már a 20. század első évtizedében felfigyelt. Concha Győző ajánlására ugyanis 1908-ban választották meg az MTA levelező tagjává. Polner Ödön munkásságának méltatása során Concha Győző a módszertani megalapozottságot külön is hangsúlyozta. „Ami dr. Polner Ödön munkásságát különösen becsessé és eredetivé teszi, az a jogtörténelmi és szoros jogdogmatikai irányok egyesítése, a hazai intézményeknek az alaposan ismert külföldi joggal összevetése, főképen azonban a törekvés, a közjogi elméletet, a közjogi magyarázatot megtisztítani

[5] Polner Ödön, Tanulmányok a magyar parlamenti jog köréből, in Balogh Jenő (szerk.), *Jogi Értekezések I.*, Singer és Wolfner, Budapest, 1902. Mai értékeléséhez lásd Aczél-Partos Adrienn, A magyar parlamenti jog Polner Ödön munkáiban, *Jogelméleti Szemle*, 2013/2.

[6] Polner Ödön, A választói jog mivolta, *Jogtudományi Közlöny*, 1901/38.

[7] Polner Ödön, *A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban*. Különlenyomat a Jogi Szemléből, 1893.

[8] Concha Győző, Bírálat Polner Ödön: Magyarország és Ausztria közjogi viszonya c. munkájáról, *Magyar Igazságügy*, XXXVI. k., 1891. Idézi: Takács Imre, Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. Tudománytörténeti tanulmány. Különlenyomat, *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Tomus I.*, 1959/1, 58.

[9] Buza László, Polner Ödön, a tudós. A 70 éves Polner Ödön irodalmi munkássága, in *Polner Ödön Emlékkönyv. Dolgozatok Polner Ödön egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára. I. kötet*, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935. 5.

a politikai opportunitásnak és ethikai kötelességszerűségnek az életben nagyon is ható s a közjoggal összeolvadó tényezőitől, hogy ekként világossá váljon, minek van az államban szoros ereje, mi az időleges helyzetnek parancsoló kívánalma, mi az erkölcsnek legmagasabb követelménye."[10]

Az akkoriban már a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara nyilvános rendkívüli tanáraként is oktató Polner Ödön pályafutása 1914-ben kapott lendületet, ugyanis ebben az évben nyert nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezést az újonnan alapított pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Közjogi és Politikai Tanszékére.[11] Két alkalommal a rektori tisztséget is betöltötte: az 1915–16-os tanévben a jogi kar rektori hatáskörrel felruházott dékánjaként, az 1918–19-es tanévben pedig már kinevezett rektorként működött. A Pozsonyi Tudományegyetem Pécsre költözése után Polner Ödön – noha az 1922–23-as tanévben az egyetem rektorává is megválasztották – a Szegedi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara meghívását fogadta el, ahol 1923 és 1935 között a Közjogi Tanszék professzoraként oktatott.

A pozsonyi és a szegedi időszak legértékesebb alkotásai közé azok a német, olasz és francia nyelven megjelenő művek tartoztak, amelyek a magyar alkotmányjogot röviden és jogászi szabatossággal összefoglalva mutatták be a külföldi olvasóközönség számára.[12] Legalábbis ezt emelték ki azon pályatársai, akik 1930-ban az MTA rendes tagjának ajánlották. „A német munka a háború előtti nagy Magyarország önállóságát iparkodik a német tudományos világ előtt kidomborítani s a háború előtti alkotmányunk tömör ismertetését nyújtja. Az olasz munka egy, a trianoni békekötés hatása alatt elterjedt tévhitet akar kiirtani s azokkal szemben, akik a magyar államot a világháborúban győztes nagyhatalmak alkotása gyanánt fogják fel, s az ezer éves magyar államnak, Európa egyik legrégibb államának a mai alkotmányát ismerteti a tőle megszokott tömör és világos szövegezésben."[13]

Amikor 1935-ben Polner Ödön 70. életévét betöltötte, professzortársai kétkötetes emlékkönyvvel lepték meg. Miközben az ünnepelt tudományos munkásságának bemutatása során Buza László, a nemzetközi jog professzora a fentebb hivatkozott idegen nyelvű alkotmányjogi munkákat a legértékesebb alkotásai közé sorolta, a méltatásba

[10] Magyar Tudományos Akadémia. Tagajánlások 1908-ban. Kézirat gyanánt, Hornyánszky Viktor Cs. és Kir. Udvari Könyvnyomdája, Budapest, 1908. 20–21, 20.

[11] Lásd Lengvári István, Az Erzsébet Tudományegyetem alapítása, a pozsonyi és budapesti évek története, *Per Aspera Ad Astra*, 2014/1. A jogi fakultás történetéhez lásd Kovács Kálmán, A pozsonyi Erzsébet tudományegyetem jog- és államtudományi kara (1914–1921), in Csizmadia Andor (szerk.), *Jogtörténeti tanulmányok V.*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1983. 143–167.

[12] Az említett művek: Edmund Polner, Das Staatsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Mittländer, in *Ungarn. Land und Volk, Geschichte, Staatsrecht, Verwaltung und Rechtspflege, Landwirtschaft, Industrie und Handel, Schulwesen, Wissenschaftliches Leben, Literatur, Bildene Künste,* Verlag des Franklin-Verein, Budapest, 1917; Ödön Polner, La costituzione attuale dell'Ungheria, Különlenyomat a *Pubblicazioni dell'Istituto per l'Europa Orientale* XVIII. kötetéből. Róma, 1929; Polner Ödön, La constitution de la Hongrie, Különlenyomat: *La Costituzione degli Stati nell'Età Moderna,* Milano, 1933.

[13] Magyar Tudományos Akadémia. Tagajánlások 1930-ban. Kézirat gyanánt. Budapest, 1930. 14–15. A tagajánlás Concha Győző, Finkey Ferenc, Angyal Pál, Illés József, Ereky István és Tomcsányi Móric nevéhez fűződik.

egy kis dorgálást is becsempészett. „Ezek a rövid összefoglalások bizonyára vázlatai annak a nagy publikációnak, mely közjogunk egész anyagát rendszerbe foglalja s melyet a magyar jogász-közönség nehezen vár, hogy Polner Ödön megajándékozza vele."[14] A várakozások ellenére Polner Ödön – pályatársai többségétől eltérően – nem jelentetett meg magyar nyelven alkotmányjogi összefoglalót. A két világháború közötti időszakban tartott egyetemi előadásairól ugyan *Magyar alkotmányjog* címmel készültek – a hagyatékban fennmaradt – terjedelmes gépiratos jegyzetek,[15] valamint szintén a hagyaték őrzi az ugyanebből az időszakból származó *Magyarország jelenlegi alkotmánya* című töredékes kéziratát is,[16] ám ezek a nyomtatásban meg nem jelent munkák nem juthattak el az olvasóközönséghez. Kötetünkben ezeknek a kéziratoknak a szemelvényeit is közzétesszük.

A két világháború közötti időszakban Polner Ödön számos tanulmányt szentelt az ún. közjogi provizórium alapintézményeinek, illetve alapkérdéseinek. Ezek közé sorolhatók a királykérdéssel, a jogfolytonossággal, a kormányzói jogkörrel és a választójoggal foglalkozó írásai. Az MTA rendes tagjaként *Az államélet néhány főbb kérdése* címen tartott székfoglaló előadás szövegét 1935-ben publikálta,[17] ugyanakkor közel 80 éves korában tette közzé a magyar Szent Koronával foglalkozó monografikus igényű munkáját.[18] A személye iránti megbecsülést jelezte, hogy Csekey István 1943-ban megjelenő *Magyarország alkotmánya* című kötetét Polner Ödönnek ajánlotta.

Noha a magyar közjogászok nesztoraként aposztrofált Polner Ödönt 1944-ben az MTA tiszteleti tagjának ajánlották, megválasztására csak a következő évben került sor. A javaslattevők kiemelték, hogy egész munkásságán az „alkotmány szelleme" vonul végig. A szigorú jogszerűség követelménye egyrészről, ami a nemzeti lét és az államiság fennmaradásának biztosítéka, másrészről pedig a Szent Korona tanából fakadó közjogias felfogás, amelynek értelmében a közhatalom a nemzetet illeti meg, illetve a közhatalom részesei hatalmukat „a nemzet nevében s a nemzet érdekében" gyakorolhatják. Az ajánlók hangsúlyozták továbbá, hogy tudományos működését bátran kifejti ott is, „ahol tetszetős és népszerű állásfoglalásokkal kell szembehelyezkednie".[19]

Ez a szembehelyezkedés akár a faji törvények elleni tiltakozásra is vonatkozhat, hiszen a nemzetiszocializmus térnyerése időszakában a már nyugállományú Polner Ödön azon kevesek közé tartozott, akik határozottan tiltakoztak a sajtó nyilvánossága

[14] Buza László, Polner Ödön, a tudós. A 70 éves Polner Ödön irodalmi munkássága, in *Polner Ödön Emlékkönyv. Dolgozatok Polner Ödön egyetemi ny. r. tanár születésének 70. évfordulójára. I. kötet*, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., Szeged, 1935. 1–58., 58.

[15] Polner Ödön, *Magyar alkotmányjog I–II.* Készítette Dr. Polner Ödön professzor úr előadásai alapján Mecsér József joghallgató. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/29–30.

[16] Polner Ödön, *Magyarország jelenlegi alkotmánya,* MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/31.

[17] Polner Ödön, *Az államélet néhány főbb kérdése.* Székfoglaló értekezés, Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1935.

[18] Polner Ödön, *A magyar szent korona felső részének kérdése,* M. Kir. Ferenc József Tudományegyetem Barátainak Egyesülete, Kolozsvár, 1943.

[19] Magyar Tudományos Akadémia. Tagajánlások 1944-ben. Kéziratul, Budapest, 1944, 18–19. A tagajánlás Moór Gyula, Tomcsányi Móric, Kuncz Ödön, Buza László, Balogh Jenő, Finkey Ferenc, valamint Kolosváry Bálint nevéhez fűződik.

előtt is az állampolgári jogegyenlőséget felrúgó ún. zsidótörvények elfogadása ellen. Az 1938. évi XV. tc. parlamenti beterjesztésekor, 1938. május 5-én hangsúlyozottan keresztény írók, művészek és tudósok tiltakozó nyilatkozatot tettek közzé a *Pesti Napló* című napilapban. „Minket keresztény hitünk, hazafias meggyőződésünk az ország európai hitéhez és nemzeti függetlenségünkhöz való ragaszkodásunk késztet arra, hogy soha ne tágítsunk az állampolgári jogegyenlőség elvétől, amelyet történelmünk legszebb korszakában, az európai magyarság legnagyobb elméi vívtak ki."[20] A tiltakozáshoz mindössze két jogászprofesszor adta a nevét: Polner Ödön mellett a Pécsi Tudományegyetemen közjogászprofesszora, Molnár Kálmán írta még alá a nyilatkozatot.

Amíg a körülmények megengedték, a második világháborút követően is részt vett a tudományos közéletben. Az 1848-as polgári forradalom centenáriumi ünnepségeinek időszakában Polner Ödön az MTA II. osztálya 1948. április 12-i felolvasóülésén *Az 1848. évi törvények* címen tartott előadást, amelyben az ún. áprilisi törvények közjogi jelentőségét domborította ki. Kötetünkben a hagyatékban fennmaradt előadás szövegét is közzétesszük. Jóllehet a kommunista-szocialista politikai fordulat után Polner Ödönt a Magyar Tudományos Akadémia 1949-ben a semmiféle jogosítvánnyal nem rendelkező ún. tanácskozó tagok közé sorolta, 1952-ben – 87 éves korában – életműve elismeréseként megszerezte a Magyarországon elérhető legmagasabb tudományos fokozatot, az állam- és jogtudományok doktora címet. Közel 90 éves volt, amikor családja kérésére megírta visszaemlékezéseit.[21] Még olvashatta ugyanakkor a szocialista államjogtudomány egyik fiatal képviselője, Takács Imre 1959-ben közzétett, *Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus* című tanulmányát. Takács Imre meglepő elismeréssel írt a pályakezdő Polner Ödön – fentiekben is említett – történeti és dogmatikai szempontból egyaránt alapos és pontos tudományos munkáiról, mint amelyek a 19–20. század fordulóján Magyarországon eloszlatták a közjogi dogmatizmus iránti bizalmatlanságot.[22] Polner professzor két évvel később, matuzsálemi életkorban Szegeden hunyt el családja körében.

Polner Ödönt méltató nekrológjának kéziratában Csekey István, a Pécsi Tudományegyetem nyugalmazott közjogászprofesszora – mintegy az életút összegzéseként – az alábbiakat emelte ki: „A magyar alkotmányjogban nem volt erősen vitatott kérdés, amelyben ki ne fejtette volna döntő sikerrel jogászi nézetét. Jogi felfogását az sem befolyásolta, ha ellenkezett a hatalmasok óhajával. Így emeljük ki, hogy amikor a Bethlen-kormány kellő időben nem tudta a választójogi törvényt megalkottatni az országgyűléssel 1922-ben ún. alkotmányjogi értekezletet hívott össze, amelynek hivatása volt szakvéleményt adni abban a kérdésben, hogy megengedhető-e a választójog rendeleti úton való szabályozása. Az egyházi és főméltóságokból és egyetemi tanárokból álló értekezleten egyedül nyilatkozott a rendelettel való szabályozás ellen, mert

[20] Írók, művészek, tudósok deklarációja a magyar társadalomhoz és a törvényhozás tagjaihoz, *Pesti Napló*, 1938. május 5. 2.

[21] Polner Ödön, *Emlékeim (Nagyapától)*, Corner, Budapest, 2008.

[22] Takács Imre, Polner Ödön és a közjogi dogmatizmus. Tudománytörténeti tanulmány. Különlenyomat, *Acta Facultatis Politico-Iuridicae Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös nominatae. Tomus I.* 1959/1.

volt erkölcsi bátorsága minden melléktekintetben felülemelkedve egyedül a szigorú jogszerűséghez ragaszkodni."[23]

*

A kötetben egyrészről közöljük *Az 1848. évi törvények* című előadás szövegét, másrészről pedig szemelvényeket teszünk közzé a *Magyar alkotmányjog* című előadásjegyzetből, valamint a *Magyarország jelenlegi alkotmánya* című kéziratból.

Polner Ödön hátrahagyott írásai között maradt fenn az MTA II. Filozófiai, Társadalmi és Történelmi Tudományok Osztálya 1948. április 12-i felolvasóülésén tartott, *Az 1848. évi törvények* című előadásának publikálatlan szövege. Az 1848-as polgári forradalom centenáriumáról az MTA méltó módon emlékezett meg. Ehhez illeszkedtek a II. osztály felolvasóülésein elhangzott előadások is. Lukinich Imre osztálytitkár előzetesen levélben kérte fel Polner Ödönt, a Szegedi Tudományegyetem nyugalmazott közjogászprofesszorát, az MTA tiszteleti tagját az egyik felolvasás megtartására. „Most, hogy újból megválasztottak osztálytitkárnak s ezzel reám hárult a centenáris előadások megrendezése, elsősorban azokhoz fordulok, akiktől várhatom kötelességem teljesítésének megkönnyítését. Ezek közé tartozol elsősorba Te, kedves Ödön. Hozzád fordulok tehát azzal a kéréssel: nem tudnál-e nekem olyan felolvasást szállítani, amely az 1848-i törvények közjogi méltatását tartalmazná."[24] Polner Ödön – miként ez válaszleveléből kiderül – készséggel elvállalta a felkérést: „épen befejezéshez közeledtem a Magyar Jogászegyletben szándékolt előadásom tervezetének, amelynek tárgya a 48-as centenárium alkalmából a miniszteri felelősség törvényeink szerint. Ez tehát elég közel áll ahhoz a kérdéshez, amelyről akadémiai felolvasásra felkérsz, t. i. az 1848-i törvények közjogi méltatása. Ezt tehát szívesen és örömmel vállalom. Megírásával, azt hiszem, február közepéig elkészülök úgy, hogy akkor a kéziratot elküldhetem. De ez valóban csak kézirat lesz s nem kopogtatvány, mert azt most nem igen van módom elkészíteni. Elég lesz-e az?"[25] Lukinich Imrét kielégíthette a válasz, hiszen arról biztosította Polner Ödönt, hogy a maga részéről meg van győződve arról, hogy a felolvasás „messze ki fog magasodni a centenáris termékek közül".[26] Polner Ödön előadása a II. osztály 1948. április 12-i felolvasóülésén Heller Farkas elnöklete, az osztály tizenkét tagja, valamint Voinovich Géza, az MTA főtitkára jelenléte mellett hangzott el.[27] Az előadás szövege végül nem kézirat, hanem a szerző autográf javításaival és kiegészítéseivel ellátott gépirat formájában készült el, illetve maradt fenn.

[23] Csekey István, *Polner Ödön. Pécs, 1961. február 20.* MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4706/88.

[24] Lukinich Imre levele Polner Ödönnek. Budapest, 1948. január 21. MTA Könyvtára Kézirattára. Régi Akadémiai Levéltár. K. 1260. A II. osztály iratai 1943–1949.

[25] Polner Ödön levele Lukinich Imrének. Szeged, 1948. január 24. Ugyanott.

[26] Lukinich Imre levele Polner Ödönnek. Budapest, 1948. március 24. Ugyanott.

[27] Jegyzőkönyv a Magyar Tudományos Akadémia II. osztályának 1948. április hó 12-én, hétfő délután 5 órakor tartott felolvasó üléséről. MTA Könyvtára Kézirattára. Régi Akadémiai Levéltár. K. 1538. A II. Filozófiai, Társadalmi és Történelmi Tudományok Osztálya üléseinek jegyzőkönyvei.

Polner Ödön *Az 1848. évi törvények* című kiadatlan előadása is a szerző dogmatikai-történeti iskolához tartozásáról tanúskodik, amennyiben az 1848-as jogalkotás több modern intézményét is a magyar alkotmány szerves fejlődéséből vezeti le, vagy legalábbis azok előzményeit megtalálni véli a letűnt korok közjogában. Ez részben indokolt, így például a miniszterek (korábban a király tanácsadói) jogi felelőssége tekintetében, máskor azonban az organikus fejlődés melletti érvelés erőltetettnek tűnik, így az, amely a király és az Országgyűlés közti, a nádor személyének kiválasztását illető konszenzus követelményében a parlamentáris kormányforma által megkívánt politikai felelősség elvének előzményét látja.

Az 1848. áprilisi törvényekben tehát Polner Ödön kevésbé látott a történeti alkotmány egész jellegét alapjaiban megváltoztató jogalkotást, s inkább a magyar alkotmány folytonosságára, illetve megújulására helyezte a hangsúlyt.

Szemmel láthatóan fontosnak tartotta azt is, hogy az alkotmányfejlődés elemzése során kimutassa a változások sajátosan magyar jellegét, specialitását, még olyan intézmények vagy eljárások esetében is, amelyeket az Országgyűlés nyilvánvalóan külföldi minták alapján hozott létre, vagy változtatott meg.

Polner előadása alapos és tényszerű, néhány, a megírásának idejében vitatott kérdésben mégis határozottan állást foglal. Így például a független magyar felelős minisztériumot, illetve a politikai felelősség gyakorlatát az angol alkotmányos felfogás „francia prizmán áttört utánképzésének" tartja, jóllehet a 19. század végi, 20. század eleji hazai politikai és közjogi irodalomban ez nem volt általánosan elfogadott álláspont.[28] De említeni lehet azt az – e helyütt nem bizonyított – véleményét is, amely szerint a parlamentáris kormányforma a gyakorlatban kialakult Magyarországon 1867 után.

A tárgyilagos elemzésből kissé kilóg az az érdekes latolgatás is, amely szerint, ha István főherceg 1848 szeptemberében elfogadja a Kossuth által neki felajánlott koronát, lényegesen másként alakulhatott volna az ország sorsa mind belső, mind pedig nemzetközi viszonyait illetően.

Érdekes, bár más hazai szerzőnél nem ismert az az eszmefuttatás, amely a rendi és a népképviseleti elv közötti különbséget nem abban látja, hogy az országgyűlési képviselők mandátuma kötött vagy kötetlen (azaz hogy a választók által utasíthatók-e, illetve visszahívhatók-e, vagy sem), hanem abban hogy a képviselők kit és milyen minőségben képviselnek. E jellemzők azonban aligha választhatók el egymástól – mindenesetre az erről szóló, utólag kézírással beillesztett szövegrész nem bocsátkozik részletesebb elemzésbe.

Végül kiemelendő Polner azon meglátása, amely szerint az 1848. évi törvények alapvetően arra irányultak, hogy Magyarországon is érvényesítsék a francia forradalom hármas jelszavának értékeit, vagyis a szabadságot, az egyenlőséget és a testvériséget, de forradalom nélkül, törvényhozási úton, s így mentesen az olyan szélsőségektől,

[28] Lásd ehhez Mezey Barna, Alkotmányos vagy parlamentáris monarchia? in Fűrész Klára – Kukorelli István (szerk.), Ünnepi kötet Schmidt Péter egyetemi tanár 80. születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006. 162–170. és Szente Zoltán, *Kormányzás a dualizmus korában. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867–1918.* Atlantisz Kiadó, Budapest, 2011. 277–299.

amelyek ezen értékek erőszakos megvalósítása során szoktak jelentkezni. Polner Ödön meggyőzően érvel amellett, hogy az áprilisi törvények tematikájuk alapján e három elvnek megfelelően csoportosíthatók. Arról pedig, hogy e törvények, s rajtuk keresztül e fennkölt értékek a következő években még részben sem valósultak meg, nem az 1848-as törvényhozók tehettek.

A *Magyar alkotmányjog* című két részből álló előadásjegyzetet az 1930-ban a Szegedi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán végbizonyítványt szerzett Mecsér József (1908–1959) készítette. Ebből következően a jegyzetek az 1920-as évek második felében tartott alkotmányjogi előadásokon elhangzottakat rögzítik. A közlésre kiválasztott szemelvényekben Polner Ödön az 1918–19-es forradalmak utáni legfontosabb közjogi problémákat tárgyalja. Ennek során mindenekelőtt néhány, a jogfolytonosság, az állami önállóság és szuverenitás, valamint az államforma kérdéseivel kapcsolatos álláspontot igyekszik cáfolni, anélkül azonban, hogy – szemben néhány más cikkével[29] – megjelölné a vitatott nézetek képviselőit vagy forrásait. Mindenesetre annyi megállapítható, hogy az 1920-as években a Nemzetgyűlésben, illetve a politikai sajtóban és a szakmai folyóiratokban kibontakozó élénk közjogi (és politikai) vitapontokban fejtette ki nézeteit. A szöveg alapvetően az 1920–21-ben kialakult, akkor még ideiglenesnek gondolt, de később tartóssá vált közjogi rendezés igazolására irányult.

A közölt szemelvényben Polner elsőként a forradalmak után visszaállítani kívánt jogfolytonosság kérdésével foglalkozik, a kor uralkodó nézeteinek megfelelően megkülönböztetve annak alaki és anyagi változatát. Legfontosabb – az alkotmányos folytonosság biztosításának módjára vonatkozó – érve szerint a megszakított jogfolytonosság is orvosolható a szokásjog útján, vagyis lényegében azáltal, hogy a társadalom elfogadja az új közjogi berendezkedést. Polner azonban nem fejti ki, hogy ez miért jelenti a jogfolytonosság helyreállítását, s miért nem egy új alkotmányos struktúráról van szó: ha az alkotmányos rendszer akár lényeges változása is jogfolytonosnak számít, ha a nép elfogadja, akkor maga a jogfolytonosság fogalma válik üressé, s bármilyen alkotmányos változás (akár egy új írott alkotmány elfogadása) is jogfolytonosnak tekinthető, ha azzal szemben nem tör ki forradalom. Mindenesetre feltűnő az érvelés belső logikai ellentmondása, amely előbb megállapítja a jogfolytonosság két lehetséges változatát, majd egy harmadik megoldást említ annak helyreállítására.

A szöveg arról sem tesz említést, hogy mennyi idő kell egy új közjogi rend szokásjogi alapú legitimálásához, a szerző szerint mindenesetre az 1920-ban létrejött jogrend már az előadás megtartásának idején ilyen módon elfogadásra került, sőt „a további fejlődést nem képzelhetjük másképp, mint ezen az alapon".

A magyar állam önállóságával kapcsolatos eszmefuttatások is részben ellentmondásosak: egyrészt megjelenik bennük az az állítás, amely szerint a Pragmatica Sanctio „csak az uralkodó személyazonosságát jelentette" Magyarország és a Habsburg Bi-

[29] Így például egy 1920-es cikke kifejezetten Kmety Károly, egy 1931-es írása pedig Molnár Kálmán nézeteivel vitatkozott. Lásd Polner Ödön, A trón megüresedésének és betöltésének kérdéséhez, *Magyar Jogi Szemle*, 1920/4, valamint Polner Ödön, Jogfolytonosság és ideiglenes alkotmány, *Jogállam*, 1931. január.

rodalom más országai és területei között, az 1790. évi X. tc. pedig „az uralkodó személyazonosságán kívül minden más egységet és közösséget kizár", ugyanakkor Polner ugyanebben az írásában hosszasan értekezik az 1723. évi II. tc.-be foglalt „együttes birtoklás" kitétel és a trónöröklés kapcsolatáról, míg az 1790-es törvény szerint az uralkodó a kormányszéken keresztül hívja össze a magyar országgyűlést, és gondoskodik (nyilvánvalóan a bécsi udvari hatóságokon keresztül) az ott elfogadott törvények végrehajtásáról. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy az ország önállóságának olyan – a valóságnak nem teljesen megfelelő – igazolása, amely szerint Magyarország és a Habsburg Birodalom többi része (az 1867. évi kiegyezési törvény megfogalmazása szerint pedig „az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok") közötti viszony a perszonálunióra korlátozódott, nem Polner egyéni véleménye volt, hanem a dualizmus korában is általánosan elfogadott, illetve terjesztett nézet volt a hazai közjogászok között. Kötetünkben azonban az ezzel szemben álló véleményre is találhatók példák, amelyek szerint 1867-től a két ország között „reálunió" volt (lásd például Buza vagy Barabási Kun írását). Az utóbbi felfogással viszont nehezen lett volna összeegyeztethető a magyar állam teljes körű önállóságának, illetve szuverenitásának igénye, ezért az nem is vált általánossá a hazai közjogászok körében (szemben a dualizmus kori osztrák alkotmányjogászok véleményével, akik pedig a Birodalom – az Osztrák–Magyar Monarchia – egységének igazolására törekedtek.)

A magyar államiság jellemzői között Polner hivatkozik a területi integritás védelmének kötelezettségére, amely ugyan történetileg elsősorban a király kötelezettsége volt, ugyanakkor nyilvánvalóan fennállt a királyi hatalom gyakorlásának szünetelésekor is (a szerző utal is a kormányzói eskü szövegére). A nemzetközi realitások tükrében nem meglepő, hogy itt elsősorban az államterület megóvásának alkotmányos parancsáról esik szó, de Polner – összhangban a kor területi revíziós politikájával – az elvesztett egykori állami törzsterületek visszacsatolásának kötelezettségére is utal, sőt e követelményeknek saját – modern – elnevezéseket („integritási", illetve „visszacsatolási" szabály) is kreál.

A hagyományos, illetve uralkodó közjogi nézetnek felel meg Polner azon tétele is, amely szerint „[a] magyar állam monarchia", amelynek két alkotóeleme a nép és az uralkodó. Az ezeréves monarchikus hagyomány (amely „jóformán megszakítás nélküli") az állam monarchikus természetére, vagy másképpen, az államiság és a monarchia fogalmainak egybeesésére utal.

Az államforma kérdése 1919 augusztusától – a Tanácsköztársaság bukásától – kezdve az egyik legfontosabb politikai, illetve alkotmányos ügy volt, amely ugyan szorosan összefüggött a jogfolytonossággal, mégis önálló témaként (is) napirenden volt. Polner szerint a királyság államformája ténylegesen már 1919. augusztus 9-én helyreállt, mivel az aznap megalakult, Friedrich István vezette kormány „lényegileg visszaállította a régi alkotmányt", jogilag pedig az 1920. évi I. tc.-vel, mert bár e törvény explicit módon nem döntött az államformáról – illetőleg elhalasztotta az államfői hatalomgyakorlás módjáról való végleges rendezést –, azzal, hogy hatályon kívül helyezte a Népköztársaság és a Tanácsköztársaság idején hozott jogszabályokat, e tekintetben tulajdonképpen

a korábbi állapotot, vagyis a királyságot állította helyre. Ugyanakkor, mivel a királyi hatalom gyakorlása szünetelt, a Nemzetgyűlés ideiglenesen kormányzót választott, aki Polner megjelölése szerint „nem alkotóeleme, csak szerve az államnak", ami azt jelenti, hogy alkotmányjogi értelemben nem egyenrangú a nemzettel (ténylegesen az akkori Nemzetgyűléssel).

Polner szövege tartalmaz néhány bekezdést a Magyar Királyság természetéről is, ami figyelemre méltó a monarchia vélt demokratikus jellegének megértése szempontjából. A hazai közjogászok között egyöntetű álláspont – amely szerint a magyar monarchia „korlátolt", azaz korlátozott királyság – igazolására szerzőnk azt hozza fel, hogy a királyi hatalom népi átruházáson alapul. Szerinte hosszú ideig ez volt az alapja a választott királyságnak is, később pedig a Szent Korona-tan Werbőczytől származó azon tételének is, amelynek értelmében a királyt a nemzet koronázza meg. Polner nem mondja ki, hogy ez a felfogás összeegyeztethetetlen a népszuverenitás elvével (hiszen a szuverenitás alanya a Szent Korona), de sokatmondó, hogy nem is használja ezt a kifejezést. A nép (a nemesség) ugyanis ebben az elméletben nem a hatalom folyamatos forrása, hanem csupán a királyi hatalom ősforrása, ezért jelenik meg Polnernél is a Hármaskönyv azon utalása, amely szerint az uralkodás és az országlás jogának átruházása a közösség által még Szent István királlyá koronázásával történt.

Látszólag kevéssé elvont Polner érvelése a királyság „legújabb", azaz 1921-től számított jellemzése tekintetében, valójában azonban a trónutódlás kérdésének tárgyalása során az egészen konkrét érvek absztrakt, illetve nem egyértelmű történeti megfontolásokkal keverednek. Polner szerint például a királyválasztás jogát sohasem törölték el, a Habsburg-ház fiú-, majd leányöröklési jogát elismerő törvények csupán „felfüggesztették" azt, amely azonban azzal, hogy az 1921. évi XLVII. tc. megszüntette a Habsburg-ház trónöröklési jogát, „feléledt". A szöveg alapján úgy tűnik, mintha a történeti alkotmánynak is lenne valamilyen magja vagy eredeti, örök formája, amelynek nemcsak az állam monarchikus jellege a része, hanem a királyválasztás nemzet általi joga azzal a megkötéssel, hogy mindig a „királyi nemzetség" (ami alatt az uralkodó dinasztiát érti) köréből kell megválasztani az uralkodót. Polner szerint ugyanis az 1687 előtti királyválasztási jog „nemzetséghez kötött" volt, vagyis az Országgyűlés mindig az uralkodócsalád (a Habsburg–Lotharingiai-ház) tagjai közül választott királyt. Ennek bizonyítékát nem jelöli meg, de vélhetően vagy az I. Ferdinánd 1526. évi királlyá választásával kezdődött és később töretlen gyakorlatra, vagy az 1547. évi V. tc.-re gondolt, amelyben a rendek kijelentették, hogy magukat „örök időkre alávetették" „nemcsak Ő felsége [I. Ferdinánd], hanem örökösei uralmának és hatalmának".

Polnert a királykérdésben elfoglalt álláspontja alapján a szabad királyválasztók körébe kell sorolnunk, figyelemre méltó azonban, hogy másokhoz képest ezt részben eltérő módon indokolta. Érvelése arra irányult, hogy a királyi szék betöltésének módját sem IV. Károly 1918. november 13-i eckartsaui nyilatkozata (amelyben a király lemondott az államügyek vitelében való részvételről, és előre elfogadta az államformáról hozandó döntést), sem pedig az 1920. évi I. tc. (amely ideiglenesen kormányzói tisztséget hozott létre, és rendelkezett a kormányzó jogállásáról) nem érintette. Erre vonatkozóan

ugyanis csak az 1921. évi XLVII. tc. rendelkezett, amely „a királyság ősi államformájának" „változatlan fenntartása" mellett nemcsak azt állapította meg, hogy „IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek", hanem azt is, hogy hatályát vesztette minden olyan jogszabály (ideértve elsősorban a Pragmatica Sanctiót), amely a Habsburg-ház trónöröklési jogát tartalmazta, „és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt".

Az előadásokban Polner azokra az aggályokra is igyekszik választ adni, amelyek a Habsburgok trónöröklési jogát megszüntető 1921. évi XLVII. tc.-vel szemben fogalmazódtak meg. Egyrészt azt próbálja igazolni, hogy a Nemzetgyűlésnek joga volt a trónöröklés szabályainak módosításához (vagyis a Habsburg-ház trónfosztásához). Ennek alátámasztására arra utal, hogy az 1920. évi I. tc. csak ideiglenesen rendezte a főhatalom gyakorlását, kétséges azonban, hogy ez a Habsburgok detronizálását kimondó törvényre is igaz volt-e (még ha a királyi szék betöltését illetően továbbra is ideiglenes volt a helyzet). Ám Polner másik érve ezt a nehézséget is kiküszöbölte a történeti alkotmány azon állítólagos elvének felidézésével, hogy a királyi hatalom „távollétében" a nemzet önmaga jogosult arra, hogy saját sorsa és államszervezete felett korlátozás nélkül rendelkezzen. Itt azonban elmaradtak a történeti érvek, csupán a magyar alkotmány „évszázados gyakorlatára" történt utalás.

A Nemzetgyűlés legitimitását kétségbe vonó véleményeken túl Polner azt az érvet is igyekszik megcáfolni, amely szerint a Habsburgok trónöröklési jogát eltörlő törvény azért nem érvényes, mert azt kényszer hatására – a győztes antanthatalmak nyomására – fogadta csak el a Nemzetgyűlés. Itt egyfelől arról van szó, hogy ez a törvény nem utalt ilyen külső kényszerre (amit pedig egy ugyanabban az évben elfogadott másik törvény megtett), ami azt sugallja, hogy valóban problémás lehet a kényszerből megszavazott törvény, ugyanakkor elfogadásának körülményeiből a szerző azt a következtetést vonja le, hogy „ezt a törvényt nem kényszer folytán szavazták meg". A megközelítés alapvetően apologetikus, a rendszer közjogi alapjait védelmező szándékáról azonban talán az az érv árulkodik legjobban, amelyik arra vonatkozik, hogy még ha kényszer alatt fogadta volna is el a Nemzetgyűlés a detronizációt, annak tényét jogérvényesen csak maga a Nemzetgyűlés mondhatná ki a törvény hatálytalanításával.

A *Magyarország jelenlegi alkotmánya* című – feltehetően szintén az 1920-as évek második felében készült – kézirat részlete tartalmi szempontból sok átfedést mutat az előadásjegyzetekkel, közlését mégis azért tartottuk fontosnak, mert néhány vonatkozásban kiegészíti azt. Itt például már több utalást is találunk arról, hogy Polner miért tekintette a 1920-ban összeült egykamarás Nemzetgyűlést szuverénnek, következésképpen pedig, hogy annak rendelkezéseit az államfői jogkörök ideiglenes gyakorlásának módjáról, illetve a trónbetöltés rendjének megváltoztatásáról a szokásjog által törvényesítettnek. Mindezt szerinte az bizonyítja, hogy a Nemzetgyűlés összehívásához a nemzet hallgatólagosan hozzájárult, mert ahol lehetett, a választásokat „ellenvetés nélkül" megtartották, a megválasztott Nemzetgyűlést „minden állami tényező elismerte", s általában is elfogadták – azaz végrehajtották – a döntéseit. Így pedig rendelkezései immár „véglegesen és szervesen" beilleszthetők a történeti alkotmányba, vagyis tulajdonképpen annak szabályszerű megváltoztatását jelentik.

Ebben a szövegrészben is megjelenik az a vélemény, hogy már a rövid életű Friedrich-kormány – legalábbis elvileg – visszaállította a régi alkotmányt, amely 1918. november 16-ig állt fenn, vagyis amelynek folytonossága a Népköztársaság kikiáltásával szakadt meg. Azért csak „elvileg", mert a külső, kényszerítő körülmények miatt annak egyes intézményeit ideiglenes intézkedésekkel pótolni kellett. De az érvelés lényege ezúttal még egyértelműbben kifejtve az, hogy az 1920. évi I. tc.-vel, illetve a Nemzetgyűlés által hozott más törvényekkel nem jött létre új alkotmány, mert azok fenntartották „a magyar állam ezeréves fejlődésű alkotmányát", amelyet csupán kiegészítettek, illetve módosítottak. Az továbbra is íratlan, történeti alkotmány, amely éppúgy különböző korokban született törvényekből és „szokásjogi megállapodásokból" áll, s amely csak az angol alkotmányhoz hasonlítható.

A szövegben még megjelenik néhány szokásos közjogi toposz (mint például, hogy a jelenkori személyes szabadság az Aranybulla 2. cikkén alapul, vagy hogy a Szent Korona-tan „teljesen azonos" „az alkotmányos királyság modern elméleteivel"), de ezek inkább már csak odavetett rövid kinyilatkoztatások.

A közlendő Polner Ödön-szövegek, amelyek a Horthy-korszak közjogi megalapozását kívánták összhangba hozni a történeti alkotmánnyal, eleve lehetetlen dologra vállalkoztak. Hiába dolgozta ki a magyar közjogtudomány a történeti alkotmány átmentésének céljából – amit a kor legtöbb politikusa részéről őszinte törekvésnek tarthatunk – az alaki és anyagi jogfolytonosság doktrínáját, a valóságban egyik sem érvényesült 1919 után: a korábbi alkotmányos berendezkedés megszűnt, s számos alapvető eleme sohasem került visszaállításra. Ez talán nem is lett volna olyan nagy probléma,[30] hiszen a magyar közjog 1790 után, 1848-ban és 1867-ben is alapvetően megváltozott, modernizálódott vagy éppen sajátos módon stabilizálódott, ami indokolt, sőt elkerülhetetlen volt 1919 után is. A trianoni szerződés által területében és lakosságában is súlyosan megcsonkított Magyarországon azonban a politika legfőbb céljává az elvesztett területek és népesség visszaszerzése vált, amely törekvés egyik legfontosabb legitimációs bázisa a történeti jog, az ősidőktől fogva önállónak és egységesnek tekintett vagy láttatott magyar államiság volt, amelyre azután más, főleg politikai érvek (a kereszténység védelme, a Nyugat és a Kelet találkozási pontja, a magyar kultúrfölény stb.) épültek. Ezt a politikai igényt szolgálta a történeti alkotmány folytonosságának bizonygatása a magyar közjogászok nagy része által. Ezért volt olyan fontos a jogfolytonosság igazolása, amelyhez a rendkívül gazdag és változatos magyar közjogtörténetből némi találékonysággal bőven lehetett érveket találni. Ám bármennyire hajlékony volt is a magyar történeti alkotmány, s bármennyire kreatívak voltak is a kor közjogászai, az 1918 előtti közjogi berendezkedés a háborús vereség, illetve az 1918–19-es forradalmak után oly mértékben omlott össze, illetve változott meg, hogy annak tényleges folytonosságát – elsősorban a győztes antanthatalmak ellenállása, másodsorban a belpolitikai megosztottság miatt – semmilyen módon nem lehetett (volna) biztosítani.

[30] Ahogy ilyen álláspontot képviselt Szontagh Vilmos kötetünkben közölt írása.

Polner Ödön:
Az 1848. évi törvények

1. Az 1848. évi törvények nagy változást és átalakulást jelentettek az addigi alkotmányos állapotokon, de régi történelmi alkotmányunknak szerves fejleményei voltak. Harmincegy törvény jött létre akkor. Megalkotta őket az 1847. november 7-re összehívott és az 1848. évi április 11-én bezárult országgyűlés. Három nagyobb csoportba oszthatók. Az első a legnagyobb; ebbe azok a törvénycikkek tartoznak, amelyek alkotmányjogi természetű rendelkezéseket tartalmaznak; számuk összesen 19. A második csoportot a 8, szociális és gazdasági természetű törvény képezi és a harmadik, a legkisebb, csak négy cikkelyből áll, amelyek kulturális kérdésekkel foglalkoznak.

   E három csoport fontossága nem a bennük foglalt rendelkezések számától függ. Mind a három csoport rendelkezései nagyjában egyforma súlyúak. Az elsőbe tartozók közül kettő (az I. és a II.) személyekkel kapcsolatos; az egyik József nádor emlékét örökíti meg, a másik István nádor megválasztását iktatja törvénybe. Mind a ketten kimagasló szerepet töltöttek be Magyarország alkotmányos fejlődésében. Két törvénycikk (a VI. és VII.) Magyarország területi épségét állítja helyre, az ún. Részek visszacsatolását és az Erdéllyel való egyesítést mondván ki; kettős általános természetű, ti. a VIII., a közös teherviselésről szóló, amely a második csoportbeliekkel is kapcsolatos és a nemzeti szint és az ország címerét régi jogaiba visszahelyező XXI. tc., amely az ország függetlenségét volt hivatott kifejezni. A többi tizenhárom az államhatalmi szervezeteknek átalakítására és részben új hatalmi szerv létesítésére vonatkozik.

   Ez utóbbiak közül mégis a legfontosabb és legismertebb a III. tc., amely a független magyar felelős minisztériumot[31] állította fel. Az 1848. évi törvények megalkotására irányuló mozgalom jóformán ennek a jegyében folyt le, mert ez a törvény volt az, amely a kívülről jövő nyomás alól való felszabaditást volt hivatott meghozni; az egész további átalakítás és fejlődés tehát ezen a törvénycikken fordult meg. Nem különben jelentékeny tárgyú két törvény volt a IV. cikk, az országgyűlés évenkénti üléseiről és az V., az országgyűlési követeknek a népképviselet alapján való választásáról.

[31] A korabeli szóhasználat szerinti „minisztérium" kifejezés alatt a kormányt értették.

A nádori méltósághoz kötött hivatalokról, a pest megyei főispánságról, s a jászkunkerületi főkapitányságról szóló XXVIII. tc. csekélyebb jelentőségű, míg az a hét törvénycikk: a XVI. és XVII., XXIII. és XXIV., s végül a XXV., XXVI. és XXVII., amelyek a helyhatóságoknak (vármegyéknek, szab. kir. városoknak, községeknek és a négy: jász-kun, hajdú- és két tengermelléki szabad kerületnek) új, de csak ideiglenes szervezetét szabályozták, nélkülözhetetlen rendelkezéseket tartalmaztak. Az ország közhivatalnokainak jogi helyzetéről a XXIX. tc. általánosságban intézkedett, az utolsó pedig, a XXII. tc., a nemzeti őrsereget szervezte, mint új alkotmányos intézményt.

A második csoportba tartozó nyolc törvény közül egy az ősiségnek, ennek a Nagy Lajos kora óta a nemességre fennállott jogszabálynak elvi eltörlését mondja ki; hat (IX-XIV.) a jobbágyok felszabadítására, s a vele kapcsolatos kártérítésre, valamint az ennek megkönnyítése céljából felállitandó hitelintézetre vonatkozik, egy pedig, a XXXI., a szükségesnek elismert vasútépítési és vízszabályozási munkálatokat biztosítja.

A harmadik csoportba tartozó négy törvénycikk közül az első (a XVIII.) a sajtótörvény, a második (a XIX.) a magyar egyetemről szól, a harmadik (a XX.) a vallás dolgát tárgyazza, a negyedik pedig (a XXI.) a színházakra nézve tartalmaz ideiglenes rendelkezést. A legtöbb közülük szintén csak ideiglenes hatályú volt, a nyugodtabb időkre hagyván fenn a végleges rendezést, de a legfontosabbak, igy a felelős minisztériumról, az országgyűlés évi ülésezéséről, az ország területi épségéről szólók, s a szociális és gazdasági intézkedéseket tartalmazó második csoportbeliek, valamint három kulturális természetű, már véglegesen rendezték tárgyukat.

A három csoport mindegyike egy-egy nagy eszmét valósított meg. Az első főként az ország függetlenségét, amely régebbi törvényeink ellenére hosszú időn keresztül el volt nyomva. A második részben kapcsolatosan az elsővel is, a polgári jogegyenlőséget, amely azelőtt csak szűkebb körben állott fenn, s amelyet akkor a nemeskeblű nagylelkűség és keresztyén emberszeretet szellemében általánosítottak; és a harmadik a gondolat és hit nyilvánításának félelemmentes szabadságát, amelynek hiánya az előhaladásnak és javításnak mindig sajnálatos kerékkötője.

2. E harmincegy törvény között vannak olyanok, amelyekre azt lehetne mondani, hogy külföldről átvett idegen intézmények, utánzatok. Különösen kettő ilyen, az, amelyet a legjelentékenyebbnek jeleztem: a felelős minisztériumról szóló és az, amely a nemzeti őrsereget szervezi. Ez állitásban van is, nincs is igazság. Kétségtelenül úgy látszik, hogy a felelős minisztérium intézménye, feleletre vonási módja, s ezzel kapcsolatban a parlamenti kormányzás gyakorlata angol alkotmányos felfogásnak francia prizmán áttört utánképzése. Azt sem lehet tagadni, hogy a nemzeti őrsereg felállítása francia mintára vall. S ha ez igy van, akkor azt, amit alkotmányunk szerves fejlődéséről állítottam, erre a két intézményre nem lehetne mondani. Azonban, ha közelebbről megvizsgáljuk őket, akkor reá jövünk, hogy az intézmények egyikének csak a külső formája, mondhatjuk, ruházata idegenszerű, de ami benne rejlik, a lényege, az a szerves alkotmány fejlődésnek az eredménye, azokból az alapelvekből,

amelyeknek csírái és kezdeményei, ha nem is tökéletes alakban, bent voltak régi történelmi múltunkban is; a másik pedig kívülről átültetett csemete volt ugyan, de nem is bírt gyökeret verni.

3. Lássuk mindenekelőtt e szempontból a magyar felelős minisztériumról szólót.

E törvény a minisztérium felállításának és felelősségének szabályozásán kívül még két fontos dologról rendelkezik, ti. a nádori állás jogköréről és az országgyűlésnek költségvetési jogáról.

A nádori állás egyik legrégibb intézménye volt alkotmányunknak. Méltósága mindjárt a királyé után következett, amint azt a 1791: V. tc. megállapította. Történelmileg kétféle jogköre fejlődött ki, úm. a rendes nádori jogköre és a rendkívüli, helytartói jogköre. Rendes nádori jogköre részben főbírói, részben fő hadvezéri, részben pedig, s ez az igazán jellemzője, mint a király első és legfőbb tanácsosának, általános kormányzati volt. Ide tartozott a király és az ország közötti ellentétek kiegyenlítése, és ebben benne van az a hivatás, amelynek célja az, hogy a legfelsőbb kormányzat az ország népe érdekének és ezen alapuló kívánságának megfelelően működjék. E jogkörbe tartozóan ő volt az országgyűlés elnöke is.

Ennek folytán az állás betöltésének módja olyan volt, amely biztosította, hogy az a király és az országgyűlés közös megegyezésével történjék. Már egy igen régi törvényünk (az 1231: III. tc.) kimondta, hogy ha a nádor az ország ügyeit rosszul intézné, a király az ország lakóinak kérelmére el fogja bocsátani, s másikat fog helyébe tenni. Végül kialakult a királyi jelöltek közül az országgyűlés által való megválasztás.

A nádori állás tehát és rendes hatáskörében való működése az állam mind a két tényezőjének, az államfőnek és a népi szervnek kölcsönös bizalmán alapult.

Ez ugyanaz a gondolat, amelyet az újabb időkben a parlamenti kormányrendszernek ún. politikai felelőssége valósított meg.

4. A nádor rendkívüli, vagyis helytartói jogköre főként arra az esetre szólt, midőn a király távollét, vagy egyéb okok miatt nem gyakorolhatta királyi jogait.

Erre az esetre az 1485. évi ún. nádori cikkek 10-e megállapította, hogy a nádor mindazt megteheti, amit a király, kivéve a kegyelmezést, a koronára háramló birtokok adományozását, s néhány oly intézkedést, amelyek régi szabálynál fogva közvetlenül a királyra tartoztak. Hogy melyek ezek, azt nem írta körül. Kétségtelen, hogy ilyenek voltak a törvények szentesítése, az egyháznagyok és országos főméltóságok kinevezése, stb.

A helytartói hatáskör majdnem állandóan megillette volna nádorainkat, mert az utolsó 400 év alatt királyaink Bécsben székelvén, jóformán mindig távol voltak. De éppen ezért idővel megszűkült ez a hatáskör, amennyiben a királyok felségjogaikat akkor is többnyire magok gyakorolták, amikor távol voltak, s a nádoroknak, bár mindig helytartóknak is tekintették őket, többnyire csak rendes tanácsadói s kormányzati jogkörben való működésre nyílt alkalmuk. Még inkább ez volt a helyzet akkor, amikor 1723-ban a helytartótanács felállításával a nádornak rendes nádori jogkörét is meg kellett osztania a helytartótanáccsal, amelynek csak elnöke lett anélkül, hogy általános kormányzati kérdésekben intézkedő joga megmaradt volna.

Csupán a főbírói és fő hadvezéri jogoknak részletei, az országgyűlési elnökség és közbenjárási hivatása tartották fenn magukat.

A helytartótanács pedig, elnevezése ellenére, nem bírt helytartói jogokkal. Helyettesítő szerv volt, de csak alsóbbrendű kisegítőként, amennyiben azokat a kormányzati tényeket, amelyeket a közvetlen királyi intézkedések elmaradása esetében helyettesitőként megtehetett, nem bírhattak a királyi intézkedések hatályával, amilyennek bírtak a helytartóiak, hanem csak saját magának a jóval kisebb tekintélyével és erejével. Régi terminológiánk alapján az ilyen helyettesítőt „vices gerens"-nek[32] nevezhetjük a „locum tenens"-sel[33] szemben.

5. Az 1848: III. tc. a múltbélitől eltérően szabályozta a nádori állást. Visszaállította nagymértékben a helytartói jogkörét, de megszüntette a rendes nádori jogkörét, s arra új szervet állított fel. Második §-ában kimondta, hogy a királynak távollétében a nádor a királyi helytartó … a végrehajtó hatalmat a törvény, s alkotmány ösvényén teljes hatalommal gyakorolja. A nádort tehát a végrehajtó hatalom körében jóformán a királlyal egyenlősítette; valósággal alkirállyá tette.

   De fenntartott ez a törvény éppúgy, mint az 1485. évi nádori cikkek, távollét esetére is a király személyes elhatározásának némely intézkedést. Ezek (a 7.§ szerint) a róm. kat. egyháznagyoknak, s az országzászlósoknak kinevezése, a kegyelmezés, a nemességnek, címeknek, kitüntetéses rendeknek adományozása és (a 8.§ szerint) a magyar hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazása, valamint a katonai hivatalokra való kinevezések voltak.

   Minden más kinevezésnek, igy pl. a kormányhivatalnokokéinak, főispánokéinak, bírákéinak, stb. a joga átment a nádor helytartói jogkörébe.

   Másrészt azonban a nádornak századokon át kifejlődött rendes jogkörét az 1848: III. tc. lényegében átruházta az újonnan felállított minisztériumra, illetve fejére, a miniszterelnökre és ezáltal régi és igazi jellegét megszüntette.

   A nádori állásnak ilyennemű szabályozását nagymértékben előidézte az, hogy 1791 óta fél századon át egymásután három főherceg volt a nádor. Ez a szabályozás tulajdonképp lépés volt oly alkotmányfejlődés felé, amely külön magyar királyságra vezethetett volna a tényleges uralkodóház egyik utószülött ágának javára. Kossuth ezt fel is ajánlotta István főhercegnek 1848 szeptember havában, de ő nem fogadta el. Pedig, ha ez megtörtént volna kölcsönös megegyezéssel és szövetségben a fő ágnak uralma alatt maradó országcsoporttal, vagy az azokból esetleg megalakult többi posteriogenturákkal,[34] akkor olyan szerencsés helyzet állott volna elő, amely Magyarországot sok csapástól óvta volna meg és amely mellett talán Európa nemzetközi viszonyai is másként alakultak volna.

   Azonban az uralkodóház körében akkor fennállott szellem olyan volt, amelytől ilyen rendezést nem lehetett várni, s az 1867. évi kiegyezést is csak az alatt a feltétel

[32] Annyi mint helytartó.
[33] Annyi mint helyettes (a király távollétében).
[34] Utódállamok.

alatt jöhetett létre, hogy a nádori állásnak ez a jogköre megszűnjék. Ennélfogva az 1867: VII. tc. érvényen kívül helyezte s kimondta, hogy a király a végrehajtó hatalmat a távollét esetében is maga fogja a minisztérium által gyakorolni s a nádorválasztást elhalasztotta mindaddig, míg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg új törvény által szabályozva nem lesz.

Ez nagyon könnyű lett volna, mert a rendes nádori hatáskör alapelvei, amiket kifejtettem, a felelős kormányzat alapelveivel a múltban is megegyeztek s csak a külső formákat kellett volna módosítani, de nem történt meg.

6. Áttérve mármost arra, amit az 1848: III. tc. a felelős minisztériumra nézve tartalmaz, a következőket kell figyelembe venni. A törvény a minisztériumot formailag testületi szervként állítja fel. Mint ilyent, említik meg a törvénycikk címe és 3., 4., 5., 6., 9., 10., 14., 37. és 38.§-ai. Ennek megfelelő a szervezete is, amely szerint áll egy elnökből és több, szám szerint nyolc, miniszternek nevezett tagból.

   A minisztérium ily testületi szervezése ellenkezőnek látszik a felelős minisztérium behozatalára törekvő azzal az irányzattal, amely a felelősségre nehezen vonható testületek által való kormányzás helyébe a felelős egyének által való kormányzást kívánta megvalósítani. De ez csak látszat, mert a törvény 14.§-a felbontja a minisztériumot több osztályra; tulajdonképpen nem a minisztériumot, hanem a minisztérium hatáskörébe tartozó kormányzati ügyágakat, valamint az ügyágak kormányzatában működő alantas hivatalos személyzetet, s kimondja (a 15.§-ban), hogy mindegyik osztály élén egy-egy miniszter áll, s mindegyikhez állandó hivatalos személyzet tartozik az illető osztályfőnökök vezérlete alatt. Ezáltal a törvény megadta a testületi szervezettel felállított minisztérium minden egyes tagjának az önálló egyéni és felelősség melletti intézkedés lehetőségét és jogát, de a következő (16. és 17.) szakaszokban fenntartotta azt, hogy a minisztérium testületileg is határozhasson tagjainak egyetemleges felelőssége alatt; kétségtelenül a fontosabb ügyekben.

7. A központi kormányzat egyéni ügyintézésének módja nem ismeretlen a magyar alkotmányfejlődésben. Amennyiben központi kormányzatról általában szólni lehet a régebbi időkben, ennek szervei egyénileg fejtették ki hatáskörüket. Igy a nádor, a kancellár, a kincstartó. Mellettük még őket is magában foglaló, testületileg működő királyi tanács állott fenn, ez azonban nem zárta ki az említett szervek egyéni ügyintézésének formáját.

   A központi kormányzat egyéni ügyintézésének módja a XVI. század óta megváltozott. Nyugati befolyásra kifejlődött nálunk is a testületi ügyintézés. Az első, testületileg szervezett kormányhatóság a pénzügyi tér egy részén a XVI. században felállított kamara[35] volt; a XVII. században követte a kancellária[36] és a XVIII.-ban a helytartótanács[37]. Az előbbi kormányhatósági szervek ezeknek csak elnökei lettek.

[35] A Magyar Kamara (Camera Hungarica) 1528–1848 között működött.

[36] A Magyar Kancellária, utóbb Magyar Udvari Kancellária (Cancellaria Aulica Hungarica) 1527–1848 között működött.

[37] A Magyar Királyi Helytartótanács (Consilium Regium Locumtenentiale Hungaricum) 1723–1848 között működött.

Az említett három, ún. kormányszéknek helyébe lépett 1848-ban a szintén testületi szerveztű minisztérium, de az egyéni ügyintézés céljaira megosztva. Ennélfogva e régi kormányszékeknek törvényes hatásköre és jogállása irányadó lett a minisztérium hatáskörére és egyes tagjainak jogállására nézve is, eltekintve attól a nagy különbségtől, hogy a minisztérium felelős lett, amazok pedig felelőtlenek voltak az országgyűléssel szemben.

A törvény 6.§-a kimondja ugyanis, hogy a végrehajtó hatalmat mindazon tárgyakban, amelyek az említett három kormányszék köréhez tartoztak, vagy oda kellett volna tartozniok, a király kizárólag csak a független magyar minisztérium által fogja gyakorolni. Ennek a rendelkezésnek kétirányú jelentősége volt. Egyik irányban meghatározta a minisztériumnak a királlyal szemben való jogállását, a másik irányban biztosította a kormányzat függetlenségét. A királlyal szemben a régi három kormányszéknek nem volt egyforma jogállása; más volt a kancelláriáé és más a helytartótanácsé és a kamaráé. A kancellária a királyi rendelkezések előkészítését és megjelenítését, vagyis kiadását végezte. Csak az bírt magyar királyi rendelkezés erejével, ami a magyar kancellária útján, s ennek jeléül az ő aláírásával és az általa kezelt királyi pecsét alatt jelent meg. A helytartótanács és kamara szintén fejtettek ki előkészítő tevékenységet, de csak közvetve, s tanácsadóként; ezen túl foganatosítói voltak a királyi rendelkezéseknek, s ilyenek hiányában esetleg önálló helyettesitői a végrehajtó hatalom gyakorlásában, de kisebb hatállyal intézkedve, mintha királyi rendelkezést foganatosítottak volna. Tehát, ha az előbb jelzett kifejezéseket alkalmazzuk, csak a „vicesgerentia",[38] s nem a „locumtenentia"[39] illette meg őket.

A három kormányszéknek ez a kétféle jogállása egyesült a minisztériumban, illetőleg egyes tagjaiban, s mindegyik miniszter megkapta mind a kancellár előkészítő, kiadó és ellenjegyző, mind a helytartótanács és kamara tanácsadó, foganatosító és helyettesítő jogkörét, azzal a különbséggel, hogy tanácsadó működése közvetlen lett, a helyettesitő pedig sokkal szélesebb körűvé és állandóbbá vált.*

8. A másik irányú jelentősége a szóban forgó szakasznak a kormányzat függetlensége. Ezt a törvénycikk címe is hangoztatja, s 3.§-a szintén kinyilvánítja. A függetlenség nem az államfővel szembeni függetlenséget jelentette, mert hiszen a végrehajtó hatalom birtokosa a törvény szerint a király, s mellette a miniszterek jogilag csak segédszervek lehettek; tehát függniök kellett s függtek is a királytól. A függetlenség elsősorban a más szerveknek befolyásától, különösen pedig a külső, osztrák befolyástól való függetlenséget jelentette. Előbb az említett három kormányszék tényleg nem volt a magyar állam legmagasabb kormányszerve, mert fölöttük állott az ún. osztrák *államkonfe-*

[38] Annyi mint helytartóság.

[39] Annyi mint helyettes(ség).

* A miniszterek jogállásával és az ellenjegyzés jelentőségével és lényegével „A végrehajtó hatalom a magyar alkotmányban" c. tanulmányomban foglalkoztam. (Jogi Szemle, 1893. évf.).

rencia,[40] amelyben ültek ugyan magyar tagok is, de szervezése az uralkodónak nem magyar királyi minőségében történt s a túlsúlyt benne az osztrák tagok képviselték. Ennek folytán Magyarországnak még legsajátabb belügyeiben is a német vagy cseh Metternichek, Kolowratok, Hartigok, Windischgrätzek[41] stb. döntöttek s legtöbbnyire – ha nem mindig – osztrák szempontok által vezettetve, osztrák érdekben, nagyon gyakran magyar érdek ellenére. Ezt a függést akarta az 1848-i törvény kiküszöbölni, és ezért hangsúlyozta a magyar minisztérium függetlenségét és ezzel volt kapcsolatos az az intézkedés, amely a királyi, illetőleg nádori rendelkezések érvényességéhez a Budapesten székelő miniszterek aláírását kívánta meg.

9. Részben ezzel, részben pedig a királynak az országból való távollétével kapcsolatban a törvény a külön ügyágakat vezető minisztereken kívül egy minisztert állandóul a király személye mellé rendelt s feladata körébe háromféle teendőt sorolt. Első és legfontosabb feladata az lett, hogy „mindazon viszonyokba, amelyek a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviselje". Ezáltal mintegy a közös ügyek miniszterévé tette; nem ugyanazok intézőjévé, de legalább ellenőrzőjévé. De igy a törvény hallgatag az is elismerte, hogy ezeket az ügyeket nem magyar, hanem osztrák miniszterek intézzék s ez nagy engedmény volt.

   Hogy melyek lehetnek ezek a közös ügyek, azt a törvény nem határozta meg, de soraiból kitűnik. Elsősorban a külügyek. Ezeket ugyanis a törvény a minisztérium hét osztályának megfelelő hét ügyág felsorolásából kihagyta, s ebből kitűnik, hogy intézését nem tekintette a magyar minisztérium hatáskörébe esőnek. Nem is tartoztak a három előbbi kormányszék elé s nem is kellett volna odatartozniok, mert az 1791: XVII. tc. értelmében a külügyek csak magyarok befolyásával, „cum influxu Hungarorum" voltak intézendők. Ezt a befolyást biztosítja az 1848: III. tc. az említett magyar miniszternek, s ezzel egészen az addigi közjogi állapot talaján áll.

   A törvény javaslatának eredeti szövege úgy is szólt, hogy az említett miniszter a hazát az örökös tartományokkal közösen érdeklő „kül"-viszonyokba folyjon be, s e minisztert egyhelyt az eredeti 18. § a jelenlegi 21. §-ban a külügyek miniszterének nevezte; de később, a főrendi tábla kívánságára a „kül" szótagot törölték azzal az indoklással, hogy az említett viszonyok többfélék, s nem csak külügyek (L. az 1847-8. évi Országgyűlési Irományok 98-101. l.).[42]

[40] Az 1867. évi XII. tc. (vagyis a kiegyezési törvény) szerinti „közös ministerium", amelynek tagjai az Ausztria és Magyarország (a törvény szóhasználatában: „a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok") közötti közös ügyek (a hadügy, a külügy és ezek pénzügyei) birodalmi miniszterei voltak.

[41] Utalás Klemens von Metternichre (1773–1859), az Osztrák Császárság 1821 és 1848 közötti kancellárjára, Franz Anton von Kolowrat-Liebsteinsky (1778–1861) osztrák politikusra, az Osztrák Császárság miniszterelnökére (1848), Franz von Hartig (1789–1865) osztrák politikusra, miniszterre és Alfred Candidus Ferdinand zu Windisch-Grätz (1787–1862) hercegre, császári-királyi tábornagyra, akinek jelentős szerepe volt az 1849. évi magyar szabadságharc leverésében.

[42] Lásd Felséges Első Ferdinánd ausztriai császár, Magyar- és Csehországok e' néven Ötödik Apostoli királya által szabad királyi Pozsony városába 1847-ik esztendei Sz. András hava 7-ik napjára rendeltetett magyarországi közgyűlésnek irományai. Pozsony, Az Országgyűlési Irományok Kiadóhivatala – Pest, Landerer és Heckenast, 1848. 98–101.

Hogy a viszonyok csakugyan nem csak a külügyek, az is kitűnik a törvénynek amaz intézkedéséből, amely az említett miniszter második feladatkörét jelzi. Ez abban állott, hogy a törvény a magyar hadseregnek az ország határán kívüli alkalmazására és a katonai hivatalokra való kinevezésre vonatkozó királyi határozatok ellenjegyzését a miniszterre bízta s ezáltal jelezte, hogy ez intézkedések is olyanok, amelyek a közös viszonyokkal kapcsolatosak, ha nem is tartoznak egészen közibük.

Végül e miniszter harmadik feladatköre azon ügyek kezelése lett, amelyeket a törvény a király személyes elhatározásának tartott fenn, arra az esetre, ha az országból távol van. Ez a kezelés különbözik az ellenjegyzéstől, amelyet ez ügyek tekintetében az illető Budapesten székelő miniszter jogkörébe utalt a törvény, s a kezelés nem más, mint egyszerű közvetítés, olyan, amilyent később a király kabinetirodája végzett. Később igényelte s meg is kapta a magasabb hatáskört, legalább részben.

A közös ügyek tekintetében az 1848: III. tc-nek még egy intézkedése veendő figyelembe. Az a felsorolás ugyanis, amely a hét ügyágat különbözteti meg, a pénzügyet mint országos pénzügyet említi, holott a többi ügyágaknál ez a jelző nincs ott. Ez arra mutat, hogy a törvény az „országos" pénzügy mellett még valami „birodalmi" pénzügyre is gondolt, amely esetleg a külügyekkel kapcsolatban felmerülhet.

Hogy tehát vannak közös ügyek a két állam közt, azt elismerte az 1848. évi törvény, de részletesebben nem körvonalazta őket és elintézési módjuk kérdését is nyitva hagyta. Kétségtelen, hogy e tekintetben hézagos, de ezt nem lehet csodálni azon körülményekre való tekintettel, amelyek között létrejött.

10. Az államfőtől, a királytól való függést ellensúlyozta az 1848-i törvény a minisztériumnak a népi szervvel, az országgyűléssel szemben való felelősségével. Amit a törvény e tekintetben rendez, az az ún. jogi és nem politikai felelősség. Amaz jelenti az alkotmány- és törvényellenes intézkedésekért jogi úton, vagyis pontos vád alapján, bírói ítélettel való elmarasztalást, emez pedig azt, hogy a minisztérium az országgyűlésre való tekintettel a képviselőház többségi pártjából alakuljon, és ha az magatartását helyteleníti, a minisztérium állásából távozzék.

Ezt a politikai felelősséget az 1848. évi törvény nem mondja ki, csak lehetővé teszi azáltal, hogy az országgyűlés hatáskörébe utalja, illetőleg fenntartja a régi alkotmányfejlődésből az adók és újoncok megajánlásának s ezzel együtt feltételhez kötésének és megtagadásának a korlátlan jogát. Megtagadásuk esetén ugyanis a kormánynak nincs módja törvényszegés nélkül kormányoznia és helyén maradnia, ha pedig törvényszegés mellett helyén marad, akkor már a törvényben szabályozott jogi felelősségre vonásnak van helye, aminek útján a minisztérium elmozdítható és igy a politikai felelősség is érvényesíthető.

Ezen az alapon fejlődik ki az országgyűlés, illetőleg a népi képviseleti testület irányzata alapján való gyakorlása a végrehajtó hatalomnak, az ún. parlamenti kormányrendszer. Éppen úgy, mint Angliában, ez Magyarországon sem volt tehát tételes jog („statute law"), hanem csak alkotmányos gyakorlat („constitutional custom"), de ez a gyakorlat a régi történelmi alkotmányfejlődés nyomán haladt.

11. A miniszterek jogi felelősségének szabályozásában az 1848: III. tc. külföldi mintát vett át. Készen adta át őket Kossuth Lajos Ghyczy Kálmán nádori ítélőmesternek, aki az utána 35 szakaszból álló egész törvényjavaslatot egyetlen (márc. 21-ről 22-re virradó) éjszaka alatt szövegezte meg.* A készen átadott öt szakasz rendelkezéseit megfelelnek részben az 1791. évi francia királysági alkotmány részben a francia köztársasági 1795. évi direktóriumi és 1799. évi konzulátusi, részben pedig az 1804. évi császári alkotmány rendelkezéseinek az 1791-es III. cím II. fejezete, IV. szakasz 5. cikkének, az 1795-ös a 155., az 1799-es a 72. és az 1804-es 110. cikkének.) De meg kell állapítani, hogy e tekintetben is csak a külső forma, mondhatjuk a köntös új, amelyben a szabályok megjelennek, a belsejük, az elvük már régen benne volt a magyar alkotmányban. A király tanácsosainak felelősségét az 1507: VII. tc. világosan kimondja „Si quis …in consilio regiae majestatis contra libertatem et commune bonum, atque statuta huius regni palam, publice et temeravie agere attentaret, talem … tanquam reipubliciae libertatisque proditorem et turbatorem … domini praelati et barones et ceteri regnicolae in generali diaeta puniendi habeant facultatem."[43]

    Ez az eljárás egy esettől eltekintve[44] nem került ugyan alkalmazásba és elvileg is mellőztetett hosszú időn keresztül, de tanúsága annak, hogy ez az alapelv alkotmányjogi fejlődésünkben megnyilvánult. És ez a régi törvényünk a felelősségre vonás okait nagy általánosságban ugyan, de mégis olyan sikerülten állapítja meg, hogy jobban az újabb alkotmányok sem tudják meghatározni és az újabb mintára megalkotott, 1848. III. tc. sem múlja felül.
12. Az a tárgy, amelyre az ismertetett III. tc. harmadik nemű rendelkezése vonatkozik, az országgyűlésnek ún. költségvetési joga. Az állam jövedelmeinek és szükségleteinek részletes kimutatása azelőtt megvizsgálás és jóváhagyás végett nem került az országgyűlés elé. E jövedelmeknek legnagyobb részét a királyi kincstár oly jövedelmeinek tekintették, amelyek felett a király, illetőleg a királyi hatóságok az országgyűlés hozzájárulása nélkül rendelkezhettek, s korona uradalmainak és bányáinak, a vámoknak, különféle díjaknak, illetékeknek, az ún. jövedékeknek a bevételeiből. Az egyenes adók nem tartoztak közéjük és az egyenes adók csak az országgyűlés felajánlása alapján voltak szedhetők. Az adók felajánlásával kapcsolatostan az adók céljáról régebben is az országgyűlés határozott s ez a cél legtöbbnyire a katonaság

* Sándorffy Kamill, Törvényalkotásunk hőskora; 203/4. l. [A pontos bibliográfiai adatokat lásd Sándorffy Kamill, *Törvényalkotásunk hőskora. Az 1825-1848. évi reformkorszak törvényeinek története*, Második kiadás, Váci Kir. Orsz. Fegyintézet könyvnyomdája, Budapest, 1936. 203–304.]

[43] „Ha valaki […] a királyi felség tanácsában nyilván és vakmerően ennek az országnak a szabadsága és közjava, valamint annak törvényei ellen merne cselekedni… mint a haza árulóját és az ország szabadságának megzavaróját… a mindenkor legközelebb következő országgyűlésen az összes főpap és báró uraknak meg a többi országlakosoknak… szabadságukban áll… vagyonában és személyében megbüntetni."

[44] Polner Ödön nyilvánvalóan báró Récsey Ádám ügyére utal, akinek perbe fogásáról („honárulási vád alá helyezéséről") az Országgyűlés 1848 októberében határozott, miután Récseyt Batthyány Lajos lemondása után V. Ferdinánd magyar miniszterelnökké nevezte ki, amit Récsey saját maga ellenjegyzett, akárcsak Josip Jelačić teljhatalmú magyarországi királyi biztosi kinevezését. Habár a felsőtábla az eljárás lefolytatására létre is hozta az Országgyűlés különbíróságát, a perre Récsey lemondása miatt végül nem került sor.

fenntartása volt s csak ritkán más, pl. a koronázási ajándék. Annál a körülménynél fogva, hogy az újabb államgazdaság gyakorlata szerint az állami jövedelmek nagy részét az adók képezik, s hogy a többi jövedékek is az adók természetét nyerték el, az országgyűlés adófelajánlási jogából önként fejlett ki az a gyakorlat, hogy a többi állami jövedelmek szedésének és a céljaik, vagyis az állami szükségletek megállapításának a joga az országgyűlés hatáskörébe tartozónak nyilváníttassék. Ezt a következményt, mint a múltban is fennállott jog következményét vonta el az 1848. évi III. tc., midőn 3. §-ában kimondta, hogy az ország jövedelmeinek és szükségleteinek kimutatását, s a múltra nézve a számadást a minisztérium országgyűlési megvizsgálás és jóváhagyás végett évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.

13. Ami mármost az 1848. évi többi törvénycikket illeti, ezekkel rövidebben végezhetünk. Az 1848: IV. tc. az országgyűlés ülésszakainak intézményét hozta be, ami az országgyűlés működésének természetes fejleménye és a költségvetési jog megnyerésének következménye volt s csupán a régi gyakorlatnak a kiegészítése. Az ezzel kapcsolatos rendelkezések azonban a királyi felségjogok korlátozását jelentették és az alkotmány komoly biztositékául jelentkeznek.

Az V. tc. az országgyűlés képviseleti részét a rendi képviselet alapjáról a népi képviselet alapjára helyezte. A rendi képviselet azt jelentette, hogy a népnek – értve alatta az állampolgárok összességét – csak egyes kiváltságos jogi osztályait, vagyis egyes előnyben részesülő érdekszervezeteit illeti meg a választói jog alapján az állami hatalomban való részvétel és ennek folytán a képviselők hajlandók ott csak az illető rend, osztály, vagy érdekszervezet részérdekeit képviselni. Ezzel szemben a népi képviselet azt jelenti, hogy minden egyes állampolgárt megillethet a választói jog, osztály-, vagy általában érdekköri különbség nélkül és ennek folytán képviselői az egész nép mindenféle osztályának és az általános közérdeknek képviselőivé hivatottak lenni. Korlátai ennek a választójognak is lehetnek, de eltekintve azoktól a természetes korlátoktól, amelyek mindenütt és mindenkor kizárják azt, mint pl. a gyermekkor, elmegyengeség, bűncselekmény miatti elitéltetés stb., e korlátok csak oly tényleges körülmények és állapotok lehetnek, amelyek a tényleges viszonyok változtatásával mindenkire nézve önként ledőlnek, amilyenek a vagyoni és értelmiségi, esetleg a korabeli cenzus. Ilyen korlátokat állított is fel az 1848. évi választói törvény akkor, amikor Svájcot és az általános választói jogot éppen elfogadó Franciaországot kivéve, minden alkotmányos európai országban, vagyis Angolországban, Belgiumban, Spanyolországban, Portugáliában, de az Amerikai Egyesült Államokban is voltak ilyen korlátok. Az 1848[-as] törvény korlátai azonban nem érték el azt a magasságot, amilyen addig a jelzett országokban fennállott és ennélfogva ezt a törvényt nem lehet korától elmaradott rendszabálynak tekinteni.

Nem egyszer találkozhatunk olyan felfogással, hogy a rendi képviselet lényegéhez tartozik a választótestületnek a megválasztott képviselővel szemben való utasítási és visszahívási joga, amely nálunk is fennállott 1848-ig.

Ez a felfogás annyiban téves, mert e jog a népi képviselet mellett épúgy fennállhat, amint a rendi képviseleti rendszerben is mellőzhető. A rendi és népi képviselet

a képviseltek körének, e kör terjedelmének és jellegének a kérdése; az utasítási és visszahívási jog a képviseltek és képviselők viszonyának a kérdése s ez a két kérdés független egymástól.

Igaz azonban, hogy a rendi viszonyokkal kapcsolatos érdekek többnyire olyanok, amelyek a képviseletnek a jog által való megkötöttségét indokolják és tényleg nálunk a szóban forgó jog a rendi képviselettel együtt vált hatálytalanná, de csak azért, mert az 1848: V. tc. akkor, amikor a képviselők küldésének, vagyis megválasztásának hatóságát az addig képviselt testületek megosztásával választókerületekre ruházta rá, e kerületek választói gyülekezetének az utasítási és visszahívási jogot nem adta meg.

Az 1848. évi V. tc. csak ideiglenes jelleggel jött létre a legközelebbi általános választás alkalmára. De az alapján megválasztott első képviselőtestületen kívül még négy későbbi képviselőház megválasztásának lett alapjává s csak 1874-ben jött létre az a végleges törvény,[45] amelyet szükségesnek tartott és kilátásba helyezett, de ez csak alaki változtatásokat eszközölt a választói jogon, 48-as korlátait érdemileg fenntartotta és ezekkel lényegileg 1918-ig,[46] tehát 70 éven át érvényben állott. Hogy ez az idő alatt fejlődése elmaradt, az a következő nemzedékek mulasztása volt.

14. E törvényt a horvátok, illetőleg Jellasics bánjuk sérelmesnek tekintették, ezen az alapon a bán a Magyarországgal való sok százados viszonyukat megszakítottnak jelentette ki. E kérdéssel bővebben itt nem foglalkozom, de annyit szükségesnek tartok megállapítani, hogy ez a 48-as törvény a Horvát-Szlavónország tekintetében általában az addig kifogás nélkül fennálló közjogi helyzetet tartotta fenn, s amennyiben változtatott rajta, az igazi Horvát-Szlavónországra inkább előnyös volt, semmint sérelmes; de amennyiben ilyesmiről mégis lehetett szó, az oly csekély volt, amely a szakítást nem indokoltatta, és jóakarattal meg lehetett volna találni a módját, hogy a sérelem kiküszöböltessék, aminthogy később meg is találták.
15. A helyhatóságok szervezetére vonatkozó törvények mind ugyanazt az elvet tartalmazzák, mint az V. tc., amennyiben kimondják, hogy a különféle helyhatóságok szervezete szintén a népképviselet alapján rendezendő, s míg ez a jövőben meg fog történhetni, addig is ez alapon ideiglenes rendelkezéseket tartalmaznak. Ezzel kapcsolatos a felelős minisztériumról szóló törvény 26.§-ának az a rendelkezése, amely szerint az ország minden törvényhatóságainak eddigi törvényes hatósága ezentúl is teljes egészében fenntartandó. Ez a rendelkezés Kossuth Lajos ama felfogásának a visszatükröződése, hogy a mi régi vármegyei rendszerünk, ha demokratikus alapra helyeztetik a felelős minisztériumi rendszerrel nem összeegyeztethetetlen és hogy ilyen helyhatósági önkormányzat nélküli népi uralom nem, csak centralizáló despotizmus lehetséges. Valóban, ez így is van, mert a miniszteri felelősség nem öncél, hanem csak eszköz azon cél elérésére, amelyet az országos és helyi önkormányzat is el akar érni, ennélfogva a helyhatósági önkormányzat nemhogy ellenkeznék a

[45] 1874. évi XXXIII. tc. az 1848: V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről.
[46] 1918. évi XVII. tc. az országgyűlési képviselők választásáról.

felelős miniszteri rendszerrel, hanem egyenesen feltétele neki. Ezért halad simán az angol parlamenti kormányzat és döcögősen a francia.

16. Az alkotmányjogi tartalmú törvények közé tartozik még a nemzeti őrsereg tárgyában alkotott XXII. tc. E törvény a személyes és vagyonbiztonság, a közrend és a béke biztosítását az ország polgárainak őrködésére bízta s e célból szervezte az ún. nemzeti őrsereget.

    E szerint az országnak minden bizonyos vagyoni állapotú polgára 20 éves kortól 50 évesig köteles volt az említett célból fegyveres szolgálatot teljesíteni; rendszerint csak helyben, rendkívüli esetben azonkívül is. A megkívánt vagyoni állapot körülbelül megfelelt annak, amit a választói joghoz irt elő a törvény. Tisztjük megválasztására az őrsereg maga kapott jogot kapitányig bezárólag; ezen felül a királynak, illetőleg a nádornak volt fenntartva. Ez a törvény is csak ideiglenesen rendelkezett s a végleges rendezést későbbre tartotta fenn.

    Megalkotása után a törvény csakhamar életbe lépett és az őrsereg megalakult. A szabadságharc alatt részt vett a harcokban s ennek leveretése folytán természetesen feloszlott. De az alkotmány helyreállítása után sem éledt fel; úgy látszik, mint idegen mintára felállított intézmény nem bírt kellő gyökeret fogni a honi talajban; habár a honvédelem céljából megvolt a hasonló intézmény a nemzeti felkelés képében, és e célból a honvédség, majd a népfelkelés szervezése is megtörtént később az általános szolgálati kötelezettség alapján.

    A honvédelem azonban mégis más, mint a rendőri szolgálat, s e két honvédelmi intézményt nem lehet a nemzeti őrseregben foglalt gondolat folytatásának tekinteni.

17. A szociális és gazdasági természetű törvények közül különösen kettőt kell kiemelni: az ősiségnek és a jobbágyságnak eltörléséről szólókat.

    Az ősiség, amely az eredeti szerző által nyert birtokot a tőle származó egész törvényes nemzetség elvi tulajdonává minősitette, s amely ennélfogva az utódoknál az élők közötti elidegenítést és halálesetre szóló intézkedést a nemzetség tagjainak igényeitől tette függővé, a szabad forgalmat és ezzel együtt a gazdasági fellendülést nagyban akadályozta. Eltörlésére irányuló törekvések már régebben megindultak s megszüntetése 1848-ban közóhajjá vált. Ennélfogva a XV. tc. eltörlését elvileg kimondta, de végrehajtásának részletes kidolgozását későbbi időnek tartotta fenn.

    Az úrbéri viszonyok rendezésével és a vele kapcsolatos szolgáltatások megváltásának kérdésével pedig a törvényhozás már az 1832. évi országgyűléssel kezdődőleg foglalkozott. Betetőzte e törvényhozást a jobbágyok felszabaditásáról szóló 1848: IX. tc., amely kimondta, hogy az úrbér és az azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgáltatások, dézsma, és pénzbeli fizetések a törvény kihirdetésétől fogva örökösen megszüntetnek; de egyúttal azt is kimondta, hogy a törvényhozás a magánföldbirtokosok kármentesítését a nemzeti közbecsület védpajzsa alá helyezi. A magyar állam e követelménynek eleget is tett az állam terhére felvett kölcsönből olyanképpen, hogy annak terhéhez az ugyancsak akkor az 1848: VIII. tc-ben kimondott egyenlő és aránylagos közteherviselésnél fogva

nemcsak azok járultak hozzá, akik a szolgáltatások alól felmentettek, hanem azok is, akik a kárt szenvedték.

Nemkülönben megszüntette e törvény azt a joghatóságot, amelyet addig a földesurak a jobbágyok felett gyakoroltak.

Az e csoportba tartozó többi törvény mind e kérdéssel van kapcsolatban; közülük különösen megemlítem azt, amely az egyházi rendnek a papi tizedről minden kárpótlás nélkül történt lemondása által tanúsított hazafias áldozatát örök emlék okáért törvénybe iktatta. (XIII. tc.)

18. A kulturális érdekű törvények elseje, a sajtótörvény (XVIII. tc.) az előzetes vizsgálatot örökre eltörli, és a sajtószabadságot visszaállítja s kinyilvánítja a nagy elvet, hogy gondolatait a sajtó útján mindenki szabadon, vagyis minden előzetes engedély nélkül és félelemmentesen közölheti és terjesztheti. Egyúttal azonban meghatározta azokat a vétségeket, amelyek sajtó útján elkövethetők és amelyeket bírói úton megtorolhatóknak nyilvánított; a bírói eljárásban az ítélet meghozatalára esküdtszéket írván elő.

Rokon természetű a XIX. tc., amely a tanszabadságot nyilvánította ki mind a tanulás, mind a tanítás szempontjából, az akkor még egyetlen és az állami kormányzat hatósága alá helyezett egyetemre vonatkozólag.

19. Egyik legjelentékenyebb műve volt az 1848. évi törvényhozásnak a vallás dolgában alkotott XX. tc. Nem mondta ki az *abszolút* vallásszabadságot, hanem igenis a *relatív* vallásszabadságot, amennyiben ezt csupán a törvényesen bevett vallásfelekezetekre állapította meg. De a bevett vallások rendszere a magyar alkotmányfejlődésnek olyan sajátszerű jelensége volt, amellyel szakítani akkor még időszerűtlen lett volna s nem is érezte szükségét senki sem. A bevett vallásokra kimondott tökéletes egyenlőség és viszonosság pedig nem akadályozta meg a szélesebb körű vallásszabadságot és azt, hogy ennek megfelelően később jogilag is kimondassék a teljessége.

Volt különbség a bevett és tényleg tűrt, majd törvényesen elismert más vallásfelekezetek között, az állammal szemben való viszony tekintetében, anélkül azonban, hogy ez a vallásnak szabad gyakorlását akadályozta volna és az 1848-as törvény biztosította, hogy a bevett vallásfelekezetek iskoláiba mindenki járhasson, mindenféle valláskülönbség nélkül.

Egy nagy elvet mondott még ki a törvény, de csak részletes és feltételes alkalmazását írta elő. Az elv az volt, hogy minden bevett vallásfelekezet egyházi és iskolai szükségei közálladalmi költségek által fedeztetnek. Az elv végrehajtását azonban a törvény fenntartotta a vallási felekezetek meghallgatásával készítendő későbbi törvényjavaslatnak és azt is csak részletekben kívánta megvalósítani.

Ez az elv a vallásfelekezetek szervezeteinek, az egyházaknak szabadságára nem volt kedvező, mert az állam feladatává téve a szükségletek fedezését, ezen a réven messzemenő befolyást tett lehetővé részére velük szemben. Kétségtelen azonban, hogy a törvény megalkotójának gondolata az volt, hogy ha az államot magát a szabadságra kedvező intézményekkel látjuk el, akkor ez nem fog az egyházakkal szemben sem korlátoló vagy éppen elnyomó rendelkezéseket alkalmazni. És sa-

játságos, hogy míg a törvény javaslatának első, a vallásfelekezetek egyenlőségét és viszonosságát kimondó rendelkezése ellen súlyos aggályokat emeltek, amelyek azonban utóbb alaptalanoknak bizonyultak, addig a második s az egyházakra némileg fenyegetőbb rendelkezés ellen alig egy-két kifogás hangzott el. (l. az 1847/48. évi országgyűlés főrendi táblájának naplóját[47]).

Igaz, hogy ennek élét nagyon letompította az a fenntartás, amely a végrehajtás mikéntjére vonatkozott.

20. Mindezek után látnivaló, hogy az 1848. évi törvényhozás annak a hármas, nagy eszmének szellemében működött, amelyet a nagy francia forradalom nyilvánított ki jelszóul, anélkül, hogy működését forradalmi kirobbanásnak lehetne minősíteni. A fennállott alkotmány alapján eljáró törvényhozó szerveknek volt munkája, amelyre hatottak s amelyet siettettek a fennforgó belső és külső viszonyok, de amelyet nem törvényszerűtlen és erőszakos beavatkozások kényszerítettek ki. Alapelveinek a sajtóban és különféle hatósági gyűléseken tárgyalt beható és meggondolt előzetes előkészítés után lépett rá a törvényhozás az idejétmúlt és tarthatatlan helyzetek önkéntes megváltoztatására és a szükségesnek felismert újítások megvalósítására. A legnemesebb értelemben vett szabadságot, egyenlőséget és testvériséget érvényesítette, de mellőzte azokat a szélsőségeket és túlhajtásokat, amelyeket máshol és máskor e három nagy elv nevében sajnálatos módon elkövettek és nem tévesztette szem elől a régi római jogászok szép hármas intését sem: „élj becsületesen, ne sérts senkit, add meg mindenkinek a magáét”[48].

[47] Lásd Felséges Első Ferdinánd ausztriai császár, Magyar- és Csehországok e’ néven Ötödik Apost. királya által szabad királyi Pozsony városába 1847-ik évi november 7-ikére rendeltetett Magyar-országgyülésen a’ méltóságos Fő-rendeknél tartatott országos ülések naplója. I. kötet. Pozsony, Az Országgyűlési Iratok Kiadóhivatala – Pest, Landerer és Heckenast, 1848.

[48] E szentencia Domitius Ulpianustól (i. sz. 170 körül – i. sz. 228) származik.

Polner Ödön: Magyar Alkotmányjog (részletek)

A jogfolytonosság kérdése

A jogfolytonosság kérdése szoros kapcsolatban van a jogforrásokkal. A jogfolytonosság az az állapot, amely szerint valamely tárgyi jogrend változása csak e tárgyi jog által előre megállapított módon eszközölhető. A jogfolytonosságnak ez a fogalma tulajdonképpen a formai jogra vonatkozik és nevezhetjük a most említett jogfolytonossági elvet formai jogfolytonosságnak. A formai jogfolytonosságtól meg kell különböztetnünk az ún. anyagi jogfolytonosságot, ami annyit jelent, hogy a jogrend nem változtatható meg, vagy legalább is főbb elvei állandósuljanak.

Hogyha a fennálló jogrend nem a közérdeknek megfelelően változik meg, a jogfolytonosság megszakításával állunk szemben. Ez kétféle módon képzelhető el. 1. Forradalom útján, amidőn a jogfolytonosság megszakítása társadalmi tényezők részéről indul ki, 2. Államcsíny útján, amidőn a kezdeményezés államtényezőktől indul ki.

A jogfolytonosság megszakítása utólag mindig bizonyos szankcionizálásra törekszik, amely törekvés elsősorban az új jogrendnek megfelelő szabályok megalkotásával történik. Ezen az úton azonban a jogfolytonosság megszakítása nem orvosolható, mert hisz az orvoslásra hivatott szabályok is az új jogrendnek az alkotásai. Orvosolható azonban a jogfolytonosságnak a megszakítása, társadalmi úton szokásjogilag. Ez akképpen történik, hogy a társadalom egészének önkéntes alkalmazkodásával szankcionálást nyer és legitimáltatik az új jogrend. Ilyenkor azt mondhatjuk, hogy a jogfolytonosság helyre állott.

1. A magyar alkotmányban a jogfolytonosságnak mindkét irányú megszakításának kísérletével találkozunk. A forradalmi úton történt jogfolytonossági megszakadás volt pl. az erdélyi fejedelemség megalakulása a XVII. század szabadságmozgalmai, valamint a 48-as szabadságharc is. Minthogy azonban e mozgalmak általában nem vezettek eredményre, a jogfolytonosság megszakadását nem idézték elő, és minthogy a nép érdekében jöttek létre, a magyar közfelfogás nem is forradalmaknak, hanem szabadságharcoknak tekinti e mozgalmakat.
2. A másik irányú megszakadás több ízben is előfordul. Így 1673-1681-ig,[49] II. József császár uralkodása alatt 1780-1790-ig és az osztrák abszolutizmus korszakában,

[49] Polner Ödön minden bizonnyal a Habsburg-abszolutizmus éveire utal.

1849-től 1867-ig. Ezeket a megváltoztatási kísérleteket már a magyar közvélemény is a jogfolytonosság megszakításának tekintette. A jogfolytonosság megszakításának egyik esetével állunk szemben jelenleg is. A jogfolytonosság megszakítása már 1918. november 2-án bekövetkezett azáltal, hogy a minisztériumot a király felmentette a neki tett esküje alól. De nagyobb mértékben történt a jogfolytonosság megszakítása 1918. november 16-án a népköztársaság, majd 1919. március 21-én a Tanácsköztársaság kikiáltásával. A régi alkotmány alapelveinek visszaállítása 1919. augusztus 7-én történt meg. Ekkor azonban csak az alapelvek állottak helyre, a jogfolytonosság megszakadásának állapota továbbra is fennállott azáltal, hogy az intézkedésre hivatott országgyűlés helyett, nemzetgyűlést hívtak össze, amely az előbbi forradalmi események következtében az alkotmányjog helyreállítása iránt intézkedett. A jogfolytonosság hiányát nagymértékben csökkentette az a körülmény, hogy az uralkodó nem is, de az államélet másik hatalmi tényezője, a nemzet intézkedett a jelzett kérdésekben. A magyar állam összes tényezőinek az új jogrendhez való alkalmazkodása folytán, e jogrendet, mely 1920-ban jött létre, szokásjogi úton elfogadottnak tekinthetjük és a további fejlődést nem képzelhetjük másképp, mint ezen az alapon. Eme fennálló alapnak félre tételével a régi intézmények feleleventésével való kormányzás újabb megszakítása volna a jogfolytonosságnak.

Ami az 1920-ban létrejött jogrend alapján alkotott törvényeknek és magának a jogrendnek jelentőségét illeti, erre nézve meg kell jegyezni, hogy a magyar alkotmányjognak ma tulajdonképpen két részét kell megkülönböztetnünk: 1. a régi jogrendét, mely fennáll változatlanul, és 2. az új, 1920-ban és az azóta alkotott jogrendet, amely olyképpen kapcsolódik a régi jogrendbe, hogy a régi jogrend bizonyos részeit véglegesen megváltoztatta, más részeit csak felfüggesztette, és ezek helyébe ideiglenes rendelkezéseket tett, míg egy harmadik részt változatlanul hagyott.

Azok a törvények, melyek változásokat hoztak létre: az 1920. évi I. tc., amely eme újabb alkotmány szabályozásának első és mondhatjuk alaptörvénye, az 1921. évi XXXIII., az 1921. évi XLVII., az 1925. évi XXVI. és az 1926. évi XXII. tc. E törvénycikkek a következő változásokat tartalmazzák: Az Ausztriával való viszonyunknak és ezzel együtt az 1867. évi XII. tc-nek a megszűnését, az 1920. évi I. tc. mondotta ki. A királyi szék betöltési módjának végleges megváltoztatását – trónöröklés helyébe a királyválasztást állítván fel –, az 1921. évi XLVII. tc. mondotta ki; egyéb fontos rendelkezések: a területi igényekről szóló 1921. évi XXXIII. tc. a minisztériumok számára az 1920. évi 1. tc., a képviselőházra vonatkozó 1925. évi XXVI. tc., amely a választójogot szabályozza és az 1926. évi XXII. tc., amely a felsőháznak az életbeléptetését rendeli el.

A másik csoportba tartozó rendelkezés, amely a régi jogrend bizonyos intézkedéseit felfüggeszti és helyükbe átmeneti intézkedéseket léptet életbe, most már csak egy van, ti. a királyi hatalom gyakorlására vonatkozó rendelkezés. Erre vonatkozó rendelkezést az 1921. évi XLVII. tc. tartalmaz, amely a királyi hatalom gyakorlásának szünetelési idejére a kormányzói állást, illetve szervet állítja fel.

A magyar állam állásának általános jellemzése

1. A magyar állam önállósága

A magyar állam jelenleg önálló állam, amely semmiféle más állammal állandó nemzetközi jogi, vagy közjogi kapcsolatban nincs. A magyar állam ugyan belépett a háború után keletkezett Nemzetek Szövetségébe, az ide vonatkozó belépés azonban az alkotmányra hatással nem volt. A világháború előtt azonban Magyarország közjogi kapcsolatban volt Ausztriával.[50] Az Ausztriával való kapcsolat arra az időre nyúlik vissza, amidőn a mohácsi vész után a magyar királyi széket I. Ferdinánd foglalta el. Magyarország török uralom alá nem jutott részeiben Ferdinánd halála után is állandóan osztrák uralkodót választottak meg magyar királlyá. Ezzel kapcsolatban tehát Magyarország királya és az osztrák tartományok uralkodója azonos lett. Ez az állapot 1723-ban változott meg, amikor az 1723-iki I. és II. tc. kimondotta az együttes birtoklás szabályát. Ez a viszony szintén csak az uralkodó személyazonosságát[51] jelentette. Csakhogy a helyzet a mostani és az előbbi viszony tekintetében úgy állott, hogy az előbbi viszony és kapcsolat puszta tény és véletlen volt, ezentúl azonban a személyazonosságban álló viszony jogi viszony és következmény lett. Az uralkodó személyazonossága mellett az államhatalom gyakorlása tekintetében kifejlődött az az elv, hogy az uralkodó uralkodói jogait igen nagy részben egységeseknek fogta fel, és egységesen gyakorolta azáltal, hogy eme uralkodói jogok gyakorlására egységes központi szervezetet állított fel és ezáltal egységes uralkodói jogokat gyakorolt. A magyar alkotmányjog azonban az uralkodói hatalom eme egységes gyakorlását nem törvényesítette.

A XVII. század folyamán Magyarország alkotmányos önállósága majdnem megsemmisült. Az erre való törekvés 1741-ben[52] kezdődik, és II. József uralkodása alatt éri el mélypontját. Az 1791. évi X. tc. már kinyilvánítja Magyarország önállóságát. Ez a rendelkezés az uralkodó személyazonosságán kívül mindenféle más egységet és közösséget kizár. A magyar országgyűlés is igyekszik kidomborítani a magyar államiságot. A leghatározottabban azonban az 1848. évi törvényhozás rendelkezik. Az 1848. évi III. tc. az ún. közös ügyeket elismeri, megállapítja, hogy az uralkodó személyazonosságán kívül a magyar és osztrák államok között van más közösség is, amit azonban szabatosan meghatározni elmulasztott. Az 1867-i kiegyezés elismeri, hogy az uralkodó személyazonosságán kívül más közös ügyek is vannak. Az 1867. évi XII. tc. a primogenitura szankciójába vezeti le az ügyek közösségét. Az 1867-i törvényhozás a magyar állam önálló államiságának álláspontján áll, habár maradtak kérdések, amelyek nem nyertek megoldást.

A Magyarország és Ausztria közötti viszony a háborút követő összeomlás következtében szűnt meg azáltal, hogy Ausztriában 1918. november 13-án kikiáltották a

[50] Vagyis a Habsburg-ház által uralt más országokkal és területekkel (az önálló Ausztria csak az első világháború után alakult meg).
[51] Perszonáluniót.
[52] Azaz Mária Terézia megkoronázásával (Pozsony, 1741. június 25.).

köztársaságot, ami november hó 16-án Magyarországon is bekövetkezett. Az akkori uralkodó az eseményekkel kapcsolatban nyilatkozatot tett közzé, amelyben az államügyek vitelében való részvételről lemondott és ennek következtében természetesen az uralkodó személyazonosságán alapuló viszony tényleg de facto megszűnt és ezzel kapcsolatban minden közös szervezet elenyészett Ausztria és Magyarország között. Az 1920. évi I. tc. még nem nyilvánítja ki feltétlenül a királyság visszaállítását, hanem azt mondja, hogy a királyi hatalom gyakorlása szünetel. Egyúttal az 1867. évi XII. tc. rendelkezéseit is hatályon kívül helyezte.

Az 1921. évi XLVII. tc. a királyi szék újból való betöltését szabályozván, az 1723. évi I. és II. tc. rendelkezéseit megszűnteknek nyilvánította. A királyi szék választással való betöltését mondván ki, ezáltal a közvetlenül a személyazonosságon alapuló kapcsolatot megszüntette.

A trianoni szerződés[53] LXXIII. tc.-e [73. cikke] kimondja, hogy Magyarország nem mondhat le függetlenségéről, csakis a Nemzetek Tanácsa beleegyezésével. Következésképpen Magyarország nemzetközi jogilag kötelezte magát, hogy tartózkodni fog minden olyan cselekedettől, amely közvetlenül és közvetve valamely más hatalom ügyében való részvétel útján függetlenségét veszélyeztetné. A trianoni szerződésben emellett vannak egyéb rendelkezések is, amelyek az állam szuverenitását érintik. Ilyen pl. a kisebbségekre vonatkozó rendelkezés, amelyről ki van mondva, hogy alaptörvény jellegével bír; a területre vonatkozó rendelkezések. Ilyenek pl. a fegyverkezési korlátozásokra vonatkozó rendelkezések, amelyek következtében Magyarország meg van fosztva attól, hogy saját védelmi rendszerét a szükségleteknek megfelelően kiépíthesse.

2. A magyar állam tagozottsága

A magyar állam tagozott, illetve összetett állam volt, ami azt jelenti, hogy a magyar államnak voltak részei, amelyek egymástól eltérő szervezettel bírtak. Azonban a részek az összetettség mellett sem bírtak állami állással és Magyarország ennek folytán nem különálló államoknak szövetsége volt, hanem egységes, de tagozott összetett állam. A részek nem bírtak szuverenitással, hanem csak autonómiával. A magyar állam összetettségének alkatát az 1868. évi XXX. tc. határozta meg teljesen. Az 1868. évi XXX. tc. alapján 1868-tól 1918-ig jogilag pedig a trianoni szerződés hatálybalépéséig a magyar állam keretében 3 alkotmányjogi részt kellett megkülönböztetnünk. 1. Magyarországot, 2. Horvátországot, 3. Fiume várost és kerületét. Magyarország volt a fő rész. Horvátország és Dalmácia társországok. Fiume pedig a Magyar Szent Koronához csatolt külön rész (separatum corpus).

Ez a megkülönböztetés azt jelentette, hogy a magyar állam területén belül Horvátországnak és Fiuménak megkülönböztetett állami helyzete volt. Mind Horvátország,

[53] Az első világháborúban győztes hatalmak és Magyarország között 1920. június 4-én kötött békeszerződés, amit a Nemzetgyűlés az 1921. évi XXXIII. tc.-vel cikkelyezett be a magyar jogrendbe.

mind Fiume autonómiával bírt, de Fiume autonómiája sokkal nagyobb volt, mint az egyes törvényhatóságoknak. A magyar állam és egyes részei közjogi szabatos megjelölése: Az egész terület együttesen a Magyar Állam volt és a magyar államnak voltak részei: 1.Magyarország, 2. Horvátország, 3. Fiume és területe. Magyarország és a magyar állam tehát nem egy természetű megjelölések. Magyarország csak egy rész és a Magyar Állam tágabb fogalom.

Ami a Magyar Állam elnevezéseit és megjelöléseit illeti, rendkívül elterjedt egy időben a Magyar Birodalom kifejezésnek a használata, jelezni akarván ezzel az egész magyar államot. Ezt a kifejezést különösen a statisztikusok hozták divatba, de a magyar tételes alkotmányjog szempontjából nem volt szabatos kifejezés. Törvényeink az állam egészének megjelölésére a Magyar Szent Korona Országai, vagy néha Szent István Koronájának Országai kifejezéseket használták. Az előbbi kifejezést használta következetesen az 1868. évi XXX. tc. Magyarország és Horvátország megkülönböztetésére Szent István Koronájának Országai kifejezést a horvátok használták előszeretettel. Előfordul még a Magyarország és Társországai elnevezés, melyben kifejezésre jut, hogy a magyar államban első és fő ország Magyarország. Ez az elnevezés 1868 és bizonyos mértékben 1848 óta használatos. Ezt megelőzőleg a XVII. századtól kezdve a Magyarország és kapcsolt részei elnevezés volt szokásos (Regnum Hungariae Partesque Eidem Adnexae). A kapcsolt részek alatt értették Horvátország és Fiumét. A Magyar Korona Országai kifejezésről, bár találó és helyes, meg kell állapítanunk, hogy az osztrák abszolutizmus idejében jött divatba egész más értelemmel, mint később használták. A szabadságharc leveretése után ti. Magyarország és kapcsolt részei az Osztrák Császárság koronatartományaivá lettek. Az osztrák császárság akkor egységes államot alkotott. Az egységbe azonban az 1860[-iki] és 1861-[ik]i diplomák bizonyos kettősséget hoztak be azáltal, hogy megkülönböztették a koronaországok két csoportját. Az egyik csoport volt a szűkebb birodalmi tanácsban képviselt királyságok és országok, a másik csoport pedig Magyar Koronának az Országai. A Magyar Korona Országai megjelölést később helyesbítették a Magyar Szent Korona Országai kifejezésre. Ez a kifejezés megmaradt mindaddig, amíg a magyar állam összetettsége véglegesen meg nem szűnt 1918-ban Horvát-Szlavónország elszakadásával, amit az 1921. évi XXXIII. tc. sanctionált. Azóta a magyar állam megjelölésére Magyarország használtatik.

3. A magyar államfogalom a magyar alkotmányjogban

A magyar alkotmányjogban az állam és az államhatalom megjelölésére a Szent Korona fogalmát használták. De a Szent Korona fogalma többet is jelent. A Szent Korona megjelöli az államformát és az államformának bizonyos jellegét is. Az államnak a Szent Koronával való megjelölése jelentette, hogy az állam és annak szervezete valami egységes szervezet, amelynek vannak és lehetnek részei, de ezek a részek egységes eszmével és céllal vannak összefoglalva. Nem állanak egymással szemben, mint különálló szerződő felek, hanem mint olyanok, amelyeknek közös céljuk van. Ebből kifolyólag

beszéltek a Szent Korona fejéről, testéről, tagjairól. A Szent Korona testét corpus totum sacrumnak, a fejét caput sacrum regni coronae és a Szent Korona tagjait membra sacra regni coronae-nak nevezték.[54] Az államot mintegy testet fogták fel, amelynek van feje, ez a király, és vannak tagjai, ezek az alkotórészek.

A Szent Korona fogalma jelentette, azonban nemcsak a magyar államformát, mint monarchiát, hanem egyúttal a magyar királyság és az annak élén álló magyar állam önállóságát, különállását. Dacára annak, hogy a magyar állam uralkodója fizikailag azonos volt Ausztria uralkodójával, mégis, miután a Szent Koronával meg volt koronázva, más uralkodóval eszmeileg és fogalmilag nem is lehetett azonos. Végül jelentette a Szent Korona az államforma jellegét is. Nevezetesen a királyi hatalom és a királyi méltóság átruházott és a népben gyökerező volta azáltal jutott kifejezésre, hogy a koronát a nép teszi a király fejére. Ez volt a szimbóluma annak, hogy a királyi hatalom gyökere a népben van. Ezt fejezi ki Werbőczy is az ő Hármaskönyvében, amidőn kimondja, hogy a magyarok, miután keresztény hitre tértek, királyt választottak és az uralkodás és a kormányzás hatalmát a Szent Koronára, és ezáltal a királyra ruházták.

(…)

4. A magyar állam integritása

A területi integritás szabálya, mint közjogi szabály azt jelenti, hogy a magyar államnak különféle alakulatai, az állam törzsterülete és járulékos területei lehetőleg megóvassanak és semmiféle olyan intézkedés ne történjék, amely ezt a területet megcsonkítja vagy megváltoztatja.

A területi integritás szabálya negatív vonatkozásban azt jelenti, hogy olyan tényező részéről, amely nem kizárólagosan gyakorolhatja az államhatalmat, ne történjék olyan intézkedés, amely a területi integritást érinti. Ilyen tényező elsősorban a végrehajtó hatalom gyakorlója, az uralkodó. A területi integritás szabálya az uralkodóra vonatkoztatva azt jelenti, hogy ne történjék az uralkodó részéről a másik államhatalmi tényező, avagy a végrehajtó hatalom más gyakorlója, pl. a kormányzó hozzájárulása nélkül olyan intézkedés, amely a terület megcsonkítására vezet. Ez a szabály régebbi törvényünkben is ki van mondva. De ki van mondva különösen a királyi hitlevélben, a királyi esküben és a kormányzói esküben. A királyi hitlevélnek első pontja kijelenti, hogy a király szentül és sértetlenül megtartja az ország területi épségét. Az esküben bent foglaltatik, hogy a király az ország területét semmiféle módon el nem idegenítheti és meg nem csonkíthatja.

A területi épség szabályának pozitív oldala a királyi hitlevélben és esküben foglaltatik. A hitlevél ugyanis kimondja, hogy Magyarországnak és kapcsolt részeinek

[54] Helyesen a Szent Korona teste *totum corpus Sacrae Regni Coronae,* feje *caput Sacrae Regni Coronae,* tagjai pedig *membra Sacrae Regni Coronae.*

mindazok a részei, amelyek eddig visszaszereztettek, vagy ezután fognak visszaszereztetni az országhoz fognak csatoltatni. Ez a szabály a királyi esküben bizonyos mértékig általánosabb formulázásban olyképpen ismétlődik, hogy a király az ország területét meg nem csonkítja, sőt, lehetőleg öregbíti és megnagyobbítja. Az ország területének öregbítésére és megnagyobbítására vonatkozó szabály valamivel több, mint a visszacsatolásra vonatkozó szabály. A reincorporális, vagyis visszacsatolási szabály jelentősége az, hogy amennyiben a magyar állam területéből valamely terület elveszett, akár a szuverén államhatalom rendelkezése következtében alkotmányos úton, akár más, nem alkotmányos úton (pl. az integritási szabály megsértésével eladományoztatott), ha ez a terület visszaszereztetett, akkor azt a magyar államhoz kell csatolni. A visszacsatolási szabályon túlmegy az ország területének öregbítésére és megnagyobbítására vonatkozó szabály akkor, mikor előírja, hogy nemcsak megtartandók a már megszerzett (visszaszerzett) területek, hanem nagyobbítandók és kiterjesztendők.

A visszacsatolási szabály sajnos nagymértékben nem érvényesült akkor, amikor Dalmáciát, amelyet az integritási szabály következtében vissza kellett volna csatolni Magyarországhoz, Ausztriához csatolták. Dalmácia visszacsatolásának követelményét kimondotta az 1868. évi XXX. tc. A visszacsatolás azonban annak dacára sem következett be. Ugyancsak vissza kellett volna csatolni Lengyelország felosztása alkalmával Galíciát és Ladomériát. Bár országgyűléseink ismételten sürgették e területek visszacsatolását, ez nem történt meg. Ugyancsak vissza kellett volna csatolni Magyarországhoz Bukovinát és Boszniát is, amelyeket Lengyelország felosztása alkalmával Ausztria szerzett meg.

Eme, ún. elcsatolásokon kívül voltak azonban olyan esetek is, amelyek a területi integritás, az államterület megcsonkításának jellegével bírtak. Ilyen, az államterület elidegenítésének jellegével bíró intézkedés volt, időrendi sorrendben haladva: a szepesi városok elidegenítése, Magyarország nyugati részén lévő egyes váraknak az osztrák főhercegek részére való elzálogosítása, valamint a magyar állam területének 4 részre való feldarabolása 1848-ban. Mindezek az elidegenítések a területi integritás szabályának megsértései voltak, amelyek legnagyobbrészt idővel jóvá tétettek, de bizonyos mértékben mégis figyelembe veendők.

Ezeken a megcsonkulásokon kívül, mint az ország területétől való elválásnak az esetével kell foglalkoznunk a volt erdélyi fejedelemségnek a megalakulásával és ennek egy ideig való különállásával.

(…)

5. A magyar állam, mint monarchia

A magyar állam monarchia, tehát két alkotóelemből, a népből és az uralkodóból áll. A magyar állam monarchikus formája 1000 évtől áll fenn, jóformán megszakítás nélkül.

Az újabb időben volt bizonyos megszakítás, amely azonban ismét restituáltatott. A monarchia formájának a megszűnését az ún. „Nemzeti Tanácsnak" 1918. november

hó 16-i határozata mondotta ki ún. néphatározattal. A Nemzeti Tanács helyébe 1919. március hó 21-én az ún. Tanácsköztársaság kiáltatott ki, amely szintén megszűnt és 1919. augusztus 2-án[55] visszaszállíttatott a Népköztársaság. A Népköztársaság kormányát 1919. augusztus hó 7-én az újonnan alakult kormány mellőzte és lényegileg visszaállította a régi alkotmányt. Egyelőre a kormány intézkedései a magyar államot, mint köztársaságot tüntették fel, később azonban ez mellőztetett. Miután ez az 1919. augusztus 7-i alapon visszaállított kormány lényegileg a régi alkotmány elvi alapján állott, ennek következtében ezt kell mondanunk, hogy a királyság alkotmánya eo ipso visszaállt.

Az 1920. évi I. tc. a Népköztársaság és Tanácsköztársaság minden ún. néphatározatát hatályon kívül helyezte, ezáltal hatályon kívül helyezte azokat a tényeket, amelyekkel fennállott a köztársaság. És miután semmi olyan határozat nem hozatott, amely a királyság formáját megszüntette volna, ezt továbbra is fennállónak kell tekintenünk. Az 1920. évi I. tc. az államforma kérdésében nem döntött. Nyitva hagyta azonban annak lehetőségét, hogy később határoztassék meg, hogy fennmarad-e a királyság államformája, vagy sem. Ennek következményeképpen 1920. évi március hó 18-án kelt miniszteri kormányrendelet megállapítja, hogy habár az 1920. évi I. tc. értelmében a királyi hatalom gyakorlása megszűnt, Magyarország régi államformája nem változott meg, ennek következtében megállapítja, hogy Magyarország ezután is királyság marad. Elrendeli továbbá, hogy a hatóságok ismét a királyi címet használják, amelyet 1918. november hó 16. óta nem használtak és még 1920. augusztus 7. után sem használtak egyelőre.

A királyságnak, mint államformának a megszűnését egyáltalán nem érintette az a tény, hogy Magyarország királya 1918. november hó 13-án kelt nyilatkozattal az államügyek vitelében való részvételről lemondott. Teljesen téves felfogás azt állítani, hogy a királyság ezzel a nyilatkozattal szűnt meg. A nyilatkozatban az is ki van ugyan fejezve, hogy a király aláveti magát a nemzetgyűlés határozatának az államforma tekintetében, azonban még az sem jelentette a királyság megszűnését, hanem azt, hogy a király elfogadná a köztársaságot, ha kikiáltatnék. A köztársaság kikiáltása meg is történt, de az ide vonatkozó törvények az 1920. évi 1. tc-kel hatálytalanoknak nyilváníttattak.

Az 1920. évi I. tc-et módosította az 1921. évi XLVII. tc., amely egyrészt az eddigi uralkodó jogainak megszűnésére vonatkozott, másrészt a trónörökösödési szabály megszűnését mondja ki, de ugyanekkor kimondja, hogy a királyság államformája továbbra is fennmarad. Tehát egy pár hónapi megszakítástól eltekintve a magyar állam monarchikus államformája állandóan fennállott.

Jelenleg a királyi szék üresedésben van. Ennek következtében a királyi hatalom gyakorlására nézve különleges intézkedések vannak. A királyi hatalom gyakorlására nézve addig, amíg a királyi szék be nem töltetik: van szervezve a kormányzói állás. A kormányzói állás azonban ideiglenes jellegű. Az uralkodó az állam alkotóeleme, a kormányzó nem alkotóeleme, csak szerve az államnak. A kormányzó állampolgár,

[55] Helyesen: 1919. augusztus 1-jén.

minthogy nem a népen kívül és nem állampolgárok felett áll, hanem beletartozik az állampolgárok közé. A királyság tehát fennáll, de jelenleg interregnum állapotában van Magyarország.

Ami végül, a magyar királyság típusának és jellemvonásának a kérdését illeti, a magyar királyság, a magyar monarchia korlátolt monarchia. Tehát olyan monarchia, amelyben a király a néppel, illetve annak képviseleti szervével kapcsolatban gyakorolja az államhatalmat. Az állam összetételének kérdésével kapcsolatos az a másik kérdés, hogy milyen az állam jellege az uralkodói állás eredetére, forrására nézve. Eszerint a magyar állam a monarchiák ama csoportjába tartozik, amelyet népi átruházáson alapuló monarchia megnevezéssel jelöltünk meg. A magyar királyi állás a nemzetben, a népben gyökerezik. A magyar királyi állás voltaképpen nem más, mint a régi vezéri állás folytatása, amely kétségtelenül népi átruházáson nyugodott. Ezt a típust jelenti igen sokáig a választás elvének a fenntartása is, s ez a jelleg jut kifejezésre az ún. Szent Korona tanban és felfogásban és különösen Werbőczy Hármaskönyvében.

Ez az elv a Hármaskönyvben úgy jut kifejezésre, hogy az I. rész 4. c. kimondja, hogy miután a magyarok keresztény vallásra tértek és miután Szent Istvánt önként királlyá koronázták, a nemesi állás teljes címét az uralkodással és az országlással együtt ráruházták. Éspedig a teljes cím az uralkodással és az országlással „a communitate et communitatis auctoritate", tehát a közösség által és a közösség tekintélye által ruháztatott rá.

Ugyanez az elv jelentkezik a Szent Korona elméletben is. Ez abból áll, hogy az állam a Szent Korona testének tekintetik, amelynek feje a király, törzse és tagjai a nemzet. Az uralkodót a nemzet koronázza meg, és ezáltal jut szimbolikusan kifejezésre a királyságnak a népi átruházáson nyugvó volta.

(…)

A magyar királyi szék betöltése

(…)

Legújabb Korszak (1921-)

A királyi szék betöltésének harmadik korszaka az 1921. évi XLVII. tc. óta áll fenn. Az 1921. évi XLVII. tc. 2. szakasza kimondja, hogy az 1723. évi I. és II. tc-ben foglalt Pragmatica Sanctio hatályát vesztette és ezzel a királyválasztás előjoga visszaszállt a nemzetre. A harmadik szakasz kimondja, hogy a nemzet a királyság államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre hagyja. A királyi szék betöltésének későbbi időre halasztása azonban a királyi szék betöltésének a módját nem érinti.

A törvény kimondja a királyválasztás jogának a feléledését, minélfogva a törvény szigorú értelmezése szerint az a királyválasztójog éled fel, amely királyválasztási jog eltörölve sohasem volt, hanem amely az 1687-i és az 1723-i törvényekkel csak bizonyos időre fel volt függesztve. S miután eme felfüggesztett királyválasztási jog lép hatályba, meg kel állapítanunk, hogy a nemzetséghez kötött királyválasztási jog éled fel az 1921. évi XLVII. tc-kel.

A királyi nemzetségnek a jogállása az 1921. évi XLVII. tc-vel nem változott meg. Királyi nemzetség és királyi ház tehát ezután is van és fennáll, mert a királyi nemzetség jogállása nincs kötve a trónörökösödéshez; a király nemzetség nem az örökösödés szabályán alapul. De ha nem változtatta is meg a törvény a dinasztiának a jogállását, de megváltoztatta a trónörökösödés szabályát, ti. hogy ugyanabból a nemzetségből előre megállapított sorrend szerint megválasztott király lesz az utód. Csak azt mondotta ki a törvény, hogy a nemzetség körén belül választással állapítandó meg, hogy ki legyen a király.

A királyi szék, vagyis a trónörökösödés betöltési módjának változása kapcsolatba hozatott a IV. Károly által 1918. évi november 13-án Eckartsauban tett nyilatkozattal, amelyben az államügyekben való részvételről lemondott. Másrészt pedig az örökösödés szabályának a megszűnése kapcsolatba hozatik az 1920. évi I. tc-kel is. Mindkét beállítás téves.

Az eckartsaui nyilatkozat legfeljebb a királyi szék megüresedését előidéző tény lehet, de ez önmagában a királyi szék betöltésének a módját nem érinti. Lemondások ismételten fordultak elő anélkül, hogy a lemondások a királyi szék betöltésének a módját érintették volna. Az eckartsaui nyilatkozatban benne van ugyan, hogy a király aláveti magát az államforma tekintetében hozandó határozatnak. Ilyen határozat hozatott is az ún. Nemzeti Tanácstól. Azonban ezek a néphatározatok nem létezőknek tekintettek.

Az 1920. évi I. tc. alapján helyreállított alkotmányosság pedig csak a királyi szék megüresedésére vonatkozó joghatállyal bírt, de nem bírt a királyi szék betöltési módjára vonatkozó jelentőséggel. Az 1920. évi I. tc. megállapította, hogy a királyi hatalom gyakorlása megszűnt. Ez a kijelentés szintén nem érinti a királyi szék betöltési módjának a kérdését. Ez a tc. a királyi hatalom gyakorlásának időleges megszűnését mondotta ki. A királyi hatalom gyakorlásának megszűnéséből folyó következmények megállapítását a törvény későbbi időre tartotta fenn. Ez meg is történt az 1921. évi XLVII. tc. meghozatalával. Az 1920. évi I. tc-ben foglalt kijelentések csak annyiban vannak kapcsolatban a királyi szék betöltési módjával, amennyiben megállapítják, hogy az együttes birtoklás megszűnt, hogy tehát az együttes birtoklásból folyó közös érdekű viszonyok is megszűnvén az állam ősi függetlensége fennáll. Csupán az együttes birtoklás tényének a megszűnését állapította meg a törvény, de magának az együttes birtoklás jogszabálya fenn nem állásának a megállapítását későbbi időre tartotta fenn.

Az 1920. évi I. tc. a királyi hatalom gyakorlásának szüneteltetése folytán intézkedik az államfői hatalom gyakorlásának a mikéntjéről is mindaddig, amíg a kérdés véglegesen nem rendeztetik. Fenntartja tehát a lehetőségét annak, hogy az államforma megváltoztassék, azonban a királyság maga nem töröltetett el és a királyi szék el nem

töröltetvén, a királyi szék betöltésére vonatkozó szabályokat sem változtatta meg a törvény. Mindezeket a függőben hagyott kérdéseket az 1921. évi XLVII. tc. rendezte, amely egyrészt kimondotta, hogy véglegesen fenntartja a királyság államformáját, másrészt pedig az együttes birtoklás megszűnéséből való következményeket levonva újonnan szabályozza a királyi szék betöltésének a módját.

E törvény meghozatalának bizonyos diplomáciai előzményei is voltak. 1921. évi február hó 2-n a párisi békekonferencia tiltakozott a királyi család visszatérése ellen és kijelentette, hogy a békét diktáló főhatalmak a Habsburgok restaurációját, mint a békét veszélyeztető körülményt, nem ismerik el. Ezt jegyzékben tudatták a magyar kormánnyal a béke megkötése után: e jegyzékben a királyi szék betöltésére nézve semmiféle rendelkezés nincsen.

A béke megkötése után 1921. április havában IV. Károly megkísérelte a visszatérést, hogy a királyi hatalmat birtokába vegye. Ebből az alkalomból a Szövetséges Hatalmak 1921. évi április havában megismételték tiltakozásukat. E tiltakozásra a magyar kormány azzal válaszolt, hogy a királyi szék betöltését a magyar állam belső ügyének tekinti, azonban a viszonyok és körülmények tekintetbe vételével.

Ugyanezen év október havában történt a második visszatérési kísérlet és akkor Magyarországot a szomszéd államok háborúval fenyegették és Angolország, Franciaország és Olaszország a magyar kormányhoz fordultak jegyzékben és követelték annak a kimondását, hogy tétessék lehetetlenné a Habsburgok visszatérése. A magyar kormány 1921. évi november 5-i jegyzékében a következőket nyilvánította: „A magyar kormány kötelezettséget vállal, hogy alkalmazkodik a Nagykövetek Tanácsának a Habsburgok restaurációját eltiltó határozataihoz és meghallgatja a Nagyköveti Hatalmak képviselőit. A magyar kormány törvényjavaslatot fog a nemzetgyűlés elé terjeszteni, amely a Habsburg ház bármely tagjának a jelölését kizárja." Ennek következményeképpen a magyar kormány tényleg törvényjavaslatot nyújtott be, s ebből született meg az 1921. évi XLVII. tc. Ez kimondja a trónörökösödés megszűnését és feléleszti a királyválasztás jogát.

A törvény 3.§-ában még egy záradék van, amelyben a királyi szék betöltését későbbre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy erre annak idején alkalmas javaslatot tegyen. Az előbb ismertetett kormánynyilatkozatban az is benne van, hogy a kormány mielőtt törvényjavaslatot tenne, tárgyalást folytat a Nagykövetek Tanácsával. Ez a kötelezettség ismét csak nemzetközi jogi jelentőségű, s alkotmányjogi szabállyá nem vált. Alkotmányjogi szabállyá csak az az utasítás vált, hogy a kormány megfelelő időben javaslatot terjesszen elő. Szokták ezt az utasítást úgy is értelmezni, hogy a királyi szék betöltésére csak a kormány tehessen kezdeményezést, s hogy tehát az országgyűlés ne tehessen. Más tényező a kormányon kívül jogérvényes kezdeményezéseket nem tehet. Ez azonban téves felfogás, mert a kezdeményezési jog alkotmányjogilag nincs megszorítva.

Kérdés, hogy az 1921. évi XLVII. tc. declarativ, avagy constitutiv jellegű-e? (Declarativ akkor, ha a törvény a trónöröklési szabály megszűnését, mint egy bekövetkezett tényt egyszerűen konstatálja, constitutiv akkor, ha ezt a tényt mint a szabályt mondja ki.) Eléggé el van terjedve az a felfogás, hogy a trónöröklési szabályt nem az 1921. évi XLVII.

tc. szüntette meg, hanem az már megszűnt annak következtében, hogy az osztrák tartományokkal való együttes birtoklás lehetetlenné vált. Miután az együttes birtoklás tényleg megszűnt és az együttes birtoklás lehetősége is megszűnt, és miután az 1921. évi 1. tc. is kimondotta és konstatálta ezt a tényt, az együttes birtoklással kapcsolatban a trónörökösödés is megszűnt.

Erre az érvelésre, amely az 1921. évi XLVII. tc.-nek declarativ jelentőséget tulajdonít, a következőket kell megjegyeznünk. Az 1723. évi I. és II. tc. kétségtelenül a trónörökösödés szabályozásával kapcsolatban mondotta ki az együttes birtoklást. De az együttes birtoklás ténye és lehetősége nem tétetett feltételévé a trónörökösödés szabályozásának, hanem annak célzata volt. A feltételtől különbözik a célzat, amely nem érinti a jogügylet hatályát. Az 1723. évi I. és II. tc. szövegéből kétségtelenül meg lehet állapítani, hogy az együttes birtoklás tényleg nem tétetett feltételévé a nőági örökösödés behozatalának, hanem annak célzatává. Ez a törvény szövegéből is kitűnik: „..azért is behozzák", tehát egyéb célokat is kitűztek: „hogy hálásak akarnak lenni az uralkodóház iránt, hogy el akarják kerülni az interregnum veszélyét és a többi tartományokkal való kapcsolatot akarják állandósítani." Az együttes birtoklás tehát indoka volt a törvény meghozatalának, de nem feltétele.

Az 1723. évi I. és II. tc-nek esetleg egy másik rendelkezésével is kapcsolatba lehet hozni a trónöröklési törvény megszűnését. Ismerjük a törvény ama rendelkezéseit, amelyekből megállapítható, hogy az osztrák főhercegség kelléke a magyar királyi székben való utódlásnak. Lehet már most azt is mondani, hogy az osztrák főhercegség szintén tényleg megszűnt. Ausztria, amelytől az osztrák főhercegség az ő rangját kapta, megszűnt és ennek következtében az ottani állapotok szerint nincsenek osztrák főhercegek. Azonban az is kérdés, hogy vajon az 1723. évi I. és II. tc. e rendelkezése így értelmezhető-e és nem kell-e ezt a minőséget a dinasztia családi szabályai szerint meglévő osztrák főhercegségnek minősíteni.

Mindkét esetben kissé különös helyzet állana elő. Mert akár az együttes birtoklás lehetőségének megszűnése következtében, akár az osztrák főhercegségi minőség elenyészte következtében szűnt meg a trónörökösödés szabálya, eme körülmények ismét előállván, ismét maguk után vonják a trónörökösödési szabály életbelépését. Ha azt mondjuk, hogy az együttes birtoklás lehetőségének megszűnte következtében szűnt meg a trónörökösödési szabály, abból, hogy a magyar királyi szék betöltetnék választás útján, s Ausztriában visszaállíttattnék a monarchia és császárság következnék, hogy újra visszaáll az együttes birtoklás lehetősége, tehát újra visszaáll a trónörökösödés szabálya. De kétségtelenül visszás helyzet volna a magyar királyi szék betöltését egészen a külső viszonyoktól függővé tenni. Ennek következtében helyesebb az a felfogás, hogy a törvény nem declarativ, hanem constitutiv jelentőségű. Nem megállapítja a tényt, hogy megszűnt, hanem kimondja, hogy megszűnteti. Meg kell jegyeznünk, hogy a törvény megalkotásakor a törvény megalkotójánál az előbbi felfogás volt az uralkodó. Ez a törvényben annyiban jut kifejezésre, amennyiben nem azt mondja, hogy az 1723. évi I. és II. tc. hatályon kívül helyeztetik, hanem azt mondja, hogy eme törvénycikkek hatályukat vesztették. Tehát a királyválasztás visszaállítását, mint a múltban bekövetke-

zett tényt állapítja meg. Így a törvény szövege a declarativ felfogásra mutat. Helyesebb azonban a törvényt constitutiv jelentőségűnek felfogni.

Magával az 1921. évi XLVII. tc-kel szemben is két aggály merül fel. 1. A nemzetgyűlés nem volt jogosult a trónörökösödés szabályának a megszűnését kimondani. 2. Tekintet nélkül arra, hogy jogosult volt-e, vagy sem, a törvény külső kényszer és behatás folytán jött létre és így nem hatályos. Az első felfogás ismét két további szempontból indul ki.

a) A nemzetgyűlés nem volt jogosult a megszűnést kimondani azért, mert a nemzetgyűlés azért alakult és az 1920. évi I. tc. azért alkottatott, hogy az alkotmányosság helyreállíttassék és az állami főhatalom gyakorlása ideiglenesen rendeztessék. A trónöröklési szabály megszűnésének a kimondása pedig már nemcsak az alkotmányosság helyreállítása, nem az állami főhatalom ideiglenes gyakorlása, hanem ezeknél továbbmenőleg az eddig alkotmánynak kétségtelenül megváltoztatása. Világos azonban, hogy ez a felfogás tarthatatlan. Ugyanis az 1920. évi I. tc. tényleg a fent említett kérdésekről rendelkezik, de kifejezi azt is, hogy egyenlőre ideiglenesen rendezi az állami főhatalmat. Másrészt pedig a főhatalom gyakorlásáról szóló ideiglenes intézkedés addig szól, míg a nemzetgyűlés az államfői hatalom végleges gyakorlását nem rendezi. Vagyis a nemzetgyűlés az állami főhatalom végleges rendezésére is jogosítottnak tartja magát. Kitűnik továbbá a törvényből az is, hogy az államforma kérdésének az eldöntését is fenntartja magának, sőt az államfő személyére vonatkozó meghatározást is. Ez kétségtelenül kitűnik azokból a rendelkezésekből, amelyek megállapítják a kormányzó hatáskörét, és amelyekből kitűnik, hogy a kormányzó személyét érintő minden ügyben határozhat. Ez a kifogás tehát nem állhat meg.

b) A nemzetgyűlés nem volt jogosult e törvényt meghozni, s egyoldalúan és önhatalmúlag határozni, vagyis nem volt joga önmagát szuverénné nyilvánítani. Erre vonatkozólag meg kell állapítani, hogy a magyar alkotmánynak évszázados gyakorlata szerint akkor, amikor a másik alkotóelem nem létezett, az egész főhatalom mindig a nemzetgyűlésre és országgyűlésre szállt át. Ez jut kifejezésre abban, hogy nem ugyan a másik elem hiánya, hanem a királyi szék betöltésének akadályoztatása miatt kellett intézkedni, hogy az állami hatalom gyakorlása az országgyűlést és a nemzetet illesse. Másrészt pedig kétségtelen, hogy a magyar alkotmány címében benne van, hogy a királyi méltóság a nemzetben gyökerezik. És azt is meg kell említenünk, hogy akkor, amikor az 1920. évi I. tc. megalkottatott és a nemzetgyűlés szuverén hatalommá minősült, a magyar állam jóformán újonnan alakult kizárólag a nemzet közreműködésével. A királyi hatalom távollétében tehát a nemzet önmaga alkotta meg magát és így jogosult, hogy a saját sorsa és államszervezete felett teljesen korlátlanul rendelkezzék. Ezen az alapon nem lehet megtámadni az 1920. évi I. tc-ben megállapított tételt, hogy a nemzetgyűlés szuverén és így jogosítva volt a királyi szék betöltési módját egyhangúlag szabályozni.

A másik kérdés, hogy az 1921. évi XLVII. tc. külső behatás és kényszer folytán jött létre és ennek következtében ez a törvény hatálytalannak volna tekinthető. Kétség-

telen, hogy a törvény megalkotására valóban a külső beavatkozás és nyomás adta az alkalmat. IV. Károly második visszatérési kísérlete alkalmával különösen érvényesült ez a befolyás és mintegy végveszély kikerülése céljából történt ez az intézkedés. De hogy ez volt az oka is, az kérdéses, mert magából a törvényből nem tűnik ki semmiféle ilyen kényszerítettség. Ezt azért kell megállapítanunk, mert egy másik törvényből, az 1921. évi XXXIII. tc-ből ez a kényszer kifejezésre jut. A kényszer folytán ui. a magyar állam becikkelyezte és gyászkeretben jelentette meg a törvénytárban e törvényt, mint a trianoni béke becikkelyezőjét. Semmiféle ilyen kényszerre utalást az 1921. évi XLVII. tc. nem tartalmaz. Az első törvénytervezetben volt ugyan kényszerre való utalás, de ez a kényszerre való utalás a nemzetgyűlés többségének a véleményéből kifolyólag kihagyatott. És a törvényjavaslat tárgyalásakor a felszólalók szavaiból az tűnik ki, hogy ezt a törvényt nem kényszer folytán szavazták meg, hanem a magyar állam érdekében szükségesnek tartják a meghozatalát. Már most bármiképpen is van azonban, akár kényszer hatása alatt jött létre, akár nem, a törvény – mindaddig, amíg újabb törvény ezt a törvényt meg nem változtatja – hatályban lévőnek tekintetik. Hogy kényszer hatása alatt jött létre a törvény, azt magánembernek nincs joga megállapítani, ezt megállapítani egyedül a törvényhozás jogosult. Tehát legfeljebb egy újabb törvény mondhatná azt, hogy az 1921. évi XLVII. tc., mint kényszer hatása alatt létrejött törvény, hatálytalannak nyilváníttatik.

Polner Ödön:
Magyarország jelenlegi alkotmánya (részletek)

1. Magyarország ezeréves alkotmánya a világháború befejeztével összeomlani látszott.

   1918. november 2-án, a két nappal előbb kinevezett királyi kormány, esküjétől felmentetve, felvetette az államforma kérdését. November 13-án az országon kívül levő király írásbeli nyilatkozatot adott ki, amely szerint az államügyek vitelében való részvételéről lemond, s aláveti magát előre annak a határozatnak, mely az ország jövendő államformáját megállapítja.[56]

   November 16-án az addig országgyűlés képviselőháza saját feloszlását kimondta, s főrendiháza működését befejezettnek nyilvánította.[57] Ugyanekkor a kormány által összehívott ún. nemzeti tanács, melynek sem szervezete, sem tagjainak száma, sem összehívásának módja, sem hatásköre és jogállása meghatározva nem volt, kikiáltotta az ún. „népköztársaságot", s önmagát szuverénnek nyilvánítva, felhatalmazta az akkori félig szocialista kormányt,[58] hogy a teljes állami hatalmat gyakorolja.

   E „népköztársasági" kormány 1919. március 21-én átadta a hatalmat a teljesen a kommunizmus elvei alapján megalakult ún. tanács-kormánynak, mely azután az orosz szovjet-rendszer elvei szerint ún. „tanácsköztársaságot" szervezett. Augusztus 2-án ez a kormány ismét a megelőző rendszer szerinti „népköztársasági" kormánynak adta át a hatalmat, míg végül ezt a kormányt augusztus 7-én, nagyrészt a régi alkotmány elvei alapján megalakuló polgári kormány eltávolította.

   Az 1919. évi augusztus 7-én megalakult kormány, bár előbb szintén köztársasági alapon állott, később kifejezetten visszatért a királyság formájához, s lényegileg visszaállította az 1918. november óta mellőzött régi alkotmányt, de annak összes intézményei, így a király és a két házból álló országgyűlés nagyrészt a világháborúban történt legyőzetés folytán nem kezdhették meg mindjárt működésüket. A kormány ennélfogva egy kamarából álló, ún. „nemzetgyűlés" összehívását határozta el, melynek az általános, egyenlő, titkos és a nőkre is kiterjedő választójogát 1919. év őszén rendelettel szabályozta.[59]

[56] IV. Károly ún. eckartsaui (Ausztria) nyilatkozatáról van szó.
[57] A főrendiház hivatalosan berekesztette üléseit.
[58] A Magyar Népköztársaság 1918. november 16-i kikiáltása idején a Károlyi-kormánynak mindössze két tagja – Garami Ernő és Kunfi Zsigmond – tartozott a szociáldemokrata párthoz.
[59] 1919. évi 5.985. M. E. számú rendelet.

Az eddigi alkotmány szerint mindazon intézkedések megtételére, amelyek céljából a nemzetgyűlés összehívatott, a két kamarából, ún. képviselőházból és főrendiházból álló országgyűlés lett volna jogosult, melyet jogilag össze lehetett volna hívni. Ennek azonban tényleges akadályok látszottak útjában állani, melyeknek egyike volt az, hogy a magyar állam túlnyomó nagy része akkor idegen ellenséges fegyveres erő által volt megszállva. Ezért a nemzet akkor a jelzett nemzetgyűlés összehívásához hallgatag hozzájárult, az ország meg nem szállott részében a választások minden ellenvetés nélkül megtartattak, az így a legáltalánosabb alapon létrejött nemzetgyűlést minden állami tényező elismerte, s annak minden intézkedéséhez általában mindenki alkalmazkodott. A nemzetgyűlés ennélfogva mint minden közjog forrásának: a nemzetnek teljes képviselete szokásjogi úton törvényes erőt nyertnek tekinthető, s annak határozatai véglegesen és szervesen beleilleszkedtek az ezeréves magyar alkotmányfejlődésbe.

2. Az ez alapon 1920. évi február 16-án összeült nemzetgyűlés megalkotta az 1920. évi I. törvénycikket, mely hatályon kívül helyezvén az 1918. évi november 16. óta 1919. augusztus 7-ig fennállott ún. nép- és tanácsköztársasági kormányok idejében hozott törvényeket és rendelkezéseket, s megerősítvén az 1919. évi augusztus 7. óta alakult kormányok által tett intézkedéseket, elvileg visszaállította az 1918. november 16-ig fennállott régi alkotmányt, s egyúttal megtette azokat az intézkedéseket, amelyek eme régi alkotmány szelleme értelmében szükségesek ahhoz, hogy amennyiben az állam alkotmányszerű rendes intézményei a fennforgó viszonyok között nem működhetnek, azok átmenetileg másokkal pótoltassanak.

   Az 1920. évi I. törvénycikk tehát, valamint az ahhoz pótlólag hozott további törvények nem adtak a magyar államnak új alkotmányt, s ennélfogva a magyar államnak nincs jelenleg a régitől különböző új alkotmánya; hanem a szóban forgó törvények a magyar állam ezeréves fejlődésű régi alkotmányát fenntartva, azt csupán kiegészítették, és módosították a fennforgott rendkívüli viszonyok folytán, amelyeknek elmúltával a rendes intézmények működése, amennyiben azt az éppen jelzett törvények véglegesen is nem módosították és hatályon kívül nem helyezték, önmagától előáll.

   Magyarország jelenlegi alkotmányának ismertetése ennélfogva nem szorítkozhatik pusztán az 1920 óta létesített alkotmányjogi állapotokra. Ez ismertetésnek a régi alkotmányt kell alapul venni s ebbe kell beleillesztenie az 1920. év óta pótlásként és kiegészítésként létesített alkotmányjogi intézményeket.

3. A jelenlegi Magyarország, mint állami szervezet folytatása a több mint ezer év óta fennállott magyar államnak. A trianoni szerződés megfosztotta ugyan az ezeréves magyar államot területének és népeinek kétharmadától, de a megmaradt Magyarországból nem csinálhatott új államot; a magyar állam a nagymértékű megcsonkulás után is a tovább élő régi államnak a folytatása.

   A magyar állam Európa legrégibb államszervezeteinek egyike. Régiségben csak az angol, francia és német államok múlják felül, ha az elsőnek keletkezését a wessexi királyságnak az angol-szász heptarchiából való kiemelkedésétől számítjuk

a IX. század első feléből;[60] a második kettőét pedig a frank birodalomnak a 843. évi verduni szerződéssel[61] történt megoszlásától szintén a IX. századból. A három skandináv állam megalakulása pedig kb. egykorú az egységes szervezetű magyar állam megalakulásával, mely lényegileg összeesik a IX. század végén, s a X. század elején helytfoglalt honfoglalással, habár királysággá csak az 1000. évben alakult, ami azonban már csak formai változás volt.

4. A magyar alkotmány egyes intézményei e hosszú életnek fejleményei és nem elméletileg kigondolt rendszereknek részletei. A magyar alkotmány ennélfogva történeti alkotmány, melynek egyes szabályai a különféle időkben különféle alkalmakkor létrejött törvényekben és szokásjogi megállapodásokban s nem valamely egyszerre megalkotott alkotmánychartában, statútumban vannak megírva. A magyar alkotmány e tekintetben csak az angol alkotmányhoz hasonlítható.

   A magyar alkotmány e történelmi voltából következik, hogy jogforrásai között oly régi törvények szerepelnek, mint az 1222. évi „Arany Bulla", melynek p. o. 2. czikke[62] mai nap is alapja a személyes szabadságnak; s hogy a szokásjognak, melynek egyik eredménye volt az 1517-ben kiadott Werbőczy-féle Hármaskönyv, „Tripartitum", szintén nagy szerepe van szabályai megállapításában.

   Az akkori szokásjogot feltüntető Hármaskönyv, mely negyedfélszáz éven keresztül volt foglalata a magyar közjognak és magánjognak, még ma sem avult el egészen; s a benne foglalt közjogi elvek ma is alapelvei a magyar alkotmánynak. Így különösen az ún. szent-korona elmélet. Ez elmélet szerint a magyar szent korona a magyar állameszmét képviseli, az államhatalmat jelképezi. A szent koronának tulajdonosa az ország (Sacra Corona Regni Hungariae), vagyis a nép, mely régebben csak a nemesekből, ma az összes állampolgárokból áll. A szent korona viselője a király, akire ezt a nép, illetve annak képviseleti szerve, az országgyűlés teszi fel, az koronáz. A király a teljes államhatalmat csak akkor gyakorolhatja, ha a nép az országgyűlés által megkoronázta, és ezáltal az országlás és kormányzás hatalmát (regimen et gubernium) a királyra ráruházta; a királyi hatalom ennélfogva átruházott, a király hatalmát a néptől és a nép tekintélyéből („a communitate et communitatis [ab] auctoritate") bírja, melynek gyökere t[ehát] a népben van (hasonlóan e tekintetben az olasz alkotmányhoz, mely szerint a király: „Re per grazia di Dio e per volontà della nazione"[63]). A szent korona fogalmában e szerint a király és a nép úgy egyesül, hogy a király a feje (caput) a szent koronának, a nép a tagjai (membra Sacrae Regni Coronae), s ahol a kettő együtt van, ott van a szent korona egész teste (totum totum corpus S[acrae] R[egni] C[oronae]).

[60] A Wessexi Királyság a mai Anglia területén létesített hét szász királyság (heptarchia) egyike volt. Anglia első tényleges egyesítését azonban általában vagy a 10. század első felére teszik, vagy a normann hódítás nyomán a 11. századra.

[61] A verduni szerződés Nagy Károly Frank Birodalmát három részre osztotta a császár unokái (fia, Jámbor Lajos fiai) között.

[62] A 2. cikk szerint: „Továbbá semmi adót, semmi szabad dénárokat nem szedetünk a nemesek örökségén; sem házaikban, sem falvaikban meg nem szállunk, hanem ha meghivatunk. Az egyházak népeitől is teljességgel semmi adót sem szedetünk."

[63] Annyi mint „Isten kegyelméből és a nemzet akaratából".

Ez az elmélet középkorias, symbolikus formában lényegileg teljesen azonos a nem patrimoniális jellegű, hanem a közjogiasan felfogott alkotmányos királyság modern elméleteivel.

5. A magyar alkotmánynak a forrásai e szerint elsősorban a szokás, mely a nép jogi meggyőződését annak állandó és következetes magatartásával juttatja kifejezésre. A szokás mellett a legnagyobb jelentőségű forrásai a magyar alkotmánynak a törvények, melyek ma a szokásnál jóval nagyobb helyet foglalnak el. (…) A törvények között különbségek nincsenek; az alkotmány legfontosabb tételeit megállapító törvények csak úgy jönnek létre, mint a többiek. Az egyes törvények „törvénycikk"-eknek neveztetnek, s meghozataluk évének megjelölésével a törvénycikkek folyószámával idéztetnek, p. o. 1920. évi I. tc.
6. A magyar állam külön állami szervezete és önállósága hosszú időn keresztül el volt homályosodva. Az elhomályosodást az okozta, hogy Ausztriával, illetve az ún. „osztrák ház" patrimoniális birtokában levő németországi tartományokkal közös uralkodó uralma alá került, és hogy ennélfogva az uralkodói hatalom részéről az ausztriai hatalmi tényezők segélyével is oly törekvés indult meg, amelynek célja az volt, hogy a közös uralkodó uralkodása alatt álló összes országok egységes állami szervezetbe foglaltassanak bele, amelyben Magyarország mint különállással bíró tartomány, de ne mint önálló szuverén állam álljon. A magyar alkotmányjog, bár az uralkodó személyének közösségét jogszabályként megállapította, mégsem ismerte el, hogy ezáltal Magyarország valami nagyobb állami közösségbe olvadt volna bele, hanem mindig a külön államiság alapján állott, amely mellett az osztrák tartományokkal való viszony mint külön állammal való viszony tűnt fel. A két ellentétes irányzat ismételten összeütközésbe került egymással, amelyek az újabb időben az 1867. évi ún. „kiegyezés"-ben egyenlítődtek ki, s amely az újabb időben az ún. „osztrák-magyar monarchia" vagy „Ausztria-Magyarország" elnevezésű államkapcsolatot eredményezte, mely a magyar alkotmány elvei szerint ún. „államszövetség" (confederazione degli stati) jellegével bírt. Bár ez a rendezés sokban igyekezett eleget tenni a külön magyar államiság elvi álláspontjának, azt teljesen mégsem valósította meg, ezért a gyakorlatban sok surlódásra adott alkalmat. Ennek egyik fő oka az is volt, hogy ezt a viszonyt nem egységes okmány határozta meg, hanem külön magyar és külön osztrák törvény, melyek egymástól nem egy tekintetben különböztek s eltérő elvi felfogás alapján állottak.

   Az osztrák-magyar monarchia államkapcsolata a világháború befejeztével megszűnt azáltal, hogy Ausztria köztársasággá lett, mert ezáltal a két állam kapcsolatának az alapja, az uralkodó személyének közössége lehetetlenné vált. Ugyanabban az időben Magyarországon is kikiáltatott a köztársaság, de az akkor kikiáltott köztársaság helyébe visszaállíttatott Magyarországon a királyság államformája; az Ausztriával való kapcsolat azonban mindennek dacára nem állott vissza. Az 1920: I. tc., valamint az 1921: XLVII. tc. azután törvényben is megállapította az Ausztriával való mindennemű közjogi viszony megszűnését (úgyhogy e törvény alapján, ha most már Ausztriában vissza is állíttatnék a monarchikus államforma, s Magyarországon

be is töltetnék a királyi szék, ami egyelőre törvényileg el van halasztva, ez maga nem vezetne az Ausztriával való viszony feléledésére).

7. Ami ezek után a magyar alkotmányt közelebbről illeti, meg kell különböztetni: 1.) az állam alkotóelemeit, 2.) az állam hatalmi szervezetét, 3.) az állam hatalmi megnyilvánulásait.

   Az állam alkotóelemei: A.) dologiak és B.) személyiek. A dologi alkotóelem az állam területe; a személyiek a) a nép és b) az uralkodó, miután a magyar állam elvileg jelenleg is monarchia, habár mint jelenleg választási monarchiában interregnum lévén, királyi széke nincs is betöltve.

   Az állami hatalmat gyakorló szervek: 1.) a király s ezt helyettesítőleg jelenleg a kormányzó; 2.) az országgyűlés (egy ideig átmenetileg volt a nemzetgyűlés[64]); 3.) a minisztérium,[65] és az állami számvevőszék; 4.) az alsóbb fokú királyi állami szervek és 5.) a törvényhatósági és községi szervek.

   Az állami hatalom nyilvánulásai: A.) az állam keretén belül 1.) a törvényhozás, 2.) a végrehajtás s ez ismét: a) kormányzás, b) hatósági ténykedés, vagyis a) közigazgatás, b) bíráskodás.[66] B.) Az állami hatalom nyilvánulása más államokkal szemben: 1.) külügyi ténykedés, 2.) hadakozás.

[64] 1920 és 1926 között egykamarás Nemzetgyűlés gyakorolta a törvényhozó hatalmat. A kétkamarás Országgyűlést – a korábbi Főrendiháztól eltérő struktúrájú Felsőház létrehozásával – az 1926. évi XXII. tc. állította helyre.

[65] A kormány hagyományos (az 1848. évi III. tc.-re visszavezethető) elnevezése.

[66] „A birói hatalom gyakorlásáról" szóló 1869. évi IV. tc. azonban a bírói hatalmat különválasztotta a végrehajtó hatalomtól, miután 1. §-a kimondta, hogy „[a]z igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülöníttetik".

Bevezetés Barabási Kun József **Közjog** című előadásjegyzeteihez

Barabási Kun József (Miskolc, 1875 – Miskolc, 1946) idősebb pályatársához, Polner Ödönhöz hasonlóan a minisztériumi állását adta fel a közjogi katedra kedvéért.[67] A régi miskolci család sarjaként született Barabási Kun József a középfokú tanulmányait a bécsi Theresianumban, az Osztrák–Magyar Monarchia „elitképző" intézményében folytatta, majd a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karára iratkozott be. Az egyetemi évek alatt került a Politika Tanszék nagy hatású professzorának, Concha Győzőnek a hatása alá, akivel a későbbiekben is szoros kapcsolatot ápolt. A felsőfokú tanulmányok után, 1899–1900 között Borsod vármegye szolgálatában állt, majd 1900–1904 között Miskolc főjegyzőjeként működött. A főjegyzői állásból került a miniszterelnökségre, ahol – különböző beosztásokban – 1917-ig alkalmazásban állt.

A közszolgálatban töltött időszak alatt kibontakozó tudományos érdeklődése egyaránt érintette a politika és a közjog területeit. A tudományos ismeretek elmélyítése céljából 1907-ben Párizsban és Londonban a törvényhozó testület működését tanulmányozta, majd 1909-ben és 1910-ben németországi egyetemekre iratkozott be. E lendületesen induló korszak kiemelkedő jelentőségű publikációi közé tartoztak – a parlamentarizmus témakörében írt szaktanulmányok mellett – azok a politikatudományi megközelítésű monográfiák, amelyek majd az egyetemi magántanári habilitáció alapjául is szolgáltak. Barabási Kun 1907-ben jelentette meg *A parlamenti házszabályok. Politikai tanulmány* című könyvét, míg a következő évben tette közzé a *Nép, nemzet, nemzetiség* című kötetet. A házszabályokról szóló munka egyik recenzense, Schiller Bódog a monográfia erényei közé sorolta a Concha-iskolára jellemző szabatos államjogi terminológiát, a külföldi államok intézményeinek alapos ismeretét, valamint a külföldi – hangsúlyozottan – politikai szakirodalom széles körű használatát.[68] A nép, a nemzet, valamint a nemzetiség fogalmi kérdéseit, összefüggéseit és elhatárolását összehasonlító

[67] Barabási Kun József életútjához és pályafutásához lásd Varga Norbert – P. Szabó Béla, Barabási Kun József (1875–1946), in P. Szabó Béla (szerk.), *„Ernyedetlen szorgalommal…" A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949)*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Debrecen, 2014. 319–342.; Kovács I. Gábor, Kun József (1875–1946), a miskolci városi elitből származó debreceni jogászprofesszor életpályája, *Történelem és Muzeológia*, 2015/2, 43–50.

[68] Schiller Bódog, A parlamenti házszabályok. Politikai tanulmány. Írta barabási Kun József, *Jogállam*, 1908/3, 233–237.

módszerrel elemző kötet kapcsán pedig Nagy Miklós arra a fogyatékosságra mutatott rá, hogy a szerző nem tudott eléggé szabadulni a különösen a nemzet és a nemzetiség elhatárolására irányuló elméletek úgymond zavaró hatása alól.[69] Utóbb Concha Győző, Barabási Kun mestere is úgy vélte a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán zajló egyetemi magántanári eljárás során készített bírálati jelentésében, hogy a házszabályokról írt monográfia a sikerültebb. „A parlament működési módjának bonyolult jelenségeit átfogó, rendszerezni képes elmével vizsgálja s útvesztőit megvilágítva belőlük biztos kézzel vezet ki."[70] A habilitációs eljárás végeztével Barabási Kun Józsefet 1915-ben a politikatudomány egyetemi magántanárává minősítették, ami az egyetemi tanszék megszerzésének legfontosabb szakmai előfeltételét jelentette. A tanszékre kerülés két évvel később következett be.

Barabási Kun József az 1917–1938 közti időszakban állt a Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Közjogi Tanszéke élén. Az elhúzódó tanszékbetöltés rövidre fogott története azzal vette kezdetét, hogy Jászi Viktor (1868–1915), a Közjog és Politika Tanszék professzora halálát követően kettéosztották a tanszéket: a Politika Tanszék élére Haendel Vilmos, a Debreceni Tudományegyetem létesítésével egyidejűleg megszüntetett debreceni református jogakadémia tanára kapott meghívást, míg a Közjogi Tanszéket pályázat útján kívánták betölteni, bár olyan javaslat is felmerült, hogy a tanszékre Királyfi Árpád, nyilvános rendkívüli tanár meghívása lenne kívánatos. Kissé összekuszálta a szálakat, hogy miután a pályázatot kiírták, és a várakozásoknak megfelelően többen – Molnár Kálmán, Buza László, Joó Gyula, Csekey István, valamint Királyfi Árpád – benyújtották pályázatukat, a legesélyesebbnek tartott jelölt, Királyfi Árpád váratlanul meghalt. Új helyzet adódott, amelyben Haendel Vilmos, a Politika Tanszék élére nemrég kinevezett professzor tanácsért fordult az alkalmas jelölt személyét illetően mesteréhez, Concha Győzőhöz. Leveléből kiderült, hogy az addigi pályázókat a debreceniek különböző okok miatt nem tartották elfogadhatónak. „Királyfi elhunytával jelöltünktől elestünk s az igazat megvallva a megmaradottakat részben tudományos, részben egyéni okoknál fogva nem tartják kívánatosnak (Buza, Csekey, Joó, Molnár). Mit gondolsz, kit lehetne mégis figyelembe venni – bár a pályázat formailag véget ért – tekintettel a nem várt haláleset által okozott nóvumra." Ki lehetne – tette fel a kérdést – „possibilis jelölt, olyan, akiben van annyi gerincz, hogy a magyar közjogot teljesen önálló iudiciummal prelegálja?" A levélben Haendel Vilmos néhány nevet is felvetett – Tomcsányi Móric, Egyed István, valamint Barabási Kun József nevét – nyilvánvalóan azzal a szándékkal, hogy kipuhatolja Concha professzor véleményét.[71] Noha Concha Győző válaszát nem ismerjük, miként az esetleges további puhatolózásokat sem, a debreceniek végül a Tisza István miniszterelnök közeli mun-

[69] Nagy Miklós, A nemzeti erő világtörténelmi hatása. Történet-politikai vázlat. Második közlemény, *Budapesti Szemle*, 1912/428, 250.

[70] Concha Győző bírálati jelentése barabási Kun József magántanári képesítés céljából benyújtott tudományos dolgozatairól. Budapest, 1912. III. 12. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/114.

[71] Haendel Vilmos levele Concha Győzőnek. Debrecen, 1916. november 15. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/750.

katársaként működő Barabási Kun József tanszéki meghívása mellett döntöttek, akit IV. Károly 1917 augusztusában ki is nevezett a Közjogi Tanszék élére.[72] A debreceniek számára az is kellő biztosítékot jelentett, hogy Barabási Kun a Concha-tanítványok és -követők közé tartozott, amint erre a Haendel Vilmos által előterjesztett javaslat is rámutatott: „Egész tevékenységét egyébként erős conservatív – Concha iskolájához való ragaszkodás – a hagyományos felfogásnak – a conventionak tisztelete jellemzi."[73]

Kevéssé ismert ugyanakkor, hogy Barabási Kun József a legszívesebben a pozsonyi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán oktatott volna politikát. Legalábbis ez derül ki mentorához, Concha Győzőhöz intézett egyik leveléből: „habár nagyon örülnék, ha a kolozsvári közjogi tanszéket elnyerném, másrészt sajnálnám, ha búcsút kellene vennem az én kedvencz tantárgyamtól, a politikától. (…) azt a propositiót tettem a kultuszminiszternek, vajjon nem volna-e oly megoldás lehetséges, mely szerint engem a közjogtól külön választandó politikai tanszékre neveznének ki Pozsonyba? Azt hiszem, Polner csak örülne, ha megszabadulna a politikától. Mint méltóztatik tudni, Debreczenben is szétválasztották e két tudományszakot, ami tárgyilag is bizonyára nagyon indokolt."[74] Lehetséges, hogy a Politika Tanszékre kerülés további szakmai alátámasztása érdekében jelentette meg 1916 folyamán a *Bevezetés a politikába* című kötetet, amelyről a recenzens elismerően állapította meg, hogy Barabási Kun „rég érzett űrt akart kitölteni azzal, hogy a politika rendszeres tanulmányához szükséges alapkérdéseket összefoglalja aránylag nem nagy terjedelmű munkájában."[75] A Kolozsvári Tudományegyetemen amúgy az 1913–1916 közötti időszakban Réz Mihály állt a Magyar Közjogi Tanszék élén, majd átvette a Politika Tanszék vezetését. A közjogi katedrára pedig 1917 januárjában Szandtner Pál kapott kinevezést. A Pozsonyi Tudományegyetemen – Barabási Kun várakozásaitól eltérően – nem választották ketté a Közjogi és Politikai Tanszéket, amelyet tehát továbbra is Polner Ödön töltött be. A Concha Győzőhöz intézett levélből mindenesetre az is kiderült, hogy a két tanszak, a közjog és a politika közül akkoriban az utóbbi állt közelebb Barabási Kun Józsefhez. Valószínűleg a fenti kombinációk kudarca után merült fel a debreceni Közjogi Tanszékre történő kinevezés gondolata.

A Közjogi Tanszék élén Barabási Kun József magyar közjogi kurzusokat tartott, valamint – változatos témákban – speciálkollégiumokat, továbbá közjogi repetitóriumot hirdetett meg. A Debreceni Tudományegyetemen töltött első évtized publikációi döntően a közjog-alkotmányjog területeihez tartoztak. Ezek közül az Osztrák–Magyar Monarchia, illetve a „történelmi" Magyarország összeomlásának alkotmányjogi következményeivel, valamint a két világháború közti ún. közjogi provizórium alkotmányos intézményeivel foglalkozó tanulmányai, cikkei, illetve hozzászólásai a figyelemre

[72] *Hivatalos Közlöny*, 1917. szeptember 15. 401.

[73] Idézi: Varga Norbert – P. Szabó Béla, Barabási Kun József (1875–1946), in P. Szabó Béla (szerk.), *„Ernyedetlen szorgalommal…" A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949),* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Debrecen, 2014. 319–342, 320.

[74] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Budapest, é. n., november 10. Ms 4811/379.

[75] Weis István, Kun József: Bevezetés a politikába, *Jogállam*, 1917/1–2, 116.

méltóak. Ezek közé tartozott – mások mellett – az 1722–23-as magyar Pragmatica Sanctio-rendelkezések hatályának kérdését,[76] valamint az 1920. évi I. tc. által ideiglenes államfőként megválasztott kormányzót megillető törvénykihirdetési jog alkotmányos kereteit vizsgáló írása,[77] továbbá az 1920-ban megválasztott első nemzetgyűlés jogi értelemben korlátlannak tekintett törvényalkotási hatásköre mellett állást foglaló vitacikke.[78] Alkalmanként szívesen szólt hozzá a szak- vagy akár a napi sajtóban felmerülő vitás közjogi kérdésekhez, ugyanakkor készséggel osztotta meg álláspontját a választójog szabályozására,[79] illetve a parlamentarizmus válságtüneteire[80] reflektáló ankétokon is az olvasóközönséggel. Az 1920-as évek első felében abból a megfontolásból szorgalmazta a kormányzói jogkör kiterjesztését, hogy a jellemzően köztársasági elnöki hatáskörökkel rendelkező kormányzó – Hunyadi János kormányzóságát mintának tekintve – ténylegesen is királyt helyettesítő kormányzóvá, azaz monarchikus intézménnyé váljon.[81]

Közjogi nézeteiről időről időre a Concha Győzőnek intézett levelekben is beszámolt. Sorai alkalmanként magyarázkodásnak is tűnhetnek, nehogy az idős mester azt gondolja, hogy a tanítvány eltért volna az útmutatásaitól.

Közvetlenül a IV. Károly uralkodói jogainak és a Habsburg-ház trónöröksödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi LXVII. tc. elfogadását követően, 1921. november 21-én részletes levélben osztotta meg közjogi álláspontját mesterével a detronizációs törvény jogszerűségét illetően. „[N]ézetem szerint ez a trónfosztó törvény jogérvényes, mert az 1920. évi I. tc. szerint a nemzetgyűlés valóban szuverén testület, mert az egész törvényhozó hatalmat minden jogi tartalmi korlát nélkül gyakorolhatja, és mert a magyar közjog törvény és törvény között alaki különbséget [így!] nem ismer. Ezen lehet sajnálkozni, de kétségtelen jogi tény. De ugyancsak formai jogi szempontból sem sérti a trónfosztó törvény a jogfolytonosság és a legitimitás elvét sem. A jogfolytonosság elvét azért nem, mert ez az elv Deák Ferenc formulázása szerint csak annyit jelent, hogy törvényt csak törvénnyel lehet eltörülni, nem pedig alkotmányellenes, egyoldalú hatalmi szóval. Ezt az elvet tehát a trónfosztó törvény nem sérti. De nem ütközik a legitimitás elvébe sem, mert a legitimitás elve világosan formulázva csak annyit jelent, hogy legitim a főhatalomnak az a birtokosa, aki vagy amely a maga hatalmát a törvényes jogrend értelmében szerezte és gyakorolja. Ha ez így van, akkor a trónfosztó törvény következtében trónra kerülő uralkodó nem tekinthető illegitimnek, miután hatalmát a törvény alapján nyeri el és nem forradalmi ténynek köszöni."[82]

Alig egy héttel későbbi levelében pedig arról írt, hogy a jogfolytonosság megszakadása következtében helyrehozhatatlan csorbát szenvedett a történeti alkotmány

[76] Barabási Kun József, A magyar pragmatica sanctió célja, *Magyar Jogi Szemle*, 1921/4, 350–354.
[77] Barabási Kun József, A kormányzó promulgálási joga, *Magyar Jogi Szemle*, 1921/8, 483–489.
[78] Barabási Kun József, Egy kis törvénymagyarázat, *Magyar Jogi Szemle*, 1921/9, 582–583.
[79] Barabási Kun József hozzászólását lásd: Napjaink problémái, *Társadalomtudomány*, 1924/1, 120–122.
[80] Barabási Kun József hozzászólását lásd: *Válságban van-e a parlamentarizmus?* Gergely R. Könyvkereskedése, Budapest, 1930. 46–48.
[81] Lásd Barabási Kun József, A nemzetgyűlés munkája, *Budapesti Hírlap*, 1923. augusztus 17. 2–3.
[82] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. 1921. november 24. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4811/390.

folytonossága. „[A] forradalmi események következtében beállott alkotmányválság a jogfolytonosság elvének megfelelően csakis az 1910. jún. 21-re összehívott országgyűlés útján lett volna megszüntethető (…) történelmi alkotmányunk folytonossága helyrehozhatatlan csorbát szenvedett az által, hogy nem így történt, hanem a régi országgyűlést félrerugták (…) a történelmi magyar alkotmány folytonossága megszakadt. Sőt, tovább menve, azt is állítom, hogy többé ép oly kevésbé állhat helyre ez a jogfolytonosság, mint ahogy (drasztikus példával élve) nem lehet többé szűz az a leány, ki egyszer szüzességét elvesztette."[83]

A közjogi provizórium intézményeinek megmerevedését, a jogfolytonosság következetes helyreállításának elmaradását, valamint a republikánus elemekkel tarkított monarchikus államforma körüli felemás helyzetet tükrözik a Concha Győzőhöz 1923-ban intézett sorok is: „Nagyon hibáztatom a kormányt annyiban, hogy a második nemzetgyűlés alatt még semmit sem tett az ősi alkotmány helyreállítása érdekében. Szerintem nem mentség, hogy nyomorult gazdasági helyzetünk szorul első sorban orvoslásra. Hiszen a legyőzött országokban mindenütt ugyanígy van és mégis ráértek nagyszabású alkotmányreformra. Nálunk pedig első sorban nem reformra, hanem a régi biztos alapra való visszatérésre, a mostani közjogi káosz megszüntetésére, a törvények uralmára volna szükség. Nálunk ma igazában nem királyság, hanem köztársaság van, kormányzóval az élen. És úgy látszik, a provizórium definitivummá akar átvedleni."[84]

Egyik 1924-ben írt levelében Barabási Kun Józsefnek az alól a rágalom alól kellett tisztáznia magát Concha Győző előtt, hogy a közjogot a jogfolytonosságra való tekintet nélkül tanítja, és ily szelleműek az előadásairól készült jegyzetek is.

„[M]ár az első előadásomban hangoztatom (és évközben is folyton ismétlem), hogy jelenleg a közjogi provizórium állapotában élünk, miután történelmi alkotmányunk alapintézményei (király, országgyűlés) a jogfolytonosság erőszakos megszakítása folytán egyelőre nem működhetnek, hanem funkcióikat – a viszonyok kényszere miatt – átmenetileg bizonyos kisegítő, ideiglenes szervek (kormányzó, nemzetgyűlés) végzik. Előadásaim alapja mindig a történeti alkotmány, de emellett, illetve ezzel kapcsolatban ismertetnem kell hallgatóimmal az 1920: I. tc. alapján és óta létrejött ideiglenes berendezkedéseket is. Azt hiszem, ez minden közjogi tanárnak feltétlen kötelessége."[85]

Ebből az időszakból nem ismeretesek Barabási Kun közjogi előadásjegyzetei, bár 1923-ban oktatási célból közreadta az elmúlt évtizedben elfogadott közjogi törvényeket és rendeleteket.[86] Úgy tűnik azonban, hogy ekkor még nem tartotta „elérkezettnek az

[83] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. 1921. november 30. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4811/391.
[84] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Debrecen, é. n. [1923.] szeptember 14. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/380.
[85] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Debrecen, 1924. február 15. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/394.
[86] Barabási Kun József, *Legújabb magyar közjogi törvények és rendeletek 1912-1922*, Antalfy, Debrecen, 1923.

időt arra, hogy »Csonka-Magyarország« közjogát megírják".[87] Azzal azonban tökéletesen tisztában volt, hogy előbb vagy utóbb tananyag formájában közzé kell tenni a közjogi előadások szövegét. Legalábbis erre a felismerésre utalnak a Tomcsányi Móric, budapesti közjogászprofesszor 1926-ban megjelent *Magyar közjog. Alkotmányjog* című tankönyvéről írt recenzió zárógondolatai, amelyben arról írt, hogy amennyiben a németeknek és a franciáknak sikerült, úgy miért ne sikerülne a magyaroknak „egészen elsőrangú közjogi tankönyvet létrehozni?". Ebben a tekintetben „Trianon nem akadály, nem mentség, hanem parancsoló hazafias kötelesség buzdító forrása legyen".[88]

Barabási Kun József azonban nem jelentetett meg közjogi tankönyvet. Az 1930-as években tartott közjogi előadásain elhangzottak mégis fennmaradtak a Háló Tibor által vezetett Jogi előkészítőnek köszönhetően, amely – Barabási Kun József magyarázatai alapján – közreadta a teljes közjogi anyagot. Kötetünkben ebből a kiadványból teszünk közzé szemelvényeket.

Az 1920-as évektől kezdve került Barabási Kun József érdeklődésének homlokterébe Tisza István politikusi, tudományos és irodalmi működésének feldolgozása. A róla szóló tanulmányok megírása mellett a Magyar Tudományos Akadémia azzal bízta meg, hogy rendezze sajtó alá Tisza István képviselőházi beszédeit. Az 1930–1937 közti időszakban négy kötetben jelentette meg magyarázó jegyzetek kíséretében a néhai államférfi országgyűlési felszólalásait.

Barabási Kun Józsefben az 1920-as évek második felétől érlelődött az a gondolat, hogy megválik a Közjogi Tanszéktől. Ennek a lassan érlelődő döntésnek a meghozatalához kezdetben az a Magyary Zoltán által inspirált kultuszminisztériumi törekvés is hozzájárulhatott, hogy – miként erre Kovács I. Gábor kutatásai mutattak rá – a professzorok az egyetemi és tudományos élet kibontakozása érdekében lehetőleg folyamatosan tartózkodjanak az egyetem székhelyén. Barabási Kun József viszont – bár Debrecenben is volt lakása – életvitelszerűen a Miskolc közelében fekvő Hejőcsabán lakott, s nem állt szándékában minden alkalommal engedélyt kérni ahhoz, hogy elhagyhassa Debrecent.[89] Emiatt már 1928-ban kilátásba helyezte nyugállományba vonulását. Miután Magyary Zoltán elhagyta a kultuszminisztériumot, enyhült a főhatóság szigora a nem az egyetem székhelyén lakó professzorokkal szemben. A nyugállományba vonulás időzítését ugyanakkor Barabási Kun József a Tisza-beszédek kiadásával hozta összefüggésbe, hiszen a sajtó alá rendezéshez még használni kívánta az egyetem által biztosított infrastruktúrát.

Az is lehetséges továbbá, hogy az MTA levelező tagjává történő többszöri sikertelen megválasztás is kedvét szegte. A kezdeményezés – 1925-ben, majd 1926-ban – Concha Győző nevéhez fűződött, aki Barabási Kun Józsefet „a bölcseleti államtan és publi-

[87] Varga Norbert – P. Szabó Béla, Barabási Kun József (1875–1946), in P. Szabó Béla (szerk.), *„Ernyedetlen szorgalommal…" A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949)*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara Debrecen, 2014. 319–342, 336.

[88] Barabási Kun József, A magyar közjog új tankönyve, *Budapesti Szemle*, 1926/586. 446.

[89] Kovács I. Gábor, Kun József (1875–1946), a miskolci városi elitből származó debreceni jogászprofesszor életpályája, *Történelem és Muzeológia*, 2015/2, 48–49.

cisztika lelkes, avatott" komoly búváraként aposztrofálta a tagajánlás szövegében.[90] A tagajánlást a megválasztás elmaradásától függetlenül jóleső érzéssel köszönte meg mesterének. „Az én szememben az a legnagyobb kitüntetés, hogy egy Concha Győző engem kétszer ajánlott az akadémiai tagságra."[91] Egy évtizeddel később öt akadémikus ismételte meg a tagajánlást, rámutatva arra, hogy Barabási Kun József immáron hosszú ideje „komoly, buzgó, nagy munkaképességű és fáradhatatlan munkása" az államtudományi és politikai irodalomnak.[92]

Barabási Kun József végül saját kezdeményezésére 1938. július 1-jei hatállyal vonult nyugállományba. A megüresedő Közjogi Tanszéket nem töltötték be, ugyanis a jog- és államtudományi kar takarékossági okokra hivatkozással elhatározta, hogy „a közjog számára önálló tanszéket lefoglalni nem kíván és a közjog előadását mindaddig, amíg ez a tárgy valamely tanszék betöltésekor a kinevezendő professzor kötelességévé nem tétetik, megbízás útján kíván gondoskodni".[93] A magyar közjog oktatását ebből következően éveken keresztül helyettesítéssel oldották meg: Haendel Vilmos, a politika professzora 1943-ig, Szontagh Vilmos, a közigazgatási és pénzügyi jog professzora – megszakításokkal – 1949-ig, illetve egyetlen félév erejéig Kauser Lipót, a kereskedelmi és váltójog tanára oktatta a tárgyat.

A nyugállományba vonulást követő utolsó éveket Barabási Kun József szűkebb pátriájában töltötte, aktív szerepet vállalva a református egyház köz- és társadalmi életében. Alkalmanként hírlapi cikkeket is publikált. Ezek közé tartozott az *Újság* című szabadelvű napilap 1943. július 11-i számában megjelenő *Mi a liberalizmus?* írása, amelyben – a korszak uralkodó szellemi, világnézeti irányvonalától eltérően – Concha Győző és Tisza István nyomdokain haladva még nagy jövőt jósolt a „keresztény jellegű és szociális érzésű" magyar liberalizmus számára.[94]

*

Barabási Kun József *Közjog* című terjedelmes előadásjegyzeteiből e helyütt a történeti alkotmány fő jellemzőire vonatkozó részeket közöljük. E szövegrészek részletesen tárgyalják a Szent Korona tanát és a Pragmatica Sanctiót, de Magyarország állam- és kormányformájáról, alkotmánytörténetéről, illetve a magyar közjogi irodalomról is szólnak.

A Szent Korona-tan mint a történeti alkotmány alapvető doktrínája Werbőczy *Hármaskönyve* alapján kerül bemutatásra, az eszme történetének rövid kifejtésével együtt. Barabási Kun szerint az nem Werbőczy újítása volt, hanem csak a szokásjog leírása, amit Zsigmond 1435. évi dekrétumaival igyekszik bizonyítani, amelyekben

[90] Magyar Tudományos Akadémia. Tagajánlások 1926-ban. Kézirat gyanánt. Budapest, 1926. 13.
[91] Barabási Kun József levele Concha Győzőnek. Hejőcsaba, é. n. [1926.] május 9. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4811/397.
[92] Magyar Tudományos Akadémia. Tagajánlások 1935-ben. Kéziratul. Budapest, 1935. 25–27.
[93] Hollósi Gábor, *A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914–1949),* Szerzői kiadás, Debrecen, 2007. 61.
[94] Barabási Kun József, Mi a liberalizmus? *Ujság*, 1943. július 11. 5.

már „az ország egész testére" van utalás. Ez a kifejezés valóban szerepel Zsigmond ún. hatodik dekrétumában, ez azonban nem a Szent Korona-tan valamely korai felfogását, hanem az Európában elterjedt organikus szemlélet hatását mutatja: ebben a dekrétumban nincs utalás a Szent Koronára, s Zsigmond más törvényei is csak mint a királyi hatalom szimbólumára hivatkoznak a koronára, amely hatalom – ellentétben a Szent Korona tanával – Isten kegyelméből illeti a királyt.[95] Ugyanakkor Barabási Kun tárgyilagosan említi, hogy a tan a mohácsi vész után, a Habsburgok trónra lépésével lényegében feledésbe merült, s csak a 19. század második felétől került ismét a köztudatba, elsősorban Szabó Béla, Hajnik Imre és Timon Ákos munkássága nyomán.

A tan tartalmának kifejtése híven követi Werbőczy leírását, teljesen azonosulva azzal. Így nem talál önellentmondást az *una eademque nobilitas,* azaz a fő- és köznemesek teljes köz- és magánjogi egyenlőségének elve, illetve a nagybirtokos nemeseknek „az államügyek vitelében" való „fokozottabb mértékű" részvétele (mint amilyen a királyi tanácsban vagy az Országgyűlés felsőtáblájában való tagság, illetőleg az udvari tisztségek viselése volt) között. Nyilvánvaló túlzás az az állítás, amely szerint a középkorban (az ókorból származó hagyomány alapján) általános volt az a felfogás, hogy a király hatalmát „a nemzettől való átruházás útján" nyerte, de ennek itt az a funkciója, hogy ez az elképzelés szembeállítható legyen a magyar közjogi gondolkodással, amely szerint nálunk a nemzet a hatalmat nem a fejedelem személyére, hanem a Szent Koronára ruházta, s a fejedelem csupán közvetett módon, a korona által jutott a királyi hatalomhoz. Márpedig ahol a hatalomátruházás közvetlenül az uralkodóra történt, ott ez abszolút uralkodáshoz vezethetett, míg Magyarországon biztosította a monarchia „korlátolt" jellegét. De szerzőnk szerint a Szent Korona tanának tulajdonítható az is, hogy Magyarországon nem alakult ki a hűbériség, s hogy egységes maradt a nemesség.

A nemzeti romantikába hajló ilyen gondolkodásmód meglehetősen elterjedt volt a 20. század első felének hazai közjogászai között. Nem volt viszont ennyire elfogadott az az álláspont, amely szerint az ősiség 1848-as eltörlésével megszűnt a Szent Korona főtulajdonjoga *(radix omnium possessionum)* az államterület fölött, s ezzel birtokadományozási joga is.[96] E felfogás alapja az volt, hogy – bár a Barabási Kun által hivatkozott 1848. évi XV. tc. az ősiséget csak „elvileg" törölte el, és egy olyan polgári törvénykönyv kidolgozásának szükségességéről rendelkezett, amely ezen az elvi alapon fog állni – az ősiség megszűntével a nemesi birtokok magvaszakadás esetén sem kerültek az állam tulajdonába. Habár a birtokadományozás és az ősiség valóban a Szent Korona főtulajdonjogából származott (vagy legalábbis abból volt levezethető), az nem csupán a magánosok birtokaira vonatkozott (azon az alapon, hogy a nemesi birtokok eredetileg királyi adományozás útján kerültek magántulajdonba), hanem az államterületre (s ebből fakadóan annak elidegeníthetetlenségére) is kiterjedt. A Szent Koronához tartozó, „hozzákapcsolt országok, részek 's tartományok (…) egymástól elválaszthatatlanok, 's

[95] Lásd Zsigmond dekrétumait a Corpus Juris Hungariciben: https://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm#18.
[96] Hasonlóan vélekedett Kmety Károly is, aki szerint a Szent Korona főtulajdonjoga 1848-tól „megerőtlenült". Kmety Károly, *A magyar közjog tankönyve,* Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1905. XIX.

magokban megosztathatatlanok",[97] s „az oszthatatlanság a királyi fő hatalom jelvényéül szolgáló magyar sz[ent] korona egységének természetes kifolyása".[98] Külön érdekesség, hogy Barabási Kun első helyen Ferenc József 1852-es, ún. ősiségi pátensét említi, mint amelynek nyomán megszűnt a Szent Korona főtulajdonjoga, jóllehet elvileg ez több okból sem lehetett a forrása a magyar alkotmányjognak (a közjogi provizórium, azaz a történeti alkotmány felfüggesztésének idején adta ki Ferenc József, aki ekkor nem volt magyar királlyá koronázva, de még ha meg is lett volna szabályszerűen koronázva, a pátenst császári minőségében adta ki, ami soha nem volt a magyar történeti alkotmány elismert kútfője).

Az itt közölt szövegben a Szent Korona tanának közjogi szimbolikája a hagyományos módon került kifejtésre: eszerint az megtestesíti az állami főhatalom „közhatalmi" jellegét (szemben például a patrimoniális uralkodói hatalommal, amely magánjogi típusú), a királyi hatalom korlátozottságát, kifejezi a közhatalom eredetét (vagyis a nemzettől való származását), valamint a magyar állam monarchikus természetét.

A hazai közjogászokat a két világháború között megosztó kérdések közül a magyar történeti alkotmány alaptörvényei tekintetében Barabási Kun vitatja néhány kortárs közjogász (pl. Buza László és Nagy Ernő) azon álláspontját, amely szerint a horvát kiegyezésről (1868: XXX. tc.), illetve a trianoni békeszerződésről (1921: XXXIII. tc.) szóló törvények alaki értelemben alaptörvények lennének, mert módosításuk csak meghatározott feltételek mellett volt lehetséges. Írásában Barabási Kun azt az álláspontot képviseli, hogy mivel e feltételek nemzetközi kötelezettségeken alapulnak, azok nem alkotmányjogi jellegűek, ezért téves az a felfogás, amely azokat közjogi értelemben alaptörvényeknek tekinti. Ezzel azt az eredetileg még a 19. század végén kifejtett felfogást követi, amely szerint az ilyen típusú törvények jogi értelemben éppúgy megváltoztathatók, mint bármely más törvény, más kérdés azonban, hogy az így eszközölt módosítások betarthatók-e a valóságban, ha e külső feltételek nem érvényesülnek.[99]

A magyar alkotmány jellemzőinek kifejtése jól szimbolizálja a Horthy-korszak közjogászainak gondolkodásmódját: a történeti alkotmányt az írott („charta"-) alkotmányokkal állítja szembe a szokásos érvekkel: amíg az utóbbiak „absztrakt megfontolások", „politikai tapasztalatok" és „elméleti célszerűségi megfontolások" eredményei, amelyek éppoly gyorsan megszűnhetnek, mint ahogy keletkeztek, a történeti alkotmányok folytonos fejlődés nyomán jöttek létre, s ezért stabilabbak, mint az írottak.

Az alkotmány történeti, íratlan jellege mellett a másik fő jellemzője monarchikus természete, hiszen Magyarország „ősidőktől" kezdve királyság volt. A magyar monarchia korlátozott, de kormányformája 1867, azaz a kiegyezés óta sem „igazi parlamenti kormányrendszer", mert amíg Angliában a parlamentnél van a hatalom súlypontja (ami ezek szerint a parlamentarizmus egyik feltétele), addig nálunk a fejedelem van erősebb hatalmi pozícióban.

[97] Szabó Béla, *A' Magyar Korona országainak státusjogi és monarchiai állása 'a pragmatica sanctio szerint*, Schmid Ferencz és Busch J J, Pozsony, 1848. 8.
[98] Récsi Emil, *Magyarország közjoga,* Kiadja Pfeifer Ferdinánd, Budapest, 1869. 74–75.
[99] Lásd ehhez Buza László és Szontagh Vilmos véleményét a kötetünkben közölt írásaikban.

A következőkben vázlatos áttekintést kapunk a magyar közjogi irodalomról. Barabási Kun azzal magyarázza a közjog művelésének megkésettségét a magánjoggal szemben, hogy folytonosan változott a nemzet és a király viszonya, a király egyben osztrák császár is volt, s ezek az uralkodók ráadásul patrimoniális felfogást képviseltek (ezalatt vélhetően a fejedelmi szuverenitást értve a Szent Korona-tan tételeihez képest).

A kötetünkben közreadott kézirat következő része a magyar alkotmánytörténet fő korszakait és a fejlődés sarokköveit tekinti át. Ez ismét hűen mutatja be annak a kornak az uralkodó felfogását, amelyben született. Feltűnő a modern fogalmak visszavetítése a régmúltba, így például a „szövetséges törzsszervezet" korába, amelyet Barabási Kun „arisztokratikus köztársaságnak" (?) nevez, „állami főhatalomról", „állampolgárokról" ír, s minden hatalmat a szabadokat képviselő „nemzetgyűlésnek" tulajdonít. A szerző szerint már az Árpádok alatt „közhatalmi természetűnek" tartották a királyi hatalmat, ami még a sajátos hazai közjogtörténet-írás keretein belül is önellentmondásnak tűnik, hiszen még Barabási Kun is a „patrimoniális királyság korának" nevezi ezt a periódust, vagyis olyan fejedelemségnek, amelyben az uralkodó hatalma a személyes tulajdonában álló (állam)területen alapul. Mindez megint csak a két háború közti periódus magyar közjogászainak romanticizáló hajlamát mutatja.

Annak ellenére, hogy a magyar alkotmányfejlődés vázlatos bemutatása nagyjában-egészében megfelel a kor mainstream szakirodalmának, néhány kérdésben Barabási Kun sajátos (habár nem egyedi) álláspontot képvisel. Így a rendiség korának magyar társadalmát öt rendből állónak látja, amelyben tehát a főnemesség mégiscsak elkülönülni látszik a köznemességtől, másrészt önálló (ötödik) rendnek tekinti a szabad kerületek, a különböző korokban az országba hívott jászok és kunok közösségeinek összességét. Az sem felelt meg az uralkodó felfogásnak, hogy Barabási Kun Magyarország viszonyát a Habsburg Birodalom többi részéhez a Pragmatica Sanctiótól kezdve „reáluniónak" tekintette. Amíg értelmezése szerint I. Ferdinánd uralkodásától kezdve a két birodalomfél perszonálunióban volt egymással (azaz csak az uralkodó személye volt közös), addig az 1723. évi I–III. tc. ezt a kapcsolatot az együttes birtoklással valóságos szövetséggé tette. Habár 1687–88 óta ugyanazon trónöröklési rend volt érvényben a Birodalom magyar és osztrák felében, ennek jogi értelemben nem volt jelentősége („jogilag pusztán véletlen" volt), a Pragmatica Sanctio viszont jogi köteléket teremtett a két országrész között. Barabási Kun felfogása abban is eltért a kor domináns szemléletmódjától, hogy a Pragmatica Sanctiót ő egy helyütt „két állam akaratmegegyezése" által létrejött szerződésnek tekintette (az írás későbbi részében viszont már nem, lásd alább).

Bár az 1790–91. évi országgyűlés törvényalkotása Barabási Kunnál is fontos állomása volt a magyar alkotmányfejlődésnek, a hazai közjogászok körében uralkodó történeti felfogásnak megfelelően ezt nem tekinti olyan határkőnek, amelynek a jelentőségét a modern alkotmányfogalom megjelenése adja, hanem az csak a több évszázados folyamat egy lényeges eseménysoraként kerül bemutatásra.

Barabási Kun kéziratában is megjelennek az alaki és anyagi jogfolytonosság fogalmai. Érdekes módon azonban az alkotmányos folytonosság e kérdése az 1848-as alkotmányos változások tárgyalásánál kerül elő, mégpedig Deák Ferenc nyomán, de

már a kiegyezés előkészítésének jegyében. A magyar álláspont (amely szerint az 1848-as törvények mindaddig hatályban vannak, ameddig megfelelő formában, azaz az Országgyűlés és a király egyező akaratával meg nem változtatják azokat) kevéssé volt ugyan összhangban a valósággal, ám a Habsburg-abszolutizmus hanyatlásának idején megfelelő politikai alapot jelenthetett a kiegyezést megelőző tárgyalásokon a magyar fél számára.

Az 1867. évi kiegyezést Barabási Kun ugyancsak két (egyenjogú) állam – Magyarország és „Ausztria" – közti megállapodásként értelmezi. A kiegyezés részletes bemutatásával a szerző a Monarchia magyar és osztrák fele közti kapcsolatok államközi jellegét emeli ki Magyarország önálló államiságának, illetve az osztrák féllel való egyenjogúságának, valamint a „paritásos dualizmus" hangsúlyozásával. A tankönyvszerű ismertetésből nem marad ki a kiegyezés magyar és osztrák értelmezése közti eltérésre való utalás sem, ami Barabási Kun szerint nagyban magyarázta azokat a későbbi feszültségeket, amelyek a kiegyezési törvény által létrehozott viszonyban előfordultak. A kiegyezés rendszere bemutatásának módjából arra következtethetnénk, hogy a szerző az 1867. évi megállapodást egyfajta nemzetközi szerződésnek látja, ám Barabási Kun külön foglalkozik annak jogi jellegével, s elutasítja a kor több közjogásza által vallott szerződéses felfogást. Ez legfeljebb csak politikai szempontból lehet igaz, de mint kifejti, a kiegyezési törvény alkotmányjogi értelemben rendes törvény, amely a magyar király és az Országgyűlés közös akaratából született meg. Vagyis, még ha valóban egy politikai megállapodás volt is az alapja, jogilag épp úgy jött létre, ahogy minden más törvény. Ez persze azon a fikción alapul, hogy Ferenc József és a magyar Országgyűlés nem mint két külön állam képviselői, hanem mint a Szent Korona két szerve kötöttek megállapodást, ami törvényi formát nyert. Az pedig, hogy a Monarchia osztrák felében történetesen lényegében ezzel egyező megoldást iktattak törvénybe, „merőben véletlen", legalábbis alkotmányjogi szempontból. Barabási Kun szerint tehát csupán egy másik állam „parallel törvényéről" van szó, de ez nem befolyásolja a magyar kiegyezési törvény alkotmányos jellegét. Ennek szerzőnk szerint azért van jelentősége, mert ha a kiegyezést egy nemzetközi szerződés egyszerű becikkelyezésének tekintjük, akkor annak módosítására csak a másik szerződő fél hozzájárulásával kerülhet sor, míg egy hazai törvényt az Országgyűlés és a király akarategyezése esetén bármikor meg lehet változtatni.

Ez meglehetősen formalista érvelés, hiszen elvileg egy nemzetközi szerződést kihirdető törvény is a rendes törvényalkotási eljárásban módosítható, legfeljebb az ilyen törvénymódosítás – a másik fél hozzájárulása nélkül – nem végrehajtható. Épp ennek magyarázatára hozza fel Barabási Kun Szilágyi Dezső később népszerűvé vált véleményét, aki még az 1890-es években fejtette ki a képviselőházban azt az álláspontot, amely különbséget tett egy törvény megszületésének körülményei és tényleges alkalmazhatósága között. Eszerint pedig a kiegyezési törvény belső (magyar) törvény, amely módosítható vagy akár el is törölhető, de a közös ügyekre vonatkozó rendelkezések esetleges változtatásai csak akkor lennének érvényesíthetők, ha a Monarchia osztrák felében is hasonló törvénymódosítást fogadnának el.

A kiegyezési törvény 1918 utáni sorsát illetően Barabási Kun azt az egyébként elterjedt álláspontot fogadta el, mely szerint az 1867. évi XII. tc. a körülmények megváltozása folytán automatikusan megszűnt, mivel ténybeli alapjai (leginkább persze a közös monarchia megszűnésével) elenyésztek. Igaz, azt is hozzáteszi, hogy a kiegyezési törvény hatálya nem szabályszerűen szűnt meg, hiszen az szabályosan vagy csak egy új, e törvényt érvénytelenítő belső törvénnyel, vagy egy új, immár az önálló Ausztriával kötött nemzetközi szerződés útján lett volna megszüntethető (attól függően, hogy a kiegyezési törvényt belső jogforrásnak vagy nemzetközi szerződésnek tekintjük-e).

Érdemes utalni továbbá Barabási Kun néhány megjegyzésére az 1918–19-es forradalmakat követő közjogi helyzetről. Az 1920. évi I. tc.-t a „még mindig fennálló ideiglenes alkotmányunk alaptörvényének" nevezi. Úgy véli, hogy az ezt elfogadó Nemzetgyűlés főhatalmát nem saját deklarációja legitimálta, amellyel magát nyilvánította a főhatalom gyakorlójának, hanem „a nemzet jogi meggyőződése, vagyis az országos jogszokás". Ez alatt vélhetően azt értette, hogy a „nemzet" a későbbi választásokon mintegy utólag legitimálta a Nemzetgyűlés döntéseit, de ahogy erre nem utal világosan, úgy azt sem magyarázza, hogy a kétszer megválasztott, 1920 és 1926 között működő Nemzetgyűlés intézménye milyen alapon tekinthető „országos jogszokásnak". A jogfolytonosság kérdéséről pedig csupán annyit állapít meg, hogy az részben helyreállt, amennyiben a kétkamarás országgyűlést 1926-ban újra létrehozták, s „csak a másik nagy kérdés, a királykérdés van még hátra".

A Barabási Kun-féle alkotmányjogi jegyzetből még egy részt, a Pragmatica Sanctióval foglalkozó fejtegetéseket közöljük. Korábban, a magyar alkotmánytörténet vázlatos bemutatásánál ugyan már történt utalás az 1723. évi I–III. tc.-kre, de ez a rész részletesen foglalkozik a Pragmatica Sanctio keletkezésének körülményeivel, tartalmával – azaz a magyar trónöröklési szabályokkal –, az osztrák Pragmatica Sanctiótól való eltéréseivel, jogi természetével, végül azzal a kérdéssel, hogy az milyen hatással volt a királykérdésre a forradalmakat követő közjogi provizórium idején.

Bár a trónöröklési rend részletes bemutatása számos más forrásból is megismerhető, e rész közreadását mégis indokolhatja teljeskörűsége mellett az, hogy Barabási Kun szemléletesen mutatja be a királykérdésben 1919 után kialakult eltérő álláspontokat.

Álláspontja nem tér el az akkori uralkodó nézettől abban a tekintetben, hogy a Pragmatica Sanctio már a kézirat megszületésekor is évszázados trónöröklési rendje ellenére is azt tartja, hogy a nemzet szabad királyválasztó joga csupán „felfüggesztetett". A nemzet jogaihoz való ragaszkodás az idegen (Habsburg-dinasztiához tartozó) uralkodókkal szemben alighanem a magyar állam önállóságára, illetve függetlenségére irányuló igény alátámasztására szolgált annak ellenére, hogy elvileg csekély esélye volt annak, hogy a Habsburg–Lotharingiai-ház három ága is kihaljon, márpedig ez kellett volna a nemzet királyválasztási jogának feléledéséhez (vagyis a felfüggesztés megszűnéséhez). Az első világháborút követő nemzetközi helyzetben azonban, amikor az antanthatalmak nem engedték a Habsburgok visszatérését az egykori Monarchia utódállamainak uralkodói tisztségeibe, Magyarországon közjogi érvekre is szükség volt az államfői tisztségről való döntés igazolásához, amikor a történeti alkotmány szerint

legitim uralkodója volt az országnak, s a trónvesztés feltételei (a király halála vagy az Országgyűlés által elfogadott lemondása) nem álltak fenn, legalábbis IV. Károly 1922. április 1-jei haláláig, sőt azt követően sem, hiszen a Habsburg-háznak volt (lett volna) törvényes trónigénylője. Az örökletes királyság, valamint a választott monarchia továbbá egymás alternatívái, ezért felfüggesztett királyválasztási jogról beszélni az alkotmányos trónöröklés évszázados hagyománya mellett éppolyan fikció volt, mint ha fordított esetben (mint Magyarországon legkésőbb 1687 előtt), a választott királyság idejében azt mondták volna, hogy az örökletes monarchia elve csupán fel van függesztve mindaddig, amíg a nemzet nem választ magának uralkodó dinasztiát.

Ugyancsak a többségi nézetet fejti ki a trónöröklés azon feltétele kapcsán, mely szerint csak osztrák főherceg lehet magyar király. A hazai közjogászok dilemmájának az volt az alapja, hogy amíg általános egyetértés volt abban a tekintetben, hogy a magyar történeti alkotmánynak idegen országbeli szerv vagy méltóság nem lehet kútfője (azaz jogforrása), addig a Pragmatica Sanctio az osztrák főhercegi címet a magyar királlyá koronázás, azaz a törvényes uralkodás feltételévé tette. Csakhogy arról, hogy ki lehet osztrák főherceg, a magyar törvények nem rendelkeztek – azt a Habsburg-ház ún. házitörvénye határozta meg. A magyar közjogászok – felettébb kreatív módon – ezt a problémát azzal látták kiküszöbölhetőnek, hogy a főhercegi címre vonatkozó szabályok érvényét a magyar szokásjognak, nem pedig a Habsburg császár által egykor hozott és elvileg bármikor megváltoztatható rendelkezésének tulajdonították. Ezt a felfogást vallja Barabási Kun József is, azzal, hogy bár elismeri, hogy e szabályok eredeti forrása a Habsburg-házitörvény volt, azok magyarországi alkotmányos érvényüket nem ebből nyerik, hanem azáltal érvényesek, hogy azokat a magyar alkotmány hallgatólagosan „inkorporálta". Könnyű belátni azonban e felfogás formalizmusát s a történeti alkotmány ezen alapuló rendkívüli hajlíthatóságát, hiszen bármilyen változást követett is automatikusan a magyar országgyűlés, mindig lehetett azzal érvelni, hogy a változás jogalapja az országgyűlési törvény. Ez jól látható volt Ferenc Ferdinánd a szövegben is említett nyilatkozatának példájából, amelyben lemondott trónigényéről, s amit az Országgyűlés törvénybe is foglalt (1900. évi XXIV. tc.). De a nyilatkozat megszületéséhez az országgyűlésnek nem volt köze: az Ferenc József kívánságára született a trónörökös morganatikus házassága engedélyezésének feltételeként.

Barabási Kun József itt közölt szövege érzékletesen és pontosan mutatja be az 1919 utáni évek két, talán legfontosabb közjogi vitájának érveit, sőt megvilágítja ezek szoros összefüggését is.

A kötetünkben közölt szemelvények közül több is foglalkozik a Pragmatica Sanctio jogi természetének megítélésével. Ez nem véletlen, hiszen a Horthy-korszak első éveiben nagy jelentőségre tett szert az 1723. évi I–III. tc.-kben foglalt trónöröklési rend érvényének kérdése. Barabási Kun egyaránt bemutatja a Pragmatica Sanctio szerződéses felfogását (annak két változatát aszerint, hogy azt nemzetközi vagy ún. belső alapszerződésnek tekintették), valamint azt az álláspontot, amely azt rendes törvény(ek)nek tekintette. A szerző az utóbbi nézet mellett érvel, a fentebb már említett „parallel" törvények koncepciója alapján. Ezzel kapcsolatban annyit mindenképpen érdemes

megemlíteni, hogy itt már korántsem érvényesül az a szigorú formalista felfogás, amelyet az osztrák főhercegi cím jogalapjával kapcsolatban korábban láttunk. A Pragmatica Sanctiót ugyanis maga a kiegyezési törvény minősítette „alapszerződésnek", ami „a felséges uralkodóház és Magyarország közt létre jött", e helyütt ez mégsem számít perdöntő érvnek.

A másik fő vitapont a „királykérdés", azaz a királyi szék betöltése volt az ún. legitimisták (vagyis akik a Habsburg-ház trónigényét támogatták) és a szabad királyválasztók (akik szerint a királyválasztás joga visszaszállt a nemzetre, ezért az – vagyis a Nemzetgyűlés – szabadon választhat új uralkodót vagy dinasztiát) között. Barabási Kun meggyőzően mutat rá arra, hogy a Pragmatica Sanctio jogi természetének kérdése azért vált olyan jelentőssé a forradalmak után, mert ettől is függött annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy a Monarchia megszűnésével vajon a Pragmatica Sanctio egésze is automatikusan érvénytelenné vált, vagy esetleg csak a Monarchia két felének „felosztha-tatlanul s elválaszthatatlanul" való együttbirtoklására vonatkozó része, de a trónöröklés rendjét meghatározó rendelkezései nem. Ezzel kapcsolatban az okozott dilemmát, hogy vajon a két birodalomfél fölötti együttes uralkodás a Pragmatica Sanctióban megállapított öröklési rend előfeltétele volt-e, vagy sem. Barabási Kun szerint a két feltétel össze volt kötve egymással, de szerinte a vita gyakorlati jelentősége a Habsburg-ház trónfosztását kimondó 1921. évi XLVII. tc.-vel amúgy is megszűnt. S noha az írás végén említésre kerül az az ellenérv, amelynek lényege az volt, hogy a Nemzetgyűlés egyoldalúan nem foszthatja meg a törvényesen koronázott uralkodót királyi címétől, a szöveg szerzője erre a problémára nem kínál megnyugtató megoldást: csupán annyit rögzít, a trónfosztó törvény „helyesen konstatálja" a Pragmatica Sanctióban lefektetett trónöröklési rend megszűnését, s állapítja meg, hogy a királyválasztás joga visszaszállt a nemzetre.

Ám nem a szerző felkészületlenségében vagy hibás érvelésében kell keresnünk annak az okát, hogy ezekre a dilemmákra nem kapunk kielégítő megoldást: a forradalmak után kialakult nemzetközi és hazai politikai helyzet, illetőleg az első világháborút megelőzően érvényes történeti alkotmány jogfolytonosságának helyreállítása iránti igény közti ellentmondás volt feloldhatatlan.

Barabási Kun József: Közjog (részletek)

A szent korona tana

A sz[ent] korona tana ősrégi magyar és bizonyos tekintetben speciális közjogi felfogás. Ez a tan alapja mindmáig a magyar alkotmányjognak. Először Werbőczy foglalta össze Hármaskönyvében, a már akkor kifejlődött szokásjog alapján. A rendi korban a mohácsi vész utáni időkben, mikor a Habsburgok trónra jutottak: elhomályosult és csak a múlt század II. felében kezd újra kifejlődni.

Elhomályosulásának oka az volt, hogy a mohácsi vész után fejlődik ki a rendiség és az állam dualizmusa. Az állami főhatalom a Habsburgok kezébe került, akik sohasem tudták magukat azonosítani a nemzettel és annak érdekeivel. Az ő szemükben abszurdumnak tűnt fel az a felfogás, hogy a király is csak a nemzet egy része, egyik szerve, így nem az államon kívül, vagy felül, hanem az államon belül van éppúgy, mint bármely más állami szerv (ez jut a sz[ent] korona tanában kifejezésre). A Habsburgok az osztrák állami felfogástól telítve patrimoniális uraknak és az államon kívül állóknak tekintették magukat, ami oda vezetett, hogy tért nyert az erősebb rendi szervezkedés és dualizmus, vagyis az államot úgy kezdték tekinteni, mint a király, s nemzet közt lévő szerződéses jogviszonyt. A Habsburgok az okai, hogy a sz[ent] korona féle állami felfogást háttérbe szorította a rendi felfogás, mert e tekintetben a külföldnek sokkal kisebb hatása volt, mint az uralkodónak.

Csak a múlt század 60-as éveiben a kiegyezés után, mikor a nemzet és a király ismét közelednek egymáshoz, mikor már megvan a lélektani alapja is ennek a felfogásnak: lép ismét előtérbe az állam jogi személyiségének tana. Egész a legújabb időig uralkodott nálunk – a tan és a[z 18]60-as évektől kezdve a jogi irodalom is ebből a szemszögből nézi alkotmányunkat.

Hogy az államfelfogás alapja oly hosszú idők után ismét a sz[ent] korona tana lett, ebben elévülhetetlen érdemei vannak Hajnik Imrének, kiváló jogtörténészünknek, akinek nyomán[100] haladnak a későbbi közjogi írók is. Az ő általa kifejtett alapokon igye-

[100] Lásd Hajnik Imre, *Magyarország az Árpád-királyoktól az ősiségnek megállapításáig és a hűbéri Európa*, Heckenast Gusztáv, Pest, 1867.

keznek magyarázni az államélet jelenségeit. Az ő nyomán indult el Timon Ákos is.[101] Azonban már Hajnik I[mre] előtt van egy kiváló publicistánk, Szabó Béla közjogi és politikai író, aki 1848-ban megjelent könyvében[102] már a sz[ent] korona tanát alkalmazza, és ő ennek a tannak az első dogmatikusa.

Noha a sz[ent] korona tan a már említett okok miatt elhomályosult, ennek jellemző motívumai sohasem mentek teljesen feledésbe, nem homályosult el az, hogy a király hatalma nem a saját hatalma, hanem az állam hatalma és így csak birtokosa annak. Bizonysága ennek az 1741: XI. tc., amely a királynak kötelességévé teszi, hogy a felségjogokat ne idegen, hanem magyar tanácsosokkal gyakorolja. Ez a magyar állam önállóságát célozta. E törvény szerint a király azokat a jogokat, amelyek neki, illetve az alkotmány által adott főhatalomból folynak (quo concessa sibi suprema potestate pendent[103]) csak magyar tanácsosokkal gyakorolhatja.

A sz[ent] korona tana ebben az esetben azt jelenti, hogy a király által gyakorolt közhatalmi jogok nem a király tulajdonát képezik, ezeknek a tulajdonosa nem a király, hanem a sz[ent] korona, mert ez egyenlő az állammal. – A király minden joga az alkotmányból ered, tehát, nem eredeti, hanem származékos jog, csak azokat a jogokat gyakorolhatja, amelyeket az állam alkotmánya neki átenged.

A sz[ent] korona tana szerint az állam jogi személy. Ez jelenti az emberek bizonyos csoportjának szervezett jogi egységét. A jogi személy nem puszta összesség, hanem egység és éppen ez a különbség a puszta societas és universitas között. Minden jogi alakzatban közös vonás, hogy a tagokat egységes akaratelhatározásra és cselekvésre képesítő szervezet alapján egységbe foglalja és ebben az egységben teszi őket bizonyos jogok és kötelességek alanyává. Itt a tagok akarat kijelentése és cselekvése, mint egységes cselekvés és akaratkijelentés nyilvánul a jogi személy szervezete folytán, míg a puszta közösségnél a tagok cselekvése és akarata úgy nyilvánul, mint együttes, de különböző akaratkijelentések summája.

Csak a jogi személyeknél találkozunk egységes akarattal és cselekvéssel. Ehhez feltétlenül szükséges egy bizonyos szervezet, mely a jogi személy substratumát: a tagokat egységbe foglalja. Itt létrejön egy bizonyos jogi egység, amely azonban nem teljesen szünteti meg a tagok önálló személyiségét, csak annyira, amennyire a szervezet célja megkívánja.

A sz[ent] korona szónak 1. tulajdonképpeni és három átvitt képletes értelme, jelentése van. Tulajdonképpeni értelemben jelenti azt az ékszert, mellyel királyokat koronáznak. A magyar sz. korona részben Szent István, részben I. Géza korából ered. Az alsó rész kétségtelenül az, melyet Dukasz Mihály görög császár adott I. Gézának, amikor ő Nándorfehérvár ostrománál foglyul ejtett görögöket nagylelkűen hazabocsátotta.

[101] Timon Ákos, *A szent korona és a koronázás közjogi jelentősége*, Rákosi Jenő Budapesti Hirlap Ujsagvallalata, Budapest, 1907; és Timon Ákos, *A szent korona elmélete* és a koronázás, Stephaneum Nyomda R. T., Budapest, 1920.

[102] Szabó Béla, *A' magyar korona országainak státusjogi és monarchiai állása 'a pragmatica sanctio szerint*, Schmid Ferencz és Busch J J, Pozsony, 1848.

[103] Helyesen: quae a concessa sibi suprema potestate dependent.

A felső rész a két egymást keresztező aranyabroncs lehet a Sz[ent] István korából való Silvester-féle,[104] de ennek hitelessége kétes.

A szent korona szó különleges, közjogi értelemben jelenti:

1. a magyar állami főhatalom jelképét,
2. a magyar állami főhatalmat,
3. magát a magyar államot, minden alkatelemével együtt.

Ez a specifikus közjogi értelme.

E tan a XIII. sz.-ban indult fejlődésnek. Ennek egy közjogi és egy lélektani oka volt. Jogi alapja az, hogy már a XIII. sz.-ban kialakul az az alkotmányos felfogás, hogy a királyt csak a szent koronával lehet érvényesen megkoronázni, mert ebben lakozik a királyság hatalma. Más koronával történt koronázás a közfelfogás szerint érvénytelen. Ezáltal a koronázás nemcsak ceremónia, hanem alkotmányjogi jelentőséget nyert.

A sz[ent] korona rendkívüli fontosságot nyer ezáltal a nemzet szemében és ehhez fűződik a sz[ent] korona tan kialakulása.

Lélektani oka ennek, hogy a XIII. sz. folyamán két folyamat indult meg: 1.) a királyi hatalom hanyatlása, a királyi birtokok eladományozása következtében; 2.) a birtokarisztokrácia kialakulása. Az a veszély fenyegetett, hogy a közhatalom gyengülése miatt az alkotmány hűbéralkotmánnyá alakul és beáll az államélet felaprózódása, mindenféle magánhatalmakra. F[élő?] volt, hogy a köznemesek elvesztik a királlyal való közvetlen kapcsolatukat és valamely nagybirtokos uralma alá kerülnek és ezek, mint a német hűbérurak, a maguk hatalmát tartományurasággá fogják fejleszteni. Vagyis attól kellett tartani, hogy beáll a hűbéri szakadozottság, a subinfeudatio.[105]

Ettől való félelmükben az oligarchiától máris elnyomott köznemesek védelmet kerestek egy eszmében, mely előttük valami misztikus megvilágításban jelent meg. Érthető ez, hiszen a sz[ent] koronát viselte Sz[ent] László és Könyves Kálmán, akik a kisemberek jogait mindig védelmezték. Így tehát a királyi hatalom porlódásával egyenes arányban fejlődött ki az a tan, mely a közhatalmat a gyenge egyéniségű királyról lehámozza és átviszi egy szimbólumra, a sz[ent] koronára. Azt tartják, hogy minden hatalomnak a tulajdonosa nem a király, hanem a sz[ent] korona. Ez a forrása minden magán és közjognak. Ez a tan végleges kifejlődésre jut a XV. sz.-ban, Zsigmond idejében (1435. évi II. decretum).

Azzal a felfogással kapcsolatban, hogy csak a [Szent] István-féle koronával lehet érvényesen koronázni, fejlődött ki, hogy a nemzet a főhatalmat mindinkább a sz[ent] koronában kezdte látni és többé már nem az egyházban látja az avató erőt, vagyis nem a hercegprímás által végrehajtott egyházi szertartásnak tulajdonít avató erőt, hanem a sz[ent] koronának. Olyan nagy tekintélyre jut a sz[ent] korona, hogy IV. Béla idejében

[104] A Hartvik püspök által Kálmán király utasítására írt Szent István-életrajz, azaz a 11. és a 12. század fordulója körül keletkezett ún. Hartvik-legenda nyomán a Szent Korona eredetét illetően évszázadok óta uralkodó hagyomány szerint a koronát Szent István Asz(t)rik püspök közbenjárásával II. Szilveszter pápától (999–1003) kérte és kapta meg.

[105] Hűbérbirtok (vagy egy részének) alhűbérbe adása.

már sacra coronának, sz[ent] koronának nevezik és kifejlődött, hogy a nem a király tulajdona, hanem az országé (sacra corona regni Hungariae).

Werbőczy tehát nem megalapítója, kitalálója, vagy felfedezője a sz[ent] korona tanának, hanem egyszerűen csak rendszerbe foglalója a sz[ent] koronáról a nemzet köztudatában és meggyőződésében élő elveknek.

Werbőczy és a szent korona tana

Hármaskönyv. I. rész. 2. cím. Itt azt fejtegeti Werbőczy, hogy az egyházi és világi urak mind, különbség nélkül egyazon szabadsággal élnek, hangoztatja, hogy a nagybirtokosnak nincs semmi másnemű jogállása, mint a köznemesnek.

Nincs tehát semmi különbség nagybirtokos nemes és kis birtokos nemes között a szabadság foka tekintetében, hanem csupán vagyonuk és ezzel kapcsolatban hivataluk és méltóságuk tekintetében.

Ez a hivatal- és méltóságbeli különbség pedig úgy állott elő, hogy a király nem törvény, hanem inkább szokásjogi alapon az ország nagyobb birtokosait hívta meg a királyi tanácsba. A nagybirtokos nemes birtoka arányában nagyobb számú katonát volt köteles kiállítani, tehát emiatt is, de főleg, mivel a tágabb királyi tanácsban mégiscsak közelebb volt a királyhoz, rangban és hivatalban valóban a kisbirtokosok fölé emelkedtek. Azonban nálunk ennek ellenére – szemben a nyugati államokkal – nemes és nemes közt lényegében különbség nincsen. A nemesek egy és ugyanazon jogállást élvezik és a különbség köztük csak fokozati, mely úgy állott elő, hogy a nagybirtokos nemes az államügyek vitelében fokozottabb mértékben vett rész. Tehát voltaképpen csak tiszteleti felsőbbség illeti meg őket, anélkül, hogy a jogállapotban lényegileg különbség volna. Ez az elv a híres W[erbőczy]-féle una eademque nobilitas,[106] amely szintén nem az ő találmánya, hanem megtalálható már Nagy Lajos 1351. évi decretumának II. részében.[107]

A Hármaskönyv legfontosabb része az I. rész 3. cím.

Az első rész harmadik cím és a második rész harmadik címben fejtegeti W[erbőczy] a kölcsönös hatalom-átruházási elméletet és azt, hogy miért illeti meg a nemességet a főhatalom gyakorlásában való részvétel.

I. rész 3. cím

Itt beszél arról, hogy miként keletkezett a nemesség és a nemzet hogyan ruházta át az uralkodást a fejedelemre. W[erbőczy] azt írja, hogy „miután pedig a magyarok a katolikus hitre tértek és Szent Istvánt királlyá koronázták: a nemesek a nemesítés és

[106] Annyi mint „egy és ugyanaz a nemesség".

[107] Utalás az ősiség intézményére, amelyet az Aranybulla 4. cikkének módosításaként 1351. december 11-én hirdetett ki Nagy Lajos. Ez korlátozta a nemesi birtok fölötti szabad rendelkezés jogát, s tulajdonképpen az egyenesági öröklést tette kötelezővé.

birtokadományozás jogát az uralkodással és országlással egyetemen a sz[ent] koronára, közvetve pedig a fejedelemre ruházták".

A közhatalomnak a nemesek által a királyra való ruházása és az általa való nemesítés joga oly szorosan függ össze, hogy azokat egymástól elválasztani nem is lehet, mert a fejedelmet a nemesek választják és a nemességet csak a király adja. Ezért kölcsönös ez a hatalomátruházás.

A középkorban az ókori népek nyomán általános az a felfogás, hogy a király a maga hatalmát a nemzettől való átruházás útján nyeri. Ez a translatio imperii.

A sz[ent] korona tanában kifejezésre jutó hatalomátruházási elmélet a középkori felfogástól abban különbözik, hogy az indirekt átruházás, vagyis itt a nemzet a maga hatalmát nem direkt a királyra, hanem egy szimbólumra, a sz[ent] koronára ruházza és csak közvetve a sz[ent] korona útján ruházza annak viselőjére, a fejedelemre. Ennek a különbségnek nagy alkotmányjogi jelentősége van.

Mert ennél fogva nálunk elesik a középkorban annyit emlegetett felfogás, hogy vajon ideiglenes vagy örök időkre ruházta-e a nemzet a maga hatalmát az uralkodóra. A direkt átruházási elmélettel támasztották alá abszolutisztikus uralmukat a római imperátorok, viszont a sz[ent] korona-féle államfelfogás a korlátolt monarchiának a kifejezője.

A sz[ent] korona tana szerint ugyanis kettő alkotóeleme van az államnak: a király és a nemzet. Midőn tehát a nemzet a maga hatalmát egy magasabb eszmei egészre átruházta, melynek ő is tagja: természetes, hogy a hatalom gyakorlásából őt sem lehet kirekeszteni.

Ez a hatalomátruházás: az alkotmányos királyságnak, a monarchiának elmélete.

Erősen hangsúlyozza W[erbőczy] ebben az első rész 3. címben a király és nemzet között lévő állandó és kölcsönös együtthatást. Az oly államban, melyben nemcsak a királynak egyoldalú akarata uralkodik, hanem amelyben a fejedelem és nemzet folytonos együttműködésén alapszik. Az ily államban a király és nemzet egymásra van utalva, hisz a törvény is e két faktor együttműködéséből áll elő.

II. rész 3. cím

Ez szorosan összefügg az előbbi címmel. Itt azt fejtegeti W[erbőczy], hogy kik alkothatnak nálunk törvényt, és azt, hogy szükséges-e a törvényalkotásnál a nemzet beleegyezése: vagyis az alkotmányosan vagy abszolutisztikusan lehet-e törvényt alkotni. Itt ismétli W[erbőczy] a hatalomátruházási elméletet.

Előadja, hogy míg a nemzet magának királyt nem választott, minden közhatalom a nemzetnél volt, ezután pedig a törvényhozásnak, legfőbb bíráskodásnak és bármely birtokadományozásnak jogát átruházta a sz[ent] koronára, közvetve pedig a királyra. Ettől a mozzanattól kezdve a királyok a törvényt a nemzet összehívása és megkérdezése mellett kezdték alkotni. Eszerint törvényhozás a két alkotmányjogi faktor, király és nemzet összeműködése mellett jön létre, nemzet alatt pedig 1848-ig a nemességet

kell érteni. Ezzel a jogilag egységes nemzettel áll szemben a király és a két tényezőnek a jogi egysége, a sz[ent] korona.

Az I. rész 4. cím

A szent korona tagsága

Itt azt mondja W[erbőczy], hogy a nemesség valaki által hadi szolgálatokkal és egyéb érdemekkel szerezhető meg, melyet a király szabad birtokadományozással erősít meg. Abban a pillanatban, mikor valakit a király szabad birtokkal adományoz meg, az illető valóságos nemessé lesz.

Ezt az adományozási szabadságot nemesítésnek nevezzük.

Az ilyen nemeseket a sz[ent] korona tagjainak mondjuk, akik csakis a törvényesen megkoronázott királynak vannak közvetlenül alávetve. Az ország olyan szabad birtokosai, akik az ország földjéből részt kaptak és semmiféle teherrel terhelve nincsenek. A nemes semmi magánhatalomnak, hűbérúrnak alávetve nincs, csak a királynak, illetve az általa rendelt hatóságoknak. Tagadása az itt lefektetett elvek a nyugati hűbéres felfogásnak, a társadalmi és rendi hierarchia felfogásának.

A nemeseket W[erbőczy] a sz[ent] korona tagjainak mondja: membra sacrae regni hungariae coronae. Ez jelenti azt, hogy nemes részesül a sz[ent] korona birtokában a közhatalom gyakorlásában, mégpedig a legfontosabb alkotmányjogi funkciókban, amilyen a törvényhozás, bíráskodás, végrehajtás.

I. rész 9. cím

A nemesek sarkalatos jogai (Primae nonus).[108] Ebben W[erbőczy] a birtokos nemesek sarkalatos jogait foglalja össze. A királlyal való közvetlen kapcsolatot ő itt, mint a nemesek egyik közönséges jogát említi.

Az I. rész 9. cím 2.§-ában ismétli, hogy a nemzet (nemesség) csak a legitime coronatus princeps-nek[109] van alávetve. A nemesség sarkalatos jogai a következők:

1. az előzetes idézés vagy perbehívás nélkül nem voltak letartóztathatók, csak súlyos bűntett miatt, de akkor is tettenérés esetén.
2. csak a legitime coronatus princeps hatalma alatt állanak és sem személyükben, sem vagyonukban általa nem háboríthatók.
3. jogaikkal és jövedelmeikkel szabadon élhetnek és minden magánszolgáltatás alól mentesek (adó) és csak az ország védelmére tartoznak katonáskodni.
4. Ha a király az aranybullát megsértené, neki fegyverrel ellenállhatnak (ius resistendi).

[108] Helyesen: „Partis primae titulus nonus", annyi mint „Az első rész kilencedik címe".
[109] A törvényesen koronázott királynak.

III. rész I. cím

Terület

Ebben a címben azt mondja W[erbőczy], hogy Magyarország egész területe az alárendelt és bekebelezett Horvát-Szlavónország, Dalmátország és Erdéllyel együtt a sz[ent] koronának van alávetve.

A szent korona tanának első emlékei és legfőbb elvei

Hogy a sz[ent] korona tana nem W[erbőczy] találmánya, hanem a nemzet közfelfogásának szülötte, ezt bizonyítja Zsigmond 1435. évi két decretuma, mely már jóval W[erbőczy] előtt beszél az ország egész testéről: totum corpus ieiusdem regni, melyet a főpapok, bárók és országnagyok alkotnak. Ezzel szemben áll a totum corpus sacrae regni Hungariae coronae, mely a nemességet és a királyt foglalja magában.

De bizonyítják ezt Mátyás, II. Ulászló és II. Lajos törvényei és az e korból maradt oklevelek is. Világosan előbukkan, hogy minden hatalom a sz[ent] koronát illeti és minden hatalom forrása a sz[ent] korona.

A sz[ent] korona tanának legfőbb elvei:

Az állami hatalom alanya a sz[ent] korona. Ennek következtében a sz[ent] koronát illeti az állam főhatalmát jelentő állami fő funkciók: törvényhozás, bíráskodás, végrehajtás.

Miután a sz[ent] korona az ország földesura, őt illeti meg a birtokadományozás és nemesítés. Ez minden birtok jogforrása, radix omnium possessionum, a nemesek a sz[ent] koronától származó birtokjog alapján bírják földjeiket és azoknak tulajdonosa a sz[ent] korona. A nemesek pedig csak birtokosai. A sz[ent] korona tana helyesebben Nagy Lajos 1351-i decretuma: az ősiség, a nemesek birtoka feletti rendelkezését kettős irányban korlátozta: a sz[ent] korona irányában és a nemesi nemzetség irányában.

A sz[ent] korona irányában: hogyha a nemesi nemzetség férfiágon kihal: a birtok visszaszáll a sz[ent] koronára. Már Nagy Lajos eltörli az Aranybulla IV. cikkét, mely a nemesnek birtokai felett való szabad rendelkezését biztosította és így 1351-től a nemesnek nincs szabad rendelkezési joga a birtoka felett, úgyhogy halála esetén az ági örökösödés szerint a család más férfi tagjaira száll: ezek nemléte esetén pedig a sz[ent] koronára. A nemeseket éppen ezért nevezik a sz[ent] korona tagjainak, mert részesülnek a sz[ent] korona földjében, hatalmában és hatalmának gyakorlásában éspedig birtokuk arányában. Ugyanis a nagyobb birtokost nagyobb arányú köztevékenység illeti és nagyobb arányú kötelezettségek terhelik, mint a kisbirtokosokat. A nagybirtokosok részt vesznek a király tanácsában, ők viselik a főbb tisztségeket, míg a kisebb birtokú nemesek csak az országgyűlésen és a megyékben a helyi önkormányzatban vesznek rész. A katonáskodás is nagyobb mértékben terheli a nagybirtokost, mert ő azon kívül, hogy személyesen megjelenni tartozik: jobbágytelkei után bizonyos számú katonát tartozik kiállítani.

A nemesi társadalomban tehát jogegyenlőség uralkodik. Mindamellett azonban meg van a polgári élet arisztokratikus jellege, mert a nemesek terhei a köz irányában arányban voltak birtokaikkal, viszont ez arány szerint vannak a nemesek jogosítva is az államhatalom gyakorlásában.

Miután a sz[ent] korona hatalma jelenti, hogy a koronával való rendelkezési jog az országgyűlésen megjelenő nemeseket illeti meg, mert minden hatalom fő forrása maga a nemzet, a nemzet szimbóluma a sz[ent] korona. Miután a sz[ent] korona hatalma jelenti a királynak és az országgyűlésen egybesereglett nemességnek közös hatalmát, ezért a sz[ent] korona hatalmát csakis az országgyűléssel együtt gyakorolhatja a király.

A sz[ent] korona tanának köszönhető, hogy nálunk nem következett be a hűbéri tagoltság és ennek köszönhető az is, hogy megmaradt nálunk a nemesi rend egysége.

Nagy összefogó ereje volt, mert nemcsak Magyarországon, hanem az Erdélyben élő nemeseket is a magyar sz[ent] korona tagjainak nyilvánította. Így a nemesi rend egysége fontos előfeltétele volt annak, hogy a magyar állam területi egysége ismét helyreállhasson és ha nem is politikailag, de szellemileg, erkölcsileg meglegyen az összetartozás érzete a három részre darabolt ország területén.

A sz[ent] korona tana nem a múlté, hanem ma is fennáll. Nem döntötte ezt meg a 48-as alkotmányreform sem, csak módosította, mert míg eddig a nemzet egy volt a nemességgel, a többiek kívül állottak az alkotmány sáncain a 48-as alkotmányreform ezt megszünteti. Ez a reform megtisztítja a sz[ent] korona tanát a hozzátapadt magánjogi elemektől és csak mint közjogi tartalmú tan él tovább. 1848 óta nemcsak a nemesség a sz[ent] korona tagja, hanem minden politikai jogokkal bíró állampolgár, akinél megvannak azon kellékek, melyek értelmében részt vehet a főhatalom gyakorlásában.

Az 1848-as törvények a rendi különbségek helyébe az állampolgári jogegyenlőséget léptették. Ez azt jelenti, hogy az egységes államhatalomban való részvétel nem a nemesi rendhez való tartozás, hanem az általános állampolgári minőség lesz.

Ettől kezdve a politikai jogok gyakorlásának feltétele nem a nemesi birtokjog, hanem ettől függetlenül bizonyos szellemi, vagyoni és korbeli kellékek.

Az 1852-es császári nyílt parancs,[110] de már előzőleg az 1848: XV. tc. eltörli az ősiséget. Eltörölte a birtokadományozási rendszert. Ezzel megszüntet minden különbséget nemes és nem nemes közt. Ez a nyílt parancs természetesen Magyarországon eredetileg jogerővel nem bírt. Azonban szokásjogi úton mégis jogerőre emelkedett. Ekkor megszűnik a sz[ent] korona tulajdonosi minősége az ország területe felett és ezzel kapcsolatban a sz[ent] korona birtokadományozási joga. Így tisztul meg e tan magánjogi elemeitől.

A sz[ent] korona 1848 után is jelenti a magy[ar] államot és egyesíti az állam három alkotóelemét: terület, nép, főhatalom. A sz[ent] k[orona] fogalmában egyesült a király és nemzet, illetve a nemzetet képviselő országgyűlés.

[110] Ferenc József 1852. november 29-i császári pátense az ősiség eltörléséről.

A sz[ent] korona tanában kifejezésre jut:
1. a magyar állami főhatalom közhatalmi jellege, az állam nem patrimoniális természetű, nem a fejedelem sajátja, hanem a nemzetnek, mint közhatalmi testületnek tulajdona.
2. Kifejezésre jut ebben a tanban a királyi hatalom korlátolt jellege, mert a király a főhatalomnak nem egyedüli, hanem csak társbirtokosa a nemzet mellett és ő maga hatalmát csak a törvények értelmében gyakorolhatja. Tehát a király és a nemezt korlátozzák egymást.
3. Kifejezésre jut e tanban az állami főhatalom eredeti jellege, hogy minden hatalom ősforrása a nemzet és a nemzet éppen ezért származtatja ezt át a királyra. Ezért e tan a magy[ar] állam függetlenségét és szuverenitását juttatja kifejezésre, vagyis azt az elvet, hogy a magy[ar] állam területén egyedül a sz[ent] k[orona] hatalma érvényesül, nem pedig valami a magy[ar] állam felé rendelt magasabb rendű közjogi testület (birodalom stb.) hatalma.
4. Kifejezésre jut végül a magy[ar] állami főhatalom monarchikus jellege.

(…)

Az alkotmány fogalma. Az alaptörvény értelmezése

Az alkotmány szó két értelemben vehető, alaki és anyagi értelemben.
1. Anyagi értelemben értjük alatta mindazon jogszabályokat, melyek az állam alkotmányos elemeire vonatkoznak, tekintet nélkül arra, hogy a jogszabályok melyik jogforrásban vannak lefektetve, tekintet nélkül a formára.
2. Alaki vagy formai szempontból alkotmány, vagy alaptörvény alatt az olyan törvényt értjük, mely a rendes törvénytől eltérő (megnehezített) módon jön létre és változtatható meg. Pl. megváltoztatásához nem elég egyszerű szavazattöbbség, hanem az ún. minősített többség kell, vagy más országgyűlés esetleg egészen új szerv módosíthatja.

Az alkotmány, illetve alaptörvény alaki értelménél a formán van a hangsúly. A formán, melyben a jogszabály megjelenik, nem pedig a tartalmon. Nálunk és Angliában alaki értelemben vett alkotmány (alap) törvény nincsen, mert nálunk, minden törvény tartalmára tekintet nélkül egyforma módon keletkezik és változtatható meg, tekintet nélkül arra, hogy valamely alkotmánytétel foglaltatik-e benne vagy sem. Ez is egy sajátsága alkotmányunknak, szemben a nyugat-európaiakkal.

Egyes újabb közjogi íróink (Buza László, Szegedi János[111] és már Nagy Ernő) szerint is ezen elv ellenére újabban két ilyen nyugat-európai, tehát formai értelemben vett alkotmánytörvény csúszott a magyar közjogba. Az egyik az 1868: XXX. tc. a horvát-szlavón törvény, másik a trianoni békét becikkelyező 1921: XXXIII. tc. 54-60.§-ai, melynél fogva ezt trianoni alaptörvénynek is nevezik.

[111] Kilétét nem sikerült kideríteni.

Az 1868: XXX. tc-t azért tartják alaptörvénynek, mert ennek utolsó paragrafusa úgy rendelkezik, hogy a törvény csak úgy módosítható és törölhető el, hogy mindkét országgyűlés, [a] magyar és [a] horvát kiküld egy bizottságot, melyek előtt megtárgyalják a módosítást vagy megszüntetést, és csak a tárgyalások eredményét terjesztik az országgyűlés[ek] elé, melyek azt vagy elfogadják, vagy nem. Ugyanis ugyanazt az utat kell követni, melyen a törvény létrejött, ami természetes, mert ez érdemileg szerződés a két országgyűlés között, tehát egyoldalúlag nem módosítható.

Ez az érvelés nem helytálló, mert ez a kikötése a törvénynek nem jelent valami eltérő törvényalkotási formát, hisz a törvény megváltoztatása végeredményében ugyanúgy történik, mint más törvénynél, csak a törvény megváltoztatásának előkészítése tér el. Maga a parlamentben való letárgyalás éppen úgy történik, mint más közönséges törvénynél.

A regnikoláris bizottságoknak ez a tárgyalása kívül esik a törvény keletkezésének módozatain. Tehát ez a törvény sem alaptörvény.

A trianoni békének kisebbségi védelemre vonatkozó részét pedig úgy tekintik alaptörvénynek, illetve az alaptörvény egy különleges fajának, mert az 54.§. 1. cikke azt mondja, hogy ezekben a §-okban foglalt kisebbségre vonatkozó rendelkezések alaptörvényeknek ismertetnek el, melyekkel semmiféle törvény vagy egyéb rendelkezés nem ellenkezhet, nem lehet hatályos és érvényes. A kisebbségi védelemről szóló utolsó cikk (60.§) azt mondja, hogy e rendelkezések csak a Nemzetek Szövetségének Tanácsa többségének hozzájárulásával módosítható.

Ez a kikötés nem belső közjogi, hanem nemzetközi jogi természetű, tehát nem vonatkozik a törvényalkotás szerveire befelé, hanem csak az államnak más államokkal való viszonyára.

Ugyanis, mivel ez a rendelkezés benne foglaltatik egy nemzetközi szerződésben, nem módosítható nemzetközi jogi sérelem nélkül, csakis az érdekelt hatalmak hozzájárulásával, melyekkel ti. létrejött a trianoni békeszerződés. Ez a kikötés a magy[ar] állam akaratának külső nemzetközi és nem belső alkotmányjogi korlátja, vagyis ha a magyar törvényhozás mindennek ellenére a fenti rendelkezéseket megváltoztatná, ez befelé éppen úgy érvényes, mint más törvény, csak kifelé nemzetközi konfliktusokat idézne elő. Nem jelenti tehát ez sem azt, hogy a megváltoztató törvényt a rendestől eltérő módon kellene tárgyalni, tehát ez sem tekinthető alaki értelemben vett alaptörvénynek.

Alaptörvénynek azonban el kell ismernünk, de csak tartalmi szempontból, mert a magyar jog alaki szempontból nem, csak tartalmi szempontból ismer alaptörvényt. Ilyenek azok a törvények, melyek az alkotmány bizonyos tételeit tartalmazzák (megjegyzendő, hogy vannak szokásjogi tételek is, melyek a magy[ar] alkotmány egy alapelvét tartalmazzák). Pl. az 1608 koronázás előtti I. tc. a protestánsok vallásszabadságáról, ugyanakkor koronázás utáni I. tc. az országgyűlés két házra válásáról, 1790: X. tc., 1848: II. tc., 1869: IV. tc., stb.

Van az alkotmány szónak egy másik értelme, mely szerint jelenti mindazon jogszabályok összességét, melyek a főhatalomra és annak szervezetére vonatkoznak, melyek a nemzet részvételével jöttek létre. Ily értelemben csak az alkotmányos módon létrejött alkotmány nevezhető alkotmánynak, ellenben nem az, ami a fejedelem egyoldalú

akaratnyilvánítása következtében jött létre. Tehát az abszolút állam alkotmánya nem alkotmány, mert a fejedelem egyoldalú akarata hozta létre, mert nem ad az alattvalóknak részesedést a főhatalom gyakorlásában. Nálunk ez a megkülönböztetés felesleges, mert nálunk az alkotmány mindig a nemzet kisebb-nagyobb részesedésével jött létre.

Anyagi értelemben részletesebben jelenti az alkotmány ezen jogszabályokat, melyek az állam alkatelemeire, terület, nép, főhatalomra vonatkoznak, valamint azokat, melyek az állam fő szerveit, azok fennálló korlátait, szabadságkörét, valamint azt határozzák meg, hogy az állam tagja a főhatalom gyakorlásában mily mértékben vehet rész.

A közjog szó alatt értjük 1.) az állam jogrendjének egyik ágát, szemben a magán és büntetőjoggal, 2.) a jogtudomány egyik ágát.

A közjog, mint tudomány újra három értelemmel bír:

1. legtágabb értelemben: azon jogszabályok, melyek nem tartoznak a magánjog körébe, vagyis mindaz, ami nem magánjog. Ily értelemben felöleli: az alkotmányjogot, közigazgatási, büntető-, per- és büntető anyagi, egyházjogot. Ezt csak ott, ahol az egyház közjogi alanyisággal bíró közjogi testület (P[olgári] p[errendtartást] és nemzetközi jogot).
2. Szűkebb értelemben jelenti az alkotmány és közigazgatási jogot. Lassan a tudomány előre haladásával a két tudományág, az egyes diszciplínák különváltak.
3. Legszűkebb értelemben a közjog az alkotmányjogot jelenti.

Az alkotmányjogot nem könnyű elválasztani a közig[azgatási] jogtól. Mert mindkettő az állam jogával foglalkozik. Különbség a kettő között, hogy az alkotmányjog az állam alkatelemeire vonatkozó és az állam főhatalmi szervezetére (fő szerveire) vonatkozó jogszabályok összessége.

Az állam fő szervei: király, országgyűlés, minisztérium[112] és nemzet, értve ez alatt a választópolgárok összességét. A közigazgatási jog ellenben jelenti azon jogszabályok összességét, melyek az állam konkrét céljainak megvalósítására szolgálnak. Megállapítja, hogy az állam és más közjogi testületek milyen közjogi tevékenységet vannak hivatva kifejteni az egyes állami feladatok elérésére.

(…)

A magyar alkotmány jellemző vonásai

Az alkotmányt két szempont szerint szokták vizsgálni: keletkezési módja és keletkezési ideje szerint.

1. Keletkezési módja szerint beszélhetünk nemzeti és oktrojált alkotmányról. Nemzeti az, mely a nemzet és a fejedelem együttes akaratmegegyezésével jött létre. Oktrojált alkotmány, melyet az addig teljhatalmú fejedelem a saját hatalmából önjogúan

[112] Itt: kormány.

engedélyez a nemzetnek. Míg tehát itt mindig megvan annak a lehetősége, hogy amit a fejedelem a maga jószántából engedélyezett, ha akarja, fel is függeszti, addig a nemzeti alkotmány: ahogy létrejött, csak a két tényező akaratmegegyezésével változtatható. Az oktrojált alkotmányra híres példa az 1814-es francia alkotmány, azután ilyenek a múlt század első felében a különböző német, a porosz alkotmányok. Ilyenek az osztrák tartományok részére 1848-49. márciusban kiadott alkotmányok, melyeket a fejedelem egyoldalúlag engedélyezett. E szó alatt, oktrojált, nem azt kell érteni, hogy a fejedelem rákényszeríti népeire, hanem ő jót akar tenni azáltal, hogy részesíti az állampolgárokat bizonyos jogok gyakorlásában.

2. Keletkezési ideje szerint különböztetünk történeti és írott alkotmány között. Történeti alkotmány, mikor az állam alkotmánya nem egyetlen, vagy kevésszámú akaratkijelentésnek köszönheti létét, tehát nincs egy vagy kevésszámú törvénybe összefoglalva, hanem az alkotmány elvei századokon át jegecesedtek ki, számos törvényben vannak szétszórva, sok része nincs is megírva, hanem mint kialakult szokásjogi szabály jelentkezik.

   Ennek éppen fordítottja az írott (charta) alkotmány, ha az alkotmány egyetlen, vagy kevés számú törvényben van lefektetve. Ilyen az 1831-es belga alkotmány, mely mintául szolgál a későbbi európai alkotmányoknak. A németeknek, sőt a mi abszolutizmus korabeli alkotmányunknak is. Ilyen az 1850-i porosz alkotmány is. A charta alkotmányokat az jellemzi, hogy egyetlen vagy kevésszámú törvényben vannak lefektetve, melyek a rendestől eltérő módon hozattak és a rendestől eltérő módon változtathatók meg (vagyis alaptörvényt úgy alapít, mint anyagi értelemben, pl. a mostani francia alkotmány és a weimari alkotmány).

   Írott és nem írott alkotmány között a különbség tehát nem ott van, hogy mint a történeti alkotmánynál nem volnának az alkotmány fő elvei írott törvénybe lefektetve, hanem ott van, hogy ott nem egyetlen kevésszámú akaratkijelentésnek köszöni létét, hanem az alkotmány egyes részei szét vannak darabolva, különböző, egymástól évszázados távolságra fekvő törvényekben. Nincsenek rendszerbe szedve, sok része nincs is megírva, hanem mint kialakult szokásjogi szabály jelentkezik. Charta alkotmányok ellenben rögtönösen keletkeznek, rendszerint forradalmi eszmének köszönhetik létüket, a történeti alkotmány két nagyszerű példája az angol és a magyar.

   Annak, hogy egy államnak milyen alkotmánya van, megvannak az előnyei és hátrányai. Miután a történeti alkotmány tételei nem absztrakt elméleti megfontolás eredményei, hanem folytonos surlódásokból, próbálgatásokból jegecesedtek ki, ezért ennek megmaradása és állandósága inkább biztosítva van, mint a charta alkotmányoké. Melyek nem politikai tapasztalatok szüleményei, hanem elméleti célszerűségi megfontolások eredményei, s amelyek épp oly gyorsan megszűnhetnek, amily hirtelen keletkeztek, mert a nemzet nem ragaszkodik úgy hozzá. Franciaország ez évszázad alatt 10 különböző alkotmánnyal rendelkezett. Viszont: ahol írott alkotmány van, ott az állam alkotmányának tanulmányozása sokkal könnyebben eszközölhető.

   Itt kell megemlékeznünk az ún. alkotmánybiztosítékokról. Ilyenek gyanánt szokták emlegetni a miniszterek felelősségét, a sajtószabadságot, a bíróság függetlenségét,

stb. [Az alkotmánybiztosítékok] szó alatt tehát érteni kell azon jogintézményeket, melyek célja a fennálló alkotmánynak bárhonnan eredő megsértéstől való megvédése.

Nálunk a fejedelem részéről történő megsértés ellen kellett főként az alkotmányt biztosítani. Azonban semmiféle még oly bölcsen kieszelt alkotmánybiztosíték sem biztosíthatja az alkotmányt valamely alkotmányellenes megsértés ellen, hanem az alkotmány jósága az egyedüli hatékony alkotmánybiztosíték.

Magyarország állam- és kormányformája

Magyarország államformájára nézve monarchia. Miután pedig nálunk a monarcha ősidőktől, Szent Istvántól kezdve a királyi címet viseli. Magyarország királyság. A közjogi irodalom úgy különböztet monarchia és köztársaság között, hogy monarchiáról beszél, ha a főhatalom birtokosa egy fizikai személy, köztársaságról, ha a főhatalom birtokosa fizikai személyek bizonyos összessége. A fizikai személyek bizonyos csoportja lehet vagy az állampolgárok összessége, vagy egy kiváltságos osztály. Ha a főhatalom az állampolgárok összességét illeti, akkor demokratikus, ha egy kiváltságos osztályt illet, arisztokratikus köztársaságról beszélünk.

Magyarország államformája a bekövetkezett forradalmi események után királyság továbbra is. Ezt kifejezetten megállapítja az 1921: XLVII. tc., a detronizáló törvénycikk, mely 3.§-ában azt mondja, hogy a magyar nemzet a királyság ősi államformájához változatlanul ragaszkodik. Az 1920: I. tc. ebben a kérdésben még nem nyilatkozott, ez a tc. már igen (l. bővebbet: 1920: I. tc.-nél, királykérdésnél, stb.).

Különbséget kell tenni kormányforma és államforma közt.

Államformánál az a kérdés, hogy kinél van a főhatalom, kormányformánál, hogy az állami főhatalom milyen módon gyakoroltatik. A közjogi és politikai irodalom többféle kormányformát különböztet meg.

Először is megkülönböztetnek önkényes és törvényes kormányformát. Az előbbinél a fejedelem pillanatnyi kénye-kedve szeszélye szerint történik a kormányzat (ez a despotia), míg az utóbbinál a törvények értelmében. Ennek ismét két faja van: korlátlan és korlátolt kormányformájú állam.

Korlátlan kormányforma alatt értjük, mikor az állami főhatalom gyakorlása egy állami szervnél van. Korlátolt pedig az az államforma, mikor az állami főhatalom gyakorlásában több állami szerv vesz rész. Ha ezt a meghatározást alkalmazzuk a monarchikus államformára, akkor korlátlan monarchia, az olyan, melyben az állami főhatalom gyakorlása, egyedül a fejedelmet illeti, korlátolt, ellenben ahol az állami főhatalom gyakorlásában az állampolgárok is részesednek kisebb-nagyobb mértékben.

A korlátlan kormányformát abszolutizmusnak hívjuk, mely tehát nem egy a despotiával, mert itt a törvények szerint történik a kormányzás, de a törvény nem más, mint a fejedelem akarata.

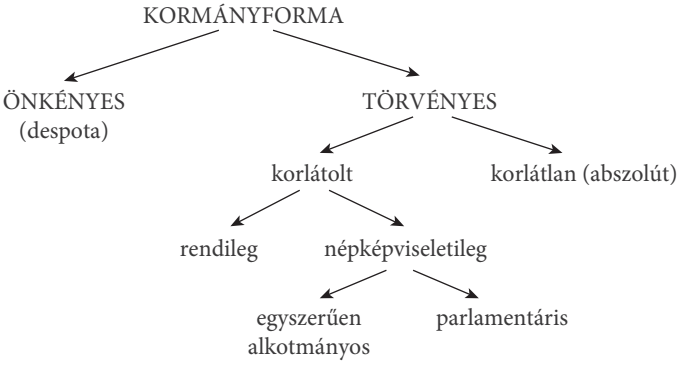
A korlátolt kormányforma ismét vagy rendileg, vagy népképviseletileg korlátolt, aszerint, hogy a fejedelem mellett csak kiváltságos rend, vagy a nemzet nagy többsége vesz részt a főhatalom gyakorlásában.

A sz[ent] k[orona] tanából nyilvánvaló, hogy a főhatalom gyakorlásában részt vesz a nemzet is, az országgyűlés és egyéb szervei által. A nemzetnek ez a részvétele a főhatalom gyakorlásában korlátozza a királyi hatalmat. Magyarország tehát korlátolt kormányformájú állam, éspedig ilyen már a vegyesházbeli királyok óta. Különösen Zsigmond óta. Csupán azt az árnyalati különbséget kell néznünk, hogy közbeesik 1848 és az alkotmányreform, mely a rendi Magyarországot átalakítja modern népképviseleti állammá és így 1848-ig Magyarország korlátolt rendi monarchia volt. 1848 óta pedig korlátolt népképviseleti monarchikus alkotmánya van. 1848 óta Magyarországnak tehát népképviseleti monarchikus kormányformája, képviseleti rendszere van. Mely alatt az oly alkotmányt kell érteni, melyben az országgyűlés vagy annak egyik háza népképviseleti alapon van szervezve.

A népképviseleti kormányrendszernek két megjelenési módja van.

1. egyszerűen alkotmányos kormányrendszer,
2. parlamentáris kormányrendszer.

Kettőjük közt különbség, hogy az egyszerű alkotmányos kormányrendszer mellett az országgyűlésnek csupán a törvényhozásra van döntő befolyása, ellenben a kormányzat irányára, a végrehajtás módjára, és szellemére nincsen, mert az egyedül a fejedelem által irányíttatik. Parlamentáris kormányrendszer mellett ellenben az országgyűlésnek, a parlamentnek nemcsak a törvényhozásban van a királlyal egyenrangú befolyása, hanem az van a végrehajtó hatalom mikénti gyakorlására, sőt, az igazi parlamentáris kormányrendszer mellett az állam politikai súlypontja a fejedelemtől a parlamentre megy át. Természetszerűleg következik ez abból, hogy a kormány (minisztérium) a parlament bizalmától függ. Vagyis a parlamentáris kormányforma mellett van politikai felelőssége is a miniszternek, míg az egyszerűen alkotmányosnál csak jogi. A politikai felelősség azt jelenti, hogy csak azok és csak addig lehetnek miniszterek, akik a parla-



ment többségének bizalmát élvezik. Ily módon a miniszter a parlament döntő befolyása alá kerül és a parlament többségének intenciója szerint tartozik kormányozni, mert ha nem így kormányoz, a parlament leszavazza és megbuktatja. Nálunk a parlamentáris korszak fennáll 1848 óta, véglegesen azonban csak 1867 óta. Azonban nálunk 1867 óta nem áll fenn az igazi parlamenti kormányrendszer, ami pl. Angliában van, ahol a parlament erősebb, mint a fejedelem. Nálunk a fejedelem egy idegen állam parlamentjére támaszkodott és így de facto nagyobb erőt képviselt, mint a parlament. Nálunk tehát a parlamenti elv érvényesülését mérsékelte a király nagy hatalma, és ha valami nézeteltérés merült fel, az sohasem végződött az országgyűlés győzelmével, hanem legfeljebb egyezménnyel, kompromisszummal.

A magyar közjog irodalma

A magyar alkotmányjog tudományos és rendszeres működése csak a XVII. sz. második felében kezdődik. Ez a jelenség nem meglepő, hisz Franciaországban is a tudományos közjogi irodalom valójában csak a XVI. sz. második felében, a Német Birodalom közjogának művelése pedig a XVII. sz.-ban veszi kezdetét.

Hogy a közjog rendszeres művelése a magánjoggal szemben nálunk oly későn vette kezdetét, annak oka az volt, hogy az alkotmány azon jogtételei, melyek a nemzet és a király, illetve az országgyűlés és király közti viszonyra vonatkoztak, nálunk folytonos hullámzásnak voltak kitéve. Királyaink osztrák császárok is voltak, és telítve voltak patrimoniális felfogással.

Vita tárgya volt már I. Ferdinándtól kezdve, hogy Magyarország örökletes vagy választó királyság-e. A Habsburgpárti közjogászok az örökletes, ellenfelei pedig a nem örökletes királyságot vitatták.

A fejedelmi abszolutizmust szolgáló felfogás azt bizonyítgatta, hogy a királynak vannak bizonyos korlátlan felségjogai, melyek az országgyűlés minden befolyása nélkül gyakorolhatók. Mert szerintük ezek a fejedelem sajátjai és övelük a legjobb belátása szerint szabadon rendelkezik. Ezzel szemben a nemzeti közjogászok azt mondták, hogy Magyarországon nincsen olyan korlátlan felségjog, mint a német országokban, mert nálunk minden jog a sz[ent] koronából ered és minden jog csak alkotmányos módon gyakorolható az országgyűlés befolyásával.

A Habsburgok igyekeztek a maguk centralisztikus törekvéseinek jogi alapot keresni, tehát azt igyekeztek bizonyítani, hogy a magyar törvényekben van bizonyos támaszpont összbirodalmi intézmények számára. Hogy Magyarország bizonyos ügyek intézését birodalmi szervekre ruházta át.

A közjogi tételek e teljes kiforratlansága már eleve útját állotta annak, hogy nálunk valósággal közjogi irodalom fejlődhessék ki. Amely ne pártpolitikát szolgáljon, hanem az igazságot, mely minden tudomány célja.

Azon kívül 1848 előtt nem is lehet közjogi irodalomról beszélni, mert nem volt sajtószabadság, minek következtében sok mű csak külföldön jelenhetett meg. Nem volt tanszabadság. Hiányzott ez, amennyiben nem volt tanítási szabadság, mivel ez azt jelenti, hogy nincs kötve az egy[etemi] tanár valamelyik, a kormány által előírt tankönyvhöz (e kor jogtanítására nézve érdekes adatokkal szolgál Pauler Tivadar budapesti egy[etemi] tanár: Adalékok a magyar jogtudomány történetéhez c. műve.)

Nem volt sajtószabadság, és ha valaki a bécsi cenzornak nem tetsző felfogású művet írt, miután mindenhez előzetes cenzúra kellett – nem adhatta ki.

Nálunk tehát valójában csak 1848 után indult meg a közjogi irodalom. Addig, ha voltak is közjogi művek, ezek jobbára publicisztikai iratok voltak, melyek hol egyik, hol másik párt igazát igyekeztek erőszakos, tudománytól messze álló módon bizonyítani. Éppen ez különbözteti meg a publicisztikai iratokat a tudományos munkától, hogy ez, bár tudományos eszközökkel dolgozik, azonban nem az objektív igazságot szolgálja, hanem valamely párt érdekét.

Van azonban már 1848 előtt is néhány közjogi munka, mely tudományos szempontból is említést érdemel.

Ilyen Pancratius Mihály, eperjesi líceumi tanár műve: Tractatus historica politica juridieus iuris publici regni Hungariae,[113] 1668-ban jelent meg. E nemben a legelső.

A XVIII. sz-ban jelentékeny mű: Lakits György pesti egy[etemi] tanár műve: (Rosomann)[114] álnév alatt jelent meg), ő maga művét Ürményi József országbíró kéziratából dolgozta át. Latinul jelent meg, címe: ius publicum regni Hungariae.[115] Kevéssel előtte jelent meg még egy nevezetes közjog: Grossi:[116] ius publicum Hungariae-ja,[117] mely kétségkívül az udvar szolgálatában állt. Ez 1786-ban jelent meg. Ezenkívül jelentős közjogi munka nem jelent meg 1848-ig. Csak a monografikus munka virágzott (Timon,[118] Kovachic[h] és mások).

A 90-es évek (vagyis a XVIII. sz. utolsó részében 1790-től) foglalkozik az akkori politikai irodalom az alkotmány alapvető kérdéseivel és azt lehet mondani, hogy ezekben a régi iratokban van lefektetve a következő fél század, a 48-as idők minden fontos reformszemélye. Ennek a kornak politikai irodalmát Concha Győző egy[etemi] tanár dolgozta fel: A 90-es évek reformeszméi és azok előzményei címmel.

1848 után két igen jelentős munka foglalja össze és rendszerezi az 1848-ig terjedő rendi állam alkotmányát. Az egyiket Virozsil Antal előbb pesti, majd bécsi egy[etemi]

[113] Helyesen: *Tractatus Politico-Juridicus In paragraphum Jus itq. duplex est, Prol. de jure & divisione juris. Jvris Pvblici, Regni Hvngariae, Magistratuum, et Statuum, tam Ecclesiasticorum, quam secularium, originem in genere & specie exhibens*. Cassoviae [Kassa], 1668.

[114] Helyesen: [Stephani] Rosenmann. Ezt az álnevet Ürményi József használta.

[115] Stephani Rosenmann, *Jus publicum regni Hungariae ex combinatione veterum, recentiorumque legum, in compendium sistematicum redactum, et usibus maxima scholasticae juventutis adcommodatum*, Viennae [Bécs], 1791.

[116] Helyesen: [Franz Rudolf von] Grossing.

[117] Francisci Rudolphi A. Grossing, *Ius Publicum Hungariae*, Halae Saxonum [Halle], 1786. Szinnyei József, *Magyar írók élete és munkái* című könyve (Hornyánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, Budapest, 1900) szerint Grossing műve valójában Pesten, az Eggenberger Könyvkiadóvállalatnál jelent meg.

[118] Nem világos, hogy miért hivatkozott ehelyütt a jegyzet szerzője az 1850 és 1925 között élt Timon Ákosra.

tanár írta. Megjelent 1850-54-ig, latinul: Iuris prudentia regni Hungariae specimen.[119] 1865-ben németül is megjelent: Staatsrecht des Königrechs Ungarn.

A másik igen kiváló mű: Gróf Cziráky Antal, volt országbíró közjoga: Conspectus iuris publici regni Hungariae ad annum 1848. Megjelent 1851-ben. Ez foglalkozik az 1848 előtti rendi viszonyokkal. Az 1848-as alk[otmány]reformot is felöleli már Récsi Emil budapesti egy[etemi] tanár 1861-ben megjelent, magyarul írott Magyarország közjoga, lényegileg Czirákyval azonos szellemben írva. Ez a legújabb irodalom alapjának tekinthető, a kor tudományos színvonalán mozgó munka.

A kiegyezést is magában foglalja Korbuly Imre: Magyarország közjoga.

Az 1880-as években írtak közjogot: Kis István és Nagy Ernő pesti tanár.[120] Neves közjogi írók: Kmety Károly, munkájának legújabb kiadása: 1926. Említendő: Balogh Arthur, [aki] közjogába[n] áttekintést ad a magyar közjogi irodalomról, kiváló munka.

Ferdinandy Géza két közjogot is írt, a nagy: 1903-ban, a kicsi: 1911-ben jelent meg.

Újabban nevezetes közjogi író: Tomcsányi Móric, pesti egy[etemi] tanár, Faludi[121] Ferenc, Molnár Kálmán, Egyed István. Utóbbi műve: Újabb közjogi berendezéseink.

Monográfiai irodalmunkból említendő 48 előtt: Schwartner: Statistik des Königreichs Ungarn c., német nyelvű stat[isztikai] monográfiája, 1811. Marczali Henrik írt kiváló monográfiát az 1790-es országgyűlésről és egyúttal röpirat irodalomról.[122] A[z 18]48 utáni monográfiák között híres Deák Ferenc röpirata: Adalékok a magyar közjoghoz, 1865. Ebben Lustkandl Vencel bécsi egy[etemi] tanárral polemizál. Híres még Polner Ödön szegedi, Jászi Viktor, debreceni volt jogi professzor (A magyar-horvát viszonyról). Híres monográfiákat írt Concha Győző is, valamint Wlassics Gyula, gr. Apponyi Albert is.

Az első, aki a sz[ent] k[orona] tana szerint tárgyalja a magyar közjogot: Szabó Béla 1848-ban megjelent művében: A magyar szent korona országainak státusjogi helyzete és monarchiai állása a pragmatica sanctioban.[123]

Említésre méltó jogtudománnyal foglalkozó folyóiratok:

– Jogtudományi Szemle (ez a legrégibb folyóirat[124]).
– Jogtudományi közlöny, Magyar Jogi Szemle, Jogállam Budapesti Szemle (ezt az akadémia adja ki), Magyar Társadalomtudomány, Minerva.

[119] Barabási Kun hivatkozása az összesen hat kötetben megjelent, latin nyelvű mű első kötetére utal.

[120] Kiss István Egerben és Nagy Ernő ebben az időben Nagyváradon oktatott.

[121] Helyesen: Faluhelyi.

[122] A szerző feltehetően Marczali Henrik 1790/91-es országgyűlés történetét feldolgozó műve mellett az „Alkotmánytervezetek 1790-ben" című tanulmányára gondolt, amely 1906-ban jelent meg a Budapesti Szemle című folyóiratban.

[123] Helyesen: A magyar szent korona országainak státusjogi helyzete és monarchiai állása a pragmatica sanctio szerint.

[124] Az 1869-ben alapított *Jogtudományi Szemle* egyike volt a legrégebbi jogi folyóiratoknak. A szövegben hivatkozott *Jogtudományi Közlöny*t három évvel korábban, 1866-ban indították útjára.

A magyar alkotmányjog fejlődése

A magyar alkotmányjog fejlődésében a következő korszakokat különböztethetjük meg.
1. Szövetséges törzsszervezet kora Szent Istvánig, 1001[-ig].
2. A patrimoniális királyság kora, 1001 – 1351.
3. A rendi királyság kora, 1351 – 1848.
4. A modern népképviseleti állam kora, 1848 – 1919. [sic!]
5. A közjogi provizórium az összeomlástól máig, 1918 [sic!]…

1. A szövetséges törzsszervezet kora

A honfoglalás idejében a IX. sz.-tól és ettől kezdve a X. sz. végéig [a] magyar állam uralmi formáját illetőleg szövetséges törzsszervezet, arisztokratikus köztársaság volt.

Az állami főhatalom ugyan a nemzet kezében nyugodott, de ez nem jelentette akkor az állampolgárok összességét, hanem csak egy aránylag kis osztályt a honfoglaló és fegyvert viselő szabadokat és ezek utódait. Minden hatalom ezeknél és az őket képviselő nemzetgyűlésnél volt.[125]

A fejedelmek nem voltak monarchák, csak közös hadi fővezérek, mert az állam ügyeiben való döntés a nemzetgyűlést illette.

2. A patrimoniális királyság kora

Ez az arisztokratikus köztársaság monarchiává alakult át, mikor az utolsó fejedelemnek, különösen Gézának sikerült a X. sz. utolsó negyedében megtörnie a törzsfők hatalmát és a maga kezében összpontosítania a döntő hatalmat. Befejeződik ez a monarchikus törekvés Istvánnál, aki annak kifejezésére, hogy ő monarchikus hatalmat egyesít kezében, a pápától koronát kért, és ezzel magát 1001-ben meg is koronáztatja. Ezzel formailag is megalakult a magyar királyság. Nála veszi kezdetét az a kor, melyet a patrimoniális királyság korának nevezünk.

Ez azonban nálunk nem azt jelenti, hogy az állam a király magánjogi tulajdona, hanem csak azt, hogy az Árpádházi királyok a XIII. sz. közepéig magánbirtokaikra támaszkodva uralkodtak.

A királyi hatalmat akkor is közhatalmi természetűnek tekintették, bár az első Árpádok súlya erősen önjogúvá tette az uralmat úgy, hogy a nemzet nem tudta kellőleg ellensúlyozni. A királyi hatalom alapjai a királyi birtokok voltak, s az ezen élő várjobbágyok valóban hűbéresei voltak a királynak, azonban a nemesek nem voltak a királlyal hűbéri viszonyban.

A gyenge egyéniségű királyok földadományozásánál fogva a vagyoni alap fogyásával egyenes arányban gyengül a királyi hatalom, és kialakult egy erős birtokarisztokrácia, melynek tagjai – mint a német hűbérurak – tartományuraságra törekszenek.

[125] A honfoglalás időszakában anakronisztikus az „állam", „köztársaság", valamint „állampolgár" fogalmak használata.

Velük szemben a kisbirtokosok minden erővel védekeznek a bekebelezés ellen és részt követelnek maguknak az állami főhatalom gyakorlásából. Ennek eredménye az Aranybulla.

3. A rendi állam kora

A királyi hatalom gyengülése következtében azután kialakul a rendiség. Először a főpapi, azután a főúri rend, a XIII. sz.-ban pedig a serviens regis-ből[126] a köznemesség alakul ki, végül a XIV. sz. végén, illetve a XV. sz. elején a városi polgárok rendje. Ekkor kezdődik nálunk az alkotmányos kormányrendszer, mely nem volt meg az erőskezű Árpádok alatt, csak a XIII. sz. utolsó negyedében. A patrimoniális államban tehát az erős királyság megakadályozza a hűbériség kifejlődését.

Ezt a korszakot azután a XIII. sz. II. felében, illetve 1351-ben felváltja a rendi állam. Azért szoktuk ezt 1351-től datálni, mert ekkor teremtik meg az ősiséget, az aviticitást, mely megköti a nemesi birtokot két irányban, egyrészt a nemesi nemzetség, másrészt a sz[ent] korona irányában. Ugyanis, ha a nemes fiú örökös nélkül hal el, örököl a fi nemzetség, vagyis az oldalág, s ha ez nincs, visszaszáll a sz[ent] koronára, közvetve pedig a királyra. Azért fontos ez az ősiség, mert ez teremti meg a nemesi rend szilárd alapját. Ez tette lehetővé, hogy a nemesség eleget tegyen kötelességének.

A rendi állam 1848-ig tart. Ennek kialakulásával kialakult a sz[ent] k[orona] tana. A rendi állam ugyanis a sz[ent] k[orona] tanában foglalt király és nemzet közti együttműködés által különböztethető meg a patrimoniális királyságtól, ami lényegileg abszolutisztikus.

500 évig tart a rendi állam kora. Nagy fontosságú politikai események teszik tarkává ennek történetét, amelyek elkorszakolásra adnak alkalmat. Ilyenek: 1526, 1687. Vagyis három alkorszakot különböztetünk meg.

Kérdés, miért fordulópont 1526? Ekkor történik a Mohácsi vész és a Habsburg dinasztia trónra jutása. Egyúttal az ország három részre való szakadása. Erdély először török uralom, hűbéruraság alá került, majd 1690-ben behódol a Habsburgoknak, akik azt külön országként kormányozzák 1848-ig, amikor újra egyesül az anyaországgal.

A mohácsi vész közjogi jelentősége, hogy ettől kezdődik a küzdelem nemzet és uralkodócsalád között. A mohácsi vésztől számítva Magyarország közjogi állásáról azt mondhatjuk, hogy habár jogilag önálló állam maradt, tényleg az osztrák tartományok egyik nagyobb fokú autonómiával bíró államává süllyedt le, vagyis önállóságát elvesztette (ezt mondja Andrássy Gyula: Magyarország fennmaradásának okai c[ímű] műve).[127]

Volt ugyan ezután is országgyűlés, magyar törvényhozás, de nem volt független magyar királyság.

[126] Vagy servientes regis: királyi szerviensek, azaz földbirtokkal rendelkező szabadok a 12–13. században, akik a király által adományozott speciális előjogokkal rendelkeztek.

[127] Gróf Andrássy Gyula, *A magyar állam fönmaradásának és alkotmányos szabadságának okai*, Franklin-Társulat, Budapest, 1901.

A vegyes házbeli királyok is idegenek voltak, mégis nemzeti dinasztiák lettek. A Habsburgok azonban nem azonosítják magukat Magyarországgal. Ők elsősorban nem magyar királyok voltak. Ezért mondjuk, hogy megszűnik a magyar nemzeti királyság kora. Meglazul a kapocs a nemzet és király között, mely szoros kapcsolatot a sz[ent] k[orona] tana mondja ki.

Ezzel szemben rendi irányban fejlődik tovább az ország. A rendi fejlődés kiéleződik a mohácsi vész után, mert a főpapok és főurak mindinkább elkülönülnek a kisbirtokos nemesektől. Kifejezésre jut ez abban, hogy a főpapok és főurak elkülönülve tanácskoznak az országgyűlésen és nem a nemesekkel együtt. Így szakad az országgyűlés alsó és felső táblára és az 1608-i koronázás után[i] I. tc. már szentesíti is a különválás tényét. Ez tulajdonképpen szokásjogi alapon fejlődött ki. E törvény meghatározza, hogy kik az országgyűlés tagjai és a főpapoknak és főuraknak a főrendi táblán személyes részvételt biztosít, viszont az alsótáblán tömörült köznemesek fejenkénti részvételi joga megszűnik és csak követei útján vehetnek részt az országgyűlésen.

Ennek ellenére is megmarad a nemesség egységének elve, mert a nemesek jogállása lényegileg ugyanaz maradt. De ez az egység már különbözik a Werbőczy által kifejtett egységtől, mert akkor fő- és köznemes közt különbség nem volt. Eddig nincs erős válaszfal nemes és nemes között, úgyhogy a rendiség teljes kifejlődése 1608-tól datálódik, mikor a nemzet négy részre oszlik, és amelyhez 1791-től még a szabad kerületek, jászok, kunok, stb. rendje járul, mint ötödik rend.

Az 1608-as országgyűlés határjelző kő nemzetünk, illetve a rendi állam korában, mert ez

1. szentesíti az országgyűlés két házra válását,
2. jelentős a magyar alkotmányosság megvédése szempontjából, mert a Habsburgok, különösen Rudolf a XVI. sz. végén a magyar alkotmányt semmibe sem veszi, s igyekeznek annak felfüggesztésével Magyarországot osztrák mintára kormányozni. Ez ellen irányult a Bocskai-felkelés, mely a magyar alkotmányos szabadságnak kivívását tűzte maga elé. Ezt rögzíti még az 1608-as koronázás előtti I. tc., mely kimondja, hogy Magyarország ne idegen módra, ne idegen hatóságok által kormányoztassék.

Alkotmányfejlődésünk szempontjából igen fontos még az 1687-88-as országgyűlés, mert az ez évi II-III. tc. behozza Magyarországon a Habsburgok elsőszülöttségi fiági örökösödését. Ekkor mond le az [olvashatatlan] nemzet egyúttal az Aranybullában megalapozott aktív ellenállás jogáról. Az 1687: IV. tc. eltörli a ius resistendit.

A magy[ar] királyság tehát 1688 óta örökletes, míg addig választókirályság volt.

A Habsburgoknak régi törekvése volt az örökletesség kimondása, azonban eddig nem sikerült. Nem teszi Magyarországot örökletes monarchiává az 1547: V. tc. sem, bár a Habsburgok ezt vitatták, mert ez nem mond semmi újat, csak azt a szokásjogi tételt, hogy a nemzet a Ferdinánd fiai közül fog királyt választani, vagyis kötve van a királyi családhoz. Ez a lényege az öröklésbe oltott választásnak.

Fontos határkő volt az 1722-23-as évi országgyűlés. Az I., II., III. tc. a magyar pragmatica sanctio, melynek hármas alkotmányjogi jelentősége van.

1. szabályozza a trónöröklési rendet, amennyiben ezt kiterjeszti a nőágra is (részletesen lásd később!). Ez a trónöröklési rend fennállt 1918-ig.
2. alkotmánybiztosítékokat tartalmaz (koronázás, eskü, hitlevél) és
3. az 1722-23: II. tc. Magyarországnak Ausztriához való viszonyát az eddigitől eltérő módon szabályozta. Már I. Ferdinánd óta perszonálunióban voltak, azonban a pragmatica sanctio a fejedelmi uniónak egy erősebb kapcsolatát hozza be a két állam között és ez a reálunió!

Fejedelmi unió az államkapcsolatoknak az a fajtája, melyben a kapcsolatban levő államok mindegyikében a fejdelem személye azonos. A fejedelmi unió két alakja: a perszonálunió és a reálunió. E két fogalom értelme az idők folyamán megváltozott. A magyar politikai életben úgy disztingváltak, hogy perszonálunió akkor van jelen, ha két vagy több állam kapcsolatát egyedül a fejedelem fizikai személye alkotja, anélkül, hogy a két állam között valami magasabb rendű állam, birodalom keletkeznék. Míg a reálunió esetén az államok főhatalma is egybeolvad és nemcsak a fejedelem személye közös. Ilyen értelemben fogták fel az 1861-65 és 68-as országgyűléseken az unió fogalmát, illetve a fejedelmi unió közti különbséget.

Újabb időben a német közjogi irodalom ennek a fogalomnak más értelmezést kezd adni, azt állítva, hogy a fejedelmi uniónak mind a két formája megóvja egyaránt mind a két államnak a függetlenségét és szuverenitását és a kettő között csupán az a különbség, míg perszonáluniónál nem ilyen véletlen esetleges tényeken nyugszik, hanem intézményes alapon, az államok akaratmegegyezésén.

Ha ezt a meghatározást fogadjuk el, akkor I. Ferdinándtól 1723-ig perszonál-, attól számítva pedig reálunióban voltunk Ausztriával.

A perszonálunión az 1687-88. évi tények sem változtattak, mert bár ezek behozták a Habsburg-ház fiágain belül az elsőszülöttségi örökösödési rendet és bár ez az örökösödési rend Magyarország és Ausztria között összhangba hozatott, mégis a két örökösödési rend tartalmi azonossága jogilag pusztán véletlen esemény volt, nem nyugodott jogilag kifejezett akaratmegegyezésen. Bár akarták, hogy a két trónöröklési rend ugyanolyan legyen Magyarország-Ausztria irányában, nem kötötte le magát és nem mondta ki jogilag releváns alakban a két ország közti fejedelmi uniót.

Eddig tehát jogilag merőben véletlen volt a két ország kapcsolata. Vagyis ez communio incidens,[128] míg az 1723: II. tc. az indivisibiliter et inseparabiliter[129] együtt birtoklás elvének kimondásával a két ország kapcsolatát jogivá, intézményessé tette.

Az 1722/23: I., II., III. tc. úgy szabályozta a trónöröklési rendet, ahogy azt III. Károly az osztrák örökös tartományokban már elébb szabályozta. Ez a törvény kimondja a Magyarország és Ausztria között felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklást, a fejedelmi uniót mindaddig, míg a Habsburg-ház bizonyos három nőága is ki nem hal. És csak az esetben ad jogot Magyarországnak a szabad királyválasztásra, ha ez megtörtént.

[128] Annyi mint „véletlen közösség", itt: olyan kapcsolat, amelynek nem volt jogi alapja.
[129] Azaz „felosztathatatlanul és elválaszthatatlanul". Utalás az 1723. évi II. tc. 7. §-ának szóhasználatára.

Ugyanez történt az osztrák örökös tartományokban is, ahol az uralkodó úgynevezett családfői rendelkezéssel gondoskodott arról, hogy köztük a kapcsolat fennállhasson. Itt tehát a pragmatica sanctióban két állam akaratmegegyezése van jelen, a fejedelmi unió fenntartása végett. Az 1526 óta kialakult perszonálunió tehát a pragmatica sanctióban kimondott együtt birtoklásnál fogva átalakul jogi alappal bíró reálunióvá.

Alkotmányunk fejlődésében fontos lépés volt az 1790/91-i országgyűlés. Ennek történeti előzményei hasonlítanak az 1608-i országgyűlés előzményeihez. Akkor Rudolf, most II. József alkotmányellenes uralma előzi meg az országgyűlést. Ezért ennek is fő célja az alkotmány helyreállítása és biztosítása.

Ezen országgyűlés jelentősebb törvényei: A[z 1790/91:] III., X., XII. tc.-ek. A[z 1790/91:] III. [tc.] azért fontos, mert kötelezi a királyt arra, hogy a trónra lépéstől számított 6 hó alatt köteles magát megkoronáztatni és amíg ezt nem teszi, privilégiumokat nem adhat, törvényeket nem szentesíthet és ha e 6 hónap alatt magát meg nem koronáztatja, uralkodása alkotmányellenessé válik, rendelkezései is ilyenek lesznek és az állampolgárok nem tartoznak annak engedelmeskedni (1687: II. tc., mely csak azt mondja, hogy tartozik magát megkoronáztatni, de hogy mikor, azt nem).

Az 1790: X. tc. címe: De independentia Regni Hungariae.[130] Tartalma: annak ellenére, hogy Magyarország, bár Ausztriával a fejedelmi unió kapcsolatában áll, független minden más országtól és nem idegen országok, hanem a saját törvényei és jogszokása szerint kormányzandó. Ez is csak papíros törvény volt, mert a helyzet marad a régi.

Az 1790: XII. tc. szól a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásáról. Ez megállapítja, hogy Magyarországon a törvények alkotásának, módosításának és eltörlésének és magyarázásának joga a törvényesen egybehívott országgyűlésnél és a legitime coronatus princeps-nél[131] van (L. Zsigmond 1435. évi decretuma,[132] Werbőczy[133]). [A] végrehajtó hatalomról azt mondja: Executiva autem potestas non nisi in sensu legum exercebitur. Tehát, a végrehajtó hatalom a törvények értelmében gyakoroltatik.

A törvény beleérti a végrehajtó hatalomba a bírói hatalmat is, s a bírói hatalom függetlenségét biztosítja azáltal, hogy kimondja, hogy a bíró a királytól sem fogadhat el utasítást.

Az állami főhatalomnak eszerint két főága van: törvényhozó és végrehajtó hatalom (az utóbbiba beleértve a bírói hatalmat is). Sokkal általánosabb felosztás szerint három fő ága van: törvényhozó, bírói és végrehajtó hatalom Némelyek (Concha) úgy osztályozzák, hogy megkülönböztetik: a fejedelmi, törvényhozói és végrehajtó hatalmat, illetve funkciót.[134] Mi a fejedelmi hatalmat a végrehajtó hatalom alá vesszük.

[130] A Magyar Királyság függetlenségéről.

[131] A törvényesen koronázott fejedelemnél.

[132] Barabási Kun vélhetően Zsigmond, a Corpus Juris Hungarici szerinti Hatodik Dekrétumának 2. és 3. §-ára utal, amelyben a király kijelenti, hogy az ország főpapjaival és báróival, valamint egyes vármegyéiből származó nemesekkel gyűlést tartott, hogy azon „örök időkre szóló és sérthetetlenül megtartandó rendeleteket, statutumokat és törvényeket hozzuk, nyilvánitsuk ki és állapitsuk meg".

[133] A hivatkozás valószínűleg a Hármaskönyv II. Rész 3. címében foglaltakra vonatkozik, ahol a királyi hatalom korlátairól van szó.

[134] Lásd Concha Győző, *Az államhatalmak megoszlásának elvei*, Franklin-Társulat, Budapest, 1892.

Általában ettől az 1790-es országgyűléstől szoktuk datálni az új korszakot, az új reformkorszakot. Ezt rendesen 1825-től számítják, annak gyökerei azonban visszanyúlnak erre az országgyűlésre.

Az 1848-as alkotmányos reform. Annak főbb vonásai.

1, Az alkotmány demokratikus irányban való átalakítása.
2. Igyekszik Magyarország független államiságát intézményesen biztosítani, annak új biztosítékokat szerezni.

   Teszi pedig azt azáltal, hogy felállítja a független felelős magyar minisztériumot. S az országgyűlés alsóházát népképviseleti alapon szervezi. Vagyis, behozza a modern népképviseleti kormányrendszert.
3. Biztosítja a szabadságjogokat (sajtó- és vallásszabadság).
4. A 48-as reform centralizáló-központosító jellegű. Két alapelv dominál itt: a központosítás és a felelősség.

A központosítás a kormány végrehajtó hatalma terén, amennyiben a minisztérium hatalma alá veti az addig nagyfokú függetlenséggel rendelkező vármegyéket, és így a központi kormányhatalom kiterjesztésével biztosítja az alkotmányreform a törvényeknek a kormány által kívánt szellemben való végrehajtását.

Központosítása van. Az államhatalom súlypontját átteszi a kormányba és az országgyűlésbe. A megyék önállóságát csökkenti és megfosztja őket az országgyűlésre gyakorolt döntő befolyásuktól.

A követet a megyei közgyűlés választotta, utasítással látta el és vissza is hívhatta. Az alkotmányreform ennek a rendszernek a helyére állította a népképviselet intézményét, és a képviselőt függetlenné teszi választóitól.

Ezáltal teszi alkotmányunkat demokratikus színezetűvé.

Az első cél szempontjából meg kell említeni, hogy a 48-as törvényalkotás nem mondja ki expressis verbis az állampolgári jogegyenlőséget, de egyes rendelkezéseiből kitűnik és tényleg meg is valósítja. Így kimondja a[z 18]48: VIII. tc. a köztehervíselést, a magyar és a francia reformalkotás között lényeges különbség van. Amennyiben a franciák úgy teremtették meg a jogegyenlőséget, hogy lerombolják a nemesi kiváltságokat, addig a nem nemeseket nálunk emelik fel a nemesek jogállására. Csak az adómentességi jogát veszíti el a nemesség, többi jogát megtartja. Mégis, mint kiváltságos rend, megszűnik (bizonyos nem jelentős kiváltságaik most is vannak, előnév, címek).

A rendnek kétféle értelme van: szociológiai értelemben értjük alatta az ugyanazon foglalkozásúak összességét, jogilag pedig az ugyanazon jogállásúak összeségét. Fentebb jogi értelemben használtuk a rend szót. Jogi értelemben vett rendek [18]48 óta nincsenek, mert ekkor megvalósul a jogegyenlőség.

Osztály alatt pedig az ugyanolyan vagyoni erejűek összességét, csoportját értjük.

A 48-as törvényhozás iránya demokratikus. E szó, szó szerint népuralmat, nem [pedig] köztársaságot jelent. Vagyis, olyan államformát, melyben a döntő szó a nemzeté. Az állampolgárok összességéé. Szemben az olyan állammal, melyben a döntő szó: a főhatalom, egy ember vagy kiváltságos osztály kezében van. A demokratikus szót használják még nemcsak az államforma megjelölésére, hanem jelölik vele még az állam alkotmányának alapirányát is. Sőt, itt e szót éppen nem az államformai különbségekre kell érteni, mert hisz Magyarország továbbra is királyság maradt, hanem az állami főhatalom gyakorlásának mikéntjére.

A 48-as reform második célja: Magyarország függetlenségének intézményes biztosítása. Erre láttunk már előbb is eredménytelen kísérleteket. A leghatályosabb biztosíték ez ellen a modern alkotmányos kormányrendszer.

A[z 18]48: III. tc. „a független magyar felelős minisztérium felállításáról".

Ezen intézmény keletkezésének magyarázata az évszázados küzdelem, amely lefolyt a nemzet és az uralkodó ház között, az alkotmányos szabadságért és állami függetlenségért. Az uralkodó törekvése ugyanis az volt, hogy a magyar központi kormányhatóságok függetlenségét megszüntessék és a bécsi kormányszervekkel kormányozzanak. Ez elleni reakció volt az 1608. és 1790. évi törvényhozás, mert mindkettőnek fő célja volt, hogy a magy[ar] központi kormányhatóságok függetlenségét a bécsi udvari hatóságokkal szemben biztosítsa.

A törvényes magy[ar] kormányszervek önállóságának megóvása volt itt a cél. És e ponton kell keresnünk e három jelzőnek: független, felelős, magyar, az értelmét.

A minisztérium függetlenségét a törvény nem a királlyal, hanem az osztrák birodalom központi hatóságaival szemben hangsúlyozza. Ezért érthető az, hisz a minisztérium nem is lehet független a királlyal szemben. Ez nem más, mint a király kormányzati szerve. A miniszterek a király bizalmi emberei, akik útján ő a végrehajtó hatalmat gyakorolja.

Hogy a minisztérium magyar, ez csak azt akarja kifejezni, hogy Magyarországon a király csak magyar és nem idegen kormányszervek útján kormányozhat. Negációja ez a jelző, az addig fennállott tényleges állapotoknak.

Hogy a miniszter felelős, ez azt jelenti: az 1848 előtti magy[ar] kormányhatóságok, az ún. dicasteriumok (királyi kancellária, helytartótanács, udvari kamara). Nem voltak felelősek az országgyűléssel szemben, csupán a királlyal szemben. A 48-as törvények a nyugat-európai alkotmányos államok mintájára behozzák a legfőbb kormányhatóságok felelősségét az országgyűléssel szemben. A magyar független felelős minisztérium biztosítéka annak, hogy ebben az országban valóban magyar törvény fog uralkodni és a törvények végre is fognak hajtatni.

Fontos még a[z 18]48: IV. tc. „Az országgyűlés évenkénti üléséről", mely szerint a király tartozik minden évben üléseztetni a házat legalább fél éven át. Az évenkénti ülésezést már szükségessé teszi a[z 18]48: III. tc. azon rendelkezése is, hogy az alsóház elé tartozik az évi költségvetés megtárgyalása.

Szintén ez a[z 18]48: IV. tc. más tisztikart ad az országgyűlés alsóházának. Eddig a rendi országgyűlés tisztikara ún. hivatalból való tisztikar volt, azaz, az országgyűlés két

táblájának tisztviselőit nem kellett az országgyűlés elején választani, hanem az alsótábla tisztikara volt hivatalból a királyi tábla. A tábla elnöke a királyi személynök egyszersmind az országgyűlés elnöke is volt. Az alnádor, mint másodelnök, az országgyűlés másodelnöke, az alországbíró, mint harmadelnök az országgyűlés harmadelnöke. Ezzel szemben a [18]48: IV. tc. az alsóház elnökségét tisztán a választás elvére helyezi.

A főrendiház elnöke 1848-ig hivatalból a nádor volt. Mint a hétszemélyes tábla elnöke, a nádor töltötte be az elnöki tisztet, másodelnöke az országbíró, mint a hétszemélyes tábla másodelnöke és végül a tárnokmester volt a harmadelnök, mivel ő volt a hétszemélyes táblán is a harmadelnök.

A[z 18]48: IV. tc. szerint a főrendiház elnökeit kinevezi a király, míg jegyzőit választják.

Most az új felsőházi törvény ([19]26: XXII. tc.) értelmében a felsőház is teljesen maga választja tisztikarát.

Nagyobb jelentőségű az [1848]: V. tc., mely az országgyűlést, illetve az alsóházat, a képviselőházat, népképviseleti alapra helyezi. A rendi országgyűlés eddig nem az egész nemzet, hanem a négy kiváltságos rend (főurak, főpapok, nemesek, sz[abad] kir[ályi] városok, szabad kerületek) képviselete volt. A nem nemesek kívül estek az alkotmány sáncain. A[z 18]48: V. tc. behozza a népképviseletet. Ez azt jelenti, hogy nemcsak a nemesek vannak képviselve ezentúl, hanem az ország összes polgárai. Rendi hovatartozásra való tekintet nélkül. Választójoggal bírnak, ha a törvényben előírt feltételeknek megfelelnek.

A[z18]48: V. tc. értelmében az alsótábla követeit nem a megyék, mint a kiváltságos rendek szervezetei, korporációi, hanem a választókerületek – mint az állam polgárainak egyszerűen földrajzi alapon való tagozódásai – küldik az országgyűlésbe.

Fontos még alkotmányjogi szempontból az 1848: XVIII. tc., mely eltörli a sajtócenzúrát és megteremti a sajtószabadságot.

Jelentős a[z 18]48: XX. tc. szól a törvényesen bevett felekezetek jogegyenlőségéről és viszonosságáról. Ez megszűnteti a róm[ai] kat[olikus] egyháznak addig elfoglalt uralkodó állását, államvallás jellegét.

A[z 18]48: XV. tc. eltörli az ősiséget, a[z 1848]: IX. tc. megszünteti a jobbágyságot.

Az egész 48-as reformot az országgyűlés igen gyorsan, nyolc hét alatt hozta, ami megmagyarázza, hogy bizonyos hibái vannak. Így a hibája a 48-as törvényhozásnak, hogy bár érinti és elismeri Magyarországnak a pragmatica sanctio következtében Ausztriával létező bizonyos közös ügyeit, ezeknek közelebbi meghatározását elmulasztja és nem gondoskodik a közös ügyeknek a változott viszonyoknak megfelelő intézési módjáról.

E mulasztás következménye lesz, hogy ezen a ponton összeütközés keletkezik a nemzet és uralkodó közt és bekövetkezik a szabadságharc, mely Világossal végződött.

Közben 1848. dec[ember] 2-án V. Ferdinánd lemondott és I. Ferenc József került a trónra, majd a konfliktus kiéleződésével [az] 1849. március 4-i alkotmányban Magyarországot beolvasztják Ausztriába. Erre volt felelet április 14-én a debreceni országgyűlés detronizáló nyilatkozata, mely által a forradalom terére léptünk.

Csak az 1867-es törvényhozás pótolja a 48-as törvényhozás mulasztásait.

Tudjuk a történelemből, hogy az abszolutizmus utolsó éveiben a nemzet vezére Deák Ferenc volt, aki utat keresett a közeledésre király és nemzet közt. Három irányú megoldás merült fel akkor, a magyar-osztrák kérdés elintézésére.

1. Első megoldás lett volna az 1860-as császári (októberi) diploma álláspontja. Ezt Ferenc József császár 1860 végén bocsátotta ki és ebben az abszolutizmusról az alkotmányosságra tért át, annyiban, hogy az osztrák összbirodalomnak és tartományainak, amilyennek tekintették akkor Magyarországot is, bizonyos alkotmányt akar adni. Ez a centralisztikus osztrák álláspont. Ezt kiegészíti a februári pátens.
2. Megoldás lett volna a Kossuth Lajos által indítványozott dunai konföderáció. Ez úgy akarta volna Magyarország önállóságát biztosítani, hogy kapcsolatba lépett volna Magyarország Szerbiával, Romániával. Létesült volna egy magyar-szerb-román államszövetség, melynek bizonyos közös ügyei lettek volna.
3. Út, melyre a nemzet Deák Ferenc nyomán rá is lépett a jogfolytonosság, tehát az 1848-as törvények visszaállításának a követelése volt. Ez alapon meg is történt a kiegyezés. A nemzet az 1861-es országgyűlésen a Deák politikájához csatlakozott. Ezt az országgyűlést a király azért hívta össze, hogy elfogadtassa vele az októberi diplomát, valamint az ennek alapján kiadott februári pátenst, mely közelebbről meghatározza az egyes tartományokban a kormányzás rendjét. Deák azonban híres felirati javaslatában[135] követelte a jogfolytonosságot, a 48-as törvények visszaállítását, mivel a törvények alkotmányos úton jöttek létre és csak ez úton változtathatók meg.

Jogfolytonosságnak kétféle értelme van: alaki és anyagi értelme. Alaki értelemben jelenti azt, hogy törvényt hozni, megváltoztatni, vagy megszüntetni, csak a törvényben előírt módon (tehát a királynak és országgyűlésnek együtt) lehet. S a törvény (így a 48-as törvények is) mindaddig hatályban vannak, míg ekként meg nem változtatták. Erre hivatkozott Deák. Anyagi, tartalmi értelemben pedig azt jelenti a jogfolytonosság, hogy nem szabad a reformokat radikálisan megvalósítani, hanem csak kellő átmenettel, ragaszkodva a történelmi fejlődéshez és a tradíciókhoz.

Kimutatta Deák, hogy habár Magyarország Ausztriával évszázadokon át fejedelmi unióban élt, mégis Magyarország jogilag független és önálló ország. Melynél fogva követeli a 48-as törvények király általi elismerését. Sajnos ezen az országgyűlésen a király még elutasította a nemzet jogos követelését, augusztus hóban feloszlatta az országgyűlést.

Azonban 1865 decemberében az 1865-68-as országgyűlésen mégis sikert arat Deák és a nemzet jogos követelését ez alkalommal elismeri a király, hogy a kiegyezésre az egyetlen biztos alap a pragmatica sanctio és az abban kimondott feloszthatatlan és elvá-

[135] A Deák Ferenc – ekkor Pest képviselője – által 1861. május 13-án beterjesztett (első) felirati javaslat, amely Ferenc Józsefnek az országgyűlést összehívó királyi leiratára adott válasz tervezete volt.

laszthatatlan együtt birtoklás elve, másrészt Magyarország alkotmányos szabadságának biztosítás. Ez alapon indultak meg a tárgyalások és jön létre a kiegyezés 1867-ben, és az 1867: XII. tc-ben van becikkelyezve, melyben a király elismeri a jogfolytonosságot és a 48-as törvények érvényét.

Deák húsvét vasárnapján 1865-ben a Pesti Naplóban, melynek akkor szerkesztője volt, kiadja híres Húsvéti cikkét, melyben a kiegyezés útját egyengette. A königgrätzi ütközet, melynek következtében Ausztria kiszorult a német szövetségből, valamint az olasz vereségek, Solferino, stb., megtörték a dinasztiát és kényszerítették a kiegyezésre. Ennek első örvendetes jele volt, mikor I. Ferenc József magát 1867. június 8-án királlyá koronáztatta, kiadta a koronázási hitlevelet és letette az esküt és ettől kezdve legitime coronatus princeps lett.

Ugyanakkor Magyarország független államisága is elismertetett.

E kiegyezés lényege: két egyenjogú állam szövetsége a paritásos dualizmus alapján, annak tényleges helyreállítása. Nekünk ez nem volt új vonás, mert hiszen Magyarország önálló állam lévén, mindig ennek az álláspontján állott, azonban a kiegyezésnek éppen az a nagy jelentősége, hogy elismerteti azt Ausztriával is. Elismerteti a dualizmust, bizonyos közös ügyek intézésére két állam egyenjogúsága alapján.

Berzeviczy azt mondja, hogy a paritásos dualizmus szabályozásánál Deák két dologban nagyon tévedett.[136]

1. Abban, hogy ő azt gondolta, hogy itt egy német hegemóniára alapított Ausztria fog egy magyar hegemóniára alapított Magyarországgal szövetkezni. Azonban míg nálunk a magyarság vezető szerepe mindjobban előtérbe nyomult, addig Ausztriában a német faj uralmát lassanként szláv fajuralom váltotta fel. Ez a körülmény Ausztriának föderális irányba való szétbomlását idézte elő, vagyis azt, hogy Ausztria főbb nemzetiségek szerint nemzeti államokra bomoljék fel.

   Ausztria nem mint egységes állam, hanem mint legalább négy részből álló államszövetség (cseh, délszláv, lengyel, osztrák) állott szemben Magyarországgal és ez váltotta ki a trializmus gondolatát, hogy Ausztria-Magyarország ne két, hanem egy délszláv állammal együtt legalább három államból álljon, sőt, akadtak olyanok is, akik az Amerikai Egyesült Államok mintájára akarták szervezni, melyben annyi szövetséges állam lett volna, ahány nemzetiség.
2. De nem vált be Deákéknak az a feltevése sem, hogy a kiegyezés becsületes és lojális végrehajtásra fog találni, mert igen tekintélyes osztrák körök nem voltak képesek megbarátkozni a dualizmus gondolatával, azaz azzal, hogy az egységes osztrák államot dualizmus váltsa fel. Ezek a körök az országgyűlésnek összbirodalmi irányban való revíziójára törekedtek. Egyébként sem tudtuk megnyerni magunknak a nemzetiségeket, bármilyen engedékeny nemzetiségi politikát folytattunk is.

[136] Lásd Berzeviczy Albert, Deák Ferenc miskolci szobra előtt, *Budapesti Szemle*, 1925/580.

A kiegyezés vezérelvei, fő tételei és a közös és közös egyetértéssel intézendő ügyek

Kérdés lehet az is, hogy a kiegyezést megkötő magyar országgyűlés minő célokat akar megvalósítani, valamint az, hogy miféle célok lebegtek a kiegyezést megalkotó államférfiak előtt. A[z 18]67: XII. tc. bevezetése azt mondja, hogy a kiegyezés főképp két nagy célt akart szolgálni.

1. Létre akarta hozni a maradandó békét a király és az országgyűlés, illetve a király és a nemzet között azáltal, hogy gondoskodott Magyarország és Ausztria együtt maradásáról és így a nagyhatalmi állását biztosítani tudta. Ennek a biztosítását követelte a dinasztia. Biztosítani kellett az uralkodót, hogy a kiegyezés nem érinti a fejedelmi uniót.

A másik cél:

2. Magyarország állami függetlenségének biztosítása volt. Biztosítani kellett a lehető legnagyobb mértékben az állami önrendelkezési szabadságot. Biztosítani kellett a monarchia nagyhatalmi állását anélkül, hogy ezáltal Magyarország szuverenitása sérelmet szenvedjen, pláne, hogy megszűnjön. Ezt a különböző érdeket kellett tehát egymással összeegyeztetni, hogy létrejöhessen a kiegyezés.

Kiindul a[z 18]67: XII. [tc.] abból, hogy a Magyarország és Ausztria közti kapcsolat a pragmatica sanction alapszik. Azt mondja a törvény, hogy a pr[agmatica] s[anctio] lényegében hármas irányú:

1. meghatározza a Habsburg-ház bizonyos nőági örökösödési jogát,
2. kimondja a felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklás elvét Ausztriára és Magyarországra nézve, vagyis kimondja azt, hogy Ausztria és Magyarország között mindaddig fennáll a fejedelmi unió, míg a Habsburg-háznak bizonyos törvényben felsorolt nőágai ki nem halnak és kimondja, hogy a női ágak kihalásával is csak úgy szűnik meg a két állam közti fejedelmi unió, ha Magyarország más személyt hív meg a trónra, mint aki ugyanakkor Ausztriában a trónon ül.
3. a pr[agmatica] s[anctio] tartalmazza Magyarország állami önállóságának biztosítását azáltal, hogy az 1723: III. tc. kiköti, hogy a Habsburg-házból trónra lépő fejedelem tartozik magát alkotmányos módon megkoronáztatni, a hitlevelet kiadni és az esküt letenni. Az egész [1723:] III. tc. nem más, mint egy alkotmánybiztosító törvény. A[z 18]67: XII. tc. tehát tulajdonképpen a pr[agmatica] s[anctio] értelmezője, a pr[agmatica] s[anctio] lényeges elemeinek magyarázója.

Kérdés most már, miként vezeti le Deák Ferenc a pr[agmatica] s[anctióból] a közös ügyeket?

A pr[agmatica] s[anctio] nem szól a közös ügyekről, ellenben fő céljának a két ország állandó fejedelmi uniójának biztosítása végett kimondja a felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklás elvét (indivisibileter et inseparabiliter). A közös biztonság, a közös védelem pedig oly közös és viszonos kötelesség, mely folyik a pr[agmatica]

s[anctió]ból, helyesebben az együtt birtoklásból. Közös védelemnek az eszközei azután a közös ügyek.

A közös ügyek tehát olyan államügyek, amelyek a pr[agmatica] s[anctió]ból folyó együttes védelem eszközei. A[z 18]67: XII. tc. hangsúlyozza, hogy Magyarország hajlandó teljesíteni mindazt, amit a pr[agmatica] s[anctio] a közbiztonság érdekében megkíván. De Magyarország csak azokat ismeri el közös ügyeknek, amelyek az együttes védelem megvalósítására szolgálnak, és nem hajlandó magát jobban korlátozni és mást is közös ügyeknek tekinteni. A törvény ezen zseniális bevezetése Deák F[erenc] műve.

Az Októberi Diploma – amellyel az osztrák császár megkínálta Magyarországot – a birodalom közös ügyeinek határát sokkal tágabban vonta meg, mint az 1867-i kiegyezés. Ez a Diploma, eltekintve attól, hogy az egységes osztrák birodalom szolgálatában állott, sokkal több közigazgatási és pénzügyet jelölt meg közös ügynek, olyan ügyeket, amelyek a[z 18]67: XII. tc. szerint nem közös, hanem csak közös egyetértéssel intézendő ügyek. A[z 18]67: XII. tc. szerint Magyarországnak Ausztriával csak három közös ügye van, s pedig: a közös hadügy, közös külügy és a két közös ügy költségeit fedező pénzügy. Azonban nem minden vonatkozásban közösek ezen ügyek, hanem csak annyiban, amennyiben azt Ausztria és Magyarország együttes védelme és működése a felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklás elve megkívánja, szükségessé teszik. Tehát csak abban a mértékben, amily mértékben érintik Magyarország és Ausztria érdekeit.

A külügy. A pr[agmatica] s[anctióból] folyó közös védelem egyik eszköze a külügyek célszerű vezetése, tehát a külügy közös ügy. Közös a külügy annyiban, amennyiben mindkét államot egyaránt érinti, érdekli. Amely külügy azonban csak az egyik államot érinti, az nem közös. Sokszor fordul elő, hogy Magyarország kisebb fontosságú nemzetközi szerződést kötött egy külföldi állammal anélkül, hogy az Ausztriát érdekelte volna, tehát, hogy a külügy közös lett volna. A törvény szerint közös külügyek: a birodalom diplomáciai és kereskedelmi képviselete (utóbbi csak a vámterületi közösség idejére). Közös külügy tartalmát képezik a külföld irányában és a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülhető intézkedések. A legcélszerűbb felelet arra, hogy mi a közös külügy: az a külügy, mely a két állam nagyhatalmi állásával összefügg, és folytonos kapcsolatban van a közös biztonság együttes fenntartásával.

A hadügy. A pr[agmatica] s[antió]ból folyó együttes védelem másik eszköze a közös hadügy. Közös a hadügy annyiban, amennyiben valamely ügy az egész hadsereg egységes vezérletére, vezényletére és belszervezetére vonatkozik, ami a magyar kiegyezési törvény szerint a király alkotmányos fejedelmi joga gyanánt ismertetett el, az osztrák kiegyezés szerint pedig az osztrák császár alkotmányos fejedelmi joga gyanánt. Az 1867: XII. tc. 11.§ nem mondja ki azt, hogy a hadsereg, melyet a törvény egész hadseregnek nevez, két részből áll, osztrák és magyar hadseregből és nem használja rá azt a kifejezést, hogy „közös", azonban a gyakorlat és a későbbi törvények elfogadták azt az álláspontot, hogy a hadsereg egységes és közös hadseregnek tekintetik, habár a[z 18]67: XII.[tc.] szerint csak a hadseregre vonatkozó vezérlet és vezénylet, valamint

belszervezet tekintetében közös a hadügy. A hadsereg nem két közjogilag megkülönböztetett alkotórésznek a kommunikációja, hanem egy egységes intézmény.

Közösek: a közös hadügyek legfelsőbb vezérlete, vezénylete, belszervezete, a csapatok közvetlen vezetése, közös ügy a költségek, amennyiben ezek együttesen állapíthatók meg a delegációk által.

Nagyfontosságú ez a 11.§-a a[z 18]67: XII. [tc.]-nek, mivel tulajdonképpen ez az alapja a kiegyezésnek. Ugyanis csakis úgy lehetett a kiegyezést létrehozni, ha a hadügy tekintetében elismerjük a status quot. Nem lesz tehát külön önálló magyar nemzeti hadsereg, hanem csak magyarokból kiegészített hadsereg, melyet 1889 óta császári és királyi hadseregnek hívtak. Azelőtt cs. kir. hadsereg volt. Ez kifejezésre juttatja a paritást. A hadügyre vonatkozólag meg kell jegyezni, hogy nemcsak a hadserege volt közös, hanem volt nálunk közös haderő, mely állott a közös hadseregből és közös haditengerészetből.

A közös haderő mellett volt azután külön magyar honvédség és külön magyar népfelkelés, mely már nem volt közös ügy.

A hadügy azért sem volt teljesen közös, mert a[z 18]67: XII. [tc.] 12.§-a azt mondja, hogy a magyar hadsereg elhelyezésére, kiegészítésére, élelmezésére és az egész védőrendszer átszervezésére vonatkozó kérdések a magyar országgyűlés hatáskörébe tartoznak. Tehát, csak a közös hadsereg egységes vezérlete, vezénylete és belszervezete tekintetik közös ügynek. Kérdés volt sokáig, hogy a belszervezethez tartozik-e a hadsereg szolgálati nyelve. Ugyanis a közös hadsereg magyar részeiben a magyar szolgálati nyelvet követelte az ellenzék. Ez azonban nem állott összhangban a kiegyezés vezérelveivel és körülményeivel, bár kétségtelen, hogy sértette a nemzeti önérzetet.

A pénzügy. Ez csak annyiban volt közös, hogy a két közös ügy költségvetései közösen állapíttattak meg a közös szerv által. Nem jelentette azonban ez azt, hogy mintha lettek volna közös magyar és osztrák adók. Nem volt semmiféle közös adótörvény, semmiféle adóügyi, pénzügyi szervezet, hanem a közös ügyek kiadásait külön magyar és osztrák adók fedezték. Mindössze a közös ügyek költségvetése, illetve a költségvetés szükségleti része, a közös kiadások bemutatása történt együttesen, szintén az államok meghatározott szerve, a delegációk által. Ha azonban a delegációk nem tudtak megegyezni a közös költségvetés tekintetében, vagy pedig ha a két országgyűlés nem tudott megegyezni: Őfelsége döntött.

Az osztrák kiegyezés szerint azonban ő már nem tíz, hanem csak egy évre. A magyar kiegyezés ezt nem mondja. Azonban a gyakorlatban az osztrák győzött.

A közös ügyek kezelési módja. [Az 18]67: XII.[tc.] a közös ügyek kezelési módjáról is intézkedik és azt mondja, hogy a közös ügyek kezelését illetően 67-ig közös érdekű viszonyban volt a magyar országgyűlés és a magyar király, ők közös egyetértéssel intézkedtek, más országok befolyása nélkül (ez persze de facto nem így volt, mert hiszen a közös ügyek intézésére 1867-ig a magy[ar] országgyűlésnek semmiféle befolyása sem volt, a magyar király mindig, mint osztrák császár az ő központi birodalmi szerveivel, hatóságaival intézkedett). De ez a helyzet megváltozott – mondja a törvény – 1867-ben. Ausztria alkotmányos állammá való átalakulása folytán. És a közös ügyek előbbi

intézési módját fenntartani többé nem lehetett, mert a fejedelem – mint osztrák császár – nem képviselheti már abszolút hatalommal továbbra is Ausztriát, hanem az osztrák parlamentnek is befolyást kell adni a közös ügyek intézésére.

A 67-i kiegyezés ez alapon felállítja a paritásos dualizmus rendszerét a közös ügyek intézésére. A kiindulópont az, hogy Magyarország és Ausztria úgy jelentkezik, mint két külön és teljesen egyenjogú fél és ebből következik, hogy a közös ügyek kezelésének mellőzhetetlen feltétele a paritás.

A közös ügyek intézésénél különböztetni kell parlamenti és kormányzati kezelés között. A közös ügyek kormányzati kezelése felállítja a[z 18]67: XII. tc. a közös minisztériumot, mely kizárólag a közös ügyek kormányzati intézésével foglalkozott. Hogy kik legyenek ennek tagjai, a törvény nem mondja meg, de a közös ügyekből logikailag következik, hogy ilyen lehet, a közös külügyi, közös hadügyi és közös pénzügyminiszter. Ez utóbbi hatásköre a legkisebb. A közös miniszterek csak [a] két állam kormányával összhangban működhetnek.

A közös ügyek parlamenti intézése

A közös ügyeknek az országgyűlés hatáskörébe vágó intézését, illetőleg az 1867: XII. tc. semmi néven nevezendő központi parlamentet, annak felállítását nem tartja megengedhetőnek. Magyarország nullificatioját jelentené. Központi egységes parlament helyett felállítja a törvény a delegációk intézményét, éspedig a következőképpen.

Mindkét állam országgyűlése választ a maga kebeléből egy 60-60 tagú küldöttséget, országgyűlési bizottságot. A delegáció tehát semmi más, mint országgyűlési bizottság. Tehát, alakul a magyar parlament mindkét házának tagjaiból, éspedig 2/3 részben a képviselőház, 1/3 részben pedig a főrendiház tagjaiból (képviselőházból 40, főrendiházból 20 tag). A delegációkat a király királyi kézirattal, hol Budapestre, hol Bécsbe hívja, évenként felváltva. Azonban annak ellenére, hogy egy városban vannak, külön tanácskoznak és nagy ritkán ülnek csak össze közös szavazóülésre, amikor is csak szavaznak. Nagy ritkán azért, mert így az illető minisztérium esetleg befolyásolhatta volna a szavazást és mert a közös ülés sértette a két állam rendelkezési szabadságát. Sértette Magyarországot, mert a közös ülés a delegációknak amolyan birodalmi parlamentszerű jelleget adott.

A delegációt nálunk egy ülésszakra választják. Az ülésszak leteltével véget ért a delegáció megbízatása. Egy delegációban levő tagok azonban újból megválaszthatók. Ugyancsak véget ért megbízatásuk, ha a király az országgyűlést feloszlatja. A delegáció egészen úgy van megalkotva, mint egy parlamenti bizottság. Jogilag azonban a parlamenttől függetlenül működik és utasítással el nem látható.

A delegációk működése. Amint láttuk, az osztrák és magyar delegációk egymástól elkülönítve tárgyalnak. Külön tanácskoznak, határoznak és a miniszter a két delegáció határozatát külön-külön terjeszti elő. Egymással írásban érintkezhetnek. Üzenetváltás útján és ha a delegáció valamely javaslatnál háromszori üzenetváltás után sem

tud megegyezni, mindegyik javasolhatja, hogy együttes szavazóülésen döntsék el az ügyet. A delegációkra vonatkozólag a törvény elrendeli azt is, hogy a király egy évben egyszer hívja össze azokat egyik évben Pestre, másik évben Bécsbe. Vagy ha Őfelsége úgy kívánja, más osztrák városba.

A delegáció hatásköre. A delegációk évenként előforduló legfőbb feladata a közös ügyek költségvetését éspedig annak csak a szükségleti, kiadási részét, nem pedig a fedezeti részét is megállapítani. A közös ügyek költségvetését a két állam minisztériumának befolyása mellett készíti el és terjeszti évenként a delegációk elé a közös minisztérium.

A delegációk hatásköre kiterjed a közös ügyi zárszámadások átvizsgálására, azonkívül foglalkozhatnak a közös ügyek intézésébe vágó javaslatokkal, amelyek kiindulhatnak egy közös minisztériumból vagy pedig a két delegáció kebeléből.

A delegációk hatáskörébe tartozik a közös minisztérium ellenőrzése is, mert ha az ügykörébe törvénytelenséget, vagy szabálytalanságot követne el: a minisztériumot felelősségre vonhatja. Ez úgy történik, hogy mind a két állam polgáraiból 24-24 tagú bizottság alakul, ebből megilleti a visszavetés joga a delegációkat és a vád alá helyezett minisztert és az így megmaradó legalább 12 tagú bíróság a miniszterek feletti közös bíróság.

Az osztrák kiegyezés szerint a delegációk hatáskörükben törvényt is alkothattak. Ez azonban annyira ellenkezik a magyar kiegyezéssel és a magyar alkotmányos felfogással, hogy a gyakorlatban sem érvényesülhetett.

A közös ügyek költségei. A[z 18]67: XII. tc. úgy rendelkezik, hogy azt az arányt, amelyben [a] két állam hozzájárult a közös ügyek költségeihez, a kvótát időről-időre a két állam törvényhozása állapítsa meg. Ez a kvóta megegyezés nem más, mint a két állam közötti nemzetközi szerződés, mely két megegyező törvény alakjában jön létre. Abból a célból, hogy a két állam kvótája megállapítható legyen, mind a két országgyűlés kiküld egy bizottságot, a „quota deputatiot", melyek egymással érintkezésbe lépnek és együttesen állapítják meg a kvótára vonatkozó javaslatot és a két minisztérium által rendelkezésére bocsátott adatok alapján megállapítja a két állam hozzájárulásának viszonyát. Ha nem tudnának megállapodni, akkor mindkét bizottság javaslatát az országgyűlés[ek] elé terjesztik és a két országgyűlés dönt. Ha a két országgyűlés elfogadja a quota deputatio javaslatát, létrejön két egybehangzó törvény, ha pedig kvóta bizottság nem tud megegyezni és az országgyűlések sem tudnak dönteni, akkor a király dönt (így történt 1898–1907 [között]).

Kezdetben a kvóta Ausztriára 70%, Magyarországra 30% volt, később az 1907-es kvóta egyezmény szerint (1907: LV. tc.) Magyarország a közös költségvetéshez 36,4%-kal járult. Ez ránk nézve igen előnyös volt.

A kvóta kiszámítása úgy történt, hogy a közös ügyi kiadásokból levonták a vámbevételek tiszta hozadékát és az így fennmaradt kiadást osztották fel Magyarország és Ausztria közt a kvóta arányában. Pl. 60 millió közös költségnél, ha 10 millió volt a vámjövedék, maradt 50 millió. Ennek 36,4%-a terhelte Magyarországot, a többi Ausztriát. A kvótát időről-időre 10 évenként állapították meg, éspedig legutoljára 1907-1917-ig.

A közös egyetértéssel intézendő ügyek. A[z 18]67: XII. tc. nemcsak a közös ügyekről szól, hanem mint a címe mondja: Ausztria és Magyarország közös érdekű ügyeiről,

amely[ek] elé sorolta a közös ügyeken kívül a közös egyetértéssel intézendő ügyeket is.

Ezek nem folynak a pr[agmatica] s[anctión] alapuló közös védelem szükségéből, hanem ezeknek közös elvek alapján való intézését indokolttá teszi a két állam érdekeinek a találkozása, vagyis a politikai célszerűség következménye. A közös egyetértéssel intézendő ügy nem közös, hanem külön szervek által intéztetett, azonban ezek a külön szervek a két állam között megállapított egybehangzó szabályok szerint járnak el. Az idevágó alaki és anyagi jogot a két állam egybehangzó törvénnyel, vagy rendelettel állapította meg.

Magyarország önrendelkezési szabadságának biztosítása végett kimondja az 1867: XII. [tc.], hogyha [a] közös egyetértéssel intézendő ügyek tekintetében a törvényben elrendelt alkotmányos úton a két állam között egyetértő megállapodás nem jönne létre, nem sikerülne szerződést kötni, akkor ez ügyek tekintetében helyreáll Magyarország önrendelkezési szabadsága. Mint a kvóta, a közös egyetértéssel rendezendő ügyek is 10 évenként állapíttatnak meg.

A közös egyetértéssel intézendő ügyek csak addig maradhatnak ilyenek, amíg fel nem mondják, amíg a két állam meg tudott egyezni. Erre mondták gúnyosan az osztrákok: Monarchia auf Kündigung, vagyis a kiegyezés és a monarchia addig áll fenn, míg meg nem unják és fel nem mondják. Közös egyetértéssel intézendő ügyek voltak: 1.) a régi osztrák államadóssági terhekhez való hozzájárulás, 2.) a vám és külkereskedelmi ügyek, 3.) az ipari termeléssel szoros kapcsolatban álló bizonyos adók (fogyasztási), 4.) bizonyos vasúti vonalak igazgatása, 5.) a vámkezelés feletti felügyelet, 6.) a pénzrendszer és kamatláb meghatározása, és 1878-tól a jegybank ügye.

Különböznek ezek a közös ügyektől: 1.) nem folynak a pr[agmatica] s[anctió]ból csak célszerűségi okokból, 2.) nem közös szervek által intéztetnek, 3.) a delegációknak nincs rájuk befolyása.

Sajátos helyzetet foglalt el, mintegy átmenetet képezett a közös és közös egyetértéssel intézendő ügyek közt Bosznia-Hercegovina közigazgatása. 1878-ban okkupáltuk, ami azt jelentette, hogy nem kebeleztük be, csak megszálltuk, s a török szultán névleges szuverenitása alatt maradt. Ezért külföldnek tekintették, s a külügyek közé sorozták (bár nem volt teljesen az), s a közös pénzügyminiszterre bízták. 1908. október 5-én történt [az] annexió, [s a] bekebelezés után is így maradt kormányzata, bár azóta egyáltalán nem tekinthető közös ügynek, mégis közös szervek által intéztetett.

A kiegyezés osztrák és magyar értelmezése

A[z 18]67: XII. tc. eredményei igen nagyszabásúak voltak. Nemcsak az, hogy helyreállt az összhang a nemzet és az uralkodóház között, hanem ez tényleg is biztosította Magyarország függetlenségét, a közös ügyek intézésében pedig olyan hatalmi állást nyert, mellyel addig sohasem bírt. A[z 18]67: XII. egyike legsikerültebb törvényeinknek. Ennek ellenére is nagyon sok nézeteltérésre adott alkalmat. Azért volt így, mert más alapmeggyőződéssel kötötte Magyarország, és mással Ausztria. Ezt mutatja már a két törvény címe is. Míg a magyar kiegyezési törvény két egyenjogú államnak, Ma-

gyarország és Ausztriának közös érdekű viszonyairól beszél, addig a megfelelő osztrák törvény Ausztriának és Ausztria összes tartományainak közös ügyeiről beszél. Tehát, már a kiindulópont is más. A magyar törvény előtt két, egymástól különálló állam van, amely minden tekintetben önálló, kivéve a közös ügyek intézését, ellenben az osztrák törvény előtt mindig az egységes osztrák birodalom van, és ebben tulajdonképpen nem is közös ügyek vannak, hanem egy egységes birodalom ügyei.

Ezen kívül lényeges eltéréseket mutat fel a két kiegyezési törvény. Pl. a[z 18]67: XII. [tc.] kizárja a delegációk törvényalkotási jogát, mert hisz ezek csak országos bizottságok és nem parlamentek, amelyek csak határozatokat hozhatnak, de törvényeket nem. A magyar jog értelmében ugyanis törvényeket semmiféle más szervezet nem alkothat, csak a király és [az] országgyűlés együtt. Viszont az 1867. december 27-i osztrák törvény a delegációknak a közös ügyekre vonatkozóan törvényhozási jogot ad. Miután tehát más a két törvény kiindulási pontja, s miután ez a törvény nem küszöbölte ki a patrimoniális államfelfogást, és nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a királynak olyan felségjogai lehessenek, melyeket ő korlátlanul, a parlamentre tekintet nélkül gyakorolhat, ezek okozták a surlódásokat a kiegyezési törvény alkalmazásánál. Még nehezebbé tették a két állam közötti együttműködést a XX. sz-ban kezdődő centralisztikus és föderalisztikus törekvések, melyek Magyarország és Ausztria eddigi viszonyát gyökeresen át akarták alakítani (trializmus).

A nagy nehézségek, amelyek a kiegyezés végrehajtása körül mutatkoztak, főképp abból eredtek, hogy másképp fogták fel itt, és ott. A paritásos dualizmuson felépülő nemzetközi kapcsolatot látták benne Magyarországon, mely nem érinti egyik állam szuverenitását sem. Ausztriában ellenben nem ezt, hanem Magyarország és Ausztria belső államjogi kapcsolatát látták, vagyis a birodalom egységét látták ők a közös ügyekben. Szerintük, [a]meddig ezek a közös ügyek terjednek, ezek az egységes osztrák birodalom ügyei.

A 48-as törvények és a kiegyezés

A kiegyezés megvalósította azokat az eszméket, melyeket a nagy alkotók maguk elé tűztek. Mikor Deák F[erenc] vezetése alatt az országgyűlés 67 tagból álló bizottsága a kiegyezés alapjául szolgáló munkálatot tárgyalta, Deák így nyilatkozott: az alkotmány visszaállítása és a 48-as törvények teljes re[s]titutioja, melyet mi a jogfolytonosságnál fogva sürgetünk.

Valóban nem más a kiegyezés, mint a 48-as törvények restitutio-ja. Azonban mégis vannak némi módosítások a[z 18]67: X. tc-ben, szemben a 48-as törvényekkel.

Éspedig 1.) a[z 18]48: III. tc. úgy rendelkezik, hogy a miniszterelnököt a király nevezi ki és a 6 minisztert [a] miniszterelnök választja és csak megerősítés végett terjeszti a király elé. A 67-es törvényhozás szerint ellenben a minisztereket a miniszterelnök előterjesztésére, javaslatára a király nevezi ki. 2.) A[z 18]48: IV. tc. úgy rendelkezik, hogy a király nem oszlathatja fel az országgyűlést addig, míg az előző évi zárszámadás és a jövő évi költségvetés letárgyalva nincs. Ezzel szemben a[z 18]67: X. tc-ben az a változtatás

történt, hogy a király ilyenkor is elnapolhatja, illetőleg feloszlathatja, csak gondoskodjék erről, hogy ezek rövidesen, még az év folyamán letárgyalhatók legyenek. Egészében véve azonban a 67-es törvények és a 48-as törvények között nagy különbségek nincsenek. 3.) Különbség még az is, hogy a[z 18]67: VII. tc. a nádori állást felfüggeszti.

A kiegyezés jogi természete

Az a kérdés, hogy a kiegyezés vajon kik között jött létre, vajon, mint nemzetközi szerződés Magyarország és Ausztria között, vagy pedig az uralkodóház és az országgyűlés kötötte-e? E kérdésre nézve a vélemények eltérők.

Két nézet áll itt egymással szemben. Az írók többsége azt állítja, hogy ez a[z 18]67: XII. nemzetközi szerződés Magyarország és Ausztria között, legalább is abban a részében, melyben meghatározza, hogy melyek a közös ügyek és megállapítja azok intézési módját, mely utóbbi feltételezi a két állam megegyezését. Ezt látszik igazolni ama körülmény is, a[z 18]67: XII. tc. bevezető részében a pr[agmatica] s[anctio] alapszerződésnek neveztetik Magyarország és az uralkodó ház között. Ez pedig annyit jelent, hogy a pragmatica sanctio létrejött Magyarország és az uralkodóház között, egyrészt Magyarország, mint egyik jogalany, másrészt az uralkodóház, mint az országon kívülálló, másik jogalany között, mely utóbbi abszolút hatalmánál fogva Ausztriát is képviselte. Ennek következtében ez úgy tűnik fel, mint nemzetközi szerződés Magyarország és Ausztria között. Tehát, igaz, hogy Ausztriával mi nem is tárgyaltunk, de tárgyaltunk az Ausztriát képviselő osztrák főherceggel,[137] ki egyúttal magyar király is volt.

Ez a körülmény szintén erősíteni látszik azt a felfogást, mely szerint a[z18]67: XII. [tc.] semmi más, mint a pr[agmatica] s[anctió]ban jelzett közös ügyek körülírása és ezért ez is becikkelyezett nemzetközi szerződés Magyarország és Ausztria között. Azonban ez a felfogás, ha meg is áll politikai szempontból, nem áll meg formális jogi szempontból. Mert amint ebből a szempontból nem szerződés a pr[agmatica] s[anctio], hanem közönséges törvény, mely létrejött a magyar király és a magyar országgyűlés együttes akaratmegegyezésével, amely törvény tartalmilag megegyezik egy idevágó osztrák törvénnyel, éppúgy vagyunk az 1867: XII. tc.-kel is. Ekkor sem jött létre nemzetközi szerződés, hanem létrejött egy törvény a magyar király és a magyar országgyűlés megegyezésével, amit törvénybe iktattak 1867. október 6-án. Az ennek tartalmilag megfelelő osztrák törvény – mely szintén meghatározza a közösügyeket és azok intézési módját – csak később: 1867. december 21-én jött létre, és a magyar állam és Ausztria nem kötötték le egymás irányában a maguk akaratát, csupán mindkét állam hozott egy tartalmilag megegyező törvényt, márpedig a szerződés két akarat lekötését feltételezi.

Ezeknek azonossága jogilag merőben véletlen!

[137] Azaz Ferenc Józseffel. Barabási Kun azért az osztrák főhercegi címre utal, mert a kiegyezést megelőző tárgyalások idején Ferenc József még nem volt a történeti alkotmány szerint megkoronázott magyar király.

A parallel törvény ugyanis különbözik a nemzetközi szerződéstől abban, hogy utóbbi esetben a szerződő felek egymással, egymás irányában akaratukat lekötik, míg a parallel törvénynél nem. E megkülönböztetésnek fontossága a törvény megváltoztatása szempontjából van. Parallel törvényt egyoldalúlag módosítani lehet, nemzetközi szerződést csak a szerződő felek megegyezésével. Jelen esetben, ha a[z 18]67: XII. tc.-t nemzetközi szerződésnek vennénk, egyik fél sem módosíthatná egyoldalúlag, hanem csak közös akaratmegegyezéssel. Míg ha parallel törvénynek vesszük, akkor ezt a magyar országgyűlés is módosíthatja, mint más közönséges törvényt.

Szilágyi Dezső fejtette ki a kiegyezés jogi természetét a képviselőházban 1898-ban.[138] Ezt az elvet tette magáévá Tisza István is, aki mikor először lett miniszterelnök,[139] nagy harcot folytatott Körber osztrák miniszterelnökkel,[140] aki nemzetközi szerződésnek tekintette. Vele szemben fejtette ki Tisza az önálló törvényalkotás elméletét és ragaszkodott is ehhez mindig. Mégis hozzáteszi, hogy bár a[z 18]67: XII. [tc.] közönséges törvény, melyet a magyar törvényhozás bármikor megszüntethet vagy módosíthat, mégis, ha a magyar állam ezt nem megszünteti, hanem csak módosítani akarja, vagyis a közös ügyeknek új rendezését akarja, akkor kétségtelen, hogy szükséges megnyernie hozzá Ausztria hozzájárulását is, mint aki szintén érdekelve van és szükséges, hogy Ausztria is hozzon egy ilyen irányú módosító törvényt. Vagyis, ha Magyarország nem lerombolni, hanem csak új rendjét akarja a közös ügyek kezelésének, akkor kell, hogy a módosító magyar törvénynek tartalmilag megfelelő osztrák törvényt is hozzanak.

Ebben a kérdésben Tisza István tett nyilatkozatot 1903. október 28-29-én, mint designalt miniszterelnök (designalt: az államfő kiszemelte a miniszterelnöki állásra, kinevezését attól tette függővé, hogy tud-e kormányt alakítani). A szabadelvű párt gyűlésén azt mondta, hogy a[z 18]67: XII. [tc.] közönséges magyar törvény, tehát újabb magyar törvénnyel módosítható. Egy olyan módosító törvény azonban, mely a[z 18]67: XII. [tc.]-ben foglalt közös ügyeket érintené: a szentesítés tényétől teljes jogerőre emelkednék. Azonban a közös ügyekre vonatkozó határozmányai hatályba csak akkor léphetnének, ha Ausztriában is hasonló módosító törvény jönne létre. Ez volt a magyar álláspont.

Kérdés, hogy mi volt Tisza István fejtegetéseinek hátterében?

Ebben az időben akarta a magyar kormány, hogy a közös hadsereg magyar részeiben a magyar államiságot érvényre juttassa (magyar szolgálati nyelv).

A probléma az volt, hogyan lehet ezeket a kisebb változtatásokat pusztán királyi engedéllyel végrehajtani, hogy kell-e hozzá az osztrák parlament hozzájárulása. Ha [az 18]67: XII. [tc.] nemzetközi szerződésnek tekintődik, mondta Tisza, bizonyos, hogy

[138] Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter a kiegyezési törvény (1867: XII. tc.) jogi természetéről a képviselőház 1893. október 12-i ülésén tartott híressé vált beszédet. Ebben különbséget tett a törvény létrejötte, illetve hatálya (alkalmazhatósága) között azzal, hogy amíg a kiegyezési törvényt ugyanolyan módon (azaz az Országgyűlés és a király egyetértésével) lehet módosítani, mint bármely más törvényt, addig tényleges érvényesülése csak akkor várható, ha a Monarchia osztrák felében is hasonló tartalmú törvényt fogadnak el. Képviselőházi napló, 1892. XIII. kötet, Budapest, 1893. 216–225.

[139] Az első Tisza István vezette kormány 1903. november 3-án alakult meg.

[140] Ernest von Koerber 1900 elejétől 1904 végéig volt a Monarchia osztrák felének miniszterelnöke.

Magyarország az e törvényben körülírt jogállapoton egyoldalúlag semmi változtatást nem tehet. Ha azonban parallel törvényt látok a két ország törvényében, akkor megvan annak a lehetősége, hogy a magyar ezredeknél a király engedélyével lehet oly változtatásokat tenni, melyek nem érintik a közös hadsereg intézményének lényegét és a közös hadsereg osztrák részét. Azt mondja Tisza, hogy az egyoldalú magyar törvény, mely módosítja a[z 18]67: XII. [tc.]-t, jogilag érvényes. Érvényes ugyanis az a jogszabály, mely az arra hivatott jogalkotó tényezők közreműködésével jött létre, azonban hatályossá csak akkor válik, ha tényleg alkalmazható. Sőt, nemcsak jogilag érvényes, hanem jogilag hatályos is, amennyiben célja az eddigi jogállapot lerombolása csupán. Hogy azután valamely magyar módosító törvény erejénél fogva az új rend megvalósul-e, az a magyar törvény természetétől függ. Ha tehát a magyar nyelv dispositio-ja nem bontja meg a közös hadsereg viszonyát, akkor – Tisza szerint – megvalósulhat egyedül a magyar törvény erejénél fogva, királyi jóváhagyás mellett.

A kiegyezés megszűnése

A világháborút követő összeomlásban véget ért a 67-es kiegyezés, [s] vele megszűntek a közös ügyek Magyarország és Ausztria közt. Megszűntek tehát, nem úgy, hogy Magyarország és Ausztria egyoldalúlag, vagy nemzetközi szerződéssel megszüntették volna, hanem megszűntek az események és tények következtében.

Ugyanis általános jogforrástani elv, hogy törvény nemcsak ellenkező törvénnyel szűnhet meg, hanem a tények erejénél fogva is. Így szűnt meg többek között a[z 18]68: XXX. [tc.], a horvát kiegyezés.

Ha a[z 18]67: XII. [tc.]-nek és az abban szabályozott közös ügyeknek a megszűnése természetes úton ment volna végbe, az csak úgy történhetett volna, hogy Magyarország a törvényt egyoldalú törvénnyel törli el vagy úgy, ha Magyarország és Ausztria nemzetközi szerződéssel szünteti meg a kiegyezést. Mindkét lehetőség adva volt. Azonban a[z 18]67: XII. [tc.] nem a szabályszerű úton szűnt meg, hanem megszűnt a tények folytán.

Nézzük, melyek azok az események, amelyek megdöntötték a kiegyezés ténybeli alapját! Ilyennek tekinthető már az 1918. október 18-i[141] császári manifesztum. Ez a manifesztum az addig egységes Ausztriát átalakítja szövetséges állammá, éspedig több nemzeti állam szövetségévé. Úgy tervezték, hogy lesz egy Német-Ausztria-Csehország, Délszláv állam, Lengyelország, Galícia, stb. és így tovább a főbb nemzetiségek szerint. Ennek, a manifesztumban foglalt átalakulásnak a[z 18]67: XII. [tc.]-re gyakorolt hatását tüstént konstatálja. Wekerle Sándor miniszterelnök, aki 1918. október 16-án kijelenti, hogy Ausztria föderatív átalakulása lehetetlenné teszi, hogy tovább is a reálunió alapján maradjunk. Megállapítja, hogy így tehát megszűntek a közös ügyek és ezek megszűnése maga után vonja a[z 18]67: XII. [tc.] módosítását. Tehát perszonálunióvá kell átalakulnunk (értsd ezt magyar terminológia szerint).

[141] A helyes dátum: 1918. október 16.

Amint Wekerle két nappal ezután, október 18-án hangsúlyozta, a magyar kormány a tiszta perszonálunióra való áttérést szabályszerű úton kívánta foganatosítani, úgy, hogy törvényjavaslatot nyújt be a[z 18]67: XII. [tc.] módosításáról. Azonban a közbejött forradalmi események folytán ez nem történt meg. A[z 18]67: XII. [tc.]-t nem valami újabb törvény módosította, vagy helyezte hatályon kívül, hanem az a tény, hogy megszűnt az az Ausztria, mellyel Magyarország 1867-ben a kiegyezést megkötötte. Megszűnt a törvény, miután megszűnt annak ténybeli alapja.

Ugyanis a[z 18]67: XII. [tc.] egész léte azon nyugodott, hogy Magyarország szabályoz olyan viszonyokat, melyek a német hegemóniával rendelkező Ausztriával közösek, Ausztria föderatív átalakulásával a törvénynek a ténybeli alapja megszűnt, maga a törvény is.

Ha valaki azt kérdi, hogy Ausztria ezen föderatív átalakulása megszűntette-e ipso iure a[z 18]67: XII. [tc.]-t, és ennek alapján: a pr[agmatica] s[anctió]t, azt kell mondanunk, hogy ez még önmagában ipso iure nem szüntette meg egészen. Ellenben megszűnt a pr[agmatica] s[anctio], illetőleg a fejedelmi unió annak következtében, hogy Ausztria 1918 október végén köztársasággá alakult át,[142] minek folytán megszűnt a két állam együttműködésének lehetősége, és lehetetlen, hogy az uralkodó személyének azonossága fennmaradjon, mert fejedelmi úton nem lehet elképzelni köztársaság és királyság között [sic!].

Arra a kérdésre tehát, hogy mi szüntette meg a kiegyezést, úgy felelhetünk, hogy az október 18-i manifesztum megingatta annak ténybeli alapját, és végleg ipso iure megszüntette a kiegyezést és az egész fejedelmi uniót az, hogy Ausztria köztársasággá alakult át. A császár ugyanis 1918. november 12-én lemondott az osztrák állami ügyek vitelében való részvételi jogáról, s már eleve elismeri azt az államformát (!), melyet Ausztria magának meg fog állapítani. Még ugyanazon [a] napon ki is kiáltották a köztársaságot.

Ezután nálunk is nagy fontosságú történelmi események kezdődnek. [Az] 1918. október 31-i forradalomban egy aránylag kis csoport kezébe keríti a hatalmat. Ekkor nevezi ki a király Károlyi Mihályt miniszterelnöknek, azonban pár nap múlva megvonja tőle a bizalmát, s felmenti őt az eskü alól. Mivel Károlyi ekkor nem mondott le, kormánya forradalmivá lesz, és ezáltal megszűnik az alkotmányos királyi kormány működése.

Fontos dátum ezen kívül 1918. november 13., amikor a Bécs melletti eckartsaui kastélyban egy nyilatkozatot ad ki IV. Károly, amelyben kijelenti, hogy a magyar állam ügyeiben való aktív részvételi jogáról lemond, és eleve elismeri azt az államformát, melyet a magyar nemzeti tanács meg fog állapítani.[143] Kérdés, hogy ezt a nyilatkozatot nevezhetjük-e trónlemondásnak? Nem, mert ez csak a hatalom gyakorlásáról való ideiglenes lemondást, visszavonulást jelent. Tartalmilag sem tekinthető tehát trónlemondásnak, emellett azonban formai hibában is szenved. Ugyanis nem volt miniszteri

[142] A bécsi ideiglenes nemzetgyűlés 1918. november 11-én kiáltotta ki a köztársaságot.

[143] Az eckartsaui nyilatkozat fent hivatkozott része szövegszerűen így szólt: „minden részvételről az államügyek vitelében visszavonulok és már eleve elismerem azt a döntést, melylyel Magyarország jövendő államformáját megállapítja".

ellenjegyzéssel ellátva, mivel nem is volt a királynak minisztere. Formailag hibás még azért is, mivel a[z 18]67: III. tc. szerint a trónlemondáshoz szükséges az országgyűlésnek a hozzájárulása is. De mindenesetre meg volt ezen nyilatkozat de facto hatása, hogy ti. megszűnt a királyi hatalom tényleges működése. Azonban hangsúlyoznunk kell, hogy jogilag ennek semmiféle jelentősége és hatálya nincs.

Három nap múlva, november 16-án az országgyűlés működése is megszűnik azáltal, hogy az országgyűlés alsóháza a külső erőszaknak engedve kimondotta saját maga feloszlatását, amit a főrendiház tudomásul vett, és saját üléseit berekesztette. A parlamentnek eme ténykedése törvényellenes volt, mert a képviselőházat csak a király oszlathatja fel, tehát jogilag ez is érvénytelen, azonban ennek is megvolt az a tényleges hatása, hogy megszűnt az alkotmányunk második fő szervének, az országgyűlésnek a működése is. Így az alkotmányos főhatalom gyakorlása lehetetlenné vált.

Ezután következnek a forradalmi események, amelyek közjogi szempontból bennünket nem érdekelnek, hanem annál inkább a kibontakozás miként je. A népköztársaság tart 1918. nov[ember] 16-tól 1919. márc[ius] 21-ig, amikor a tanácsköztársaság következik és aug[usztus] 1-ig tart. Aug[usztus] 1-én a Peidl-féle szocialista átmeneti kormány következett aug[usztus] 7-ig. Ekkor veszi át a hatalmat a Friedrich-féle ellenforradalmi kormány.

Győz tehát aug[usztus] 7-én az ellenforradalom, melynek célja az alkotmány rendes működésének helyreállítása. Azonban ez nagy nehézségbe ütközött. Király helyettes nem volt, mivel a nádori méltóságot a[z 18]67: VII. tc. bizonytalan időre felfüggesztette. Nem volt tehát, aki a királyi funkciókat elláthatta volna. Azonban országgyűlés sem volt. Ennek összehívása ismét jogi és tényleges politikai nehézségekbe ütközött.

A régi választójog alapján nem lehetett összehívni az országgyűlést, mivel az antant hatalmak kijelentették, hogy csak oly kormánnyal tárgyalnak, mely egy széles választójogon alapuló nemzetgyűlés, illetve országgyűlés bizalmát bírja. Ezért Friedrich [István miniszterelnök] 1919 novemberében rendeleti úton szabályozza a választójogot,[144] és 1920 januárjában történt meg ezen az alapon a választás, és az első nemzetgyűlés 1920. február 16-án gyűlt össze. Ez nem országgyűlés volt, hanem egy átmeneti nemzetképviseleti szerv, mely csak egy kamarából állott.

A nemzetgyűlés feladata volt: 1.) a magyar alkotmány működését reformokkal életre hívni (a királyi szervet és az országgyűlést), 2.) a világháborút befejező békét megkötni és 3.) a rendes ügyeket, államfeladatokat végezni.

A magyar nemzetgyűlés nem olyan, mint a francia nemzetgyűlés volt. Nem volt ez alkotmányozó nemzetgyűlés, vagyis nem akart új charta alkotmányt létrehozni, hanem csak a régit bizonyos szükséges reformokkal életre hívni.

A nemzetgyűlés első törvénye (1920: I. tc.) még mindig a fennálló ideiglenes alkotmányunk alaptörvénye. Címe: „Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom ideiglenes rendezéséről". Ebben először is törvényesíti saját magát, mert a Friedrich-féle választójognak sem volt tulajdonképpen jogi alapja. Kérdés, hogy ez a

[144] 1919. évi 5985. M.E. sz. rendelet.

nemzetgyűlést jogivá, törvényes alappal bíróvá tette-e. Azt kell mondanunk, hogy ez magában véve még nem tette törvényes alappal bíróvá, ellenben azzá tette a nemzet jogi meggyőződése, vagyis az országos jogszokás.

Az 1920: I. tc. 9-10. szakasza rendelkezik [a] forradalmi és ellenforradalmi kormányok által kiadott rendeletek hatályáról. Azt mondja, hogy a Károlyi-féle népköztársaság törvényei és rendeletei mind hatálytalanok, ellenben felhatalmaztatik a minisztérium, hogy ezek közül egyeseket továbbra is hatályban tarthasson. A tanácsköztársaság törvényei és rendeletei eo ipso mind érvénytelen[ek]. Végül az ellenforradalmi, ún. alkotmányosság helyreállítására alapult ideiglenes kormányok rendeletei mind hatályosak, azonban felhatalmaztatik a kormány, hogy ezeket hatálytalanítsa, változtassa és módosíthassa.

A királyi hatalom gyakorlása céljából egy újabb expedienshez[145] fordul, és életre hívja a kormányzói állást. A kormányzó jogkörét azután az 1920: XVII. tc. bővíti ki.

Fontos dátum még az 1920. június 4. Ekkor írták alá (parafálták) a trianoni békét. Majd a kormányzó ratifikálta[146] és életbe lépett 1921. július 26-án. Becikkelyezi az 1921: XXXIII. tc.

Fontos törvény még ideiglenes alkotmányunkban az 1921: XLVII. tc., melyet detronizációs törvénynek hívnak. Azonban ez nem detronizál, hanem csak konstatálja a már bekövetkezett tényeket. Tartalmazza, [hogy] 1.) IV. Károly uralkodó jogai megszűntek, 2.) a Habsburg-ház trónöröklési joga megszűnt és 3.) már rendelkező jellegű, mely szerint Magyarország a királyság ősi államformájához változatlanul ragaszkodik, és a minisztériumot felhatalmazza, hogy erre vonatkozólag alkalmas időben törvényjavaslatot terjesszen elő.

Az első nemzetgyűlés két évig működött, a második nemzetgyűlés azután már a Bethlen-féle választójogi rendelet[147] alapján gyűlt össze és működése 5 évre szólt volna. De már előbb, a[z 19]25: XXVI. tc. alapján felvette működését az országgyűlés (1927. január 25-én ült össze), mely már két kamarából állott, ugyanis az 1926: XXII. tc. a főrendiház jogutódjaként szervezi a felsőházat. Ezek a provizórikus alkotmányunknak ma is az alaptörvényei.

Az alkotmányunk egyik fő szerve az országgyűlés, tehát a jogfolytonosság elvének megfelelően helyreállíttatott, s csak a másik nagy kérdés, a királykérdés van még hátra.

(…)

[145] Kisegítő megoldáshoz.
[146] Helyesen: aláírta.
[147] 1922. évi 2200. M.E. sz. rendelet.

A pragmatica sanctio keletkezése

A Habsburg-ház spanyol ága II. Károlyban már 1700-ban kihalt, és így csak Lipótot és fiú utódait illette a magyar trónöröklés joga. Lipótnak nagyobbik fia, I. József is meghalt 1711-ben, és ekkor került trónra III. Károly, akinek leánygyermekei voltak csak, és így a Habsburg-ház fiága vele együtt kihalóban volt. Ezt előre látván, gondoskodni akartak a Habsburg-ház nőágának az örökösödési jogáról is.

1703-ban történt, hogy I. Lipót és két fia József és Károly szerződésileg rendezték maguk között az utódlás kérdését és a fiágnak kihalása esetére a család nőágának is biztosították a nőöröklést. Ezt a szerződést nevezzük pactum mutuae successionis-nak. Ebben a kölcsönös utódlási szerződésben pontosan szabályozták a fiág kihalta esetére a nőág trónöröklési jogát. A Habsburg-házban ez már a középkorban ismeretes volt, tehát ez nem volt új elem, hanem csak újonnan rendezték a kérdést, mert közelfekvő volt a Habsburg-ház fiágának kihalása.

Ez a szerződés természetesen Magyarországra nem vonatkozott, mert nálunk a trónöröklés kérdését az országgyűléssel együtt, vagyis a törvényhozás rendes útján lehet és lehetett rendezni. Ellenben Ausztriában és Németországban[148] általános alapelv volt, hogy a trónöröklés kérdését is éppen úgy rendezte a fejedelmi tanács, mint más örökösödés ügyét. A családi szabályokban vagy házi törvényekben. Ez összefüggésben volt a patrimoniális államfölfogással, mely szerint az állam az uralkodó család tulajdona, hitbizománya és ezért a fejedelmi ház a trónöröklés kérdéseiben is rendelkezhet autonóm módon. A német fejedelmi házak korporációknak, jogi személyeknek tekintettek, melyek jogosítva vannak a maguk belügyeit autonome szabályozni. Nálunk általános felfogás az, hogy a magyar jogrendszernek nem alkotórészei a fejedelmi ház statútumai, vagyis ezek nem jogforrások. Azonban ez nem zárja ki, mint később látni fogjuk, hogy a magyar jog szokásjogi úton egyes tételeket a házi törvényekből át ne vegyen.[149]

III. Károly kezdettől fogva arra törekedett, hogy Magyarországon is elfogadtassa a Habsburg-ház női örökösödési jogát. Nálunk ez nagy ellenszenvre talált, mert 1687-ben is nagy nehézségbe ütközött a fiági örökösödés elismertetése. Az 1715: III. tc.-ből látszik, hogy mi volt az országgyűlés felfogása e tekintetben, amely törvény kifejezetten hangsúlyozza, hogy Lipót király fiágának kihalása esetén a magyar nemzet királyválasztási joga feléled.

A trónöröklési jognak a Habsburg-ház női ágára való kiterjesztése először a horvát rendeknek 1712-ben tartott gyűlésén került tárgyalás elé. Ekkor az udvarnak hízelgő horvátok a nőági örökösödési rendet el is fogadták. Ez azonban nem tekinthető egyébnek, mint kedveskedésnek, felkínálásnak.

III. Károly 1712-ben nádori értekezletet hívott össze, mely megtárgyalja a nőági örökösödés elfogadásának részleteit. Azonban az idő még nem érett meg arra. Az

[148] Mivel ekkoriban sem önálló Ausztria, sem pedig önálló (egységes) Németország nem létezett, e kifejezések itt történeti régiókat – a Habsburg Birodalom osztrák örökös tartományait, illetve a Német-római Birodalom német fejedelemségeit és tartományait – jelölnek.

[149] Helyesen: átvegyen.

értekezlet mereven ragaszkodott ahhoz, hogy ebben a kérdésben csak az országgyűlés határozhat. Az országgyűlésnek a felfogását pedig már fentebb láttuk.

A következő lépés 1713-ban történt, amikor április 19-én VI. Károly császár az 1703-as pactum mutuae successionis-t[150] nyilvánosságra hozta. Ezzel kapcsolatban meg kell említeni, hogy nem pontosan az 1703-as szerződést hirdette ki, hanem némi módosítást is tett rajta. Így elsősorban azt, hogy az ő nőágának biztosít elsőbbséget. Ezt az 1713-ban kihirdetett házi törvényt hívják osztrák pragmatica sanctiónak, amely természetesen Magyarországra nem vonatkozott. Szokták azonban tágabb értelemben is használni az osztrák pragmatica sanctiót, és értik alatta mindazon házi törvényeit és szokásait, amelyek a trónöröklés kérdésében az 1713-i publikáció előtt és után keletkezett (ilyeneknek kell tekinteni a férjhez menő leányoknak a renunciációit[151] is).

Ez a szó, hogy pragmatica sanctio, részint görög, részint latin eredetű. A görög pragma szó ügyet, közügyet jelent, a latin sanctio pedig valamely jogszabályhoz fűződő jogi következményt. Használták már a bizánci jogban is ezt a kifejezést valamely rendkívüli fontosságú alkotmányjogi kifejezés állandó jellegű szabályozására. Innen vették át a középkorban és értettek alatta valamely közügynek mintegy megváltoztathatatlan szabályozását magában foglaló rendelkezést. Kérdés, mit jelent valamely kérdésnek megváltoztathatatlan szabályozása? Ilyen örök érvényű törvénynek mondták Mária T[erézia] 1741-es törvényét, mely biztosítja a nemesek adómentességét. Azonban mindez nem jelentheti azt, hogy az állam saját akaratát egyszer, s mindenkorra lekötné, hanem ezt is a törvényhozás rendes útján megváltoztathatják. Tehát csak a nagyobb erő szempontjából hangsúlyozták ezen törvények örök érvényét, amit azonban nem kell szó szerint venni.

Az osztrák pragma[tica] sanctiónak belső jogforrása tehát az ausztriai ház (Domus Austriaca) családfője. Az, hogy a császár megküldötte az örökös tartományoknak, hogy azok rendi gyűlései elfogadják, ez csak kihirdetésül és a fejedelem akaratának tudomásul vételéül szolgált, és pusztán politikai biztosítékát képezte ezen családfői rendelkezés érvényességének és tartósságának.

A következő lépés volt a nőági örökösödési rendnek Erdéllyel való elfogadtatása. Az elsőszülöttségi fiági örökösödési rendet Erdély külön nem fogadta el, azonban mivel Lipótnak 1691-i diplomája[152] szerint „Erdély visszatért a sz[ent] koronához" természetes, hogy a sz[ent] korona öröklési rendje Erdélyre is kiterjedt.

Azonban, mint tudjuk, Erdély nem olvasztatott be Magyarországba, hanem bizonyos különállással bírt ezután is, és ezért külön fogadta el a pragmatica sanctiót. Azáltal, hogy Erdély előbb elfogadja a nőági örökösödést, azt akarták elérni, hogy

[150] Kölcsönös öröklési megállapodás I. Lipót német-római császár idejéből, amely szerint a Birodalom német és osztrák tartományait József fia (a későbbi I. József császár, és ugyanilyen néven magyar király 1705 és 1711 között), spanyol területeit pedig kisebbik fia, Károly (1711–1740 között VI. Károly néven német-római császár, 1711 és 1740 között pedig mint III. Károly, magyar király) örökli, és mindaddig, amíg lesznek fiúörököseik, egyikük sem követelheti a másik birtokait.

[151] Renunciáció = lemondás.

[152] Az I. Lipót király által 1690. október 16-án aláírt, és 1691. december 4-én kihirdetett ún. Diploma Leopoldianum Erdély kormányzásáról, amely egészen 1848-ig hatályban maradt.

Magyarországot politikailag kényszerítsék annak elfogadására. Ezért azután Erdély 1722[.] március 30-án, három hónappal előbb fogadta el a nőági örökösödést, mint a magyar országgyűlés. Mégpedig az osztrák pragmatica sanctiót fogadta el, anélkül, hogy a trónöröklést bizonyos nőágra korlátozta volna. Azonban, amikor 1744-ben az erdélyi törvénykönyvbe beiktatták ezt, akkor már felsorolják azt a három nőágat, amelyre a trónöröklés kiterjed, és kifejezetten hangsúlyozza a magyar pragmatica sanctióval való egybehangzóságot. Majd [az] 1791. [I] erdélyi tc. újból hangsúlyozza, hogy Erdély a magyar pragmatica sanctióval megegyezően ismerte el a nőági örökösödési rendet.

Az 1722/23-as országgyűlés [olvashatatlan] azután 1722. június hó 30-án elfogadta a nőági örökösödési rendet és azt, mint 1722/23: I. és II. tc-t törvénybe iktatta.

Fiuméban, amely akkor még nem tartozott Magyarországhoz, 1725-ben hirdettetett ki az osztrák pragmatica sanctio. De Fiuménak a magyar sz[ent] korona országaival [való] egyesítése után (1776) az osztrák trónörökösödési rendet itt is a magyar egységes trónörökösödési rend váltotta fel.

A magyar trónöröklési rend

Nézzük ezután a magyar pragmatica sanctio érdemi rendelkezéseit, amelyeket a 2. és 3. tc. tartalmaz, minthogy az 1. tc. inkább az indokolással foglalkozik.

A magyar trónöröklési rend meghatározásánál 3 fontos szempontra kell figyelemmel lenni: 1.) A trónvárományosok körének meghatározására, 2.) a trónöröklési rend meghatározására és 3.) a trónöröklési képességre.

I. A trónvárományosok körének, vagyis a trónöröklésre jogosított nőágak meghatározása. Itt ti. az a kérdés, hogy milyen Habsburg házbeli ágból származó személyek azok, akik a magyar trónra következhetnek. Vagyis kiket számíthatunk [a] trónvárományosok körébe, milyen személyi körből kell származnia a trónörökösnek. A törvény pontosan meghatározza a trónöröklésre jogosított főágakat:
   1. III. Károly fiágának magvaszakadása esetén elsősorban III. Károly leányai és ezeknek mindkét nemű utódai (1. főág).
   2. Az első főág magvaszakadtával III. Károly testvérbátyjának I. József leányai és ezek mindkét nemű utódai következnek (2. főág).
   3. Végül a 2. főág magvaszakadtával III. Károly és I. József atyjának I. Lipót leányai és ezeknek mindkét nemű utódai lépnek a magyar trónra (3. főág).

E három nőág életének tartamára a nemzet királyválasztási joga felfüggesztetett, de egyúttal kimondatott, hogy a felsorolt 3 nőág kihalása esetén a nemzetre visszaszáll a sz[abad] kir[ály]választás joga.

II. A trónöröklési rend. A magyar pr[agmatica] sanctióban meghatározott trónörökösödési rend; vegyes ági örökösödési rend, kapcsolatban az elsőszülöttséggel és a reprezentációval.

III. A trónöröklési képesség. A törvény meghatározza azokat a személyi kellékeket is, amely[ek] a trónöröklési jog fennforgásának nélkülözhetetlen előfeltételei. E személyi kellékek birtoka adja meg a trónöröklési képességet. Akiknek személyében ez a képesség megvan, azok a trónnak közelebbi és távolabbi várományosai. A legközelebbi várományos a trónörökös.

A trónöröklési képesség alapjául a törvény a következő személyi kellékeket jelöli meg: a) III. Károly, I. József vagy I. Lipót ágyékából való, azaz vérbeli leszármazás, b.) törvényes leszármazás, c.) róm[ai] kat[olikus] egyházhoz való tartozás, d.) az osztrák főhercegi vagy főhercegnői minőség.

a) Vérbeli leszármazás. Először is ezt kívánja meg a törvény, vagyis az örökbefogadott gyermeknek nincs trónöröklési jog[a].

b) Törvényes leszármazás. Az 1723: II. tc. csak a törvényes leszármazókat (legitimi successores) ismeri el trónjogosultaknak. A házasságon kívül született gyermek tehát még akkor sem bír trónöröklési joggal, ha utóbb akár házasság által, akár királyi vagy pápai kegyelemmel törvényesíttetett.

c) Római katolikus vallásúnak kell lennie a trónörökösnek. A koronázás kezdettől fogva a kat[olikus] egyház szertartásai szerint ment végbe, és már ez lehetetlenné teszi, hogy a király más vallású legyen. Azonban nem szükséges, hogy megelőzőleg is állandóan katolikus valláshoz tartozzon, elég, ha a trónra jutás pillanatában róm[ai] katolikus.

Azonban a magy[ar] alkotmány szelleméből az is következik, hogy nemcsak a trónra jutáskor, hanem az egész uralkodása alatt katolikusnak kell lennie a királynak. A királyi jogkör teljességének gyakorlása (pl. főkegyúri jog, apostoli cím használata) csak így képzelhető.

Ha azonban a király más vallásra térne át, bár kétségtelenül alkotmánysértést követne el, azonban ez nem jelenti a trónvesztést, mert a magy[ar] közjog a trón megtartását felbontó feltételhez nem köti, a király csak halál vagy lemondás által vesztheti el trónját, ettől jogilag semmiféle okból meg nem foszthető. Meg kell itt jegyezni még azt is, hogy sem az Erdély által elfogadott, sem az osztrák pragmatica sanctio ezt a feltételt nem tartalmazza.

d) Az osztrák főhercegi minőség. A trónöröklési képesség további feltétele gyanánt említi meg a magyar törvény az osztrák főhercegi (főhercegnői) minőséget. Azonban, hogy mit értsünk ez alatt, a magyar törvény nem mondja meg.

Az osztrák főhercegi megjelölést azután a magyar jog szokásjogi úton fejlesztette ki, illetve vette át, és kétféle értelemben használtatik:

1. tágabb értelemben értjük alatta I. Lipót fi- és leányági vérszerinti leszármazóit, akik törvényes és teljes joghatályú házasságból születtek. Ide tartoznak tehát a mindjárt említendő szűkebb értelemben vett főhercegeken (főhercegnőkön) kívül I. Lipót mindama női leszármazóinak az ivadékai is, akik házasságuk által kiváltak [a] szű-

kebb értelemben vett uralkodóházból és férjük idegen agnációjának[153] váltak tagjaivá, amely új agnáció azonban osztrák főhercegi minőségüket nem szünteti meg, csak eltakarja. Utódaik ugyan már nem használják az osztrák főhercegi címet, hanem agnát házuk címét viselik, de osztrák főhercegi címük feléled, ha a pragm[atica] sanctio szerinti sorrendben trónra jutnak. Ebben a tágabb értelemben használja az osztrák főherceg (főhercegnő) megjelölést az 1723: II. tc., és érti alatta az I. Lipóttal leszármazó összes Habsburg cognatusokat.[154] Mindezek tehát osztrák főhercegek, tágabb értelemben, vagyis trónöröklési szempontból.

2. Szűkebb értelemben osztrák főhercegnek csupán a Mária T[erézia] és Lotharingiai Ferenc által alapított Habsburg Lotaringiai háznak törvényes és teljes jogi hatályú házasságból született agnátusait nevezzük. Vagyis azokat, akik tőlük férfiágon leszármaztak. Csupán ezen osztrák főhercegek szűkebb, vagyis családjogi értelemben, és csupán ők használhatják az osztrák főhercegi címet. Ebben az értelemben használják a fenti kifejezést, az uralkodó ház tagjainak jogállását szabályozó későbbi törvények is.

Amikor a pragmatica sanctio a trónöröklés feltételeként megkívánja az osztrák főhercegi (főhercegnői) minőséget, ezzel megkívánja a teljes jogi hatályú házasságból való származást is, mert csak ez közvetíti az osztrák főhercegi minőséget. Ugyanis ezt a fogalmat a magyar törvény nem magyarázza meg, ezért ennek fogalmát az osztrák házi törvényekből vettük át szokásjogi úton.

A német jog szerint a német fejedelmi házak maguk állapítják meg teljes joghatályú házasságuknak feltételeit, vagyis azt, hogy melyik házasság tekintessék teljes joghatályú házasságnak. Az osztrák házi törvények szerint ilyennek csak az tekintetett, amelyet a családfő beleegyezésével kötöttek, és amely egyenrangú házasság.

Ezeket a feltételeket a magyar törvényhozás ismerte, és amikor a trónöröklési képességet az osztrák főhercegi minőséghez kötötte, ezzel hallgatólag átvette (incorporálta), saját alkotmányába a házi törvényeknek az osztrák főhercegi minőségre vonatkozó rendelkezéseit, az osztrák házi törvényekben kialakult fogalommal szemben.

Önállósította pedig olyképpen, hogy az osztrák főherceg megjelölés magyar közjogi fogalma szempontjából teljesen közömbös az osztrák főherceg fogalomnak az osztrák jogban való további kialakulása. Az osztrák főherceg fogalmának ezen jogi tartama később csak annyiban módosulhatott, amennyiben a magyar jogmeggyőződés azt elfogadta és így szokásjogába felszívta. És esetleg e fogalom körül felmerült kétségeket hiteles magyarázatként szolgáló törvényekben eloszlatta (ilyen pl. az 1900: XXIV. tc.)[155]

Amikor tehát az 1723-i o[ország]gyűlés az osztrák főherceg megjelölés magyar közjogi tartamát az akkori osztrák házi törvénynek általa ismert fogalmával megegyezően állapította meg, ezzel nem ismerte el az osztrák háznak, mint corporationak a jogalkotó

[153] Agnáció = közös apától való fiági leszármazás.
[154] Cognatus = rokon. Itt: I. Lipót egyenesági leszármazottai.
[155] A törvény Ferenc Ferdinánd trónörökös azon nyilatkozatát emelte törvényerőre, amelyben – Chotek Zsófia grófnővel kötött morganatikus házassága miatt – lemondott saját, illetve gyermekei trónigényéről.

hatalmát. Hanem csupán saját jogalkotó hatalma alapján átvett a maga jogrendszerébe bizonyos idegen eredetű jogszabályokat, amelyeknek a változtatása is csak a magyar törvényhozás által történhet (illetőleg szokásjogi úton). Az osztrák főhercegi minőségnek 1723-ban ilyképpen hallgatólagos utalással átvett feltételeire azután utal az 1900: XXIV. tc. is, amely Ferenc Ferdinánd házassági nyilatkozatát iktatja törvénybe. A törvény bevezetése azt mondja, hogy az említett házassági nyilatkozat az 1723: I. és II. tc.-kel teljesen egyezőnek találtatott és külön hangsúlyozza, hogy „a trónöröklésnek az 1723: I. és II. tc.-ben foglalt szabályozása úgy keletkezésére, mint feltételeire és tartalmára teljesen önálló és hogy minden a trónöröklés körébe tartozó kérdések annak rendeletei szerint ítélendők meg."

Ezek szerint egyenrangú házasságnak azt a házasságot tekintjük, ahol az osztrák főherceggel, vagy főhercegnővel házasságra lépő fél egy valósággal uralkodó vagy öröklési alapon uralkodott (de megfosztott vagy lemondott) keresztyén európai család tagja, vagy az 1815-i bécsi kongresszus által egyenrangúnak elismert német birodalmi főnemesi család tagja. Tehát csak az ezekkel kötött házasságot ismerhetjük el egyenrangú házasságnak. A házasság teljes joghatályához azonban még szükséges a családfőnek a beleegyezése is.

A nem egyenrangú (morganatikus) házasság megkötéséhez is kell a családfő beleegyezése, de az ezen alapon létrejött házasság nem egyenrangú, bár törvényes házasság és nem teljes joghatályú. A gyermekek törvényes gyermekek, de nem osztrák főhercegek (főhercegnők) és ennek folytán nincs trónöröklési képességük.

Még a mediatizált családokról kell megemlékezni, amelyek alatt értjük az olyan német főnemesi családokat, amelyek a napóleoni háborúk előtt tényleg uralkodtak, de a bécsi kongresszus államiságukat el nem ismerte, ezzel szemben megadta nekik az ún. birodalmi közvetlenséget (Reichsunmittelbarkeit), ami azt jelenti, hogy a velük kötött házasság is egyenrangú házasság. Ezek a mediatizált családok.

Különbségek az osztrák és magyar pr[agmatica] s[anctio] között

Ezt kiváló közjogi lángelmével fejtette ki Deák F[erenc] 1865-ben megjelenő röpiratában „Adalékok a magyar közjoghoz".[156] Ebben Deák Lustkandl bécsi tanárral polemizált, aki az összbirodalom eszméjét fejtegeti.[157] Ez Deáknak legfontosabb közjogi műve.

Deák szerint a két pr[agmatica] s[anctio] közötti különbségek:

1. Ami a kettőnek a keletkezését illeti, már lényeges különbségeket találunk. Az osztrák pr[agmatica] s[anctio] belső jogforrása az osztrák ház feje, míg a magy[ar]

[156] Deák írása először a Budapesti Szemle 1865. Új folyam, Első kötetében (Emich Gusztáv kiadásában) jelent meg *Észrevételek Lustkandl Venczel ily című munkájára: „Das ungarisch-österreichische Staatsrecht" a magyar közjog történelmének szempontjából* címmel (3–170.), majd önálló kötet formájában is: Deák Ferencz, *Adalék a magyar közjoghoz*, Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865.

[157] Wenzel Lustkandl, *Das ungarisch-österreichische Staatsrecht: zur Lösung der Verfassungsfrage*, Wilhelm Braumüller, Wien, 1863.

pr[agmatica] s[anctió]t a magy[ar] törvényhozás: a király és az országgyűlés együttesen alkotta. A pr[agmatica] s[anctio] tehát egy családfői rendelkezés, míg a magy[ar] önálló törvényalkotás jogi természetével bír. Ez a különbség jogforrástani tekintetben.

2. Különbség van a kettő között tartalom szempontjából is, mert az osztrák pr[agmatica] s[anctio] semmiféle alkotmánybiztosítékot nem tartalmaz az uralkodóházra nézve, kivéve az elválaszthatatlan és feloszthatatlan együttbirtoklást. Ez jelenti azt, hogy Magyarország és Ausztria uralkodója szükségképpen egy személy, és a kettő között reálunió áll fenn. A magyar pr[agmatica] s[anctio] nemcsak ezt tartalmazza, hanem tartalmaz még alkotmánybiztosítékokat is, így azt, hogy minden Habsburg fejedelem köteles magát megkoronáztatni és a hitlevelet kiadni és a koronázási esküt letenni. Különbség van a trónöröklési jog terjedelme szempontjából is, mert a magyar pr[agmatica] s[anctio] nem biztosítja a Habsburg-ház valamennyi nőágára vonatkozó trónöröklést, hanem csak a felsorolt 3 nőágra. Ellenben az osztrák pr[agmatica] s[anctio] szerint a trónöröklés kiterjed I. Ferdinánd összes leszármazóira.

Különbség van abban is, hogy míg a magyar pr[agmatica] s[anctio] az említett három nőág kihalása esetére biztosítja a nemzet szabad királyválasztó jogát, addig az osztrák pr[agmatica] s[anctióban] erről nincs említés, vagyis ha I. Ferdinánd összes fiú és leány leszármazói is kihalnának, akkor sem illeti meg a nemzetet a királyválasztás, hanem az utolsó Habsburg trónbirtokos jelöli ki az utódját.

Különbség van még végül abból a szempontból is, hogy a magyar pr[agmatica] s[anctio] a fejedelemnek róm[ai] kat[olikus]nak kell lenni, ami a szűkebb értelemben vett osztrák pr[agmatica] s[anctió]ban nincs benne. Nincs benne ti. az 1713-ban kihirdetett és nyilvánosságra hozott pactum mutuae cessionis ac successionis-ban, de igenis benne van a tágabb értelemben vett osztrák pr[agmatica] s[anctió]ban.

A pr[agmatica] s[anctio] jogi természete

A pr[agmatica] s[anctio] jogi természetét illetőleg két elmélet van, hogy ti. szerződés, vagy pedig törvény. A szerződéses elméletek ismét különbséget mutatnak. Egyesek szerint belső, vagy államalkotó szerződés, mások szerint nemzetközi szerződés Magyarország és Ausztria között. Ezzel szemben leghelyesebb felfogás, hogy ez egy egyszerű magyar törvény, amellyel szemben van az osztrák házi törvényekben egy vele megegyező parallel törvény.

Az 1867: XII. tc., a pr[agmatica] s[anctio] hiteles magyarázataként jelentkezik és ez ünnepélyes alapszerződésnek mondja a pr[agmatica] s[anctió]t, mely létrejött az uralkodóház és Magyarország között. Ez a[z 18]67: XII.[tc.] magyarázza a pr[agmatica] s[anctio] tartalmát is. Eszerint a pr[armatica] s[anctio] hármas irányú. Szabályozza először is a trónöröklés rendjét, másodszor kimondja az inseparabiliter et indivisibiliter együtt birtoklást és 3.) alkotmány biztosítékokat tartalmaz.

Deák F[erenc] is szerződésnek tartotta a pr[agmatica] s[anctió]t (ő szövegezte a[z 18]67: XII. tc-t is). Szerinte létrejött ez a szerződés részben a nemzet és a király, részben pedig a nemzet és az osztrák örökös tartományok között. Ti. amennyiben a felosztathatatlan együttbirtoklási kötelezettséget állapítja meg a pr[agmatica] s[anctio], ennyiben szerződésnek tekintendő Magyarország és Ausztria között. A többi része pedig Magyarország és a király között létrejött szerződés.

Azonban ez a szerződéses elmélet a patrimoniális államok magánjogias eszmekörében mozog, és nem illik bele a magyar állam közjogi eszmekörébe. A szerződéshez ugyanis két szerződő fél kell: a magyar sz[ent] kor[ona] tana szerint azonban a király és az országgyűlés nem külön jogalanyok, hanem ugyanazon állam egységes közjogi személyének szervei. Ők tehát szerződést egymással nem köthetnek, hanem csak együttesen alkothatnak törvényt.

Azt a felfogást sem lehet elfogadni, mely szerint a pr[agmatica] s[anctio] belső államszerződés és létrejött az ország és az uralkodóház között, mivel nálunk az uralkodóház nem volt corporátiónak, jogi személynek elismerve. Így tehát jogalanyiság híján szerződést sem köthet.

A pr[agmatica] s[anctio] azon része, mely a felbonthatatlan együttbirtoklást kimondja, nemzetközi szerződést képez Magyarország és Ausztria között. Ezt vallotta Deák F[erenc] és ezt vallják a szerződéses elmélet többi hívei is (újabban Molnár Kálmán[158]). Ezek azt mondják, hogy a pr[agmatica] s[anctio] jogi kapcsolatot hozott létre Magyarország és Ausztria között, amely jogi kapcsolat két szuverén állam között nem jöhet létre az egyik állam egyoldalú akarat kijelentése folytán, mert ezek a másik állam szuverenitásába ütköznek. Ilyen kapcsolat csak nemzetközi szerződésből állhat elő. Azt ugyan elismerik ők is, hogy Magyarország Ausztriával nem tárgyalt. Azonban igen is tárgyalt a patrimoniális Ausztriát teljhatalommal képviselő osztrák főherceggel, és így Magyarország tényleg az osztrák állammal szerződött volna.

Azonban bár legtöbben ezt a felfogást vallják, mégsem egészen helyes ez, hanem ezt is éppen úgy parallel törvénynek kell tekintenünk, mint ahogy parallel törvény az 1867-es kiegyezés (…).

A királykérdés és a pr[agmatica] s[anctio]

A pr[agmatica] s[anctio] jogi természetével kapcsolatosan felmerült az a kérdés, hogy mennyiben vannak annak rendelkezései ma érvényben, és hogy áll tulajdonképpen a királykérdés. Az egész kérdés a köré csoportosul, hogy a pr[agmatica] s[anctióban] kifejezett együttbirtoklás elvének micsoda jelentősége van a trónöröklési kérdés elbírálása szempontjából. A legitimisták azért szokták a pr[agmatica] s[anctió]t az együtt-

[158] „A pragmatika szankciónak a két ország együttbirtoklására vonatkozó része (…) nemzetközi szerződés, amely egyrészről létrejött a magyar állam, másrészről az osztrák örökös tartományok állami főhatalmát teljhatalommal kezelő uralkodó között. Ha hiányzik is a szerződéses forma, meg van a lényeg: két államnak kölcsönös lekötöttségét vállaló egybehangzó akarata." Molnár Kálmán, *Magyar közjog*, Harmadik kiadás, Danubia Kiadás, Pécs, 1929. 380–381.

birtoklást kimondó részében nemzetközi szerződésnek nevezni, hogy így elválasszák és függetlenítsék a pr[agmatica] s[anctio] egyéb rendelkezéseitől. Azt kétségtelenül elismeri mindenki, hogy a pr[agmatica] s[anctió]ban kimondott együtt birtoklás a bekövetkezett tények következtében megszűnt és ennek következtében megszűnt a fejedelmi unió és megszűntek a közös ügyek. Ezt kimondja az 1920: I. tc. is, azonban ez már csak konstatálja, deklarálja azok megszűnését.

Az 1920: I. tc. bevezetése azt mondja, hogy Magyarországnak és Ausztriának felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklása vagy bekövetkezett események hatása alatt megszűnt és a nemzetgyűlés fenntartja magának azt a jogot, hogy az e tényből folyó következményeket később tegye megfontolás tárgyává.

Ellenben annál vitatottabb kérdés az, hogy a pr[agmatica] s[anctió]nak egyéb rendelkezései, ti. a trónöröklés kérdésének szabályozása érvényes-e vagy sem. E vitában két nagy és tiszteletreméltó felfogással találkozunk: 1.) [a] sz[abad] kir[irály]választók felfogásával és a 2.) legitimisták felfogásával.

A sz[abad] kir[ály]választók felfogása szerint az együttbirtoklásból folyó együttes védelem volt a fő célja a pr[agmatica] s[anctió]nak, illetőleg a benne foglalt trónöröklés szabályozásának. Ezért az együttbirtoklás jogi feltétele a trónöröklésnek. Következik ebből az, hogy az együttbirtoklás megszűnte felbontó feltételként hat, és maga után vonja a trónigény megszűntét is. Ez az álláspont felhozza a maga védelmére azt is, hogy az együttbirtoklás nincsen ugyan a pr[agmatica] s[anctió]ban kifejezetten a trónöröklés feltételének minősítve, azonban lehet valamely feltétel hallgatólagos is, ha az illető jogviszony céljából és természetéből megállapítható. Márpedig a pr[agmatica] s[anctio] célja az együttbirtoklás, és ezáltal Magyarország védelmének a biztosítása volt. A magyar pr[agmatica] s[anctió]t azért fogadták el, hogy ezzel biztosítsák az együttbirtoklást. Ha pedig ez így van, akkor az együttbirtoklásnak a megszűntével a pr[agmatica] s[anctio], illetőleg az azt szabályozó törvény céltalanná válik, ennélfogva ipso iure hatályát veszítette. Ugyanis alapelv a jogforrástanban, hogy „cessante ratione legis, cessat lex ipsa". Ha a törvény fő célja elenyészik, megszűnik, tárgytalanná válik maga a törvény is. Miután a Habsburgok megszűntek az örökös tartományok urai lenni annak következtében, hogy Ausztria köztársasággá alakult. Így megszűnt az együttbirtoklás, és megszűnt a Habsburgoknak a magyar trónra való igénye is. Ennek következtében a trón megüresedett, és feléledt a nemzet ősi sz[abad] kir[ály] választó joga.

A sz[abad] kir[ály]választó álláspont hivatkozik Deák F[erenc]nek 1865-ben megjelent: „Adalék a magyar közjoghoz" című vitairatára. Ebben Deák F[erenc] az együttbirtoklást egyenesen feltételnek mondja a m[agyar] kir[ály] trónjára való jogigény szempontjából.

Hivatkozni lehet ezen kívül az 1900: XXIV. tc-ben foglalt Ferenc Ferdinánd házassági nyilatkozatára, mely szintén kifejezésre juttatja azt a felfogást, hogy a pr[agmatica]. s[anctió]nak az együttbirtoklás feltétele volt. Azt mondja, hogy Ausztriában a házi törvények folytán Ferenc Ferdinánd utódai nem lesznek trónvárományosok, „tehát" a magyar trónon sem fogják őt követni.

Ezzel a felfogással szemben áll a legitimista álláspont. Ez azt vallja, hogy a pr[agmatica] s[anctió]ban kimondott együttbirtoklás nem tekinthető jogi feltételnek. Az együttbirtoklást csak a Habsburg-házat kötelező meghagyásnak, modusnak, kötelezettségnek, postulatumnak lehet tekinteni. Azt mondják, hogy az együttbirtoklás nem célja a pr[agmatica] s[anctió]nak, hanem a pr[agmatica] s[anctió]ban foglalt trónöröklési rendnek a következménye. Vagy ha az együtt birtoklást a pr[agmatica] s[anctio] céljának tekintjük is, nem lehet egyedüli céljának, ratiójának, létalapjának tekinteni, legfeljebb csak egyik indokának.

Hivatkozik a legitimista álláspont arra, hogy a pr[agmatica] s[anctio] óta a Habsburgok az örökös tartományok egy részét elveszítették, és így ezekkel együtt megszűnt az együttbirtoklás (már a XVIII[. sz.]-ban Belgiumot, Németalföldet, a XIX. sz.-ban pedig Olaszországot)! Ennek ellenére sem vitatták sosem a Habsburg-ház trónigényének a megszűnését.

Hivatkoznak arra is, hogy igaz, miszerint Deák F[erenc] fenti művében feltételnek mondotta az együttbirtoklást, azonban ő csak mellékesen állítja, alkalmazza ezt a kifejezést, anélkül, hogy ennek nagy jelentőséget akarna tulajdonítani.

A pr[agmatica] s[anctió]nak az együttbirtoklást megállapító része a következőként hangzik: „azon nő, vagy annak férfi örököse, ki az osztrák örökös országok örököse leendő, Magyarországban és csatolt részeiben is királynak tartassék és megkoronáztassék". A legitimista álláspont szerint ennek az is szócskának feltétlen nagy horderejű jelentést tulajdonítani nem lehet.

A legitimisták azt is vitatják, hogy a szabad kir[ály]választók álláspontja a magyar állam önállóságának a csorbáját jelentené, miután a magyar kir[ályi] méltóságot az osztrák császári méltóságtól teszi függővé. Erre azonban a válasz a sz[abad] kir[ály] választók részéről, hogy ők nem azt választják, miszerint a magyar királyság volna függő viszonyban az osztrák császársággal, hanem hogy a pr[agmatica] s[anctió]ban megállapított öröklési rend a magyar nemzet szabad elhatározásából volt összhangban az osztrák trónöröklési renddel, akként, hogy a magyar uralkodó egyszersmind az osztrák uralkodó is legyen. Miután pedig a magyar trónöröklési rendet a független magyar törvényhozás szuverén szabadsággal határozta meg, tehát nincsen szó a magyar állami szuverenitás feladásáról. Ez nem más, mint a magyar állami szuverenitás önkorlátozása, mely az állam függetlenségét nem csorbítja.

A két álláspont kritikájára térve át, meg kell jegyeznünk, hogy helyesebbnek látszik a sz[abad] kir[ály]választók álláspontja. A pr[agmatica] s[anctió]ban kifejezett együttbirtoklás annyira létalapja, rációja a pr[agmatica] s[anctió]nak, hogy ennek lehetetlenülésével megszűnt a pr[agmatica] s[anctió]ban szabályozott trónöröklési rend is. Másrészt pedig az 1723: I. tc., amint idéztük is, megköveteli, hogy a Habsburg-házból származó magyar király egyszersmind az örökös tartományok ura is legyen. Miután pedig Ausztria köztársasággá alakulása miatt ez a lehetőség megszűnt, megszűnt a pr[agmatica] s[anctió]ban biztosított trónöröklési rend és megszűnt a Habsburgok-

nak a magyar trónra való igénye, mely az együttbirtokláshoz volt kötve. Ez a felfogás egyezik Deák F[erenc] felfogásával is.

A legitimisták még azt is hozzáteszik álláspontjukhoz, hogy ha a pr[agmatica] s[anctió]ban szabályozott öröklési rend mégis netalán hatályát veszítette volna is, akkor is igénye van a Habsburg-háznak a magyar trónra, mivel már a pr[agmatica] s[anctio] előtt is az öröklésbe oltott választási rend volt nálunk elismerve, tehát, ha királyt választunk, akkor is csak a Habsburg-ház tagjai közül választhatunk.

Az 1921: XLVII. tc. azután megszünteti a fenti vita gyakorlati jelentőségét, amely konstatálja, deklarálja a Habsburg-ház uralkodó jogának a megszűnését. Ez az, amit röviden detronizációs törvénynek nevezünk, bár hangsúlyozni kell, hogy nem ez a törvény detronizál, hanem csak konstatálja a bekövetkezett tények hatását. Ez a törvény a következő 4 szakaszból áll:

– 1.§ IV. Károly uralkodói jogai megszűntek.
– 2.§ Az 1723: I., II. tc.-ben foglalt pr[agmatica] s[anctio] és minden egyéb jogszabály, mely az osztrák ház (Domus Austriaca) trónöröklési jogát megállapította, vagy szabályozta: hatályát vesztette, és ezzel a királyválasztó jog a nemzetre visszaszállt.
– 3.§ A magyar nemzet a királyság ősi államformájához változatlanul ragaszkodik, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja. Egyszersmind utasíttatik a minisztérium, hogy ez iránt alkalmas időben törv[ény]javaslatot terjesszen be.
– 4.§ Ez intézkedik a törvény életbelépésnek napjáról.

Meg kell jegyeznünk ezen tc.-re vonatkozólag, hogy az antant hatalmak presszió ja (vis compulsiva)[159] folytán jött létre. Éppen ezért ezt a törvényt, mint puszta erőszak következményét, a legitimista álláspont érvénytelennek tekinti.

A legitimisták szerint tehát ez a törvény érvénytelen, először is azért, mert az antant hatalmak presszió ja folytán jött létre, márpedig az olyan jogszabály, amely valakinek a kikényszerítése folytán keletkezett, nem lehet érvényes, és nem bírhat kötelező erővel. Érvénytelen az a tc. másrészt azért is, mert az első § olyan tényt jelent ki, amely alkotmányos úton be nem következhetett, mert hiszen IV. Károly sem nem halt meg, sem nem mondott le.

A szabad királyválasztók felfogása szerint ez a törvény érvényes. Érvényes pedig azért, mert nem ez a törvény és az ezt létrehozó kényszerítés idézte elő IV. Károly és a Habsburg-ház uralkodó jogainak a megszűnését, hanem a forradalmi események, amelyeknek következtében beállott tényeket az 1921: XLVII. tc. csupán csak konstatálja. Különben is még erősebb kényszer nyomása alatt jött létre a trianoni békét becikkelyező 1921: XXXIII. tc., mégis, mindaddig, míg egy ellenkező törvény meg nem változtatja, érvényes és hatályos. Ha valamely törvény presszió hatása alatt is jött létre, mégis akarta a törvényhozás, és érvényes mindaddig, míg egy másik törvénnyel meg nem változtatja.

[159] Kényszerítő erő.

Deák F[erenc] is azt mondja: „ha mindazokat a szerződéseket és törvényeket, melyek külső nyomás alatt jöttek létre, érvényteleneknek tekintetnénk, teljesen megváltozna az európai államok alkotmányának képe".[160]

Tulajdonképpen nincs is olyan békeszerződés, amelyet az egyik fél ne kényszerítve írna alá, csak azért, hogy ezzel megelőzzön egy nagyobb bajt. Jogilag azonban ezeket érvényesnek kell tekinteni, és csak erkölcsileg nem azok.

Nagyon fontos, hogy a törvény 1. és 2. szakasza múlt időben beszél, ami nem véletlen dolog, hanem alapos megfontolás eredménye volt. Ugyanis ez a törvény csak deklaratív jellegű, tehát nincs jogalkotó természete, és csak konstatálja a már bekövetkezett tényeket és azok hatását. A törvény nem azt mondja, hogy az ő rendelkezései következtében szűnnek meg IV. Károly uralkodó jogai, hanem már előzőleg megszűntek olyan tények folytán, amelyek előbb bekövetkeztek.

Azok a tények, amelyekre a törvény, mint megszüntető okokra hivatkozik, kifejezetten megnevezve nincsenek. De kétségtelenül azok a tények azok, melyek szerint megszűnt a Habsburg-ház trónöröklési jogának alapfeltételeként rendelt együttbirtoklás Ausztriával.

Nem egyszerű dolog a törvény 1.§-ának azon megállapítása, miszerint IV. Károly uralkodó jogai megszűntek. Ugyanis a monarchának éppen az a jellemző tulajdonsága, hogy jogilag és politikailag felelőtlen, tehát őt trónjától megfosztani semmi körülmények között nem lehet, legalább is alkotmányos úton. A koronás király fejedelmi méltóságát a magyar alkotmány szerint is csak halál vagy lemondás folytán veszítheti el, amely utóbbihoz még szükséges az országgyűlés hozzájárulása is (1867: III. tc.). Hogy IV. Károly eckartsaui nyilatkozatát részint formai, részint tartalmi okok miatt trónlemondásnak nem tekinthetjük, azt már előzőleg tárgyaltuk.

Amidőn tehát a detronizáló törvény 1.§-a mégis konstatálja, hogy a király jogai megszűntek, noha meg nem halt és le sem mondott, akkor egy olyan megszüntető tényt feltételez, amely a magyar alkotmányjog szellemével teljesen ellenkezik. A törvény magában rejti azt a szomorú tényt, hogy a nemzetgyűlés kénytelen volt az antant hatalmak követelése következtében leplezett úton detronizálni a királyt. A detronizálás leplezett volt, mert abból indul ki a törvény, hogy a trónfosztást a már bekövetkezett tények idézték elő. Azonban az együttbirtoklásnak a megszűnése megszüntetheti a pr[agmatica] s[anctió]ban lefektetett trónöröklési rendet, azonban nem bírhat jogi hatállyal arra

[160] Az idézet szövege helyesen: „De hiszen melyik államférfiú fogja a közjogi törvényeket jogérvényteleneknek tartani csak azért, mert azokat a viszonyok ereje s a közvélemény súlya hozta létre'? Ily tan mellett az európai közjog s az államszerződéseknek legnagyobb része érvénytelen volna, az újabb kor békekötéseitől kezdve az angol Magna-Chartaig. Vagy talán L[ustkandl] úr csak azon törvényeket tartja erőszak és kényszerítés nélkül alkotottaknak, azokat ismeri el jog-érvényeseknek, mik a viszonyok számbavétele nélkül s a közvélemény mellőzésével vagy épen azok daczára alkottattak'?" Deák Ferenc, *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht" a magyar közjog történelme szempontjából*, Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865. 18. Deák Ferenc az idézett helyen azt az állítást cáfolta, hogy az 1848. évi törvényeket – az ún. áprilisi törvényeket – az uralkodó nem szabad akaratából írta alá. Az uralkodó ugyanis – miként Deák fogalmazott – „derült kedéllyel mondotta ki az ünnepélyes szentesítést", amiből következően „nehéz volna bárkivel elhitetni, hogy erőszakos kényszerítés csikarta ki az említett törvényeket".

vonatkozólag, hogy az életben levő és törvényesen megkoronázott királynak a hatalmát megszüntesse. A törvény tehát hiába hivatkozik oly tényekre, amelyek előidézték IV. Károly uralkodói jogainak megszűnését, mert ilyen tényeket nem ismerünk. Ennek a vitának azután véget vetett a király halála 1922. április 1-én.

A törvény 2.§-a azonban helyesen konstatálja, hogy a pr[agmatica] s[anctió]ban lefektetett trónöröklési rend a bekövetkezett tények hatása következtében megszűnt. Egyszersmind azt mondja, hogy a királyválasztás joga a nemzetre visszaszál.

A 3.§ már rendelkező jellegű, mely szerint Magyarország a királyság ősi államformájához változatlanul ragaszkodik. Az erre vonatkozó törvényjavaslat megtételével a minisztérium bízatik meg, ami azt jelenti, hogy a királyi szék betöltésére vonatkozólag nem illeti meg törvénykezdeményezési jog az országgyűlés bármely tagját.

A törvény letárgyalása után az antant hatalmak, még egy olyan rendelkezés törvénybe iktatását is követelték, mely a háznak minden tagját kizárja a magyar trón elfoglalásának jogától. Ez azonban törvénybe iktatva nem lett, mert nem is volt rá szükség.

Bevezetés Buza László **Magyar közjog** című előadásjegyzeteihez

Buza László (Sárospatak, 1885 – Budapest, 1969) hat évtizedig tartó, politikai és társadalmi rendszereken átívelő, szakmai elismerésekben gazdag pályafutása alatt oktatóként, illetve kutatóként több tudományterületen – államjog, közjog, nemzetközi jog – is működött.

Középiskolai tanulmányait szülővárosában végezte, s ugyanitt, a Sárospataki Református Jogakadémián kezdte meg a jog- és államtudományi tanulmányokat, amelyeket utóbb a Kolozsvári Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatott.[161] Az egyetemi évek alatt római jogi és jogbölcseleti témájú dolgozataival tűnt fel. A külföldi egyetemjárás hagyományát követve 1906-ban egy szemesztert töltött a berlini Friedrich-Wilhelm Egyetem jogi karán. A kolozsvári egyetemi tanulmányok végeztével sub auspiciis Regis avatták az államtudományok doktorává.[162] Hosszú jogtanári pályafutását 1908-ban kezdte meg a Sárospataki Református Jogakadémián, miután az egyházkerületi közgyűlés Ferenczy Árpád utódaként a közjog, politika és nemzetközi jog rendkívüli tanárává választotta meg.[163]

Buza László másfél évtizedet töltött Sárospatakon. Noha szakirodalmi működése több tudományterülethez is kapcsolódott, az egyetemi magántanári cím megszerzéséhez szükséges tudományos hátteret elsősorban az államjogi kötetek alapozták meg. Ezen művek közé tartoztak az államterület és területi fenségjog összefüggéseit,[164] valamint a miniszterek jogi felelősségét[165] elemző kötetek is. Az államterület kérdéseit vizsgáló munkája kapcsán a recenzens a jogászi szabatosságot, az erős logikát, a bámulatos

[161] Buza László életútjához és pályafutásához lásd Blutman László – Kertészné Váradi Szilvia, Buza László (1885–1969), *Forum. Acta Juridica et Politica*, 2020/1, 127–140.; Kovács István, A magyar közjogi pozitivizmus és Buza László első monográfiái, *Acta Juridica et Politica*, 1958/5, 1–15. in Jogi tanulmányok Dr. Buza László működésének 50. évfordulójára. 131–146.; Kovács I. Gábor, Egy jogtudós a történelem kataklizmái között. Buza László akadémikus életpályája, *Zempléni Múzsa*, 2017/2, 27–31.

[162] *Hivatalos Közlöny*, 1908. december 1. 373.

[163] *A Sárospataki Ref. Főiskola akadémiai és főgimnáziumi értesítője az 1908-1909. iskolai évről*. Összeállították: Novák Lajos – Csontos József. Sárospatak, 1909. 13., 42.

[164] Buza László, *Államterület és területi fenségjog.* Államjogi tanulmány, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1910.

[165] Buza László, *A miniszterek jogi felelőssége*, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1911.

dialektikát, valamint a vitatkozási képességet és a könnyedséget emelte ki, amelyeknek köszönhetően a szerző állandóan fenn tudta tartani az olvasó érdeklődését a könyv tárgya iránt.[166] A miniszterek jogi felelősségét összehasonlító módszerrel feldolgozó kötet közzétételével pedig Buza László – miként az egykorú méltatás fogalmazott – „csak hálára kötelezte le a magyar jogász- és politikus közönséget, mely e jeles monográfiából teljes és hű tájékozódást nyerhet e nagyhorderejű politikai kérdés jelen állásáról úgy a tételes államjogokban, mint a tudományos irodalomban".[167]

A Kolozsvári Tudományegyetem Jogi Karán lefolytatott habilitációs eljárás eredményeként Buza László 1912-ben szerezte meg az „alkotmányi politika" témakörében az egyetemi magántanári címet,[168] amelynek birtokában nyilvános rendes jogakadémiai tanárként folytathatta oktatói pályafutását. Néhány évvel később sikertelenül pályázott a Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Magyar Közjogi Tanszékére, ahová végül Barabási Kun József kapott kinevezést. Akkoriban jelent meg a képviselőház házszabályaival foglalkozó – önálló kiadványként megjelenő – áttekintése,[169] majd a királyi család magyar közjogi státusát feldolgozó könyve is.[170] Számos további tanulmánya irányult a világháborúban felmerülő nemzetközi jogi kérdések vizsgálatára. Jóllehet az utolsó Sárospatakon töltött évek alatt a nemzetközi jogi tematika került előtérbe, a történeti alkotmány kérdéséhez kapcsolódó közjogi tanulmányokat is publikált ebben az időszakban. Ezek az írások jellemzően a világháborús összeomlás, valamint az 1918–19-es forradalmak bukása utáni korszak közjogi alapkérdéseihez kapcsolódtak.

Az alkotmányosság helyreállítását legfontosabb feladatai közé soroló, 1920. február 16-ától ülésező Nemzetgyűlés összehívása előtt írta Buza László a királyválasztás jogával foglalkozó – Kmety Károly közjogászprofesszor írására reflektáló – tanulmányát, amelyben az államformára és az államfőre vonatkozó nézeteit részletezte. Az államformát illetően arra az ellentmondásra mutatott rá, hogy miközben Magyarországon jogi értelemben nem szűnt meg a monarchia – a forradalmak alatt kiadott ezzel ellentétes normák ugyanis nem ismerhetők el jogforrásként –, addig a tényleges állapot szerint Magyarország köztársaságnak minősül. „Bármilyen lényegesen különbözik is politikailag a mai kormány helyzete a Károlyi- és a kommunista-kormányokétól – a kormány háta mögött ma ott állván a nemzet –, Magyarország államformája és kormányzata ma is csak tényleges állapotot mutat."[171] Jogi értelemben mindaddig monarchia is marad, ameddig az erre illetékes jogalkotó szerv – azaz a nemzet akaratát kifejező Nemzetgyűlés – nem változtat az államformán. Az uralkodó személyét illetően ugyanakkor azon az álláspontón volt, hogy IV. Károly nem mondott le a trónról, hiszen 1918. november

[166] Drilley, Könyvismertetés. Államterület és területi fenségjog. Írta: Dr. Buza László, *Sárospataki Református Lapok*, 1911. február 19. 74.
[167] F., Könyvismertetés. Dr. Buza László, A miniszterek jogi felelőssége, *Sárospataki Református Lapok*, 1912. március 3. 86.
[168] *Hivatalos Közlöny*, 1912. július 15. 370.
[169] Buza László, *A képviselőház házszabályai. Államjogi tanulmány*, Ref. Főiskola Könyvnyomdája, Sárospatak, 1916.
[170] Buza László, *A királyi család a magyar közjogban*, Ref. Főiskola Könyvnyomdája, Sárospatak, 1918.
[171] Buza László, A királyválasztás joga, *Magyar Jogi Szemle*, 1920/2, 84.

13-i nevezetes eckartsaui nyilatkozata nem tartalmazott trónlemondásra irányuló akaratkijelentést, de ha tartalmazott volna is, a magyar közjog szempontjából akkor sem jelentett volna érvényes és befejezett trónlemondást, hiszen az az illetékes szervek részéről elfogadásra szorult volna, ami viszont nem következett be.[172] Véleménye szerint ugyanakkor az osztrák császárság 1918 őszén történt megszűnése nem szüntette meg a Habsburg–Lotharingiai-ház – az 1722–23-as Pragmatica Santcio rendelkezései között szabályozott – magyar trónöröklési jogát, bár a Nemzetgyűlés szabadon határozhat az államforma kérdésében, s amennyiben a monarchikus államforma mellett dönt, „az államfő személyét is szabadon választhatja meg".[173] Miközben a Nemzetgyűlés utóbb az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. elfogadásával konstatálta, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. november 13-a óta megszűnt Magyarországon, a jogalkotó egyelőre nem foglalt egyértelműen állást az államforma kérdésében, ugyanakkor az államfői teendők ideiglenes ellátása érdekében megalkotta a kormányzói intézményt.

Buza László azonban nemcsak a királykérdésről, hanem a korszak közjogászait élénken foglalkoztató jogfolytonosságról is állást foglalt. Az elvi jelentőségűnek tekintett kiindulópont szerint – amelyhez mellesleg az ún. alaki jogfolytonosság hívei mereven ragaszkodtak – a jogfolytonosság azt jelenti, „hogy jogszabály csak az alkotmány által előírt módon hozható, módosítható és szüntethető meg s hogy ennek folytán mindaz a jogszabály, amely alkotmányszerűen megszüntetve vagy módosítva nincs, érvényesen fennáll, az a szabály viszont, amely nem alkotmányszerűen hozatott, nem érvényes jogszabály".[174] A jogfolytonosság fogalma tehát – normális körülmények között – a jogszabályok megtartását jelenti. Csakhogy a forradalmak megszakították a „jogrend kontinuitását",[175] amiből következően lehetetlenség eleget tenni annak, amit „a jogfolytonosság betűszerinti értelmezése"[176] kíván, ami nem jelent mást, mint a jogfolytonosság megszakítása előtti állapot helyreállítását. A jogi formalitások maradéktalan követése Buza László szerint magának a jogfolytonosságnak a helyreállítását lehetetlenítené el. A jogfolytonosság ugyanis akkor áll helyre, mihelyst „a törvényhozásnak az alkotmány által előírt szervei eredeti hatáskörükbe visszahelyeztettek".[177] Ehhez a mainstream felfogáshoz álltak mellesleg közel az ún. tartalmi jogfolytonosság hívei. Buza László álláspontja szerint a „jogfolytonosság kérdése (…) akörül forog, hogy helyreállítsuk-e régi, történelmi alkotmányunkat, illetőleg a törvényhozásnak abban megállapított szervezetét, vagy új alkotmányt adjunk a nemzetnek. Ennek eldöntésénél viszont csak az a szempont lehet irányadó, hogy van-e olyan új közjogi rend, mely az ezeréves történelmi alkotmánynál nagyobb mértékben tudná a konszolidációt és a

[172] Ugyanott, 84–85.
[173] Ugyanott, 85–86.
[174] Buza László, A jogfolytonosság, *Új Magyar Szemle,* 1921/3, 268.
[175] Ugyanott.
[176] Ugyanott, 269.
[177] Ugyanott.

nemzet jövőjét biztosítani."[178] A trianoni békeszerződésre is figyelemmel – amely Magyarországra az Osztrák–Magyar Monarchia egyik utódállamaként tekintett – amellett érvelt, hogy Magyarországnak nem szabad régi alkotmányát feladnia, hiszen egy új alkotmány jogi értelemben egy új Magyarországot jelentene, amely legfeljebb jogutódja lehetne a réginek. Kétkedését fejezte ki továbbá, vajon érvényesek lennének-e a területi integritás helyreállítása esetén az új alkotmány szabályai azokon az elszakított részeken, amelyek az új alkotmány megalkotásában nem vehettek részt. Véleménye szerint az „ősi alkotmány" hatalmas kapcsot jelent Szent István birodalmának szétszakított részei között. Az „új alkotmány" elfogadása feltehetően akadályozná a területi integritás helyreállítását, miközben az „ősi alkotmány" erős fegyvert jelent az integritás helyreállításáért folytatott küzdelemben.[179]

A trianoni békeszerződés kisebbségvédelmi rendelkezéseihez tartozó 54. cikke kapcsán vetette fel Buza László egyik rövid írása azt a gondolatot, hogy ezzel a rendelkezéssel az „alaptörvény egy eddig ismeretlen fogalma" vonult be a magyar közjogba.[180] A hivatkozott 54. cikkben ugyanis Magyarország arra kötelezte magát, hogy „a jelen címben foglalt rendelkezéseket alaptörvényekül ismeri el; hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellenmondásban vagy ellentétben és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos".[181] Márpedig a magyar közjog az „ilyen különös jogi természettel" rendelkező alaptörvény fogalmát nem ismeri, hiszen minden törvény, „még ha az alkotmány legsarkalatosabb intézményét szabályozta is", a törvényhozás rendes útján változtatható meg.[182] Ezek a kisebbségvédelmi rendelkezések ráadásul a nemzetek szövetségének tanácsa többségének hozzájárulása nélkül meg sem változtathatók. Buza László következtetése szerint a békeszerződést becikkelyező törvény „csak formailag magyar állami törvény", hiszen lényegét tekintve „a szövetséges és társult hatalmak" akaratát jeleníti meg.[183] A történeti alkotmány felfogása szerint ugyanis minden törvény, minősüljön akár alap- vagy azzal egyenértékű sarkalatos törvénynek, az Országgyűlés ugyanolyan eljárása mellett és egyszerű többséggel fogadható el, módosítható, vagy szüntethető meg. A tartalmi – materiális – értelemben vett alaptörvény fogalmával ellentétben ugyanis a magyar közjogi tradíció nem ismerte, illetve nem alkalmazta az alaki – formai – értelemben vett alaptörvény fogalmát, amiről a későbbiekben még szó fog esni.[184]

Sajátosan értelmezte a továbbiakban Buza László a IV. Károly uralkodó jogainak és a Habsburg-ház trónörökösödésének megszüntetéséről szóló 1921. évi LXVII. tc.-t, amennyiben arra az ellentmondásra mutatott rá, hogy „ez a törvény (…) nem képezi

[178] Ugyanott, 271.
[179] Ugyanott, 271–272.
[180] Buza László, Alaptörvény a békeszerződésben, *Magyar Jogi Szemle*, 1921/1, 74.
[181] Ugyanott, 74–75.
[182] Ugyanott, 75.
[183] Ugyanott.
[184] Az alaptörvény fogalmi kérdéseihez lásd Thewrewk-Pallaghy Attila, Van-e alaptörvény a magyar alkotmányjogban? *Magyar Kultúra*, 1927/13–14, 597–599.

akadályát a királykérdésben elfoglalható bármely álláspont érvényesülésének sem".[185] Nem osztotta azt a véleményt, miszerint a Nemzetgyűlés e törvény megalkotásával túllépte volna hatáskörét, hiszen az 1920. évi I. tc. értelmében a Nemzetgyűlés a magyar állami szuverenitás törvényes képviseletének nyilvánította magát. A trónfosztó törvényjavaslat indokolása viszont nem hagyott kétséget afelől, hogy a törvény megalkotása külső kényszer hatására történt, ami „valóságos iskolapéldája" a – jogi aktust érvénytelenné tevő – „kikényszerített akaratnyilvánításnak".[186] Márpedig ez a körülmény a Habsburg-ház iránt lojális legitimisták számára kedvező. A normaszöveg azonban az antikarlisták – szabad királyválasztók – felé is kaput nyit, amikor a törvény nem detronizálja az uralkodót, hanem csupán konstatálja az uralkodói jogok megszűntét. Az aktus tehát nem konstitutív, hanem deklaratív.[187] Ennek az ellentmondásos szabályozásnak a következtében érezheti úgy a két szemben álló tábor, hogy egyaránt találhatnak hivatkozási pontot törekvéseik alátámasztására a normaszövegben, illetve az indokolásban. Az alkotmány „sok száz éves massiv sarokköve helyére" mindenesetre „egy bármely irányba forgatható oszlop került".[188]

Mialatt ezek a tanulmányok, vitacikkek íródtak, a Sárospataki Református Jogakadémia végóráit élte. A jogakadémia működését nemcsak anyagi okok és a diáklétszám megcsappanása, hanem a kultuszminisztérium felekezeti jogakadémiák megszüntetésére, de legalábbis az anyagi támogatás megvonására irányuló eltökélt szándéka is nehezítette. A fenntartói jogokat gyakorló egyházkerület a további működést ellehetetlenítő okokra hivatkozással végül 1923 őszén „mérhetetlen fájdalommal" mondta ki a jogakadémia működésének szüneteltetését, amelyet a Református Egyetemes Konvent a következő évben „mély sajnálattal" vett tudomásul.[189]

Buza László sárospataki időszakát Finkey Ferenc, a jogakadémia egykori professzora és krónikása igen elismerő szavakkal méltatta. „Buzának 15 évi pataki tanári működése egy kiforrott, istenáldotta szép tanári egyéniség példája. Szaktudományaiban egyaránt legnagyobb szeretettel mélyedt el, s mindenikben oly szép tudományos munkát bocsátott közre, hogy már Patakon, tanári pályája első szakaszában országos hírnevet szerzett. Mint előadó tanár egyike volt a hallgatóság legkedveltebb személyeinek. Mindig derült, jóakaratú, szolgálatkész modora lebilincselte hallgatóit, s éppúgy tanártársait, akikkel kivétel nélkül a legjobb baráti viszonyban állott."[190]

A tovább-, egyúttal előrelépést Buza László számára a Kolozsvárról az első világháborút követően Szegedre költözött tudományegyetem jog- és államtudományi kara részéről érkezett meghívás jelentette. Klebelsberg Kunó kultuszminiszter előterjesztésére ugyanis Horthy Miklós kormányzó 1923. március 10-én nevezte ki az

[185] Buza László, A „trónfosztó" törvény értelme és jelentősége, *Magyar Jogi Szemle*, 1921/3, 118.
[186] Ugyanott, 119.
[187] Ugyanott.
[188] Ugyanott, 120.
[189] Finkey Ferenc, *A Sárospataki Református Jogakadémia története 1793–1923*, Sárospataki Református Kollégium, Sárospatak, 2019. 191–194.
[190] Ugyanott, 197.

üresedésben lévő Nemzetközi Jogi Tanszék nyilvános rendes egyetemi tanárává.[191] Ettől kezdve – az 1940 és 1948 közötti kolozsvári időszaktól eltekintve – 1966-ban bekövetkezett nyugállományba vonulásáig a Szegedi Tudományegyetemen oktatott. Szakmai elismertségét jelzi, hogy 1938-ban az MTA levelező, 1946-ban pedig rendes tagjává választották meg.

Bár tudományos munkássága fő sodrához a szegedi időszakban a – mostani áttekintés keretein túlmutató – nemzetközi jogi és kisebbségi jogi kérdések tartoztak, alkalmanként közjogi vonatkozású tanulmányokat is közzétett. A közjogi írások közé tartozott a kormányzói jogkör 1937-es reformja idején – Csekey István vitaindítója[192] hatására – közzétett *A kormányzói jogkör kiterjesztése* című tanulmánya is, amely egyaránt érintette az államforma kérdését, valamint a provizórikus jelleggel megválasztott államfő jogosítványainak esetleges kiterjesztését.[193] Az államformát illetően nem osztotta Csekey István álláspontját, aki az államfői jogosítványok jellege miatt Magyarország államformáját „tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival erélyesen szakítani nem tudó" államformaként írta le.[194] Buza szerint Magyarország államformája a királyi szék üresedése, azaz az interregnum ellenére is királyság. Ez a megállapítása akár az 1921. évi LXVII. tc. 3. §-a által is alátámasztást nyerhetett volna, amely kifejezetten deklarálta a királyság ősi államformájának változatlan fenntartását. Csekey javaslatai mindenesetre a monarchikus gondolat megerősítése érdekében arra irányultak, hogy a kormányzót szinte teljes királyi hatalommal ruházzák fel. Buza viszont a legfőbb problémát abban látta, hogy az államfői teendők ideiglenes ellátása provizórikus jellegű közjogi szabályok alapján történt Magyarországon, márpedig a provizórikus szabályok nem rendezhetik a monarchikus államforma kritériumainak megfelelően az államfői méltóságot és hatásköröket. „A monarchia és provizórium egymást szükségképen kizáró ellentétek."[195] Az ellentmondás abban rejlik, hogy miközben Magyarország államformája királyság, „az államfői hatalom gyakorlásának provizórikus rendezése" nem monarchikus jellegű.[196] Amennyiben fennmarad a kormányzói méltóság provizórikus természete, nem is lehet úgy szabályozni a kormányzói jogkört, hogy annak alapján Magyarországnak monarchikus jellege legyen. A királyság intézményét pedig nem erősítené meg a kormányzó teljes királyi hatalommal történő felruházása. Álláspontja szerint sokkal inkább arra lenne szükség, hogy a tételes közjog hangsúlyossá tegye a jelenlegi állapotok provizórikus jellegét.

A közjog területétől egyébként Buza László már csak amiatt sem szakadhatott el, mert Polner Ödön, a Közjogi Tanszék vezetője nyugalomba vonulását követően az 1936–37 és 1939–40 közti tanévekben helyettesként a magyar közjog oktatásában is közreműködött. Az 1939–40. tanév közjogi előadásain elhangzottak Markovics János

[191] *Hivatalos Közlöny*, 1923. április 16. 110.
[192] Csekey István, A kormányzói jogkör kiterjesztése, *Magyar Szemle*, 1937/január, 5–16.
[193] Buza László, A kormányzói jogkör kiterjesztése, *Jogállam*, 1937/3–4, 109–115.
[194] Csekey István, A kormányzói jogkör kiterjesztése, *Magyar Szemle*, 1937/január, 5–6.
[195] Buza László, A kormányzói jogkör kiterjesztése, *Jogállam*, 1937/3–4, 110.
[196] Ugyanott.

intézeti gyakornok – feltehetően gyorsírás alapján készült – jegyzeteinek köszönhetően ismeretesek. Kötetünk számára ebből az MTA Könyvtára Kézirattában fellelhető gépírásos szövegből válogattuk a történeti alkotmány tematikájához leginkább kapcsolódó részeket. A közjogi előadásokon elhangzottakra Buza László 1960-ban hivatkozott a Beér János, Kovács István, valamint Szamel Lajos által jegyzett *Magyar államjog* című tankönyvről szóló ismertetésében.[197] A recenzióban hosszasan írt arról, hogy a tankönyv nem hagyta figyelmen kívül az 1945 előtti magyar közjogot és közjogi irodalmat sem. Némi kritikai éllel hívta viszont fel a figyelmet arra, hogy a magyar közjog és közjogtudomány történetében éles határvonal húzódik a „Habsburg-monarchia összeomlását megelőző idő és a Horthy-korszak között".[198] Függetlenül attól, hogy a Horthy-korszak közjogászai is a jogfolytonosságot és az „ezeréves alkotmány illúzióját" tekintették kiindulópontnak, nem tartotta helyesnek a „burzsoa magyar közjogtudomány két korszakát" egységként vizsgálni.[199] Ezt arra alapozta, hogy amíg a Habsburg-monarchia összeomlását megelőző időszak közjogtudománya Magyarország „szuverén államiságát" igyekezett kidomborítani, addig a Horthy-korszak közjogtudománya – némi leegyszerűsítéssel – „a fennálló politikai rendszer elméleti alátámasztásában" látta legfőbb hivatását.[200] S miután Magyarország hivatalosan királyság volt, a közjogi tankönyvek részletesen foglalkoztak a királyi hatalommal kapcsolatos kérdésekkel. Ezt követően hivatkozott Buza László a közjog oktatására, valamint az 1939–40. tanév közjogi előadásai alapján készült jegyzetre, amely – miként fogalmazott – nagy vonalakban tükrözte is az előadásokon elhangzottakat. „Sárospataki jogakadémiai tanárságom idején főleg közjogi kérdésekkel foglalkoztam, a Horthy-korszak kezdetén – 1923-ban – a szegedi egyetem nemzetközi jogi tanszékére kaptam kinevezést s érdeklődésem tárgya a nemzetközi jog lett, Polner Ödön nyugalombavonulása után, 1936-tól 1940-ig – az egyetem Kolozsvárra történt meneteléig – négy tanéven át előadtam a szegedi egyetemen a magyar közjogot s előadásaim után készült is egy egyetemi jegyzet, melyet megjelenése előtt nem néztem ugyan át, s így minden mondatáért nem vállalhatok felelősséget, de amely nagyban-egészben hűen tükrözi az előadások anyagát és szellemét. Az új közjogi rendet én is a jogfolytonosság elve alapján vizsgáltam a következő megállapítással: »A magyar közjog értelmében akkor, ha az a közjogi szervezet, amely az állam alkotmánya értelmében hivatva van az államhatalom gyakorlását folytatni, magatartása következtében nem funkcionálhat, a szuverénitásnak vissza kell szállnia a nemzet egészére, mely utóbbi jogosítva van arra, hogy az államhatalom gyakorlásának módját megállapítsa. Ezt a megoldási módot választotta az akkori Friedrich-kormány, amely elrendelte a nemzetgyűlési választásokat az általános, a nőkre is kiterjedő egyenlő és titkos választójog alapján, ezzel is kifejezésre akarván juttatni, hogy tényleg a nemzet egésze van hivatva saját sorsáról dönteni.« Ha ezt a tételt ma sem tartom egészében

[197] Buza László, Beér – Kovács – Szamel, Magyar államjog, *Jogtudományi Közlöny*, 1960/november, 639–648.
[198] Ugyanott, 640.
[199] Ugyanott.
[200] Ugyanott.

elvetendőnek, készséggel elismerem, hogy előadásaimban sok vonatkozásban nem tudtam szabadulni az akkori közjogi szemlélet hatása alól."[201]

*

A Buza Lászlótól közölt szövegek, ahogy az a címben is olvasható, az 1939–40. tanévben a szegedi Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán[202] tartott előadásainak lejegyzett anyagából származnak. Az eredeti kézirat természetesen hosszabb, mint az itt közreadott szemelvények, számos rész közlésétől ugyanis eltekintettünk. Az itt közölt szövegek az előadás idején hatályos magyar alkotmányjog forrásait elemzik, továbbá a jogfolytonosság s azzal összefüggésben a királyi trón betöltésével, továbbá az államhatalom gyakorlásával, az alkotmánybiztosítékokkal, végezetül az államformával összefüggő kérdéseket járják körül. E szemelvények részlegesen kapcsolódnak Buza László fentebb hivatkozott közjogi publikációihoz is.

Noha a forrásközlés alighanem már annak bemutatása okán is indokolt lenne, hogy az 1930–40-es évek fordulóján hogyan, illetve milyen részletességgel tárgyalták az egyik hazai jogi fakultáson a jogforrástant mint az alkotmányjog (vagyis a szűkebb értelemben vett közjog) részét, nem csak erről van szó: Buza szövege az egyes jogforrások, de különösen a törvény és a nemzetközi szerződések kapcsán valóságos jogtörténeti elemzés, amely igen részletesen tárgyalja a korabeli alkotmányos változások hazai, sőt nemzetközi politikai hátterét. Ezenkívül még szakirodalmi álláspontokkal is vitázik, ami a tananyagot tárgyaló egyetemi előadások műfajában meglepő lehet.

A szöveg műfaji sajátosságából – lejegyzett nyilvános egyetemi előadásokról van szó – fakadóan nem tartalmaz lábjegyzeteket, megállapításai, hivatkozásai azonban igen pontosak. Noha Buza – saját bevallása szerint – nem látta, illetve ellenőrizte előadásainak lejegyzett szövegét, az mindenesetre jól látható, hogy szerkesztett szövegről van szó, amelyben nincsenek nyomai az élőbeszédben óhatatlanul előforduló rögtönzéseknek és nyelvi pontatlanságoknak.

Annak ellenére, hogy a szöveg eredetileg egyetemi előadások írásbeli változata, tárgyalási módja, érvelése messze meghaladja a tankönyvek műfaji követelményeit. Tulajdonképpen azok a jellemzői tehetik érdekessé a mai olvasó számára is, amelyek joggal lennének kritizálhatók, ha az írást tankönyvi szövegként kezelnénk. Az érvelés ugyanis jóval túlmegy az egyes alkotmányos intézményekre vonatkozó alapvető ismeretek átadásán, amikor részletesen bemutatja például az államfői tisztség betöltése körüli politikai eseményeket, vagy amikor szakirodalmi álláspontokkal vitázik. Ezért az alább közölt szemelvények akár önálló tanulmányként is olvashatók, amelyek szemléletesen mutatják be az 1918–19. évi forradalmak utáni közjogi helyzet bonyolultságát. Bármennyire pontos és logikus azonban Buza tárgyalási módja, ez utóbbi

[201] Ugyanott.

[202] Az egyetem 1940-ben Kolozsvárra költözött, ahol Buza folytatta oktatói tevékenységét. Az itt közölt leirat alapjául szolgáló előadásokra azonban vélhetően még a tanév első felében, Szegeden került sor.

tekintetben nem elfogulatlan, külső szemlélő, hanem a két világháború közti korszak alkotmányos rendjének apologétájaként tűnik fel. Emiatt azután a jegyzetek aránytalanul nagy terjedelemben tárgyalják az államfői hatalom gyakorlása körüli politikai és alkotmányjogi kérdéseket.

Mindezeken túl különösen érdekesek Buzának egyes jogforrástípusokra, a nemzetközi szerződések alkotmányjogi, illetve jogforrástani helyére, illetve a jogfolytonosságra vonatkozó nézetei.

Buza a törvények között külön foglalkozik az alaptörvényekkel (ezekre azonban nem használja a sarkalatos törvény fogalmát), annak rögzítésével, hogy „[a] magyar közjog [csak] az alaptörvények materiális fogalmát ismeri", amelyek tartalmuk alapján különböztethetők meg a többi törvénytől, amennyiben azokat a „különösen fontos rendelkezéseket" tartalmazzák, amelyek „a magyar alkotmány sarkalatos intézkedéseit foglalják magukban". Később mégis az 1868. évi XXX. tc.-t és az 1921. évi XXXIII. tc.-t formális értelemben vett alaptörvényeknek nevezi azon az alapon, hogy azok módosítása (vagy eltörlése) nem tartozik a magyar törvényhozó hatalom kizárólagos jogkörébe (azaz más szerv jóváhagyásához kötött).

Megjegyzendő, hogy e tekintetben nem volt konszenzus a magyar közjogászok között. Egyes szerzők a magyar közjogot illetően is különbséget tettek formális és materiális alaptörvények között. Pauler Tivadar szerint például az alaptörvények egyik csoportját azok a törvények jelentik, amelyeket a törvényhozás ilyennek nyilvánított, vagy rájuk ilyenként hivatkozott.[203] Az 1868. évi XXX. tc. például saját magát, az 1827. évi III. tc. az 1791. évi X., XII. és XIX. tc.-t minősítette alaptörvénynek. Más szerzők viszont Buza álláspontja mellett voltak. Egyed István szerint Magyarországon nincsenek (nem voltak) formai értelemben vett alaptörvények.[204]

Érdekes és tanulságos Buzának az a megjegyzése, amely szerint indokolása a törvényjavaslatnak van, nem pedig magának a törvénynek, hiszen az indokolás a törvényalkotónak szól, nem pedig a jogalkotónak. Jóllehet ennek a megállapításnak a törvények értelmezése kapcsán lehetne jelentőséget tulajdonítani (csökkentve az eredeti törvényjavaslat indokolásának jelentőségét az értelmezés során), itt a kúriai döntvények kapcsán szerepel, mondván, hogy az utóbbiak indokolása a bíróságokhoz, azaz a jogalkalmazókhoz szól, ami Buzánál amellett szóló érv, hogy a döntvények nem jogforrások.

A nemzetközi szerződések jogforrástani helyének meghatározása tekintetében úgy tűnik, Buza László elsősorban saját véleményét helyezte előtérbe az uralkodó közjogi felfogással, illetve az alkotmányos gyakorlattal szemben. Hosszan érvel ugyanis amellett, hogy a nemzetközi szerződések közvetlen hatályúak Magyarországon, azaz egyfajta monista álláspontot képvisel. Szerinte a Magyarország által kötött nemzetközi

[203] Lásd az alaptörvények fogalmáról Pauler Tivadar szócikkét az *Egyetemes magyar encyclopaedia* 2. kötetében. Pauler Tivadar, Alaptörvények, in Török János (szerk.), *Egyetemes magyar encyclopaedia,* 2. kötet, Szent István Társulat, Pest, 1860. 348–455. Ugyanakkor Buza nem fogadta el formai értelemben vett alaptörvénynek a Szent István emlékét megörökítő 1938. évi törvényt annak ellenére, hogy azt különleges eljárásban (a két ház együttes ülésén) fogadták el, mert tartalmában nem az államhatalom gyakorlásáról szólt.

[204] Egyed István, *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 55–56.

szerződések mint ilyenek, önmagukban közvetlen jogforrások anélkül is, hogy valamely belső jogi norma átültetné azokat a magyar jogrendbe. Úgy érvel, hogy „az ellenkező álláspont nonszensz volna, mert nem lehet azt elképzelni, hogy a nemzetközi szerződés kötelezi az államot, de nem kötelezi az állami szerveket és a magánszemélyeket", ami nem túl meggyőző érv, hiszen az állam egyéb, például az állampolgárok irányában fennálló kötelezettségei sem kötelezik az összes állami szervet, és különösen nem magukat az állampolgárokat. De a szerző véleményét a korabeli gyakorlat sem támasztja alá, amely szerint az Országgyűlés törvényben hirdette ki azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek teljesítésére a magyar állam kötelezettséget vállalt. Buza szerint ez a gyakorlat nem a nemzetközi szerződések „államjogi hatállyal" való felruházását jelentette, hanem csupán azok „közzétételét, publikálását", ám a magyar közjogban épp fordított volt a helyzet: a törvény kihirdetésével vált érvényessé egy jogi norma, minden más nyilvánosságra hozatal csak „közzététel" vagy „publikálás" volt. Buza azon állítása pedig kifejezetten zavarba ejtő, mely szerint „időrendben a nemzetközi szerződések törvénybe iktatása a ratifikáció megtörténte előtt megy végbe", hiszen egy nemzetközi szerződés ratifikálása magával az egyezmény törvénybe iktatásával (becikkelyezésével) történt.

Érdemes megjegyezni, hogy ugyancsak eltért Buza álláspontja a hazai közjogászok között uralkodónak számító nézettől abban a tekintetben, mely szerint Magyarország és Ausztria között a kiegyezés óta „reálunió" volt, mivel a hagyományos álláspont szerint az Osztrák–Magyar Monarchia két alkotórésze között csak perszonálunió állt fenn. Mivel a két világháború közti korszakban más alkotmányjogászok is reálunióként utaltak az egykori Monarchiára, feltehető, hogy ekkor már nem volt olyan nagy jelentősége a korábbi két birodalomfél közti államjogi viszony jellegének.[205]

A szerző a hagyományos magyar álláspontot képviseli viszont abban a tekintetben, hogy a Habsburg-házitörvények nem forrásai a magyar alkotmányjognak. A király jogállását illetően azonban néhány vonatkozásban ez a tétel a gyakorlatban megdőlt. Amíg például a magyar magánjogban a 24. életév betöltése jelentette a nagykorúság elérését, a trónöröklés szempontjából a nagykorúság feltételét a Habsburg-házitörvény[206] állapította meg a 18. életév betöltésével. Egy alapvető jelentőségű alkotmányos kérdésben – vagyis abban a tekintetben, hogy a trónörökös legkorábban milyen életkorban foglalhatja el a magyar trónt – tehát az uralkodócsalád saját belső szabályai érvényesültek. Buza ezt az elvi nehézséget azzal oldja fel, hogy a Habsburg-házitörvény vonatkozó szabályát nem közvetlenül tekinti érvényesülőnek, hanem azon az alapon, hogy azt a magyar közjog a szokásjog útján „átvette". Hasonló megoldást alkalmaz akkor, amikor a trónöröklés közjogi feltételei közül az ausztriai főhercegi címről úgy nyilatkozik, hogy annak fogalmát a vonatkozó törvény az uralkodócsalád házitörvényeiből vette át. Ez

[205] Lásd ehhez Szente Zoltán, *Kormányzás a dualizmus korában – A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után,* Atlantisz Könyvkiadó, Budapest, 2011.

[206] Az uralkodócsalád tagjainak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó korábbi szokásjogot, illetve részletszabályokat az 1839. február 3-i *Kaiserlich Oesterreichische Familien-Statut*, szokásos elnevezéssel *Hausgesetz* foglalta írásba, illetve szabályozta.

azonban pontatlan megfogalmazás, mert a magyar közjog nem foglalta törvénybe az ausztriai főhercegi cím feltételeit, csupán több törvénycikkben (például a Buza által is említett 1885. évi VII. tc.-ben) utalt rá. Annak szabályait, hogy ki lehet ausztriai főherceg, a Habsburg-házitörvény állapította meg, s a magyar alkotmányos gyakorlat azt tekintette osztrák főhercegnek, akit a Habsburg *Hausgesetz* annak minősített.[207] Eszerint osztrák főherceg volt az a férfi vagy nő, aki ausztriai főhercegtől, annak az uralkodó mint családfő által jóváhagyott, törvényes és egyenlő rangú házasságából származott. Az egyenlő rangú házasság feltételeit is a *Hausgesetz* határozta meg olyképpen, hogy az egy (már) főherceg valamely uralkodóház törvényes sarjával vagy (legalább) egy mediatizált család ivadékával kötött házassága. A „mediatizált család" fogalma ráadásul az 1815. évi német *Bundesakté*ből származott, s azt jelentette, hogy a Német-római Birodalom felbomlása után trónjukat vesztett korábbi dinasztiákat a tényleges uralkodócsaládok magukkal egyenrangúaknak fogadták el. A magyar közjog azonban (legalábbis jogi értelemben, a kiegyezés után) sem a nem egyenrangú, sem a mediatizált család fogalmát nem ismerte.

Nagyon érdekesek Buza jogfolytonosságra vonatkozó nézetei. Meghatározása szerint „[a] jogfolytonosság formális fogalom, ami azt jelenti, hogy minden jogszabálynak az alkotmány által előírt módon kell létrejönni". Ezen az alapon minősíti „forradalmi jellegűnek" az 1707. évi ónodi, valamint az 1849. évi debreceni országgyűlést, mert azokon nem a hagyományos módon, azaz az Országgyűlés és az uralkodó egyező akaratával, hanem egyoldalúan, az országgyűlésen akartak alkotmányos változásokat eszközölni. II. József reformjait pedig „államcsínyként"[208] jellemzi, mivel azokat az államfő az Országgyűlés jóváhagyása nélkül vezette be. Megjegyzendő, hogy bár Buza szemmel láthatóan igyekszik érvelését a történeti alkotmány hagyományos felfogására alapozni, feltűnő, hogy a Rákóczi-szabadságharc, illetve az 1848–49-es szabadságharc országgyűléseit szigorúan formalista szempontból szemléli, figyelmen kívül hagyva, hogy mindkét felkelés egyébként épp az alkotmány uralkodó általi megsértésével igyekezett igazolni a Habsburg-ház trónfosztását.[209] Igaz, 1687-ben az Országgyűlés I. Lipót kívánságára törölte az Aranybulla 31., a nemesség ellenállási jogát elismerő cikkét, így formális szempontból az már nem létezett, s így a két említett országgyűlés valóban forradalmi intézmény volt.

A jogfolytonosság kérdése az 1918–19. évi forradalmakat követően vált alapvető fontosságúvá. Buza László ennek kapcsán részletesen foglalkozik IV. Károly 1918. november 13-i eckartsaui nyilatkozatával, amelyet nem tekint a trónról való lemondásnak, viszont mind formai, mind pedig tartalmi szempontból kifogásolhatónak

[207] Részletesen lásd Eckhart Ferenc, *A Habsburg-Lotharingiai ház családi törvénye,* Magyar Tudományos Akadémia, Budapest [1929].

[208] Az államcsíny modern fogalmát Buza azon az alapon használta, hogy az alkotmánysértésnek tekintett reformokat az uralkodó (vagyis a központi hatalom) hajtotta végre.

[209] II. Rákóczi Ferenc például *Universis orbis Christiani,* azaz „a világ kereszténye ihez" intézett 1703-as kiáltványában a felkelés igazolásaként egyrészt hivatkozott az Aranybulla ellenállási záradékára, valamint arra utalt, hogy a Habsburgok kényszerrel („rettentéssel élvén") fogadtatták el örökletes uralkodói jogukat. Lásd ehhez: https://mek.oszk.hu/02700/02786/02786.htm.

tart. Alaki értelemben a nyilatkozat azért volt hibás, mert azt nem ellenjegyezte a kormány valamely tagja (az aktus jellegénél fogva leginkább a miniszterelnök). Bár az V. Ferdinánd trónról, illetve törvényes utódja, Ferenc Károly főherceg trónöröklésről való 1848-as lemondását utólag törvénybe foglaló 1867. évi III. tc. kifejezetten csak a lemondó okiratok törvényjavaslatként az Országgyűlés elé terjesztését, illetve ennek alapján törvénybe foglalását írta elő,[210] Buza minden bizonnyal az 1848. évi III. tc. alapján kívánta volna meg a lemondás ellenjegyzését.[211] A tartalmi probléma pedig – Buza szerint – az volt, hogy a magyar közjog nem ismert olyan nyilatkozatot, amely csak az államügyek viteléről mond le, de magáról a királyi méltóságról nem. Hasonló alapon minősíti jogellenesnek a képviselőház 1918. novemberi önfeloszlatását, mondván, hogy az Országgyűlést csak az uralkodó oszlathatja fel. E véleményekben megint csak a formalista közjogász megnyilvánulását láthatjuk, hiszen minden szokás kialakulásához szükséges egy első, vagy eredeti aktus vagy történés, ahogy azt Buza a forradalmak utáni időszak vonatkozásában már számos esetben elismerte anélkül, hogy ott jogellenességre vagy a történeti alkotmány megsértésére hivatkozott volna.

A Tanácsköztársaság után létrejött kormányok működése, a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójog kormányrendelettel való megállapítása,[212] az 1920-ban összeülő egykamarás Nemzetgyűlés, illetve annak valamennyi későbbi határozata tekintetében ugyanis ezeket a kifogásokat már nem veti fel, pedig 1919 augusztusa, a Tanácsköztársaság bukása utáni hatalomgyakorlás sem alaki, sem anyagi szempontból nem felelt meg a történeti alkotmánynak. Sőt, Buza szerint „az egyetlen helyes megoldás" volt az, ami történt: ha ellehetetlenült az alkotmányos hatalomgyakorlás, akkor a szuverenitás visszaszáll a nemzetre, amely „jogosítva van arra, hogy az államhatalom gyakorlásának módját megállapítsa". Márpedig Buza szerint pontosan ez történt a forradalmak bukása után.

Ez logikus bizonyítása lenne a jogfolytonosság megszakadásának. Csakhogy Buza épp ellenkezőleg, amellett érvel, hogy a jogfolytonosságot – az államfői tisztség betöltésének ideiglenességétől eltekintve – sikerült helyreállítani. A történeti alkotmány korábbi formalista felfogása itt már teljesen eltűnik a gondolatmenetből. Az érvelés az 1920. évi I. tc.-n alapul, jóllehet a történeti alkotmány szerint nem lehetett volna kormányzót választani akkor, amikor az országnak volt törvényesen koronázott uralkodója, aki – épp Buza szerint – nem veszítette el királyi címét. S bár a törvény a szerző megállapítása szerint „egészen kétségtelenné teszi, hogy a nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik az államforma megállapítása", s a trónfosztó törvény[213] „a magyar közjog értelmében érvényes törvény", az egykamarás Nemzetgyűlés egyoldalúan, a király

[210] 1867. évi III. tc. 2. §.

[211] Lásd az 1848. évi III. tc. 3. §-t, amely szerint az uralkodó, illetve távollétében a nádor minden rendelete, „parancsolata", határozata és kinevezése csak a „Buda-Pesten székelő" kormány valamely tagjának ellenjegyzésével érvényes.

[212] Lásd a magyar kormány 1919. évi 5985. M.E. számú rendeletét.

[213] 1920. évi XLVII. tc.

jóváhagyása nélkül nem rendelkezhetett volna az államformáról, ahogy a Habsburg-ház trónfosztását sem mondhatta volna ki érvényesen.

Igazából olyan, mintha a forradalmak bukása utáni közjogi átmenetről szóló rész egy külön tanulmány része lenne, amely egyáltalán nem azt az alkotmányjogi felfogást tükrözi, amely a megelőző részt jellemezte.

A jegyzet maga árulja el e következetlenség okát, amely szerint, „[h]a arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az 1920: 1. tc. alapján a jogfolytonosság megszakíttatott, akkor ebből azt a konzekvenciát kellene levonnunk, hogy Magyarországon 1918. október 31. óta nincs törvényes és alkotmányos állapot". Ezt a következtetést pedig a Horthy-korszak közjogi és politikai berendezkedése iránt alighanem elkötelezett Buza semmiképp sem akarta levonni, még azon az áron sem, hogy teljesen más alkotmányos követelményeket alkalmazott az 1919 előtti, illetve utáni korszak közjogi intézményeinek elemzésekor. A szakmai következetességnél fontosabb volt annak rögzítése, hogy az 1939–40-ben már anakronisztikusnak ható közjogi „ideiglenesség" ellenére le lehessen szögezni, hogy „az alkotmány a maga egészében nem vesztette el hatályát", s Magyarországon „nem lehet régi és új közjogi rendről beszélni", mert az országnak „egységes alkotmánya van".

Buza az államhatalom alanyaként a magyar államot jelentő Szent Koronát nevesítette, ugyanakkor azt az álláspontot képviselte, hogy a magyar állam közjoga nem a nép-, hanem a nemzeti szuverenitás elvén épül fel. Ebből következően a hatalom birtokosa nem az uralkodó, nem is a nép, hanem maga a nemzet. A Szent Korona pedig ebben a konstrukcióban azt a szervezetét jelenti, amely az uralkodót is magában foglalja. Egyúttal azt is észrevételezte, hogy miután a törvényhozásnak a képviselőházzal nem egyenrangú tényezője a felsőház és a király helyetteseként ideiglenes államfőként funkcionáló kormányzó, elmozdulás történt a nemzeti szuverenitás felől a népszuverenitás irányába. Korábbi felfogásával összhangban ugyanakkor továbbra is úgy vélte, hogy a monarchikus államforma és a provizórium fogalmai kizárják egymást, hiszen egy monarchia nem működhet provizórikus monarchiaként. Némiképp meglepő módon viszont Magyarországot a modern demokratikus államok közé sorolta, ami 1939–40 fordulóján – a jogcsorbító zsidótörvények, valamint a szintén jogkorlátozó honvédelmi törvény elfogadásának időszakában – aligha tűnt megalapozottnak.

Buza László előadásjegyzetei, néhány egyéni, sajátos felfogásával együtt is kiváló betekintést nyújtanak a két háború közti korszak magyar közjogi gondolkodásába, s jól mutatják azt a kettősséget, amikor a tárgyalás alaposssága, pontossága együtt jár az érvelés apologetikus jellegével.

Buza László:
Magyar közjog (részletek)

A magyar közjog forrásai

A magyar közjog forrásai azonosak a jog forrásaival. Nincsenek a magyar közjognak – eltekintve az országgyűlés felsőházának és képviselőházának házszabályaitól – olyan speciális forrásai, amelyek csak közjogi források volnának, s ne lennének egyszersmind a magyar magánjognak a forrásai is.

Beszélünk belső és külső jogforrásokról. Belső jogforrás az az erő, illetőleg tényező, amely a jogot létrehozza. Belső jogforrás tehát egyrészt az az államhatalmi orgánum, amely a jogalkotás hatalmával bír, másrészt pedig a nép, amely a szokásjogi szabályokat alkotja. Külső jogforrás az a forma, amelyben a belső jogforrás által megalkotott jogi norma megjelenik.

Magyarországon belső jogforrás a törvényhozás, az államfő, a minisztérium, az egyes miniszterek, a törvényhatósági bizottság és a községi képviselőtestület, külső jogforrás pedig az ezek által alkotott jogi normák: a törvény, az államfői rendelet, a törvényhatósági szabályrendelet és a községi szabályrendelet (statútum). A népnek, mint belső jogforrásnak megfelel a szokásjog, mint külső jogforrás.

A külső jogforrásokat keletkezésük miként jét tekintve két csoportra, az írott és az íratlan jogforrások csoportjára lehet osztani. Írott az a jogszabály, amely keletkezése alkalmával a jogalkotó által foglaltatik írásba. Az írásba foglalás hozzátartozik a jogszabály keletkezéséhez. Az íratlan jogszabályok keletkezésének nem feltétele az írásba foglalás. Ha ezeket fel is jegyzik, ez az írásba foglalás mindig később és sohase a jogalkotó által történik. A belső jogforrásokat nem lehet írott és íratlan jogforrásokra felosztani, legfeljebb csak annyit lehet megjegyezni, hogy vannak olyan belső jogforrások, amelyek írott jogot és vannak olyanok, amelyek nem írott jogot statuálnak.

A jogforrások nem egyenlő erejűek. A legerősebb a törvény, azután az államfői rendelet, majd a minisztertanácsi rendelet, a miniszteri rendelet, a törvényhatósági szabályrendelet s végül a községi szabályrendelet. A jogforrásoknak ezt a fölé- és alárendeltségét nevezzük a jogforrások hierarchiájának. A jogszabályok azonban nem az egyes egyénekkel szemben egyenlőtlen erejűek: az egyesekkel szemben minden jogszabálynak azonos a kötelező ereje. A községi szabályrendeletnek éppúgy engedelmeskedni tartozik az egyes ember, mint a törvénynek vagy a rendeletnek. Az egyenlőtlenség a

jogforrások egymás közötti viszonyában jelentkezik azzal a hatállyal, hogy a magasabb rendű jogforrás módosíthatja az alacsonyabb rendű jogforrás intézkedéseit, viszont az alacsonyabb rendű jogforrás sohasem módosíthatja a nála magasabb rendűt. A törvény tehát módosíthatja vagy hatályon kívül helyezheti az államfői rendeletet, a miniszteri rendeletet, stb., fordítva azonban: a törvényhatósági szabályrendelet nem módosíthatja a miniszteri rendeletet, a miniszteri rendeletet, a törvényt stb.

A jogforrásoknak ez a hierarchiája csak az írott jogforrásokra vonatkozik. Az íratlan jogforrás: a szokásjog a jogforrások hierarchiájában a törvény mellett foglal helyet. A magyar közjog fontos tétele az, hogy a törvény és a szokásjog egyenértékű: a törvény módosíthatja, hatályon kívül helyezheti a szokásjogot, viszont a szokásjog is módosíthatja, hatályon kívül helyezheti a törvényt.

A magyar közjog írott jogforrásai közé tartoznak a felsőház és a képviselőház házszabályai. Ezekről, valamint a jogforrások hierarchiájában elfoglalt helyzetükről később lesz szó.

1. A törvény. A törvénynek a magyar közjogban nem materiális, hanem formális fogalma van. Arra nézve, hogy egy állami akaratkijelentés törvény-e vagy nem, nem a tartalom, hanem a forma lesz a döntő. A törvény fogalma és a jog fogalma nem azonosak. Bizonyos vonatkozásban a jognak, más vonatkozásban pedig a törvénynek a fogalma tágabb körű. Egyrészt ui. a törvény nem az egyedüli jogforrás (hanem jogforrás a rendelet, a statútum, stb. is); másrészt pedig nem minden szükségképpen jogszabály, ami a törvényben van. A törvény és a jog fogalma két kör, amelyek egymást nagyrészben fedik. Mindkét körnek van azonban olyan része is, amely nem fedi a másik kört: van olyan törvény, amelyben nincs jogszabály és van olyan jogszabály, amely nem törvényben foglaltatik.

   Azokat a törvényeket, amelyekben nincs jogszabály, formális vagy alaki törvényeknek nevezzük. A formális törvények között vannak olyanok, amelyek tisztán deklarációt, s vannak olyanok, amelyek ügyintézést, tehát végrehajtóhatalmi funkciókat tartalmaznak, továbbá vannak vegyes típusok, amelyekben egyaránt van deklaráció és ügyintézés is; végül vannak olyanok, amelyekben a deklaráció mellett jogszabály is van. A magyar közjogban formális törvény pl. az 1876: III. tc., amely Deák Ferenc, az 1935: XI. tc., amely II. Rákóczi Ferenc és az 1938: XXXIII. tc., amely Szent István király emlékét iktatja törvénybe. A Deák Ferenc és az Erzsébet királyné emlékét becikkelyező törvények az ünnepélyes deklarációkon felül ügyintézést is tartalmaznak, amennyiben elrendelik Deák Ferenc és Erzsébet királyné szobrának felállítását. Az 1927: XXXII. tc. tisztán deklarációt tartalmazó törvény, az 1935: XI. tc. pedig tisztán ügyintéző törvény, amennyiben csak azt mondja ki, hogy II. Rákóczi Ferenc emlékére kétpengős emlékérmeket kell verni. A Szent István emlékét megörökítő törvény a deklaráción felül jogszabályt is tartalmaz: Szent István napját nemzeti ünneppé nyilvánítja. Ügyintéző törvény tulajdonképpen a költségvetési törvény, a kormányzó vagy a koronaőrök megválasztásáról szóló törvény is.

   Törvény az állami akaratkijelentés, amelyet a törvényesen egybehívott országgyűlés szövegez, a törvényesen megkoronázott király szentesít és amely a törvényben

megállapított módon kötelező erővel kihirdettetett. A törvény megalkotása tehát három mozzanatból áll: a) a törvényszöveg megállapítása, b) a szentesítés, c) kihirdetés (promulgáció).

a) A királynak a törvényszöveg megállapításában közvetlen részesedése nincs. Közvetve ugyan befolyást gyakorolhat a törvényszöveg megállapítására, amennyiben megilleti őt a törvénykezdeményezés joga; ezt a jogát pedig a minisztérium útján gyakorolja. A törvényszöveg megállapítása a törvényesen egybehívott országgyűlés két háza: a felsőház és a képviselőház együttes hatáskörébe tartozik. Az 1926: XXII. tc., amely a felsőház jogkörének megállapításáról szól, nem biztosította a felsőháznak a képviselőházzal való egyenlőségét a törvényszöveg megállapításánál. Az 1937: XXVII. tc. a felsőházat a képviselőházzal egyenjogúvá tette és intézkedik arra az esetre, ha a képviselőház és a felsőház a törvényjavaslat szövegében nem tud megegyezni. Ilyenkor ui. a törvényjavaslatot visszaküldik a felsőház és a képviselőház azon bizottságának, amely a törvényjavaslat előkészítésével foglalkozott, s bizottsági tárgyalás útján kísérlik meg az ellentétek kiegyenlítését. Ha ez a kísérlet nem sikerült, az 1926: XXII. tc. értelmében ilyenkor a felsőház és a képviselőház együttes ülésen állapítja meg a törvény végleges szövegét.

b) A törvény szentesítése a megkoronázott király hatáskörébe tartozik. A koronázás nem előfeltétele annak, hogy a király törvényes király, legitimus rex legyen. 1687,[214] illetőleg 1723[215] óta az örökösödés útján trónra lépett király az államfői hatalom birtokába jut. Voltak azonban olyan államhatalmi funkciók, amelyeket a király csak a koronázás után volt jogosítva gyakorolni. Ilyen volt a törvényszentesítés, a privilégiumok, nemesség adományozása, a főkegyúri jog. A koronázás a magyar közjogban alkotmánybiztosíték. A király ui. a koronázás alkalmával hitlevélben és esküben kötelezi magát az ország alkotmányának megtartására.

A törvényszentesítés a következő mozzanatokból áll: 1) a király a hozzá felterjesztett törvényszöveget királyi dekrétum formájába öltözteti: bevezetéssel és záradékkal látja el; 2) aláírja; 3) megpecsételi; 4) a miniszter ellenjegyzi.

A királyi bevezetés szövege a következő volt: „Mi…emlékezetül adjuk ezennel mindenkinek, akiket illet, hogy Kedvelt Magyarországunk és Társországai Hű Főrendei és Képviselői közös elhatározással a következő törvénycikket terjesztették szentesítés végett Felségünk elé:" Azután következett a törvény teljes szövege, majd a szentesítési záradék, amely a következőképpen szólt: „Mi e törvénycikket s mindazt, ami abban foglaltatik, összesen és egyenként helyesnek, kedvesnek és elfogadottnak vallván, ezennel királyi hatalmunknál fogva helybenhagyjuk, megerősítjük és szentesítjük s mind Magunk megtartjuk, mind más Híveink által megtartatjuk." Ezután jön a keltezés, a királyi aláírás, a királyi pecsét és az ellenjegyzés. A király felelőtlen. A királynak ezt a felelőtlenségét az alkotmányos államokban a miniszteri felelősség van hivatva kiegészí-

[214] Az 1687. évi II. tc. elismerte a Habsburg–Lotharingiai-ház fiágának trónöröklési jogát.
[215] Az 1723. évi II. tc. a Pragmatica Sanctio részeként a Habsburgok trónöröklési jogát a nőágra is kiterjesztette.

teni. A királynak bármely intézkedése vagy rendelete csak úgy érvényes, ha egy m. kir. miniszter azt ellenjegyezte, s ezzel az ellenjegyzéssel a felelősséget az országgyűléssel szemben elvállalta. Mivel a törvényszentesítés is államfői intézkedés, ez is ellenjegyzésre szorul. A törvények szentesítésének ellenjegyzése általában a miniszterelnök által történik, bár más miniszter ellenjegyzése is elegendő volna. Ha a törvényszentesítés fenti mozzanatai közül bármelyik is elmarad, akkor a szentesítés nem történt meg.

A szentesítés a király diszkrecionális joga: tetszésétől függ, hogy szentesíti-e a törvényt, vagy sem. Hasonlóképpen nincs korlátozva a szentesítés időpontjában sem. A hozzá felterjesztett törvényt tíz év múlva is szentesítheti, kérdés azonban ilyenkor az, vajon akad-e miniszter, aki ezt a szentesítést ellenjegyzi s érte a felelősséget vállalja. A király csak az országgyűlés által hozzá felterjesztett szöveget szentesítheti, azon tehát változtatásokat nem eszközölhet.

A törvényalkotás e második mozzanata változást szenvedett az 1920: I. tc.-ben, amely a kormányzói hatalomról szól. Fenti törvény a kormányzó részére elvileg azt a jogállást biztosította, amely a királyt megillette, azonban bizonyos, a törvényben megállapított eltérésekkel. Ilyen eltérés vonatkozik a szentesítésre is. Az 1920: I. tc. 13.§-a szerint a kormányzót a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása az alábbiakban foglalt korlátozások között illeti meg.

A nemzetgyűlés által alkotott törvények szentesítés alá nem esnek; azokat a kormányzó legkésőbb 60 napon belül kihirdetési záradékkal és aláírásával látja el. A kormányzó a kihirdetés elrendelése előtt – indokainak közlésével – a törvényt újabb megfontolás végett egyízben visszaküldheti a nemzetgyűléshez. Ha az így visszaküldött törvényt a nemzetgyűlés változatlanul fenntartja, a kormányzó azt 15 napon belül kihirdetni köteles. A kormányzó az államformának és az államfő személyének kérdésében alkotott törvényekre nézve a visszaküldés jogával nem élhet. Egyébként is a kormányzó a visszaküldés jogával csak úgy élhet, hogy a nemzetgyűlés a visszaküldött törvény tárgyában két évben megállapított tartamának letelte előtt még határozhasson.

Közvetlenül tehát a kormányzó nem vesz részt a törvényhozásban, hanem csak közvetve, amennyiben pl. kinevezi a felsőházi tagokat, összehívja az országgyűlést, berekeszti az ülésszakot. A királyt megillető szentesítési jog és a kormányzót megillető jog között az 1920: I. tc. értelmében az a különbség, hogy a kormányzónak nem szentesítési joga, hanem kiállítási joga[216] van. A kormányzó köteles a törvényt kiállítani, diszkrecionális joga tehát nincs. A kormányzó hozzájárulása tehát nem okvetlenül szükséges a törvény létrejöveteléhez.

A kormányzót megilleti az országgyűlés feloszlatásának joga is. Ha valamely törvény megalkotása tárgyában ellentét keletkezik a kormányzó és az országgyűlés között, a kormányzó az országgyűlést feloszlathatja és új képviselő választásokat rendelhet el. Ilyenkor az új képviselőház fog állást foglalni abban a kérdésben, vajon fenntartja-e a

[216] Az 1920. évi I. tc. megfogalmazása szerint a kormányzónak „visszaküldési joga", azaz mai szóhasználattal felfüggesztő vétójoga volt.

kormányzó által kifogásolt törvényszöveget, vagy sem. Ha azonban az új választások alapján összeülő országgyűlés is ragaszkodik a törvényszöveghez, akkor a kormányzó azt 15 napon belül kiállítani köteles. A kormányzó visszaküldési jogát vétójognak nevezzük.

A kormányzó szintén bevezetéssel és záradékkal látja el a törvényt, amelyeknek szövege azonban eltér a királyi bevezetéstől és záradéktól. A kormányzói bevezetés a következő: „Emlékezetül adom ezennel mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország országgyűlésének képviselőháza és felsőháza közös elhatározással a következő törvénycikket alkotta:" A királyi bevezetésben ezzel szemben a következő szöveg állott: „…a következő törvénycikket terjesztették szentesítés végett Felségünk elé:" A két szöveg tehát világosan juttatja kifejezésre a király és a kormányzó szentesítési, illetve kiállítási joga közötti különbséget. A kormányzó jogkörének kiterjesztéséről szóló 1937: XIX. tc. a kormányzó jogállását közelebb hozta a király jogállásához. E törvény értelmében a kormányzó nem 2, hanem 6 hónapon belül küldheti vissza a törvényt az országgyűléshez. Ha az országgyűlés a törvényszöveget változatlanul újból felterjeszti a kormányzóhoz, a kormányzó azt újabb 6 hónapon belül ismételten visszaküldheti. Ha azonban az országgyűlés harmadszor is ugyanazt a szöveget terjeszti fel a kormányzóhoz, ezt a szöveget a kormányzó 15 napon belül kiállítani köteles. Ha a kormányzó a képviselőházat feloszlatja, akkor a hozzá felterjesztett törvénycikket az új országgyűlésnek nem köteles visszaküldeni. Ha azonban az új országgyűlés saját kezdeményezéséből pontosan ugyanolyan szövegű törvényt alkot, mint a megelőző országgyűlés és ezt felterjeszti a kormányzóhoz, akkor a kormányzó a visszaküldés jogával nem élhet, hanem 15 napon belül a törvényt kiállítani köteles. A kormányzó tehát a törvényhozásnak az országgyűléssel nem egyenrangú tényezője. A helyzet azonban mégis az, hogy a kormányzó közreműködése nélkül a törvény nem jöhet létre, mert a létrejövetelnek a kormányzói kiállítás elengedhetetlen feltétele.

c) Az országgyűlésen alkotott törvényeket régebben az országgyűlésen egyszerűen kihirdették.[217] Az 1881: LXVI. tc. értelmében a törvények kihirdetésének (promulgáció) módja az Országos Törvénytárban való közzététel. Ennek megtörténte nélkül a törvény nem tekinthető kész törvénynek. 1868-tól 1881-ig is az Országos Törvénytárban jelentek meg a törvények, ez a közzététel azonban csak a publikáció természetével bírt. Míg a promulgáció a törvény keletkezésének egyik mozzanata, addig a publikáció csak a nyilvánossággal való közlés. 1881 óta az Országos Törvénytárban való promulgáció egyúttal a törvényszövegnek hivatalos formában való publikálása is. Régebben hosszú időn keresztül a Budapesti Közlönyben is közzétették a törvények szövegét, újabban azonban takarékossági okokból a törvények nem jelennek meg a Budapesti Közlönyben. Ez a közzététel pusztán a publikáció jogi természetével bírt.

[217] A középkori Magyarországon a kihirdetés részének tekintették, hogy az Országgyűlés által elfogadott és a király által szentesített (záradékkal, aláírással és pecséttel ellátott) törvény szövegét megküldték a vármegyéknek. A szokás a 19. századra is megmaradt, amikor a törvény szövegét a törvényhatóságok legközelebbi közgyűlésükön ismertették.

A törvények első hivatalos gyűjteménye 1584-ben jelent meg Mosóczy Zakariás nyitrai és Telegdy Miklós pécsi püspökök szerkesztésében Corpus Juris Hungarici néven. Ez a gyűjtemény azonban nem tartalmazta az összes régi törvényeket. A két Kovachich[218] gyűjtötte össze és kérelmezte a Corpus Juris Hungarici-ból kimaradt törvények utólagos felvételét, azonban sikertelenül, mert hiszen ezek a törvények desuetudoba[219] mentek. A Corpus Juris Hungarici – annak ellenére, hogy egyes törvények kimaradtak belőle, s hogy magánemberek tevékenységének folyományaként jött létre – közhitelességű törvénygyűjtemény jogi természetét öltötte fel. Második kiadása Szentiványi Márton szerkesztésében jelent meg a nagyszombati jezsuita nyomdában.[220] 1848-ig négy kiadása jelent meg. Az 1848 és 1867 között alkotott törvényeket két külön kiadvány tartalmazza.

Az Országos Törvénytárban megjelent törvényeknek két csoportját lehet megkülönböztetni: egyrészt azokat, amelyek a Szent Korona egész területén érvényesek, másrészt azokat, amelyek csak a szorosabb értelemben vett anyaország területén érvényesültek, Horvátország területén nem. Az autonóm horvát ügyekre vonatkozó törvények egy külön horvát gyűjteményben, a „Törvények és Rendeletek Gyűjteményé"-ben jelentek meg horvát nyelven. Azok a törvények, amelyek a Szent Korona egész területén érvényesek voltak: „közös állami ügyeket rendező törvények" néven szerepeltek. Ez az elnevezés azonban nem szabatos. Helyes felfogás szerint voltak magyar birodalmi ügyek s ezzel szemben voltak horvát autonóm ügyek. A magyar birodalmi ügyekre vonatkozólag az 1870: XII. tc. tartalmaz rendelkezést, de 1.§-ában hibás közjogi meghatározást használ, amennyiben azt mondja, hogy a közös magyar-horvát országgyűlésen alkotott törvények magyar és horvát nyelven „szentesítendők". A gyakorlat azonban az volt, hogy a király csak magyar nyelven szentesítette ezeket a törvényeket s ezzel egyidejűleg publikálták őket egy horvát nyelven megjelenő törvénytárban.

Az 1868: XLIV. tc. – az ún. nemzetiségi törvény – alapján a törvények a Magyarország területén élő nemzetiségek nyelvén is kiadandók voltak. E törvény alapján a magyar törvényeket horvát, német és olasz nyelven is kiadták. A trianoni Magyarországon ennek a kérdésnek nincs jelentősége, mert alig vannak nemzetiségeink. A magyar törvények német hiteles fordításban azonban ma is megjelennek, egyrészt azzal a célzattal, hogy a magyarországi német kisebbségek anyanyelvükön ismerjék meg a törvényeket, másrészt pedig azzal a célzattal, hogy a külföldi szakköröknek alkalmuk legyen a magyar törvényeket tanulmányozniok.

[218] Kovachich Márton György (1744–1821) és fia, Kovachich József Miklós (1798–1878) gyűjtötték össze és adták ki azokat a középkori törvénycikkeket, amelyek kimaradtak a Corpus Juris Hungariciből. Lásd Kovachich Márton György, *Vestigia comitiorum apud Hungaros*, Budæ, 1790. és uő. *Supplementum ad Vestigia Comitiorum apud Hungaros, I–III,* Budæ, 1798–1801., továbbá Kovachich Márton György és Kovachich Márton György, *Astraea, complectens subusidia literaria ad historiam legislationis et Jurisprudentiam Hungaricam, I–II.,* Budæ, 1823.

[219] Azaz a szokásjog érvénytelenítette azokat (*desuetudo* = törvényrontó szokás).

[220] Szentiványi Márton *Corpus Juris Hungarici* összeállítása 1696-ban jelent meg.

Mivel 1830-ig Magyarországon a latin volt a hivatalos nyelv, 1836-40-ig a törvények bilingvisek voltak: párhuzamosan latin és magyar nyelven jelentek meg.[221]

A törvény az Országos Törvénytárban való közzétételt követő 15. napon lép hatályba, hacsak maga a törvény kifejezetten eltérő rendelkezést nem tartalmaz. Így kimondhatja, hogy vagy korábban, vagy később fog hatályba lépni, esetleg kihirdetése napján. Lehetséges, hogy a törvény hatálybalépésének időpontja naptárilag van meghatározva, vagy hatálybalépése időpontjának megállapítását külön törvény számára tartja fenn.

Vacatio legis az az idő, amely a kihirdetés és a hatálybalépés között van. A törvény kész törvény, hatályban van a vacatio legis alatt, tehát pl. a 15 nap eltelte előtt is, csak kötelező ereje szünetel. Ha a törvény a 15 nap eltelte előtt nem lenne hatályban, akkor az a rendelkezése sem bírna hatállyal, amely saját kötelező erejének kezdőpontját állapítja meg. De megfordítva is mondhatjuk: a törvény a vacatio legis alatt csak annyiban hatályos, amennyiben saját kötelező erejének kezdőpontját állapítja meg.

Az alaptörvények. Megkülönböztetünk formális és materiális értelemben vett alaptörvényt. A formális értelemben vett alaptörvény fogalmával az ún. írott alkotmánnyal rendelkező országok közjogában találkozunk. Írott alkotmányról akkor beszélünk, ha az alkotmány egy törvényben foglaltatik, vagy ha nem is egy törvényben, de ezek a törvények egyszerre jöttek létre és egymással összefüggésben állapítják meg az illető állam közhatalmi szervezetét. Az európai államoknak írott alkotmányuk van, kivéve Angliát és Magyarországot, amelyek történeti alkotmánnyal rendelkeznek. Ha az írott jogszabályokon kívül szokásjogi tételek is szerepelnek az alkotmányban, s hogyha csak írott törvények szerepelnek, de ezek nem egy időben és egymásra tekintettel jöttek létre, akkor az alkotmányt történeti alkotmánynak nevezzük. A formális alaptörvény fogalmát csupán az írott alkotmányok ismerik. Ezen alaptörvények alatt azokat a törvényeket értik, amelyek különös alakszerűségek között jönnek létre és különleges alakszerűségek között módosíthatók. Az alaptörvények keletkezésére vonatkozó alakszerűség lehet pl. az, hogy más szerv van megbízva az alaptörvények megalkotásával. Az alaptörvények módosítására vonatkozó alakszerűség pl. abban állhat, hogy az alaptörvények esetleg csak speciális szabályok szerint egybehívott országgyűlésen módosíthatók. Pl. az alaptörvények módosítása előtt új választást kell elrendelni s csak az új választásból kikerülő képviselőház módosíthatja az alaptörvényeket; vagy elő lehet írni, hogy az alaptörvények módosításához nem elegendő az egyszerű szótöbbség, hanem 2/3 vagy 3/4 szótöbbségre van szükség; vagy pl. míg a közönséges törvények megalkotásához elegendő 100 képviselő jelenléte, addig az alaptörvények módosításához 150, 200 vagy esetleg az összes képviselő jelenléte szükséges.

Az alaptörvények az írott alkotmánnyal rendelkező államokban magasabb rendű jogot alkotnak, mint a közönséges törvények. Ez a magasabbrendűség abban

[221] Amíg az 1836. évi III. tc. a magyar nyelvet az ország egyik hivatalos nyelvévé tette, addig az 1844. évi II. tc. a magyar nyelvet kizárólagos hivatalos nyelvnek nyilvánította.

nyilvánul meg, hogy a közönséges törvény nem hozhat az alaptörvénnyel ellentétes rendelkezéseket.

A magyar közjog az alaptörvények materiális fogalmát ismeri. Alaptörvények azok a törvények, amelyek tartalmilag különösen fontos rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek tehát a magyar alkotmány sarkalatos intézkedéseit foglalják magukban. Ilyen materiális értelemben vett alaptörvény az 1723: I. és II. tc., amely a trónöröklés rendjét állapítja meg, vagy az 1848: III. tc., amely felállítja a felelős magyar minisztériumot, vagy az 1867: XII. tc., amely Magyarországnak Ausztriához való viszonyát szabályozza.

Mindössze két olyan törvény van a magyar közjogban, amely formális értelemben vett alaptörvénynek tekinthető. Az egyik az 1868: XXX. tc., amely megállapítja Magyarország és Horvátszlavónország közjogi viszonyát, s amely kimondja, hogy csak úgy változtatható meg, amint létrejött: a magyar és a horvát országgyűlés megegyezésével. A második a trianoni békeszerződést becikkelyező 1921: XXXIII. tc. 54. cikke, amely a következőképpen szól:

„Magyarország kötelezi magát arra, hogy a jelen címben foglalt rendelkezéseket alaptörvényül ismeri el, hogy semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz ellentmondásban, vagy ellentétben és hogy ezekkel szemben semmiféle törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés nem lesz hatályos." A szóban forgó cím a kisebbségek védelméről szóló VI. cím, amelynek 60. cikke többek között kimondja, hogy a kisebbségi jogi rendelkezések a Nemzetek Szövetségének Tanácsa többségének hozzájárulása nélkül nem változtathatók meg. Kimondja továbbá azt, hogy a Tanácsban képviselt Szövetséges és Társult Hatalmak kölcsönösen kötelezik magukat arra, hogy nem tagadják meg hozzájárulásukat az említett cikknek egyetlen oly módosításától sem, amelyet a Nemzetek Szövetsége Tanácsának többsége megfelelő formában elfogadott. A fentiekből az következik, hogy a trianoni békeszerződés 54. cikke sem módosítható a közönséges törvényekre megállapított módon, hanem csak különleges módon, a Nemzetek Szövetsége Tanácsának hozzájárulásával. A helyzet tehát az, hogy mintha ennek az indokolásnak alapján tényleg formális alaptörvénnyel állnánk szemben. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk, hogy nem az 1921: XXXIII. tc. az egyetlen törvény, amely nemzetközi szerződést cikkelyez be. Az egyoldalú módosítás kizártsága a nemzetközi szerződésből folyó szükségszerű adottság, ennek következtében az a körülmény, hogy a kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezések csak a Nemzetek Szövetséges Tanácsának hozzájárulásával módosíthatók, semmiképpen sem teszi azokat formális értelemben vett alaptörvénnyé. Az 54. cikkben használt „alaptörvény" elnevezés sem döntő még. Az 54. cikk azonban megmagyarázza azt, hogy mit kell itt alaptörvénynek érteni: „semminemű törvény, rendelet vagy hivatalos intézkedés ezekkel a rendelkezésekkel nem lesz hatályos…" stb. Világosan megállapítható tehát, hogy a kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezések a közönséges törvénynél magasabb jogot alkotnak, ezért az 54. cikket formális értelemben vett alaptörvénynek kell minősítenünk.

A Szent István király emlékét megörökítő törvény[222] is különleges alakszerűségek között jött létre, amennyiben Székesfehérvárott a felsőház és a képviselőház együttes ülésen, megelőző bizottsági tárgyalások nélkül alkotta meg, mégsem tekinthető formális értelemben vett alaptörvénynek, mert a különleges alakszerűségeknek nem az volt a célja, hogy a törvény megváltoztatását nehezebbé tegyék.

A törvény fogalmának kiegészítéséül meg kell említenünk a népköztársaság és a proletárdiktatúra alatt hozott rendelkezéseket. A népköztársaság idején hozott jogszabályok törvényeknek neveztettek és az Országos Törvénytárban is megjelentek. Az 1920: I. tc. a törvényekre vonatkozólag úgy rendelkezett, hogy a népköztársaság és a tanácsköztársaság szerveinek rendelkezései érvénytelenek, s az Országos Törvénytárból töröltetnek. A nemzetgyűlés azonban felhatalmazta a minisztériumot, hogy a népköztársaság szerveinek rendelkezéseit, amennyiben a jogrend és a jogbiztonság érdekében szükséges, az alkotmány keretében saját felelősségére ideiglenesen hatályban tarthassa. Addig is, amíg a minisztérium e tárgyban intézkedik, a népköztársaság szerveinek rendelkezései ideiglenesen alkalmazásban maradnak, amennyiben az alkotmánnyal vagy a törvényekkel és a szokásjoggal nem ellenkeznek. A néptörvények tehát nem saját erejüknél fogva, hanem az 1920: I. tc. rendelkezései alapján maradtak hatályban.

2. A rendelet. Rendelet az az állami akaratkijelentés, amely a végrehajtóhatalom fő szerveitől ered. A végrehajtóhatalom fő szervei: államfő (király, kormányzó) és a minisztérium. A kibocsátóra tekintettel megkülönböztethetünk államfői-, miniszertanácsi vagy összminisztériumi és miniszteri rendeleteket. A hierarchikus sorrend is ez, tehát az államfői rendelet a legerősebb, mert módosíthatja a minisztertanácsi és a miniszteri rendeleteket, fordítva azonban ez nem lehetséges, a minisztertanácsi rendelet módosíthatja a miniszteri rendeletet, a miniszteri rendelet azonban nem módosíthatja a minisztertanácsi rendeletet sem.

A királyi rendeleteknek több faját különböztetjük meg: a) a szorosabb értelemben vett királyi rendelet, b) királyi leirat, c) királyi kézirat, d) legfelsőbb elhatározás és e) királyi manifesztum. Mivel ezek a rendeletek a magyar közjogban jelentőségüket vesztették, részletesebb tárgyalásuk felesleges.

Fenti formális osztályozáson kívül tartalmuk szerint is csoportosíthatjuk a rendeleteket. Tartalmuk szempontjából vannak olyan rendeletek, amelyek nem tartalmaznak jogszabályokat, hanem csak alsóbb hatóságokhoz intézett utasításokat. Ezeket nevezzük közigazgatási rendeleteknek. A jogforrások tanában azonban a rendeletek másik csoportja, a jogot tartalmazó rendeletek foglalhatnak helyet.

A jogot tartalmazó rendeletek a törvény, mint magasabb jogforrás mellett betöltött szerepük szempontjából lehetnek törvényhelyettesítő és törvénykiegészítő rendeletek. A törvényhelyettesítő rendeletek olyan kérdésekre vonatkozólag tartalmaznak jogszabályokat, amelyekre nézve nincs törvény. Tehát, helyettesítik a nem létező törvényt. A törvénykiegészítő rendeletek olyan részletkérdésekre vonatkozóan

[222] 1938. évi XXXIII. tc. Szent István király dicső emlékének megörökítéséről.

tartalmaznak jogszabályokat, amelyekről a törvény elnézés vagy mulasztás folytán nem tartalmaz intézkedéseket, vagy pedig a törvény tudatosan nem akar szabályozni egy kérdést a részletekbe menően, hanem a végrehajtó hatalomra bízza, hogy a törvény hézagait az élet tényleges szükségleteinek megfelelően kiegészítse.

Pótrendeletről vagy törvénypótló rendeletről is szoktak még beszélni. Ez az elnevezés azonban nem szabatos, mert mind a törvényhelyettesítő, mind pedig a törvénykiegészítő rendeletek lehetnek „pótló" rendeletek. Helyesebb tehát inkább mellőzni a rendeleteknek ezt az elnevezését. Mind a törvényhelyettesítő, mind pedig a törvénykiegészítő rendeletnek a célja kiegészítés, pótlás, a törvényhelyettesítő rendelet azonban az írott jogrend hézagait, a törvénykiegészítő rendelet pedig a törvényben lévő hézagokat van hivatva kiegészíteni.

A rendeletek között vannak ún. törvényvégrehajtó rendeletek. Rendszerint minden törvény utolsó szakasza tartalmaz intézkedést a törvény végrehajtása tárgyában oly értelemben, hogy a törvény végrehajtásával vagy a minisztériumot, vagy pedig valamelyik minisztert bízza meg. A végrehajtási rendeletek nem képeznek külön csoportot a rendeletek között. A végrehajtási rendelet rendszerint vegyes típusú rendelet. Bizonyos részeiben közigazgatási, más részeiben pedig törvénykiegészítő rendelet, mert vannak benne egyrészt az alsóbb hatósághoz intézett egyszerű utasítások, másrészt pedig jogszabályok, amelyek a törvény hézagait vannak hivatva kiegészíteni.

Bár a törvény magasabb rendű jogforrás, mint a rendelet, kivételesen előfordul, hogy a rendelet törvényt módosít, vagy hatályon kívül helyez. Az állam életérdekei néha elkerülhetetlenül szükségessé teszik azt, hogy a végrehajtó hatalom fő szervei rendeletileg olyan intézkedéseket tegyenek, amelyeknek megtétele tulajdonképpen a törvényhozás hatáskörébe tartozik. A törvényhozás ui. nem alkalmas a gyors intézkedés megtételére, s ha erre sürgős szükség van, akkor a minisztérium szükségrendeletet ad ki. A szükségrendelet kiadása törvénysértés, s ezért a törvénysértésért a minisztériumnak vállalnia kell a felelősséget az országgyűlés képviselőházával szemben. A képviselőház jogosult a minisztériumot vád alá helyezni a törvénysértő magatartásért. Ha azonban a végszükség esetét látja fennforogni, amikor is a törvénysértés a konkrét esetben nem büntethető, eltekint a vád alá helyezéstől és a szükségrendeletet utólagosan jóváhagyja.

A törvény hatályát felfüggesztő vagy törvénymódosító rendeleteknek a szükségrendeleteken kívül másik csoportját a törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendeletek képezik. A törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendeletek közül a magyar közjog szempontjából azok bírnak jelentőséggel, amelyek – a szükségrendelethez hasonlóan – a törvényt módosítják vagy hatályát felfüggesztik. A két rendelettípus között az a különbség, hogy míg a szükségrendeletnek nincs törvényes alapja, addig a törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendelet törvényes alapokon nyugszik. Utóbbi esetben a törvényhozás a maga hatáskörét átadja a minisztériumnak, hogy az bizonyos körülmények között és bizonyos feltételek mellett helyette járhasson el.

Megtörténik, hogy a törvényhozás olyan rendelet kiadására ad a minisztériumnak felhatalmazást, amely rendelet nem módosítja, és nem helyezi hatályon kívül a törvényt, hanem megmarad a törvény keretei között. Egy ilyen rendelet kiadásához a minisztériumnak nincs szükséges törvényes felhatalmazásra, mert a törvény keretei között bármikor alkothat jogot. Az ilyen rendeletek jogi természetüket tekintve törvényhelyettesítő vagy törvénykiegészítő rendeletek. A kérdés csak az, hogy vajon a minisztérium az ilyen rendeletet újabb törvényes felhatalmazás nélkül módosíthatja-e? Minthogy a kormánynak nincs szüksége törvényes felhatalmazásra ahhoz, hogy a törvény keretei között rendeleteket adhasson ki, ennek a törvényes felhatalmazásnak tulajdonképpen semmi jelentősége nincs. Ezért az ilyen rendeletet a kormány bármikor módosíthatja a törvényhozás felhatalmazása nélkül is. Nagyobb jelentősége volt ennek a kérdésnek akkor, amikor Magyarország és Ausztria között reálunió állott fenn.

Mint a többi európai közjogokban, úgy a magyar közjogban is az a tendencia észlelhető, hogy a végrehajtó hatalom hatásköre állandóan nő a törvényhozó hatalom hatáskörének rovására. Szükségesnek látszott tehát részletes intézkedéseket tenni az esetleges visszaélések megakadályozására.

Az első ily irányú törvény az 1912: LXIII. tc., amely a háború esetére szóló kivételes felhatalmazásról szól. E tc. megadja a kormánynak a jogot arra, hogy háború esetén, vagy ha szükséges, már a háború fenyegető veszélyének okából kivételes hatalmat vegyen igénybe. A világháború alatt a kormány élt is ezzel a jogával. Hogy a kivételes hatalommal a kormány vissza ne éljen, a tc. kimondja azt is, hogy ha a kormány a kivételes hatalmat a háború fenyegető veszélyének okából veszi igénybe és az igénybevételtől számított 4 hónapon belül a háború nem tör ki, akkor a kivételes hatalom meg fog szűnni.

Az 1920: VI. tc. a kormány részére adott kivételes hatalmat egy évvel meghosszabbította a trianoni békeszerződés hatályba lépése utáni, tehát nem háborús időre is.

Az 1922: XVII. tc. 6.§-a a kivételes hatalom további fenntartásáról intézkedik: „Felhatalmaztatik a kormány, hogy a kivételes hatalom alapján kibocsátott azon rendelkezéseket, amelyek még hatályon kívül nem helyeztettek, valamint a gazdasági élet teljes szabadságának visszaállítására irányuló átmenet időtartama alatt ideiglenesen hatályban tarthassa és a szükséghez képest módosíthassa vagy kiegészíthesse. Köteles azonban a kormány azokat a rendelkezéseket, amelyek fenntartásának szükségessége időközben megszűnik, azonnal hatályon kívül helyezni. Köteles továbbá a kormány a kivételes hatalom alapján kibocsátott mindazokra a rendelkezésekre vonatkozólag, amelyeket ideiglenesen hatályban tartott, amennyiben fenntartásuk a jelen §-ban megszabott hat hónapi határidőn túl is szükséges, a jelen törvény életbe lépésétől számított négy hónapon belül az azokban szabályozott viszonyok törvényes rendezése végett törvényjavaslatot terjeszteni a nemzetgyűlés elé." Fenti tc.-ben érintett kérdésekre nézve a minisztérium a törvényben megszabott négy hónapon belül törvényjavaslatokat terjesztett a nemzetgyűlés elé, ezeket azonban a nemzetgyűlés nem tárgyalta. A minisztériumnak az volt az álláspontja, hogy ezek

a kivételes hatalom alapján kiadott rendeletek továbbra is hatályban maradnak. S tényleg a minisztérium éveken keresztül hatályban is tartotta őket. A m. kir. Kúria egy konkrét esetből kifolyóan megállapította, hogy ezek a rendeletek hatályban vannak, s érvényes jogszabályokat tartalmaznak, mert a hatályban maradás feltétele az volt, hogy a minisztérium négy hónapon belül törvényjavaslatokat terjesszen az illető kérdésekre nézve a nemzetgyűlés elé. A m. kir. Közigazgatási Bíróság éppen ellentétes álláspontra helyezkedett, amennyiben kimondotta, hogy ezek a rendeletek nincsenek hatályban azért, mert bár a minisztérium előterjesztette ugyan a törvényjavaslatokat négy hónapon belül, a nemzetgyűlés azonban ezeket nem tárgyalta le. Igaz ugyan, hogy a törvény csak a törvényjavaslatok beterjesztését írja elő a hatályban maradás feltételeként, kétségtelen azonban, hogy a törvényhozásnak az lehetett az intenciója, hogy ezek a törvényjavaslatok ne csak benyújtassanak, hanem törvénnyé is legyenek.

Ugyancsak a törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendeletekkel kapcsolatban kell megemlítenünk az 1924: IV. tc.-t is, amely az államháztartás egyensúlyának helyreállításáról szól. E tc. 2.§-a kifejezetten megállapítja azt, hogy a kormánynak joga van törvénnyel ellentétes rendeletek kibocsátására a költségvetési egyensúly helyreállítása érdekében: „..megadatik úgy a jelenlegi, mint minden ezt követő kormánynak a teljes felhatalmazás…arra, hogy a jelen törvényben és a jelen szakasz kiegészítő részeként a törvényhez csatolt mellékletekben részletezett intézkedéseket megtehesse. Az e végből szükséges intézkedések rendelettel – a fennálló és ide vonatkozó törvényektől eltérően is – foganatosíthatók." Ez a rendelkezés is csak bizonyos időre szólt.

Újabb felhatalmazási törvényünk az 1931: XXVI. tc., amely a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szól: „Az országgyűlés jóváhagyta a minisztériumnak azt a rendelkezését, amellyel a pénzintézetek pénztárainak az 1931. évi július hó 14., 15. és 16. napján zárva tartását elrendelte; jóváhagyja továbbá mindazokat a magánjogi, büntetőjogi és eljárási rendelkezéseket, amelyeket a minisztérium, vagy valamelyik miniszter az elrendelt bankszünnapok következtében szükségessé vált rendelkezésként tett."

„A minisztérium, illetőleg a rendeletet kibocsátó miniszter a most jóváhagyott rendelkezéseit kiegészítheti, módosíthatja, hatályon kívül helyezheti és a szükséges átmeneti szabályokat megállapíthatja."

„A minisztérium mindaddig, amíg azt a gazdasági és hitelélet rendjének megóvása szükségessé teszi, a célok érdekében rendelettel magánjogi és eljárási, úgyszintén a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb rendelkezéseket is tehet."

E törvény hatálya 1932. június végén lejárt. Azóta azonban a törvényhozás évről-évre meghosszabbítja ezt a felhatalmazást, s ezek alapján a kormány jelenleg is jogosítva van oly rendeleteket kiadni, amelyek megalkotása a törvényhozás hatáskörébe tartozik.

Ezt a felhatalmazást az 1938: XV. tc. – az első zsidótörvény – kiterjesztette a termelés folytonosságának biztosítása érdekében szükséges intézkedésekre. E törvény-

hez csatlakoznak azután az újabb törvények: a Felvidék visszacsatolásáról szóló 1938: XXXIV. tc., a Kárpátalja visszacsatolásáról szóló 1939: VI. tc., amelyeknek egymással egyező rendelkezése a következő: „Felhatalmaztatik a m. kir. minisztérium, hogy a visszacsatolt felvidéki (kárpátaljai) területekre vonatkozólag a törvényhozás további rendelkezéséig megtehesse mindazokat a rendelkezéseket, amelyek a visszacsatolt területek közigazgatásának, törvénykezésének, közgazdaságának és általában egész jogrendszerének az ország fennálló jogrendszerébe való beillesztése végett szükségesek. A m. kir. minisztérium megteheti ezeket a rendelkezéseket az esetben is, ha azok egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartoznának:" A minisztérium felhatalmazása tehát csak a visszacsatolt Felvidékre és Kárpátaljára vonatkozik. E törvények alapján a minisztérium nem adhat ki olyan rendeletet, amelynek hatálya az egész ország területére kiterjed. E két törvény alapján nyert felhatalmazás annyiban különbözik az 1931: XXVI. tc. és az 1939: II. tc. által kapott felhatalmazástól, hogy a minisztériumnak ide vonatkozó ténykedése nem esik a 36-os országos bizottság ellenőrzése alá.

A honvédelemről szóló 1939: II. tc. a háború, illetőleg a háborús veszély esetére adja meg a minisztériumnak a kivételes felhatalmazást. E törvény életbelépésével az 1912: LXIII. tc. hatályát vesztette. A törvény hatodik része (141.§) a következőképpen szól:

– „Háború idején, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében a minisztérium, valamennyi tagjának felelőssége mellett a törvényhozás további rendelkezéséig a szükség mértékéhez képest megteheti az alábbi §-okban meghatározott rendelkezéseket (kivételes hatalom).
– Ha a késedelemben veszély van, a minisztérium kivételes hatalom ideje alatt az alábbi §-okban foglalt felhatalmazások körén túlmenően is megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges, s evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg.
– Az előző bekezdésben foglalt felhatalmazás alapján az állami főhatalom szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági és községi önkormányzat rendszerét módosító vagy megszüntető rendelkezéseket kibocsátani, továbbá az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenően anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani nem lehet.
– A második bekezdés alapján kibocsátott rendeleteket haladéktalanul be kell mutatni az alábbi rendelkezések értelmében az országgyűlés mindkét házából alakítandó országos bizottságnak, amelynek összehívása iránt elnökei nyolc napon belül intézkednek.
– Az országos bizottság 36 tagból áll (az 1931: XXVI. tc. szerint 33 tagból állt), akik közül 24 (23) tagot az országgyűlési képviselők sorából az országgyűlés felsőháza választ. Az országos bizottság az országgyűlés elnapolása alatt, valamint annak esetleges feloszlatása után is működik, utóbbi esetben addig, amíg az új ország-

gyűlés az országos bizottságot újból meg nem alakítja. Az országos bizottság a képviselőház, illetőleg a felsőház által kiküldött tagok sorából egy-egy elnököt, továbbá egyenlő számban elnökhelyetteseket, előadókat és jegyzőket választ. A képviselőház kiküldötteinek sorából választott elnök (elnökhelyettesek) és a felsőház kiküldötteinek sorából választott elnök (elnökhelyettesek) együttesen elnökölnek. Az országos bizottság a tanácskozásain való részvételre olyan szakértőket is meghívhat, akik az országgyűlésnek nem tagjai. Az ilyen meghívottaknak szavazati joguk nincs. Az országos bizottságra egyébként a képviselőház házszabályainak a bizottságokra vonatkozó szabályai megfelelően irányadók.

– Az országos bizottság hatásköre arra terjed ki, hogy a bemutatott rendeletek helyességét és célszerűségét megvizsgálja és arra vonatkozólag véleményét nyilvánítsa. Az országos bizottság a minisztériumtól felvilágosításokat kérhet, amelyeket a minisztérium köteles megadni; javaslatokat tehet a minisztériumnak a bemutatott rendeletek végrehajtása körében kívánatos és célszerű intézkedésekre, végül javasolhatja az országgyűlésnek a bemutatás alá eső rendeletek és azok végrehajtása körében a minisztérium felelősségre vonását. Az országos bizottság valamely javaslatának tárgyalása végett elhatározhatja az országgyűlés mindkét házának összehívását. Ebben az esetben az országgyűlés két Házának elnökei a képviselőház és felsőház összehívása iránt az országos bizottság határozata alapján haladéktalanul intézkedni kötelesek. Az országos bizottság működése az országgyűlésnek a minisztériummal szemben fennálló ellenőrző és felelősségre vonó jogkörét nem érinti. Az országos bizottság határozata a rendeletek hatályát nem érinti és az azok végrehajtására vonatkozó intézkedéseket nem akadályozza."[223]

Az 1931: XXVI. tc.-kel összehasonlítva a kormánynak a kivételes hatalomra vonatkozó jogát, azt látjuk, hogy míg az 1931: XXVI. tc. alapján a minisztérium elvileg előzetesen köteles bemutatni a 33-as bizottságnak a kiadandó rendeletet, s csak sürgős szükség esetén áll fenn annak lehetősége, hogy a bizottság előtt való letárgyalás előtt adhatja ki, addig az 1939: II. tc. értelmében a rendelet kiadásával egyidejűleg köteles azt bemutatni a 36-os bizottságnak.

További eltérés az, hogy míg az 1931: XXVI. tc. szerint az országos bizottság elnöke az országos bizottságot haladéktalanul összehívta, az 1939: II. tc.-ben a 8 napon belül való összehívás kötelezettsége van megállapítva. – Az 1931: XXVI. tc. szerint az országos bizottság a minisztérium által tervbe vett intézkedés helyességét és célszerűségét vizsgálta és arról véleményét nyilvánította. A minisztériumtól felvilágosításokat kérhetett, amelyeket a minisztérium köteles volt megadni. A minisztérium által beterjesztett intézkedések körén túl is figyelmeztethette úgy a minisztériumot, mint az országgyűlést a jelen törvény végrehajtása során tapasztalt hiányokra, javaslatot tehetett mind a minisztériumnak, mind az országgyűlésnek a jelen törvény végrehajtása körében kívánatos és célszerű intézkedésekre. Az 1939:

[223] A betoldott szöveg nem idézi minden esetben szó szerint a törvény 141. §-ának rendelkezéseit.

II. tc.-ben az országos bizottság hatásköre ezen a ponton is bizonyos megszorítást szenved: „Az országos bizottság a minisztériumtól felvilágosításokat kérhet, amelyeket a minisztérium köteles megadni; javaslatokat tehet a minisztériumnak a bemutatott rendeletek végrehajtása körében kívánatos és célszerű intézkedésekre."

A minisztérium számára törvényerejű rendeletek kiadására adott felhatalmazás az alkotmányosság szempontjából aggodalmat rejt magában. A kormány rendeletalkotási jogának kiterjesztése a parlament jelentőségét csökkenti. Ez a rendszer vezet a diktatúrához. A diktatúra jellemzője az, hogy a jogszabályok kibocsátása a nemzet közreműködése nélkül történik; nincsenek törvények, a legmagasabb jogforrás a rendelet; a végrehajtó hatalom (a kormány) gyakorolja a törvényhozó hatalmat. Magyarországon a 36-os bizottság és az országgyűlés működése megakadályozza egy parancsuralom kialakulását.

A rendeletet – a törvényhez hasonlóan – promulgálják, ami a hivatalos lapban (Budapesti Közlöny) való közzététellel történik. A rendelet a közzétételtől számított 8. napon lép hatályba, feltéve, ha maga a rendelet ellentétes intézkedéseket nem tartalmaz. A rendeletek összegyűjtve megjelennek a Rendeletek Tárában is; a Rendeletek Tárában való megjelenés azonban csak a publikáció jogi természetével bír.

3. Helyhatósági szabályrendeletek (statútumok). A magyar közjog értelmében az önkormányzati testületek a kormányzati teendőkön felül jogszabályokat is alkothatnak. Önkormányzati testületek a törvényhatóságok és a községek. A törvényhatóságok lehetnek vármegyei és városi törvényhatóságok. Városi törvényhatóságok a szabad királyi városok, amelyek közigazgatásilag nem tartoznak hozzá a vármegyéhez. A községeknek három kategóriája van: a) megyei városok, b) nagyközségek és c) kisközségek. A megyei város – szemben a törvényhatósági jogú várossal – hozzá tartozik a vármegyéhez, ki van azonban véve a járási szervezetből; tehát, nem tartozik a főszolgabíró hatáskörébe. A kis- és nagyközség benne van a járási szervezetben; a különbség közöttük az, hogy a nagyközségnek saját jegyzője van, míg több kisközség alkot egy körjegyzőséget.

Az önkormányzati testületek helyhatósági szabályrendeleteket (statútumokat) alkothatnak. Ezek a szabályrendeletek nem egyenlő értékűek. A törvényhatósági szabályrendeletek magasabb rangúak, mint a községi szabályrendeletek. Tehát a vármegyei törvényhatósági szabályrendelet módosíthatja a községi szabályrendeletet, a községi szabályrendelet azonban nem módosíthatja sem a városi, sem a vármegyei törvényhatósági szabályrendeletet. A városi törvényhatósági szabályrendelet községi szabályrendeletet nem módosíthat, mert a városi törvényhatóság szabályrendelete csak a városi törvényhatóság területén érvényes s nem terjed ki nagy- és kisközségek területére. Nem lehet azt sem mondani, hogy a megyei városi szabályrendelet módosíthatja a nagyközségi, ez pedig a kisközségi szabályrendeletet, mert mindegyik más-más területen érvényes, s a közvetlenül felettük álló jogforrás a megyei törvényhatósági szabályrendelet.

A szabályrendeletek magasabb hatóság jóváhagyására szorulnak. Az önkormányzati testületek jogalkotó hatalma tehát magasabb szervek ellenőrzése alá van

helyezve. (Ugyanezt láttuk a törvényes felhatalmazás alapján kiadott rendeleteknél is, ahol az ellenőrzést a 36-os bizottság gyakorolja. Egyéb rendeletek azonban nem szorulnak magasabb szerv ellenőrzésére.) A törvényhatósági szabályrendeletet a belügyminiszter, esetleg – ha speciális kérdésről van szó –, az illetékes miniszter hagyja jóvá. A községi szabályrendeletek jóváhagyása a vármegyei törvényhatóság hatáskörébe tartozik.

A törvényhatósági szabályrendeleteknek két típusát különböztetjük meg a szerint, hogy vajon az illető törvényhatóság a szabályrendeletet egy törvény vagy rendelet utasítása alapján, vagy pedig saját belügyeire vonatkozó kérdésben saját kezdeményezésére alkotta-e meg. A törvény vagy rendelet utasítása alapján alkotott törvényhatósági szabályrendeletet a belügyminiszter (szakminiszter) a helyesség és a célszerűség szempontjából vizsgálja meg. Lehetnek ui. olyan esetek, amikor egy kérdés rendezése a különböző törvényhatóságokban eltérő szabályozást igényel. Ilyenkor a kérdés rendezését a törvényhatóságokra bízza a törvény vagy rendelet, s az ilyen utasításra alkotott szabályrendeleteket a miniszter a helyesség és a célszerűség szempontjából vizsgálja felül. A saját belügyekben alkotott szabályrendeleteket a miniszter a jogszerűség szempontjából vizsgálja meg: vajon a törvényhatóság nem lépte-e túl autonómiája körét, nem tett-e olyan intézkedést, amely ellentétben van a törvénnyel vagy rendelettel? Amennyiben nem, akkor a miniszter ezeket a szabályrendeleteket jóváhagyja, míg a felsőbb utasításra alkotott szabályrendeleteket bemutatási záradékkal szokta ellátni.

A községi szabályrendelet a vármegyei törvényhatósághoz terjesztendő fel, s a törvényhatósági bizottság közgyűlése vizsgálja annak jogszerűségét és helyességét. A községi rendelet hallgatólagosan is jóváhagyható: amennyiben a törvényhatósági bizottság közgyűlése legközelebbi ülésén nem foglal állást a községi statútummal szemben, az jóváhagyottnak tekintendő.

4. A képviselőház és felsőház házszabályai. Az 1848: IV. tc. felhatalmazása alapján mind a felsőház, mind a képviselőház saját belső ügyeire vonatkozóan (szervezet, tanácskozási rend) jogszabályokat alkothat. Ellentétben a törvényalkotástól, a házszabályok alkotásánál a felsőház és képviselőház önállóan szerepelnek külső jogforrás gyanánt, mert minden más szerv közreműködése nélkül önmaguk alkothatnak jogszabályokat. Ezeket a szabályokat közjogi szabályoknak kellene tekintenünk még akkor is, ha tisztán csak a ház tagjaira vonatkozóan állapítanának meg bizonyos jogokat és kötelezettségeket. Egy olyan nagyjelentőségű közhatalom gyakorlására hivatott szervnek, mint aminő az országgyűlés két háza, a belső szervezete szükségképp közjogi probléma. De ettől eltekintve megvan annak az elvi lehetősége, hogy e szabályoknak a házon kívül is legyen jelentőségük. Az elvi lehetőség azt jelenti, hogy nem a jelenleg hatályban lévő házszabályokban találjuk ezeket a rendelkezéseket, de nincs kizárva annak elvi lehetősége, hogy a házszabályok nagyjelentőségű és a házon kívül kiható jelentőségű jogszabályokat alkossanak. Jelenleg a képviselőválasztások érvényessége feletti bíráskodás a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. Korábban azonban a képviselőház hatáskörében volt ez a nagyjelentőségű funkció, s a

házszabályok rendezték az ide vonatkozó eljárást. Ez az eljárás pedig nemcsak arra a képviselőre vonatkozott, akinek a mandátumát megtámadták, hanem a mandátum ellen panaszt emelőkre is. Jelenleg is van azonban a képviselőháznak a házon kiható hatásköre, amelyre vonatkozó eljárást a házszabályok szabályozzák. Ha a közigazgatási bíróság egy mandátum ellen beadott panasz tárgyalása során arról győződik meg, hogy az illető kerületben nagyfokú visszaélések fordultak elő, erről jelentést tesz a képviselőháznak, amely bizottságot küld ki a tényállás kiderítésére, s amennyiben a bizottság úgy látja, hogy az illető kerületben tényleg nagyfokú visszaélések történtek, büntetésképpen felfüggeszti az illető kerület képviselőküldési jogát.

Saját belső rendjére vonatkozólag azonban mindkét ház nemcsak írásba foglalt jogszabályokat alkothat, hanem szokásjog is kialakulhat. Ez az ún. parlamenti gyakorlat, amely ugyanolyan erővel bír, mint a házszabályok.

A házszabályok a jogforrások hierarchiájában különleges helyet foglalnak el. A jogforrások élén áll a törvény. A törvény által nyitva hagyott terület két külön részre oszlik: egy egészen kis területen a két ház alkot jogot, a másik, a nagyobbik területen pedig a rendelet. A házszabály tehát a törvénynél gyengébb jogforrás, a rendeletnél azonban nem, mert rendelettel nem lehet a házszabályokat megváltoztatni és viszont. Nem lehet azonban a rendeleteket és a házszabályokat egyenértékű, konkuráló jogforrásoknak sem nevezni, mint pl. a törvényt és a szokásjogot, amelyek egyazon területen alkothatnak jogot. Érdekes jelenség az, hogy míg a törvényt és a szokásjogot más-más szerv hozza létre, addig a parlamenti gyakorlatot és a házszabályokat ugyanaz a szerv.

5. A szokásjog. A szokásjogot a nép hozza létre úgy, hogy hosszú időn keresztül ugyanazoknak a szabályoknak szem előtt tartásával jár el, azzal a meggyőződéssel, hogy amikor ezt teszi, akkor jogszerűen cselekszik. A szokásjog keletkezésének első lényeges kelléke az, hogy benne a nép jogi meggyőződése jusson kifejezésre. Második kellék a hosszú időn keresztüli, harmadik pedig a normák következetes alkalmazása. Werbőczy István a szokásjognak következő három kellékét állapította meg: 1.) ésszerűség (rationabilitas), 2.) a cselekmények gyakori ismétlődése (frequentia actuum) és 3.) a hosszabb időn keresztül való megnyilvánulás (tempus debitum).

   Hogy a szokásjognak a magyar közjogban milyen nagyjelentőségű szerepe van, az kifejezésre jut többek között az 1791: X. tc.-ből is, amely kimondja, hogy Magyarország tulajdon törvényei és szokásai szerint kormányzandó; továbbá az 1869: IV. tc.-ből, amely szerint a bíró a törvény, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendelet, a törvényes erejű szokás alapján tartozik eljárni és ítélni. A koronázás alkalmával a király esküvel ígéri meg azt, hogy az ország minden rendű lakosait régi jó és helybenhagyott szokásaiban megtartja. A szokásjog a magyar közjogban a törvénnyel egyenértékű jogforrás. A törvény és a szokás egymásközti viszonyában az a helyzet, hogy mindig a később alkotott jogszabály érvényesül.

   Ha a törvénnyel szemben kialakul egy szokásjog, akkor ez lesz az irányadó; viszont a törvény is bármikor megszüntetheti a szokásjogot.

A szokásjog további szerepe az, hogy a törvény rendelkezéseit kiegészítheti, másrészt pedig magyarázza a törvényt. A rendelet is kiegészítheti a törvény rendelkezéseit, törvényt azonban nem magyarázhat.

Mivel a bíró a törvénynek és a törvényerejű szokásnak megfelelően köteles eljárni, ezért nem alkothat jogot. Jogalkotó hatalma magának a népnek van. A népnek ez a hatalma a bírói gyakorlatban jut kifejezésre. A szokásjogot tehát a nép hozza létre, a bíróság azonban az a szerv, amely a népnek ezt a jogi meggyőződését észreveszi, és ítéleteiben kifejezésre juttatja.

A jogforrások tanában további kérdés az, hogy van-e a döntvénynek jogforrási jelentősége? A döntvény és az ítélet két különböző fogalom. A döntvényben mindig elvi jelentőségű kérdésnek eldöntése foglaltatik olyan hatállyal, hogy hasonló, a jövőben felmerülő esetekben a bíróság ugyanilyen értelemben fogja ítéletét meghozni. Az ítélet mindig csak egy konkrét kérdésre vonatkozik s éppen ezért a jövőre kiható jelentősége nincs. Régebben a Kúrián kívül az ítélőtáblaknak is volt döntvényalkotási joguk, az 1912: LIV. tc. értelmében azonban csak a Kúriát illeti meg a döntvényalkotási jog; a Kúrián kívül a közigazgatási bíróságoknak is van döntvényalkotási joga.

Az 1912: LIV. tc. 75.§-a azt a nagyjelentőségű rendelkezést tartalmazza, hogy a Kúria döntvényeit az összes bíróságok követni kötelesek; e döntvényeket a Budapesti Közlönyben közzé kell tenni a kötelező erejük a közzétételtől számított 15. napon kezdődik. Kérdés az, hogy ezekkel az intézkedésekkel nem adott-e a törvény a Kúriának jogalkotó hatalmat?

A döntvény jogforrási jellege mellett szól elsősorban az a körülmény, hogy a döntvény az alsó bíróságokra kötelező, továbbá, hogy a döntvényt kihirdetik s a kihirdetéstől számított 15. napon lép hatályba. Jogforrási jellege ellen szól az, hogyha a Kúriának volna is jogalkotó hatalma, ez mindig csak egy tényleg felmerülő konkrét esettel kapcsolatosan gyakorolható. Ezzel szemben a többi jogforrást (törvényt, rendeletet, stb.) nem konkrét esetből kifolyóan hozzák, hanem a jövőben felmerülő kérdéseket óhajtják szabályozni. A döntvény jogforrási jellege ellen szól az is, hogy a Kúria a döntvényeket megindokolni tartozik éppúgy, mint az ítéleteket. A törvényjavaslatnak is van indoklása, a törvénynek azonban nincs. A törvényjavaslat indokolása a törvényalkotóhoz van intézve, hatása pedig a jog megalkotása előtt érvényesül, míg a kúriai döntvény indokolása a bíróságokhoz, tehát a jogalkalmazókhoz van intézve.

Döntő momentum az, hogy a döntvények csupán az alsó bíróságokat s nem az érdekelt jogalanyokat kötelezik. A másik momentum az, hogy a jogszabály olyan hatályú, hogy az abban foglalt normának a cselekmény elbírálásánál való érvényesülésére biztosan lehet számítani. Általános elv az, hogy a jogszabálynak nem lehet visszaható ereje. Ez azt jelenti, hogy a jogszabályt csak olyan esetek elbírálásánál lehet irányadónak venni, amelyek a jogszabály hatályba lépése után merültek fel. A jogérzettel ellenkeznék az, ha egy régebben elkövetett cselekményt, amely az elkövetéskor nem volt büntetendő, egy később alkotott törvény alapján – amely azt büntetendő cselekménnyé nyilvánítaná – bíráljanak el.

A döntvénynek visszaható ereje van. Ha ui. a Kúria egy konkrét esettel kapcsolatban szükségesnek látja a döntvény megváltoztatását, akkor új döntvényt alkot a régi döntvény érvényben léte idején elkövetett cselekményt az új döntvény alapján bírálja el. A döntvény tehát nem jogforrás, hanem a bíróságokat kötelező törvénymagyarázat. Nem autentikus (hiteles) magyarázat, mert hitelesen csak a jogalkotó magyarázhat, de több, mint doktrinális magyarázat, mert ennek kötelező ereje nincs, míg a döntvénynek van.

Döntvényeket alkothat a közigazgatási bíróság is. Ezek a döntvények azonban a közigazgatási hatóságokat nem kötelezik, csupán magát a közigazgatási bíróságot.

A jogforrások kérdésével kapcsolatban vizsgálat tárgyává kell tennünk az államszerződések jogforrási minőségét. A nemzetközi szerződésekkel, mint külső államszerződésekkel szemben a magyar közjog megkülönböztetett belső- vagy államalkotó szerződéseket. Ferdinandy Géza a belső államszerződéseknek több faját különböztette meg, amelyek mindegyikének közös jellemvonása, hogy az állam egyes fő tényezői között jönnek létre.[224] 1.) Megkülönböztetett olyan államszerződéseket, amelyek a király vagy a dinasztia és a nemzet, illetve a király és az országgyűlés között jöttek létre (pl. a pragmatica sanctio). 2.) Belső államszerződések azok, amelyek egyrészt a király, másrészt a nemzet ama része között jöttek létre, amelyet a bizonyos politikai mozgalmak, szabadságharcok kapcsoltak össze (a bécsi és a linzi béke, amelyek a király és Bocskay István, a király és I. Rákóczi György között jöttek létre). 3.) Azok az államszerződések, amelyek a magyar állam és annak valamely különállással bíró részei között köttettek (1868: XXX. tc.,[225] l. alább is.).

Polner Ödön fejtette ki ennek a dualisztikus elméletnek a tarthatatlanságát.[226] 1.) Nem lehet a pragmatica sanctiot államszerződésnek tekinteni, mert igaz ugyan, hogy két megegyező akarat hozta létre, ez a két akarat azonban nem két külön jogi személynek az akarata, hanem ugyanazon jogi személy két szervének az akarata. Ha a pragmatica sanctio-t a király és a nemzet közötti szerződésnek tekintenénk, akkor minden törvényt ilyen szerződésnek kellene tekintenünk, mert minden törvényhez szükséges egyrészről a király, másrészről az országgyűlés hozzájárulása. 2.) A bécsi és a linzi béke a szó szoros értelmében vett államszerződések voltak Magyarország és Erdély között, mert Bocskay István és I. Rákóczi György Erdély fejedelmei voltak. 3.) Az 1838: XXX. tc., amely Magyarország és Horvátszlavónország közötti viszonyt szabályozza, nem tekinthető államalkotó szerződésnek, hanem formális értelemben vett alaptörvénynek.

Végeredményben tehát megállapíthatjuk, hogy államalkotó szerződésekről, mint a magyar közjog forrásairól nem lehet szó.

[224] Ferdinandy Geyza, *A magyar alkotmányjog tankönyve*, Franklin-Társulat, Budapest, 1911. 31–32.

[225] Az 1868. évi XXX. törvénycikk „a Magyarország, s Horvát-, Szlavon és Dalmátországok közt fenforgott közjogi kérdések kiegyenlítése iránt létrejött egyezmény beczikkelyezéséről" (közkeletű elnevezéssel: a magyar–horvát kiegyezésről) szólt.

[226] Lásd Polner Ödön, *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya történeti kifejlődésében és jelen alakjában*, Singer és Wolfner Könyvkereskedése, Budapest, 1891.

A külső államszerződések – szemben a belső államszerződésekkel – a magyar közjog forrásai. A nemzetközi szerződések közvetlenül kötelezik az egyes állampolgárokat; viszont magánszemélyeknek is lehetnek a nemzetközi jog által biztosított jogai. Míg rendes körülmények között a jognak az alanya maga van jogosítva a jogot érvényesíteni, addig a nemzetközi jog speciális természete következtében a jogérvényesítés az állam hatáskörébe tartozik. Ebből következik, hogy a nemzetközi szerződések az államon belüli jognak közvetlenül forrásai és nem szükséges a nemzetközi szerződéseket államon belüli hatállyal felruházni, hogy azok kötelezzék az egyeseket, az állami szerveket. Az ezzel ellenkező álláspont nonszensz volna, mert nem lehet azt elképzelni, hogy a nemzetközi szerződés kötelezi az államot, de nem kötelezi az állami szerveket és a magánszemélyeket.

A nemzetközi szerződéseket rendszerint törvénybe iktatják, nincs azonban kizárva a rendeleti alakban való közzététel lehetősége sem, hogy [sic!] az illető kérdés nem törvényhozási ügyre vonatkozik. Maga a törvénybe cikkelyezés nem államjogi hatállyal való felruházást jelent, hanem csupán a nemzetközi szerződés közzétételét, publikálását. A nemzetközi szerződés készen van a ratifikációval.

Hogy a nemzetközi szerződés becikkelyezése nem alakítja át a nemzetközi jogot állami joggá, az kitűnik abból, hogy időrendben a nemzetközi szerződések törvénybe iktatása a ratifikáció megtörténte előtt megy végbe. A nemzetközi szerződés létrejövetelénél több fázist különböztetünk meg. Ilyenek a parafálás, azaz a szerződés tervezetének végleges alakban való megszövegezése és a megbízottak kézjegyeivel való ellátása, azután következik a ratifikáció, azaz a szerződéskötésre irányuló állami akarat kötelező erővel való kijelentése és végül a ratifikálási okmányok kicserélése vagy egy meghatározott helyen való letétele.

Akkor, amikor az országgyűlés a nemzetközi szerződés törvénybe cikkelyezését elhatározza, tulajdonképpen a ratifikáció előfeltételét teremti meg, mintegy felhatalmazást ad annak a nemzetközi szerződésnek ratifikálására.

Az a körülmény, hogy a törvénybe iktatás a ratifikációt megelőzi, bizonyos nehézségeket okoz az államfőt megillető kiállítási jog gyakorlása tekintetében. Lehetséges ui., hogy a ratifikálás 60 napon belül nem következik be. Ilyenkor nem lehet kihirdetni a törvényt, mert a törvénytárban csak érvényes, kötelező erővel bíró nemzetközi szerződés jelenhetik meg. Az 1881: LXVI. tc. úgy rendelkezik, hogy a nemzetközi szerződéseket becikkelyező törvényben mindig fel kell tüntetni a szerződés ratifikálásának, illetve hatályba lépésének napját is. Erőszakos magyarázattal azt mondják, hogy a 60 napot ilyenkor nem az országgyűlés részéről való felterjesztéstől kell számítani, hanem a nemzetközi szerződés ratifikálásától, illetve hatályba lépésétől. Mindezek kétségtelenné teszik azt, hogy amikor az országgyűlés egy nemzetközi szerződéssel foglalkozik, akkor nem nemzetközi jogot transzformál államon belüli joggá, hanem ő vesz részt nemzetközi jog megalkotásában.

A nemzetközi szerződések közvetlen jogforrásait képezik a magyar jognak. Ezt a tételt némileg elhomályosítja az a körülmény, hogy a nemzetközi szerződések

törvények formájában jelennek meg. Jogilag az volna szabatos, hogyha a nemzetközi szerződéseket a ratifikálás megtörténte után az Országos Törvénytárral egyenlő értékű és jelentőségű Szerződések Tárában publikálnák.

Az uralkodó család házi törvényei (statútumai). Házi statútumalkotási jog alatt értjük egyes uralkodó családnak azt a jogát, melynek értelmében azok saját tagjaikra, tagjaiknak egymásközti vagy az uralkodó családhoz való viszonyára vonatkozólag jogszabályokat alkothatnak. A statútumalkotási jog előfeltétele, hogy az illető uralkodó család, mint testület, jogi személyiséggel rendelkezzék. A német jogban ez volt a helyzet. A magyar közjog értelmében azonban az uralkodó család nem jogi személy. A mi jogunkban vannak ugyan olyan rendelkezések, amelyek a királyi család tagjaira vonatkozólag speciális rendelkezéseket tesznek (adózási tekintetben, stb.), ezek azonban mindig csak az uralkodó család tagjaira vonatkoznak és sohasem az uralkodó családra, mint egészre, corporatio-ra. Mivel az uralkodó család a magyar közjog értelmében nem jogi személy, azért statútumalkotási joga sem lehet.

Nem lehet arra az álláspontra helyezkedni, hogy az uralkodó család házi törvényei a magyar közjog értelmében a királyi rendeleteknek jogi természetével és ezen a réven is kötelező erővel bírnak. Ennek az lenne a következménye, hogy az uralkodó család házi törvényei érvényesülnének a magyar közjog területén, bár csak a törvény korlátozásai között. Nem lehet elfogadni ezt az álláspontot azért, mert ha a királytól erednek is az uralkodó család házi törvényei, ezeket azonban a király nem, mint államfő, hanem mint az uralkodó család feje alkotta. Nem lehet őket királyi rendeleteknek elfogadni azért sem, mert a királyi rendeletek alkotásának megvannak a formai kellékei.

Ha az uralkodó család statútumai nem is forrásai a magyar közjognak, mégis vannak közöttük olyanok, amelyeket a magyar közjog magáévá tett. Pl. az uralkodó család házi törvényei értelmében a család tagjai a nagykorúságot 18. életévükben érik el. Ez ellentétben áll a magyar magánjog azon rendelkezésével, amely a 24. évet állapítja meg a nagykorúság idejéül. A magyar szokásjog azonban elfogadta a 18. évet az uralkodócsalád tagjaira vonatkozólag. Az 1885: VII. tc. értelmében az uralkodócsalád nagykorú tagjai a magyar főrendiház tagjai. Ők tehát 18 éves korukban meghívattak a magyar főrendiházba. A házi törvények megfelelő rendelkezését a magyar közjogba átvette a szokásjog, vagy átvehette a törvény, amikor a szokásjogot törvényi szabállyá emelte. Előfordult az is, hogy az uralkodó család házi törvényeiben foglalt valamely rendelkezést nem szóról-szóra vette át a magyar törvény, hanem egyszerűen utalt rá. Ezzel az utalással ezt a rendelkezést a magyar közjog tételévé tette. – Vagy pl. a pragmatica sanctio értelmében annak, aki Magyarországon trónra lép, törvényes házasságból leszármazottnak, római katolikus vallásúnak és ausztriai főhercegnek kell lennie. A törvény az ausztriai főhercegek fogalmát átveszi az uralkodó család házi törvényeiből.

A jogfolytonosság

A jogfolytonosság formális fogalom, ami azt jelenti, hogy minden jogszabálynak az alkotmány által előírt módon kell létrejönni. A jogfolytonosság tehát mindaddig megmarad, amíg a jogrendszer különböző intézkedései a jogban előírt módon történnek, megszakad azonban a jogfolytonosság akkor, ha a jogszabályok nem az alkotmányban előírt módon jönnek létre. Beszélhetünk materiális, sőt – egyesek szerint – erkölcsi jogfolytonosságról is. Erkölcsileg azonban nem lehet felfogni a jogfolytonosságot. Materiális jogfolytonosságról akkor van szó, ha az alkotmány alapintézkedései, az alkotmány szelleme sértetlenül marad.

A jogfolytonosság megszakítását, tehát az alkotmány erőszakos megváltoztatását jelenti a forradalom és az államcsíny. Forradalomról akkor beszélünk, amikor az állampolgárok, vagy ezeknek egy csoportja, államcsínyről pedig akkor, amikor valamely államszerv viszi keresztül az alkotmány megváltoztatását.

A magyar állam történetében forradalom jellegével bírt az ónodi országgyűlés, tovább az 1849-i debreceni országgyűlés, amely a Habsburgokat detronizálta. Ezeken az országgyűléseken nem az alkotmány által előírt módon – tehát nem a király és az országgyűlés közös megegyezésével, hanem király nélkül – akartak változtatásokat eszközölni a magyar alkotmányon. Ezzel szemben államcsínynek minősíthetők II. József és az abszolút korszak (1849-1867) törekvései, mert országgyűlés nélkül, felülről akartak egy új közjogi rendet inaugurálni. 1918-ban szintén forradalmi események szakították meg a jogfolytonosságot. A Károlyi-kormány kezdeményezte a magyar népköztársaságot, amelyet 1919. március 21-én a tanácsköztársaság váltott fel. A Károlyi-kormány alatt hozott törvények, valamint a tanácsköztársaság alatt keletkezett néptörvények a jogfolytonosság elvének megszakításával jöttek létre. Ezek a forradalmi kísérletek azonban nem vezettek eredményre. 1919. augusztus 7-én a tanácsköztársaság megszűnt, és a Friedrich-kormány vette át az állami ügyek vezetését.[227] Az 1920: I. tc. kifejezetten megállapítja azt, hogy mindazok a rendelkezések, amelyek a magyar államhatalom nevében a forradalmi időszak alatt tétettek, érvénytelenek. A nemzetgyűlés azonban felhatalmazta a minisztériumot arra, hogy „az ún. népköztársaság szerveinek rendelkezéseit, amennyiben a jogrend és a jogbiztonság érdekében szükséges, az alkotmány keretében saját felelősségére ideiglenesen hatályban tarthassa, vagy helyettük új rendelkezéseket állapítson meg. Addig is, amíg a minisztérium ebben a tárgyban intézkedik, az ún. népköztársaság szerveinek rendelkezései ideiglenesen alkalmazásban maradnak, amennyiben tartalmuknál fogva az alkotmánnyal, a fennálló törvényekkel és a törvényerejű szokásjoggal nem ellenkeznek, vagy törvényes felhatalmazás körében keletkeztek és még megszüntetve nem lettek."

A jogfolytonosság visszaállítása rendszerint úgy történik, hogy a régi szervek, amelyek az alkotmány értelmében erre jogosítva vannak, visszaveszik az államhatalom

[227] A Friedrich-kormány a hat napig hivatalban lévő Peidl-kormányt követően vette át a hatalmat.

gyakorlását és saját hatáskörükben a forradalmi intézkedések közül jogi hatályra emelik azokat, amelyeknek hatályban tartását ők az élet folytonosságának biztosítása érdekében szükségesnek látják. Ha az alkotmány által erre jogosított szervek saját hatáskörükben utólagosan elfogadnak ilyen forradalmi intézkedéseket, úgy a jogfolytonosság elve nincs megszakítva, mert ezek az intézkedések nem a forradalmi szervek hatalma alapján maradnak hatályban, hanem az állam alkotmánya értelmében erre jogosított szervek intézkedései alapján.

Amikor a tanácsköztársaság összeomlott, felmerült az a kérdés, hogyan lehet a jogfolytonosságot biztosítani. A jogfolytonosság elvének természetes konzekvenciája az lett volna, hogy IV. Károly átveszi az államfői hatalom gyakorlását, összeül az országgyűlés két háza, s ezek megteszik a szükséges lépéseket a régi jogrend visszaállítására, esetleg saját hatáskörükben hatályban tartják azoknak az intézkedéseknek egy részét, amelyeket a forradalmi kormány időközben tett. A jogfolytonosság ilyetén való visszaállítása tényleges és jogi akadályokba ütközött.

Az első tényleges akadály az volt, hogy a király nem tartózkodott Magyarország területén és külpolitikai okok is lehetetlenné tették, hogy a király 1919 augusztusában visszatérjen, mert a nagyköveti konferenciának az volt az álláspontja, hogy a Habsburgok Magyarországon királyok nem maradhatnak. Ezt az álláspontját a Nagykövetek Tanácsa a magyar békedelegációval is közölte a nélkül azonban, hogy az idevonatkozó intézkedések a trianoni szerződésbe kerültek volna. Magyarország tehát a trianoni szerződésben nem vállalt nemzetközi jogi kötelezettséget a Habsburgok detronizálására. A második tényleges akadály az országgyűlés részéről mutatkozott. A képviselőház Nagy-Magyarország képviselete volt, tehát a képviselőházban nemcsak az anyaország területén választott képviselők foglaltak helyet, hanem a Nagy-Magyarország területén választott képviselők. Az idegen hatalmak, különösen pedig azok a hatalmak, amelyek akkor már katonailag megszállva tartották az ország területének egyes részeit, feltétlenül tiltakoztak volna 1919-ben Nagy-Magyarország országgyűlésének összehívása ellen.

Az első jogi akadály volt IV. Károly királynak 1918. november 13-án Eckartsauban kiadott nyilatkozata, amely a következőképpen szól:

> „Trónralépésem óta mindig arra törekedtem, hogy népeimet megszabadítsam a háború borzalmaitól, amely háború keletkezésében semmi részem nem volt.
>
> Nem akarom, hogy személyem akadályul szolgáljon a magyar nemzet szabad fejlődésének, amely iránt változatlan szeretettel vagyok eltelve.
>
> Ennélfogva minden részvételről az államügyek vitelében lemondok és már eleve is elismerem azt a döntést, mellyel Magyarország jövendő államformáját megállapítja."

Ezzel a nyilatkozattal kapcsolatban felmerülő kérdések közül az első az, hogy ez trónról való lemondás-e vagy nem. Mivel a magyar közjog értelmében a trónról való lemondásnak kifejezettnek kell lennie, s mivel a nyilatkozatnak következő része: „elismerem azt a döntést, mellyel Magyarország jövendő államformáját megállapítja", nem kifejezett lemondás, azért az eckartsaui nyilatkozat nem tekinthető trónról való lemondásnak.

A trónról való lemondás második kelléke az, hogy kifejezetten Magyarország említésével történjék. Amikor V. Ferdinánd lemondott a trónról, ez nem történt Magyarország kifejezett említésével, ezért az 1867: II. és III. tc. a jövőre nézve kifejezetten elrendelte, hogy minden ezentúl bekövetkező trónlemondás Magyarország külön értesítésével és alkotmányos hozzájárulásával történjék. További követelmény a trónról való lemondásnál az, hogy az országgyűlés hozzájáruljon és a lemondási nyilatkozatot a törvényhozás a törvények közé iktassa, mint ahogyan törvénybe iktatják a király trónra lépését és megkoronázását is. IV. Károly eckartsaui nyilatkozata ennek a követelménynek nem felel meg, tehát nem lehet azt mondani, hogy IV. Károly lemondott a trónról.

Azonban mégsem jelentőség nélküli az eckartsaui nyilatkozat. A következőket mondja ugyanis: „Ennélfogva minden részvételről az államügyek vitelében lemondok és már eleve is elismerem azt a döntést, amellyel Magyarország jövendő államformáját megállapítja." Szabatos értelmezés szerint tehát ő visszavonult az államügyek vitelétől és hozzájárult ahhoz, hogy más szervek az ő hozzájárulása nélkül döntsenek ezekben a kérdésekben. Ez azt jelenti, hogy 1919. augusztus 1-jén, amikor a tanácsköztársaság megbukott, nem lehetett a királyi hatalom részvételével visszaállítani az állam alkotmányát.

Közjogi szempontból kifogás alá lehet venni az eckartsaui nyilatkozatot, éspedig elsősorban azért, mert nincs ellenjegyezve. Minden olyan királyi kijelentés, amely nincs ellenjegyezve, a közjog szempontjából nem érvényes. Ez alaki szempont. Tartalmi szempontból pedig lehet vitatni azt, hogy az államfő olyan nyilatkozatot tehet, amelyben lemond az állami ügyek viteléről, azonban nem mond le méltóságáról is.

E mellett nehézség mutatkozott az országgyűlés részéről is. T[udni]i[llik] az országgyűlés képviselőháza 1918. november 16-án hozott határozatában önmagát feloszlatottnak jelentette ki. Jogilag ez a határozat nem volt érvényes, mert a képviselőház feloszlatása az uralkodó kizárólagos jogát képezte. Wlassics Gyula báró, a főrendiház elnöke is ezt az utóbbi felfogást tartotta helyesnek, s ezért a képviselőház formulájától eltérően indítványára a főrendiház úgy határozott, hogy a főrendiház sem folytathatja működését, miután a képviselőház önmagát feloszlatta.[228]

Vannak, akik arra az álláspontra helyezkednek, hogy a magyar közjog rendjében hézag, vacuum iuris keletkezett s ebből kellett kimenteni a magyar alkotmányt.[229] Az egyetlen helyes megoldás a következő volt: A magyar közjog értelmében akkor, ha az a közjogi szervezet, amely az állam alkotmánya értelmében hivatva van az államhatalom gyakorlását folytatni, magatartása következtében nem funkcióképes, a szuverénitásnak vissza kell szállnia a nemzet egészére, mely utóbbi jogosítva van arra, hogy az államhatalom gyakorlásának módját megállapítsa. Ezt a megoldási módot választotta az akkori Friedrich-kormány, amely elrendelte a nemzetgyűlési választásokat, az általános, a nőkre is kiterjedő, egyenlő és titkos választójog alapján, ezzel is kifejezésre akarván juttatni, hogy tényleg a nemzet egésze van hivatva saját sorsáról disponálni.

[228] A főrendiház hivatalosan berekesztette üléseit.
[229] Zsedényi Béla, A vacuum iuris, *Miskolci Jogászélet*, 1928/3.

A választások eredményeként összeült nemzetgyűlés megalkotta az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920: I. tc.-et. Az állami főhatalom ideiglenes gyakorlásának rendezése tárgyában a törvény 12.§-a így rendelkezik: „A nemzetgyűlés mindaddig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfő teendői ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ."

Az első nemzetgyűlés megbízatása két esztendőre szólt. 1922-ben újabb nemzetgyűlés ült össze, amely megalkotta a választójogi törvényt, másrészt pedig az új képviselőházról és szervezetéről szóló törvényt, úgyhogy ezek alapján 1926-ban már országgyűlés ült össze. Jelenleg is a nemzetgyűlés által megalkotott országgyűlés (tehát nem a régi országgyűlés) gyakorolja az államfői hatalmat.

Kérdés az, hogy a jelenleg érvényesülő közjogi rendet mennyiben lehet ideiglenes közjogi rendnek tekinteni és hogy ez az ún. ideiglenes közjogi rend mennyiben van összhangban a jogfolytonosság követelményével, illetőleg mennyiben sérti azt.

A magyar közjogászok között vannak olyanok, akik arra az álláspontra helyezkednek, hogy ez az ideiglenes közjogi rend nem jelenti a jogfolytonosság elvének biztosítását, s hogy Magyarországon az alkotmányosság teljes mértékben való helyreállításáról csak akkor beszélhetünk, ha Magyarországon a törvényes király újból elfoglalja a trónt.[230]

Van egy felfogás, amely szerint a Habsburg család trónra való igénye megszűnt annak következtében, hogy a Habsburgok elveszítették az osztrák trónt. E felfogás szerint – amelyet Kmety Károly fejtett ki – az együttes és elválaszthatatlan birtoklás[231] a magyar trón birtoklásának olyan előfeltétele, hogy ha az uralkodó elveszti az osztrák császári trónt, akkor megszűnik Magyarországon király lenni.[232] Ez az álláspont elsősorban azért nem helyes, mert bár az osztrák pragmatica sanctio nagyban-egészben meg is egyezett a magyar pragmatica sanctio-val, azonban mégsem volt azzal teljesen azonos. Az együttes és elválaszthatatlan birtoklás azonban nem tekinthető olyan értelmű trónöröklési feltételnek, hogyha elveszti az uralkodó az osztrák császári méltóságot, akkor a magyar királyi méltóságot is elveszíti. Ez a legnagyobb mértékben ellenkezett volna a magyar állam szuverenitásával.

A magyar közjogászok visszautasították ezt az álláspontot és a törvényhozás is nyomatékosan hangsúlyozta azt – éppen Szilágyi Dezső beszédének hatása alatt –, hogy a magyar pragmatica sanctio feltételeire és keletkezésére nézve teljesen önálló, a magyar királyi méltóság nem függvénye az osztrák császári méltóságnak. Ennek következtében az a körülmény, hogy a Habsburgok elveszítették az osztrák császári méltóságot, magyar királyi méltóságukra semmiféle befolyással nem lehet. Az eckartsaui nyilatkozat sem

[230] Ezt a felfogást képviselte Molnár Kálmán. „A jogfolytonosság helyreállításához vezető úton kiinduló pont: a törvényes király. Enélkül egy lépést sem tehetünk. Törvényes király nélkül nincs jogfolytonosság." Molnár Kálmán, *A jogfolytonosság helyreállításának jogelvi szükségessége és lehetősége*, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt., Pécs, 1930. 30.

[231] Utalás a Pragmatica Sanctióra (1723. évi II. tc. 7. §).

[232] Kmety Károly, Véleményem a királykérdésben, *Jogtudományi Közlöny*, 1921. február 1. 17–20.

tartalmaz trónlemondást. Azonban még a trónlemondás sem szüntette volna meg a Habsburgoknak a magyar trónra való igényét, mert ha IV. Károly lemondott volna a trónról, akkor azt a trónörökös foglalta volna el.

Olyan felfogással is találkozunk, amely szerint IV. Károly méltatlanság következtében veszítette volna el a trónt.[233] A magyar közjog értelmében a trón megüresedésének két módja van: a halál és a lemondás, méltatlanság folytán nem lehet elveszíteni a magyar trónt.

Ez volt a helyzet akkor, amikor a magyar nemzet megválasztotta Horthy Miklóst Magyarország kormányzójává. Hangsúlyoznunk kell, hogy az 1920: I. tc. nyitva hagyta azt a kérdést, hogy mi lesz Magyarország államformája. Hogy az 1920: I. tc.-nek ez volt az álláspontja, az világosan kitűnik a törvénynek ama rendelkezéséből, amely szerint a kormányzó az államformának és az államfő személyének kérdésében alkotandó törvényekre nézve az őt megillető visszaküldési joggal nem élhet. 1921-ig semmi olyan lépés nem történt, amely IV. Károlynak, s főleg a Habsburgoknak a magyar trónra való igényét megszüntette volna. 1921-ben azonban az országgyűlés külpolitikai események hatása alatt megalkotta az 1921: XLVII. tc.-t, melynek szövege a következő:

„1.§ IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek.

2.§ Az 1723. évi I. és II. törvénycikkben foglalt pragmatica sanctio és minden egyéb jogszabály, amely az Ausztriai Ház (Domus Austriacae) trónörökösödési jogát megállapította vagy szabályozta, hatályát vesztette és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt.

3.§ A nemzet a királyság államformáját változatlanul fenntartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja és utasítja a minisztériumot, hogy eziránt arra alkalmas időben javaslatot tegyen.

4.§ Ez a törvény a kihirdetése napján lép életbe."

Ismernünk kell a törvény előzményeit. 1920. február 2-án a szövetséges és társult főhatalmak a következő szövegű jegyzéket intézték a Neuilly-ben tartózkodó magyar békedelegációhoz:

„A Szövetséges Főhatalmak szükségét látják, hogy határozottan megcáfolják azokat a híreket, amelyek alkalmasak arra, hogy a közvéleményt félrevezetve, őket olyan színben tüntessék fel, mintha készek lennének a Habsburg dinasztiának a magyar trónra való visszatérését elismerni vagy elősegíteni.

[233] A trónbirtoklás méltatlanság címén történő elvesztéséhez lásd Kmety Károly, A királyválasztás joga, *Magyar Jogi Szemle*, 1920/1, 11–12. „A »communis oppinio« az 1867. évi XII. tc.-re való támaszkodással azt is vallja, hogy a trónra való jogot és pedig aktuális trónbirtoklást is megszünteti az, ha az ország alkotmányos önállósága a jogosult részéről nem respektáltatik. Az ország függetlenségének tiszteletben tartása állandó követelménye a pragmatica sanctio-nak, ha ezt nem teljesítik, ugy megszűnik az öröklési, illetve uralkodási jog, quasi méltatlanság folytán és az ilyenkor ipso facto beálló trónvesztés országgyűlési deklarációja nem lesz detronizálás, mert csak konstatálja a trónbirtoklási vagy öröklési jog megszűnését." Kmety viszont azt is hangsúlyozta, hogy a méltatlanná válás jogcíme IV. Károly esetében nem állná meg a helyét.

> Azon az álláspontonvannak a Szövetséges Főhatalmak, hogy egy olyan dinasztiának visszahelyezése, amely alattvalói szemében idegen népfajok leigázását jelképezte és Németországgal szövetségben állott, nem egyeztethető össze sem azokkal az elvekkel, amelyekért a háború viseltetett, sem azokkal az eredményekkel, amelyeket a háború által a leigázott népek felszabadítása érdekében elérni sikerült.
>
> Éppúgy nem áll szándékában a Szövetséges Főhatalmaknak, mint ahogyan nem tekinthető kötelességünknek sem, hogy Magyarország belügyeibe beavatkozzanak, avagy hogy ők diktálják a magyar népnek azt a kormányformát és alkotmányt, amelyet a maga részére meg akar szabni. Mindemellett azonban a Szövetséges Főhatalmak nem fogadják el azt, hogy a Habsburg dinasztia visszahelyezése kizárólag a magyar nemzet belügye, sőt, jelen jegyzékükkel kijelentik, hogy ilyen fajta restauráció ellentétben állana magával a béke eszméjével és ők azt sem el nem ismernék, sem meg nem tűrnék."

A szövetséges és társult főhatalmak már 1919 augusztusában állást foglaltak József főherceg kormányzósága ellen.

Fenti jegyzékkel nemzetközi jogszabály nem jött létre olyan vonatkozásban, hogy a Habsburgok Magyarország trónjára vissza nem térhetnek, és hogy IV. Károly saját személyére nézve a magyar trónt újból el nem foglalhatja, mert a nemzetközi alkotmány értelmében[234] minden államra nézve csak az ő kifejezett hozzájárulásával jöhet létre nemzetközi jogszabály. Magyarország azonban nem járult hozzá ezen jegyzék tartalmához, így az nem egyéb, mint egy egyoldalú deklaráció, amely ellentétben áll a nemzetközi alkotmány alapelveivel. A nemzetközi alkotmány értelmében az ún. beavatkozás (intervenció) tilos egy másik állam belügyeibe.

1921-ben történik IV. Károly visszatérési kísérlete. 1921 folyamán kétszer: márciusban, húsvétkor, majd pedig október 21-én tett kísérletet IV. Károly a királyi hatalom gyakorlásának átvételére. Első megérkezésének hírére március 28-án a szövetséges és társult főhatalmak budapesti diplomáciai követei, 29-én pedig az utódállamok ügyvivői a leghatározottabban tiltakoztak IV. Károly visszatérése ellen és 1921. április 3-án a szövetség és társult főhatalmak budapesti képviselői a Nagyköveti Konferencia megbízásából egy közös jegyzéket nyújtottak át a magyar kormánynak. Ez a jegyzék idézi az 1920. február 2-i határozatot és közli, miszerint „a Szövetséges Főhatalmak számítanak arra, hogy a magyar kormány megértve azt a nehéz helyzetet, melyet a volt uralkodónak a magyar trónra való visszatérése maga után vonna, megfelelő hatékony intézkedésekkel meg fogja ezt a kísérletet hiúsítani, mert ezen kísérletnek akárcsak pillanatnyi sikere is, Magyarországra nézve végzetes következményeket vonna maga után." „Kötelességüknek tartják minden felelősséget elhárítani maguktól arra az esetre, ha a magyar kormány e felszólításhoz nem alkalmazkodnék, és így az ő hibájából súlyos események állanának be."

Ezeknek az eseményeknek hatása alatt IV. Károly elhagyta Magyarország területét. Ez alkalommal nem történt semmiféle kötelezettségvállalás a jövőt illetőleg a király-

[234] Értsd: a nemzetközi jog általános elfogadott elvei vagy a nemzetközi szokásjog alapján.

kérdés megoldása tárgyában. Ebben a kérdésben a magyar kormánynak világosan leszögezett álláspontja volt. Gr. Teleki Pál akkori miniszterelnök a nemzetgyűlés április 6-i ülésén hangsúlyozta, hogy a magyar kormány a tényleges helyzet mérlegelése alapján, de a maga elhatározásából cselekedett, s hogy a király is a maga elszántából cselekedett, midőn elhagyta az ország területét.

Október 22-én, IV. Károly második visszatérését követő napon a szövetséges és társult főhatalmak budapesti diplomáciai képviselői ismét egy közös jegyzéket nyújtottak át a magyar külügyminiszternek, amelyben április 3-i jegyzékükre hivatkozással formálisan tiltakoztak a Habsburg ház bármely tagjának a trónra való emelése ellen, s a magyar kormányt hivatalosan felkérték, foganatosítsa minden késedelem nélkül a szükséges rendszabályokat, hogy az ex-király volt államaiból újból eltávolíttassék. Ennek volt következménye, hogy IV. Károly egy angol ágyúnaszádon elhagyta Magyarország területét.

Október 31-én a szövetséges és társult főhatalmak budapesti követei a Nagyköveti Konferencia egy újabb jegyzékét adták át gr. Bethlen István miniszterelnöknek. E jegyzék megelégedéssel állapítja meg, hogy a magyar kormány megfelelő intézkedéseket tett abból a célból, hogy IV. Károly újabb kísérletének véget vessen, de megállapítja azt is, hogy a magyar kormány nem tett eleget a szövetséges és társult főhatalmak azon határozatának, mely a trónvesztés szükségességéről szól. Ugyanezen okból felszólítja a magyar kormányt, hogy haladéktalanul proklamálja IV. Károly király trónvesztését, s hogy ezt a trónvesztést terjessze ki egyidejűleg a Habsburg ház valamennyi tagjára.

E felszólításnak megfelelően a kormány november 3-án a nemzetgyűlés elé terjesztette azt a törvényjavaslatot, mely Károly király uralkodói jogainak és a Habsburg ház trónöröklési jogának megszűnéséről rendelkezett. Ennek tárgyalását a nemzetgyűlés meg is kezdte és megalkotta az 1921: XLVII. tc.-t. A szövetséges és társult főhatalmak budapesti képviselői a kormánnyal közölték a Nagyköveti Konferenciának november 5-én hozott azt az álláspontját, hogy a beterjesztett törvényjavaslat szövege félreértésre adhat okot, mert bár kimondja IV. Károly trónvesztését és a pragmatica sanctio megszűnését, fenntartja Magyarország királyválasztási jogát anélkül, hogy ebből a választásból valamennyi Habsburg kizáratnék.

A magyar miniszterelnök és külügyminiszter e jegyzék vétele után érintkezésbe lépett a szövetséges és társult főhatalmak budapesti képviselőivel s a velük lefolytatott tárgyalás alapján nekik újabb jegyzék nyújtatott át. A jegyzék megállapítja, hogy a nemzetgyűlés által már elfogadott törvény a magyar kormánynak biztosítja azt a kizárólagos jogot és neki teszi egyúttal kötelességévé, hogy alkalmas időben a magyar trón betöltésére javaslatot tegyen. A magyar kormány e rendelkezésére hivatkozással kötelezettséget vállal a jegyzékben arra, hogy alkalmazkodik a Nagyköveti Konferenciának a Habsburgok restaurációját eltiltó határozataihoz, s egyben kijelenti, hogy a királyválasztás kérdésének felvetése előtt meghallgatja a Nagyköveti Konferencián képviselt hatalmakat, s azok hozzájárulása nélkül nem intézkedik.

Erre válaszképpen a Nagyköveti Konferencia a november 13-án átadott jegyzékben kijelentette, hogy a magyar kormánynak a trónfosztó törvényhez csatolt kiegé-

szítő nyilatkozata kielégíti, mert abban a véleményben van, hogy egy nemzetközi közlés által adott biztosíték még komolyabb garanciát nyújt, mint egy törvény, melyet utólagos revíziónak lehet alávetni. Ennek következtében a Nagyhatalmak elégtétellel tudomásul veszik a magyar kormány nyilatkozatát, s azt nemzetközi kötelezettség gyanánt tekinti.

Az 1921: XLVII. tc. 3.§-a utasítja a minisztériumot, hogy a trón betöltésére arra alkalmas időben javaslatot tegyen. Erre a rendelkezésre hivatkozással a magyar kormány kötelezettséget vállalt arra vonatkozólag, hogy mielőtt ezt a javaslatot az országgyűlés elé terjesztené, érintkezésbe lép a nagyhatalmakkal, s az ő hozzájárulása nélkül ebben a kérdésben javaslatot tenni nem fog. A kormány csak a javaslat tartalmára vállalt kötelezettséget, de nem a törvény tartalmára vonatkozólag. Kétségtelen, hogy itt nincs közjogi kötelezettség, mert a kormány által előterjesztett javaslatot az országgyűlés nem köteles elfogadni.

Felmerül még az a kérdés, hogy a nemzetgyűlés jogosítva volt-e az 1921: XLVII. tc. megalkotására. Azzal az állásponttal is találkozunk, hogy a nemzetgyűlés hatásköre nem terjedt ki ilyen természetű törvény megalkotására. Ezt az álláspontot képviseli Molnár Kálmán. Szerinte a nemzetgyűlés nem szuverén jogalkotási hatalommal lett megbízva, hanem csak azzal a hatalommal ruháztatott fel, hogy a régi magyar alkotmányt, amely a forradalmi események és egyéb körülmények következtében megzavartatott, visszaállítsa. E tekintetben hivatkozik az 1920: I. tc. címére, amely a következőképpen szól: „Törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről." Ennek az első törvénycikknek első fejezete a következő címet viseli: „Az alkotmányosság helyreállítására irányuló intézkedések." Ennek az álláspontnak logikai következménye az, hogy a nemzetgyűlés nincs jogosítva olyan törvény megalkotására, mint amilyen az 1921: XLVII. tc. volt. A nemzetgyűlés ennek a törvénynek megalkotásakor – Molnár szerint – túllépte hatáskörét. Kérdés, vajon ez a kifejezés: „az alkotmányosság helyreállítása" jelent-e olyan értelmű korlátozást a nemzetgyűlésre nézve, hogy csak a régi alkotmány helyreállítására vonatkozó szükséges törvényeket alkothatja meg? Mit jelent ez a kifejezés: „alkotmányosság helyreállítása"? Alkotmányosság alatt azt a gondolatot értjük, hogy az állampolgárok összességének, vagy az állampolgárok jelentékeny részének bevonásával történik az államhatalom gyakorlása. Kétségtelen, hogy ilyen értelemben az 1920: I. tc. is helyreállította az alkotmányosságot, mert hiszen a nemzetgyűlés olyan választások alapján alakult meg, amelyben az ország minden nagykorú polgára részt vett nemre való tekintet nélkül. Különben sem lehet egy törvény, vagy egy törvényfejezet címéből következtetést levonni a törvény tartalmára, illetve ennek alapján meghatározni azt, hogy milyen rendelkezéseket akar tenni, különösen akkor, amikor magában a törvényben foglalt rendelkezések ezzel az értelmezéssel a leghatározottabban ellentmondanak.

Az 1920: I. tc. 2.§-a a következőképpen szól: „A nemzetgyűlés a magyar állami szuverénitás törvényes képviseletének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni."

Egészen kétségtelen, hogy az 1920: I. tc. korlátozásokat nem tartalmaz. Hogy a dolog így áll, az világosan kitűnik a törvény 13. szakaszából, amely megállapítja azt, hogy a kormányzót a törvényhozói hatalom gyakorlása terén milyen jogok illetik meg. Kifejezetten megállapítja a 13.§, hogy „a kormányzó az államformának és az államfő személyének kérdésében alkotott törvényekre nézve a visszaküldés jogával nem élhet." Ez egészen kétségtelenné teszi, hogy a nemzetgyűlés hatáskörébe tartozik az államforma megállapítása. Vagyis a nemzetgyűlés akkor sem lépte volna túl hatáskörét, ha a köztársasági államformát vezeti be Magyarországon. Ha viszont a nemzetgyűlésnek nincs joga olyan törvényt alkotni, amely az államformát megváltoztatja, akkor felesleges diszponálni abban a kérdésben, hogy a kormányzó a visszaküldés jogával ilyen esetben nem élhet. Azt is kimondja a törvény, hogy „az államfő személyének kérdésében". Tehát a nemzetgyűlés jogosítva van királyt is választani, mert ha nem lett volna jogosítva, akkor nem merülhetett volna fel a visszaküldés szabályozásának kérdése. Tehát magában a törvényszövegben kétségtelen rendelkezések vannak, amelyek ellentmondanak Molnár megállapításainak.

A nemzetgyűlés tehát jogosítva volt az 1921: XLVII. tc.-et, az ún. trónfosztó tc.-et megalkotni. Ez a törvény a magyar közjog értelmében érvényes törvény.

Molnár szerint az 1920: I. tc. megszakította a jogfolytonosságot. Szerinte a jogfolytonosság helyreállításának következő módjai lehetségesek:

1. Össze kellene hívni az 1918-ban önmagát feloszlatott képviselőházat és főrendiházat. A képviselőházból és a főrendiházból álló országgyűlés azután megkoronázná az új magyar királyt, aki a Habsburg ház tagjai közül a pragmatica sanctio értelmében a trónöröklésre jogosítva van, s ezzel a jogfolytonosság helyre volna állítva. Ezután a király és az országgyűlés együttesen hatályban tarthatná azokat a rendelkezéseket, amelyeket a király nemlétében a kormányzó kormányzósága alatt a nemzetgyűlés alkotott.
2. Amennyiben az első mód nem volna lehetséges, új képviselőválasztásokat kellene elrendelni az 1918: XVII. tc. alapján (ez az utolsó választójogi törvény a királyság idejéből) s össze kellene hívni a főrendiházat, amely megkoronázná a királyt.
3. A mai képviselőháznak és felsőháznak kellene megkoronáznia a királyt, aki a pragmatica sanctio értelmében a trón elfoglalására jogosult, s az országgyűlés állapítsa meg, hogy a koronázást megelőzőleg tett intézkedések hatályban maradhassanak.[235]

Molnár Kálmán maga is háromféle megoldását látja a jogfolytonosság helyreállításának. Fenti három megoldási mód közül csak az első volna az, amely a jogfolytonosság követelményeinek minden tekintetben megfelel, a másik kettő csak szükségmegoldás. Amikor Molnár Kálmán elismeri azt, hogy a mai képviselőház és a mai felsőház közreműködésével is helyre lehet állítani a jogfolytonosságot, akkor a jogfolytonosságot csak a Habsburgok visszahelyezésével látja helyreállítottnak.

[235] Molnár Kálmán, *A jogfolytonosság helyreállításának jogelvi szükségessége és lehetősége*, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt., Pécs, 1930. 32–41.

Ha arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az 1920: I. tc. alapján a jogfolytonosság megszakíttatott, akkor ebből azt a konzekvenciát kellene levonnunk, hogy Magyarországon 1918. október 31. óta nincs törvényes és alkotmányos állapot. Az 1920: I. tc. azonban nem szakította meg a jogfolytonosságot. Molnár Kálmán zseniális konstrukciója az, hogy az 1920: I. tc. Magyarországon szokásjogi alapon lépett hatályba. A jogfolytonosság nem szakadt meg, mindössze az történt, hogy nem lett funkcióképes a magyar alkotmány értelmében erre jogosított törvényhozó szerv. Csak látszólagos vacuum iuris keletkezett, mert a magyar alkotmány értelmében vacuum iuris nem lehet. Ha összeomlik az a szerv, amely jogosítva van Magyarországon jogszabályokat alkotni, akkor egyszerűen hatályba lép a magyar nemzet szokásjogi jogalkotása.

Találkozunk azzal a felfogással, hogy Magyarországon tulajdonképpen két közjogi rend van: egy normális közjogi rend, amely azonban vis major következtében nem tud érvényesülni, ennek következtében inauguráltatott egy ideiglenes közjogi rend, amelynek célja az, hogy visszavezesse a nemzet életét a normális jogrendhez.[236] Tehát, a normális, az összeomlást megelőző jogrend megvan a maga egészében, csak érvényesülni nem tud, s ezzel szemben van egy ideiglenes közjogi rend, amely csak ténylegesen érvényesül addig, amíg a tulajdonképpeni közjog érvényesülésének megvannak az akadályai.

Kétségtelen, hogy a jelenleg hatályban lévő magyar közjogban van ideiglenesség. Ez az ideiglenesség azonban nem magára a közjogi rendre vonatkozik, hanem az államfői hatalom gyakorlására. Az államfői hatalom gyakorlására vonatkozó ideiglenes szabályozás befolyásolja az országgyűlés helyzetét is. Ezt nagyon világosan állapítja meg az 1926: XXII. tc., amely a felsőház szervezetéről szól, a 47.§-ában kimondja azt, hogy „ameddig az államfői tennivalókat a törvény (1920: I. tc. 12.§) értelmében a kormányzó látja el, az országgyűlés a nemzetgyűlés jogállását tölti be." Nincs két külön közjogi rend. Egy közjogi rend van, éspedig az, amely részint a forradalom előtti jogszabályokon, részint az 1920: I. tc.- n és az ezt követő törvényeken nyugszik.

Találkozunk azzal a felfogással, hogy a régi, ún. normális közjogi rend és az ideiglenes közjogi rend között körülbelül az a különbség, mint amely különbség fennáll az államhatalom gyakorlásának normális módja és a kivételes hatalom között. Ez a felfogás nem helyes, mert a kivételes hatalom is törvényen nyugszik, s amikor a kivételes hatalom gyakoroltatik, akkor a normális alkotmányjogi rendelkezések érvényesülnek.

Hangsúlyoznunk kell, hogy az alkotmány a maga egészében nem vesztette el hatályát. A királyi hatalom gyakorlására, tehát a felségjogokra vonatkozó rendelkezések hatályban vannak, csak a pragmatica sanctio rendelkezéseit helyezték hatályon kívül. Magyarországon tehát nem lehet régi és új közjogi rendről beszélni. Magyarországnak egy egységes alkotmánya van, amely alkotmány értelmében azonban az államfői hatalom gyakorlásának kérdése csak ideiglenesen van rendezve mindaddig, amíg a királykérdés végleges megoldást nyer.

(…)

[236] A kettős jogrend elmélete Molnár Kálmán nevéhez fűződik. Lásd: Molnár Kálmán, *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomda, Pécs, 1926.

III. Rész

Az államhatalom

Az államhatalom fogalma

Az állam eredeti, uralkodóhatalommal rendelkező területi közület. Eredeti azért, mert az állam ezt a hatalmat önmagából, tehát nem egy felette álló közületből meríti. Uralkodóhatalom pedig azért, mert képes a maga akaratának saját eszközeivel érvényt szerezni. Az államnak ez az eredeti és uralkodó hatalma az, amit államhatalomnak mondunk. Ez az államhatalom tehát nem egyéb, mint az államnak az akarata, amelynek az állam képes érvényt szerezni a területén élő minden egyénnel – nemcsak az állampolgárokkal – szemben.

Az államhatalom alanya a Szent Korona, amely magát az államot jelenti. Ezzel van összefüggésben az a tétel, hogy mindenki, aki államhatalmi funkciót gyakorol, mint az állam szerve, az állam nevében jár el. A királyt sem lehet tehát az államtól független, önálló alany gyanánt tekinteni. A király is állami orgánum, aki az ő hatáskörébe utalt államhatalmi funkciókat végzi. A magyar állam közjoga tehát a nemzetszuverénitás elvén épül fel. Azon a tételen, hogy a nemzet a maga közhatalmi szervezetével az államhatalomnak a birtokosa. A nemzetszuverénitástól meg kell különböztetni egyrészt a fejedelmi szuverénitást, másrészt a népszuverénitást. A fejedelmi szuverénitás azt jelenti, hogy az államhatalom birtokosa a fejedelem, a népszuverénitás pedig azt, hogy az államhatalom birtokosa a nép. A magyar közjog sem a fejedelmi szuverénitás, sem a népszuverénitás, hanem a nemzetszuverénitás elvén épül fel, ami azt jelenti, hogy az államhatalom birtokosa nem a király, nem a nép, hanem maga a nemzet, a maga közvetlen szervezetével. A Szent Korona a nemzetnek az a szervezete, amely a királyt is magában foglalja.

Kérdés, hogy a jelenlegi közjogunkban mennyire érvényesül a nemzetszuverénitás elve és mennyiben kapott helyet a népszuverénitás gondolata. Abból a körülményből, hogy a képviselőházzal nem egyenrangú tényezője a törvényhozásnak a kormányzó és a felsőház, megállapítható, hogy bizonyos eltolódás következett be a nemzetszuverénitástól a népszuverénitás irányában.

A király Magyarországon a törvényhozó hatalomnak az országgyűléssel együtt egyenrangú alanya, tényezője. A magyar közjognak régóta érvényesülő tétele az, hogy a király a végrehajtóhatalomnak a birtokosa. Ő nevezi ki a minisztereket, akik a kinevezés alapján gyakorolják a végrehajtó hatalmat. Parlamentáris államban a képviselőháznak is hatalma van a végrehajtóhatalom gyakorlásánál, módjában van a miniszterelnöktől megvonni a bizalmat, formailag azonban a miniszterek a király kinevezése alapján gyakorolják a végrehajtó hatalom funkcióit. A király a végrehajtó hatalmat részben egyedül, részben az általa kinevezett orgánumok által gyakorolja. A király a végrehajtóhatalom feje. (Tehát nem birtokosa és alanya.) Ez azt jelenti, hogy a magyar közjog értelmében a király személyesen és közvetlenül nem bíráskodhat. A bírói hatalom az általa kinevezett bírák által gyakoroltatik. Az ítéleteket formailag

a király nevében hozzák, s a királynak kegyelmezési jog révén aktív részesedése is van a bírói hatalom gyakorlásában.

Jelenleg a királyi szék üresedésben van, s a király helyetteseként eljáró kormányzó jogállása nem azonos a király jogállásával. A kormányzónak is befolyása van, bár nem oly mértékben, mint a királynak, mindhárom államhatalmi funkcióra. A törvényhozó hatalomnak a kormányzó nem alanya. A szentesítési jog nem illeti meg. Az országgyűlés által alkotott törvényekkel szemben a visszaküldési jog illeti meg, végeredményben azonban köteles kiállítani a törvényt. Ezek a jogok azonban azt jelentik, hogy a kormányzó részese a törvényhozó hatalomnak, közreműködik a törvényhozó hatalom gyakorlásánál. A kormányzó a végrehajtóhatalomnak birtokosa éppen olyan mértékben, mint a király. A kormányzó a bírói hatalomnak nem feje. Kétségtelen azonban, hogy lényeges befolyása van a bírói hatalom gyakorlására: egyrészt hatáskörébe tartozik a bírák kinevezése, másrészt pedig megilleti a kegyelmezési jog. A király és a kormányzó jogállása között ebben a tekintetben csupán az az eltérés, hogy a király jogosítva van a vád alá helyezett miniszterelnöknek és az állami számvevőszék elnökének kegyelmet adni általános amnesztia esetén. A kormányzó erre nincs jogosítva. A bírói ítéleteket nem a király, hanem a Szent Korona nevében hirdetik ki.[237]

Az államhatalom egységes, az államon belül azonban mégis meg lehet különböztetni bizonyos irányokat, ezek azonban nem egymástól független államhatalmak, hanem itt az államhatalomban megnyilatkozó állami funkciók különböző jogi természetéről van szó. Montesquieu megkülönböztet törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat. Ez a felosztás tulajdonképpen már Arisztotelész felfogására vezethető vissza. Vannak, akik ezt a felosztást nem fogadják el, hanem csak kettős osztályozást vesznek fel: törvényhozást és végrehajtást. A bírói hatalmat [a] végrehajtó hatalomhoz sorozzák. Egyesek pedig harmadik államhatalom gyanánt nem a bírói hatalmat, hanem az államfői hatalmat veszik fel. A magyar közjogban Montesquieu felosztása látszik indokoltnak. Alább ezen három funkció közötti különbségeket világítjuk meg.

Törvényhozó hatalom alatt értjük az államhatalomnak azt a képességét, amelynél fogva jogszabályokat alkot. A törvényhozás tehát az állam jogalkotási funkciója. Jogszabályalkotás alatt azon normák felállítását értjük, amelyek a jövőben felmerülő azonos eseteket szabályozzák. Azon felfogás szerint, amely csak két államhatalmat különböztet meg (törvényhozást és végrehajtást), a törvényhozás a jogszabályok alkotásának funkcióját jelenti, a végrehajtás pedig azt a funkciót, amely a jogszabályokat végrehajtja. Nincs tehát különbség a szorosabb értelemben vett végrehajtó hatalom és a bírói hatalom között, mert a bíráskodás sem jogot alkot, hanem végrehajtja a jogszabályokat. Kétségtelen, hogy ebből a szempontból mind a szorosabb értelemben vett végrehajtás, mind pedig a bíráskodás szembehelyezhető a törvényhozással, mert egyik sem jelent új jogszabályalkotást. Ez a körülmény azonban nem jelenti azt, hogy jogi természetüket tekintve a végrehajtó hatalom és a bírói hatalom nem különböznének egymástól. A bírói funkció mindig ellenőrző-, kontroll-funkció; a bíróság másnak a

[237] Ezt az 1930. évi XXXIV. tc. 1. §-a rendelte el.

ténykedését vizsgálja a jogszerűség szempontjából. A végrehajtó szervek pedig saját ténykedéseikkel kötelesek a jog rendelkezéseihez alkalmazkodni. A bíróság sohasem a saját ténykedéseinek jogszerűségére figyel, hanem mások ténykedéseinek jogszerűségét ellenőrzi. Végrehajtó hatalmi funkciók alatt mindazokat a funkciókat értjük, amelyek sem jogszabályok alkotásából, sem jogszabályok betartásának ellenőrzéséből állnak. Jogi természetét tekintve tehát a bíráskodás különbözik a végrehajtástól, ennek következtében indokolt a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett bírói hatalomról is, mint külön államhatalomról beszélni.

Montesquieu szerint a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat élesen el kell választani egymástól, ami azt jelenti, hogy más-más orgánumokra kell bízni ezen funkciók végzését. Szerinte az egyéni szabadság szempontjából a legnagyobb veszélyt jelenti az, ha ezek az állami funkciók nincsenek egymástól elválasztva. Az ő megállapítása szerint az angol alkotmány rendelkezései ennek az elméleti követelménynek megfelelnek. Ezeket az államhatalmi ágakat nem lehet olyan mereven elválasztani, mint ahogyan ezt Montesquieu tette. Az államhatalmi funkciók a magyar közjogban is el vannak ugyan választva egymástól, anélkül azonban, hogy ez az elválasztás merev volna. Ui. nemcsak az országgyűlés bír Magyarországon a jogalkotás képességével, hanem a végrehajtó hatalom fő szervei is, rendeletek formájában. Statútumalkotás jogával pedig a különböző önkormányzati testületek is fel vannak ruházva. A fejlődés iránya az, hogy mindig nagyobb és nagyobb mértékben ruházzák fel jogalkotás képességével a végrehajtó szerveket. Vannak azután olyan végrehajtó hatalmi funkciók, amelyek a törvényhozás hatáskörébe vannak utalva. Pl. a költségvetés megállapítása, a koronaőrük megválasztása nem jogszabályalkotási, hanem kormányzati aktus.

A bírói hatalomról az 1869: IV. tc. 1.§-a a következőképpen szól: „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülöníttetik." Ez a törvénycikk kiveszi a bíráskodást a törvényhatóságok kezéből. Az államhatalmak elválasztása ezen a ponton tehát megvalósult: a végrehajtó hatalom nem avatkozhat be a bíráskodás munkájába. De biztosítva van a bíráskodás függetlensége a törvényhozó hatalommal szemben is, amennyiben az országgyűlés sem avatkozik be a bíróságok munkájába. A törvényhozásnak ugyan módjában van új jogszabályokat alkotni, s a bíróság köteles ezeket alkalmazni, azonban nem hozhat olyan törvényeket, amelyek a bíróság függetlenségét veszélyeztetnék.

Nincs meg a lehetősége annak, hogy a bíróság a törvényhozás működésének jogszerűségét ellenőrizze. Nálunk alig vannak formális értelemben vett alaptörvények. Ilyen volt az 1868:30. tc., s ilyen a trianoni békeszerződésnek a kisebbségek védelmére vonatkozó fejezete. Ettől eltekintve törvényhozásunk korlátlanul hozhat jogszabályokat. Ennek következtében közjogunk szelleméből következik, hogy egy materialiter[238] jogellenes törvény fogalmi képtelenség. Ellenőrizheti azonban a bíróság a törvények jogszerűségét azoknak formai érvényessége szempontjából. A bíróság azonban csak azt vizsgálhatja, hogy a törvény szabályszerűen lett-e promulgálva, vagy nem. Amely

[238] Tartalmilag.

törvény szabályszerűen lett promulgálva, az érvényes törvény, azt a bíróságnak alkalmaznia kell. A bíróság nem vizsgálhatja azoknak a megelőző momentumoknak a jogszerűségét, amelyek a törvény alkotásának processzusát a promulgálást megelőzőleg alkotják. Nincs kizárva annak lehetősége, hogy a képviselőház a házszabályok megsértésével fogad el egy törvényt. Ha azonban ez a törvény az Országos Törvénytárban szabályszerűen lesz promulgálva, a bíróság azt alkalmazni köteles.

Alkotmánybiztosítékok

Alkotmány alatt értjük azoknak a szabályoknak az összességét, amelyek valamely államban a közhatalom szervezetét megállapítják. Ilyen értelemben minden államnak van alkotmánya, mert nem lehet elképzelni olyan államot, ahol a közhatalom bizonyos szervezettel nem bírna. Ezzel kapcsolatban felmerül az a kérdés, hogy ha minden államnak van alkotmánya, akkor milyen alapon lehet beszélni alkotmányos és nem alkotmányos államokról? Alkotmányos állam az, ahol az egyes állampolgárok maguk is részt vesznek az államhatalom gyakorlásában. Az egyeseknek vannak politikai jogai, s részükre meghatározott szabadságstátus van biztosítva. Amely államban az egyesek részére a politikai és egyéni szabadság nincs biztosítva, az nem nevezhető alkotmányos államnak, bár alkotmányuk ezeknek az államoknak is van. Az alkotmányra vonatkozó szabályok együttesen képezik az alkotmányjogot, amely azonos a szorosabb értelemben vett közjoggal.

Alkotmánybiztosítékok alatt értjük azokat a jogintézményeket, amelyeknek rendeltetése az alkotmányban foglalt jogi szabályok érvényesülésének biztosítása. Az alkotmánybiztosítékok fogalmától megkülönböztetendő az alkotmányvédelem fogalma. Az alkotmányvédelem célja az alkotmány rendelkezéseinek elhamarkodott, könnyelmű, bár legális módon történő megváltoztatását megakadályozni. Az alkotmánybiztosítékoknál pedig arról van szó, hogy az alkotmány rendelkezéseit meg ne sértsék. Az alkotmány rendelkezéseinek megsértése nem jelenti szükségképp az alkotmány megváltoztatását. Ha az alkotmányt illegális módon megváltoztatják, ezzel meg is sértik az alkotmányt. Ezen a ponton tehát az alkotmányvédelem és az alkotmánybiztosíték szükségképpen összeesik. Az alkotmánybiztosítékokat és az alkotmányvédelmi intézkedéseket nem szabad úgy tekinteni, mintha ezek az alkotmányon kívül állók lennének. Ezek maguk is alkotmányba foglalt, speciális célt szolgáló rendelkezések. A magyar közjogban vannak olyan rendelkezések, amelyeknek célja az alkotmány elhamarkodott megváltoztatásának megakadályozása. Ilyen az 1920: I. tc., az alkotmányosság helyreállításáról, továbbá az 1937: XXVII. tc., amely a felsőház jogállását a törvényhozás terén a képviselőházéval egyenrangúvá tette. Nagyjelentőségű törvény ebben a vonatkozásban az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921: III. tc., amelyet rendtörvénynek szoktak nevezni. Főbb intézkedései a következők:

– 1.§ Aki az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, különösen valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának

erőszakos létesítésére irányuló mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez vagy vezet, büntettet követ el és 5 évig terjedhető fegyházzal büntetendő. A kezdeményezők és vezetők büntetése 10 évtől 15 évig terjedhető fegyház.

– 2.§ Aki az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, különösen valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának erőszakos létesítésére irányuló mozgalommal vagy szervezkedéssel összefüggően és annak céljára büntettet vagy vétséget követ el, annak büntetése:
  a) halál, ha a bűntettre a törvény halálbüntetést állapít meg;
  b) életfogytig tartó börtön, ha a bűntettre a törvény 10 évet meghaladó szabadságvesztés büntetést állapít meg;
  c) 10-től 15 évig terjedhető fegyház, ha a bűntettre a törvény 10 évnél enyhébb vagy legfeljebb 10 évi szabadságvesztés büntetést állapít meg;
  d) 10 évig terjedhető fegyház, ha a cselekmény a törvény szerint vétség.
– 3.§ Aki az állam és társadalom törvényes rendjének erőszakos felforgatására vagy megsemmisítésére, különösen valamely társadalmi osztály kizárólagos uralmának erőszakos létesítésére irányuló mozgalomról vagy szervezkedésről hitelt érdemlő tudomást szerez és erről a hatóságnak, mihelyt lehetséges, jelentést nem tesz, az, amennyiben részesség nem terheli, vétség miatt 1 évig terjedhető fogházzal büntetendő.

A királlyal szemben alkotmánybiztosíték a királyi hitlevél és a koronázási eskü. A kormányzóval szemben alkotmánybiztosítékul szerepel a kormányzói eskü. Az 1920: I. tc. értelmében a kormányzó a nemzetgyűlés által felelősségre volt vonható a törvény, vagy az alkotmány megsértése esetén. Az 1937: XIX. tc. a kormányzó felelősségét megszüntette. A kormányzóval szemben is fennáll azonban a közjogunknak az a tétele, hogy minden ténykedése csak úgy érvényes, ha azt egy miniszter ellenjegyzi, s ezáltal a felelősséget ő vállalta. Ebben a vonatkozásban tehát a kormányzóval szemben ugyanazok a biztosítékok állanak fenn, amelyek a királlyal szemben fennálltak. A minisztériummal szemben alkotmánybiztosíték a miniszteri felelősség elve. Ez a felelősség lehet politikai és jogi felelősség. Alkotmánybiztosítékok a kormánnyal szemben az országgyűlés költségvetési joga, amely egyszersmind a miniszterek politikai felelősségre vonásának is egyik hatásos eszköze. A politikai felelősségre vonás azt akarja biztosítani, hogy a minisztérium ne kövessen olyan politikát, amely az országgyűlés képviselőháza többségének elhatározásával és felfogásával ellentétben áll. A képviselőház az illető minisztériumtól vagy minisztertől megvonja a bizalmát, s ilyenkor a minisztérium, illetve a miniszter kénytelen lemondani, amit a képviselőház a költségvetési jog által is ki tud kényszeríteni. Ha pedig a miniszter ekkor sem mond le, hanem költségvetési felhatalmazás nélkül eszközöl bevételeket és foganatosít kiadásokat, akkor törvénysértést követ el, s megvan a lehetősége annak, hogy vád alá helyeztessék, s elítéltessék. Idevonatkozólag az 1848: III. tc. a következőképpen intézkedik:

„A miniszterek feleletre vonhatók

a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, mely az ország függetlenségét az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követtetik el, vagy adatik ki.

b) A kezeikre bízott pénz s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért."

A törvényhozással szemben közjogunk értelmében nem lehetnek alkotmánybiztosítékok, mert a törvényhozás szuverén, a törvényhozás által hozott törvény új jogot alkot, s ennek következtében jogot nem sérthet. A törvényhozás törvénytelenül nem járhat el, mert amit ő tesz, az szükségképp új törvény lesz, amely a régi törvényt hatályon kívül helyezheti. Az országgyűléssel, illetőleg a képviselőházzal szemben vannak alkotmánybiztosítékok. Ezt a jogot az államfő gyakorolja. Az 1920: I. tc. a nemzetgyűlés felosztásának jogát a kormányzónak még nem adta meg. Ma már a kormányzót a képviselőházzal szemben ez a jog megilleti.

Az alkotmánybiztosítékoknak fokozott jelentősége volt Magyarországnak Ausztriával való kapcsolata idején. Ekkor a nemzeti alkotmányt kellett biztosítani olyan tényezőkkel szemben, amelyek mögött egy idegen állam hatalma állt.

Az államforma

Az államformának két típusát különböztetjük meg: a monarchiát és a köztársaságot. A monarchiát jellemzi, hogy élén egy fizikai személy áll, aki felelőtlen és – legalább jogilag – döntő befolyása van az államügyek vitelében. Az ő kezében van a döntő hatalom a törvényhozás, végrehajtás és bíráskodás tekintetében egyaránt. A ma létező monarchiák egyik ismérve az is, hogy a trón örökösödés útján töltetik be. Az örökösödést azonban általában mégsem lehet a monarchiák kritériuma gyanánt beállítani, mert a történelem folyamán voltak olyan monarchiák, ahol a trónbetöltés módja nem az örökösödés, hanem a választás volt.

Hogy valamely államnak milyen az államformája, erre vonatkozólag tetszetősnek látszik az a megoldás, hogy ezt az illető állam tételes közjoga dönti el. Minden állam a maga szuverenitása következtében önmaga fogja eldönteni államformáját, ettől a tételesjogi megállapítástól függetlenül a tudomány vizsgálat tárgyává fogja tenni azt, hogy mik a monarchiának, illetőleg a köztársaságnak a kritériumai és hogy ezek a valóságban fennforognak-e, vagy sem.

A történeti fejlődés alapján a monarchiának két típusát lehet megkülönböztetni: az önhatalmú (abszolút) monarchiát és a népi átruházáson alapuló (alkotmányos) monarchiát. Önhatalmú a monarchia akkor, ha az állam úgy tekintetik, mint amelyet az államfő saját hatalmából, saját személyéből merít. Mintegy isteni átruházásnak tekintik, mint amelyet az államfő saját hatalmából, saját személyéből merít. Mintegy

isteni átruházásnak tekintik a monarchia hatalmát. A népi átruházáson alapuló monarchiában az államfőnek ugyan döntő befolyása van az államügyek intézésében az államhatalmak mindhárom ágában, azonban az ő hatalmát úgy tekintik, mint amelyet a nép ruházott rá. A ma létező európai monarchiák kivétel nélkül népi átruházáson alapulnak. A Kellog[g]-szerződést[239] aláíró felek „népeik nevében" kötelezték magukat az abban foglalt rendelkezések megtartására, egyedül a japán császár tiltakozott az ellen, mert az ő hatalmának más eredete és jogi természete van.

Minden állam, amelynek formája nem felel meg a monarchia kritériumainak, köztársaság. A köztársaságnak két típusát szokták megkülönböztetni: az abszolutisztikus és demokratikus köztársaságot. A modern köztársaságok mind demokratikus köztársaságok, amelyeket az jellemez, hogy az államhatalom a népnek, a polgároknak a kezében van. A polgárok azok, akik döntő befolyást gyakorolnak az államügyek intézésére.

Egyes európai államokban a legutóbbi időben történt átalakulások szükségessé teszik, hogy az államformára vonatkozó tanítást revízió alá vegyük. Kérdés az, vajon Olaszország és Németország belesorozható-e az államformák előbb említett két típusának valamelyikébe? A legújabb időben két államcsoportnak a szembeállításával találkozunk. Az egyik csoportba tartoznak az ún. tekintély államok, vagy autokratikus államok, a másikba pedig az ún. demokratikus államok. Demokratikus államnak tekintik Franciaországot és Angliát, dacára annak, hogy a régebbi osztályozás szerint az egyik a köztársaság, a másik pedig a monarchia kategóriájába tartozik. Azt kell mondanunk, hogy formális értelemben ma is beszélhetünk monarchiákról és köztársaságokról, azonban ma nem az a döntő szempont, amelyre tekintettel az államformákat osztályozni lehet. Döntő szempont az, hogy vannak egyfelől autokratikus, vagy tekintélyi államok, másrészről vannak demokráciák. Ilyen értelemben demokrácia alatt értjük azt az államformát, ahol az állampolgárok kezében van az államhatalom, ahol az ún. politikai szabadság biztosítva van, hol a törvényhozó hatalomnak a gyakorlása a polgárok által választott országgyűlés kezében van, s ennek az országgyűlésnek döntő befolyása van nemcsak a törvényhozó hatalomnak, hanem a végrehajtó hatalomnak a gyakorlására is. Ezzel szemben az autokratikus vagy tekintélyi államokat a politikai szabadságok hiánya jellemzi. A polgárok nem vesznek részt közvetlenül az államügyek intézésében. Nem az országgyűlés irányítja a törvényhozást és a végrehajtást, hanem egy embernek az akarata, akinek a tekintélye biztosítja az ő akaratának az érvényesülését a törvényhozás és a végrehajtás terén egyaránt. Ez az ún. vezéri államnak a gondolata. Ez a gondolat érvényesül Németországban és Olaszországban, sőt, Oroszországban is.

A magyar király hatalma is népi átruházáson alapul. A király nem a saját jogán, hanem a Szent Korona jogán gyakorolja az államhatalmi funkciókat.

Magyarország Szent István kora óta monarchia, egy rövid megszakítástól eltekintve. A nemzeti tanács 1918. november 16-án hozott egy néptörvényt, amely Magyarország

[239] Az ún. Kellogg–Briand-paktum egy 15 állam által aláírt, 1928. augusztus 17-én Párizsban kötött nemzetközi szerződés volt, amelyben a felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a jövőben vitáikat nem háború útján fogják megoldani.

államformáját megváltoztatta: Magyarországot népköztársaságnak jelentette ki. A népköztársaság helyébe lépett 1919. március 27-én[240] az ún. tanácsköztársaság, amikor kikiáltották a proletárdiktatúrát. A proletárdiktatúra azonban 1919. augusztus 2-án megbukott, s ekkor átmenetileg visszaállították a népköztársaságot, amelynek a kormánya azonban 1919. augusztus 7-én kénytelen volt átadni a helyét a Friedrich kormánynak. Ez a kormány lényegileg a régi alkotmány rendelkezéseit állította helyre. 1920. február 10-re[241] az általános és titkos, nőkre is kiterjedő választójog alapján összehívott nemzetgyűlés megalkotta az 1920: I. tc-t, amely az alkotmányosság helyreállításáról szól. Az 1920: I. tc. nem tartotta hatályban a népköztársaságnak azt a törvényét, amely az államformát megváltoztatta. Az 1920. március 18-i rendelet értelmében az állami hatóságok újból m. kir. hatóságoknak neveztetnek.[242] Az 1921: XLVII. tc. határozottan állást foglal az államforma kérdésében, amidőn kimondja, hogy a nemzet a királyság államformáját változatlanul fenntartja.

Jelenleg külpolitikai okok képezik akadályát annak, hogy a királyi szék betölthető legyen, éppen ezért Magyarországon az államfői hatalom gyakorlása tekintetében egy provizórium áll fenn. A provizóriumban foglalt rendelkezések természetesen nem lehetnek olyanok, amelyek a monarchia követelményének megfelelnek. A monarchia és a provizórium fogalma ui. szükségképpen kizárják egymást. A monarchia sohasem lehet provizórikus monarchia. Nem lehet azonban azt állítani, hogy ezek a momentumok akár jogilag, akár ténylegesen megváltoztatják az államformát. Ez csak akkor volna lehetséges, ha ezek a rendelkezések nem kifejezetten ideiglenes jellegűek volnának.

Magyarország államformája, míg egyrészről monarchikus, másrészről Magyarország a modern demokratikus államok kategóriájába tartozik, tehát demokratikus monarchia.

[240] Helyesen: 1919. március 21-én

[241] Helyesen: 1920. február 16-ára.

[242] Lásd: A magyar kormány 1920. évi 2.394. M. E. számú rendelete, az állami hatóságok, hivatalok és intézmények elnevezéséről, és az állami címereken a Szent Koronának alkalmazásáról.

Bevezetés Egyed István **Magyarország történeti alkotmánya** című tanulmányához

A polgári kori közjogtudomány elismert képviselői közé tartozó Egyed István (Budapest, 1886 –Budapest, 1966) tudományos munkássága a közigazgatási jog és az alkotmányjog területeit egyaránt érintette.[243] Elméleti ismereteit a gyakorlati életben szerzett tapasztalatokkal egészítette ki, hiszen a hazai és külföldi jog- és államtudományi tanulmányok után hosszabb időn keresztül működött a budapesti királyi törvényszék, majd ítélőtábla bírájaként, miközben 1919–1927 között az Igazságügyi Minisztérium Törvényelőkészítő Osztálya munkatársaként is dolgozott. Ez utóbbi minőségben vett részt – egyebek mellett – az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc., az Országgyűlés felsőházáról szóló 1926. évi XXII. tc., valamint – ekkor már a szaktárca külső szakértőjeként – a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló 1937. évi XIX. tc. előkészítésében. A szakmai előmenetelt biztosító egyetemi magántanári képesítést 1922-ben az „önkormányzati közigazgatás" témakörében a Budapesti Királyi Magyar Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán szerezte meg. Egyed István évtizedeken keresztül oktatott – 1927 és 1949 között nyilvános rendes egyetemi tanárként – közigazgatási jogot a Budapesti Királyi Magyar Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Karán, majd a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán. Két alkalommal a dékáni tisztséget is viselte. Egyed Istvánt 1942-ben a Magyar Tudományos Akadémia levelező tagjává ajánlották. Bár megválasztására nem került sor, a tagajánlás szövege a pályatársak elismeréséről tanúskodik. „Munkáit erős jogászi érzék, tudományos gondolkodás, finom jogászi elemzés, a joganyagnak az elvek mellett a legapróbb részletekig menő ismeret, szabatos előadás és világos, magyaros stílus jellemzi. Nem lehet megemlítés nélkül hagyni alkotmányjogi kérdésekben okszerű konzervatív felfogását sem; anélkül, hogy mereven elzárkóznék az alkotmány korszerű javítása elől, az ún. alkotmányreformokat csakis történeti alkotmányunk ősrégi elveinek épségben tartásával az alkotmányfejlesztés

[243] Egyed István életútjához és pályafutásához lásd Kozák Péter, *Névpont – Egyed István*, 2013. Forrás: http://nevpont.hu/view/10235, valamint Koi Gyula, Egyed István és a magyar közigazgatási jogtudomány, *Pro Publico Bono*, 2017/4, 206–221.

útján tartja lehetőnek."[244] Közéleti megbecsültségét szerepvállalásai is jelzik: például 1921–1944 között a Magyar Jogászegylet titkári tisztét töltötte be; 1938-tól rendes tagja, 1947–1952 között pedig elnöke a Szent István Társaságnak; 1948–1951 között a Szent István Akadémia elnöki tisztségét viselte. A második világháborút követő koalíciós időszakban Egyed István a polgári közjogtudomány egyik utolsó képviselőjeként megtarthatta katedráját, és folytathatta publikációs tevékenységét is, de az 1948–49-es kommunista fordulatot követően nyugállományba helyezték. Az életéből hátralévő időszakot csendes visszavonultságban töltötte.

Egyed István neve a két világháború között többször is felmerült egy-egy üresedésben lévő jog- és államtudományi kari közjogi katedra betöltésekor. Amikor a pécsi Magyar Királyi Erzsébet Tudományegyetem jogi fakultásán – Polner Ödön professzor Szegedre távozása miatt 1923-ban – megürülő Magyar Közjog-politikai Tanszéket meghívás útján kívánták betölteni, a jogi kar által felkért előkészítő bizottság alapos áttekintést készített a magyar közjogi és politikai irodalom „összes számbajöhető" művelőjének tudományos munkásságáról.[245] Magától értetődő, hogy Egyed István mint „a fiatalabb jogásznemzedék egyik igen jeles képzettségű tagja" is az előkészítő bizottság látókörébe került. Tudományos munkásságának áttekintését követően azonban az előkészítő bizottság úgy látta, hogy közigazgatási jogi értekezései közjogi tanulmányaihoz képest „kétségkívül értékesebbek", így az üresedésben lévő tanszékre való jelölését nem ajánlották. A bizottság egyébként Molnár Kálmán, az Egri Érseki Joglyceum nyilvános rendes tanára meghívására tett javaslatot, amit azonban a kultuszminisztérium nem fogadott el, és pályázat kiírásához kötötte a tanszék betöltését. A tanszékre öten – köztük Egyed István – nyújtották be pályázatukat, ám a pécsiek továbbra is Molnár Kálmánt kívánták – első és egyedüli jelöltként – a tanszék élén látni.[246] A kultuszminisztérium viszont – ragaszkodva a szokásos hármas jelöléshez – új pályázat kiírása mellett döntött. Az előkészítő bizottság ezúttal újszerű javaslatot terjesztett elő, amennyiben a Közjog-politikai Tanszék kettéosztását vetették fel. A bizottság ugyanis azt indítványozta, hogy a Közjog-politikai Tanszék tárgyai közül a politikát ideiglenesen válasszák el a tanszéktől, egyúttal – ideiglenes jelleggel – kapcsolják össze az üresedésben álló Jogbölcseleti Tanszékkel. Az ily módon ideiglenesen egyesített Jogbölcselet-politikai Tanszékre pedig Krisztics Sándor egyetemi magántanár meghívását indítványozták. Ami pedig az önállóvá vált Magyar Közjogi Tanszék betöltését illette, első helyen Molnár Kálmán, második helyen Egyed István jelölésére tettek javaslatot. A harmadik helyre nem tettek javaslatot, mert a többi pályázó nem rendelkezett egyetemi magántanári képesítéssel.[247] Ezt a konstrukciót végül a kultuszminisztérium is elfogadta, így Klebelsberg Kunó kultuszminiszter előterjesztésére 1925. december 9-én Molnár Kálmánt nevezte ki az államfő a Magyar Közjogi Tanszék élére.

[244] MTA Tagajánlások 1942-ben. Kéziratul. Budapest, 1942. 7.
[245] Pécsi Egyetemi Levéltár. VIII. 101. A Magyar Királyi Erzsébet Tudományegyetem (Pécs) iratai. Jog- és Államtudományi Kar iratai, Kari ülési jegyzőkönyvek. Az 1924. május 24-i VIII. rendes ülés jegyzőkönyve.
[246] Ugyanott. Az 1924. október 21-i II. rendes ülés jegyzőkönyve.
[247] Ugyanott. Az 1925. május 25-i VIII. rendes ülés jegyzőkönyve.

Évekkel később Egyed István neve egy másik tanszékbetöltés kapcsán is szóba került. A Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara II. Magyar Közjogi és Közigazgatási Jogi Tanszéke élén álló Kmety Károly professzor 1929. januári váratlan halálát követően ugyanis a jogi fakultásnak gondoskodnia kellett az utódlásról. A tanszék betöltését előkészítő bizottság javaslatára első lépésben az üresedésben lévő tanszéket alakították át, amennyiben a pénzügyi jog növekvő szerepére hivatkozással a II. Magyar Közjogi és Közigazgatási Jogi Tanszéket Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékké szervezték át,[248] amelynek élére – második lépésként – Magyary Zoltán egyetemi magántanár, a kultuszminisztérium tudománypolitikai és egyetemi ügyosztálya vezetőjének meghívására tettek javaslatot.[249] Valószínűsíthető, hogy a tanszék átszervezése Magyary Zoltán katedrára jutását segítette elő. Noha az átszervezett tanszék betöltését előkészítő bizottság egyértelművé tette, hogy kit látna szívesen a tanszék élén, a kari ülés számára előterjesztett jelentés azokat az elméleti és gyakorlati közigazgatási és pénzügyi jogászokat is bemutatta, akik a tanszékbetöltésnél esetlegesen számításba jöhettek volna. Emiatt tekintette át a bizottság Egyed István irodalmi működését is. A jelentés Egyed Istvánt alapos jogászi képzettségű, termékeny jogi íróként mutatta be, akit pontos és lelkiismeretes adatgyűjtés és a joganyag feletti világos áttekintés jellemez.[250] Részletesebben is foglalkoztak 1929-ben megjelenő *Vármegyei önkormányzat* című monográfiájával. Bírálattal illették a szerzőt, hogy nagyívű munkája megírása során „főleg a német jogi kultúra hatása alatt áll és a német szakirodalom közvetítésével foglalkozik a francia és angol joganyaggal", miközben a közigazgatási jog tudományos művelése olyan méreteket öltött, hogy a francia nyelvű szakirodalom felhasználása nélkül a közigazgatási jog tudománya „csak nagy nehézséggel s mindenesetre bizonyos fogyatékossággal művelhető". Egyed István működése ugyanakkor az ismeretterjesztő irodalmat is felölelte, amit azonban a bizottság alig tartott alkalmasnak a tudományos munkálkodás színvonalának fenntartására és emelésére.[251]

Magyary Zoltán 1945-ben bekövetkezett tragikus halála után Egyed István neve is felmerült a lehetséges tanszéki utódok egyikeként, ám Kuncz Ödön professzor emlékezései szerint Moór Gyulának, a jogbölcselet-professzorának „akkora tekintélye volt, hogy az Egyed-kombináció elesett".[252] Magyary tanszékét Mártonffy Károly töltötte be.

Ugyanebben az időszakban a Pécsi Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Magyar Közjogi Tanszéke betöltése kapcsán is felmerült Egyed István neve.[253] A tanszék

[248] A tanszék betöltését előkészítő bizottság 1930. március 18-i üléséről készült jegyzőkönyvét lásd ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Dékáni Hivatal iktatott iratai. 4. doboz. 976/1928-29.

[249] ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 30. kötet. Az 1930. május 14-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. 976/1928-29.

[250] Ugyanott.

[251] Ugyanott.

[252] Kuncz Ödön, *Életem,* ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. 256. A tanszék betöltéséhez lásd még: Az 1945. augusztus 28-i XI. rendes ülés jegyzőkönyve. ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei. 44. kötet. 545/1944/45. d. sz.

[253] Schweitzer Gábor, Adalékok Csekey István pécsi közjogi tanszékre kerülésének történetéhez, *Diké*, 2021/1, 149–160.

élén álló professzor, Molnár Kálmán ugyanis 1945 nyarán – Tomcsányi Móric professzor nyugállományba helyezése után – meghívást kapott a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Magyar Közjogi Tanszékére. A megüresedő pécsi Magyar Közjogi Tanszék betöltésének előkészítése céljából jelölőbizottságot állítottak fel, amelynek előadói tisztét – a tudományterület illetékeseként – Molnár Kálmán töltötte be. Az előadói jelentés a magyar közjog-alkotmányjog művelőinek igen széles körét vonultatta fel. Egyed Istvánt azon jogászprofesszorok közé sorolta a jelentés, akik különböző okok miatt „nem vehetők kombinációba". A jelentés Egyed professzor „széles horizontú" közjogi munkásságából az 1937-ben megjelenő *Országgyűlési összeférhetetlenség* című monográfiája mellett az 1943-ban közzétett *A mi alkotmányunk* című összefoglaló kötetét emelte ki. A pécsi tanszékbetöltés szempontjából egyébként amiatt nem lehetett számolni Egyed Istvánnal, mert „sokirányú érdemes munkássága őt egyetemi tanszékén túl is a fővároshoz köti".[254]

Egyed István szakirodalmi működését valóban az imént idézett előadói jelentés által kiemelt széles horizont jellemezte. Ez a megállapítás az alkotmányjogi munkákra nézve önmagában is helytállónak tűnik. Sokirányú tudományos érdeklődését ugyanakkor a közjogi kodifikációban való közreműködés is befolyásolta, hiszen a két világháború közötti időszakban született szaktanulmányai és közjogi publicisztikái nem véletlenül érintették – olykor apologetikus célzattal – a kormányzói jogállás,[255] a jogfolytonosság,[256] valamint a felsőház szervezeti és hatásköri kérdéseit.[257] Írásai olykor a kormányzat „félhivatalos" véleményeként is értelmezhetők. Jó néhány alkotmányjogi tanulmánya érintette továbbá a kor divatos narratívája szerint válságba jutott parlamentarizmus problematikáját,[258] a választójog[259] és a választási bíráskodás szabályozását,[260] valamint a történeti alkotmány jellegzetességeit.[261] A „nemzet közmeggyőződését" tükröző történeti alkotmány konstrukciójának feltétlen híveként némiképp le is becsülte a „mesterséges" alkotásnak tartott írott alkotmányokat: „Amíg az írott alkotmány merev, addig a történeti alkotmány rugalmas, amely együtt él, fejlődik az, állammal; a fejlődés a történeti alkotmánynál könnyebb is, mert nem gátolja és nem nehezíti meg az írott alkotmány betűje. Fontos azonban, hogy ez az alakulás természetes, zökkenésmentes legyen; mert az alkotmány történeti jellegét megszüntetné az alkotmány erőszakos, oktrojált, puccsszerű vagy forradalmi megváltoztatása, félretétele, felcserélése."[262]

[254] Ugyanott, 155.
[255] Egyed István, A király helyettesítése és a nádori intézmény felújítása, *Jogállam*, 1921/8, 281–291., valamint Uő, A kormányzói intézmény, *Magyar Szemle*, 1937. május. 16–22.
[256] Egyed István, Jogfolytonosság, *Jogállam*, 1926/6. 320–322.
[257] Egyed István, A felsőház fölállítása, *Magyar Kultúra*, 1925. április. 176–181.
[258] *A parlamentarizmus sorsa. Egyed István előadása az Országos Nemzeti Klubban 1941. december 17-én*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
[259] Egyed István, Választói jogi reform, *Magyar Szemle*, 1938. március. 205–213.
[260] Egyed István, Választási bíráskodás, *Magyar Jogi Szemle*, 1925. május. 181–185.
[261] Egyed István, *Az ezeréves magyar alkotmány*, Különlevonat a Pesti Hírlap Az ezeréves Magyarország című kiadványából. Budapest, 1939.
[262] Egyed István, *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 46.

Figyelemre méltóak továbbá azok az 1933 – azaz a nemzetiszocializmus németországi hatalomra kerülése – utáni tanulmányai, amelyek az autoriter és totalitárius rendszerek, mindenekelőtt a náci Németország „új közjogi iránynak" nevezett vészjósló megoldásait mutatták be, illetve vetették össze Magyarország történeti alkotmányának alapelveivel és alapintézményeivel. Egyed István 1933 őszén a német nemzetiszocialista jogászszövetség meghívása folytán vett részt a lipcsei német jogászgyűlésen. A hazai közvélemény számára készített beszámolójában megpróbálta szétoszlatni azokat a félelmeket, amelyek arról szóltak, hogy a nemzetiszocialista hatalomátvétel a joguralom teljes megtagadását vonja maga után.[263] A náci jogászgyűlésen elhangzott kijelentésekre hivatkozva állította, hogy a nemzetiszocializmus nem ellensége a jognak, „ellenkezőleg, jogállamot akar építeni annak minden követelményével".[264] A formálódó „új jogi világnézet" középpontjában ugyanakkor az antiszemita alapú faji szemlélet, „a német nép fajtisztaságának fenntartása" áll.[265] A nemzetiszocializmus jogrendszerében a közérdek vezető szerepet tölt be, hiszen az individuális és liberális világfelfogással szemben a nemzetiszocialista elgondolás kiindulópontja a nép, vezérelve pedig a „közkötelesség" és a közérdek.[266] A formálódó új jogi felfogás „nem barátja" a parlamentarizmusnak, és a demokrácia is idegen a néptől, „mert összecseréli a népet a tömeggel".[267] Mindezekből következően tekintélyre van szükség, amely „felüláll a korszellem hullámain". A demokrácia határozatlan irányú és vezetés nélküli korszakát határozott politikai vezetés váltja fel, amelyet a nemzetiszocialista párt és annak „vezére", azaz a Führer biztosít.[268] A beszámolóban Egyed István arra is rámutatott, hogy a náci párttól eltekintve valamennyi párt működését betiltották Németországban, miként az „új rendszer" az egyes német tagállamok különállását is megszüntette. Rövid áttekintését azzal zárta, hogy csak vázlatosan kívánta ismertetni a nemzetiszocializmus jogszemléletének alapelveit, miközben ahhoz tartotta magát, hogy a bírálattól is tartózkodjon.[269] Valószínűleg nagyobb szolgálatot tett volna, ha a bíráló megjegyzésektől sem tartózkodott volna, hiszen a vázlatosan bemutatott nemzetiszocialista jogszemlélet vészjósló perspektíváihoz kétség sem férhetett.

A későbbiekben Egyed István több tanulmánya vizsgálta a parlamentarizmus feltételezett válsága, valamint a liberális demokrácia intézményeiből történő kiábrándulás miatt létrejövő totalitárius diktatúrák és autoriter rendszerek közjogi megoldásait, illetve vetette egybe ezeket az intézményeket a magyar alkotmányos berendezkedéssel. Az új közjogi szemlélet jellemző vonásait Egyed professzor az alábbiakban foglalta össze: „Szakítás a liberális demokratikus felfogással, a parlamentarizmussal, a pártok váltakozó uralmával, az osztályok szembeállításával, a koalíciós kormányzat rendszerével, az

[263] Egyed István, A német nemzeti szocializmus jogszemlélete, *Magyar Szemle*, 1933. szeptember–december. 353.
[264] Ugyanott.
[265] Ugyanott, 355.
[266] Ugyanott.
[267] Ugyanott.
[268] Ugyanott, 356.
[269] Ugyanott.

egyéni alapjogok túlzott hangoztatásával, a felelőtlen testületi intézkedéssel stb. stb."[270] Ezekkel az elutasított eszmékkel és intézményekkel szemben azonban bizonytalan és kiforratlan jelszavak sorakoznak fel: „tekintélyi kormányzat, rendiség, közérdek, egypártrendszer, fajkultusz, szociális béke stb. stb."[271] A törvényhozó hatalom háttérbe szorulásával járó tekintélyi kormányzat megfelelő felépítése ugyanakkor „általánosan elismert vezért és alávetésre hajlamos tömeget kíván".[272] A magyar lélek „kritikai berendezésétől" azonban idegennek tekintette az olyan tekintélyi kormányzatot, amely az önálló gondolkodást megsemmisíti, és a politikai bírálatot kiszorítja.[273] Magyarországnak 1920-ban nem kellettek „idegen jelszavak", hanem azok hatását megelőzve, az ország különleges viszonyainak megfelelően jártak el. „Ez a politika: a hungarizmus, amely megfelel a fasizmusnak vagy hitlerizmusnak, de teljesen eredeti és magyar. Csak ez lehet ezután is a vezetőnk."[274] Helytelennek tartott minden olyan közjogi reformkezdeményezést, amely a jogfolytonosságot megszakítja, és a jogfejlődést diktatórikus irányba tereli.[275] Egyed István úgy vélte, hogy az új közjogi irány körvonalait Magyarország látta meg elsőként, amikor a kommün 1919-es bukása után Magyarországot a keresztény nemzeti gondolat jegyében szervezték újjá. Ennek a régi alapokon nyugvó új programnak a nacionalizmus és a kereszténység jelentette a két alappillérét.[276] Azzal a kérdéssel is foglalkozott, vajon szükséges-e a magyar alkotmány reformja, különös tekintettel az új közjogi irányra jellemző újrendiség és tekintélyelv átvételére. Egyed professzor szerint Magyarországon a parlamentarizmus – amúgy is csak átmenetinek tekintett – válsága nem jelentkezett olyan mértékben, mint azokban az országokban, amelyek a parlamentarizmus „elfajulásának" ellenhatásaként fordultak a diktatórikus megoldások felé. Úgy vélte, óvakodni kell attól, hogy ezek a rendszerek mint eszmények szerepeljenek, nehogy a közvélemény elveszítse az alkotmányosságba és a jogállamiságba vetett hitét. Az új közjogi irány eszméit ugyanakkor Magyarország a szükséges mértékig alkalmazta, arra azonban vigyázni kell, nehogy az alkotmányos értékeket könnyelműen elpazarolják.[277] Miközben Egyed István igyekezett óvatosan fogalmazni a diktatórikus irányváltás indokoltságát illetően, még egyik 1939-es tanulmányában is a fasizmussal és a hitlerizmussal azonosította a követendő és meglehetősen szerencsétlenül hungarizmusnak nevezett alkotmánypolitikai irányvonalat.[278] Szóhasználata és véleménye csak a második világháború éveiben módosult.

A korábbi alkotmányjogi tanulmányok felhasználásával 1943-ban közzétett *A mi alkotmányunk* című kötetében Egyed István már egyértelműbben hangsúlyozta a fa-

[270] Egyed István, Az új államrendszerek és a magyar alkotmány, *Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok*, 1935/12, 550.
[271] Ugyanott, 550.
[272] Ugyanott, 563.
[273] Ugyanott, 563–564.
[274] Ugyanott, 566.
[275] Ugyanott, 566.
[276] Egyed István, *Új irány a modern alkotmányokban,* A „Magyar Közigazgatás" kiadása, Budapest, 1935. 61.
[277] Egyed István, Reformra szorul-e a magyar alkotmány? *Katholikus Szemle*, 1935/2, 73.
[278] Egyed István, Totális közjog és magyar alkotmány, *Magyar Szemle*, 1939. július. 208.

siszta és nemzetiszocialista rendszerek, illetve a magyar alkotmányos berendezkedés közötti különbségeket. Függetlenül attól, hogy Magyarországot szoros „érdekközösség és barátság" fűzi a náci Németországhoz és a fasiszta Olaszországhoz – Európa két nagy totális államához –, ez a kapcsolat nem lehet befolyással a magyar állam belső rendjére. „A magyar nemzet mindig az alkotmányosság népe volt (…). Más nemzetek történetében az abszolutizmus rendszerint több-kevesebb szerepet játszott és sokszor nem dicstelen korszakoknak volt kerete; bennünket egész nemzeti múltunk az abszolutizmus elleni küzdelemre kötelez. A magyar gondolkodástól a diktatúra mindig idegen volt (…); a Rákócziak, Kossuthok, Deákok nemzete ehhez a hagyományhoz nem lehet hűtlen."[279] Ezekből a sorokból már kétségkívül némi távolságtartás és elhatárolódás is kiolvasható.

Egyed István új közjogi iránnyal foglalkozó írásai összességében azt sugallták, hogy a tengelyhatalmakkal kialakított érdekszövetségnek nem kell kiterjednie a történeti alkotmány ideáin nyugvó magyar alkotmányos rendszer totális átalakítására, ugyanakkor elismert bizonyos átfedéseket a magyar közjogi berendezkedés és az új államrendszerek közjogi megoldásai között.

*

Egyed István 1943 kora őszén írt, az MTA Könyvtára Kézirattára által utóbb *Magyarország történeti alkotmánya* címen katalogizált eddig publikálatlan dolgozata négy részből áll, amelyek ugyan tartalmilag nincsenek egymással szoros összefüggésben, mégis a különböző szövegrészeket a szerző azon törekvése kapcsolja össze, hogy igazolja Magyarország népeket integráló, vezető szerepét az egész Kárpát-medencei régióban, azaz, közvetve, az ország igényét a trianoni békeszerződést megelőző állapot helyreállítására. Ez a szándék azonban csak fokozatosan bontakozik ki; az egyes részek akár rövid, önálló írásokként is olvashatók lennének.

A szöveg I. része – annak kiemelésével, hogy Európában Anglián kívül csak Magyarországnak van történeti alkotmánya – a magyar történeti alkotmány legfontosabb tételeinek rövid kifejtésével kezdődik. E tételek azonosítása azon alapul, hogy azok Egyed szerint a 13. századtól kezdve, de különösen a 15. századtól állandó elvei és intézményei voltak az alkotmánynak. Összesen hat ilyen tétel kerül röviden kifejtésre: az állam függetlensége, a királyság államformája, az alkotmányosság (értve ezalatt, hogy a „nemzet" mindig részt vett a hatalom gyakorlásában), a jogfolytonosság, az egyéni szabadságjogok biztosítása és védelme, valamint az „önkormányzat" (ami egyrészt ugyancsak a nemzet részvételét jelenti a végrehajtó hatalom gyakorlásában, másrészt a területi autonómiák biztosítását). A dolgozat szerint ezek az alkotmányos alapok változatlanok maradtak a történelem folyamán, de az erre vonatkozó érvelés elsősorban annak igazolására irányul, hogy a két világháború közötti alkotmányfejlődés is megtartotta ezeket az elveket és intézményeket. Ez az eszmefuttatás a korszak sok

[279] Egyed István, *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 361.

más közjogi szerzőjére is jellemző nemzeti romantikától átitatott szöveg, amelynek középpontjában a magyar nemzet különleges közjogi irányultsága és az alkotmányosság iránti elkötelezettsége áll. Így például Egyed szerint az első királyunk, István által a pápától kapott Szent Korona vált „a Kárpátok völgyében élő népek összetartó kapcsává", Magyarország volt a nyugati kereszténység és a keresztény kultúra védőbástyája, ahol „különleges alkotmányfejlődés játszódott le", amelynek során a nemzet mindig is részt vett a hatalom gyakorlásában.

Jóllehet a történeti alkotmány Egyed István által meghatározott alapvető jellemzői nagy átfedést mutatnak más szerzők összefoglalásaival, azok itt igen absztrakt megfogalmazásban kerülnek kifejtésre (mentesen például e „tételek" forrásaira való utalásoktól),[280] s ugyanakkor hiányzik több olyan ismérv, amely más közjogi íróknál jelen van (mint például a Szent Korona-tan, illetve annak főtulajdonjoga, vagy a keresztény vallás, illetve egyház szerepe azzal, hogy Egyed utólag kihúzta a kézirat eredeti változatában még szereplő utalást a „keresztény alapvetésre"). Ez a lista ráadásul nem teljesen azonos Egyed professzor egy másik felsorolásával, amely a kézirat születésének évében kiadott *A mi alkotmányunk* című könyvében szerepel.[281]

Az írást – Egyed más munkáihoz hasonlóan – erősen áthatja a korszak hazai keresztény-konzervatív szellemisége és értékrendje, így például a szerző negatív utalást tesz a weimari alkotmányra (amelyet pedig gyakran a kor legdemokratikusabb alkotmányának tartottak), és többször is elítélő hangnemben hivatkozik az antanthatalmak követeléseire. Ugyanakkor kiáll a sajátos magyar fejlődési út mellett, amikor dicsérőleg szól arról, hogy Magyarország elutasítja „a mind erősebb nyomással fellépő totális irányt" (amely megjegyzés nyilván a náci német és a fasiszta olasz államszervezési elvekre utal), és hangsúlyozza, hogy az állam a kormányzói jogkör kiterjesztését követően sem vált tekintélyelvűvé, illetve „államfői diktatúrává".

A II. rész azt igyekszik bizonyítani, hogy a történeti alkotmány korábbiakban kifejtett alapjai a tanulmány megírásának idején hatályban lévő kivételes hatalom[282] körülményei között is megmaradtak. Egyed állítása igazolására három érvet hoz fel. Elsőként azt emeli ki, hogy Magyarországon fennmaradt a többpártrendszer, sőt hangsúlyozza, hogy – Közép-Európában egyedül itt – a szociáldemokrata pártnak is van parlamenti képviselete. Másik érve szerint Magyarországon – szemben a diktatúrákkal – „a kormányok változása még háborús időkben is megmaradt". Igaz, ennek tényleges politikai hátterét nem elemzi, sőt azt állítja, hogy a Darányi-, Imrédy- és Bárdossy-kormányok

[280] A magyar közjogtudományban – részben nyilván az alkotmány íratlan jellege miatt – mindig is nagy hangsúlyt fektettek az alkotmányos alapok forrásaira, egyrészt mert az alkotmányos elveket és intézményeket szabályozó sarkalatos, illetve alaptörvények azonosítása elsősorban nem formális jellemzők alapján történt, másrészt az alkotmányos rangúnak tekintett konvenciók és szokások (épp íratlan jellegüknél fogva) igazolásra szorultak.

[281] Egyed legismertebb munkájában a történeti alkotmány alapelvei között a történeti jelleg (ideértve az itt önállóan szereplő jogfolytonosságot is); a közjogias szellem; az erős nemzeti vonás; a keresztény jelleg, a királyság államformája; az alkotmányosság (mint a nemzet önrendelkezése); a jogállamiság együtt az egyéni jogok és polgári szabadságok védelmével szerepel. Egyed István, *A mi alkotmányunk*, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943. 39.

[282] Ennek jogalapját a honvédelemről szóló 1939. évi II. tc. határozta meg.

a parlamentáris kormányrendszer logikája révén buktak meg.[283] Végül azt állítja, hogy a kivételes hatalmat is a jogállami követelmények tiszteletben tartásával gyakorolták, s az alapvető jogokat még háborús viszonyok között is csak a feltétlenül szükséges mértékben függesztették fel.[284]

A tanulmány III. részében Egyed teljesíthetetlen feladatra vállalkozott: a történeti alkotmány értékeinek fenntartását és az alkotmányosság tiszteletben tartását a „zsidókérdés" megoldásának módjával kapcsolatban próbálta bizonyítani. Ebben a tekintetben a már korábban is apologetikus érvelésbe gyakran csúsznak antiszemita megjegyzések, illetve sztereotípiák. Az 1938 és 1942 között elfogadott magyarországi zsidótörvényeket[285] Egyed szerint – legalább részben – az indokolta, hogy Magyarországra Kelet-Európából „kaftánban és pajesszal" érkeztek zsidók, akik „a hatósági ellenőrzést is kijátszva" szivárogtak be, és mohón vetik rá magukat a „szegény magyar nép kizsákmányolására", a Tanácsköztársaság alatt „a zsidók rendkívüli szerepet játszottak a magyar faj és nemzeti értékeink pusztításában", figyelemmel arra is, hogy a zsidóság aránya az elmúlt évszázadban nyolcszorosára nőtt. Feltűnő azonban az érvelés defenzív jellege az olyasfajta magyarázatokkal, amelyek a jogegyenlőséget nyilvánvalóan súlyosan sértő szabályozásokat azzal mentegetik, hogy azokat csak évekkel a náci Németországban hozott nürnbergi törvények után alkották meg, formálisan jogszerűek, tartalmukban mérsékeltek voltak, legalábbis a környező országok hasonló törvényeihez képest.[286]

A tanulmány IV. és V. része viszont már a jövőre vonatkozó fejtegetéseket tartalmaz, amelyek Magyarország Kárpát-medencei vezető szerepe, illetve összeurópai kívánatos funkciója mellett érvelnek – vélhetően a háború befejezése utáni korszakra tekintettel. A két rész ezeket az igényeket kívánja alátámasztani. Eszerint Magyarország mindig is igyekezett a területén élő nemzetiségek igényeinek kielégítésére, amelyek alkotmányos alapját a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában született 1868. évi XLIV. tc. biztosította,

[283] Mindhárom említett kormány megbízatása (a Darányi-kormányé 1938. május 14-én, az Imrédy-kormányé 1939. február 16-án, a Bárdossy-kormányé 1942. március 7-én) a miniszterelnök – Horthy Miklós nyomására történt – lemondásával szűnt meg. Ez egyik esetben sem országgyűlési választások után, a választási eredmények miatt történt, ahogy egyik lemondást sem követték parlamenti választások.

[284] Egyebek között a magyarországi zsidótörvények vagy a cenzúra működésének fényében ez az állítás aligha tartható. Különösen visszatetsző továbbá az újvidéki „egyedülálló esetre" való hivatkozás, amely arra az 1942. januári vérengzésre utal, amelynek során a Bácskát visszafoglaló katonai alakulatok magyar csendőrökkel együtt – partizánakciók megtorlásaként – több mint háromezer szerb és zsidó civilt öltek meg gyakran brutális kegyetlenséggel. Az újvidéki „hideg napokként" hírhedtté vált tömeggyilkosságot aligha menti Egyed utalása a szerbek provokációjára, és nem fedi a valóságot az az állítás, mely szerint „az érdekeltek elnyerték méltó büntetésüket", mivel 1942-ben a fő felelősök ellen indult eljárások egy részét Horthy Miklós kormányzó leállította, s csak 1943 decemberében indult új eljárás, amely azonban kudarcot vallott, mert az érintettek 1944 elején Németországba menekültek. A háború után ugyan Jugoszláviában több, a vérengzésekben részt vevő egykori tisztet háborús bűnösként kivégeztek, Egyed erről még nem tudhatott.

[285] Lásd az 1938. évi XV. tc.-t a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatályosabb biztosításáról, az 1939. évi IV. tc.-t a zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról, az 1941. évi XV. tc.-t a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. tc. kiegészítéséről és módosításáról, valamint az ezzel kapcsolatban szükséges fajvédelmi rendelkezésekről, és az 1942. évi XV. tc.-t a zsidók mező- és erdőgazdasági ingatlanairól.

[286] Egyed 1943-as megjegyzése a „zsidókérdés" magyarországi kezelésével kapcsolatban tragikus tévedésnek bizonyult, hiszen a következő évben indult meg a magyar zsidók tömeges deportálása, illetve elpusztítása.

amelynek jelentőségét az sem csorbítja, hogy végrehajtása során korábban előfordultak „hiányosságok", mert ezeket az első világháború utáni kormányok „teljesen kiküszöbölték". Egyednek a nemzetiségekkel szembeni magyar tolerancia bizonyítására irányuló igyekezete odáig terjed, hogy még a Tanácsköztársaság idején hozott néptörvények autonómiarendelkezéseit is érvként hozza fel, amelyek csak a „trianoni megcsonkítás" miatt nem kerültek alkalmazásra. Ezenkívül Magyarország teljes területi egysége, amely az egész Kárpát-medence természetes határai által körülhatárolt (azaz a Trianon előtti) területre vonatkozik, európai érdek is. Ezt nemcsak e terület földrajzi egysége indokolná Egyed szerint, hanem az a történelmi érv is, mely szerint Magyarország mindig is a nyugati kultúra „keleti végvára", őrzője volt. Erre a szerepre azért csak a magyar állam alkalmas, mert az évszázadok során már bizonyította életrevalóságát, szemben azokkal a Trianon után létrejövő államokkal, amelyek életképtelennek bizonyultak. Magyarország viszont, nem utolsósorban a történelmi alkotmányhoz való ragaszkodásával, még a háborús viszonyok között is az „alkotmányosság" és a „jogrend" földje maradt.

Egyed István tanulmánya lényegét tekintve a trianoni békeszerződés előtti történelmi Magyarország helyreállítása, azaz a területi revízió mellett érvel. Az írás nem elsősorban alkotmányelméleti munka, hanem sokkal inkább olyan politikai pamflet, amely legitimációs alapként az alkotmánytörténet, illetve a magyar történeti alkotmány eszköztárát is alkalmazza. Épp ez adja érdekességét, demonstrálva, hogy a történeti alkotmány hogyan volt felhasználható a korabeli nemzetközi politikai igények alátámasztására.

Egyed István: Magyarország történeti alkotmánya

I.

Közismert, hogy Európában Anglián kívül egyedül Magyarországnak van történeti alkotmánya. Ez a magyar alkotmány ezer éves, megszakítás nélküli fejlődés eredménye. A magyar alkotmány soha sem lett egységes törvénybe megrögzítve és így megmerevítve, hanem a nemzet szükségletei szerint alakult, fejlődött. Vannak azonban alkotmányunknak olyan – gyakran törvénybe sem foglalt – tételei, amelyekhez a nemzet – a XII. századtól kezdve, de különösen az utolsó öt évszázadban – állandóan ragaszkodott, s amelyekhez ma is ragaszkodik; ezek közé a tételek közé tartoznak:

1. Az állami függetlenség, amelynek érdekében minden elnyomó törekvéssel szemben századokon át küzdöttünk, számtalan szabadságharcot folytattunk. Nincs még állam Közép-Európában, amely hozzánk hasonlóan ezer éves megszakítatlan és független állami létre tudna reá mutatni.
2. A királysági államforma, amely Szent István király óta – aki az 1000. évben kapott a pápától királyi koronát – szintén megszakítás nélkül van érvényben; a királyság azonban már a XIII. századtól alkotmányos irányú fejlődésnek indult. A pápától kapott szentkorona vált a Kárpátok völgyében élő népek összetartó kapcsává.
3. Az alkotmányosság, azaz a nemzet részvétele az államhatalom gyakorlásában. A nemzet befolyásának az eszköze a nemzetet képviselő országgyűlés, amely a XIII. századtól fokozatosan alakul ki, amely a törvényhozás mellett a XVI. századtól az adó- és újoncmegajánlás jogát is gyakorolja, amely a XVII. századtól a nemzetközi szerződésekre is befolyik, amely választja a végrehajtó hatalom vezetőjét: a nádort, stb. Az országgyűlés a XVII. századtól kétkamarás szerkezetű.[287]
4. A jogfolytonosság, amely szerint az alkotmány módosítása mindig a törvényekben megállapított módon és az arra hivatott szervek által, a forradalmak mellőzésével fokozatosan történik úgy, hogy a reformok tovább építést és nem megszakítást jelentenek.

[287] Az Országgyűlésben képviselt rendek már ezt megelőzően is egy ideje két külön táblában tanácskoztak. Az Országgyűlés két táblára osztását az 1608. évi (k.u.) I. törvénycikk intézményesítette.

5. [288]Az egyéni szabadságjogok biztosítása és védelme; e szabadságjogok között különös jelentősége volt a vallásszabadságnak, amelynek hazánk és Erdély mindig klasszikus földje volt, – és a nemzetiségi szabadságnak, amely a nem magyar anyanyelvű polgártársakkal való békés együttélést biztosította. A nemzetiségi szabadságra később külön is kitérünk.
6. Ugyancsak az alkotmányosság folyománya az önkormányzat, amely egyrészt a nemzet részvételét biztosította a végrehajtó hatalom gyakorlásában, másrészt az egyes vidékek különleges igényeinek megfelelő keretet adott.

Alkotmányunk ismertetett és állandó életű tételei nem mesterséges alkotások; egyrészt folyományai a magyar nemzet politikai jellemének, másrészt történelmileg beigazolt életszükségletét teszik annak a helyzetnek, amelyet a szentkorona országainak és népeinek igényei szabtak meg. A magyarság felismerte elhivatottságát a Kárpátok völgyének, ennek a természettől is egységesen alkotott területnek a kormányzására és a történelem folyamán először szervezett e területen állandó és egységes jelleggel szilárd államot; de felismerte a magyarság európai küldetését is és Európa e veszélyes pontján, Nyugat és Kelet határvonalán, a germán és szláv érdekek ütközőpontján a rendfenntartásnak, az alkotmányosságnak, a kultúra terjesztésének és védelmének lett biztos tartóoszlopa. A magyarság volt a nyugati kereszténység és a keresztény kultúra védőbástyája évszázadokon keresztül a pogányság, barbárság, a tatár, török és szláv veszéllyel szemben. Természetesen alkotmányát is úgy rendezte be, hogy mind e feladatok teljesítésére lehetőséget és eszközöket adjon. Ez az alkotmány itt valósággal életformává vált, összetartó kapoccsá, állam- és nemzetfenntartó tényezővé.

A magyar alkotmány is ki volt téve idegen hatásoknak, világáramlatoknak, koreszméknek; ezek azonban soha nem tudtak nyersen érvényesülni, nem idéztek elő forradalmakat, s nem eredményeztek új alkotmányokat. A nemzet ragaszkodott ősi alkotmányához és annak ismertetett főbb elveihez. Ily módon különleges alkotmányfejlődés játszódott le e földön; lehetővé tette ezt a magyar nép rokontalan, elszigetelt helyzete, természetes védekezése a létét is fenyegető idegen hatásokkal szemben, – de lehetővé tette a Kárpátok völgyének zárt egysége és a két ellentétes kultúra választóvonalán való elhelyezkedés. A magyar alkotmányhoz és alkotmányossághoz való ragaszkodás valóságos életösztönné vált és ez teszi érthetővé, hogy ezt a ragaszkodást nem tudták megrendíteni az első világháborút követő nagy megpróbáltatások sem.

Mikor 1919-ben és az azt követő években valósággal dühöngött Európa-szerte az alkotmányozás láza, államformát változtattak és új alkotmányokat gyártottak maguknak legyőzött, semleges, sőt részben győztes államok is, a kommunizmus leküzdése után a megcsonkított, szétszakított, ezer sebből vérző, csupa ellenségtől környezett magyarság az ősi alkotmányhoz való visszatérésben jelölte meg a tovább fejlődés útját és ezen az alapon két évtized alatt kétségtelen és jelentékeny eredményeket mutatott fel. Ahogy

[288]Az eredeti kéziratban az 5. pont még a „területi épség", a 6. a „keresztény alapvetés" volt, ezeket azonban Egyed később kézzel kihúzta, illetve átszerkesztette.

azonban nem nyugodott be a megcsonkításba és nem hódolt be a sokszoros erőt képviselő kis-entente-nak,[289] amint nem kábult el a weimari alkotmány[290] Európa-szerte hódító szellemétől, éppúgy ellenállt az utolsó évtizedben mind erősebb nyomással fellépő totális iránynak is. A magyar alkotmány főbb tételeiben nem állott be változás. Ennek igazolására szolgáljanak a következők.

1. Nem készítettünk új írott alkotmányt. A mai jogrend alaptörvénye: az 1920: I. tc. címében is megjelöli fő feladatát: „az alkotmányosság helyreállítását". A törvény hatályon kívül helyezte a rövid ideig (1918. nov[ember]–1919. júl[ius]) törvényes alap híján működött kormánynak minden rendelkezését (9.§) és az államfői hatalom ideiglenes ellátására régebbi példák alapján alkotmányunk szellemével összhangzatos intézkedéseket (12.§).[291]
2. Megtartottuk a királysági államformát, amikor az általában elvesztette hitelét és a királyi családot az entente követelésére mi is kénytelenek voltunk detronizálni (1921: XLVII. tc.). A királyi hatalom átmeneti ellátására kormányzói tisztet szerveztünk (1920: I. tc. 12-18.§). A kormányzó választása a nemzet képviselete által történt, a kormányzó az alkotmányra esküt tett és hatáskörét törvény állapította meg. Ami különösen a kormányzónak jogkörét illeti, e tekintetben az 1920 óta alkotott törvények ezt a hatáskört folyton bővítették. E kiterjesztésnél azonban a nemzetet nem a tekintélyi kormányzat rendszere előtt való meghódolás szempontja vezette, hanem a háborús viszonyok által kiváltott szükséglet, a kormányzóság hosszú tartama és a kormányzó személyének nagy tekintélye. Azonfelül hangsúlyozni kell, hogy a kormányzó hatásköre nagymérvű kibővítés után sem éri el a király béke idején való hatáskörét, nevezetesen a kormányzó ~~a~~ törvényt nem szentesíthet, a fő kegyúri jogot nem gyakorolhatja, nemességet nem adhat; így államfői diktatúráról szó sem lehet.
3. Megtartottuk, illetőleg visszaállítottuk az országgyűlést. Sőt, hogy az országgyűlés a nemzeti akaratot minél hívebben tükrözze, az 1925: XXVI. tc. a nagyobb városokra és Budapest környékére, az 1938: XIX. tc. pedig már a jelenlegi világháború tartama alatt az egész ország területére kötelezővé tette a titkos szavazást. A választójog a nőkre is kiterjed és a választójognak az állampolgárság, bizonyos ideig egyhelyben lakás és megfelelő korhatár mellett az elemi iskola 6 osztályának elvégzése az egyetlen általános feltétele, ami teljesen demokratikus feltétel, minthogy a választójog gyakorlását lehetővé tevő minimális műveltséget kívánja csak meg és ezt a műveltséget mindenkinek az egész ország területén meg lehet és meg is kell szereznie. A választójog feltételeinek megállapításánál különben a törvény figyelemmel volt arra, hogy a szélsőséges elemek túlerős arányú érvényesülését megakadályozza és így

[289] A formálisan 1921-ben létrejött és 1938-ig Csehszlovákia, Románia és a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság (1929-től Jugoszláv Királyság) között fennállt ún. kisantant az első világháborút lezáró békeszerződések által meghatározott új közép-európai rend védelmére, illetve Magyarország elszigetelésére létrejött politikai szövetség volt.

[290] A Német Birodalom 1919. augusztusi alkotmánya.

[291] Ez a pont utólagos betoldásként került a szövegbe.

a parlamentarizmus tekintélyét ne kockáztassa. A választók arányának alakulására különben alább részletes adatokat közlünk.[292]

4. Fenntartottuk, illetőleg rövid megszakítás (1919–1926) után visszaállítottuk az országgyűlés ősi kéttáblás (kétkamarás) rendszerét. Az elavult összetételű, mert (az 1885: VII. tc. szerint) még túlnyomórészt arisztokratikus elemekből álló főrendiházat az 1926: XXII. tc. felsőházzá szervezte át, amelyben a bevett egyházak és az arisztokrácia képviselőin, a főbírákon és más hivatalból tagokon, továbbá a kinevezetteken felül választási alapon helyet kaptak a törvényhatóságok (a vármegyék és a nagyobb városok), a foglalkozási csoportok hivatalos érdekképviseletei (a kamarák), az egyetemek és más gazdasági és tudományos intézmények által kiküldött tagok is. Ilyen módon a törvényhozás egyik házánál a magyar állam alkalmazta először az azóta annyira népszerűvé vált rendi képviseleti rendszert. Ez a felsőház kezdetben nem volt egyenjogú a képviselőházzal (1926: XXII. tc. 31.§), amennyiben a képviselőháznak meghatározott előfeltételek meglétében jog volt javaslatait közvetlen az államfő elé terjeszteni, a nem pénzügyi javaslatok tekintetében azonban 1937: XXVII. tc. az egyenjogúságot helyreállította és kimondta, hogy ellentét esetében bizonyos idő múlva a két ház együttes ülésben szótöbbséggel határoz.
5. Fenntartottuk az országgyűlés hatáskörét. Magyarországon az országgyűlés szerepe nemcsak névleges, mint a totális berendezésű államokban, hanem ma is irányító jellegű. Nemcsak a törvényhozás jogát gyakorolja változatlanul, de megvan a budgetjoga;[293] a nemzetközi szerződések hozzájárulása nélkül nem bírnak érvénnyel. Az országgyűlés választja az államfőt és a kormány az országgyűlésnek felelős.
6. Megtartottuk a parlamentáris kormányzatnak az 1848: III. tc. alapján kialakult rendszerét, amely szerint a minisztériumnak a parlamenti többség bizalmával kell rendelkeznie, az országgyűlés a kormányt feleletre vonhatja, megbuktathatja és vád alá helyezheti.
7. Megtartottuk az önkormányzati közigazgatásnak ősi formáit. Míg a totális államok teljes közigazgatási központosítást valósítottak meg, nálunk a vármegyék, városok és községek autonóm szabályalkotási joggal és saját háztartással rendelkező testületek; tisztviselő-választási joguk is csak részben és átmenetileg lett felfüggesztve arra való tekintettel, hogy a visszacsatolt területek közigazgatását akadály nélkül lehessen az ország vérkeringésébe bekapcsolni (1942: XXII. tc.). A törvényhatóságoknak ma is politikai hatáskörük van, a törvénytelen adó- és újoncrendeletek végrehajtását megtagadhatják és más törvénytelen kormányrendelettel szemben panasszal fordulhatnak a közigazgatási bírósághoz.[294]
8. A legteljesebb mértékben fenntartottuk a bírói függetlenséget. A bíróságok csak a törvények és a törvényes rendeletek alapján ítélhetnek és kötelesek mellőzni a törvénytelen kormányrendelet alkalmazását, sőt a közigazgatási bíróság az ilyen

[292] Ezek a részletes adatok nem állnak rendelkezésre.
[293] Az Országgyűlés költségvetési joga, vagyis a költségvetés és a zárszámadás elfogadásának hatásköre.
[294] Ezt a jogkört a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907: LX. tc. biztosította, amit a közigazgatás rendezéséről szóló 1929. évi XXX. tc. is fenntartott.

rendeletet a törvényhatóságok panaszára érvénytelennek is nyilváníthatja. 1927 óta az országgyűlés tagjainak választását is a közigazgatási bíróság vizsgálja felül[295] és 1928-ban a hatásköri bíróság hatásköre ki lett terjesztve a katonai bíróságokkal szemben felmerült összeütközések elbírálására[296] is. A bűnvádi eljárás rövidítése tekintetében a háborús időkre tekintettel tett rendelkezéseket külön függelék foglalja össze.

Természetesen nem lehet azt állítani, hogy az országgyűlés jogköre ma is épp oly teljes és épp oly mértékben érvényesül Magyarországon, mint a béke normális idején. A különbséget főleg a kormány rendeletalkotó hatalmának rendkívüli kibővítése mutatja. Hogy azonban a minisztérium hatáskörének ez a megerősítése nem a tekintélyi kormányzat elveinek átvételét jelenti, hanem csak a háborús viszonyok természetszerű folyománya, azt meg lehet állapítani egyrészt abból, hogy a kormányhatalom sokkal nagyobb arányú kiterjesztésével Angliában és Amerikában is találkozunk, másrészt abból, hogy a minisztérium hatáskörének kibővítése nálunk határozottan csak átmeneti időre történt.

Különösen két törvényünk van, amely a minisztériumot kivételes rendeletalkotó hatalommal ruházza fel oly terjedelemben, hogy törvénnyel ellentétes rendelkezéseket is tehet; az egyik a gazdasági és hitélet rendjének biztosításáról szóló 1931: II. tc., a másik a honvédelemről szóló 1939: II. tc-nek a kivételes hatalmat megállapító fejezete. E felhatalmazások törvények módosítására is jogot adnak és így tulajdonképp megzavarják a törvényhozó és végrehajtó hatalom rendes viszonyát, közelebb viszik államunkat a diktatúrák ma divatos rendszeréhez. Míg azonban a tekintélyi alapon berendezett államokban a kormány jogalkotó hatalma korlátlan időben és tárgyban, és az országgyűlést legfeljebb a bizalom nyilvánításának és az utólag való helyeslésnek kétes szerepe illeti, addig nálunk a törvényhozó hatalom fölénye ma is biztosítva van.

Elsősorban a felhatalmazások ideje korlátozott és vagy évenként nyer meghosszabbítást (1931: XXVI. tc.), vagy csak a háború (háborús veszély) idejére szól (1939: II. tc.). Másodsorban a felhatalmazás alapján tett rendelkezések csak átmeneti jelentőségűek és a rendes állapotok helyreálltával hatályukat vesztik. Harmadsorban a felhatalmazás csak megállapított körben érvényesül és a legfontosabb kérdések rendeleti szabályozása kifejezetten ki van zárva. Végre negyedsorban az országgyűlés ellenőrzése a két országos (36-os és 42-es) bizottság révén biztosítva van, lehetséges a minisztériumnak az országgyűlés által való felelősségre vonása és megbuktatása.

Az 1939: II. tc. 141.§-ának (3) bekezdés értelmében a kivételes felhatalmazás alapján nem lehet „az állami főhatalom szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági

[295] A választási bíráskodási jogkörét az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1925. évi XXVI. törvénycikk 104. § (1) bekezdése ruházta a közigazgatási bíróságra – addig az 1920-ban, illetve 1922-ben megválasztott Nemzetgyűlés ún. bírálóbizottsága döntött ezekben az ügyekben. A felsőház választott tagjai tekintetében az Országgyűlés felsőházáról szóló 1926. évi XXII. tc. 38. §-a állapította meg a közigazgatási bíróság hatáskörét.

[296] Lásd a hatásköri bíróság hatáskörének kiterjesztéséről és szervezetének módosításáról szóló 1928. évi XLIII. tc. 13. §-át.

és a községi önkormányzat rendszerét módosító vagy megszüntető rendelkezéseket kibocsátani, továbbá az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenően anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani". A (4) bekezdés értelmében a kivételes felhatalmazás alapján kibocsátott rendeleteket haladéktalanul be kell mutatni az országgyűlés két házából alakított bizottságnak, amelynek összehívása iránt elnökei 8 napon belül intézkednek. Az országos bizottság a (6) bekezdés értelmében megvizsgálja a bemutatott rendeletek helyességét, felvilágosításokat kérhet a minisztériumtól, javaslatokat tehet a végrehajtás mikéntjére, indítványozhatja az országgyűlés haladéktalan összehívását és a kormány feleletre vonását.

Az idézett rendelkezések eléggé bizonyítják, hogy a kormány rendeletalkotó hatalmának kibővítése Magyarországon nem jelent behódolást a tekintélyi kormányzat elveinek, hanem csak a rendkívüli háborús helyzethez alkalmazkodó kényszerű és átmeneti rendelkezés. A magyar nemzet az országgyűlés fölényét a totális irányzat minden behatásának ellenállva még a mai válságos időkben is megtartotta és ezzel az alkotmányossághoz, azaz az ősi magyar alkotmányhoz való ragaszkodásának kétségtelen bizonyságát szolgáltatta. A magyar nemzetnek ez a rendíthetetlen alkotmányos felfogása ma már párját ritkítja a kontinens államai között, hiszen még számos olyan állam is – amely ebben a világháborúban semleges – behódolt a totális iránynak (így Spanyolország, Portugália), s Magyarország teljesen tekintélyi berendezésű államokkal van körülvéve (Németország, Románia, Szlovákia, Horvátország).

II.

A teljes törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalom szerveire (a kormányra) való ruházása az államéletet kétségtelenül kezdetleges alakjára viszi vissza és amellett az alkotmányosságot megszünteti. Magyarországon nemcsak ezen az úton nem követte a totális berendezésű államok példáját és nyomását, de az ún. egypárt-rendszert sem fogadta el. Az egypárt-rendszer az államot a párttal azonosítja, a polgárok politikai szabadságát és ezzel az alkotmányosságot is feláldozza. Magyarországon a pártalakítás és szervezkedés szabadsága akadálytalan maradt. Az országgyűlésen ma is képviselve van – Közép-Európa államai között egyedül – a szociáldemokrata párt; a többségi párton (a Magyar Élet Pártja) kívül azonfelül működnek és az országgyűlésen is részt vesznek a nemzeti megújulás pártja (Imrédy), a nemzeti szocialista párt, a keresztény párt, a kisgazda párt és vannak számosan pártonkívüliek is. A többségi párt biztosítja a háborús időben nélkülözhetetlen biztos államvezetést, míg az ellenzéki pártok a bírálat lehetőségét tartják fenn. A többségi párt különben nem megmerevedett, mert ki- és belépésekkel folytonosan alakult és színezetében is módosult.

A diktatúrák természetes tünete a kormányfők állandósága; azért a diktatúrát megszüntetni rendszerint rendkívül nehéz, sokszor az államélet nagy megrázkódásával kapcsolatos. Magyarország annyira nem járt a diktatúrák járószalagján, hogy a kormányok változása még a háborús időkben is megmaradt. Részben az államfő, részben

az országgyűlés élt a parlamentáris kormányrendszerből folyó azzal a joggal, hogy a minisztérium vezetését új kezekbe juttassa, ha ezt az ország bel- és külpolitikai érdekei kívánatosnak mutatták. Darányi, Imrédy, Bárdossy ily okokból kényszerültek a kormányvezetés átadására.

Habár a háborús állapot a dolog természete szerint a polgári szabadságjogok részbeni felfüggesztését vonja maga után, a magyar kormányok a felfüggesztés jogával csak a feltétlen szükséges mértékben éltek. Nemcsak a több párt működésében hagyták meg a bírálat szabadságát, de a sajtóban is. Habár a sajtócenzúra módot adott volna az ellentétes felfogások elnémítására, Magyarországon akadálytalanul jelenhettek meg minden irányzat sajtóorgánumai, ide számítva még a kommunizmus kivételével, a szélsőséges irányzatokat is. E tekintetben elég a szociáldemokrata Népszava, a nyilas [a nyilas lap helye a gépiratban üresen maradt] és Déli Újság, a nemzeti szocialista Magyarság, a liberális-demokrata Újság, stb. megjelenésére utalni.

A hatósági intézkedéseknek való teljes kiszolgáltatottság a totális irányzatnak természetes következménye. A magyar állam a jogállamiság követelményeit még a nagy megpróbáltatás idején is igyekezett megtartani, a jogokat lehető pontosan elhatárolni és megvédeni. Még a totális háború igényeit szem előtt tartó új honvédelmi törvény: az 1939: II. tc. is a honvédelmi szolgáltatások körét mindenütt igyekszik szabatosan megállapítani és jogsértő cselekmények tekintetében még bírói jogvédelmet is biztosít. A külföldi állampolgárokkal és menekültekkel való méltányos bánásmódot különösen a lengyel menekültek elismerése igazolhatja. Atrocitások, egyéni akciók még bosszúból a visszacsatolt területen sem voltak; Újvidék egyedülálló eset, amelyet a szerbek provokációja váltott ki, és amelyért az érdekeltek elnyerték büntetésüket.[297]

Szükségesnek mutatkozik, hogy a magyar állam álláspontját az ún. zsidókérdésben, továbbá a nemzetiségi kérdésben bővebben megvilágosítsuk. A magyar állam helyzete t[udn]i[llik] mind a két irányban meglehetősen egyedülálló és így különleges.

III.

A zsidókérdésben helyzetünk különlegességét az adja meg, hogy Európa keleti kapujában feküdvén, a keletről (Oroszországból, Lengyelországból) beáramló zsidóságnak hazánk egyik első állomása. Ez a zsidóság még kaftánban és pajesszal, továbbá minden anyagi eszköz nélkül érkezik, illetőleg a hatósági ellenőrzést is kijátszva beszivárog és itt mohón veti rá magát a kevésbé élelmes szegény magyar nép kizsákmányolására. Csakhamar megszedi magát, túlnyomórészt itt ver gyökeret, kisebb részben tovább vándorol a nyugati államok felé. Természetesen mindig voltak és vannak közöttük olyanok, akik már több nemzedék óta tartózkodván közöttünk, fokozatosan beleélték magukat nemzetünk gondolatvilágába, nemzeti érzést mutattak és kiváló képességeik következtében a közélet minden terén, – de különösen a gazda-

[297] Az 1942. januári ún. újvidéki hideg napokra való utalás.

sági életben – vezető szerephez jutottak. Nagy részük és különösen az újabban jöttek azonban az országot csak gazdasági törekvéseik gyümölcsöző területének tekintették, nem válogatták meg eléggé a meggazdagodás eszközeit, a magyar felfogástól idegen szellemet, gyakran destrukciót terjesztettek. Amíg a magyarság tekintélyes része megélhetési eszközök híján vándorbotot volt kénytelen kezébe venni és Amerikába vándorolt, addig a zsidóság aránya az ország lakosságának az utolsó évszázadban nyolcszorosára emelkedett.

A zsidókérdés tekintetében így Magyarország helyzete több szempontból is különbözik a nyugati államokétól. Elsősorban a zsidóság hozzánk úgy érkezett, hogy még nem ment át az európai kultúra és keresztény erkölcs átalakító hatásán. Másodsorban számuk itt jelentékenyen nagyobb, mint a nyugati államokban; ezek a nagy nyugati államok a kisebb számú, legfeljebb 1%-nyi és már kulturált zsidóságot könnyebben felszívják, mint a kis számú magyarság a közöttük 6% erejéig elterjedt és az európai kultúra által még át nem alakított zsidóságot. Végre nálunk a zsidóság térfoglalása oly időben történt, amikor nemzetünk iparosodása és a nemzeti kereskedelem megszervezése alig indult meg, aminek következtében aránylag fejletlen ipari és kereskedelmi életünket aránylag könnyen kaparíthatták kezükbe. Mind e körülményeknek az lett a következménye, hogy a gazdasági élet jelentékeny része, de még a kulturális és közélet vezető és irányító helyei is mindig nagyobb mértékben csúsztak át a zsidók kezébe.

E visszás tünetek már korábban is tápot adtak arra, hogy a társadalom egy részében az antiszemitizmus hódított; az állam azonban a zsidóság egyenjogúságát ennek ellenére elismerte és törvényileg biztosította (1867: XVII. és 1895: XLII. tc-ek). A zsidókkal szemben való fordulást nem is annyira a német példa váltotta ki, hanem jóval korábban az a körülmény, hogy a kommunizmus vezetői hazánkban 1919-ben jóformán kizárólag a zsidók köréből kerültek ki és e zsidók rendkívüli szerepet játszottak a magyar faj és nemzeti értékeink pusztításában. Csak természetes, hogy a kommunizmus leküzdése után a nemzet törvényi biztosítékokat is kezdett keresni a zsidóság aránytalan vezető szerepének megelőzésére és ezért az 1920: XXV. tc. legalább a főiskoláknál kísérelte meg előírni, hogy a zsidókat csak országos elterjedettségük arányában lehessen felvenni; ezt a törvényt azonban a Nemzetek Szövetsége közbelépésére módosítani kellett. Csak a német nemzeti szocializmus uralomra jutása adta meg újra az indítékot, de egyúttal a nyomást is, a kérdés rendezésére.

Ki kell azonban emelnünk elsősorban azt, hogy a zsidókérdés rendezésére a magyar állam szabályait csak késlekedve és lassú ütemben fokozatosan alkotta meg. Míg Hitler törvényei még 1933-ból valók,[298] Magyarország csak 1938-ban és nagyon szerény keretek között fogott hozzá a szabályozáshoz (1938: XV. tc.) és hatályosabb szabályokat csak a következő években alkotott (1939: IV. és 1941: XV. tc.).

Másodsorban reá kell mutatnunk arra, hogy a megoldást minden önkényeskedés mellőzésével, kizárólag jogi keretek között kerestük. A vonatkozó szabályozás nem

[298] A náci Németország ún. nürnbergi törvényeit valójában 1935-ben fogadták el.

diktatórikus alapon jött létre, hanem hosszasabb parlamenti tárgyalások eredményeképpen; a keresztény egyházak és a felsőház befolyása számos enyhítést és kivételt vont maga után úgy, hogy a törvények a túlzó állásponttal szemben határozottan kompromisszumos, tehát, mérsékelt megoldást képviselnek.

Hogy a törvények nem irányultak a már asszimilált, tehát itt gyökeret vert zsidóság ellen, azt az 1939: IV. tc. számos rendelkezése igazolja; az 1848, illetőleg 1867 előtt bevándoroltak leszármazóira, az első világháborúban résztvettekre és családjukra, egyetemi tanárokra, bizonyos címek és kitüntetések tulajdonosaira, keresztény lelkészekre – még amennyiben zsidó fajúak is – számos kivétel van megállapítva. Az 1867 előtt bevándoroltak és utódaik még politikai jogokat is gyakorolhatnak, az országgyűlés és önkormányzati testületek (törvényhatósági bizottság, városi és községi képviselőtestület) tagjaivá választhatók és az országgyűlésnek állandóan és még ma is több zsidó tagja volt és van.

A cél tehát egyrészt csak az újabb bevándorlás meggátlása, másrészt inkább az aránytalan érvényesülés megakadályozása és a további fajkeveredés megelőzése volt. Elterjedettségük arányában a zsidók beiratkozhatnak az egyetemre (sőt a közgazdasági karra 12% erejéig), a legtöbb szabad pálya a megállapított arányban nyitva állt előttük, az egyes vállalatok zsidó alkalmazottainak száma a 15%-ot is elérheti, még közszállításokban is részesülhetnek, stb. A környező államok (Németország, Románia, Szlovákia) általában sokkal radikálisabb megoldást (kitelepítések, elkülönítések, stb.) valósítottak meg és bátran meg lehet állapítani, hogy a zsidók helyzete Közép-Európában ma is nálunk a legkedvezőbb, ami miatt nemcsak német részről ért bennünket állandóan szemrehányás, de a belpolitikában sem adták fel a szélsőséges pártok a további és végleges rendezésre törekvés jelszavát.

IV.

De a legdöntőbb érvet annak igazolására, hogy a magyar állam teljes területi épséggel való fenntartása európai közérdek, sőt az egyetlen megnyugtató megoldás, a nemzetiségi viszonyok és a nemzetiségi szabályok szolgáltatják.

Elsősorban meg kell állapítanunk, hogy a Kárpátok völgyében élő nemzetiségek aránylag igen csekély része tekinthető őslakónak; ezt igazolja, hogy a magyarság aránya a nemzetiségekkel szemben egész a XVI. századig jelentékenyen uralkodó volt. A magyarság arányának romlását az Európa védelmében századokig folytatott harcok mozdították elő és a különösen a terület jelentékeny és tisztán magyarlakta részét másfél századig megszálló török uralom magyarságirtó politikája tette teljessé. Viszont a nemzetiségek aránya a lakatlanul maradt területekre történt tervszerű betelepítések és amellett fokozatos beszivárgás által állandóan javult. A betelepedés csak a magyar állam fennhatóságának teljes elismerésével történhetett és így természetesen nem képezhet jogcímet az államterület szétosztására.

Másodsorban ki kell emelnünk, hogy a Kárpátok völgyében élő népek között az egymás mellett és együttélés, a faji összekeveredés, a gazdasági egymásra utaltság, a kulturális érintkezés az évszázadok folyamán olyan sűrű kapcsolatokat létesített, hogy a különféle nyelvek megtartása ellenére egységes nemzeti szellem tudott kialakulni. A nemzetiségek nagy része a Kárpátok völgyében teljesen külön fejlődésen ment át és ez a fejlődés annyira befolyásolta fajukat, gondolkozásmódjukat, jellemüket, művészetüket, hogy a nyelvi eltérés ellenére gyakran közelebb esnek egymáshoz és a magyarsághoz, mint a régi határokon túl élőnyelvrokonaikhoz. A különféle népek, a Kárpátok völgyében összekeveredve élnek egymással, nincsenek határozott nyelvhatárok és így Közép-Európa rendezésénél ezen az alapon nem lehet elindulni.

A magyarság, amely először ismerte fel a Kárpátok völgye földrajzi, természeti és gazdasági egységét és a népvándorlásnak ezen az átvonuló terepén először alkotott egységes külön államot, kezdettől számolt a terület nemzetiségi viszonyaival és olyan módon rendezkedett be, hogy a magyar állam az itt élő népek közös hazája lehessen. Szent István hagyta örökül utódainak az elvet, amely szerint az egynyelvű ország gyenge és törékeny és ez az elv a magyarság örökös életprogramja lett. A horvátok és szlavónok, az erdélyi és szepesi szászok széleskörű önkormányzatot kaptak és a külön jogállású területek (társországok, bánságok, városok, stb.) a legszélesebb keretek közt adtak módot az államegység sérelme nélkül a külön népi egyéniségek fenntartására. Erdély a három nemzetnek és négy egyháznak volt a szövetsége és ez a megértő szellem volt a magyar állam összetartó kapocsa. A magyar állam hivatalos neve: „a magyar szent korona országai" is mutatják, hogy Szent István koronájának joghatósága alatt századokon át a népek békés együttélésének lehetősége meg volt adva.

A Kárpátok völgyében, azaz a magyar szent korona országaiban élő népek egyenjogúságát a magyar történelem évszázadain keresztül az biztosította, hogy a magyar állam a latin hivatalos nyelvet Európában a legtovább tartotta fenn. Ilyen körülmények között a magyar nyelv a többi népek nyelvével szemben tulajdonképp semmi előnyt nem élvezett: a hivatalos nyelv a többi népek nyelvével szemben tulajdonképp semmi előnyt nem élvezett: a hivatalos nyelv a magyarok részére éppúgy a latin volt, mint a nemzetiségek részére. A nem hivatalos életben a nemzetiségi nyelvek a magyarral egyenlő módon érvényesülhettek és a magyar állam területén jelentek meg olyan nemzetiségek első irodalmi termékei is, amelyek a határokon túl önálló államot alkotnak (román, szerb). A nem magyar anyanyelvűek a magyarokkal egyenlő módon kaphattak nemességet, köztisztséget és érvényesülésük a közélet egy területén sem volt korlátozva.

A magyar nyelv használatának a hivatalos életben való lehetővé tételére, valamint közép- és felsőfokon való oktatására az 1790. évi nemzeti felbuzdulás óta tett lépéseket a törvényhozás. Az 1790: XVI. tc., 1792: VII., 1805: IV., 1808: VIII., 1827: XI., 1830: VIII., 1836: III., 1840: VI. és 1844: II. tc-ek a nemzeti nyelv fejlesztését és jogait biztosítják a közélet különféle területén.

Ha végig tekintjük a magyar nyelv érdekében alkotott ezeket a törvényeket, mindenekelőtt meg lehet állapítani, hogy azokban a törvényhozást tiszteletreméltó szándék vezette; a nemzeti felébredés korában, amikor általánossá vált a nemzet legfőbb ismér-

vének és kincsének tekinteni a nyelvet, a magyarságban is ösztönszerűen lépett fel a kíváncsiság, hogy a holt latin nyelv kiküszöbölésével a nemzeti nyelv a hivatalos életben is elfoglalja helyét. Azt sem lehet mondani, hogy a törvényhozás a tiszteletreméltó szándék keresztülvitelében túl gyorsan és erélyesen járt volna el; ellenkezőleg fokról-fokra, lépésenként haladva vitte keresztül tervét. Először a magyar nyelv az iskolákban csak fakultatív tárgy, majd később kötelezővé válik és végre az oktatás általános nyelve lesz; a közigazgatásban is először csak lehetőséget adnak a magyar nyelv párhuzamos használatára, majd a magyar nyelvű felterjesztések és átiratok válaszának nyelvévé teszik a magyart, végre általános kötelezővé válik az igazságszolgáltatásban először csak a felek részéről engedik meg a magyar nyelvű beadványokat, majd a magyar felek ügyeiben teszik kötelezővé a magyar tárgyalási és határozati nyelvet, végre a magyar az igazságszolgáltatás nyelve lesz; a közhivatali alkalmazásnak jó ideig nem volt feltétele a magyarul tudás, 1830-ban van először előírva, hogy azután másfél évtized múlva a közigazgatás és igazságszolgáltatás már mindenütt magyarul folyhassék; az egyházi életben is először csak a magyarul beszélő gyülekezetekben van lehetővé téve a magyar anyakönyvi nyelv, később már minden lelkész köteles magyarul tudni és az anyakönyveket magyarul vezetni. Ez a fokozatos, tervszerűen felépített megvalósítás még ebben a nemzeti fellángolással szorosan összefüggő tárgyan is minden elhamarkodottságtól mentes józan mérsékletet mutat; 1790-től majdnem két emberöltőt engedtek, hogy az itt élő népek alkalmazkodhassanak az új rendhez. Amellett a törvényhozás mindig külön figyelemmel volt a társországok különleges igényeire, a szászok kiváltságaira és a nemzetiségi egyházat (görögkeleti román és szerb) önkormányzatára. Azt is figyelembe kell venni, hogy a magyar nyelv érvényesítése egyúttal védekezés is volt a németesítő törekvésekkel szemben (II. József).

Nem is lehet mondani, hogy a magyar nyelv érvényesítése a nem magyarajkú lakosság részéről közvetlen ellenhatást váltott volna ki. 1840-ig a törvények egyhangúlag mentek át az országgyűlésen; csak a horvátok szóltak 1840-ben a latin nyelv megtartása mellett, amit nekik meg is engedtek. Mégis megvoltak a törvények természetes következményei a nemzetiségeknél. Egyrészt náluk is megindult a törekvés nyelvük ápolására és fejlesztésére, másrészt a latin hivatalos nyelvnek a magyarral való felcserélése náluk is felébresztette azt a vágyat, hogy a nemzetiségi vidékeken viszont az ő nyelvük hivatalosan alkalmazható legyen.

Az 1848. évi törvények már a magyar nyelv érdekében semmi újabb rendelkezést nem tettek. Az országgyűlés tárgyalási anyagában szerepelt egy külön javaslat is a magyar nyelvről és nemzetiségről, ezt azonban félretették, hogy a horvátokkal és egyéb nem magyar nyelvű népekkel szemben figyelmet tanúsítsanak. Egyébként pedig az 1848. évi törvények a jogok általánosítása és egyenlősítése tekintetében éppúgy váltak a nemzetiségek, mint a magyarság javára; a reformokat ezért a nemzetiségi megyék is ujjongva üdvözölték. A felelős minisztérium a horvátokra bízta a beligazgatás nyelvének megállapítását, a minisztériumokban horvát osztályokat állított fel, a társországokkal horvát nyelven levelezett, a törvények szentesítése horvát nyelven is történt. A nem-

zetiségek különben az 1848/49. évi szabadságharc idején tömegesen vettek részt a magyar hadseregben.

Hogy a magyar kormány mily nagy súlyt helyezett a nemzetiségi igények kielégítésére, annak bizonysága, hogy a szegedi forradalmi országgyűlés 1849 júliusában elfogadta a Szemere belügyminiszter által előterjesztett törvényjavaslatot és így már ekkor létrejött az első nemzetiségi törvény, amely azonban a szabadságharc leverése miatt már nem kerülhetett végrehajtásra. E határozat a nemzetiségek szabad fejlődését mindenben biztosítja: minden község maga állapíthatja meg hivatalos nyelvét; ez az elemi iskolában a tanítás és a hadsereg illető részében a parancsadás nyelve; a folyamodványok bármely nyelven benyújthatók; a hivatalok elnyerésénél csak az érdemesség és képesség irányadó, stb.

Jellemző, hogy a szabadságharc leverése után az osztrák kormány, amely a nemzetiségeket állandóan a magyarság ellen izgatta, az abszolutizmus (1849-1867) alatt mit sem tett jogaik védelmében, sőt, erőszakos németesítés által együtt sújtotta őket a magyarsággal. Csak a magyar szabadság ébredése hozhatta és hozta meg újra a nemzetiségi igények érvényesülését. A visszatért alkotmányos korszak egyik első feladatának tekintette a nemzetiségi szabadság biztosítását és már 1868-ban törvényt alkotott a „nemzetiségi egyenjogúságról".

Éppen háromnegyed évszázada, hogy a magyar törvényhozás beiktatta a törvénytárba a nemzetiségi egyenjogúságról szóló 1868. XLIV. tc-et.[299] Így 75 éve van, hogy megalkottuk a magyar állam egyik fontos alaptörvényét, amely majdnem teljes szövegében ma is érvényben van és így kiállotta az idők próbáját. Ez a törvény a magyar országgyűlés legjellegzetesebb és legkiválóbb alkotásai közé tartozik, amely a Kárpátok völgyében élő népek egymásra utaltságát és a magyarságnak ezeréves történelme egész folyamán tanúsított megértő szellemét híven juttatja kifejezésre. A kisebbségi kérdés kezelése tekintetében az utolsó 75 év szellemi áramlatai Európa-szerte folyton változó irányzatokat vetettek felszínre, ismételten új megoldási módokat terjesztettek elő. Azonban nálunk ezek az áramlatok legfeljebb az 1868. évi törvény végrehajtásának egyes részleteit befolyásolhatták, de a nemzet felfogását átalakítani nem tudták; a nemzet az 1868. évi törvényhez mindig ragaszkodott. Nemzetünk örök dicsősége maradt, hogy oly korban alkotott törvényt a nemzetiségi egyenjogúságról, amikor ez az eszme a legtöbb államban csíráiban sem élt; és az is örök dicsőségünk, hogy a törvényhez ragaszkodva ebben a tekintetben is fenntartottuk a folytonosságnak az egész magyar alkotmányfejlődést jellemző elvét.

Ami már most az 1868: XLIV. tc. rendelkezéseit illeti, azoknak alapját a törvény bevezetése szerinte az „egységes politikai nemzet" fogalma teszi. Ez az egységes és oszthatatlan nemzet a magyar, amely így természetesen nem szorítkozik a magyar anyanyelvűekre, tehát a magyarságra, hanem felöleli a nemzetiségeket is. A nemzetet

[299] Vö. Egyed István, Nemzetiségi törvényünk megalkotásának háromnegyedszázados fordulóján, *Kisebbségvédelem*, 1943/5-6. szám. 1-16.

tehát politikai értelemben nem az azonos nyelv, még kevésbé az azonos faj teszi, hanem a magyar szent korona tagsága, illetőleg a honpolgárság. Amint a nemességhez 1848 előtt nemesítések folytán tömegesen tartoztak nem magyarok is, az 1848. évi reform a magyarságnak és a nemzetiségeknek addig politikai jogok híján lévő tagjait bevonta a politikai nemzet körébe. A „politikai nemzet" felépítés egyúttal az egymásra utaltság és összetartozás tudatát volt hivatva ápolni és erősíteni a Kárpátok völgye népeiben; a politikai nemzet kifejezés híven alkalmazkodik a szentkorona-tanhoz, amely a szentkorona országainak népeit jogi és politikai egységbe kapcsolja.

A magyar nemzet mellett az 1868. évi törvényhozás még egy politikai nemzetet ismert el. A társországokkal kötött egyezményt becikkelyező XXX. tc. 59.§-a szerint Horvát-Szlavónországok „külön territóriummal bíró politikai nemzet". A társországok területén az egyezmény szerint a törvényhozás, közigazgatás és igazságszolgáltatás nyelve a horvát; e területen még a közös kormányzat hivatalos nyelve is a horvát; a horvát a közös hatóságokkal való érintkezés nyelve; a közös törvényeket horvát szövegben is ki kell adni és a társországok képviselői a közös országgyűlésen a horvát nyelvet is használhatják (56-60.§).

Az anyaországban lakó nem magyarajkú állampolgárok „nemzeti" különállást nem élveznek; ezekre az 1868: XLIV. tc. ismételten (így a bevezetésben, az 1., valamint a 26. és 27.§-okban) nem a nemzet, de a „nemzetiség" megjelölést használja, ami azonban nem akar lefokozást jelenteni. A nemzetiség kifejezés akkor az anyanyelvi különbségek megjelölésére használt fogalom volt és a magyar anyanyelvűekre a közhasználatban és a törvényben is éppúgy alkalmazásban volt, mint a nem magyarajkúakra. Ezért a törvény az 1.§-ban a nem magyarajkúakat „más nemzetiségnek", a bizottsági jelentés pedig „különajkú nemzetiségeknek" nevezi. A nemzetiségek az 1868. évi törvényben felsorolva nincsenek; a törvény semmiféle nemzetiséget a nemzetiségi jogokból ki nem zár. A legtöbb nemzetiségi jog még az elszigetelten élő nemzetiségi polgárt is megilleti és csak egyes jogok gyakorlása van ahhoz a feltételhez kötve, hogy az illető testület az illető nemzetiség jelentékenyebb (egyötöd vagy fele) arányban el legyen terjedve (pl. 2. és 20.§), illetőleg, hogy az illető területen a nemzetiség nagyobb tömegekben éljen együtt (pl. 17.§).

A nemzetiség az 1868. évi törvény szellemében nem külön testület, nem jogi személy, nincs külön területe és külön önkormányzata, de a meglévő önkormányzati intézmények: a törvényhatóságok, községek, egyházak és egyesületek a nemzetiségeknek is rendelkezésükre álltak és módot adtak arra, hogy elterjedettségük arányában nemzetiségi igényeiket a közigazgatásban és közoktatásban érvényesítsék. A törvény címe: „a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában" nem azt akarja kifejezni, hogy a nemzetiségek mint külön közjogi testületek a magyar nemzetiséggel egyenjogúak; hiszen ilyen különleges helyzetet jogilag a magyar nemzetiség sem élvez és így az azzal való egyenjogúsítás gyakorlatilag mit sem jelentene. A törvény nem a nemzetiségeknek, de a különféle nemzetiségi állampolgároknak ad egyenjogúságot és ezzel lényegileg az állampolgári jogegyenlőség elvét alkalmazza a nemzetiségi síkra. A bevezetés kimondja,

hogy a hon minden polgára nemzetiségre tekintet nélkül a nemzet egyenjogú tagja; a 27.§ még külön hozzáteszi, hogy a hivatalok betöltésénél a nemzetiség nem képezhet akadályt, sőt, a kormány köteles gondoskodni, hogy a különféle állásokra a különböző nemzetiségekből alkalmaztassanak megfelelő emberek.

A törvény előtti egyenlőség megvalósítása a nemzetiségekhez tartozó polgárok részére általában nem kívánt külön részletes szabályozást; elég volt annyit megállapítani, hogy az állampolgárok minden joga részükre azonos feltételek mellett rendelkezésre áll és a velük való bánásmódban a nemzetiség nem játszhat szerepet. Egyedül a nyelvhasználat tekintetében kellenek további szabályok, minthogy az anyanyelv használatára vonatkozó jog a nem magyar anyanyelvűeknél a dolog természete szerint nem lehet oly korlátlan, mint a magyaroknál. A magánéletben, irodalomban, gazdasági életben, egyesületekben az anyanyelv használatát a törvény nem korlátozza, de a közéletben kénytelen bizonyos határokat megvonni, hogy „az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége és az igazság pontos kiszolgáltatása" hátrányt ne szenvedjen. Ezeknek a határoknak megállapítása teszi ki a nemzetiségi egyenjogúságról szóló törvény anyagát.

Nincs itt helyünk arra, hogy a 29 szakaszból álló törvényt a maga részleteiben ismertessük, csak röviden kívánjuk összefoglalni fontosabb rendelkezéseit. A törvény szerint az országgyűlés, a kormányzat, a királyi bíróságok és a törvényhatóságok hivatalos ügyviteli nyelve, az egyetemen az előadási nyelv, a magyar. Azonban a törvényeket minden nemzetiség nyelvén is ki kell hivatalos fordításban adni; a községek, egyházak és egyesületek ügyviteli nyelvüket maguk állapítják meg; a törvényhatóság, község és egyházak gyűlésein mindenki anyanyelvén szólalhat, jegyzőkönyvet a tagok ötödének óhajára ezek anyanyelvén is vezetni kell; minden polgár a saját községéhez, törvényhatóságához és egyházi hatóságához, községi bíróságához és a kormányhoz anyanyelvén fordulhat; más hatóságokhoz, illetőleg a többi elsőfokú bírósághoz, vagy az állam hivatalos nyelvén vagy az illető területen elfogadott jegyzőkönyvi nyelven folyamodhatik; a hatóság a beadványt ügyviteli nyelvén intézi el, de a felekkel való érintkezésben lehetőleg azok nyelvét használják és a határozathoz az anyanyelven való fordítást kell csatolni; az alsófokú bíróságoknál a tárgyalás, jegyzőkönyv és ítélkezés nyelve a törvényhatóság bármely jegyzőkönyvi nyelve is lehet. Az ügyviteli és jegyzőkönyvi nyelveknek legalább párhuzamos használata lehetséges a polgári és egyházi hatóságoknak egymással és a kormánnyal való érintkezésében is. E szabályok végrehajtásának biztosítására a bírói és közigazgatási hivatalokra a szükséges nyelvekben jártas egyént kell alkalmazni, ilyenek hiányában tolmácsot kell igénybe venni, a felső bíróságoknál pedig a szükséghez képest államköltségen hites fordítókat kell alkalmazni. Az iskolaállítás joga az egyházakat, községeket, egyesületeket és magánosokat is megilleti; ezeknek az iskoláknak a tanítási nyelvét az alapítók határozzák meg és ily iskolák a közoktatási szabályok betartása esetében az állami iskolákkal egyenjogúak. Az állam a saját tanintézeteiben is köteles gondoskodni arról, hogy a nemzetiségi vidékeken a lakosok „anyanyelvükön képezhessék magukat egészen addig, ahol a magasabb

akadémiai képzés kezdődik"; azon felül az egyetemen a nemzetiségi nyelvek részére tanszéket kell állítani. A nemzetiségek irodalmi, tudományos, művészeti, gazdasági célokra egyesületeket alapíthatnak, pénzalapot gyűjthetnek és azt a kormány felügyelete mellett nemzetiségi igényeiknek megfelelően kezelhetik.

A csak vázlatosan ismertetett rendelkezések is eléggé igazolják, hogy a magyar törvényhozás a nemzetiségi igények kielégítésében már ezelőtt 75 éve önként ily messzire ment el. Valóban mintaszerű törvényt alkotott, amely évtizedekkel megelőzte korát. Ennek talán legkifejezőbb igazolását adhatjuk, ha az 1868. évi magyar törvény szakaszait összevetjük az első világháborút befejező szerződések ún. kisebbségi rendelkezéseivel. E szerződéseknek egyik nagy reklámmal előkészített és alapvető része volt tudvalévőleg „a kisebbségek védelme"; olyan új program gyanánt állították be, amely a területi rendelkezések el nem kerülhető visszásságait ellensúlyozza, amely az addig elnyomott nemzetiségeket emberi léthez segíti. Mégis tulajdonképpen milyen szegényes ez a több mint félszázaddal később alkotott szabályzat az 1868. évi magyar törvényhez képest.

A trianoni szerződés kisebbségi rendelkezései (55., 58. és 59. cikkek) ugyanazon alapelvekből indulnak ki, mint a magyar törvény: az állampolgári jogegyenlőség, a kisebbség tagjaival való egyenlő bánásmód, az államnyelv elismerése, a kisebbségi nyelvnek a magán- és üzleti életben való szabad használata, iskolaállítási és intézménylétesítési jog. Ami azonban már a kisebbségi nyelvnek a hivatalos életben és közoktatás terén való használatát illeti, itt a szerződés csak azt írja elő, hogy a nem magyar anyanyelvű állampolgárok a bíróság előtt és az oktatás tekintetében nyelvük használatára megfelelő „könnyítéseket" kapjanak; az állami iskolák közül az anyanyelven való oktatás a jelentékeny arányban együtt lakó nemzetiségeknél csak az elemi iskolákban van előírva és itt is kötelező tárgy a magyar nyelv. Láttuk, hogy a magyar törvény a közigazgatásban és a középfokú oktatásban is biztosította a nemzetiségi nyelvek jogait és így a trianoni szerződés ránk kényszerített rendelkezési szigorú végrehajtás esetében tulajdonképp nem haladást, de visszaesést jelentettek volna. Az pedig közismert, hogy a szomszéd államok az elszakított magyarságnak még ezt a korlátozott védelmet sem adták meg és a kisebbségi panaszok a Nemzetek Szövetsége Tanácsánál sem vezettek eredményre; Genfben még a beolvasztási politikának is erős visszhangja volt (Mello Franco)[300]. Nem hallgathatjuk el azt a megjegyzést, hogy a hatalmas Népszövetség vezetőivel szemben mily gigantikus erkölcsi magaslaton állottak a nemzetiségi kérdésben a XIX. század derekán a kis magyar állam politikusai: Széchenyi, Wesselényi, Eötvös, Kemény, Deák.

De ha méltán emeljük ki nemzetiségi törvényünk rendkívüli értékét, a tárgyilagosság érdekében viszont nem hallgathatjuk el, hogy a törvény végrehajtása egyes vonatkozásokban és egyes korokban nem volt teljesen megfelelő. A becsületes végrehajtásra igyekvő korszakokat időnkint olyanok váltották fel, amelyek tökéletlenebb végrehaj-

[300] Utalás Afrânio de Melo Franco (1870–1943) brazil diplomatára, Brazília 1924 és 1926 közötti népszövetségi delegáltjára, aki a magyar numerus clausus kapcsán létrehozott népszövetségi bizottságot vezette 1925-ben.

* Nemzetiségi iskolák Magyarországon (1868-1914). Kisebbségi körlevél, VII. évf. 203-215. l. A következőkben átvettük Benisch adatait és gondolatmenetét.

tással is megelégedtek (Tisza Kálmán, Bánffy Dezső); nem minden magyar nemzedék emelkedett az 1868. évi nemzedék magaslatára. Mégis meg kell állapítanunk, hogy a nemzetiségek helyzete más államokkal összehasonlítva, mindenkor előnyös volt. A nemzetiségi törvénynek megvalósított rendelkezései is még mindig felülmúlták az Európa-szerte szokásos és a trianoni parancs által előírt mértéket; különösen pedig össze nem hasonlítható a Magyarországon élő nemzetiségek helyzete azzal a megalázó embertelen bánásmóddal, amelynek a Trianon által elszakított magyarság minden államban ki volt téve. A törvény végrehajtásának időnkinti hiányosságait érthetővé és menthetővé teszi a legtöbb államban jelentkező nacionalista irányzat és az a körülmény, hogy a közös hadsereg nyelve tekintetében nem sikerült engedményt elérni; legalább az iskolában szerette volna a közvélemény a katonai szolgálat németesítő hatását ellensúlyozva látni.

Hogy az iskolai oktatás terén – a reánk szórt rágalmak ellenére – a nemzetiségeknek mily páratlan előnyös helyzetük volt, azt igazolja, hogy 1879-ig nem volt törvény, amely a magyar nyelv kötelező oktatását az elemi iskolákban előírta volna. Az állam maga még nem tartott fenn iskolát, az iskolafenntartó egyházak pedig maguk állapíthatták meg a tanítás nyelvét. Csak 1777-től 1806-ig volt kötelező a német nyelvű tanítás, illetőleg a német nyelv tanítása. Így állt elő az a helyzet, hogy Benisch Artúr adatai szerint.* 1869-ben a 13.798 elemi iskola közül csak 5.818-ban volt a magyar a tanítási nyelv és még 1.451 iskolában tanították a magyar nyelvet is; a többi iskola kizárólag nemzetiségi iskola volt és ezt az arányt még rontja az a körülmény, hogy a kimutatásban az akkor még külön kormányzott határőrvidék majdnem tisztán nemzetiségi jellegű iskolái nem szerepelnek.

Ez az arány később sem változott lényegesen s a változást is inkább csak az érdekelt lakosság kérelme okozta. Az állam iskolát állító tevékenysége csak lassan, szerény keretek között indult meg, a magyar nyelv tanítását előíró 1879: XVIII. tc. pedig jórészt a papíron maradt. Benisch adatai szerint 1890-ben a 16.238 iskola közül 8.994-ben volt a magyar a tanítási nyelv és még 2.284-ben tanítottak magyarul is; bár 1882-től tanítói oklevél csak a magyar nyelvet elsajátított jelöltnek adható ki, még 1889-ben is 1.954 tanító vagy egyáltalán nem, vagy csak nagyon kevéssé tudott magyarul. Különösen a német és a szlovák nyelvű iskolák jelentékeny hányada tért át minden hatalmi nyomás nélkül a magyarral vegyes oktatási nyelvű iskolatípusra, amit a lakosság érdeke tett indokolttá.

A felekezeti iskolák állami támogatásban való részesítése lett volna eszköz arra, hogy a magyar nyelv kötelező tanítását és a nemzeti szellemű oktatását előíró törvény végrehajtása biztosíttassék. Azonban a felekezetek részben jó ideig nem kértek államsegélyt, másrészt az állam a segélyt rendszerint a feltételek híján is kiutalta; így hírhedtté lett Lex Apponyi (1907: XXVII. tc.) alapján tanítóelbocsátás vagy államellenes üzelmek miatt iskolabezárás vagy egyáltalán nem, vagy csak egész elszigetelt esetekben fordult elő. Sőt, ez a liberálisan kiutalt államsegély lehetővé tette, hogy különben életképtelen nemzetiségi iskolák sokszor oly vidékeken is fenntartassanak, ahol a tanulók túlnyomó többsége csak magyarul tudott, tehát, az állami támogatás az

asszimilációt épp akadályozta. Benisch szerint 1913-ban pl. 2.857 magyar anyanyelvű járt nemzetiségi iskolába.

Az állami iskolák szaporodása sem sértette a nemzetiségek jogait; egyrészt a törvény szerint a felekezeti iskola államsegélyét akkor sem szabad megvonni, ha az állami iskola a község valamennyi tanköteles gyermekét befogadhatná, - másrészt az állami iskolában is az anyanyelven történik a hittan, sok helyen az írás-olvasás tanítása és az anyanyelv természetesen kisegítő tanítási nyelv.

A középiskolákban 1844-ig a tanítási nyelv a latin volt; a magyart csak 1790 óta tanították, mint rendkívüli, majd rendes tárgyat. 1850-től 1862-ig a tanítási nyelv a német volt. Az 1868. évi törvények biztosították a gimnáziumokra is az iskolafenntartó nyelvmegállapítási jogát. 1883-ban Benisch szerint 119 magyar, 47 vegyes és 12 nemzetiségi tanítási nyelvű középiskola működött. Az 1883: XXX. tc. tette csak kötelezővé a középiskolákban a magyar nyelv tanítását. Kétségtelen, hogy a magyar állam nem gondoskodott elegendő számú nemzetiségi tannyelvű középiskola felállításáról, de egyrészt a középiskolákba igyekvő nem magyar anyanyelvűek száma aránylag nagyon csekély volt, másrészt az ily irányú igényeket a meglévő felekezeti iskolák nagyrészt kielégítették, és végre a nemzetiségek elszórt telepedési viszonyai a nemzetiségi középiskolák szervezését meg is nehezítették. Különben állandó volt a panasz a nemzetiségi középiskolák hazafiatlan szelleme miatt is; a szlovákoknak 3, különben rendkívül gyéren látogatott gimnáziumát 1874-ben államellenes magatartásuk miatt be kellett zárni.

Mindezek folytán meg lehet állapítani, hogyha történtek is mulasztások a nemzetiségi iskolaügyben, a magyar iskolapolitikát mégis inkább megértő szellem, sőt gyakran elnézés jellemzi; mindenesetre pedig össze sem lehet hasonlítani az utódállamok türelmetlen és kíméletlen iskolaügyi rendelkezéseivel.

Azt is meg kell állapítani, hogy az első világháború óta kormányaink teljesen kiküszöbölték a törvény végrehajtásának hiányosságait. A 4.044/1919 és 4.800/1923 ME sz. rendeletek helyreállítják a nemzetiségi nyelvek jogait a bíróságok előtt és a középfokú oktatásban is, sőt, újabb rendeletek még több tekintetben túlmentek az 1868. évi törvény kívánalmain és pl. az állami és községi népiskolákban is már 20 gyermek gondviselőjének óhajára biztosítják az anyanyelvi ismeretek tanítását, 40 nemzetiségi gyermek esetében pedig a tanítás már teljesen anyanyelvükön történik. Újabb törvények is kiegészítették a nemzetiségi törvény szabályait; így az 1924: II. tc. a nemzetiségi nyelvet el nem sajátító tisztviselő áthelyezését vagy nyugdíjazását írja elő, az 1941: V. tc. pedig minden állam közt elsőízben helyezi büntetőjogi védelem alá a nemzetiségi érzületet. A közvélemény általában újra a legnagyobb megértéssel fordult a nemzetiségek felé és Teleki Pál gróf nemzedéke méltónak mutatkozott nagy elődeihez.

De a magyar állam nem zárkózik el a kisebbségi önkormányzatok felújításának gondolata elől sem; ilyeneknek helye lehet, ha az illető területrész a történelem folyamán már ilyen önállóságot élvezett vagy azt a nemzetiségi tömegeknek zárt egységben való élése indokolttá teszi. Már az 1918. és 1919. évi ún. néptörvények autonómiát engedtek a ruténeknek, németeknek, és szlovákoknak (1918. évi X., 1919. évi VI. és XXX. törvény), de az a trianoni megcsonkítás következtében nem került alkalmazásra. Az 1939:

VI. tc. Kárpátaljának önkormányzatot biztosít, amely csak a háború következtében nem lett még megszervezve; ez a terület azonban ma is külön kormányzói biztos által kormányzott és külön közigazgatási egységet képező terület rutén hivatalos nyelvvel és ruténekből álló kormányzó tanáccsal.

Mikor a nemzetiségi egyenjogúságról szóló törvény háromnegyed százados jubileumát üljük, megnyugvással állapíthatjuk meg az ellenünk szórt vádak alaptalanságát; büszkén hivatkozhatunk ennek a kis nemzetnek magas kulturális színvonalára, amely a nemzetiségi kérdés korai szabályozásában és megértő kezelésében is megmutatkozott. Nincs még nép Közép-Európa területén, amelytől a nemzetiségekkel szemben hasonló méltányos és jogtisztelő bánásmódot lehetne várni; egyedül a magyar alkotmány teszi lehetővé a maga szabad intézményeivel a Kárpátok völgye népeinek békés együttélését.

V.

Ami már most Közép-Európa rendezésének kérdését illeti; e tekintetben nem lehet más kiindulópont, mint a Kárpátok völgyének egységes államma alakítása.

Indokolja ezt elsősorban ennek a területnek földrajzi egysége, amelyet természetes határok kerekítenek ki, egységes hegy- és vízrajzi rendszer foglal össze. Indokolja másodsorban a gazdasági egymásrautaltság, amelynek folytán ez a terület a saját maga ellátását a gazdasági javak kicserélése által majdnem teljesen biztosítani képes.

A Kárpátok völgye mindig az európai nyugati kultúra keleti végvára volt. Csak eddig terjedt a latin civilizáció, a római kereszténység, a reformáció, eddig volt érezhető a nyugati nagy szellemi mozgalmak (felvilágosodottság), szabadságharcok, stb. hatása. Innét keletre és délre vallási ortodoxia, bizantinizmus, visszamaradottság. Magyarország történelmi határa így keleten és délen nem az egyszerű államhatár, hanem a nyugati kultúra határa kelet és dél: az orosz és Balkán viszonyok felé. Ennek a határnak fenntartása és biztosítása európai érdek.

Általában európai érdek, hogy a Kárpátok völgye biztos hátvédet adjon a nyugatnak. Ez a hátvéd azonban elég szilárd csak úgy lehet, ha a Kárpátok völgyében erős, egységes, a Kárpátok természetes védelmi vonala által körülvett állam áll fenn. A magyar állam tíz évszázad alatt beigazolta az arra valóságot, hogy ezt az európai feladatot teljesítse; a terület trianoni felosztása csak a viszonyok teljes félreismerésével történhetett. A magyar állam életrevalóságát beigazolta a történelem, amikor ezt az államot minden megalázottságból, minden szétdaraboltságból, megcsonkításból, mindig újra és újra visszaállította; a párizskörnyéki békék által létesített új államok életképtelenségét már két évtized elegendő volt kimutatni.

A magyar állam tíz évszázad alatt szerzett tapasztalatot arra, hogy hogyan lehet ezt a nemzetiségileg vegyes területet legmegfelelőbben kormányozni, a Kárpátok völgye népei között békés együttélést fejleszteni. Az utódállamok az elfogult sovinizmusnak, határtalan gyűlöletnek, a nemzetiségi igények teljes megtagadásának politikáját folytatták és így méltatlanoknak bizonyultak a rendezés szerepére.

Az állam nyugodt és biztos vezetéséhez történelmi tapasztalatokon iskolázott társadalom szükséges. Hogy ez a képesség az újonnan létesült államok vezetőinél mily kis mértékben volt otthonos, azt az illető államok kapkodó, bizonytalan vezetése igazolja. Ez a bizonytalanság jelentkezett úgy a külpolitikában, mint belpolitikailag is. Forradalmak, államcsínyek egymást követték, rezsimjeiket gyakran váltogatták, előzték uralkodóikat, kötött szerződéseiket megtagadták. Könnyen cseréltek alkotmányosságot és diktatúrát – és annak ellenére, hogy keletkezésüket vagy megnövekedésüket a nyugati hatalmak jóindulatának és fennmaradásukat e hatalmak anyagi és erkölcsi támogatásának köszönhették, mégis az alkotmányosság mellőzésével, a tekintélyi kormányzat átvételével, a zsidókérdés kezelésében tanúsított állásfoglalásukkal, fenntartás nélkül hódoltak be a német irányításnak. Talán egyetlen eszme volt, amely fenntartotta és hosszú ideig a kis-entente-ban összetartotta őket: a magyarság elleni gyűlölet; azonban gyűlöletre államokat építeni ingatag alap s azonfelül ez a gyűlölet nem is a népben élt, hanem csak a hatalmi szerepüket féltő vezetőkben.

A kis Magyarország – a trianoni szerződés által területének kétharmadától, lakossága több mint felétől, a magyarság milliótól megfosztva, gazdaságilag kirabolva, ellenségektől körülvéve – 1920-tól mégis a fokozatos megerősödés képét mutatta. Nem voltak hatalmas patrónusai, jóformán teljesen elhagyatottan, saját erőiből és történeti múltjából merítette az eszközöket a talpra állashoz. Biztos államszervezés, a történelmi alkotmányhoz való ragaszkodás, a bizonytalan kockázatok mellőzése, a jogrend fenntartása jellemzik; erről meggyőződhettek a nyugati hatalmak polgárai is, akik az első és második világháború között a folyton emelkedő idegenforgalom következtében mind tömegesebben keresték fel és itt mindig tisztelőket találtak. A magyar állam 1938-tól olasz és német támogatásnak köszönhette ugyan elszakított területe egyes részeinek visszatértét, de függetlenségét és szellemi önállóságát ennek ellenére és ekkor sem bocsátotta áruba. Amint ellenállt a kis-entente minden nyomásának, úgy igyekezett a német befolyásokat is a lehetőségig elhárítani és a legkisebbre csökkenteni; a magyarság vezető rétege az ellenséges világnézetek harcában a középúton nyugodt szemlélő maradt, s legfeljebb a legalsóbb osztályok és a fajilag idegen csoportok hódoltak be átmenetileg a szélsőséges irányoknak. A magyar nemzet az akkor még semleges Olaszországban, Ausztriában, Lengyelországban, Szerbiában keresett barátokat és minden szomszédjával barátságos viszonyt kísérelt meg. Még ma is – a háborús világégés közepett – az alkotmányosságnak, a jogrendnek, a nyugalomnak a földje.

Bátran állíthatjuk, hogy a Közép-Európában a magyar nemzet az egyetlen megbízható, stabilis tényező, amely itt egyedül lehet az új nemzetközi rend kialakulásának jegecesedési pontja. A magyarság bevált államvezető képességeivel, közismert jogászi érzékével, alkotmányos szellemével, a nem magyarajkúakkal szemben mindig tanúsított megértésével – amint egy évezreden át – ezután is el van hívatva arra, hogy a kapocs, az összetartó erő, a rendezőelv szerepét játssza. Nélküle vagy ellene megint csak futóhomokra lenne építve Közép-Európa rendje, a konstruktív, békés erők helyett a széthúzó, gyűlölködő erők érvényesülnének, a kelet határai nyugatra tolódnának, a szlávság nyerne újabb tért, Közép-Európa balkanizálódnék. Az orosz és germán ér-

dekek ütközőpontján, európai érdekből van szükség olyan semleges és ellenállóképes hatalomra, amely nem omlik kártyavárként minden viharban össze, hanem Európa e részében az egyensúlyt megtartani, a kultúra zászlaját fenntartani képes; ez a hatalom a magyarság tevőleges és irányító közreműködése nélkül már csak a magyarság földrajzi elhelyezkedésére, történeti hivatástudatára és aránylag legfejlettebb műveltségére tekintettel is alig képzelhető. Egy második Trianont ez a terület nem tudna elviselni; előbb-utóbb prédaként hullana ölébe a bolsevizmusnak, amely ellen a magyarság pedig az 1919. évi szomorú tapasztalatok alapján, utolsó leheletéig küzdeni kész, s amelyet közelebb vinni a nyugathoz nem lenne Európa érdeke sem. Reméljük, hogy Magyarország most nem hiába várja Európától azt az igazságot, amelyet az 1919-ben tőle megtagadott és ezzel új háború üszkét vetette el.

Bevezetés Szontagh Vilmos **Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk** című tanulmányához

Szontagh Vilmos (Csetnek, 1885 – Debrecen, 1962) a polgári közjogtudomány azon képviselői közé tartozott, akik hosszabb közszolgálati működés után kerültek katedrára.[301] Az Eperjesi Evangélikus Jogakadémián, valamint a Kolozsvári Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatott felsőfokú tanulmányok után szolgabíróként, majd főszolgabíróként Gömör-Kishont vármegye szolgálatában állt. Hét év elteltével, 1914 tavaszán választották meg Jolsva (ma Jelšava, Szlovákia) rendezett tanácsú város polgármesterévé. Az első világháború idején tartalékos tüzértisztként 19 hónapig frontszolgálatot teljesített. A világháború után, 1922-ben – miután Csehszlovákiából többszöri internálást követően kiutasították – a miskolci Magyar Királyi Pénzügyi Igazgatóságnál helyezkedett el. Három évvel később, 1925-ben választották meg a Miskolci Evangélikus Jogakadémia Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszéke oktatójává. Szontagh Vilmos jogtanári, egyben jogtudósi pályafutása tehát lényegében 40 éves korában vette kezdetét. Ehhez képest meglehetősen gyorsan, 1929-ben szerezte meg az egyetemi magántanári képesítést a magyar közigazgatási jog eljárási részéből *A közigazgatás szabad belátása. Discretionális közigazgatás* című monográfiája alapján a Debreceni Tudományegyetemen. A habilitációs eljárás során a cenzori teendőket Márffy Ede, valamint Illyefalvi Vitéz Géza látta el. Az egyetemi magántanári címmel rendelkező jogakadémiai tanárok utóbb természetesen nagyobb eséllyel aspirálhattak a nyilvános rendes egyetemi tanári állás betöltésére is. A magántanári cím megszerzéséhez képest Szontagh Vilmos neve már meglepően korán felmerült a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán 1930-ban újonnan szervezett Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék betöltésénél. A kari ülés számára készített előterjesztés sorra vette azokat a közigazgatási és pénzügyi jog területén működő szakembereket, akik a tanszékbetöl-

[301] Szontagh Vilmos életútjához és pályafutásához lásd Erdős Éva – Nagy Zoltán – Varga Zoltán, Szontagh Vilmos, in Nagy Zoltán (szerk.), *Jogászprofesszorok Miskolcon,* Miskolci Jogásztradíciók Megőrzéséért Egyesület – Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2021. 305–327.; Patyi András – Koi Gyula, „Az értelemszerűen kifogástalan jogalkalmazással tesszük a legjobb szolgálatot" – Szontagh Vilmos és közigazgatási jogtudományi tankönyve, in Szontagh Vilmos, *A közigazgatási jogtudomány tankönyve. Jogtudományos alapvetés,* Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017. 1–23.; Csűrös Gabriella, iglói Szontagh Vilmos, in P. Szabó Béla (szerk.), *„Ernyedetlen szorgalommal…" A Debreceni Tudományegyetem jogász professzorai (1914–1949),* Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Debrecen, 2014. 553–562.

tés során esetlegesen számításba jöhetnek. Ehhez azonban hozzá kell fűznünk, hogy Magyary Zoltán volt a hivatalos jelölt, azaz tényleges versengés nem alakulhatott ki. Az összeállítás elismerő szavakkal méltatta Szontagh *A közigazgatás szabad belátása* című monográfiáját: „Sok önállósággal, erős dogmatikai érzékkel, mélyreható elemzőképességgel és szabatos nyelvezettel tárgyalja a modern közigazgatási jognak egyik legnehezebb kérdését." A jelentés összegzése szerint a közigazgatási irodalom „még igen szép eredményeket" várhat a kötet szerzőjétől.[302] A „befutó" persze a Klebelsberg Kunó kultuszminiszter által támogatott Magyary Zoltán lett. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán 1931-ben üresedésben lévő Politikai Tanszék betöltésekor ugyanakkor az előkészítő bizottság a tanszékre szívesen átkerülő Szontagh Vilmost a nem túlontúl esélyes harmadik helyen jelölte.[303] A Politika Tanszék élére utóbb az Észtországból hazatérő Csekey Istvánt nevezték ki. Noha e tanszékbetöltési törekvések nem hoztak sikert, annyi mindenesetre érzékelhető volt, hogy az egyetemi körök már figyelemmel kísérték oktatói és kutatói működését. Újabb lehetőség az évtized végén adódott számára, amikor a Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán pályázatot hirdettek az évek óta üresedésben lévő Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék élére. A tanszékbetöltés közel két évig elhúzódó története 1940-ben azzal végződött, hogy Szontagh Vilmost mint eleve legesélyesebb jelöltet nevezték ki a tanszék élére.[304] Ettől kezdve 1949-ben bekövetkezett idő előtti nyugállományba helyezéséig a Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék professzoraként működött, miközben 1943 végétől helyettesként magyar közjogot is oktatott.[305]

Szontagh Vilmos szakirodalmi működése a miskolci jogakadémiára kerülést követően bontakozott ki. Tudományos munkái egyaránt érintették a közigazgatási jog, a jogelmélet, az államtan, a pénzügyi jog, valamint a szűk értelemben vett közjogtudomány, vagyis az alkotmányjog-tudomány területeit. Az alkotmányjogi vonatkozású publikációk egy része a korszak frekventált témáihoz, így a Szent Korona-tan, a főkegyúri jog, valamint a jogfolytonosság értelmezéséhez, továbbá a kormányzói jogkör reformjához kapcsolódott.[306] A kötetünkben közzétett 1944-ben írt *Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk* című kiadatlan tanulmánya is a fenti alkotmányjogi, illetve alkotmánypolitikai

[302] ELTE Levéltár. 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei és mellékletei. 30. kötet. Az 1930. május 14-i VI. rendes ülés jegyzőkönyve. 976/1928–29.

[303] Az 1931. április 30-i VIII. rendes ülés jegyzőkönyve. Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar tanácsülései, 1930–31, Szeged. (V. napirendi pont). https://library.hungaricana.hu/.

[304] Hollósi Gábor, *A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914–1949)*, Szerzői kiadás, Debrecen, 2007. 79–80.

[305] Ugyanott, 61.

[306] Lásd Szontagh Vilmos, *Közjogi problémáink szuverenitásunk szempontjából. Széljegyzetek Molnár Kálmán pécsi egyetemi tanár „Magyar Közjog"-ában foglalt fejtegetésekhez és megállapításokhoz*, ifj. Ludvig és Janovits könyvnyomdája, Miskolc, 1930; Szontagh Vilmos, *Adalékok a magyar főkegyúri jog kérdéséhez és a jogfolytonosság problémájához,* ifj. Ludvig és Janovits könyvnyomdája, Miskolc, 1931; Szontagh Vilmos, *Jogtudomány és jogpolitika közjogtudományunkban. Viszonválasz Molnár Kálmánnak „A magyar jogszemlélet néhány alapvonása" című tanulmányára*, ifj. Ludvig és Janovits könyvnyomdája, Miskolc, 1932; Szontagh Vilmos, *A legitimizmus elméleti szempontból: Alkotmányjogi dogmatikai fejtegetések a törvény érvényessége és a jogfolytonosság kérdésében*, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája, Miskolc, 1933; Szontagh Vilmos, *A Szent Korona tana és a kormányzói jogkör. Alkotmánypolitikai tanulmány*, Ludvig István könyvnyomdája, Miskolc, 1937.

kérdéseket járja körül. Szontagh ugyanakkor nem zárkózott el a tudományos vitáktól sem, hiszen a közjogtudományi művek egyik részét eleve polemikus célzattal írhatta. Vitapartnerei közé a korszak ismert jogtudósai, Reiner János, az egyházjog, Molnár Kálmán, a közjog, valamint a fiatalabb pályatársak közül Zsedényi Béla, a politika- és közjog professzorai tartoztak.[307] Boleratzky Lóránd értesülései szerint a Szontagh Vilmos és Molnár Kálmán között a főkegyúri jog kérdésében kibontakozott vita idején Szontagh Vilmosban még az a lehetőség is felmerült, hogy párbajra hívja ki Molnár Kálmánt, amiről Bruckner Győzőnek, a jogakadémia igazgatójának végül sikerült lebeszélnie Szontagh professzort.[308] Szontagh Vilmos alkotmányjogi működésének ugyanakkor volt egy árnyoldala is, nevezetesen 1939-ben megjelenő egyik hírlapi cikkében, majd tanulmányában alkotmánypolitikai szempontból törekedett *A zsidók közéleti és gazdasági térfoglalásának korlátozásáról* szóló 1939. évi IV. tc. igazolására.[309]

Szontagh Vilmos *Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk* című 23 oldalas publikáltalan tanulmányának egyik betördelt, nyomdakész példánya Csekey István hagyatékával együtt került az MTA Könyvtára Kézirattárába. A tanulmány keletkezési körülményeit, valamint tervezett megjelenési helyét Szontagh Vilmos írta le Csekey Istvánhoz 1947-ben intézett leveleiben. Ezekből a levelekből kiderül, hogy a tanulmány eredetileg Szentpéteri Kun Béla (1874–1950), a Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara egyházjogász-professzora 70. születésnapja alkalmából kiadandó emlékkönyv számára készült. Az ünnepelt ugyan 1944-ben töltötte be 70. születésnapját, de a Révész Imre református püspök, egyháztörténész által szerkesztett vaskos emlékkönyv – miként Szontagh írta egyik levelében, „a közbejött zavarok miatt" – végül 1946-ban jelent meg. „Dolgozatomat azonban, mert abban több vonatkozásban aktualitásukat vesztett alkotmányjogi helyzetek is képezték a fejtegetések alapját, egy más dolgozattal cseréltem ki s az így nem jelent meg, de pár példányban – miután már ki volt szedve – betördelt formában mégis megkaptam."[310] A visszavont tanulmány témájáról a következőket írta: „Ebben a dolgozatomban próbálkoztam meg azzal, hogy az alkotmányszerűség, a legitim és illegitim jogkeletkezés, az alaki és anyagi jogfolytonosság fogalmaiban és általában alkotmányjogi helyzetünk megítélésében kimutatható jogi és politikai elemeket szétválasszam s a jogtudományos helyzetképet megállapítsam."[311] Csekey válaszlevelét nem ismerjük, de – miként ez Szontagh következő Csekeynek küldött leveléből kiolvasható – a kiadatlan tanulmány felkeltette

[307] Emlékezetes a közigazgatás eredményessége, illetve a közigazgatás jogszerűsége kérdésében a vitát kezdeményező Szontagh Vilmos és Magyary Zoltán között kibontakozó polémia, amelybe a fiatal Bibó István is bekapcsolódott. Az 1943–44-ben a *Magyar Jogi Szemle* hasábjain zajló vitában Szontagh a közigazgatás eredményességével szemben a közigazgatás jogszerűségének szükségességét hangsúlyozta.

[308] Boleratzky Lóránd, Kiegészítés Szabó Istvánnak a pécsi egyetemi tanárokról az előző számban írt könyvismertetésével kapcsolatban, *Iustum Aequum Salutare*, 2011/2, 204.

[309] Lásd Szontagh Vilmos, A zsidótörvény és a magyar alkotmány, *Magyar Élet*, 1939. május 28. 7.; továbbá *A zsidótörvény jogtudományos szemléletben*, Ludvigh István könyvnyomdája, Miskolc, 1939.

[310] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1947. március 24. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/288. A Szentpéteri Kun Béla-emlékkönyvben Szontagh Vilmos végül *A közigazgatás és az alanyi jogok* című tanulmányt jelentette meg.

[311] Ugyanott.

érdeklődését. Szontagh a következő levélben meg is ígérte, hogy a rendelkezésre álló példányok egyikét megküldi Csekeynek. „A dolgozat ugyan még a történeti alkotmány idejéből való s tételesjogi alapja a jogtörténetbe váltott át, de a szemlélet jogtudományos s így a megállapítások, ha azok helyesek, időtállóan ma is igazságosak. Nagyon örülnék, ha azok közül az átfogó jelentőségűekre vonatkozólag alkalmilag a magad felfogását volnál szíves közölni majd. Dolgozatom az alkotmányjog akkor kiemelkedő kérdéseit dogmatikusan próbálja megvilágítani s úgy állapíthatom meg, hogy erre ma is égető szükség volna s ez nékünk volna kötelességünk, akiknek hivatásunk a joganyaggal való tudományos foglalkozás. Nagyon örülnék, ha valaki – Reád gondoltam – ezt megindítaná s mi többiek azután ebbe bekapcsolódnánk."[312] A folytatást ugyan – további levelek híján – nem ismerjük, ám Szontagh Vilmos egy másik fontos területről, a történeti alkotmányról, illetve annak alakulásáról is leírta a véleményét a Csekey Istvánhoz intézett levelekben. Kettejük levélváltásainak ugyanis volt egy másik apropója is, nevezetesen az, hogy Csekey megküldte Szontaghnak az 1943-ban megjelent *Magyarország alkotmánya* című könyvhöz 1946-ban készített és tansegédletként funkcionáló kiegészítéseket.[313] A kiegészítések Szontaghnak is hasznosak lehettek, hiszen akkoriban magyar alkotmányjogi előadásokat is tartott, ugyanakkor Csekeynek az volt a szándéka, hogy a debreceni joghallgatók számára is megvásárolhatóvá tegye a kiegészítéseket. A tansegédlet elküldését megköszönő levelében Szontagh meg is ragadta az alkalmat, hogy megírja a véleményét a történeti alkotmányról a köztársasági államformát deklaráló 1946. évi I. tc. elfogadására is figyelemmel. „[S]zerintem vitatható mai alkotmányunk történeti jellege, mert lehet-e történeti alkotmányról beszélnünk egy majdnem ezeréves monarchikus államformának köztársasági államformával történt felcserélére után is akkor, ha a történeti jelleg elsősorban a monarcha jogállásának kialakulása tekintetében volt kimutatható és ennek helyébe az 1946: I. tc.-kel az új alkotmány csonka-kartájának tekinthető rendelkezések léptek, aminek a 46. oldalon magad is kifejezést adsz, midőn ezen törvényre hivatkozással megállapítod, hogy Magyarország ezzel belépett a kartális jellegű alkotmánnyal bíró államok bizonyos kategóriájába. Nagyon örülnék, ha ezekben a kérdésekben álláspontodat alkalmilag közölni szíveskednél."[314] Csekey álláspontjára Szontagh következő levele csak célzott, ellenben a magyar alkotmány történeti jellegéről, illetve a történeti alkotmány korszakának lezárultáról vallott saját véleményét az előző levélben idézettekhez képest részletesebben írta le. „Felfogásom etekintetben az, hogy az alkotmány közismert kétféle minősítése nem jog-, hanem politikai kérdés lévén, a minőség eldöntése azon fordul meg, hogy ki miben látja és érzékeli ki konkrét alkotmányunknak ilyen vagy olyan jellegét. A magam részéről a monarchikus államformában láttam és érzékeltem azt eddig s mert ez megváltozott, megszűnt, ma már nem találom meg magyar alkotmányunk történeti patináját. Az a körülmény, hogy eddig nem szerveztünk külön alkotmányozó testületet, hogy meg-

[312] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1947. június 13. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/289.
[313] Csekey István *A Magyar Köztársaság Alkotmánya* címen közzétett jegyzeteiről a kötet későbbi részében esik szó.
[314] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1946. december 20. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/287.

vannak még a vármegyéink, szerintem nem azok a jellegek, melyek megmentenék az eddigi történeti jelleget, mert lényegében változott meg az alkotmányi mentalitás, mely expressis verbis szakított a múlttal s nincs mentalitásbeli akadálya egy új szellemi formális karta alkotásának, nincs akadálya a történeti jelleget őrző vármegyék megszüntetésének s egyéb vonatkozású, a történeti múlttal szakító alkotmányi változásoknak. A megváltozott ideológiának csak logikus ténykedése volt a történeti jelleget elsősorban kifejezésre juttató királysági államformának megszüntetése, mert a királyság volt az az alkotmányi intézmény, melynek a megszüntetésével már nem beszélhetünk történeti, hanem egy újjáalakult állam lényegileg új alkotmányáról, melyben csak az történeti, hogy van történeti előzménye, de nincs azzal szellemi szerves kapcsolata. Ebben a kérdésben is érzelgősség és gyakorlati politikum nélkül – ami annak idején kihívta a Molnár Kálmánnal szembeni kritikámat – a tudományos igazságot keresem s ma még úgy vélem, hogy az én álláspontom fedi azt."[315] Szontagh tehát szoros összefüggést tételezett fel a monarchikus államforma és a történeti alkotmány között, aminek következtében az 1946. évi I. tc. elfogadásával, vagyis a köztársasági államformára történő áttéréssel a magyar alkotmány elvesztette történeti jellegét. Csekey újabb válaszlevelének tartalmából csak annyit ismerhetünk, amennyit Szontagh soron következő levele felidézett ebből. Ezek szerint Szontagh örömét fejezte ki, hogy sikerült meggyőznie Csekeyt arról, hogy „magyar alkotmányunk immár elvesztette eddigi történeti jellegét". Ez a megállapítás „ugyan nem hagyhat hidegen minket, akik hozzászoktunk a történeti tradíciójú alkotmányunkhoz s akik szívesebben vettük volna továbbra is a monarchikus államformát, mely továbbra is megőrizte volna a történeti jelleget, de a királyi jogkörben s egész állami és társadalmi berendezkedésünkben meghajolt volna a nemes demokrácia követelményei előtt. A társadalmi erők azonban szélsőséges kilengésekben alakítják a történelmet s az arany középút csak a bölcselkedő filisztereknek az utópiája."[316] Valószínű, hogy levelezésük idején valóban sikerült Szontagh Vilmosnak arról meggyőznie Csekey Istvánt, hogy Magyarország alkotmánya elvesztette történeti jellegét, de az bizonyos, hogy miközben Csekey az alkotmányjogi jegyzetek 1947-ben frissített változatában a köztársasági államformát lényegében összeegyeztethetetlennek tartotta a történeti alkotmánnyal, ezzel egyidejűleg a történeti alkotmány egyes – alaki és anyagi – vonatkozásainak lehetséges tovább élése mellett is érvelt.

Szontagh Vilmos imént idézett levelei amiatt is fontosnak tekinthetők, mert pillanatnyilag ezeknek a magánjellegű forrásoknak az alapján körvonalazhatjuk, hogy miként is vélekedett a történeti alkotmány utolsó korszakáról. Miközben éveken keresztül oktatott – helyettesként – magyar közjogot, illetve magyar alkotmányjogot, a munkástanfolyam hallgatói számára tett közzé 1947-ben az alkotmányjog elemeit összefoglaló kiadványt. Ennek a kis terjedelmű „vezérfonalnak" az egyik fejezete a magyar alkotmányfejlődés történetét tekintette át – kerülve a történeti alkotmány

[315] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1947. március 24. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/288.

[316] Szontagh Vilmos levele Csekey Istvánnak. Debrecen, 1947. június 13. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4711/289.

kapcsán felmerülő dilemmákat – a vérszerződéstől az 1946. évi I. tc. elfogadásáig.[317] Ez utóbbi törvény alkotmányjogi jelentőségét egyetlen mondatba foglalta: „Az 1946. évi I. tc.-kel pedig a magyar állam szakított a monarchikus államformával s a köztársasági államformát vezette be, hogy így vegyen részt a világ népeinek közösségi életében és biztosítsa az ország népének kulturális és szociális fejlődését."[318]

*

Szontagh Vilmos *Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk* című kézirata hosszas jogfilozófiai eszmefuttatással kezdődik, amelynek középpontjában a „jogi valóság" és a „jogeszmény" közti különbségtétel áll. Eszerint amíg a valódi jog fő jellemzői a jogkeletkezés legitimitása (vagyis jogszerűsége), továbbá az állam általi kikényszeríthetősége, addig minden olyan „jogelv", legyen bármilyen régi vagy általánosan elfogadott, amely nem szabályszerű módon jött létre, illetve amely mögül hiányzik a tényleges érvényesíthetőség képessége, csupán „politikum", azaz politikai cél, eszmény vagy törekvés. A szerző azután ezt a szemléletmódot alkalmazza olyan, a megírás korában központi jelentőségű vitakérdésekre, mint a jogfolytonosság, a szuverenitás vagy az alkotmány megváltoztatása.

A jogfolytonossággal kapcsolatban Szontagh tulajdonképpen amellett érvel, hogy nem érdemes az anyagi jogfolytonosság talajáról bírálni a Horthy-rendszer alkotmányosságát még akkor sem, ha valaki az „ősalkotmány" helyreállítására törekszik. Szerinte ugyanis nyugodtan el lehet fogadni, hogy 1919-től egy új szuverén hatalom jött létre, amely – épp szuverén jellegénél fogva – bármilyen alkotmányos rendszert kialakíthat – akár az ősalkotmány (bármi legyen is az) alapintézményeit is visszaállíthatja. Amíg az alaki jogfolytonosság (vagyis hogy alkotmányos változásokra csak az azokra előírt eljárási feltételekkel kerülhet sor) jogintézmény, de önmagában nem lehet képes megőrizni egy konkrét közjogi elrendezést, az anyagi jogfolytonosság (a korábbi alapintézmények és -elvek megőrzése) csupán politikai eszmény, hiszen az alkotmány tényleges tartalmát mindig az uralmon lévők ideológiája formálja.

Szontagh már-már marxista vonásokat (az alkotmányt „a szuverén hatalom birtokába került társadalmi réteg" saját ideológiája határozza meg) mutató felfogása az 1918. őszi polgári forradalomra, illetve az 1919. évi Tanácsköztársaságra is elemzési keretet nyújt, amennyiben a népköztársaság, majd az azt követő, rövid életű rezsim is sajátos társadalmi ideológiát kísérelt meg érvényesíteni. S bár a Tanácsköztársaság 1919. augusztusi bukását követően ismét olyanok kerültek a hatalom birtokába, akik az 1918 ősze előtti ideológiát képviselték, hiába nyilvánították magukat a szuverén hatalom birtokosainak, a külső kényszerek miatt nem tudták biztosítani sem az alaki, sem pedig az anyagi jogfolytonosságot.

[317] Szontagh Vilmos, *Az alkotmányjog elemei. Vezérfonal a munkástanfolyam hallgatói számára,* Tudományegyetemi nyomda, Debrecen, 1947. 13–15.
[318] Ugyanott, 15.

Szontagh e munkájában a klasszikus szuverenitásfelfogást követi, amely Bodintől Hobbeson át Diceyig, vagy akár Schmittig a jogilag korlátlan, illetve korlátozhatatlan főhatalmat értette e fogalom alatt. Ennek pedig az 1919 utáni magyar közjogi helyzetre vonatkozó következménye az, hogy az új szuverén hatalom nem kötelezhető arra, hogy visszaállítsa a történeti alkotmányt – ez legfeljebb a szuverénnel szemben támasztott politikai követelés lehet, amelynek azonban semmilyen jogi kötelező ereje nincs. Ilyen jogigény a szokásjogra hivatkozva sem alapozható meg, mert a szokásjog épp olyan természetű, mint az írott jog: ha nem kényszeríthető ki, akkor tulajdonképpen nem is számít érvényes jognak.

Megjegyzendő azonban, hogy Szontagh nem viszi végig következetesen saját gondolatmenetét. Noha mindvégig amellett érvel, hogy az új alkotmányozó hatalmát jogi értelemben nem korlátozhatja semmi, egyes utalásaiból az tűnik ki, hogy maga is ragaszkodik a történeti alkotmány bizonyos intézményeihez. A főkegyúri jog tárgyalásánál például arra utal, hogy a Szent Korona „közjogi jogalanyunk", amely „minden jognak forrása", pedig ha egyszer az új alkotmányozó valóságos szuverén, akkor ő maga „minden jog forrása", és nem a Szent Korona.

A kézirat foglalkozik a két világháború közti korszak alkotmányjogi helyzetének ideiglenességével is. Ha a szerző álláspontja általánossá vált volna, akkor ezt a periódust aligha jellemezték volna „provizóriumként", ahogy az később oly elterjedtté vált. Szontagh szerint ugyanis csupán az államfői hatalom vonatkozásában lehet ideiglenességről beszélni – mivel az 1920. évi I. tc. maga minősíti a kormányzói jogállást átmenetinek –, ami logikusan következik az addigi fejtegetéseiből, amelyek szerint az 1920-ban megalakult Nemzetgyűlés új szuverén hatalomként rendelkezett a közjog néhány alapvető intézményéről, s még ha mindezt a jogfolytonosság helyreállítása érdekében tette is, a történeti alkotmány restaurációjára irányuló igény politikai, s nem jogi természetű. Az elemzés tehát a történeti alkotmány visszaállítását nem a jogfolytonosság valamely felfogása alapján tartotta lehetségesnek, hanem úgy, hogy azt az új alkotmányozó – ha úgy akarja –, szuverén módon állítja helyre.

A tanulmány a korabeli szerzők között sajátos felfogásán túl is több érdekességet tartalmaz. Szontagh az 1920-as és 1930-as évek közjogi viszonyainak éles szemű megfigyelőjeként az akkor hatályos szabályozás több jellemzőjére, illetve problémájára hívja fel a figyelmet. A szerző szerint például 1920-ban a Nemzetgyűlés azért nem ruházta fel a kormányzót a törvényszentesítés jogával, hogy megőrizze saját döntési szabadságát az államforma meghatározásában, illetve az államfő személyének kiválasztásában, azt sugallva ezzel, hogy nem akarták Horthy Miklóst olyan helyzetbe hozni, amellyel megakadályozhatott volna egy királyválasztást. Az ún. legitimisták és a szabad királyválasztók közti, az államfői tisztség betöltésével kapcsolatos vitában Szontagh az utóbbiak körébe sorolható azzal, hogy az Országgyűlés királyválasztó jogának feléledését nem IV. Károly eckartsaui nyilatkozatából vagy a történeti alkotmány anyagi jogfolytonosságából vezette le, hanem – a fentieknek megfelelően – az új szuverén hatalom (vagyis a Nemzetgyűlés, majd az 1926-os reform után az Országgyűlés) alkotmányozó hatalmából. Ezért számára alkotmányjogi értelemben nem jelentett problémát a Habsburg-ház

trónfosztását kimondó, illetve a Pragmatica Sanctiót érvénytelenítő 1921. évi XLVII. tc., hiszen értelmezésében az is az alkotmányozó szuverén akaratnyilvánításával történt. Még akkor is, ha „a törvény meghozatalánál szuverén szervünk külpolitikai befolyásolás alatt is állott", vagyis Szontaghnál szétválhatott az ún. belső és külső szuverenitás.

A tanulmány gondolatmenete azonban nem áll meg az államforma alkotmányszerű meghatározásánál, hanem az államfői jogállás egyes konkrét megoldásai is a vizsgálat tárgyává válnak. Így a szerző szerint felül kellene vizsgálni az államfői jogkört, amely az akkori viszonyok szerint indokolatlanul eltolódott az uralkodó felé a „nemzettel" (vagyis az Országgyűléssel) szemben.

Az 1920 utáni berendezkedés közjogi alapjainak tárgyalása mellett a kéziratban néhány konkrét problémafelvetés is található az azokra adható válaszokkal együtt. Így szomorúan jegyzi meg, hogy a hagyományos uralkodói jogok közül sem a főkegyúri jog, sem a ius placeti (azaz a királyi tetszvényjog) a gyakorlatban nem érvényesül, jóllehet az utóbbi felélesztheto lenne, szemben a főkegyúri joggal, amelyet a szuverén magyar alkotmányozó saját maga nem újíthat fel, mert az a Vatikánnal mint egyenrangú féllel való megállapodást igényelne. Következetlennek tartja továbbá, hogy bár az 1848-as törvényhozás kimondta a vallásfelekezetek közötti egyenlőséget, a kormányzói szék megüresedése esetén az államfői jogok gyakorlására 1937-ben létrehozott országtanácsban egyedül a római katolikus egyház volt képviselve a hercegprímáson keresztül. Ugyanilyen megítélést kap a kétkamarás Országgyűlést visszaállító 1926. évi XXII. tc. azon rendelkezése, amely felsőházi tagságot adott a Habsburg–Lotharingiai-ház meghatározott férfi tagjainak, noha az ilyen típusú tagság nem szerepelt a törvényben felsorolt tagsági jogcímek között. Bár ez az eszmefuttatás csupán jogi szőrszálhasogatásnak tűnik, Szontagh szerint ez azt jelenti, hogy a felsőházi reform során nem szüntették meg teljesen a második kamara arisztokratikus jellegét, amely a korábbi Főrendiházra volt jellemző, s így a Felsőház sem teljesen demokratikus alapokon nyugszik (ami mai szemmel már eleve kétségbe vonható annak alapvetően korporatív természete miatt).

A kormányzó törvényvisszaküldési jogának korlátozottságával (amely szerint Horthynak még a kormányzói jogkör kiterjesztése után is csak késleltető, felfüggesztő vétójoga volt) kapcsolatban Szontagh közvetve ugyancsak az Országgyűlés kizárólagos alkotmányozó jogát hangsúlyozza, hiszen ez a vétójog az Országgyűlés által felülbírálható, ami azt jelenti, hogy a „szuverén államakarat a kormányzó hozzájárulása nélkül is létrejöhet", illetve hogy a kormányzó – szemben a királlyal – „államjogi állása szerint a szuverén államakarat kialakításának a nemzeti képviselettel nem egyenrangú részese". Csakhogy, folytatja gondolatmenetét, a szentesítési jog megtagadása a kormányzótól nem a történeti alkotmányból következő követelmény – amely szerint a szuverenitás csak a koronázott királlyal osztható meg –, hanem az új alkotmányos elrendezés része. Ugyanez igaz a nemességadományozásra is, amely jogkört szintén nem kapta meg a kormányzó, még akkor is, ha ennek a döntésnek az oka a történeti alkotmány egykori tartalmához való ragaszkodás volt.

Jóllehet Szontagh e munkájában azt hangsúlyozza, hogy a kormányzó nem egyenrangú fél a nemzet (vagyis az Országgyűlés) és az államfő (1920 óta a kormányzó) közjogi viszonyában (szemben az 1918 előtt érvényes történeti alkotmány struktúrájával, vagyis a nemzet és a király közti viszonnyal), munkájának célja alapvetően a Horthy-rendszer alkotmányos berendezkedésének igazolása annak hangsúlyozásával, hogy az nem ideiglenes jellegű, és semmilyen értelemben – de kiváltképp a történeti alkotmányra való hivatkozás alapján – nem tekinthető alkotmányellenesnek. Tanulmányának érdekességét az adja, hogy ezt más módon kísérli meg, mint a rezsim alkotmányjogi legitimitásának igazolásán fáradozó kortársai. Talán ő az egyedüli, aki, habár kimondatlanul, elveti a történeti alkotmány bármilyen értelemben vett folytonosságát. Szontagh érvelésének lényege abban áll, hogy 1919-től, a Friedrich-kormány működésétől kezdve új alkotmányozó hatalom (a Nemzetgyűlés, majd később az Országgyűlés) jött létre, amely, élve szuverén hatalmával, új alkotmányos alapokat teremtett. S bár ennek célja lehet, illetve lehetett a korábbi, azaz az „ősi magyar" alkotmány visszaállítása, az jogi értelemben nem kötelező, hanem a jövőre vonatkozó (alkotmány)politikai programként értelmezendő.

Szontagh Vilmos: Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk

I.

Az alkotmányjogi helyzetek, s így mai alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk helyes megítéléséhez is elengedhetetlen, hogy figyelembe vegyük, miszerint állambölcseleti lehetőségek ellenére a tételesjogi helyzetek sem nem alkothatók, sem azok ellenére a tételesjogi szabályok, a jogi helyzetek nem értelmezhetők.

De a jog bölcseleti lényegszerűsége sem hagyható figyelmen kívül, s nem tüntethető fel jogként a csupán a jogérzetünkben élő jogeszmény, mert a jog csupán substantiája szerint idealitás, követelmény, de létezéséhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a benne foglalt követelmény az élet valóságos rendje legyen, az emberi magatartások tehát eszerint igazodjanak s szükség esetén ennek megfelelőleg kényszeríttessenek ki.

Jogi és itt elsősorban alkotmányjogi ismereteink rendszeressége múlhatatlanul megkívánja megkülönböztetését annak, hogy mi az élő jog és mi a jogeszmény. Az a norma, amely a valóságban nem hatályosul, amelynek a hatályosulásáért tehát küzdeni kell, nem jog bölcseleti értelemben csupán jogeszmény, jogpolitikum.

Annak, hogy a jogeszményünk nem tud élő joggá válni, két oka lehet. A szuverén vagy megtagadja az azzal való ideológiai közösségét, vagy pedig bármi okból nincs meg az erőhatalma ahhoz, hogy annak hatályosulását biztosítani tudja.

Bölcseletileg egyre megy. Eredményeképpen nincsen jogszabály, mert a jogszabály létéhez szükséges, hogy olyan szuverén hatalom álljon mögötte, amely azt nemcsak akarja, de tudja is érvényesíteni.

Ha ezt nem vesszük figyelembe, úgy akkor a „jogi helyzet" ismertetésében összefonódnak a jogi valóság és a jogeszmény, a jogi valóság és a jogpolitikum s a tényeket hamisan ismerjük meg.

Az alkotmányjog területe különösen alkalmas politikai beállításra, s valóban azt kell tapasztalnunk, hogy eltekintve a joganyagnak az egyetemes nemzeti vágyaknak megfelelő politikai színezésétől, a részleges politikai törekvések is a saját külön céljaiknak megfelelőleg vegyítik az alkotmányjogi helyzet ismertetésénél a jogi valóságot a jogeszményük szerinti politikummal.

Az alkotmányjogi tiszta megismerés érdekében nem végzünk felesleges munkát, ha ezekre az összefonódásokra fényt vetni igyekszünk.

II.

Az alkotmány területén – a szuverenitásra való tekintettel – mindenekelőtt felvetődik a jogszerűség határkérdése. Azt kell tehát megállapítanunk, hogy miként állunk a jogszerűség kérdésével állambölcseletileg a szuverén szervvel szemben.

A szuverenitás, mint az államélet condition sine qua nonja, jogi lényege szerint a mindenkori jogrend feletti, tehát hatalmi állást jelent, vagyis azt, hogy az anyagi értelmű jogi megkötöttség (megkötheto˝ség) az állam szervezetén belül ezen a legmagasabb ponton szükségképpen megszűnik, mert ha ez nem következik be, úgy nincs szuverenitás, s illetve nincs ennek synonymája – uralmi közület, állam.

A jogi megkötheteltenségből pedig következik, hogy a szuverenitást gyakorló szervvel szemben anyagi vonatkozású jogi értelmű követelményt felállítani nem lehet, s ha azzal szemben mégis támasztható követelmény, ez sohasem lehet jogi értelmű, hanem csak politikai.

A szuverén szerv a legmagasabb rendű jogalkotó, a jogi – s mindenekelőtt az alkotmányjogi – rend teremtője, melynek működését anyagilag meghatározhatják erkölcsi és erőhatalmi tényezők, de sohasem jogi normák, mert ez a lényegszerűségével szögesen ellentétes.

A szuverénnel szemben anyagi vonatkozásban mindig csak arról lehet szó, hogy az életviszonyok elrendezése tekintetében elhatározásában mely társadalmi erőcsoport és minő értelemben tudja befolyását érvényesíteni. A kérdés tehát a társadalmi erők küzdelmén múló hatalmi kérdés s a jog, a jogszerűség csak az államélet ezt követő szakaiban jelentkezhetik, miután a mérték hatalmi alapon megalkottatott.

A jogszerűség (a jogszerintiség) ugyanis fogalmilag csak oly ténykérdésekkel lehet kapcsolatos, melyekre alkotható és van is anyagi vagy alaki értelmű jogi előírás s a tényked˝est ennek megfelelőleg, ennek alkalmazásával kell kifejteni. A jogszerűség tehát a jogalkalmazással párfogalom. Ahol nincsen jogalkalmazás, ott fogalmilag kizárt a jogszerűség is. Az államszervek közül pedig csupán annál a szervnél nincs jogalkalmazás, amely ősforrásként teremti a jogot, a többinél pedig szükségképpen van s ennek megfelelőleg egyedül a szuverén tevékenységével kapcsolatosan nem beszélhetünk jogszerűségről (jogszerintiségről), a többinél pedig a jogszerűség már fogalompárszerűleg jelentkezik.

A szuverén jogalkalmazásmentessége természetesen csak anyagilag értendő, mert tevékenységének alaki (szervezet, eljárás) értelmű jogi rendje valamilyen értelemben szükségképpen van s ebben a vonatkozásban már fogalompárszerűleg jelenik meg itt is a jogszerűség.

Az alkotmányszerűségnek tehát arra való tekintettel, hogy arról a szuverén tényked˝eseivel kapcsolatosan anyagi értelemben is beszélünk, kétféle értelme van. Van annak sajátos, lényegileg jogi értelme, amiről általában csak a szuverénen kívüli vonatkozásban beszélhetünk helyénvalóan, és van annak sajátlan, lényegileg politikai értelme, melyről viszont csak a szuverénnel szemben beszélhetünk. Jogi értelmű alkotmányszerűséggel

mérjük hát az összes nem szuverén szerveknek az alkotmányjog által anyagi és alaki értelemben, a szuverénnek pedig csupán alaki értelemben meghatározott tényked ését – politikai értelmű alkotmányszerűséggel, vagyis a közjóról ide vonatkozólag táplált konkrét képzeletvilágunkkal pedig a szuverénnek anyagi értelmű tényked ését.

Abból, hogy nem teszünk terminológiailag különbséget abban, hogy az alkotmányellenes minősítést a szuverén alakilag kifogástalanul létrejött tényked éseivel szemben vagy egyéb sajátos vonatkozásokban használjuk, a kétféle értelmű alkotmányellenesség dolgában fogalmi zűrzavar keletkezhetik és megállapíthatólag keletkezik is akkor, amidőn fogalmi különbségtétel nélkül beszélünk a szuverén szerv alakilag kifogástalan tényked éseivel kapcsolatosan is alkotmányellenességről, amit a szuverén bölcseletileg nem is követhet el, mert ő a jog eredeti forrása s bármiként rendelkezzék is, az feltétlenül alkotmány-, jogszerű.

Csak a jog nagy tekintélyének tudhatjuk be, hogy a szuverénnel szembeni politikai követelményeinket is a jogszerűség érveivel indokoljuk és támogatjuk, de kétségtelen, hogy mindez a lényegileg politikai követelménynek csupán meggyőzőbb formába történő öltöztetése – hogy úgy mondjuk – ornamentikája annak.

Ha ugyanis a szuverénnek anyagi értelmű tényked éseivel kapcsolatosan állapítjuk meg a jogszerűtlenséget, az alkotmányellenességet, lényegileg csupán azt állapíthatjuk meg, hogy a szuverén nem a saját ideológiánknak megfelelőleg szabályozta az alkotmányi életviszonyokat, mely ideológiánkat pedig a szóban forgó intézménynek eddigi alkotmányjogi elrendezése vagy az egész jogrendszer eddigi szellemi irányzata fedezi, azzal összhangzó. Ugyanerről az elrendezésről mások viszont az ideológiájukkal való egyezőséget állapíthatják meg, ha nem is támogathatják azt a jogrendszerből deriválható érvekkel. Utóbbi esetben tehát a közjónak más értelmű felfogásáról, más alkotmánypolitikai ideológiáról, ilyennek az érvényesüléséről van szó.

Az ellentétes megítélés alá eső elrendezés pedig utóbbi értelemben alkotmányjoggá lesz s ezzel pro futuro alaki és anyagi értelmű jogi mértékévé válik a nem szuverén szervek idevágó tényked éseinek, vagy magának a szuverén szerv alaki értelmű működésének.

A kérdésnek ilyetén bölcseleti megvilágítása figyelmen kívül hagyja természetesen azt, hogy mennyire életbevágó fontosságú lehet az, hogy az alkotmányi életviszonyok milyen ideológia szerint nyerik a szuverén általi elrendezésüket. Ebben a vonatkozásban előttünk áll az ember a közjóról kialakult különböző felfogásával annak érvényesítéséért öröktől és örökre harcra és önfeláldozásra való készségével, amit igazol az emberiségnek örökös háborús, forradalmas történeti múltja, a fegyverzajos jelen és a minden bizonnyal ilyen jövő.

Bármiként alakuljon is azonban a jövő, az állam lényegszerűsége változni nem fog s ha az állam, mint uralmi társadalmi közösség megjelenik, mindig lesz szuverén szerve, mely ősforrásszerű meghatározója lesz a minden irányú jogi rendnek s a bölcseleti lényegszerűsége fogja mindenkor kizárni, hogy vele szemben anyagi értelmű jogi korlátok állíttassanak fel.

III.

A legitim és illegitim jogkeletkezés megkülönböztetésében is összevegyül a jogi és a politikai elem.

Az illegitim minősítés is kétféle értelemben használatos. Értjük azt jogi értelemben, vagyis azt, hogy a szuverén akarat kialakítására vonatkozólag megállapított és érvényükben fennálló jogi előírások meg lettek sértve, és értjük azt politikai értelemben, vagyis azt, hogy a szuverén akarat kialakítására megállapított rendelkezések ugyan az alaki jogfolytonosság sérelmével változtak meg, de a változott rendelkezések mögött ott áll a szuverén.

Az utóbbi esetben ugyanis a jogkeletkezés az érvényesülő jogrend szempontjából, tehát jogilag legitim s az illegitimsége csak az érvényesülésében akadályozott, tehát politikummá változott jogrend szempontjából állapítható meg.

A politikai és a jogi értelmű illegitim jogkeletkezés között a különbség tehát abban van, hogy a politikai minőségű illegitimség esetén egy alkotmányi eszményért, annak megvalósításáért, a jogi minőségű illegitimség esetén egy a valóságban meglévő alkotmány integritásáért szállunk síkra.

A politikai illegitimséget csak a jogrend változtatása, a jogi illegitimséget pedig a változatlan jogrend sérelmének orvoslása szünteti meg.

A jogeszmény és a jogi valóság közötti különbség jut tehát ebben is – mint bevezetőben már említettük – kifejezésre.

IV.

A jogi és a politikai szempontoknak, a jogeszmény és a jogi valóság fogalmainak az összezavarása állapítható meg az alaki és az anyagi jogfolytonosság követelményeinek felállítása tekintetében is.

Az alaki jogfolytonosság ugyanis ragaszkodás a szuverént önmegkötő szervezeti és eljárási (alaki) jogszabályokhoz, ahhoz, hogy minden alkotmányi jelentőségű változtatás a mindenkor érvényes alaki rendelkezések betartásával történjék. Az alaki jogfolytonosság elve tehát nem állja útját a legérdemlegesebb alkotmányi változásoknak, az államforma változtatásának sem. Ezzel szemben az anyagi jogfolytonosság elve nem enged lényegbevágó változtatást még az alakiságokra megállapított jogszabályok betartása mellett sem.

A jogfolytonosság két értelme közül tehát az alaki csak a mindenkor megállapított jogi alakiságok mellőzésével történő, tehát a szigorúan jogi értelemben illegitim jogalkotás kiküszöbölését, az anyagi értelmű jogfolytonosság ellenben – ha csak politikai törekvés formájában is – egy konkrét alkotmány érdemben változatlan fennmaradását célozza.

Az alaki jogfolytonosság elve annyiban, illetve azért jogi el, mert a szuverén alaki vonatkozásban jogilag megköthető s az alaki jogfolytonossággal ezt a sajátos értelmű jogszerűséget propagáljuk a közvetlenül a hatalmi régió alatt elhelyezkedő első jogi régióban, az anyagi értelmű jogfolytonossági követelménnyel azonban már a hatalmi régióba nyúlunk, ami természeténél fogva kisiklik a sajátos értelmű jogi megköthetőség alól.

Az alaki jogfolytonosság követelménye tehát mint jogi követelmény helytálló, de ezen kívül nincs is más jogi lehetőség egy konkrét alkotmány – az alkotmány – fenntartására, az anyagi jogfolytonosság követelményének a felállításával ugyanis már túlléptük a jog területét s a jogot, az alkotmányt teremtő és módosító társadalmi erők mérkőzésének a porondjára léptünk ki.

Mint minden alkotmány, a magyar alkotmány is társadalmi erők alkotása. Az alkotmány jellegét az uralomra jutó kisebb-nagyobb körű társadalmi rétegnek a közjóról kialakult képzetvilága határozza meg s az így kialakított alkotmány jogi biztosítása azon alkotmányjogi rendelkezésekben történik meg, melyek jogi lehetőséget adnak az alkotmány további meghatározására.

Annak, hogy egy konkrét alkotmány az uralmon lévő társadalmi osztály ideológiája szerint alakíttassék, az egyetlen jogi biztosítéka – mint már mondottuk – a szuverén akarat kialakítására megállapított alaki rendelkezéseknek a megtartása. Ennek érdekében jogi eszközökkel több nem tehető, mert az alkotmány változatlanságának anyagi vonatkozásban való biztosítása – tekintettel a szuverenitás bölcseleti lényegszerűségére – jogi eszközökkel nem érhető el.

A magyar alkotmány is jogilag, a maga történelmileg kialakult konkrét formájában, a szuverén akarat kialakítását meghatározó rendelkezésekben van csupán biztosítva a másféle alkotmányi ideológiának megfelelő átalakítással szemben. Ez a jogi biztosítás, ami az alaki jogfolytonosság elvében jut kifejezésre, természetesen nem feltétlen garanciális biztosíték annak tárgyi megváltoztatásával szemben, de biztosíték alanyi értelemben, és pedig oly módon, hogy az esetleges tárgyi változtatás csak azoknak az akaratából történhetik meg, akik a konkrét alkotmány szerint jogi képesítéssel bírnak a szuverén államakarat kialakítására.

Ez az elrendezés egészen ésszerű, hiszen minden konkrét alkotmányban az a lényeges, hogy az uralmon lévők akaratának feleljen meg s ezen akaratnak mindenkori alkotmánymeghatározó erejét az alaki jogfolytonosság jogilag teljes értékűleg biztosítja. Az alkotmányokat nem lehet az uralmon lévők akaratától elválasztva jogilag konzerválni, amint ezt az anyagi értelmű jogfolytonosság célul kitűzni gondolja. Az anyagi jogfolytonosság nem vet számot az uralmon lévők ideológiájának változásával, mint kézenfekvő jogi lehetőséggel, annál kevésbé azzal, hogy az alkotmányjogi formák betartásával más ideológiájú társadalmi réteg is kerülhet a szuverén hatalom birtokába. Figyelmen kívül hagyjuk természetesen azt a lehetőséget, hogy egy más alkotmányi ideológiájú társadalmi réteg az alkotmányjogi formák mellőzésével is kerülhet a szu-

verén hatalom birtokába, mert ez már egy adott jogrendszer szempontjából a megsemmisítésével előállható hatalmi állapot s kívül esik a jogi lehetősek körén.

Mindkét elv – mint már leszögeztük – a konkrét alkotmányt megalkotó vagy azt csupán öröklő, de azzal egyetértő társadalmi réteget igyekszik a szuverén hatalom további birtokában megtartani, de ezt az alaki jogfolytonosság – mint egyetlen jogi lehetőséggel – azzal kívánja elérni, hogy a konkrét alkotmánnyal ideológiailag azonosult államtagok részére biztosítja a szuverén államakarat kialakítását, az anyagi jogfolytonosság ellenben tárgyi formában igyekszik megrögzíteni az alkotmányt s kívánja annak az esetleg már más ideológiát valló szuverénnel szembeni fenntartását, amely törekvés, mert a szuverénnel szemben lép fel, ezen lényegiségénél fogva már átvált a hatalmi törekvések sorába, politikummá változik.

V.

A magyar alkotmány öröklött ősi intézményei 1918 őszén összeroppantak. IV. Károly király ugyanis az 1918. év november 13-án Eckartsauban kelt nyilatkozatában az államügyek vitelében való részvételről lemondott, az országgyűlés képviselőháza ezt követőleg a november 16-án hozott határozatával önmagát feloszlatottnak nyilvánította, a főrendiház pedig ugyanezen a napon tanácskozásait berekesztette. Ezekkel a ténykedésekkel megszűntek azok a szervek (király és országgyűlés), melyek alkotmányunk szerint a szuverén akarat kialakítására voltak hivatottak, s ezzel államéletünk a szuverén akarat kialakítására jogilag kijelölt szervek nélküli állapotba került s közösségi életösztönszerűleg működésbe kezdtek az államot alkotó őserők.

Államélet, mint jogi személyiségű élet, szervek, és mindenekelőtt a szuverén akaratot kialakító szerv nélkül nincsen. A holtpontra jutott államéletünk megújuló kialakulása csak egy eszmei és formátlan közösségi megbízatásra támaszkodó egyéni cselekvéssel indulhatott és indult is meg, de a zűrzavarban a szuverén hatalom birtokába került társadalmi réteg más társadalmi (alkotmányi) ideológiát vallott, mint akiknek a birtokában volt az államhatalom előzőleg. Ez volt az ún. népköztársaság időszaka, amelynek a kezéből az államhatalom később átsiklott a kommunisztikus társadalmi ideológiát valló ún. tanácsköztársaság kezébe s ennek az 1919. év augusztus hó 6-án[319] bekövetkezett bukása után került az vissza ismét az eredeti társadalmi ideológiát vallók kezébe. A helyzet lényegileg ekkor is azonos volt az 1918. évi őszi helyzettel, hiányoztak a szuverén akaratot az ősi alkotmányszerűségben vallott ideológiának megfelelőleg kialakítani hivatott szervek. Az államhatalmat kezébe ragadott Friedrich-kormány vette át szükségképpen a megszűnt szervek szerepét is s a szükséghez képest kifejtette az államfői és a szuverén államakarat-kialakítási szervek működését. Amellett, hogy ellátta a hiányzó szervek működését is az államélet nélkülözhetetlen vonatkozásaiban, megtette a hiányzó szervek megalkotását célzó kezdeményező lépéseket. Mindenekelőtt

[319] Helyesen: augusztus 1-jén.

a nemzeti képviselet újbóli megalkotását célzó jogszabályokat alkotott, melyek alapján 1920. év február 16-án összeült a nemzetgyűlés, amely már formálisan is szuverénnek deklarálta magát[320] s mint szuverén a sajátjának ösmerte el a Friedrich-kormánynak, mint előző szuverén szervnek az őt életre hívott ténykedését, s ezzel a maga részéről utólagosan teremtette meg működésének formai jogalapját.

A szuverenitás, mely nem jogi, hanem hatalmi helyzet, sajátosság, kétségtelenül sajátja volt a Friedrich-kormánynak is, hiszen csak ennek a birtokában rendelhette le és folytathatta le a nemzetgyűlési választásokat és sajátja volt a nemzetgyűlésnek is s azt úgy a Friedrich-kormány, mint a nemzetgyűlés olyan szervezettel fejtette ki, amilyen az adott körülmények között éppen alkotható volt és rendelkezésre állott. A szuverenitásnak ugyanis nem előfeltétele egy meghatározott alkotmányi szervezet. Egy meghatározott alkotmányi szervezet csak egy ilyen tartalmú alkotmányjogi ideológiát valló politikai értelmű követelményként támasztható, de a szuverenitás ettől függetlenül létesül a hatalmi tények alapján. A szuverén hatalom birtokosa az alkotmányi szervezetet mindig az ideológiájának megfelelőleg alakítja ki azokban a keretekben, amelyet rendelkezési lehetőségeinek korlátaiként érez. Az alkotmányi szervezet tekintetében úgy a Friedrich-kormánynak, mint a nemzetgyűlésnek megvolt a maga – a tényleges állapottól eltérő – ideológiája s szuverén hatalmával ennek a lehető teljes megvalósítására igyekezett. Ez az ideológia – a köztársaság felé történő orientálódás után – az ősi magyar alkotmány volt a királyból és országgyűlésből álló szuverén szervvel és az ehhez kapcsolódó további intézményszerűségekkel. Ennek megvalósítására a Friedrich-kormány csak a kezdeményező első lépést tette meg egy nemzeti képviseleti szerv létesítésével. A további lépések már a nemzetgyűlésre maradtak, mely visszaállította a kétkamarás országgyűlés intézményét s az országgyűlésre vár a feladat, hogy betöltse a még mindig üresen álló királyi trónt.

Amikor arról beszélünk, hogy a szuverén szervnek „feladata" van, ezt nem szabad, illetve nem lehet jogi értelmű kötelességképpen felfogni s ez alatt vagy a szuverén hatalom birtokában lévők szempontja szerinti hatalmi programszerűség értendő, vagy a hatalmon kívül állók törekvése a hatalom birtokosaival valamely konkrét kívánságuk elfogadtatására. A szuverén szerv feladata tehát mindig politikai értelmű, s így kell azt felfognunk a letűnt nemzetgyűléssel s a mostani országgyűléssel kapcsolatos vonatkozásban is.

Az ősi magyar alkotmánynak a visszaállítása nem állott sem a szuverén nemzetgyűlésnek, sem pedig nem áll – a még hiányzó részében – a szuverén országgyűlésnek sem a jogi kötelességében. A nemzetgyűlés a rendelkezési lehetőségek korlátain belül azért állította vissza az ősi alkotmányszerű intézményeket, mert azoknak a visszaállítása az ideológiájának megfelelt s nem állította volna vissza, ha az nem felelt volna meg annak. Így vagyunk az országgyűléssel is. Az üresen álló királyi trónnak a betöltését nem jogi kötelességképpen várhatjuk, hanem az ősi alkotmány visszaállításában álló ideológia

[320] Lásd az 1920. évi I. tc. 2. §-át: „A nemzetgyűlés a magyar állami szuverénitás törvényes képviseletének nyilvánítja magát, amely alkotmányunk értelmében az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni."

változatlanságától abban az időben is, amikor ez a lehetőség a szuverén rendelkezési lehetőségeinek korlátain belül kerül.

Az alkotmányt a szuverén szerv ideológiája alakítja s egy konkrét alkotmány kialakítása vagy fenntartása a szuverén szerv ideológiáján múlik.

A helyzet kulcsa ebben van s közjogi munkáink 1919 óta az ősi alkotmány visszaállításának az ideológiáját ápolják, de ebben az igyekezetükben egyesek abba a tudományos félreismerésbe esnek, hogy az ősi alkotmány visszaállítása a szuverénnek jogi kötelességében áll s ha és amennyiben ezt nem teljesítené, jogi értelmű jogellenességet, alkotmányszerűtlenséget követne el.

A munkák nem adnak felvilágosítást arról, hogy a szuverén jogilag nem kötelezhető s ha a politikai értelmű követelmények közül valamit nem teljesít, a helyzet nem lesz sajátos, hanem csupán sajátlan, vagyis egy konkrét alkotmánypolitikum szempontjából és ilyen értelemben jogellenes.

Az alkotmánynak történeti jellege az alkotmány egyrészt jogi valóságszerű, másrészt politikai eszményszerű lényegén nem változtat. A történeti alkotmány az írott alkotmánytól ugyanis csupán abban különbözik, hogy egyes intézmények és intézményszerűségek jogi alapja nem írott, hanem szokásjogban mutatható ki. A szokásjog azonban nem más természetű jog, mint az írott jog. A rendelkezések hatályosulásának lehetetlenné válása megszünteti úgy az írott, mint a szokásjogot is. Ilyen körülmények között is a jog, a szokásjog fennmaradásáról, érvényéről beszélni a jogelméletileg fennálló tényekkel ellentétes. A jog ilyenkor csak a jogérzetünkben, a jogpolitikai tevékenységünkben él, de nem a jogi valóságban, az effektív hatályosságban.

Nem hagyható tehát figyelmen kívül, hogy a jog mindig az életviszonyok valóságos, valóban érvényesülő és nem azoknak csupán kívánatos rendje. az az álláspont, amely szokásjogilag tekint fennállónak olyan jogtételt, melynek hatályosulási lehetősége egy adott időpontban nincs, természetesen teljes félreismerése a jognak s lényegileg a jogpolitikumot teszi meg joggá. Ezen a tudományos megállapításon nem változtathat természetesen az sem, ha ez a jogpolitikum egyetemes nemzeti vágyat képez is, amelynek realizálása érdekében a nemzet a nemzeti önfenntartás végső eszközéhez, fegyveréhez nyúl és alkotmányhősök születnek.

Ezzel a tudományos félreismeréssel szembe kell fordulnunk úgy akkor, amidőn egyetemes nemzeti vágyakról s akkor is, amidőn töredékes nemzeti vágyaknak jogként – szokásjogként – való feltüntetéséről legyen szó.

A politikai propagandának a jogszerűség mindig erős fegyvere s ez a fegyver egyformán szolgálhat az egyetemes nemzeti és a részszerű érdekeknek.

A történeti alkotmányok, azoknak részben szokásjogi gyökeres különösen alkalmasok arra, hogy azok interpretálói alkotmányjogi kívánalmakat jogként tüntessenek fel.

Amikor a tudomány nevében ezzel szembefordulunk, nem a politikai célkitűzések tekintetében foglalunk állást, de a jog lényege szempontjából, mert a jog létezéséhez nem elegendő a megfelelő élő jogérzet, hanem szükséges az is, hogy ezt a jogérzetet közhatalommal érvényesíteni is tudjuk.

A küzdelem a jogért még nem teszi az érvényesíteni kívánt szabályt joggá, de a küzdelem a hatályosuló jog megszüntetéséért sem fosztja meg azt jogi jellegétől.

A tudomány hivatott őrködni afelett, hogy érzések, érzelmek ne homályosíthassák el a rideg valóságot. A tudomány érzékelten az igazságaival szemben jelentkező érzelmi világgal.

A jognak – magyar alkotmányunk szerint – megvan a maga forrása a nemzeti akaratban, de ez csupán forrása annak s hogy az joggá váljék, vagy az szükséges, hogy ez az akarat az életviszonyok alakításában írásbeli lerögzítés nélkül közvetlenül valóban hatályosuljon, amikor szokásjoggal állunk szemben – vagy pedig az illetékes szerveknek írásban történő lerögzítése mellett hatályosuljon valóban.

Ha a nemzeti közakarat ezt a valóságos hatályosulást így vagy úgy nem éri el, vagy elveszti, nem beszélhetünk kikényszeríthető követelményszerűségről, ami a jogi norma lényege. A jogszabály ugyan nem feltétlenül hatályosul, a jogi norma megsérthető, de megsértése esetén jelentkeznie kell a megfelelő szankciónak és ha nincs hatalmunkban a sértővel szemben szankciót alkalmazni, a norma jogi jellege ingott meg, illetve veszett el.

Valamely alkotmány értéke nem azon múlik, hogy többet magyarázunk belé, mint amennyi a valóságos tartalma, hanem azon, hogy mennyiben tudunk a rendelkezéseknek érvényt szerezni. Ami érvényesül, az az élő alkotmány, s amit nem tudunk érvényesíteni, az jogpolitikum akkor is, ha azt egyesek jognak vitatják.

VI.

Alkotmányjogi helyzetünk „ideiglenessége" különben csak egy vonatkozásban jogi értelmű és ebben a vonatkozásban még ma is fennálló, és pedig az államfői hatalom kormányzó általi gyakorlása tekintetében.

Ezt az ideiglenességet az 1920: I. tc. 12.§-a rögzíti le, amidőn kimondja, hogy „A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására…kormányzót választ."

Egyéb vonatkozásban nem voltunk jogilag ideiglenes helyzetben s természetesen ma sem vagyunk. A nemzetgyűlés intézményét csak politikailag tekintettük abban az időben is ideiglenesnek és minősíthetjük ma történelmileg annak.

VII.

Az 1920: I. tc. megalkotása idejében maga a nemzetgyűlés sem volt az alkotmányjogi program tekintetében kialakult álláspontón s e tekintetben szuverén szabadságát kívánta alaki jogilag is biztosítani akkor, amikor az államfő személyének és az államformának a kérdésében hozandó elhatározása tekintetében korlátozta a kormányzó törvényvisszaküldési jogát.

Az államforma kérdésében csak az 1921: XLVII. tc-kel jutott a szuverén nemzetgyűlés elhatározásra, amidőn az ősi királyság államformájának a fenntartása mellett

foglalt állást. Ez tehát egy olyan törvény volt, mivel szemben a kormányzó az 1920: I. tc. 13.§-ára tekintettel – nem élhetett volna a visszaküldési jogával.[321]

VIII.

Az ősi királyság államformájának a fenntartása természetesen nem kapcsolatos a királyi trón betöltésére vonatkozó rendelkezések érvényességének a kérdésével.

Ebben a kérdésben a szuverén nemzetgyűlés ugyancsak az 1921. évi XLVII. tc-ben foglalt állást, amidőn kimondta, hogy „Az 1723. évi I. és II. törvénycikkben foglalt pragmatica sanctio és minden egyéb jogszabály, amely az Ausztriai Ház trónörökösödési jogát megállapította vagy szabályozta, hatályát vesztette s ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt."

A Habsburg-Lotharingiai-háznak a magyar trónra való jogigénye, Ausztriának köztársasággá történt államformai átalakulása után, mely körülmény bekövetkezte véleményünk szerint máris megszüntette a pragmatica santio ténybeli előfeltételszerű jogi alapját, azzal az érveléssel támogattatott, hogy a pragmatica sanctio önállóan, az osztrák örökös tartományok sorsától függetlenül rendezte el a magyar trón betöltésének ügyét s hogy az összefüggésre utaló feloszthatatlan és elválaszthatatlan együtt birtokolás nem feltételszerűleg, hanem meghagyásszerűleg értendő, s így a pragmatica sanctio a történtek dacára érvényen van.

Nem lehet célunk, hogy ennek a fiskális fogásszerű érvelésnek tarthatatlanságát itt részletesen kimutassuk, de mindenesetre egy kínálkozó alkalom annak igazolására, hogy az alkotmánypolitikum mindig a jog, jogszerűség, az alkotmányszerűség köntöség igyekszik magára venni, akkor is, amikor az csak jogászi erőszakos magyarázattal tehető meg.

Ha azonban a pragmatica sanctio érvénye az 1921: XLVII. törvénycikkig ilyen erőszakolt formában jogilag vitatható volt, a nevezett törvénnyel, mely expressis verbis kimondta annak hatályon kívül helyezését, immár lehetetlenné vált. A Habsburg-Lotharingiai-ház érdekébeni alkotmánypolitikum azonban ebben az új helyzetben is megtalálta törekvéseinek alkotmányszerűségi köntösét abban, hogy vitatta ennek a törvénynek az érvényességét. Ezzel az állásponttal szemben áll azonban a törvények magyar alkotmányunk szerinti alaki fogalma, mert kétségtelen, hogy az érvényes alakiságoknak ez a törvény éppúgy megfelelt, mint a többiek.

[321] Az 1920. évi I. tc. valójában biztosította a kormányzó egyszeri visszaküldési jogát, amennyiben 13. §-a úgy rendelkezett, hogy a kormányzó a Nemzetgyűlés által elfogadott törvényt annak kihirdetése előtt, indokainak közlésével „újabb megfontolás végett" egy alkalommal visszaküldhette a Nemzetgyűlésnek. Szontagh nyilvánvalóan a szentesítési jogra, vagyis az abszolút vétójogra gondolt, mert ezt a hagyományos uralkodói felségjogot a törvény valóban nem biztosította a kormányzó számára. Ezt még a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló 1937. évi XIX. tc. sem adta meg az államfőnek, noha felfüggesztő vétójogát oly módon terjesztette ki, hogy attól fogva már két alkalommal is visszaküldhette az országgyűlésnek ugyanazt a törvényt, s ehhez hosszabb (kétszer hat hónapos) megfontolási időt biztosított a kormányzónak.

Azt a kétségtelen tényt, hogy a törvény meghozatalánál szuverén szervünk külpolitikai befolyásolás alatt is állott, alkotmányjogunk szerint nem lehet a törvény érvényét érintő körülményként érvényesíteni. Hasonló befolyásolások ugyanis bizonyára voltak az 1687: I. és III. s az 1723: I., II. és III. tc-ek meghozatalánál is.

A törvény tehát alkotmányjogunk szerint kétségtelenül érvényes s ha igen, úgy érvénytelen a pragmatica sanctio. Azt pedig, hogy a Habsburg-Lotharingiai-ház kerül-e még magyar trónra, az dönti el, hogy az ország alkotmányjogi viszonyai ennek a törekvésnek kedvezően alakulnak-e vagy sem, mert az alkotmányjogi helyzet mindig csak visszfénye az egymással küzdő társadalmi erők ideiglenesen eldöntött harcának.

Az alkotmányi viszonyoknak ebből a szempontból tekintett kedvező alakulása esetén a jogalap abban is meg lenne teremthető, a szuverén megállapítása szerint a pragmatica sanctio érvényét sem az eckartsaui nyilatkozat, sem a későbbi események nem érintették. Megállapíthatólag ez a szuverén megállapítás adná a célját esetleg elérő alkotmánypolitikum legmegfelelőbb jogi ornamentikáját.

Ha azonban megmaradunk az alkotmányjogi jelen helyzet tárgyilagos meghatározásánál, úgy meg kell állapítanunk, hogy a jogilag fennálló királysági (monarchikus) államformában a szabad királyválasztás állapotában vagyunk, s a királyválasztás esedékes aktusának a megejtésére az országgyűlés lesz hivatott. Alakiságok e tekintetben megállapítva nincsenek s azt az országgyűlés vagy előzetesen külön törvényben állapíthatja meg, vagy az együttes üléseken ma is eszközölt választások alakiságait fogja spontán elhatározásával megfelelőleg alkalmazni.

Egy vonatkozás azonban még az aktus esedékessége előtt szuverén elrendezést kívánna s ez a királyi jogkör terjedelme. A magyar királyi jogkör ugyanis túlteng a nemzet rovására. Ez a túltengés abban leli magyarázatát, hogy a magyar király évszázadokon át nem csupán magyar király volt, hanem egyben idegen szuverén is s ebben az egyesültségben a nemzet állandó törekvése szerint csak korlátozott és csak a sajátos nemzeti célkitűzések szerint gyakorlandó királyi hatalomnak deferálnia kellett az abszolút jellegű idegen szuveréni minőségnek.

Elrendezést kívánna a hadüzenet, a békekötés, a nemzetközi szerződések kötésének a joga s a hadúri jog. Ezekben a vonatkozásokban az alkotmányjogi helyzet részben bizonytalan, részben pedig a legéletbevágóbb kérdésekben háttérbe szorítja az alkotmány igazi alanyát, a nemzetet, s lehetővé teszi, hogy ezekben a kérdésekben róla és nélküle egyedül a királyi szerve intézkedhessék.

IX.

A főkegyúri jogot a kormányzó az 1920: I. tc. 13.§-a értelmében nem gyakorolhatja. Ezt a kategorikus rövid megállapítást kommentálja az 1937: XIX. tc. 6.§-a azzal, hogy ez a körülmény a magyar király – szabatosabb szövegezéssel: a sz[en]t koronának a király által gyakorolt – főkegyúri jogát nem érinti. Mai érvénnyel azonban a főkegyúri jog, mert nem gyakorolható effektíve, nem is áll fenn s a jogpolitikum birodalmába váltott át.

Ez a jogállapot azonban nincsen sem a kánonjoggal, sem a magyar alkotmányjoggal logikus összhangban. A kánonjog ugyanis a kegyúri jogosítványok gyakorlását nem köti a jogalany katolikus vallású személyéhez, hiszen jogi személyek is gyakorolhatják azt, de ellentmondó a magyar alkotmány alaptételével, a szent korona tanával is, amely szerint minden jog forrása a szent korona, amely közjogi alanyunk, tekintet nélkül arra, hogy az államfő király-e vagy azt helyettesítő szerv s hogy a király vagy az őt helyettesítő szerv milyen vallású, a jognak továbbra is birtokában maradt s annak gyakorlásáról – ha nem másként, úgy a szuverén szerve útján – feltétlenül gondoskodhatnék.

A mai jogi helyzet azt mutatja, hogy a magyar állam szuverén szerve ezen a római katolikus egyházzal kapcsolatos államjog tekintetében a változott államjogi helyzetben az ősi alkotmánnyal összhangzatos álláspontot sem kialakítani, sem érvényre juttatni nem volt képes. A szuverén államakarat ebben a vonatkozásban az egyetemes nemzeti érdekeket elnyomó külső és részleges belső erők érdekei szerint alakult ki s csorbította a szent korona közjogi ősi birtokállományát s mert ez szuverén rendelkezés eredményeképpen következett be, megállapíthatólag a szuverén volt az, aki – Kmety Károly szavaival élve (A Magyar Közjog Tankönyve. 1907. 245. l.) – alkotmányunk szellemét, múltját tagadta meg ezzel.

A jog nem gyakorlása folytán a magyar állam elesett attól a jogi lehetőségtől, hogy jogintézményszerű megalapozottsággal befolyhasson azoknak a katolikus főpapoknak a kreálásába, akiknek éppen ilyen értelmű kreálhatása mellett biztosított részükre helyet a törvényhozó testületben. A főkegyúri jog és a római katolikus főpapoknak a törvényhozásban egyházi tisztük alapján való részvétele ugyanis kapcsolatos jogintézmények, egymást feltételezik s ma pedig ilyen feltételező kapcsolat nélkül foglalnak abban helyet.

A római katolikus egyház főpapjainak a törvényhozásban való tagsága, az egyházfő külön szuverenitására való tekintettel, a többi felekezet vezető személyiségeinek tagságától eltérő megítélést igényel. A szentszék és a magyar állam – egymáshoz való bensőséges viszonyuk ellenére –, mint szuverének állanak egymással szemben s a főkegyúri jog egy jogintézményszerű fedezete volt a szuverén magyar államnak a szuverén szentszékkel szemben. A főkegyúri jog nem gyakorlása folytán a szuverén magyar állam ezen történelmileg kialakult jogintézményszerű fedezet nélkül áll most a szuverén szentszékkel szemben.

A törvényhozásban helyet foglaló többi felekezet képviselőinek a kreálásába vagy megerősítéssel folyik be az állam vagy közvetve azáltal, hogy az egyház statútumai kerülnek megerősítés alá.

X.

Míg azonban az 1920: I. tc. a főkegyúri jogról mint a kormányzó által nem gyakorolható jogról rendelkezik, a ius placeti-ről ilyen értelemben nem emlékezik meg s így azt a kormányzó által is gyakorolható jognak kell annál is inkább tekintenünk, mert a

ius placeti[322] nem szerzett joga az államnak, mint a főkegyúri jog, hanem a szuverén lényegéből folyó természetes jogosítványa. Ebben a vonatkozásban tulajdonképpen nem is a magyar államnak a szentszék esetleges azon jogáról kell logikusan beszélni, hanem a szentszék esetleges azon jogáról lehetne, hogy az a magyar állam területén a szuverén magyar állam tudta és engedélye nélkül közvetlenül rendelkezhetik. A jog mégis a magyar állam jogaként alakult ki, s azt, miután e tekintetben a kormányzói jogkör kifejezetten nem korlátoztatott, a kormányzó által is gyakorolható jognak kell tekintetnünk.

Megállapíthatólag különben ez a vonatkozás is olyan, mely az ingadozó joggyakorlatra való tekintettel kétségtelen értelmű írott jogi elrendezést igényelne.

Hogy azonban a ius placeti-ben a magyar államnak egy valóban élő jogáról, vagy csupán jogeszményéről van szó, ez azon múlik, hogy adott esetben akar-e és tud-e az ezen jogszabály szerinti követelményszerűségnek a római katolikus egyház illetékes funkcionáriusaival szemben érvényt szerezni.

Azután a sors után, amely az állam főkegyúri jogát érte, nem lehet reális megalapozottsága annak, hogy a ius placeti hatályosságáról beszélhessünk s azt is időlegesen elvezett államjogként könyvelhetjük el s csak mint jogeszményünket tekinthetjük s küzdhetünk annak hatályosulása érdekében.

XI.

A lex posterior derogat priori[323] esetét kell azonban megállapítanunk az 1937: XIX. tc-nek az országtanács[324] személyi összeállítására vonatkozó azon rendelkezésében, hogy abban a hercegprímás is helyet foglal. Ezen testületi szervbe az egyházi személyeknek a bevonása – amennyiben ez politikailag indokoltnak mutatkozott – csak az 1848: XX. tc. 2.§-a azon rendelkezésének figyelembevételével lett volna alkotmányszerűleg eszközölhető, hogy „Ezen hazában törvényesen bevett minden vallásfelekezetre nézve különbség nélkül tökéletes egyenlőség és viszonosság állapíttatik meg".

Ez a rendelkezés – miután a megnevezett új alkotmányjogi testületi szervben csak a római katolikus egyháznak biztosít helyet – nem felel meg a bevett vallásfelekezetek közötti tökéletes egyenlőség és viszonosság követelményének. A rendelkezés a római katolikus egyház államegyházszerű jogi helyzetének, ezen helyzet joglogikus folyományának felel meg, de nem a fentebb idézett újabb keletű alkotmányi alaptételnek.

[322] Annyi mint „tetszvényjog": a király azon felségjoga, hogy a pápa, illetve a pápai hatóságok által kiadott rendeletek, bullák, körlevelek és más dokumentumok Magyarországon csak akkor hirdethetők ki, ha azok kihirdetéséhez az uralkodó hozzájárult.

[323] Annyi mint „a későbbi törvény lerontja a korábbit": hagyományos, íratlan jogi kánon, amely szerint ellentétes tartalmú jogszabályok közül a később megalkotott normát kell figyelembe venni.

[324] Az országtanács intézményét a törvény arra az esetre hozta létre, ha a kormányzói tisztség megüresedne, s korlátozott államfői jogokkal ruházta fel. Működése az új kormányzó eskütételéig tartott, ami – önmagában a kormányzói jogkör kiterjesztése mellett – azt mutatja, hogy még 1937-ben sem gondoltak a királyi szék betöltésére, ahogy később sem, amit a kormányzóhelyettesi tisztség bevezetése is mutatott az 1942. évi II. tc.-vel.

XII.

A mai alkotmányjogi helyzetről nyerendő kép teljessége okából meg kell emlékeznünk a felsőház tagjainak tagsági jogát megállapító (1926: XXII. tc. 2.§) rendelkezésről, mely szerint „A felsőház tagjait a tagság joga 1. méltóság vagy hivatal alapján, továbbá 2. választás vagy kinevezés alapján illeti meg."

A kimerítő felsorolás születési és vagyonon alapuló örökletes jogcímet tehát, melyet a törvényjavaslat indokolása szerint a törvényhozó megszűntetni kíván, nem említ, de a Habsburg-Lotharingiai-ház meghatározott férfi tagjainak felsőházi tagságában (12.§) azt mégis létesíti. A Habsburg-Lotharingiai-ház közelebbről meghatározott férfitagjai felsőházi tagságának „létesítéséről" és nem annak „fenntartásáról" van itt érdemben szó, mert az 1885: VII. tc.[325] szerinti tagságuk óta közben a család (ház) alkotmányjogi helyzete megváltozott s felsőházi tagságuk ezúttal a család volt alkotmányjogi helyzetének méltánylásaképpen állapíttatott meg. A rendelkezést az alkotmánypolitikum vonatozásaiban nem vizsgáljuk.

A törvény tehát a születési és vagyonon alapuló örökletes jogcímet, a törvény 2.§-ának megtévesztő hiányos felsorolása ellenére mégis fenntartja s eredményeképpen a felsőház arisztokratikus jellegét csak lényegesen enyhítette, de azt teljesen nem szüntette meg. Felsőházunk demokratikus jellege tehát csak fenntartással állapítható meg.

Megemlítjük még ehelyütt a „Habsburg-Lotharingiai-ház"-ban használt terminológiát, mely nem juttatja kifejezésre a nevezett családnak a magyar államhoz fűződő abbeli kapcsolatát, hogy itt de iure a volt királyi házról, annak tagjairól van szó. Az 1921: XLVII. törvénycikk óta ugyanis magyar alkotmányjogunk szerint vagy egyszerűen a volt királyi házról, vagy a Habsburg-Lotharingiai volt királyi házról kell szabatos terminológiával beszélnünk.

XIII.

Ha a kormányzói jogkörnek az 1920: I. tc-ben megállapított terjedelmét annak legutóbb az 1937: XIX. tc-ben megállapított terjedelmével egybevetjük, úgy azt állapíthatjuk meg, hogy a jogkör lényegesen ki lett terjesztve. A leglényegesebb kiterjesztő módosítása volt a jogkörnek az, mely a kormányzó felelőtlenségét állapította meg a megelőző jogállapot szerinti felelősségével szemben. Ez a rendelkezés azonban csupán levonta a logikus következményét az 1920: I. tc. 14.§-a azon megállapításának, hogy a kormányzó személye sérthetetlen. A sérthetetlenség és a felelősség ugyanis egymást kizáró személyi minőségek.

Ami a királyi törvényszentesítési jog és a kormányzó vétójoga közötti különbséget illeti, ez joghatás tekintetében érdemleges különbséget jelent. A szentesítési jog ugyanis

[325] A törvény a Főrendiház szervezetének módosításáról szólt.

lehetetlenné teszi, hogy a király hozzájárulása nélkül szuverén államakarat létrejöhessen, míg az 1937: XIX. tc. szerinti vétójog mellett szuverén államakarat a kormányzó hozzájárulása nélkül is létrejöhet.

A király és a kormányzó között az alkotmány betartására vonatkozó lekötelezés szempontjából csak annyiban van különbség, hogy a kormányzó – miután államjogi állása szerint a szuverén államakarat kialakításának a nemzeti képviselettel nem egyenrangú részese – államszervi minden ténykedése tekintetében –, ha nem is személyes közvetlenséggel, de a miniszterek által viselt jogi felelősség révén közvetetten a jogrend alatt áll, amivel szemben a király a szuverén államakarat kialakításában a jogrend felett is áll.

Az alkotmány megtartására vonatkozó jogi lekötelezés természetesen csak a jogrend alatt álló ténykedésre vonatkozhatik, és nem a jogot hatalmi alapon teremtő működésre, amely – mint leszögeztük – jogi értelmű megkötést állambölcseleti természeténél fogva nem tűr.

A király és a kormányzó – a királyi jogkör javára kimutatható sajátos szuverén és jogilag megköthetetlen működés leszámításával – az alkotmány megtartására vonatkozó lekötelezéssel jogi értelmű kötelezettséget vállalnak, vagyis kötelezik magukat mindenkori jogi alakszerűségek betartására. Kötelezik tehát magukat arra, hogy azoknak megváltoztatását sem államcsínyszerűleg, sem forradalomszerűleg nem engedik meg.

Az alkotmányhűség azonban sem az államszerveket, sem az államtagokat nem akadályozza, mert nem akadályozhatja meg abban, hogy az alkotmányt az alakiságok betartásával érdemben is megváltoztathassák. Az alkotmányhűség tehát mindig csak az alaki és nem az anyagi értelmű jogfolytonosság tekintetében tartalmaz megkötést.

Ha ugyanis a megkötést anyagi értelemben is fennállónak vennénk, megszűnnék az alkotmány békés fejlesztésének, illetve átalakításának a jogi lehetősége s az csak erőszakos módon lenne eszközölhető.

Amidőn a kormányzói jogkörnek a királyi jogkörrel szemben korlátozottsága okául a történeti alkotmányunkat hozzuk fel, azt, hogy a szuverenitás csak a koronás király államfővel osztható meg, hogy tehát a kormányzó törvényszentesítési joggal való felruházásnak alkotmányjogi akadályai vannak, lényegileg az alkotmánypolitikum jelenik meg a jogszerűség fedezetében, mert hiszen kétségtelen, hogy a szuverén az alkotmányi életviszonyokat az alkotmányjogi rendre való tekintet nélkül rendezheti.

A szuverén ténykedéseinek a jogrendből származtatott érvekkel történő alátámasztása, különösen abban a formában, hogy bizonyos jogtételek a szuverén elhatározásának áthághatatlan jogi korlátját képezi, csupán ornamentikus indokolásai a szuverén hatalmi elhatározásának.

A szuverén minden elhatározása mögött társadalmi erők állanak, s ha ezeknek az elrendezés úgy felel meg, hogy összhangzatos legyen az eddigi jogrenddel, úgy a ténykedést a jogszerűség, az alkotmányszerűség fogja indokolni, ellenesetben az attól való eltérés észokokkal fog megindokoltatni.

XIV.

Így vagyunk a nemességadományozás jogával is. A kormányzó az 1920: I. tc. 13.§-a szerint nemességet nem adományozhat. A rendelkezés indoka az, hogy ősi alkotmányunk szerint nemességet a király csak megkoronázása után adományozhat. Ha az ilyen értelemben kialakult szokásjog rációját kutatjuk, úgy fedezhetjük fel, hogy a nemzet a nemesség adományozásának a koronázási feltételhez való kötésével mielőbbi birtokába kívánt jutni a koronázással kapcsolatos alkotmánybiztosítékoknak, a koronázási eskünek és a hitlevélnek. A királyi ténykedéseknek a koronázáshoz kötéséből tehát logikus jogászi érv nem vonható arra, hogy az alkotmányra már esküt tett kormányzótól ez a funkció megvonassék, s ismét csak az ily értelmű alkotmánypolitikum jogászi fedezésére szolgál az ősi alkotmányszerűségre való hivatkozás.

Esetleges visszaállításának azonban politikailag ellene szól a főkegyúri jog jelenlegi nem gyakorolhatásához fűződő érdek. Ezt az álláspontot erőtlenítené meg, ha megadnók a nemesség adományozásának jogát, amivel ismét dokumentáltatnék, hogy a kormányzói jogkörnek a nemzeti egyetemes érdekek szerinti kialakításának az akadálya nem belső alkotmányjogi, hanem bel- és külpolitikai természetű. A szuverént – mint megállapítottuk – sohasem vezetik jogi szempontok, hanem az azok rációját képező politikai szempontok s jogi érvekkel csak akkor él, ha azok rációja a politikai ideológiájába vág.

XV.

Az alkotmányi főszerveink kreálásának egészen különös módját állapítja meg a kormányzóhelyettesről szóló 1942: II. tc. egyrészt abban, hogy az nem töltendő be feltétlenül, hanem csak akkor, ha betöltésének szükségességét a kormányzó megállapítja, másrészt abban, hogy annak ki általi betöltését is a kormányzó általi jelölés esetén a választásnak az így jelöltek körére való korlátozással, az országgyűlés jelölése vagy közfelkiáltással történő választása esetén pedig a minden esetben gyakorolható megerősítéssel teljesen a kormányzóra bízza.

Az országgyűlésnek tehát nincs kezdeményezési joga a kormányzóhelyettesi tisztség betöltése tekintetében s ha a kormányzó azt nem kezdeményezi, úgy a kormányzó akadályoztatása eseteiben (7.§) – mely esetekre való tekintettel mutatkozott pedig szükségesnek a kormányzóhelyettesi tisztség szervezése – a törvény rendelkezései szerint nincs jogi lehetőség kormányzóhelyettes beállítására s adandó ilyen esetben ezt lehetővé tevő megfelelő új törvényalkotásra lesz szükség.

A tisztség személyi betöltése tekintetében pedig az országgyűlésnek csak abszolút vétószerű joga van abban, hogy a kormányzói jelöltek közül egyiket sem választja meg, de viszont abszolút vétószerű joga van a kormányzónak is a szuverén ténykedéssel szemben abban, hogy nem erősíti meg az országgyűlésnek a kormányzói jelölés híján a saját jelölése alapján vagy közfelkiáltással eszközölt választását.

Ez a jogi lehetőség arra az államelméleti visszásságra vezet, hogy a mai elrendezés szerint a szuverenitásban nem is részes államszerv megerőtlenítheti a szuverén szerv intézkedését s így a szuverén szerv kerül a nem szuverén szervvel szemben alárendelt helyzetbe.

Az elrendezés ezen visszásság mellett még arra a fonákságra is vezet, hogy a törvény a kormányzóhelyettesi tisztség betöltése szükségességének eldöntését ugyan a kormányzóra bízza, de a betöltését már nem biztosítja, mert megvan a jogi lehetősége annak, hogy az országgyűlés nem választja meg a kormányzó jelöltjét, vagy a kormányzó nem erősíti meg az országgyűlés által a saját jelölése, illetve közfelkiáltása alapján választott kormányzóhelyettest, s így a célzott közérdekű eredmény – a kormányzóhelyettesi tisztség betöltése – nem történik meg akkor, amidőn annak betöltése államérdekben szükségesnek ítéltetett.

Ez az elrendezés hibás, mert ha politikai meggondolásból célszerűnek látszott, hogy a szuverén teljesen kiadja kezéből annak megítélését, hogy mikor áll elő a kormányzóhelyettesítésének szükségessége s annak eldöntését más szervnek – az államfőnek – engedje át, úgy ennek megállapításához képest az államfőt helyettesítő szervnek a megtételét jogilag feltétlenül biztosítani kellett volna.

A kormányzóhelyettesi tisztség azonban nemcsak annyiban van elvonva a szuverén rendelkezése alól, hogy a tisztség betöltését joghatályosan nem kezdeményezheti, hanem annyiban is, hogy a megválasztott kormányzóhelyettes működésének igénybevételét s az igénybevétel megszüntetését sem kezdeményezheti.

A törvény ezt is teljesen a kormányzó megítélésére bízza. A minisztérium ugyanis, amelynek az országgyűlés ide vonatkozólag utasítást adhatna, joghatályosan csak a kormányzó akadályoztatása esetén folyhatik be ebbe. Az utóbbi eset pedig részben akkor áll elő, ha a kormányzói tiszt megüresedik, részben pedig ha a kormányzó az ilyen irányú kezdeményező intézkedés megtételében vis maior-szerűleg akadályozva van.

A miniszteri indoklás ugyan azt állapítja meg, hogy az országgyűlésnek ide vonatkozó kezdeményezési joga érintetlenül megvan, szerintünk azonban ez a megállapítás nem helytálló. Az ide vonatkozó rendelkezés ugyanis kizárja, hogy az országgyűlés a fentebb említett két eseten kívül ebben a vonatkozásban a minisztérium közvetítésével a kormányzóhelyettes működésének igénybevételét, vagy annak megszüntetését joghatályosan kezdeményezhesse.

A kormányzóhelyettes személye az ide vonatkozó rendelkezések értelmében a sérthetetlenséget és ennek logikai függelékét képező felelőtlenséget csak precariusan[326] élvezi, mert a kormányzóhelyettesi működése alatt az országgyűlés, egyébként pedig a kormányzó felhatalmazásával ellene büntető vagy más eljárás indítható.

A kormányzóhelyettesről alkotott törvényünkben sok a logikai ellentmondás, s azoknak kiküszöbölése csak az intézmény új elvi alapokon történő felépítése mellett eszközölhető.

[326] Szó szerint: bizonytalanul, itt: részlegesen.

XVI.

Ebből a szempontból kifogástalan a kormányzóválasztásról rendelkező 1937: XIX. tc.

Ezzel kapcsolatban csupán egy értelemzavaró szövegezésre s egy célszerűtlen rendelkezésre kívánunk rámutatni.

A törvény 4.§-a ugyanis arra az esetre, ha a kormányzói tiszt olyan időben üresedik meg, midőn az országgyűlés akár a ciklus letelte, akár feloszlatás következtében nincsen együtt s az új országgyűlési képviselőválasztások befejezése a kormányzói tiszt megüresedésétől számitott nyolcadik napra sem történhetik meg, a kormányzóválasztás megejtésére a régi országgyűlést rendeli s erre – és csakis erre – az esetre rendelkezik úgy, hogy a törvény értelmében az országgyűlés két házának elnökeire – az országtanáccsal kapcsolatosan – háruló feladatokat a régi országgyűlés elnökei látják el. Ebből a rendelkezésből a contrario az következik, hogy abban az esetben, ha az új országgyűlési képviselőválasztások befejezése a kormányzói tiszt megüresedésétől számított legalább nyolcadik napra megtörténhetik, a két ház elnökére az országtanáccsal kapcsolatosan háruló feladatokat nem a régi országgyűlés elnökei látják el. De – kérdhetjük – kik láthatnák azt el úgy az egyik, mint a másik esetben, ha nem a régi országgyűlés elnökei? Hiszen az új országgyűlés megalakulva a két esetben, amelyről itt szó van, abban az időpontban, amikor az országtanács megalakítandó, s illetve összehívásáról a házak elnökeinek intézkedniök kell, még nincsen, s így csak a régi országgyűlés elnökei állanak rendelkezésre, akiknek működése különben is az új országgyűlés megalakulásáig tart.

Csak félreértésre szolgál tehát okul a törvénynek ilyetén szövegezésű rendelkezése, mely azt csak az egyik eshetőségre alkalmazandó különös rendelkezésnek tünteti fel, holott az mindkét esetre vonatkozik – de felesleges is, mert hiszen magától értetődő.

Viszont célszerűtlennek tartjuk a határozatképtelenség okából már másnapra elhalasztani kényszerült kormányzóválasztó országgyűlésnél – ha enyhébb feltételekkel is – ismét határozatképesség megállapítását és pedig abból a meggondolásból, hogy amint az első napi országgyűlés határozatképtelenségének okából egy második napi országgyűlésre kerülhet sor, megtörténhetik, hogy a második napi országgyűlés sem lesz határozatképes és ez okból nem ejthető meg az ország érdekében sürgősen megejtendő kormányzóválasztás.

Magunk részéről a második napi kormányzóválasztó országgyűlésnél már nem állapítanánk meg határozatképességet. Annak jogi lehetőségét, hogy az aktust a nemzeti képviseletnek csak minősített többsége hozhassa meg, egy alkalomra mindenesetre biztosítani kell, de ha ezzel a lehetőséggel a képviselet tagjai kellő időben nem éltek, az aktus megejtését nem helyes újbóli határozatképesség megállapításával még tovább halasztani.

Ugyanez a meggondolás volna érvényesítendő a kormányzóhelyettes választásánál is.

XVII.

A jelen dolgozatunkban elmondottak összefoglalása eredményeképpen lerögzíthetjük, hogy a szuverén hatalom birtoklása nem jogi, hanem hatalmi kérdés, – merő ténybeliség. Szuverénnek viszont az minősül, aki a hatalom tényleges birtokában van, s társadalomrendező szabályainak a rendelkezésre álló hatalommal érvényt tud szerezni. Az a társadalomrendező szabály, amit a szuverén a lehetőség keretében megállapít, tartalmára való tekintet nélkül jog, s a sajátos értelmű jogszerűségnek kizárólag ez a mértéke. Az ezzel nem egyező államszervezési és egyéb vonatkozású társadalmi ideológia szerinti értékelés eredményeképpen nyert jog-, illetve alkotmányszerűtlenség, vagy ennek ellentéte nem jogi, hanem politikai értékelés szerinti minősítés.

A politikai minősítést korántsem szándékunk leértékelni, de a tudomány hivatott őrködni a fogalmak tisztasága felett, s amidőn arra vállalkoztunk, hogy a mai alkotmányjogi helyzetünkről tiszta képet adjunk, mely képnek a két jellegzetes színe az alkotmányszerűség és alkotmányellenesség, elengedhetetlen, hogy ezeknek fogalmi lényegét teljesen tisztázzuk.

Jelen alkotmányjogi dolgozatunkban a kitűzött fő célunk az volt, hogy nyomatékosan reá mutassunk az alkotmányjog és az alkotmánypolitikum érintkezési, illetve elhatárolási pontjára. Tisztázni kívántuk azt a kérdést, hogy az alkotmányi jogi szférát hol váltja fel a politikai, a hatalmi szféra s reá kívántunk mutatni arra, hogy „az alkotmánynak" a fenntartása csak annyiban jogi lehetőség, amennyiben a szuverén akarat kialakítását alakilag meghatározó jogi rendelkezések mögött ott áll az azok szerinti ideológiát valló hatalom, de ez is csak alanyi értelmű biztosítás és nem tárgyi értelmű.

A jog csak azt biztosíthatja, hogy „kik" nyerjenek befolyást az alkotmány meghatározására, de nem biztosítja azt, hogy „milyen" legyen az alkotmány, mert ez végeredményben szuverén elhatározáson múlik s a szuverén elhatározás jogi megkötése bölcseletileg lehetetlen.

„Az alkotmánynak" a fenntartása tehát csak kisebb részben múlik jogi, nagyobb részben pedig hatalmi eszközökön, s így az nem annyira jogi, mint inkább politikai probléma.

A szuverénnel szemben, aki maga a jognak ősforrása, a jogszerűségi érvek csak annyiban esnek latba, amennyiben azokat erkölcsi és hatalmi meggondoláson alapuló belátásból hajlandó magáévá tenni. Hasonló sorsuk van az észokokon alapuló érveknek is. A szuverénnél tehát az akaratkialakító motívumok forrása sohasem közvetlenül maga a valamilyen értelmű jogi elrendezés, a jogszabály, hanem az azok ősforrását képező erkölcsi, politikai indítékok, amelyek mindig számot vetnek a hatalmi lehetőségekkel.

Amidőn tehát szóvá tesszük pl. a főkegyúri jog mai állapotát és kimutatjuk annak az ősi alkotmány szellemiségével való ellentétességét, ebből a szempontból való alkotmányellenességét, jól tudjuk, hogy ez a vita csak külső formák szerint jogvita, s annak eldöntése a szuverén szervben megnyilatkozó társadalmi erőkön dől el, s így lényegileg alkotmánypolitikumról van szó.

Mihelyt ugyanis a kérdés eldöntése a szuverénen múlik, megszűnik annak érdemi jogi jellege, s szükségképpen politikaivá válik.

A jogi érvek ugyanis csak a bíró előtt esnek elhatározólag latba. Minden más fórum a felismert érdekei szerint határoz és cselekszik. Ez elsősorban a szuverénre áll, mert ha valahol domináns szerepet játszanak az érdekek, úgy elsősorban a szuverén elhatározásában.

Az ősi magyar alkotmány visszaállítása is – miután az a szuverénen múlik – alkotmánypolitikai program. Ennek eddigi részbeni s jövőbeni további és teljes megvalósulása ennek az alkotmánypolitikumnak a győzelmét, elmaradása viszont annak a sikertelenségét jelenti. És ha a mai ideiglenes alkotmányjogi helyzetről, mely mögött a szuverén áll, bárki azt állapítja meg, hogy az alkotmányellenes, ez par excellence alkotmánypolitikai és nem jogi minősítés.

Bevezetés Molnár Kálmán **Magyar alkotmányjog** című előadásjegyzeteihez

A 20. századi polgári magyar közjogtudomány – alkotmányjog-tudomány – legjelentősebb művelői közé tartozó Molnár Kálmán (Nagyvárad, 1881 – Budapest, 1961) közel fél évszázadig tartó pályafutása során az Egri Érseki Joglyceum, a pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara, végül a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Közjogi Tanszékén oktatott.

Molnár Kálmán 1881. április 7-én született Nagyváradon.[327] A középiskolai tanulmányokat a nagyváradi premontrei főgimnáziumban végezte. Az érettségit követően iratkozott be a nagyváradi jogakadémia hallgatójának. Két tanév után a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatta tanulmányait. A hazai jogi tanulmányok végeztével, illetve az önkéntes katonai szolgálat letelte után két évig tartó németországi és franciaországi tanulmányúton vett részt. A külföldi peregrináció idején a Berlini, Heidelbergi és Párizsi Egyetemeken iratkozott be közjogi, magánjogi és büntetőjogi előadásokra, illetve szemináriumokra. Noha tudományos érdeklődése kezdetben a büntetőjog és az egyházjog területeit is érintette, a külföldi tanulmányút közjogtudományi elkötelezettségében erősítette meg. A jogtanári pályára tudatosan készülő Molnár Kálmánt 1907. február 1-jei hatállyal nevezték ki az Egri Érseki Joglyceumban a politika, magyar közjog, nemzetközi jog és a jog és államtudományi enciklopédia nyilvános rendkívüli tanárává. A rövidebb-hosszabb szakcikkek, illetve önállóan is megjelenő tanulmányok mellett az egyetemi magántanári képesítés megszerzéséhez szükséges monográfia elkészítését is szem előtt kellett tartania. A szakkönyv témáját a jogforrástan területéről merítette. Többévi kutatómunka után 1911-ben jelentette meg a *Kormányrendeletek. Tanulmány a magyar közjogból* című kötetet. A két és fél évig elhúzódó magántanári eljárás eredményeként 1914 novemberében az addigra már hadba vonult, és Przemyślben tartalékos tisztként szolgálatot teljesítő Molnár Kálmánt a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara egyetemi magántanárrá képesítette.[328] A négy évig tartó frontszolgálat és orosz hadifogság után Egerbe visszaté-

[327] Molnár Kálmán életútjához és pályafutásához lásd Schweitzer Gábor, *„A tisztességes jogtanár." Molnár Kálmán pályaképe*, MTA TK JTI, Budapest, 2019.

[328] 1914. november 26-i II. rendes ülés jegyzőkönyve. ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei. 15. kötet.

rő Molnár Kálmán 1919 őszén a Közjogi Tanszékről a Jogtörténet-egyházjogi Tanszékre kérte az áthelyezését. Meggyőződése szerint ugyanis akkor, amikor az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlása, illetve az 1918–19-es forradalmi és ellenforradalmi események következtében gyökeresen átalakuló állami berendezkedésnek még a körvonalai sem látszanak, a magyar közjog tanáraként tanácstalanul áll az előtt a kérdés előtt, hogy miféle alkotmányjogot kell majd a hallgatóinak oktatnia, hiszen abban a „nem várt esetben", amennyiben Magyarország államformája köztársaság lenne, nem kívánna többé közjogot tanítani. „Nem akarnék köztársasági közjogász lenni, de nem tudnám teljesíteni a közjog tanárának azt a szent hivatását, hogy a közintézmények ismertetése mellett azok szeretetét és a hozzájuk való ragaszkodást is belecsepegtesse tanítványai szívébe." Ám még ha marad is a monarchikus államforma, a bekövetkező változások nem biztos, hogy a számára fontos jogfolytonosság szemmel tartásával fognak megoldódni. Ebben az esetben pedig nem tudna olyan alkotmányjogot tanítani, „amely a jogfolytonosság megakadása következtében (…) nem jog többé, hanem csupán tényleges állapot".[329] A fenntartói jogok gyakorlója, Szmrecsányi Lajos érsek méltányolta Molnár Kálmán kérelmét, és 1920 nyarán a Jogtörténet-egyházjogi Tanszékre nevezte ki.

Az első világháborút követő években Molnár Kálmán szakirodalmi érdeklődésének középpontjába a korabeli közjogtudomány egyik alapkérdésének, a jogfolytonosságnak az értelmezése került. A jogfolytonosság fogalma alatt szerinte „a hozzá nem értők, sőt bizony még egyes ún. szakemberek is csupán legitimizmust, itt-ott éppen csak politikai, sőt érzelmi (szentimentális) legitimizmust értettek." Ezzel szemben a jogfolytonosság azt jelentette, hogy „a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése csupán az alkotmány értelmében arra hivatott tényezők által eszközölhető". Azaz kizárólag az erre feljogosított tényezők – az uralkodó, valamint a képviselőházból és főrendiházból álló, „a szent korona egész testét reprezentáló" törvényhozás – változtathatják meg az ország közjogi berendezkedését. Az alaki jogfolytonosság követelményéből tehát önmagában nem következik a Habsburg-ház uralmának visszaállítása, sőt még a monarchikus államforma fenntartása sem, hiszen az alkotmányos törvényhozást tartalmi értelemben semmi sem köti.[330]

Az egri időszakban Molnár Kálmán több írása foglalkozott a választójog aktuális kérdéseivel is. A választójog fokozatos kiterjesztését a kiegyenlítődést elősegítő intézmények – plurális választójog, aránytalan választókerületi beosztás, magasabb műveltségi cenzus – bevezetésével kívánta ellensúlyozni. A parlamentarizmus kérdésköréhez kapcsolódott Molnár Kálmán parlamenti illemről szóló tanulmánya, amelyben a törvényhozó testület működésének nélkülözhetetlen feltételei közé sorolta – a szólásszabadság biztosítása mellett – a társadalmi illem tiszteletben tartását, valamint a Ház méltóságát sértő kifejezésektől, nyilatkozatoktól és cselekményektől való tartózkodást.

Noha már az 1920-as évek elején is felmerült a Pécsre történő átkerülés lehetősége, Molnár Kálmánt pályázat útján csak 1925 decemberében nevezték ki a Pécsi Tudo-

[329] Molnár Kálmán levele Szmrecsányi Lajosnak. Eger, 1919. november 17. EFL 3922/1919. szám alatt.
[330] Molnár Kálmán, *A jogfolytonosság követelményei és a kibontakozás útja*, Egri Nyomda Rt., Eger, 1920. 4–5.

mányegyetem Jog- és Államtudományi Karán a magyar közjog nyilvános rendes egyetemi tanárává. A mecsekalji városban töltött két évtized az oktatói működés kiteljesedése mellett a szakirodalmi és publicisztikai munkásság termékeny időszakát is jelentette. A korábbi közjogi tankönyvek összegzéseként 1929-ben megjelenő *Magyar közjog* című vaskos összefoglaló, utóbb annak 1938-ban közzétett monografikus kiegészítése, a válogatott tanulmányokat és hírlapi cikkeket egybegyűjtő kötetek, az önálló kiadványként közzétett – nem ritkán polemikus célzattal írt – dolgozatok, valamint a folyóiratokban és hírlapokban megjelenő publicisztikák sora fémjelzik ennek a korszaknak gazdag termését. A közjogi vonatkozású művek főmotívumai közül a jogfolytonosság, valamint a kettős jogrend elmélete, a Szent Korona-tan aktuális jelentése, továbbá a főkegyúri jog értelmezése emelkednek ki.

A *Magyar közjog* átfogó méltatása Zsedényi Béla, a miskolci evangélikus jogakadémia nevéhez fűződik. Zsedényi kiemelte, hogy a magyar közjogra vonatkozó joganyagot világos rendszerezésben tárgyaló kötet meghaladta a Nagy Ernő, nagyváradi jogakadémiai tanár által a 19–20. század fordulóján hazánkban is meghonosított közjogdogmatikai módszert. A közjogírás Molnár Kálmán által művelt „új iránya" ugyanis arra törekszik, hogy a dogmatikai módszer mellett a történelmi, politikai, bölcseleti és nemzetközi jogi hátteret is alaposabban dolgozza fel. A jogdogmatikai módszer alkalmazását ugyanakkor a kötet beosztása, tárgyalási rendje, a „precíz fogalom meghatározásokra való törekvés", valamint a logikusan kidolgozott jogi konstrukciók igazolják.[331]

Molnár Kálmán nevéhez fűződik az ún. kettős jogrend elméletének a kidolgozása. Álláspontja szerint ugyanis Magyarországon az alaki jogfolytonosság megszakadása következtében 1919–20-tól kettős jogrend alakult ki. Egymás mellé került az „ősi alkotmányos jogrend", valamint az 1920. évi I. tc. óta megalkotott – a jogalkotásnak nem a történeti rendje szerint keletkezett – „ideiglenes és rendkívüli" jogrend. A provizórikus jogrendnek az a hivatása, hogy utóbb önmagát is feleslegessé téve az alaki jogfolytonosság figyelembevételével segítse elő az ősi jogrend helyreállítását.[332] E nézetével az 1867-es közjogi alapokhoz ragaszkodó Molnár Kálmán szembe is helyezkedett az 1920. évi I. tc. által – a hivatalos retorika szintjén ideiglenes jelleggel – berendezkedő új közjogi és hatalmi rendszer tartalmi jogfolytonosságot hirdető felfogásával.

Miután a Habsburg–Lotharingiai-uralkodóház restaurációjára törekvő politikai és társadalmi csoportosulások azonosultak Molnár Kálmán alaki jogfolytonossági koncepciójával és alkotmányjogi felfogásával, 1932-ben arra kérték fel, hogy tartson magyar közjogi előadásokat az akkoriban belgiumi száműzetésben élő Habsburg Ottó számára.

A személye és munkássága iránti megbecsülés jeleként az MTA 1942. május 15-i tagválasztó nagygyűlése Molnár Kálmánt a tudós társaság levelező tagjává választotta

[331] Lásd Zsedényi Béla, *Molnár Kálmán Magyar Közjoga*, ifj. Ludvig és Janovits Könyvnyomdája, Miskolc, 1931. 5–6.
[332] Molnár Kálmán, *Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium*, Dunántúl Rt. Egyetemi Nyomda, Pécs, 1926. 28–29.

meg.[333] Az 1944. március 13-i székfoglaló előadás alkalmával *A magyar király törvény-kihirdetési joga történeti kialakulásában* című terjedelmesebb alkotmánytörténeti értekezésének egyik részletét olvasta fel.

Jóllehet Molnár Kálmán azzal az elhatározással érkezett Pécsre, hogy az egri időszaktól eltérően a közélettől teljességgel visszavonul, az 1930-as évektől erősödő szélsőjobboldali radikalizmus ellen következetesen emelte fel a szavát. Rendíthetetlen katolicizmusa, meggyőződéses legitimizmusa egyaránt szembeállította a totalitárius, illetve autoriter eszmékkel és rendszerekkel. Szilárd közjogi meggyőződése ahhoz is kellő erkölcsi tartást adott számára, hogy a sajtó nyilvánossága előtt az aktív jogászprofesszorok közül egyedüliként többször is határozottan fellépjen – saját korábbi előítéletein is felülemelkedve – az állampolgári jogegyenlőség elvét felrúgó, jogcsorbító, illetve jogfosztó zsidótörvények meghozatala ellen. Nem véletlen tehát, hogy a nyilas karhatalom 1944 őszén Molnár Kálmánt közismert nyilas- és nemzetiszocializmus-ellenessége miatt Pécsről néhány hétre Nagykanizsára internálta. A kiszabadulását követően az addigra már felszabadított Pécsre visszatérő professzort az Erzsébet Tudományegyetem képviseletében az 1944. december 21-én Debrecenben összeülő Ideiglenes Nemzetgyűlés tagjává választották. Ennek köszönhetően Molnár Kálmán is közreműködhetett a német megszállás alóli felszabadulást követően kialakuló új közjogi rendszer alkotmányjogi alapjainak lerakásában.

A Mecsekalján töltött évtizedek méltó befejezését jelentette, hogy 1946 nyarán a Pécsi Tudományegyetem rektorává választották meg. Ezt a tisztséget azonban már nem fogadhatta el, hiszen időközben a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara meghívására a Tomcsányi Móric nyugállományba helyezésével megüresedő Magyar Közjogi Tanszék nyilvános rendes egyetemi tanárává nevezték ki. A pécsi Közjogi Tanszék élére pedig – Molnár Kálmán javaslatára – Csekey Istvánt, a Szegedi Tudományegyetem közjogászprofesszorát hívták meg.[334] A Magyar Közjogi Tanszék professzoraként Molnár Kálmán mindössze két esztendőt tölthetett a katedrán. Az oktatási feladatok ellátása mellett természetesen tudományos munkásságát is folytatta. A tudományos tervek között nemcsak az akadémiai székfoglaló előadás befejezése, továbbá a „Magyar közjog" átdolgozott kiadásának a megjelentetése szerepelt, hanem korábbi jogforrástani tanulmányai alapján kívánta publikálni a *Magyar jogforrástan* című összefoglaló kötetet is. A Molnár Kálmán által oktatott alkotmányjogi főkollégium menetét illetően pedig rendelkezésre áll – a mostani kötetben közlendő szemelvény forrásaként – a Bonitas Jogi Szeminárium által *Magyar alkotmányjog* címen megjelentetett sokszorosított kiadvány.

Tudományos terveit azonban Molnár Kálmán csak részlegesen valósíthatta meg. Az 1948–49-es tanév kezdetén ugyanis – a szocialista jogászképzésre történő áttéréssel összefüggésben – néhány professzortársával, Laky Dezsővel és Szandtner Pállal együtt felszólítást kapott a kultuszminisztériumtól, hogy nyújtsa be nyugdíjazás iránti

[333] MTA Könyvtár Kézirattára, RAL. K. 1482. Összes ülési és nagygyűlési jegyzőkönyvek 1939–1944.
[334] Schweitzer Gábor, Adalékok Csekey István pécsi közjogi tanszékre kerülésének történetéhez, *Diké*, 2020/1, 149–161.

kérelmét. A kultuszminisztérium ezzel egyidejűleg azonnali hatállyal felmentette az egyetemi tanári teendők ellátása alól, és 1949. április 1-jei hatállyal nyugállományba helyezte. A polgári közjogtudomány reprezentánsaként bátor antifasizmusa ellenére sem tarthatta meg tanszékét. A Budapesti Tudományegyetem Magyar Alkotmányjogi Tanszékére Beér Jánost nevezték ki.

Az MTA 1949 őszén végrehajtott átszervezésekor Molnár Kálmánt levelező tagságától megfosztva a semmitmondó tanácskozó tagok közé sorolták át. (Levelező tagságát 1989-ben állították vissza.) Nagy örömöt jelentett viszont számára, hogy 70. születésnapja alkalmából Bölöny József és Abay Gyula kezdeményezésére tanítványai és pályatársai nyomtatásban sajnos meg nem jelenő – azóta is lappangó – kétkötetes emlékkönyvvel tisztelegtek előtte. Az életéből hátralévő éveket visszavonultan, olvasással, iratai rendezésével, feljegyzések írásával töltötte. A betegségektől gyötört Molnár Kálmán 1961. március 29-én hunyt el.

A Bonitas Jogi Szeminárium által kiadott sokszorosított tansegédlet Molnár Kálmán MTA Könyvtára Kézirattárában lévő hagyatékában fellelhető példányában a professzor autográf kiegészítései is olvashatók. Miközben a tansegédlet az 1947-es közjogi állapotokat tükrözi, behatóan foglalkozik – erről még részletesebben is szó esik – a monarchikus államforma addigra már az alkotmánytörténet részévé váló intézményeivel, miként az uralkodó jogállásával, valamint a trónbetöltésre és koronázásra irányuló szabályozással. További jellemző vonása a tansegédletnek, hogy a történeti alkotmány egyes intézményeit – Csekey István akkoriban írt munkáihoz hasonlóan – összhangba kívánta hozni a köztársasági államformát deklaráló 1946. évi I. tc. óta kialakuló republikánus közjogi berendezkedéssel. Molnár Kálmán arra is kísérletet tett, hogy a Szent Korona-tant a köztársasági államforma keretei közé helyezze el. „Magyarország az 1946. évi I. tc.-kel az ősi királysági államformát váltotta fel, ezzel történelmi alkotmányának több alaptételét helyezte hatályon kívül. Hatályban maradt viszont a szent korona tanának éppen legalapvetőbb tétele: hogy Magyarországon minden hatalom forrása maga a nemzet, az államilag szervezett nép."[335] A Werbőczy István által formába öntött Szent Korona-tan nem más, mint a nép lelkéből kifejlesztett államalkotó gondolat, miszerint minden hatalom forrása a nemzet – tehát nincs „tyrannizmus, despotia, diktatúra" –, aminek jelképe maga a Szent Korona.[336] A fej és tagok közös akaratából jön létre a törvény, mint a nemzet akarata, és foglalja egységbe az állam összes alkotóelemét. A Szent Korona-tan utóbb a legerősebb fegyver lett az osztrák elnyomó törekvésekkel szemben. „Hogy jogi géniuszunk magyar tudott maradni ennek (mármint a szent korona tannak) köszönhető."[337] Ennek a némiképp anakronisztikus gondolatmenetnek az értelmében tehát a nemzeti szuverenitást kifejező Szent Korona-tan nemcsak a függetlenségi mozgalmak közjogi megalapozásában töltött be progresszív szerepet, hanem a republikánus államforma keretei közé is beilleszthető.

[335] Ugyanott, 54.
[336] Ugyanott, 11.
[337] Ugyanott.

A tansegédlet kézirata érdekes és egyben furcsa olvasmány: az alkotmányról, annak egyes alapelveiről, az államformáról, illetve az államfő jogállásáról szóló előadásanyag majdnem egésze ugyanis a történeti alkotmányról szól, s csak néhány közbeszúrt bekezdés és utalás tanúskodik arról a korról, amelyben született. Erre többféle magyarázat is lehet a szerző nosztalgiájától a háború előtti közjog iránt a koalíciós időszak kialakulatlan, átmeneti alkotmányosságáig, amelyben talán csak a távoli és a közelmúlt közjogi alapjainak felidézése jelentett biztos pontot. De ezek együtt is igazak lehettek, s a kézirat talán Molnár Kálmán azon törekvését tükrözi, hogy a radikális változások ellenére igazolja a történeti alkotmánnyal való valamelyes folytonosságot, még ha ez – ahogy utólag már tudjuk, a hamarosan bekövetkező még alapvetőbb változások tükrében – illúziónak bizonyult is. Így a kézirat egyszerre mutat érdekes képet arról, hogy 1947-ben, közvetlenül a kommunista hatalom átvétele, illetve megszilárdítása előtt miről (is) szóltak a magyar alkotmányjogról tartott előadások, de arról is, hogy, bizonyos mértékben utólag, hogyan értékelte, avagy hogyan idézte fel a két háború közti korszak egyik legjelentősebb magyar közjogásza a történeti alkotmány néhány alapvető jellemzőjét és intézményét.

*

A kötetünkben közölt előadások szerkezeti felépítésük szerint éppúgy elhangozhattak volna 1920-ban, ahogy az 1930-as években is, ami azt jelenti, hogy a két háború közti periódus közjogi logikáját követték. Ez egyáltalán nem tűnik indokolatlannak, hiszen 1947-ben még nem volt írott alkotmány, a közjogi rendszer pedig éppen alapos átalakuláson ment keresztül, ezért helyénvaló volt az íratlan, történeti (Molnár Kálmán szóhasználatában: történelmi) alkotmányokról, illetve a jogfolytonosságról értekezni. Ennek során Molnár érezhető elfogultsággal beszél a „történelmi" alkotmányok fő jellemzőiről és előnyeiről, s ennek során a korábbi közjogi gondolkodás szokásos toposzait ismétli meg a vérszerződés óta tartó, ezeréves alkotmányfejlődéstől a „nemzeti géniuszon" át a nemzet tagjainak vérébe ivódott alkotmányhűségig. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a történeti alkotmány konstrukciójának elkötelezett híveként Molnár Kálmán a két világháború közötti időszakban bizonyos tekintetben tökéletesebbnek tekintette az írott alkotmányt a történeti alkotmánynál, bár ez nyilvánvalóan nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy a közjogtudomány képviselői felvessék az írott alkotmány megalkotásának szükségességét. „Az írott alkotmány a jogalkotás és jogalkalmazás technikája szempontjából jóval tökéletesebb lehet, mint a történelmi alkotmány. Szabályai ugyanazon kor egységes gondolkozását tükrözik vissza, az egyes tételek össze vannak csiszolva, ismétlések, ellenmondások kikerülve. Könnyen áttekinthető és alkalmazható, mert az egész anyag együtt van az alkotmánylevélben."[338]

Mindazonáltal, még ha bizonyos mértékig érthető is a magyar alkotmányjog kapcsán a történeti alkotmány intézményeinek bemutatása, az mégis meglehetősen furcsa,

[338] Molnár Kálmán, *Magyar közjog,* Harmadik kiadás, Dunántúl Egyetemi Nyomda, Pécs, 1929. 245.

hogy 1947-ben, a köztársasági államforma bevezetését, illetve az egyébként egyes részleteiben felidézett 1946. évi I. tc. elfogadását követően az egyetemi előadásanyag döntő része a Szent Korona-tanról, a monarchikus államformával, illetve a király jogállásával kapcsolatos korábbi alkotmányos helyzetről szólt. Hiszen a Magyarország államformájáról szóló ún. „kisalkotmány" már nem ideiglenesen rendezte az államformát, illetve az államfő jogállását, azaz nem volt várható a királyság s az uralkodói tisztség helyreállítása. A kézirat terjedelmi és tematikus értelemben vett aránytalanságait a Magyar Dolgozók Pártja központi lapja, a Szabad Nép névtelenséget választó szerzője arra használta fel, hogy éles bírálatban részesítse a tansegédletet és annak szerzőjét. A glosszaíró legfőképp azt kifogásolta, hogy Molnár Kálmán előadásjegyzeteinek alig egyötöde foglalkozik a hatályos közjoggal. A köztársasági alaptörvény, azaz az 1946. évi I. tc. „csak egy félreeső, odavetett mondatban szerepel", a királyi udvartartásról és a kormányzóról pedig több szó esik, mint a köztársasági elnöki intézményről. A cikk szerint legfőbb ideje, hogy az ilyen professzorok és az ilyen jegyzetek „véglegesen eltűnjenek" a hazai egyetemekről.[339]

Molnár Kálmán gondolatai amiatt is különösen érdekesek, mert azok arról árulkodnak, hogy a szerző hogyan tekintett vissza a történeti alkotmány fő jellemzőire az annak hagyományait folyamatosan felszámoló időszakban. Ekkorra már ugyanis nemcsak az államforma és az államfői tisztség betöltésének – s ezen keresztül a végrehajtó hatalom gyakorlásának – módja változott meg, hanem a szuverenitás alapja is, a törvényhozó hatalom szerkezete és jellege (hiszen semmi jele nem volt a korporatív, vagy akár más alapon létrehozott második kamara visszaállításának), s az 1946. évi I. tc. hatályon kívül helyezte „a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályok"-at. De az intézményi szerkezetváltáson túl is, alapvető változásokon mentek át a tulajdonviszonyok, és a népképviselet olyan pártokból állt, amelyek nyilvánosan is a háború előtti politikai és közjogi rendszerrel szemben határozták meg céljaikat és politikai irányultságukat.

Mindennek alig van nyoma Molnár Kálmán előadásainak szövegében, eltekintve az 1946. évi I. tc.-re vonatkozó, már említett utalásoktól, a folyamatosan változó alkotmányjogi helyzetnek mégis fellelhető néhány közvetett hatása az alább olvasható írásban. Feltűnő például a jelen, illetve a múlt idejű fogalmazás gyakran rendszertelen váltakozása, néhány esetben pedig az ismertetett közjogi dogmatika ellentmondásossága. Így például, amíg a Szent Korona-tan állítólag a Werbőczy-féle felfogás szerint kerül bemutatásra, amely szerint „[a]z állami főhatalom a szent korona hatalma", addig az állami szuverenitás alanyaként „a szent koronában szimbolizált és reprezentált nemzet" kerül megjelölésre, ugyanakkor a koronázás leírásánál már az szerepel, hogy ez az aktus az „egységes főhatalom átszállását közvetíti" – a király számára. Ez a szemléletmód mégis azt a törekvést tükrözi, amely – miként fentebb is utaltunk rá – a Szent Korona-tant közelíteni kívánta az 1946. évi I. tc.-ben már egyértelműen megjelenített népszuverenitás elvéhez. Alighanem az olyan megjegyzéseket is ez a törvény inspirálta,

[339] Visszhang, *Szabad Nép,* 1948. július 1. 7.

mint például, hogy az államforma már a közjogi provizórium (1920–1944) időszakában is – Csekey István egykorú véleményét átvéve – „köztársasági jellegű volt",[340] vagy amely a közjogi provizóriumra mint az „elnyomatás" időszakára utal.

Ezektől eltekintve azonban a király jogállásának leírása – amely az itt közölt szöveg túlnyomó részét jelenti – a háború előtti közjogi felfogásnak megfelelő volt egy-két kivételtől eltekintve. Így például Molnár szerint a magyar (történeti) alkotmány szerint a királyt nem lehetett megfosztani a trónjától, amely állítást csak úgy tudja igazolni, hogy a Habsburg-ház trónöröklési jogát – még a koronázott király életében – megszüntető 1921. évi XLVII. törvényt érvénytelennek jelenti ki, ami biztosan nem volt többségi álláspont a Horthy-korszak közjogászainak körében.[341]

Az itt közölt szöveg nemzeti romanticizmusában is a két háború közti kort idézi, amely szerint például már a vérszerződés óta „alkotmányjogi szabály" volt, hogy a „nemzet" „királyi házat választott, a fiági utódlás elismerésével". Molnár szövege emellett a történeti alkotmány rugalmasságát (kreatív értelmezésének lehetőségét) és határozatlanságát is jól tükrözi. Az előbbire példa az 1867. évi III. tc. azon nyilvánvalóan alkotmányos jelentőségű előírásának a felidézése, amely szerint a király lemondása csak az Országgyűlés „hozzájárulásával" történhet, amit a szerző puszta „tudomásulvételként" értelmez, ami ugyan észszerű gondolat, de a kétféle jogi aktus (vagyis a hozzájárulás és a tudomásulvétel) tartalma között lényeges különbség van. A történeti alkotmány tartalmának határozatlanságát pedig az mutatja, ahogy szerzőnk a bevett elvek mellett olyan szabályokra is utal, amelyek körül aligha volt konszenzus, vagy amelyek saját felfogásából származtak, de alkotmányos gyakorlat nem támasztotta alá azokat. Így például megjegyzi, hogy ha a törvényes trónörökös nem koronáztatja meg magát az 1790–91. évi III. tc. által előírt hat hónapos határidőn belül, akkor ezt a nemzet hallgatólagos lemondásnak minősíti, s a koronázásra az öröklési sorban következő várományost hívja fel, noha ilyesmire nem volt precedens az újabb magyar alkotmánytörténetben, ahogy az uralkodó lemondásának esetére vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket is csak a fentebb említett 1867. évi III. tc.-vel iktatták be a magyar jogrendszerbe V. Ferdinánd király 1848. december 2-i – az általános felfogás szerint alkotmányellenesen, az Országgyűlés értesítése nélkül történt – lemondása nyomán. Az előadások anyaga jól szemlélteti a történeti alkotmány határainak homályosságát is: ahogy a szövegből is kiderül, a koronázásnak alapvetően fontos alkotmányos jelentősége volt, ám bizonyosnak látszik, hogy az abban részletesen leírt koronázási ordó nem minden aktusa volt kötelező alkotmányjogi eleme az uralkodói hatalom megszerzésének, hanem évszázados hagyomány, rítus. Ez természetes dolog is, ám az már nem világos, hogy a szertartás mely elemeinek hiánya lett volna olyan súlyú, amely már a trónbetöltés törvényességét kérdőjelezte volna meg.

[340] Lásd Csekey István, A kormányzó és jogköre, *Magyar Jogi Szemle*, 1920/5, 257–265.

[341] Az ellentétes álláspontról lásd Polner Ödönnek a kötetünkben közreadott, a magyar alkotmányjogról szóló munkáját.

Kiemelésre érdemes még Molnár Kálmán véleménye a Pragmatica Sanctio alkotmányjogi jellegéről, ami nemcsak a kiegyezés körüli vitákban, hanem IV. Károly 1918. november 13-i eckartsaui nyilatkozata kapcsán is fellángolt a magyar közjogászok között. Molnár ebben a tekintetben e munkájában sajátos álláspontot képviselt. Ez azonban önellentmondást tartalmazott, amennyiben egyszer Deák Ferenc érvelését, amely szerint a Pragmatica Sanctiónak a Magyarország, valamint „a most uralkodó legszentségesebb császári és királyi felség" (vagyis III. Károly) más országaival és tartományaival való, „felosztathatatlanul s elválaszthatatlanul" való együttes birtoklásra (uralkodásra) vonatkozó részét nemzetközi szerződésnek tekinthető, tévesnek minősítette azzal,[342] hogy azt törvény (az 1723. évi II. tc.) írta elő, ami pedig a nemzet és a király közös akarata, s akik egymással fogalmilag nem köthetnek nemzetközi szerződést, a következő bekezdésben viszont mégis arra a következtetésre jutott, hogy a Birodalom két része közti „együtt birtoklási rendelkezés" nemzetközi szerződésnek tekinthető, „mert bár hiányzik ugyan a szerződéses forma, de (…) [az] a két állam (…) egybehangzó akarata". Ezt az ellentmondást akár elírásnak is tekinthetnénk, ám a Pragmatica Sanctio (1920 utáni) hatályának tárgyalása kapcsán úgy tűnik, mintha Molnár szerint az egyidejűleg lenne nemzetközi szerződésnek, illetve a nemzet és az uralkodó közös akaratát tükröző törvénynek tekinthető, amely az Osztrák–Magyar Monarchia megszűntével (és az önálló Ausztria létrejöttével) mint nemzetközi szerződés megszűnt, ám mint a magyar törvény által meghatározott trónöröklési szabály továbbra is érvényes, s azt „csak a törvényhozás rendes útján" lehetne megváltoztatni.

Molnár Kálmán 1947-ben többszörösen is különlegesen nehéz helyzetben volt: miközben a közjogászok között a történeti alkotmány egyes elveiről végletesen megosztó viták folytak már a két világháború között is, 1947-ben ezeket az elveket valamilyen módon összhangba kellett (akarta) hozni az újonnan kibontakozó alkotmányos rendszerrel, amely viszont radikálisan szakítani akart a múlt örökségével. Molnár Kálmán kísérlete, hogy a gyorsan változó körülmények között minél többet megőrizzen a történeti alkotmány hagyományaiból, végül sikertelennek bizonyult.

[342] Molnár Kálmán itt nyilvánvalóan téved: Deák a Pragmatica Sanctiót nem nemzetközi szerződésnek, hanem Magyarország és az uralkodó közti alapszerződésnek, illetve olyan „ünnepélyes szerződésnek" tekintette, amelyet később alaptörvénnyé alakítottak. Deák kifejezetten cáfolta, hogy a Pragmatica Sacntiót Magyarország az osztrák örökös tartományokkal kötötte volna. Lásd Deák Ferenc, *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkandl Venczel munkájára: Das Ungarisch-Östrerreichische Staatsrecht a magyar közjog történelmének szempontjából,* Pest, Pfeifer Ferdinánd, 1865. 20., 58., 112., 159.

Molnár Kálmán: Magyar alkotmányjog (részletek)

Az alkotmány és a jogfolytonosság

Alkotmány az a szervezet, melyben az állam hatalmi élete lejátszódik. Így tekintve minden államnak van alkotmánya, mert mindegyiknek van szervezete s a jogkörök körülhatárolását egyik állam sem nélkülözheti.

Alkotmányos államnak – szűkebb értelemben véve – csak azt az államot nevezzük, ahol az államhatalom gyakorlása a polgárok részvételével történik. Ellentéte az önkényuralom, melynek tagjai nem aktív polgárok, hanem csak passzív alattvalók.

Az alkotmányok fajai:

1. történelmi alkotmány az, mely egy nemzet történelmi fejlődésének eredményeként épül ki, a nemzetszervező alapelvekből kiindulva, mindig újabb és újabb, a korszellemnek megfelelő törvénnyel erősítve az alkotmány épületét; ilyen volt a magyar alkotmány, mely a nemzetszervező etelközi vérszerződés alapján ezeréves fejlődéssel építette ki közszervezetünket;
2. írott vagy charta-alkotmány, melynek szabályai egyszerre állíttatnak össze és jegyeztetnek fel az alkotmánylevél (charta) lapjára; akkor válik szükségessé, ha az alkotmány történelmi fejlődésének fonala egy adott időpontban megszakad; ilyenek Franciaország alkotmányai a nagy forradalom óta, az 1936. évi orosz alkotmány, stb.

Oktrojált alkotmány az írott alkotmánynak az a faja, melyet fejedelmi kegy ad népének, megosztva vele az eddig kizárólag őt illető államhatalmi jogosítványokat; ilyen volt az 1848-i osztrák alkotmány.[343]

Az írott alkotmány előnyei technikai jellegűek: a jogalkotás és jogalkalmazás szempontjából tökéletesebb lehet, mint a történelmi, mert szabályai ugyanazon kor egységes

[343] Molnár Kálmán vélhetően az 1849. március 4-én I. Ferenc József császár által császári pátensként az „Osztrák Császárság" koronatartományaira kiadott alkotmányra gondolt, amelyet általában is az oktrojált alkotmányok egyik tipikus példájának tartanak. Az 1848. április 25-i ún. pillersdorfi alkotmányt, amely korlátozott alkotmányos monarchiát kívánt bevezetni, a forradalom hatására adták ki, s alig négy hónapig volt hatályban.

gondolkozását tükrözik vissza, az egyes tételek össze vannak csiszolva, ismétlések, ellentmondások elkerülve; könnyen áttekinthető és alkalmazható.

A történelmi alkotmány nehezebben kezelhető, mert egyes tételeit évszázadok választják el egymástól, más korszak más gondolkodása tükröződik vissza bennük; megismerése és alkalmazása sok fáradsággal és munkával jár; előnyei:

a) a nemzeti géniusz mesterkéletlen, sőt bizonyos fokig öntudatlan terméke; nem szobatudósok munkája, hanem a nemzet lelkéből sarjad, s évszázadok során annyira átmegy a nemzet minden tagjának vérébe, hogy mindenki kész annak elszánt megvédésére; az írott alkotmányt a pillanatnyi néphangulat teremti, s ennek megváltozása esetén ugyanolyan hirtelenséggel dobják félre a korábbit, mint ahogy megalkották (Franciaország a nagy forradalom óta 14 ízben cserélt alkotmányt);

b) utat mutat és megoldást ad minden újonnan felmerülő esetben:
a precedensek szokásjogot alakítanak ki, mely kitölti az írott jogalkotás hézagait, míg a charta-alkotmány hézagainak kitöltése megoldhatatlan feladat a charta-jogász számára. A történelmi alkotmány legnagyobb előnye, hogy a nyugodt fejlődést teszi lehetővé és biztosítja. – Szabályai nem változtathatatlanok: a fejlődő államélet követelményei szerint módosulnak. Ezt még a törvényhozó sem zárhatja ki, mert a későbbi törvény lerontja a korábbit (lex posterior derogat priori).

Jogfolytonosság = a jogszabályok alkotása, változtatása vagy eltörlése csak az alkotmány értelmében erre hivatott tényezők által történhetik.[344] Az alkotmányok ugyanis mindig pontosan megállapítják a megváltoztatásnak, reformnak az útját-módját.

A forradalom = a jogszerű alkotmány megváltoztatására vagy megdöntésére irányuló erőszak, megszakítja a jogfolytonosságot.

Jogos sohasem lehet, mert jog és erőszak ellentétes fogalmak; de lehet erkölcsileg indokolt és menthető, ha az alkotmányos tényezők mereven elzárkóznak a változott életviszonyok között szükségessé váló reformoktól.

Államcsíny az a forradalom, mely az államhatalmi fő szervek valamelyikétől indul ki.

Szabadságharc abban különbözik a forradalomtól, hogy nem a meglévő jogállapot felforgatására, hanem annak megvédésére irányul, az ellene irányzott támadások ellen. Ezért a szabadságharc jogos, még akkor is, ha az alkotmányban nincs erre vonatkozó írott szabály (mint az Aranybulla 31. cikkében biztosított ellenállási jog, jus resistendi). Így az 1848. évi magyar szabadságharc is ősi alkotmányunknak és az 1848-as reformtörvényeknek a megvédésére irányult, amelyekben a nemzet a legtisztább demokrácia alapjait fektette le.

[344] Molnár Kálmán a jogfolytonosság lényegét az 1791. évi XII. tc. rendelkezései alapján a következőkben látta: „A törvények alkotásának joga Magyarországon a törvényesen megkoronázott királyt és az országgyűlésre törvényesen egybesereglett karokat és rendeket közösen illeti, s másképp nem gyakorolható." A kézirat a jogfolytonosság kapcsán kizárólag az alaki jogfolytonosságot definiálta, a közjogi provizórium idején érvényesülő tartalmi jogfolytonosságra még csak nem is utalt.

Alkotmánybiztosítékok azok a garanciális törvények, amelyek célja, hogy az államéletnek az alkotmány által előírt menete biztosíttassék, s e szabályok pontosan betartassanak. Ilyenek gyanánt fejlődtek ki alkotmányunkban:

– a koronázás, koronázási hitlevél és eskü (1723:2. tc.);
– a kétkamarás országgyűlés (1608:k.u.1. tc.), s az országgyűlés adó- és újoncmegajánlási joga;
– a miniszteri felelősség (1848:3., 1945:11.; 1946:1. tc.);
– a bírói függetlenség (1869:4. tc.);
– az önkormányzat, s a törvényhatóságok joga az országgyűlésileg meg nem szavazott adók, meg nem ajánlott újoncok behajtásának, illetve kiállításának megtagadására (1886:21. tc.);
– a garanciális panaszjog, vagyis a törvényhatóságok jogkörének közigazgatási bírósági védelme (1907:60. tc.);
– a sajtószabadság, egyletalkotási, gyülekezési, stb. jog (1946:1. tc. bevezetése).

Igazi alkotmánybiztosíték azonban csak egy van: a polgároknak az alkotmányhoz való elszánt ragaszkodása.

A szent korona tana

A modern alkotmányosság követelménye, hogy az állam akaró és cselekvő (törvényhozó és végrehajtó) tevékenységét külön szervek végezzék, mert ellenkező esetben a kettős funkciót végző szerv végrehajtás közben is könnyen a törvény módosítására ragadtatja magát, s így végeredményben jogbizonytalanság, önkényuralom áll elő.

Ezt a tételt szabatosan Montesquieu fogalmazta meg a 18. sz.-ban (az államhatalmak elválasztásának tana); a magyarság fejlett alkotmányos érzéke azonban már jóval előbb megtalálta, s kifejezésre juttatta a szent korona tanában.

A törvényhozás és végrehajtás elválasztása a magyar alkotmányban megindul már a 13. sz. végén; a 15. sz.-ban (Zsigmond, II. Ulászló) már alkotmányjogi szabály, hogy a király csak az országgyűléssel együtt gyakorolhatja a törvényhozó hatalmat, míg a végrehajtó hatalom a király kezében van; ezt világosan formulázza Werbőczy, valamint az 1635:18. és 1791:12. tc.

Montesquieu az államhatalmi fő szervek egyensúlyát követeli; a magyar alkotmány [szerint] ezzel szemben a végrehajtó hatalom alá van rendelve a törvényhozó hatalomnak, melyben az állam szuverenitása testesül meg. Ezért szabállyá lett, hogy a végrehajtó hatalom is a nemzet ellenőrzése alá kerüljön, amit 1848. előtt a vármegyék, azóta pedig – a miniszteri felelősség révén – a parlament gyakorol.

Az államhatalmi fő szervek elkülönítése mellett az államszemély egységét is biztosítani kell; ezt a magyarság gyakorlatias államfelfogása a szent korona misztikus fogalmában teremtette meg.

A szent korona olyan szerves egységbe foglalja össze az állam alkotóelemeit, mint amilyen kapcsolat az emberi test és részei között mutatkozik. A szent korona tana a nemzet egészét személyesíti meg, az államot reprezentálja.

1. A szent korona feje a király (caput sacrae regni coronae);
2. tagjai az álampolgárok (membra sacrae regni coronae).

A kettő együtt teszi a szent korona egész testét (totum corpus sacrae regni coronae), mely a törvényhozó szervben állott előttünk.

Az állami főhatalom a szent korona hatalma, a felségjogok a szent korona jogai, az állami javak és jövedelmek a szent korona javai, jövedelmei, minden birtokjog gyökere a szent koronában van, az államterület a szent korona területe, (a szent korona országai) stb.

A szent korona tanát – az akkori közfelfogást foglalva össze – Werbőczy formulázta meg a legtalálóbban és legvilágosabban.

Eszerint:

1. az állami szuverenitás alanya a szent koronában szimbolizált és reprezentált nemzet, melynek szuverén szerve a törvényhozó szerv: ennek akaratában található meg a szuverenitás két lényeges tulajdonsága: a korlátlanság és felelőtlenség (hatásköre nincs megszabva, hatáskörét önmaga állapítja meg, akaratának jogi korlátai nincsenek, s akaratkijelentéseiért jogi úton felelősségre nem vonható);
2. az államfőnek (királynak) ún. szuverenitása lényegesen különbözik ettől: a törvényhozásban részese a szuverenitásnak, mert szentesítési jogát korlátlanul és felelőtlenül gyakorolja, de mint a végrehajtó hatalom feje, már nem valósággal szuverén, hanem csak tiszteleti szuverenitást élvez, amennyiben végrehajtó hatalmi ténykedéseiben a törvények korlátozzák, s e körben felelősség is terheli (az azonban személyének szent és sérthetetlen voltánál fogva csak kormányával szemben érvényesítendő).
3. A magyar államhatalom nem magánhatalom (patrimonium), mint Ausztriában volt, hanem közhatalom: nem egyes személyt, vagy családot, hanem az egész nemzetet illeti meg.
4. A királyi hatalom a nemzettől átruházott hatalom: a király az őt megillető hatalomkört a nemzet részéről a szent koronával való megkoronázás által nyeri el, az állampolgárok – a Hármaskönyv szerint – csak a törvényesen megkoronázott király hatalmának vannak alávetve.
5. Minden jog forrása a szent korona egész testében együtt levő nemzet, s a királyt csak az a jogkör illeti, amit a nemzet reá ruház.

A magyar alkotmánynak tehát három államhatalmi fő szerve van:

– a törvényhozó szerv az állami legfőbb akarat kinyilvánítására,
– a végrehajtó szerv az állam cselekvő tevékenységére; ennek feje az államfő, központi fő szerve pedig a minisztérium; és
– államfői szerv, a két előbbi szerv működésének összhangban tartására.

Magyarország az 1946:1. tc-el az ősi királysági államformát a köztársasági államformával váltotta fel, ezzel történelmi alkotmányának több alaptételét helyezve hatályon kívül. Hatályban maradt azonban a szent korona tanának éppen legalapvetőbb tétele: hogy Magyarországon minden hatalom és jog forrása maga a nemzet, az államilag szervezett nép.

I. Az államfő

Államforma, felségjogok

Az államforma azt mutatja, hogy az állami szuverenitást ki jeleníti meg; eszerint megkülönböztetünk monarchikus (egyeduralmi) és demokratikus (köztársasági) államformát. Alkotmányos monarchia az, midőn a monarcha hatalmát a nép közreműködésével gyakorolja.

Magyarország államformája Sz[ent] Istvántól a legújabb időkig a monarchia, a királyság volt; mégpedig alkotmányos monarchia; 1848-ig rendileg, 1848 óta népképviseletileg korlátolva.

A közjogi provizórium idején (1920-1944) törvényeink hangsúlyozzák, hogy „a nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja" (1921:47. tc.). Az 1920:1. tc. csak ideiglenesen bízta az államfői teendők ellátását kormányzóra, lényegileg azonban, az államszervek működését, egymáshoz és az állampolgárokhoz való viszonyát illetőleg az államforma már köztársasági jellegű volt.

Az 1946:1. tc. bevezetésének megállapítása szerint Magyarországon 1918. nov[ember] 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát; a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról. – Az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép (1.§), mely a törvényhozó hatalmat a Nemzetgyűlés útján gyakorolja. A Nemzetgyűlés pedig 1946. [január] 31-én az államforma kérdésében úgy határozott, hogy Magyarország köztársaság (2.§).

Az államforma védelme:

1. A Btk. és az 1913:34. tc. értelmében, aki a királyság intézményének megszüntetésére irányuló mozgalmat kezdeményez, szervez vagy vezet, ilyen mozgalomban tevékeny részt vesz, vagy a királyság intézménye ellen lázít, bűncselekményt követ el;
2. az 1946:7. tc. értelmében bűntett miatt bűntetendő, aki a demokratikus államrend vagy demokratikus köztársaság megdöntésére irányuló cselekményt követ el, mozgalmat vagy szervezkedést kezdeményez, vezet, anyagilag támogat, aki ilyen mozgalomban, szervezkedésben tevékeny részt vesz, stb.

A király jogállása a magyar alkotmányban

A történelmi magyar alkotmányban államfő a király, mint a szent korona feje. Nem áll az államon kívül vagy az állam felett, csak mintegy első tisztviselője az államnak. Ő az állam képviseleti szerve befelé és nemzetközi viszonylatban; övé a hadüzeneti jog. Az állam pénzét az ő képe díszíti, a pénzek köriratán az ő címe szerepel. Ő az összes állami szervek működésében az összhang legfőbb biztosítéka. Az ő kezében futnak össze az államélet összes szálai. A törvény az ő szentesítésével és kihirdetésével nyer kötelező erőt. A végrehajtó hatalom feje, ő nevezi ki a kormányt s az állam magasabb tisztviselőit (a VI. fiz. osztálytól). Ő az igazságszolgáltatás kútforrása, a bíróságok az ő nevében mondanak ítéletet. Ő a legfőbb hadúr.

Korlátozások: tevékenységének az alkotmány és a törvények korlátai között kell történnie, a király hatalmát csak a törvények értelmében (in sensu legum) gyakorolhatja. Ezért alkotmányos király. A végrehajtóhatalmat az országgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja (1848:3. tc.). a kezeibe összefutó állami ügyforgalom lebonyolítója és rendbetartója a király kabinetirodája és katonai irodája; de ezek csak expeditív segédhivatalok, az államkormányzatba nincs beleszólásuk.

A királyt a felség cím illette, mint az állam képviseleti szervét, az államfelség megszemélyesítőjét.

Felségjogok azok a jogok, amelyeknek gyakorlása alkotmányunk értelmében a királyt illette. Ezek fajai:

– tiszteleti vagy személyi, és politikai vagy uralmi;
– fenntartott és közölt felségjogok.

Tiszteleti vagy személyi felségjogok (jura majestatica stricte personalia) azok, amelyekben az államszemély képviseleti szerve iránti tisztelet jut kifejezésre (személye szent és sérthetetlen, udvartartás és a királyi címek).

Politikai vagy uralmi felségjogok (jura majestatica regiminis) azok, amelyek a királyt az állami ügyek intézésében illették (jogok a törvényhozás és a végrehajtó hatalom gyakorlása körül); ezek:

a) alakiak, melyek által a király az állam életműködésének három fő irányában (akarás, cselekvés, összhangbiztosítás) részt vesz, tehát, törvényhozási, végrehajtási és államfői felségjogok; és
b) anyagiak, ha a felségjogok tárgykörét vesszük alapul; eszerint vannak a királynak belügyi, külügyi, igazságszolgáltatási, stb. felségjogai.

Fenntartott (reservata) felségjogoknak azokat a jogokat nevezték, amelyek gyakorlása a királynak volt fenntartva, s amelyeket az országgyűlés közreműködése nélkül gyakorolt; míg közölt felségjogok (jura majestatica comitialia seu communicata) viszont azok volnának, amelyeket a király az országgyűlés közreműködésével, tehát törvényhozásilag gyakorol.

Ez a megkülönböztetés nem felel meg alkotmányunk szellemének, Ausztriával való kapcsolatunk révén lopakodott be közjogi irodalmunkba. Azon a patrimoniális felfogáson alapul, mely szerint az államhatalom forrása az uralkodó, aki jogait részben személyesen gyakorolja, részben megosztja népével. A magyar alkotmány szerint – éppen ellenkezőleg – a magyar király minden joga a nemzettől átruházott jog, mert minden jog forrása a nemzet.

Alkotmányunk szellemével csak egy másik, ehhez hasonló megkülönböztetés fér össze, mely a nádor királyhelyettesi jogkörével kapcsolatos. Eszerint a királynak fenntartott felségjogok azok, amelyeket a király távollétében a nádor nem gyakorolhat (kegyelmezés, privilégium-adományozás), míg fenn nem tartott jogok azok, amelyek a nádor által is gyakorolhatók.

A közjogi provizórium idején fenntartottak azok a felségjogok voltak, amelyek gyakorlása a kormányzót nem illette meg a királyi jogok közül (törvényszentesítés, nemességadományozás).

Tiszteleti felségjogok

1. A király személye szent és sérthetetlen: szent, mert a fejét ékesítő szent korona dicsfénye az ő személyét is besugározza, és sérthetetlen, mert jogi felelősségre nem vonható és fokozott bűntetőjogi oltalom illeti.

   Jogi felelőtlensége azt jelenti, hogy nincs olyan fórum az államban, amely őt cselekvéseinek jogi elbírálása céljából személyében megidézhetné. Nem indítható ellene magánjogi kereset;

   a) az állammal szembeni követelések az államkincstár ellen érvényesítendők, melyet a kincstári jogügyi igazgatóság képvisel,

   b) a király államfői minőségével kapcsolatos követelések miatt az udvari kincstár ellen lehet fordulni, melyet a főudvarmesteri hivatal képvisel, és

   c) a király családi és magánjavai elleni követelések a családi és hitbizományi jószág-igazgatóság ellen érvényesíthetők.

   Nem tehető folyamatba ellene bűnvádi eljárás sem: a magyar jogban is áll az angol alkotmány tétele: a király nem tehet rosszat, vagyis nem követhet el bűnvádi úton megtorolható bűncselekményt. A király felelőtlenségének legfontosabb vonatkozása: államjogi, politikai cselekményeiért nem vonható felelősségre; királyi hatalmát minisztériuma[345] által gyakorolja, ténykedései csak miniszteri ellenjegyzés mellett érvényesek, s így ezekért az ellenjegyző miniszter viseli a felelősséget. Ezért a király személye alkotmányjogi vitákba be nem vonható, az államhatalmi ténykedéseket sem a jogszerűség, sem a célszerűség szempontjából nem szabad a király személyével kapcsolatban tárgyalni.

[345] Vagyis kormánya által. Molnár még az 1848. évi III. tc. szóhasználatával él, amikor a kormányt nevezték „minisztériumnak".

Végül következett a király felelőtlenségéből, hogy trónjától meg nem fosztható. Az 1921:47. tc. ugyan kimondja, hogy a Habsburg-ház uralkodói jogai megszűnnek; a törvény miniszteri indokolása azonban kifejti, hogy külső kényszer nyomása alatt olyan intézkedés ez, amelyet a trianoni szerződés sem rótt reá, s amely az alkotmány alapelveivel nem egyeztethető össze.

Fokozott büntetőjogi védelem: felségsértés bűntettét követi el a Btk. szerint, aki a királyt meggyilkolja, szándékosan megöli, testi épségét megsérti, őt az uralkodásra képtelenné teszi, az ellenség hatalmába adja, uralkodásának gyakorlásában akadályozza, személyes szabadságától megfosztja, vagy e cselekmények valamelyikének véghezvitelét megkísérli. Külön bűncselekmény továbbá a felségsértésre létrejött szövetség, a király bántalmazása és sértése.

Az 1848:3. tc. sérthetetlennek nyilvánította István főhercegnek, mint nádornak és kir. helytartónak személyét is;

az 1920:1. tc. a kormányzót, s az 1946:1. tc. a köztársaság elnökét; utóbbiak sérthetetlensége azonban különbözik a királyétól, mert felelősségre vonhatók az alkotmány vagy a törvények megszegése esetén. (Az 1937:19. tc. a kormányzóra nézve a felelősségre vonás lehetőségét megszüntette.) A kormányzót ugyanolyan büntetőjogi oltalom illette, mint a királyt; a köztársasági elnök büntetőjogi védelméről az 1946:7. tc. gondoskodik. Bűntett miatt büntetendő, aki olyan cselekményt követ el, amely közvetlenül arra irányul, hogy a köztársasági elnököt életétől, testi épségétől, személyes szabadságától, vagy alkotmányos hatalmától megfossza, avagy jogellenes módon arra kényszerítse, hogy alkotmányos hatalmát meghatározott irányban gyakorolja.

2. A királyi udvartartásnak nagy közjogi jelentőséget adott az Árpádok korában az, hogy az udvari méltóságok egyre jelentősebb közjogi szerephez jutottak, majd – különösen a mohácsi vész után, midőn királyaink nem laktak többé állandóan az ország területén kinőttek a kir[ályi] udvar kereteiből, s befejeződött az államkormányzatnak az udvari szervezettől való elkülönítése.

Az ország nagy zászlósai: nádor, országbíró, horvát bán és tárnokmester;

Kiszászlósok:főudvarmester, főlovászmester, fő ajtónálló, fő asztalnok, fő pohárnok, főkamarás, és a nemesi testőrség kapitánya.

A kiszászlósok is közjogi méltóságokká váltak; ünnepélyes közjogi cselekmények (koronázás) alkalmával közjogi szerepük volt, s a főrendiháznak hivatalból tagjai voltak.

Az 1867:12. tc.[346] szerint az udvartartás nem közös ügye Magyarországnak és Ausztriának, tehát a magyar király udvartartásának költségeit, az ún. civillistát a magyar országgyűlés önállóan szavazta meg. A gyakorlatban azonban az udvartartás nem juttatta kifejezésre a magyar állam függetlenségét, s gazdasági életünket is hátrányosan befolyásolta az, hogy a magyar udvartartás céljára megszavazott összeget Ausztriában költötték el.

[346] „A magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekü viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról" szóló, vagyis a kiegyezési törvény.

3. A király címei:
   a) felség (majestas); a „szent" jelzőt újabban már nem alkalmazták; régebbi értelme is inkább: megszentelt, felkent (majestas sacratissima);
   b) apostoli cím, ami a II. Szilveszter pápa által Szt. Istvánnak adományozott apostoli követségi jogra emlékeztet; Werbőczy hosszasan magyarázza e cím eredetét; királyaink állandóan 1758 óta használják, amikor XIII. Kelemen pápa Mária Teréziát és magyar királyiutódait e cím használatában megerősítette. Csak az uralkodó koronás királyt illeti meg;
   c) a magyar király nagycíme a magyar szent korona országainak és a volt hűbéres országoknak a királyi címét foglalta magában;
   d) a középcím: Magyar, Horvát-Szlavón-Dalmátországok apostoli királya (ez szerepelt a pénzek köriratán);
   e) kiscím: Magyarország apostoli királya. A nemzetközi érintkezésben rendszerint ezt használták.
   f) megszólítása: Apostoli királyi Felség.
   A királyné címe szintén: felség; férje után első személy az országban, de férjének ő is alattvalója. A mohácsi vészig külön udvartartása volt.

A trónbetöltés

1688 előtt, már a vérszerződéstől kezdve alkotmányjogi szabály, hogy a nemzet a király megválasztásával egyúttal királyi házat választott, a fiági utódlás elismerésével. Azonban mindig a nemzet joga volt, hogy a király fiai közül – az alkalmasság szerint – kit emeljen trónra. Ezért már az Árpádok korában szokássá vált, hogy a királyok elsőszülött fiúkat még az ő életükben királlyá választassák és megkoronáztassák, hogy ezzel biztosítsák részükre a trónt. Szabad királyválasztás tehát csak az uralkodóház fiágának kihalása esetén volt alkotmányszerű.

Az 1688:2. tc.[347] hálából a török uralom alóli felszabadítás elősegítéséért, elismeri az akkor uralkodott I. Lipót fiágának az elsőszülöttség rendje szerinti utódlását; az 1688:3. tc. pedig I. Lipót fiágának kihalása esetére ugyanígy biztosította a Habsburg-ház spanyol ágának trónutódlási jogát; mindkét ág kihalása esetén feléledvén a nemzet szabad királyválasztási joga.

Ugyanekkor az 1688:4. tc-ben[348] a nemzet lemondott az Aranybulla 31. cikkében biztosított fegyveres ellenállási jogról.

I. Lipótot 1705-ben elsőszülött fia: I. József, ezt pedig 1711-ben öccse: III. Károly követte a trónon. A spanyol ág II. Károllyal már 1700-ban kihalt fiágon; így III. Károly volt az utolsó Habsburg-fiúutód. Ezért I. Lipót és fiai az osztrák és spanyol birtokok-

[347] A bevett jelölés szerint 1687.: II. tc. Ugyanakkor formailag Molnár Kálmán utalása a helyes, mert az 1687. évi pozsonyi országgyűlés 1688 januárjáig tartott, az azon megszavazott törvényeket pedig az uralkodó 1688. január 25-én szentesítette.

[348] Lásd az előző jegyzetet.

ban való utódlás kérdését titkos szerződéssel még 1703-ban úgy rendezték, hogy a trónutódlás a család nőtagjait is megilleti; ez azonban természetesen Magyarországra nem vonatkozott. 1715-ben – tehát az osztrák pragmatica sanctio kihirdetése után két évvel – III. Károly még olyan magyar törvényt szentesített, mely elismeri és hangsúlyozza a fiág kihalása esetére a szabad királyválasztás jogának feléledését.

A horvát rendek, hogy kedveskedjenek az udvarnak, már 1712-ben határozatilag kimondották, hogy az uralkodó család fiágának magvaszakadása esetére elismerik a nőág trónöröklési jogát is. Ez az alkotmányba ütköző határozat – mint jogilag érvénytelen – jogi következményeket nem vont maga után.

Osztrák pragmatica sanctio: III. Károly 1713-ban nyilvánosságra hozta az 1703-i titkos szerződés (pactum mutuae successionis) rendelkezéseit, mellyel patrimoniális fejedelmi hatalma alapján a Habsburg-ház nőágaira is kiterjesztette a trónöröklést, de csak a Habsburg-ház patrimoniális uralma alatt állott országokra nézve. Ezt az örökös országok és tartományok rendi gyűlései tudomásul vették és elismerték.

Erdéllyel külön fogadtatta el az udvar a nőági öröklési rendet 1722-ben, 3 hónappal a magyar előtt. Erdély a magyar trónöröklési törvénytől tartalmilag is eltérő osztrák pragmatica sanctiot fogadta el, de 1744-ben kimondták, hogy a magyar pr[agmatica] s[anctio] érvényes Erdélyre is.

A magyar pragmatica sanctio

Magyarországon a trónöröklés jogának a Habsburg-ház egyes nőágaira való kiterjesztését az országgyűlés 1722. VI. 30-i ülésén fogadta el; ez mint 1723:1. és 2. tc. cikkelyeztetett be.

Eszerint a trónöröklés rendje (ordo successionis):
- I. főág: III. Károly fiágának magvaszakadása esetén az ő leányai, s ezek mindkét nembeli utódai örökölnek;
- II. főág: I. József leányai s ezek mindkét nemű utódai;
- III. főág: I. Lipót leányai s ezek mindkét nemű utódai.

A három nőág kihalása esetén visszaszáll a nemzetre a szabad királyválasztás joga.

A főágakon belül az elsőszülöttség rendjét követő ági öröklési rend érvényesül: az öröklésre hivatott első ág az utolsó trónbirtokos ága, vagyis az ő leszármazói. Első ágbeliek hiányában következik a második ág (az atyai ág): az utolsó trónbirtokos atyjától leszármazók, vagyis az utolsó trónbirtokos testvérei és ezek leszármazói. Második ágbeliek hiányában a harmadik ág (nagyatyai ág) kerül sorra: az utolsó trónbirtokos nagybátyjai és ezek leszármazói, és így tovább.

Képviseleti elv (reprezentáció) = soron következő trónörökös kiesése esetén annak bármely távoli lemenője kiesett felmenője helyébe lép, s annak jogát érvényesítve, az oldalágat megelőzi.

Továbbra is fenntartja a pragmatica sanctio a magyar alkotmányban már rendszeresen érvényesült elvet: a vegyes ági öröklés rendjét, mely szerint ugyanazon főágon belül a férfiak megelőzik a nőket; de ha egy főág fiágon kihal, úgy az ágiság rendje szerint legközelebbi nő kerül a trónra, aki mintegy fiúsított leány, ismét a fiági rend szerint származtatja tovább a trónt.

Így III. Károly fiúutódok nélkül halván el, utána leánya: Mária Terézia lépett a trónra, aki őse a férjével: Lotharingiai Ferenccel alapított Habsburg-Lotharingiai háznak. Ebben a fiág teljes kihalásáig a tiszta fiági öröklési rend érvényesül.

A trónöröklési képesség

A pragmatica sanctio szerint személyi trónöröklési kellékek:

1. III. Károly, I. József vagy I. Lipót ágyékából való, azaz vérbeli leszármazás; örökbefogadott gyermeknek nincs trónöröklési joga;
2. törvényes leszármazás: nincs trónöröklési joga a házasságon kívül született gyermeknek, még ha törvényesítik is;
3. r[ómai] kat[olikus] valláshoz tartozás; itt elég, ha trónra jutásának pillanatában kat[olikus], s egész uralkodása alatt annak kell maradnia;
4. osztrák főhercegi vagy főhercegnői minőség; ennek tekintendő, aki a családfő beleegyezésével kötött, egyenrangú házasságból származik. Ennek elfogadásával a magyar törvényhozás önálló rendelkezéseit vette át. Egyenrangú házasság pedig az, melynél az osztrák főherceggel, főhercegnővel házasságra lépő fél valamely valósággal uralkodó vagy 1815 óta öröklési alapon uralkodott keresztény európai család tagja, vagy pedig egyenjogúnak elismert német birodalmi főnemes család tagja.

Különbségek a magyar és osztrák pragmatica sanctio között:

1. az osztrák pr[agmatica] s[anctio] családfői rendelkezés,[349] a magyar alkotmányos törvény
2. a magyarban alkotmánybiztosítékok is vannak: ki van kötve, hogy minden fejedelem koronázásakor kir[ályi] hitlevél által és esküvel is biztosítani fogja a nemzetet az ország jogainak, szabadságainak, törvényeinek megtartásáról;
3. a magyar pr[agmatica] s[anctio] csak a 3 főágra biztosítja a trónöröklés jogát, az osztrák a család távolabbi ágaiból leszármazóknak is;
4. a magyar pr[agmatica] s[anctio] szerint a főágak kihalásával visszaszáll a nemzetre a szabad királyválasztás joga, az osztrákban erről nincs említés.

[349] Lásd az 1839. február 3-i *Kaiserlich Oesterreichische Familien-Statut*ot, szokásos elnevezéssel: Habsburg-házitörvény vagy röviden *Hausgesetz*.

A trónöröklés jogi természete

A trónöröklési rend a legelső állami tisztség betöltéséről gondoskodik; ezért a magánjogi öröklés szabályai itt semmiféle vonatkozásban nem érvényesülnek. Az utód az ő királyi hatalmát nem az elől hagyatékából örökli, hanem a törvény által megjelölt időpontban és a törvény értelmében, mint állami szerv megkezdi a rábízott államhatalmi funkció gyakorlását.

A király magánvagyonában örökölhet más, mint aki a trónon következik, s örökölhetnek sokan, míg a trón egységesen és oszthatatlanul száll át a törvény szerinti utódra. A magánjog továbbá nem ismer élő személy utáni öröklést, a trón ellenben az elől lemondása után, már annak életében a trónörökösre száll át.

A királyi hatalmat minden magyar király közvetlenül a nemzettől kapja, átszállása az elől akaratától független.

A koronázás

A király jogállása a koronázás előtt

A királyválasztások korában a koronázás határidejéről nem kellett rendelkezés, mert a királynak is érdekében állott királyi hatalmát a koronázással mielőbb biztos alapra fektetni. Az örökös királyság idején azonban már lehetségessé vált a halogatás, hogy a trónra lépő új király kitérjen a nemzet jogainak hitlevélbeli és esküvel való biztosítása elől. II. József 10 évig koronázatlanul uralkodott; ezért az 1791:3. tc.[350] értelmében a király köteles magát a trón megüresedésétől számított 6 hónapon belül törvényesen megkoronáztatni.

Jogköre a koronázás előtt: a trón megüresedésének pillanatában – az örökös királyság természetének megfelelően – az utód az elől helyébe lép; de törvényes királlyá (rex legitimus) csak a megkoronázásával válik, addig csak örökös király (rex hereditarius). Jogköre a végrehajtás, kormányzás terére van korlátozva; nem szentesíthet törvényt, jogalkotó kir. rendeletet nem adhat ki, privilégiumokat nem adományozhat, kegyelmezési jogával nem élhet, a főkegyúri jogot nem gyakorolhatja és nem illeti meg az apostoli cím.

Úgy a király, mint az országgyűlés köteles gondoskodni a 6 hónapon belüli koronázásról. Kezdeményező az országgyűlés: ő állapítja meg, hogy a trónöröklési törvény szerint ki van soron, s ő köteles a soron levőt felhívni a koronázásra. Amíg ez meg nem történt, a király nem lehet késedelemben, kivéve, ha az országgyűlés működését ő teszi lehetetlenné, pl. nem hívja össze.

a) Ha az országgyűlés vonakodnék a magát szokásszerűen megkoronáztatni kívánó királyt a megjelölt határidőn belül megkoronázni, államcsínyt követne el;

[350] A hagyományos jelölés szerint: 1790/91. évi III. tc.

b) ha pedig az országgyűlés felkérése ellenére a király vonakodnék magát a törvényes határidőn belül megkoronáztatni, ezt az országgyűlés hallgatólagos lemondásnak minősíti, s felhívja koronázásra a soron következő váramányost. A 6 hónap leteltével a király legfeljebb tényleges, de nem jogi uralmat gyakorol, a polgárok jogi engedelmességgel nem tartoznak. Kivétel a vis major esete, melynek fennforgását az országgyűlés hivatott megállapítani.

A koronázás alkotmányjogi jelentősége

A koronázás közjogi jelentősége a következőkben nyilvánul:

1. jelképes kifejezője annak az alkotmányjogi alaptételnek, hogy Magyarországon minden jog forrása a nemzet; hogy a király hatalma átruházott hatalom, melyet a nemzet éppen a koronázással ruház át; hogy nem magán-, hanem közhatalom, mely a nemzet érdekében gyakorlandó; hogy a király hatalma alkotmányos hatalom, mert a királyt csak annyi hatalom illeti, amennyit a nemzet átruházott; hogy a király nemzetszerv, akit jogok és kötelességek csak ebben a minőségében illetnek és terhelnek;
2. kifejezője az állam egységének, mert a koronázás egységes aktusa a szent korona összes tagjai feletti egységes főhatalom átszállását közvetíti;
3. kifejezője a magyar állam függetlenségének, különösen az osztrák császári hatalommal szemben;
4. kifejezi a király és a nemzet elválaszthatatlan és felbonthatatlan összeolvadását;
5. a koronázás keretében kiadott hitlevél és eskü az alkotmány szubjektív biztosítékát jelenti; végül
6. a koronázás által lesz az örökös királyból törvényes király (rex legitimus), aki a koronázás előtti korlátolt jogkör helyett már az alkotmányos jogkör teljességét bírja.

Több precedens által kialakult alkotmányjogi szabály, hogy magyar királyt érvényesen koronázni csak a szent koronával lehet, állandóan ható vis major esetét kivéve.

A koronázás előkészítése és lefolyása

A koronázásnak országgyűlésileg kell történnie, vagyis mindig az országgyűlésre összesereglett nemzet koronáz. Az országgyűlésnek erre irányuló tevékenysége végrehajtási tevékenység, tehát szorosan a törvényekhez van kötve: meg kell vizsgálnia, hogy ki van soron az uralkodásban, s hogy a soron levőben megvannak-e a törvényes személyi kellékek. További fontos teendője a hitlevél és eskü tervezetének megszövegezése.

A koronázás egységes közjogi cselekményének 3 lényeges mozzanata van, éspedig időbeli sorrendben: a hitlevél kiadása, a koronázási szertartás és az alkotmánybiztosító eskü letétele.

1. A királyi hitlevél

A kir. hitlevél történelmi előzménye az volt, hogy az Árpádok alatt a trónralépő új király gyakran megerősítette elődjének törvényeit és rendelkezéseit, minthogy akkor még nem alakult ki az az alkotmányjogi elv, hogy a király közjogi személye nem hal meg, tehát őt elődjének törvényei, rendelkezései, ígéretei is kötelezik. Ezt a célt szolgálta II. Endre Aranybullája is.

A későbbi hitlevelek első történelmi nyomát azonban csak III. Endre idejében találjuk meg, akivel megválasztása és megkoronázása előtt tárgyalások folytak az ország szabadságainak biztosítása céljából, s ennek eredményeként a király megkoronáztatásakor a nemesek és egyházak szabadságát írásban biztosította.

I. József óta lényegében nem változott a kir. hitlevél tartalma:
- 1. cikk: A király ígéri, hogy szentül és sértetlenül megtartandja az ország jogait, alkotmányát, törvényes függetlenségét, szabadságát, törvényesen fennálló szabadalmait, kiváltságait, törvényszerű szokásait és területi épségét, továbbá a törvényeket úgy, amint azokat a király és az országgyűlés közös megegyezéssel megállapítják (revíziós záradék);
- 2. cikk: ígéri, hogy a szent koronát az országban fogja tartani és őriztetni;
- 3. cikk: az ország mindazon részeit, amelyek már visszaszereztettek, s amelyek ezután fognak visszaszereztetni, az országhoz visszakapcsolja;
- 4. cikk: elismeri, hogy ha a pragmatica sanctio szerint trónöröklésre jogosult ágak kihalnának, a szabad királyválasztás joga visszaszáll az országra; és
- 5. cikk: valahányszor a jövőben ilyen koronázás Magyarországban országgyűlésileg teljesítendő, a koronázandó örökös királyok kötelesek lesznek ezen hitlevélbeli biztosítások elfogadását előre bocsátani és erre esküt tenni.

Bár a hitlevél szövege 1688-tól állandósult, azt minden koronázáskor az országgyűlés újra szövegezi. A változtatások szempontjából a hitlevél tartalma 3 csoportra osztható:
a) mellőzhetetlen a régi szöveg megváltoztatása, ha a hitlevélben foglalt valamelyik alkotmánytételt alkotmányosan az előző király idejében megváltoztatták, pl. IV. Károly hitlevelébe fel kellett venni – az 1868:30. tc. rendelkezésére – a társországok alkotmányának külön biztosítását;
b) lehetséges a változtatás a király és az országgyűlés közös egyetértésével minden olyan vonatkozásban, mellyel alkotmányunknak már meglévő valamely tételét kívánják újonnan kiemelni a hitlevél szövegében (pl. I. Ferenc hitlevelében a koronázás határidejét); és
c) elvileg kizárt a szövegbe bármilyen alkotmányjogi újítást (reformot) felvenni, mert a király még megkoronáztatása előtt adja ki, amikor még nincs törvényszentesítési joga (a koronázás után cikkelyezik be), tehát a fennálló jogot meg nem változtatja. Ha az alkotmány reformja szükséges, azt a koronázás után, a törvényhozás rendes útján kell végrehajtani.

Nem lehet tehát a hitlevél kibővítése révén a királytól alkotmányjogi engedményeket kicsikarni, vagy éppen azok megtagadása esetén a királyt törvényileg biztosított trónöröklési jogától elütni. A király csak az érvényben levő alkotmány biztosítására köteles.

2. A koronázás lefolyása

Miután az országgyűlés a trónöröklési törvények alapján megállapította, hogy kit kell királlyá koronáznia, küldöttségileg felkéri a koronázandót, hogy magát megkoronázni engedje. Rendszerint ugyanaz a küldöttség adja át a hitlevél és eskü tervezetét is. A küldöttség szónoka – ősi szokás szerint – a hercegprímás. A hitlevél és eskü szövegét a király a M. E-nek[351] adja át, s kijelenti, hogy ezekre vonatkozó elhatározását később fogja közölni.

Megfelelő idő után az országgyűlés két háza együttes ülést tart, hogy a király válaszát átvegye. A két ház tagjai testületileg a király elé járulnak, aki kijelenti, hogy a hitlevelet elfogadta, s a hercegprímásnak adja át becikkelyezés végett.

A koronázást a katholikus egyház szertartásai szerint a hercegprímás végzi (akadályoztatása esetén a kalocsai érsek vagy más magyar püspök).

Fő aktusai:

1. az igazságosság és béke esküje (juramentum justitiae et pacis); ezt a király a főoltár előtt térdelve, két kezét a hercegprímás által eléje tartott evangéliumra téve teszi le; ebben ígéri, hogy Isten egyházának békéjét és törvényeit megtartandja, az egyház főpapjai iránt kellő tiszteletet fog tanúsítani, s az egyház jogait sértetlenül megőrzi. Ezt – szemben az alkotmánybiztosító esküvel – egyházi eskünek is nevezzük; alkotmányjogi jelentősége nincs.
2. Eskü után a hercegprímás szentelt olajjal megkeni a király jobb csuklóját, jobb karcsuklóját és vállközét, majd vállaira terítik Szt. István palástját.
3. A koronázási mise közben a hercegprímás átadja a királyi jelvényeket (traditio insignium): Szt. István kardját, mellyel a király a nép felé fordulva megteszi a szokásos keresztvágásokat annak jelképéül, hogy az egyházat bárhonnan jövő támadással szemben megoltalmazza. Az epistola és evangélium[352] között teszi a király fejére a szent koronát a nádor (nádori teendőkkel megbízott országgyűlési tag)[353] és a hercegprímás, s utóbbi nyújtja át a jogart és az országalmát. – Ezután következik a királyné megkoronázása: a veszprémi püspök – mint a királyné kancellárja – helyezi a házi koronát a királyné fejére. A szent koronával a nádorhelyettes és a hercegprímás csak a királyné jobb vállát érinti.
4. Mise után koronázási gyalogmenetben kíséretével egy másik templomba megy s ott aranysarkantyús vitézeket avat.

[351] M.E. = miniszterelnök.
[352] Magyar nyelvű katolikus egyházi énekek.
[353] Miután 1848 után nem töltötték be a nádori tisztséget, a gyakorlat szerint e feladatot a miniszterelnök látta el.

5. Az alkotmánybiztosító (dekretális) esküt a szabad ég alatt készített esküemelvényen teszi le, fején a koronával, vállán Szt. István palástjával, kezében a jogarral és országalmával. Az eskümintát a hercegprímás olvassa, s a király jobbjának három ujját az ég felé emelve, baljában az eskükeresztet tartva teszi le az esküt. A nádorhelyettes háromszor kiáltja: Éljen a király!
6. Ezután koronázási lovasmenetben a király kíséretével a koronázási dombhoz indul, s azon Szt. István kardjával 1-1 vágást tesz a világ négy égtája felé, jelképezvén, hogy az országot bármely irányból jövő támadás ellen megvédelmezi.
7. Ezt követi a koronázási díszebéd, melyen a kiszászlósok jelképes asztali szolgálatokat végeznek.

A koronázás helye az Árpádok és vegyesházbeli királyok idejében rendszerint Székesfehérvár volt, a Habsburgok idején rendszerint Pozsony; az 1848:4. tc. óta Pest, illetve ennek Budával egyesítése után (1872:36. tc.) Budapest székesfőváros.

3. A koronázási eskü

Koronázási eskü letétele a királyság megalapítása óta szokásos, de eleinte valószínűleg csak egyházi jellege volt. II. Endre azonban koronáztatásakor már arra is megesküdött, hogy az ország jogait és a korona tekintélyét sértetlenül fenntartandja. Ilyen alkotmánybiztosító esküt tettek utódai is, s épp ezzel vált a koronázás maga is egyházi szertartásból alkotmányjogi aktussá.

I. Józseftől kezdve az eskü szövege is – mint a hitlevélé – főbb pontjaiban változatlan, de ezt is, mint a hitlevelet, minden koronázáskor az országgyűlés újra szövegezi. Lényege: a király esküszik, hogy az ország lakosait jogaikban, kiváltságaikban, szabadságukban, törvényeikben és szokásaikban megtartandja, mindenkinek igazságot szolgáltat, sértetlenül fenntartandja az ország függetlenségét, területi épségét és alkotmányát, s megteszi mindazt, amit országainak közjavára és dicsőségére igazságosan megtehet.

A szent korona őrzése

Minthogy királyt érvényesen koronázni csak a szent koronával lehet, a korona és a hozzá tartozó drágaságok őrzéséről törvényeink hosszú sora intézkedik.

Nagy Lajosig a székesfehérvári koronázó templomban őrizte az ottani káptalan prépostja; az őrkanonok csúnya bűntette után (1349)[354] a király Visegrádon őriztette.

Országos üggyé az 1464:2. tc. tette a sz[ent] korona őrzését, elrendelvén, hogy a király a koronát az országgyűlés hozzájárulásával, a szokott helyen, alkalmas személyek-

[354] A hagyomány szerint János székesfehérvári őrkanonok 1349-ben megfosztotta ékszereitől a sírboltban nyugvó Károly Róbert holttestét.

kel őriztesse; 1492 óta a főpapok és bárók közül választott egyének őrizték Visegrádon. 1608 óta a korona őrzési helye Pozsony, 1791 óta Buda.

1500:23. tc.: a korona őrzésére a király és az országgyűlés válasszanak két világi koronaőrt, akik az 1608. [évi] koronázás előtti 4. tc. értelmében csak született magyar honfiak lehetnek. E tc. szerint a koronaőrök még királyi koronaőrök voltak, mert az országgyűlés 4 jelöltje közül a király nevezett ki kettőt; az 1625:25. tc. szerint azonban már országos koronaőrök: a király négy jelöltje közül az országgyűlés választ.

Jelenleg a koronaőr választása úgy történik, hogy a király (államfő) négy érdemes, világi, született magyar honost jelöl, éspedig két katholikust és két protestánst. Ezek közül az országgyűlés két háza együttes ülésben választ úgy, hogy az egyik koronaőr katholikus, a másik protestáns legyen. A megválasztott koronaőrt a király megerősíti, az országgyűlés előtt esküt tesz, s a megválasztást törvénybe iktatják.

1871-ben a korona őrzésére állandó katonai testületet: a m[agyar] kir[ályi] koronaőrséget létesítették.

Újabban a korona és a többi klenódiumok[355] őrzésének kérdését az 1928:25. tc. szabályozza. Eszerint az országos koronaőrök jogaikat a minisztériummal egyetértésben, a törvény rendelkezései szerint gyakorolják. A minisztérium hatóságát a M. E. érvényesíti; ha ő a szent korona és a hozzátartozó drágaságok biztonsága érdekében a koronaőrök intézkedésein felül még intézkedéseket vagy eljárást tartana szükségesnek, a koronaőröket a szükséges tennivalókra felhívja, amennyiben pedig az veszélyes késedelemmel járna, a halaszthatatlan intézkedéseket maga foganatosítja. Ezek azonban csak az indokolt szükség tartamára maradnak hatályban, s azokról – megtételükkel egyidejűleg – a koronaőröket értesíteni kell, s az országgyűlésnek haladéktalanul jelentést kell tenni. A koronaőrök a felhívás vagy intézkedés ellen felszólalhatnak; ha az ellentétet így nem sikerül eloszlatni, az országgyűlés határoz. Ennek megtörténtéig a vitás kérdés függőben kell tartani, kivéve, ha ebből a szent koronára közvetlen veszély származnék.

A koronaőri állás megüresedése esetén annak betöltése iránt haladéktalanul kell intézkedni. Az országos koronaőr lakóhelyének minden változását és hosszabb távollét esetén tartózkodási helyét, s ennek változását a M. E-nek bejelenti. Gondviselésük tárgyai a szent korona és a koronázási jelvények: a királyi pálca (jogar), országalma, koronázási palást és kard. Ezeket Budapesten, a kir[ályi] várpalotának erre a célra rendelt páncélkamrájában, a koronaőrség állandó őrállása mellett kell őrizni.

A sz[en]t koronát és hozzátartozó drágaságokat csak a következő célokból lehet kivinni: a koronázási szertartáshoz, fenyegető veszély és szükség esetén, biztonságuk, épségük megőrzésére, törvényes szemlékhez, országgyűlésileg megállapított országos szertartásokhoz, és tudományos kutatás előmozdítása céljából.

A páncélkamra felnyitásáról állami jegyzőkönyvet kell készíteni. A páncélkamrába csak azok léphetnek be, akiket az országgyűlés vagy a minisztérium kijelölt, meghív, s ezt az okmányt a M. E. és legalább az egyik koronaőr láttamozza.

[355] Klenódium = ereklye, itt a Szent Koronán kívüli többi koronaékszerre való utalás.

A páncélkamra három zárpárjának eredeti kulcsai közül a felső a M.E-öt, a középső és alsó a koronaőröket illeti. A kulcsok másodpéldányait a központi állampénztár egyik kijelölt páncélszekrényében kell őrizni.

A király helyettesei

A királyság megalapítása után az állami élet összes ágait a király személyesen, királyi tisztviselőinek támogatásával látta el (az állami tisztviselőket ezért a legújabb időkig kir. tisztviselőknek nevezték), de ezek nem tekinthetők a király helyetteseinek, törvényben körülírt saját ügykörük van.

Az állami szervezet teljes kiépítése után az államhatalmi tevékenység megoszlott a nemzet és a király között. A király teendői két csoportra oszlottak:

1. csak személyesen végezhető funkciók, melyek közül fontosabbak: a törvényszentesítési, kegyelmezési, nemességadományozási jog;
2. helyettes útján is intézhető funkciók: az országgyűlés megnyitása és berekesztése, a fő felügyeleti jog gyakorlása (pl. a protestánsok zsinatainál) és képviselet ünnepélyes alkalmakkor, pl. sub auspiciis regis[356] doktorrá avatásnál.

Ilyenkor a király személyének képviseletére királyi biztost alkalmaz; ennek kirendelése azonban csak esetenkint, állandó jelleg nélkül történhetik, s csak ott, ahol ezt alkotmányunk szelleme, vagy konkrét jogszabály megengedik. Nem nevezhető ki azonban teljhatalmú kir. biztos, mert ilyen szervet az alkotmány nem ismer, a magyar államban teljhatalommal csak a törvényhozás rendelkezik. Ilyen kinevezés tehát hatalmi túlkapásnak, illetve államcsínynek tekintendő.

A királyi teendők végzésében tartósan akadályozott király intézményes helyettesítésére a nádor és kormányzó intézménye szolgált.

A nádor

A nádor (palatinus) jogkörét a nádori cikkek (1485:1-12. tc.), s az ezt kiegészítő törvények és szokásjog szabályozzák. Ezek szerint a nádor jogköre 3 csoportban tárgyalható:

1. a nádor rendes hatásköre,
2. a nádor, mint királyi helytartó jogköre,
3. a nádor, mint gyámkormányzó jogköre.

A nádor rendes hatásköre: összehívja a királyválasztó országgyűlést, ott az első szavazat őt illeti, s a koronázásnál ő teszi a hercegprímással együtt a király fejére a koronát; az ország főkapitánya; pártvillongások kiegyenlítése, zavargások elfojtása; közbenjáró a király és a nemzet között; ő hallgatja meg a külföldi követeket, ha a király elmulaszta-

[356] Annyi mint „a király égisze (vagy védnöksége) alatt", azaz a király nevében történő kitüntetéses doktorrá avatás.

ná; kieszközli a birtokadományozás körüli panaszok megvizsgálását és elintézését; az ország legfelső bírája, a kunoknak és Dalmáciának bírája, a király után a legnagyobb tisztség az országban.

A nádori szék betöltése országgyűlésileg történik. A nádorválasztó országgyűlést a király, ennek akadályoztatása vagy mulasztása esetén az országbíró vagy a tárnokmester köteles összehívni; per analogiam mindezek akadályoztatása vagy mulasztása esetén a többi zászlósurak. – A választás a két ház együttes ülésén, a király jelölése alapján történt.

A felelős minisztérium létesítése után az 1867:7. tc. elrendelte, hogy mindaddig, amíg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg törvény által újonnan szabályozva nem lesz, a nádorválasztás elhalasztatik.

A nádor mint királyi helytartó helyettesíti a királyt annak az országból való távolléte esetén (1485:10. tc.). Ilyen minőségben teljes királyi jogkört gyakorol, kivéve:

a) a kegyelmezés jogát,
b) a birtokadományozást 32 jobbágytelken felül, és
c) nem gyakorolhatja a király személyének fenntartott jogokat.

Az 1848:3. tc. szerint a nádor a törvényhozó hatalomban a királyt egyáltalán nem helyettesítheti, hanem csupán a végrehajtó hatalmat gyakorolja, s azt is megszorításokkal.

Az 1867:7. tc. végül kimondja, hogy a király távollétében is személyesen, magyar minisztériuma által gyakorolja a végrehajtó hatalmat. Ezzel a nádor királyi helytartói jogköre megszűnt.

A nádor mint gyámkormányzó a király kiskorúsága idején kormányozta az országot. A teljes királyi jogkört, megszorítás nélkül gyakorolta. Minthogy az 1867:7. tc. szerint a nádori szék további rendelkezésig betöltetlen marad, ettől kezdve nem volt gondoskodás arról, ki legyen a gyámkormányzó a király kiskorúsága vagy egyéb vis major miatti akadályoztatása esetén. Alkotmányunk alapelvei értelmében ilyenkor az országgyűlés hivatott a gyámkormányzó kijelölésére.

A kormányzó

A kormányzó nem tartozik az államélet rendes szervei közé, nincs olyan közjogi szabály, mely bizonyos esetre kormányzó választását írná elő. Történelmünk tanúsága szerint az országgyűlés olyankor választ kormányzót, amikor a nemzetnek a királlyal való kapcsolata belső vagy külső zavaró körülmények (forradalom vagy idegen beavatkozás) folytán megszakad. Ilyenkor a kormányzó feladata: az államfői teendőknek a megállapított korlátok között való ideiglenes ellátása. Jogkörét esetről-esetre törvény állapítja meg.

Különbség a kormányzó és gyámkormányzó között: a kormányzó nem a király személyét, hanem a személytelen királyi szervet helyettesíti: az ellátatlanul maradt államfői teendőket a király személyével való minden kapcsolat nélkül látja el.

Az I. világháború szerencsétlen befejezése után lehetetlenné vált, hogy a koronás király alkotmányos királyi jogait gyakorolja; ezért ideiglenes (provizórikus) megoldásról

kellett gondoskodni; ennek a közjogi provizóriumnak két sarkpontja a nemzetgyűlés és a kormányzó lett.

1920:1. tc. 12.§ szerint a nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és annak alapján az államfő tisztét tényleg átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ.

Ha a kormányzói tiszt e végleges rendezés előtt üresedik meg, a kormányzót – az 1926:22. tc. szerint – az országgyűlés két háza együttes ülésben választja meg. Az 1937:19. tc. értelmében a kormányzót utódajánlási jog illette. Az ajánlásban 3 nagykorú magyar állampolgárt kellett megnevezni, de az országgyűlés mást is választhatott. (Nem jelölés volt ez, hanem csak ajánlás.) Ugyan[ezen] törvény széküresedés idejére országtanács létesítését rendeli el (tagjai: a M.E., a két ház elnöke, a hercegprímás, a Kúria és a Közig[azgatási] Bíróság elnöke és a honvéd vezérkar főnöke). Az 1942:2. tc. pedig kormányzóhelyettesi intézményt létesített a kormányzói hatalom gyakorlására, széküresedés, a kormányzó tartós betegsége, távolléte vagy más akadályoztatása esetére.

A kormányzóhelyettest az országgyűlés „a kormányzó kívánságára" együttes ülésében választja; a kormányzó legfeljebb 3 személyt ajánlhat, s az országgyűlés csak arról dönthetett, elfogadja-e a jelöltet kormányzóhelyettesül vagy nem. Az országgyűlés szabadon csak akkor választhatott, ha a kormányzó a helyettes választását kezdeményező iratában nem élt jelölési jogával.

A kormányzó jogköre: elvben a királyi hatalomban foglalt jogok alkotmányos gyakorlása illette. Korlátozások:

1. törvényszentesítési joga nincs; a törvényalkotási célzattal elfogadott országos határozatokat a kormányzó 6 hónap alatt kihirdetési záradékkal és aláírásával látja el, de ennek elrendelése előtt a határozatot újabb megfontolás végett visszaküldheti az országgyűlésnek. Ha ez azt változatlanul fenntartja, vagy a kormányzó módosításait csak részben fogadja el, a kormányzó az országos határozatot a hozzáérkezéstől számított újabb 6 hónap alatt még egyszer visszaküldheti az országgyűlésnek újabb megfontolás végett. A harmadízben eléje terjesztett országos határozatot azonban már 15 nap alatt kihirdetni köteles.
2. Az országgyűlés feloszlatásának és elnapolásának joga a kormányzót ugyanolyan terjedelemben illette, mint a királyt (1933:23. tc.); feloszlatás esetén azonban gondoskodnia kellett, hogy az országgyűlés 3 hónapon belül összeülhessen (1848:3. tc.). Az elnapolás joga az 1920:17. tc. szerint legfeljebb 30 napi időtartamra illette meg; ezt a korlátozást azonban az 1933:23. tc. megszüntette.
3. Hadüzenethez, békekötéshez, valamint a hadseregnek az ország határán kívül való alkalmazásához az országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges. Közvetlen fenyegető veszély esetén – a kormány egyetemleges felelőssége mellett – elrendelhette a hadseregnek az ország határain kívül alkalmazását, de haladék nélkül az országgyűlés utólagos hozzájárulását kellett kérnie.

4. A végrehajtó hatalmat az országgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolta. Minden rendelkezés csak úgy érvényes, ha az illetékes miniszter ellenjegyezte.
5. A főkegyúri jogot nem gyakorolhatja.
6. Általános kegyelmet adhat, de csak törvény adhat kegyelmet miniszteréknek és a legfőbb állami számvevőszék elnökének.
7. Személye sérthetetlen, de az alkotmány vagy a törvény megszegése esetében az országgyűlés felelősségre vonhatta (1920:1. tc.); e rendelkezést azonban az 1937:19. tc. hatályon kívül helyezte.

Az 1946:1. tc. szerint a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályok hatályukat vesztették.

Ifjabb király és megkoronázott trónörökös

Az Árpádok, majd az első Habsburgok korában szokásossá vált, hogy a király még életében megkoronáztatta utódját, hogy részére a trónt biztosítsa. Az Árpádok idején ez az ún. ifjabb király a neki átadott országrészben valóban gyakorolta is a királyi hatalmat, ami az állam egységének megbomlására vezetett. A Habsburgok idején a megkoronázott trónörökös azonban már nem gyakorolhatott királyi hatalmat: alkotmánybiztosító esküt tesz, s hitlevelet is ad ki, de ennek utolsó (VI.) pontjában ígéretet tett, hogy elődje életében a király és az országgyűlés beleegyezése nélkül az ország kormányzásába semmiképpen nem avatkozik. A koronázáskor kiadott hitlevelét csak azután cikkelyezték be, miután a trónt tényleg elfoglalta.

A trónlemondás

A király halálán kívül a trón megüresedhetik a király lemondásával is. Ez történhetik kifejezetten: lemondó nyilatkozattal, vagy megállapítható a meg nem koronázott király konkludens magatartásából is.

A trónlemondó nyilatkozat kellékei:
1. határozottnak kell lennie; határozatlansága miatt nem volt a trónról való lemondásnak tekinthető IV. Károly 1918. nov. 13-i nyilatkozata, mely szerint az állami ügyek vitelében való minden részvételéről lemond;
2. feltétlennek kell lennie, de időhatározást tartalmazhat;
3. csak a királyi hatalom teljességéről, de nem annak gyakorlásáról lehet lemondani; és
4. miniszteri ellenjegyzéssel kell ellátva lennie (1848:3. tc.).

A lemondás szabályai 1867-ig törvényesen nem voltak körül írva; szükségessége ennek csak akkor merült fel, amikor V. Ferdinánd királynak a trónról és Ferenc Károly

főhercegnek a trónöröklésről való lemondása (1848-ban, Ferenc József javára), alkotmányjogunk alapelveinek figyelmen kívül hagyásával történt meg, amennyiben:

a) általánosságban, illetve csak ausztriai császárságról szóltak, Magyarország külön megemlítése nélkül; és

b) az országgyűléssel tárgyalás, elfogadás és törvénybeiktatás végett annak idején nem közöltettek.

Ezért az országgyűlés nyomban az alkotmányosság helyreállítása után ünnepélyes óvást tett, s az 1867:3. tc. a jövőre nézve megállapította, hogy minden ezután bekövetkezhető trónlemondás csupán Magyarország külön megemlítése, s a magyar országgyűlés külön értesítése mellett, s ennek „hozzájárulásával" történhetik.

A törvényben említett „hozzájárulás" voltaképpen tudomásulvételt jelent. A királynak joga van lemondani, s az országgyűlés szerepe csak arra szorítkozhatik, hogy megvizsgálja: a nyilatkozat határozott, feltétlen és fenntartás nélküli lemondást tartalmaz-e, valóban a királytól származik-e, s nem volt-e a nyilatkozatot tevő király akaratelhatározásának szabadsága jogellenesen korlátozva. Ha e szempontokból kifogás alá nem esik a nyilatkozat, az országgyűlés a lemondást tudomásul venni köteles, mert a lemondás a király egyoldalú ténye.

Ha a trónöröklési törvény alapján trónra lépő király vonakodik magát megkoronáztatni a 6 hónapos határidőn belül, az országgyűlés – vis major esetétől eltekintve – ezt köteles a trónról való lemondásnak tekinteni, s a koronázást a következő trónvárományosnak felajánlani.

Le lehet mondani a trónvárományosi jogról is; ennek is határozottnak és feltétlennek kell lennie. Meg is foszthatók továbbá trónvárományosi joguktól: ha a trónöröklési rendet a koronás király által szentesített újabb törvény módosítja; ugyanígy egyes trónvárományosok is, méltatlanság okából, de ugyancsak a törvényhozás hozzájárulásával.

A pragmatica sanctio jogi természete

A magyar pragmatica sanctionak nevezett 1723:1., 2. és 3. tc. hármas tartalma: megállapítja

– a trónöröklés jogát és rendjét,
– a trónöröklés feltételeit, és
– az Ausztriával való viszonyt.

1. A trónöröklés jogát és rendjét már tárgyaltuk (lásd 250-253. old.). Erre nézve hangsúlyozandó, hogy a Ferenc Ferdinánd morganatikus házasságával[357] kapcsolatos

[357] A Habsburg-házitörvény szerinti nem egyenrangú házasság, amely ugyan törvényes volt, de a nem egyenrangú házastárs nem osztozott a másik házastárs jogaiban, az ilyen házasságból származó gyermekek pedig nem örökölték az uralkodói vagy a főhercegi címet, illetve tisztséget.

nyilatkozatát becikkelyező 1900:24. tc. kiemeli, hogy a trónöröklésnek az 1723:1. és 2. tc-ben foglalt szabályozása úgy keletkezésére, mint feltételeire és tartalmára teljesen önálló, tehát független az osztrák pr[agmatica] sanctiotól.
2. A trónöröklés feltétele, hogy a trónra lépő király magát szabályszerűen megkoronáztassa, s az alkotmányt hitlevél és eskü által biztosítsa.
3. Az Ausztriával való viszonyra nézve előírja, hogy Magyarország és az osztrák örökös tartományok feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul (indivisibiliter et inseparabiliter), kölcsönösen és együttesen (invicem et insimul) birtoklandók. Ez tartós kapcsolatba hozta Magyarországot Ausztriával, s maga után vonta a két ország kölcsönös védelmi kötelezettségét, amint ezt az 1867:12. tc. hitelesen megállapította.

Deák Ferenc a pr[agmatica] s[anctio] jogi jellegére nézve különböztet:
a) az együtt birtokláson alapuló kölcsönös védelmet Magyarország és az osztrák örökös tartományok közti szerződésre, tehát nemzetközi szerződésre alapítja,
b) minden más vonatkozásban a nemzet és a király vagy az uralkodóház között kötött ünnepélyes alapszerződésnek mondja.

Helyes-e a szerződéses felfogás? Nem: a magyar alkotmány szerint a nemzet és a király egymással szerződést nem köthet, az ő akaratuk összetalálkozása mindig maga a törvény, az egységes államszemély egységes szuverén akarata; de nem köthet szerződést az ország az uralkodóházzal (dinasztiával) sem, mert a magyar jogban az uralkodóháznak nincs önálló közjogi jogalanyisága.

Tekinthető-e nemzetközi szerződésnek az együtt birtoklási rendelkezés? Igen, mert bár hiányzik ugyan a szerződéses forma, de megvan a lényeg: a két állam kölcsönös lekötelezettséget vállaló egybehangzó akarata. A szerződés egyrészről a magyar állam, másrészről az osztrák örökös tartományokban abszolút hatalmat gyakorló uralkodó között jött létre.

A pragmatica sanctio hatályának kérdése

Az elmúlt közjogi provizórium korában (1920-44) irodalmi vita tárgya volt a pr[agmatica] s[anctio] hatályának kérdése. A megoldást itt is külön kell keresnünk a pr[agmatica] s[anctio] mint nemzetközi szerződés, és mint trónöröklési szabály tekintetében.
1. Mint nemzetközi szerződés megszűnt, mert minden nemzetközi szerződést a „clausula rebus sic stantibus" feltételével kötnek; a szerződéskötő felek viszonyainak lényeges megváltozása kihúzza a talajt a megkötött nemzetközi szerződés alól. Így Ausztria a st. germain-i békeparanccsal nagyhatalomból jelentéktelen államocskává, a császárságból köztársasággá alakult, tehát viszonyai lényegesen megváltoztak. Nagyon mélyreható változások jelentkezek persze Magyarország részéről is. Ezt állapítja meg helyesen az 1920:1. tc. is: Magyarországnak Ausztriával fennállott

felosztathatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklása a bekövetkezett események folytán megszűnt, s így az 1867:12. tc. rendelkezései hatályukat vesztették.
2. Mint trónöröklési szabály nem szűnt meg az együtt birtoklás megszűntével, mert a trónöröklésre vonatkozó szabályok a magyar állam kizárólagos szuverén akaratán nyugodnak, s így azok módosítása csak a törvényhozás rendes útján történhetik.

Kmety Károly felfogása ellenkező volt. Szerinte az együtt birtoklás elengedhetetlen feltétele volt a trónöröklésnek is, tehát az együtt birtoklás megszűntével ezek a szabályok is hatályukat vesztették. A helyes felfogás szerint fordított volt a helyzet: a Habsburgok magyar trónöröklési joga volt feltétele az együttes birtoklásnak.[358]

A kérdésnek ma gyakorlati jelentősége már nincs, minthogy a Magyarország szuverenitását egyedül gyakorló Nemzetgyűlés az 1946:1. tc.-ben kimondotta, hogy kihirdetésével hatályukat vesztik a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabályok.

A magyar köztársaság

Magyarországon 1918. nov. 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát. Négyszáz esztendős harc, az ónodi gyűlés, az 1849-es debreceni határozat, két forradalom kísérlete és az ezt követő elnyomatás (közjogi provizórium) után a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról (1946:1. tc. bevezetése).

Az államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép. A magyar nép a törvényhozó hatalmat általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja (1946:1. tc. 1.§).

Magyarország köztársaság. Élén elnök áll, akit a Nemzetgyűlés 4 évre választ (1946:1. tc. 2.§).

Köztársasági elnökké minden magyar állampolgár megválasztható, aki 35. életévét betöltötte és akinek nemzetgyűlési képviselői választójogosultsága van. A választást jelölés előzi meg. A jelölés érvényességéhez a Nemzetgyűlés legalább 50 tagjának írásbeli ajánlása szükséges. A Nemzetgyűlés minden tagja csak egy jelöltet ajánlhat. Ha a szükséges ajánlást csak egy jelölt nyerte el, ez a Nemzetgyűlés tagjai legalább 2/3 részének jelenlétében közfelkiáltással köztársasági elnökké választható. Egyébként a választás titkos szavazás útján történik. Az első és második szavazásnál 2/3 többség szükséges, a harmadik szavazásnál elegendő a szavazatok egyszerű többsége.

Egymásután két ízben köztársasági elnökké senkit nem lehet megválasztani. Az elnök a Nemzetgyűlés előtt esküt vagy fogadalmat tesz.

[358] Kmety Károly. A királyválasztás joga, *Magyar Jogi Szemle*, 1920/1, 6–15.

Bevezetés Csekey István írásaihoz

A 20. századi polgári közjogtudomány nemzetközileg is elismert képviselői közé tartozó Csekey István (Szolnok, 1889 – Pécs, 1963) hosszú pályafutása alatt a zenetörténet, a művelődéstörténet, valamint a helytörténet területein is jelentős eredményeket mutatott fel.[359] A mostani áttekintés a közjogtudományi munkásság összefoglalására szorítkozik, különös tekintettel a történeti alkotmány szempontjából is releváns publikációkra.

Csekey István a szülővárosában, Szolnokon járt középiskolába. A kolozsvári, strassburgi [strasbourgi] és heidelbergi egyetemeken folytatott állam- és jogtudományi tanulmányokat, majd a berlini és oxfordi tanulmányutat követően 1912-ben a Kecskeméti Református Jogakadémia Közigazgatási Jog, Statisztika és Művelődéstörténet Tanszékén helyezkedett el.[360] A közjogi stúdiumok iránti érdeklődés felkeltésében Nagy Ernőnek, a Kolozsvári, majd Budapesti Tudományegyetem professzorának, a közjogi dogmatika magyarországi meghonosítójának kiemelkedő szerepe volt.[361] Néhány év elteltével, 1918 decemberében Csekey István a Budapesti Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán addigi tudományos és oktatói működése alapján a magyar közjog témakörében egyetemi magántanári képesítést szerzett, amelyet a kultuszminisztérium 1919 februárjában erősített meg.[362]

Az ifjúkori közjogtudományi és közjogtörténeti művek közül kiemelkedik *A magyar Pragmatica Sanctio írott eredetijéről* szóló, 1916-ban megjelent kiadvány, valamint *A magyar trónöröklési jog* című, 1917-ben közzétett vaskos monográfia. Az utóbbi kötetben részletesen elemezte a nőági örökösödést hazánkban lehetővé tevő 1723. évi

[359] Csekey István életútjához és pályafutásához lásd Ruszoly József, Csekey István és a magyar alkotmány, *Jogtörténeti Szemle*, 2003/3, 37–46.; továbbá Jusztinger János, Csekey István, in Kajtár István (szerk.), *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923–2008). Antológia*, Publikon, Pécs, 2008. 23–35., Antal Tamás – Ruszoly József, Csekey István (1889–1963), *Forum, Acta Juridica et Politica,* 2020/1, 155–168.

[360] Homicskó Árpád Olivér – Nánási László – Stipta István – Törő Csaba Attila, *A Kecskeméti Református Jogakadémia története 1875–1949*, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2019. 229.

[361] Csekey István, Első előadásom a kolozsvári egyetemen, *Ellenzék*, 1940. december 1. 3. Lásd továbbá Csekey István, Nagy Ernő és a magyar közjogírás új iránya, *Magyar Jogászegyleti Értekezések*, Új folyam. XVII. kötet. 89. füzet. 1926. október.

[362] *Kecskeméti Napló*, 1918. december 18. 3., valamint *Budapesti Közlöny*, 1919. február 21. 1.

I., II. és III. tc.-ket, ami Nagy Ernő részéről elismerést váltott ki. „Ez a munkának legértékesebb része, melyen a fősúly nyugszik, ami abból is kitűnik, hogy terjedelemben a könyvnek mintegy kétharmadát foglalja. Itt jelentkezik legjobban a szerző jogi tudása, alapos készültsége. Fejtegetései mélyrehatóak, boncolgató képessége, önálló fölfogása többször is érvényesül. Értékes fejtegetésekben szól a pragmatica sanctio jogi természetéről, továbbá a renunciatioról és annak jogi jelentőségéről, miután ezt íróink közül többen félreértették. (…) A külön magyar államiság bizonyítására szolgálhat az a tétel, melyet a szerző az újabb kutatások eredményét jól fölhasználva, igazol, hogy nálunk a törvény csak a megnevezett három nőágnak ad trónöröklési jogot, míg Ausztriában az összes nőágaknak."[363]

A hazai közjogtudomány képviselői közül Csekey István a legelsők között hívta fel a figyelmet az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920. évi I. tc. kapcsán a kormányzói jogkör kiterjesztésének szükségességére, valamint az államforma körüli bizonytalanságokra.[364] Álláspontját egyrészről az *Uj Nemzedék* vezércikkében,[365] másrészről a *Magyar Jogi Szemlé*ben megjelenő terjedelmesebb tanulmányban fejtette ki.[366] Egyik markáns – már-már provokatív – megállapítása szerint ugyanis az 1920. évi I. tc. rendelkezései a jogalkotói szándék ellenére több vonatkozásban is „köztársasági ízűek". A Nemzetgyűlés egyfelől ugyan megosztotta a hatalmat a törvényhozó testület és a kormányzó között, amivel közvetve elismerte, hogy az ország monarchikus államformája fennmaradt, másfelől azonban a Nemzetgyűlés nem vonta le ennek a nagy fontosságú elvnek az alkotmányjogi következményeit. Úgy vélte, hogy a Nemzetgyűlés ahelyett, „hogy az államformát a szent korona elmélete alapján osztotta volna meg a fő és a nemzettagokat képviselő nemzetgyűlés közt: az államfőt megillető jogoknak tekintélyes részét továbbra is fenntartotta magánál s ezzel a szuverenitásnak egész különös, köztársasági ízű szellemét csempészte be a magyar alkotmányba".[367] Az 1920. évi I. tc.-nek egyértelműen kellett volna deklarálnia a monarchikus államformát, mert azt az államformát, amelyben Magyarország akkoriban vergődött, Csekey István „tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival erélyesen szakítani nem tudó" államformának tekintette.[368] Egyes kormányzói jogosultságok – miként a törvénykihirdetési jog és a szuszpenzív vétójog – szabályozása kapcsán szintén azt a következtetést vonta le, hogy ezek a rendelkezések is köztársasági ízűek. „Az elnöki suspensiv veto-jog ellenkezik a monarchikus elvvel." A monarchikus elv érvényesítése ugyanis azt kívánta volna meg, hogy törvényszentesítési jogot biztosítanak az ideiglenes államfő számára. Véleménye szerint kár volt ilyen „jakobinus elveket" becsempészni a történelmi magyar alkotmányba.[369]

[363] Jelentés a Sztrokay-jutalomról, *Akadémiai Értesítő*, MTA, Budapest, 1921. 112.
[364] Csekey István, A kormányzó jogkörének kiterjesztése, *Új Nemzedék,* 1920. március 5. 1., továbbá Csekey István, A kormányzó és jogköre, *Magyar Jogi Szemle*, 1920. május. 257–265.
[365] Csekey István, A kormányzó jogkörének kiterjesztése, *Új Nemzedék,* 1920. március 5. 1.
[366] Csekey István, A kormányzó és jogköre, *Magyar Jogi Szemle*, 1920. május. 257–265.
[367] Ugyanott.
[368] Ugyanott.
[369] Ugyanott, 261.

A kormányzó Nemzetgyűlés általi jogi felelősségre vonására vonatkozó szabályozás kapcsán szintén republikánus hatásokat olvasott ki. „Sérthetetlenség és felelősségre vonás egymás mellett meg nem állhatnak. A nemzetgyűlés itt megint köztársasági talajon mozgott."[370] Nem is annyira a kormányzói jogkör reformjára irányuló javaslatok az igazán jelentősek ezekben az írásokban, hanem annak hangsúlyozása, hogy az 1920. évi I. tc. szellemisége és rendelkezései republikánus jellegűek. Az alkotmányosság helyreállítása során ugyanis a jogalkotó nem foglalt egyértelműen állást az általa kiemelten fontos történeti alkotmány alapján a monarchikus államforma fenntartása mellett, ugyanakkor a kormányzói hatásköröket több szempontból is a köztársasági elnöki jogálláshoz hasonló módon állapította meg.

Az 1920-as évek elején Csekey István megvált a kecskeméti református jogakadémiától. A Magyarország és a cári Oroszország felbomlása után megalakuló Észt Köztársaság között kibontakozó oktatási és tudományos együttműködés keretében ugyanis Csekey István 1923-ban meghívást kapott az észtországi Tartu (Dorpat) város egyetemének Közigazgatási Jogi Tanszékére. Ezzel egyidejűleg a Tartui Magyar Tudományos Intézet megalapításában és működésében is aktív szerepet vállalt.[371] A nagy számban megjelenő észt és finn közjogi vonatkozású írások mellett német és francia nyelvű publikációkban foglalta össze az első világháborút követő időszak hazai közjogi változásait.

Az évek múlásával Csekey István több hazai tudományegyetem jog- és államtudományi karára is benyújtotta álláspályázatát. A pécsi Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszékre 1927-ben sikertelenül pályázott, hiszen a nálánál jóval idősebb, bár tudományos teljesítményben mögötte messze elmaradó Dambrovszky Imrét, az Egri Érseki Joglyceum professzorát, az egri főszékesegyház címzetes apátját, tiszteletbeli kanonokot nevezték ki a tanszék élére. A pécsi pályázat idején Csekey István reálisan mérte fel a tanszékre kerülés esélyeit. Szekfű Gyulához intézett levelében írt arról, hogy noha értesülései szerint első helyre fogják rangsorolni a pályázatát, vallása – Csekey István református papi családból származott – „nem a legjobb ajánlólevél Pécsre". Ezt a jelek szerint még az sem ellensúlyozhatta, hogy Horthy Miklós kormányzó – miként fogalmazott – „igen jó emberem és melegen érdeklődik ügyem iránt, de soha sem tudja az ember, hogy milyen más befolyás érvényesül".[372] Szintén kudarccal végződött a Budapesti Tudományegyetem II. Számú Jogtörténeti Tanszék élére 1928-ban benyújtott pályázata, amihez nyilvánvalóan az is hozzájárult, hogy publikációi közül mindössze a Pragmatica Sanctióról, valamint a trónöröklési jogról írt köteteket vették figyelembe, hiszen „a választási bíráskodásról, a közigazgatási reformról, a hazai és külföldi közjogi kérdésekről és más kulturális témákról való értekezések vagy tanulmányok"

[370] Ugyanott.

[371] Bereczki András, A két világháború közötti magyar–észt kapcsolatok történetéről, *Jogtörténeti Szemle*, 2004/1, 58–61.

[372] Csekey István levele Szekfű Gyulának. Tartu, 1927. november 13. OSZK Kézirattár. Fond 7. Magyar Szemle Társaság. 299/1.

nem jöhetnek számításba a jogtörténet szempontjából.[373] A Jogtörténeti Tanszékre végül a Klebelsberg Kunó kultuszminiszter által erőteljesen támogatott Eckhart Ferenc kapott meghívást. Csekey István neve akkor is felmerült – bár erről nem feltétlenül tudhatott –, amikor a Pécsi Tudományegyetem 1924-ben meghívás útján kívánta betölteni a Szegedre távozó Polner Ödön Közjog-politikai Tanszékét. A tudományos működését bemutató összeállítás kiemelte, hogy írásait „az adatok és források pazar felvonultatása" jellemzi. A magyar trónöröklési jogról szóló monográfiának is vannak „finoman kidolgozott, jogtörténeti és jogbölcseleti alapokon feldolgozott részei", de a könyvet erősen publicisztikai jellegűnek minősítették.[374] A tanszékbetöltést előkészítő bizottság egyébként Molnár Kálmánnak, az Egri Érseki Joglyceum professzorának a meghívására tett indítványt.

Végül 1931-ben, nyolc évig tartó észtországi távollét után Csekey István a szegedi Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara Politika Tanszékére kapott nyilvános rendes egyetemi tanári kinevezést.[375] A második világháború idején, 1940 és 1945 között a Kolozsvárra átköltöztetett tudományegyetem Magyar Közjogi Tanszékét vezette, majd – rövid szegedi időszak után – átkerült a pécsi Erzsébet Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karára az Esztergár Lajos akadályoztatása miatt megüresedő Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszékre.

A Szegeden töltött időszak közjogi vonatkozású írásai közé tartoztak a kormányzói jogkör 1937. évi XIX. tc. általi reformjára vonatkozó publikációk. Miközben Csekey István töretlenül a monarchikus államforma hívének vallotta magát, nem győzte hangsúlyozni, hogy Magyarország államformája „tartalmában a királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival erélyesen szakítani nem tudó államforma".[376] A monarchikus ideák markánsabb megjelenítése érdekében javasolta, hogy – egyebek mellett – nevezzék fejedelemnek az államfőt, személye legyen „szent és sérthetetlen", továbbá ruházzák fel a törvényszentesítés, valamint a nemességadományozás jogával is.

A szegedi és kolozsvári évek alatt Csekey István több tanulmányt is publikált a tekintélyelvű államok, valamint a nemzetiszocialista Németország közjogi berendezkedéséről is. Az autoriter államok egyik legfőbb jellemzőjét abban látta, hogy az egyéni jogok érvényesítésével szemben a közösségi eszmét helyezték előtérbe, amelyben az egyén csak a nemzet tagjaként jöhetett számításba. A tekintélyállam ugyanis az individualizmussal szemben az univerzalizmust tartotta fontosabbnak. A cél a közösség, amelyben az egyén csupán az eszköz szerepét tölti be.[377] A második világháború évei alatt Csekey Istvánt az a kérdés is foglalkoztatta, hogy milyen viszonyt kell kialakítani

[373] Az 1929. március 13-i V. rendes ülés jegyzőkönyve. ELTE Levéltár 7. a. 1. Állam- és Jogtudományi Kar. A Kari Tanács jegyzőkönyvei (2182/1927/28. szám alatt).

[374] Az 1924. május 24-i VIII. rendes ülés jegyzőkönyve. Pécsi Egyetemi Levéltár. VIII. 101. A Magyar királyi Erzsébet Tudományegyetem (Pécs) iratai. Jog- és Államtudományi Kar iratai, Kari ülési jegyzőkönyvek (15. napirendi pont).

[375] Az 1931. április 30-i VIII. rendes ülés jegyzőkönyve. Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kar tanácsülései, 1930–31, Szeged. (V. napirendi pont), https://library.hungaricana.hu/.

[376] Csekey István, A kormányzói jogkör kiterjesztése, *Magyar Szemle*, 1937/január, 5–6.

[377] Csekey István, A tekintélyállam és a magyar alkotmány, *Jog*, 1936. június, 77.

Magyarország történeti alapú alkotmánya és a vele szövetséges autoriter államok alkotmányai között. Az 1943-ban megjelenő *Magyarország alkotmánya* című kötetében amellett érvelt, hogy Magyarország történeti alkotmányának a saját ősi alkotmányos intézményeit kell továbbfejlesztenie, és semmi szüksége nincs arra, hogy „idegen kísérleteket" importáljon. Véleménye szerint amúgy a fasizmus és a nácizmus is az olasz, illetve a német nemzeti múlt intézményeiből fejlesztette ki az új állami és társadalmi életformákat.[378] Csekey István tehát arra törekedett, hogy óvatosan elhatárolja egymástól a történelmi alapú magyar alkotmányt a fasiszta és nemzetiszocialista közjogi megoldásoktól.

Az 1943-ban közzétett *Magyarország alkotmánya* című közjogi összefoglalót Csekey István a magyar közjogászok nesztorának tekintett Polner Ödönnek ajánlotta. A kötet nemcsak tudományos és oktatási célokat szolgált, hiszen a szélesebb értelemben vett olvasóközönség számára is érthető módon mutatta be a korabeli Magyarország alkotmányos berendezkedését. Amint azt a monográfia egyik méltatója, Tihanyi Lajos is megállapította, Csekey István a jogtörténet és az összehasonlító jogtudomány perspektívájába helyezve „tiszta, világos, szabatos és a szeme előtt tartott népszerű ismertetési cél tárgylencséjének segélyével kis terjedelemre felvett, de mégis csaknem minden lényeges elemet, vonást és színt feltüntető hű fényképet ad ezeréves alkotmányfejlődésünk mai keresztmetszetéről".[379]

Csekey István az alkotmányt a magyar szellem legeredetibb alkotásának tekintette, amelynek tételeit sohasem foglalták össze egységes alaptörvényben vagy alkotmánylevélben. „A magyar alkotmány ezeréves fokozatos, ha nem is mindig folyamatos, megszakításoktól mentes fejlődésnek az eredménye."[380] Az alkotmány történelmén ugyanakkor „vezérfonálként" vonul végig a jogfolytonosság elve, „ami azt jelenti, hogy alkotmányunk módosítása – igen csekély kivételt mellőzve – nem forradalmi úton, hanem békés fejlődésben ment végbe az érvényes jogszabályok keretei között".[381] A történeti alkotmány híveként Csekey István – pályatársaihoz hasonlóan – kiemelkedő jelentőséget tulajdonított a magyar államszemlélet tengelyének tekintett Szent Korona-tannak, amelynek központi elemét a hatalomátruházás elmélete jelentette.[382] E tan értelmében a nemzet a maga hatalmát „a Szent Koronával jelképezett államra ruházta", amely „a királyt és nemzetet egységbe összefoglaló, felettük álló, különlétű egész".[383] A Szent Korona elméletén alapuló államszuverenitási elv szerint „minden jog a Szent Koronáé, illetőleg az általa jelképezett államé, s a királyt csak az a hatalomkör illeti, amelyet a nemzet a koronázással ráruház". A nemzet pedig a törvényhozó és végrehajtó hatalom gyakorlásában egyaránt osztozkodik az uralkodóval.[384] Csekey

[378] Csekey István, *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 20–21.
[379] Tihanyi Lajos, Új könyv a magyar alkotmányról, *Budapesti Szemle*, 1944/794, 54.
[380] Csekey István, *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 9.
[381] Ugyanott, 11–12.
[382] Ugyanott, 26.
[383] Ugyanott, 27.
[384] Ugyanott, 28.

István szerint a külföld csak nehezen tudta megérteni azt a Szent Korona-tanban rejlő „államalkotó gondolatot", miszerint „Magyarország akkor is királyság, ha a korona átmenetileg a király fejét nem ékesíti, hanem őt helyettesítőleg az államfői hatalmat kormányzó gyakorolja".[385]

Csekey István visszafogott terjedelmű alkotmányjogi összefoglalója a következő esztendőben német nyelven is megjelent.[386] Noha a sajtó további fordításokról számolt be, a második világháborús összeomlás nyilvánvalóan okafogyottá tette az idegen nyelvű kiadványok közzétételét.

A következő, egyben utolsó jelentős fordulópontot az jelentette Csekey István szakmai pályafutásában, amikor 1946 őszén a pécsi jogi kar meghívására elfoglalta a Molnár Kálmán Budapestre távozásával megüresedő Közjogi Tanszéket.[387] A polgári közjogtudomány egyik utolsó képviselőjeként viszont neki is szembesülnie kellett a szűkülő lehetőségekkel. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy – korábbi nemzetközi elismertsége dacára – nem választották meg az MTA tagjává. Molnár Kálmán egyik Csekey Istvánhoz intézett leveléből derül ki, hogy a komparatista Szászy Istvánnal karöltve 1947-ben akadémiai levelező tagságra ajánlották. „Jelen voltam az Akadémia mai értekezletén a tagajánlások dolgában, hogy a Szászy Pista által már régóta benyújtott ajánlásunkat szóval is képviseljem. (Sz. P. akadályozva volt a megjelenésben.) Sajnos, én sem jártam eredménnyel."[388] Csekey István mindössze öt évig állhatott a pécsi Közjogi, majd Alkotmányjogi Tanszék élén, mert 1951-ben kényszernyugdíjazták.[389] Az életéből hátralévő években folytatta – elsősorban Liszt Ferenc működésére vonatkozó – zenetörténeti búvárlatait, továbbá helytörténeti kutatásokban vett részt, művelődéstörténeti előadásokat tartott, valamint bibliográfiákat állított össze. 1963-ban, 74 éves korában hunyt el Pécsett.

*

A pécsi Közjogi, illetve Alkotmányjogi Tanszék professzoraként mindenekelőtt tananyagokat írt, illetve kétszer is készített kiegészítéseket a tankönyvként használt 1943-as *Magyarország alkotmánya* című kötethez. Az alábbiakban egyrészről ezekből a kiegészítésekből közlünk az 1945 utáni közjogi változásokra, valamint a történeti alkotmányra reflektáló szemelvényeket, másrészről az 1950–51-es tanévben *Magyar alkotmányjog* címen tartott előadások vezérfonalaként kiadott sokszorosított jegyzet magyar alkotmányfejlődést áttekintő fejezetének egyik részletét tesszük közzé.

[385] Ugyanott, 29.
[386] Stephan Csekey, *Die Verfassung Ungarns*, Danubia Verlag, Budapest–Leipzig, 1944.
[387] Schweitzer Gábor, Adalékok Csekey István pécsi közjogi tanszékre kerülésének történetéhez, *Diké*, 2020/1, 149–161.
[388] Molnár Kálmán levele Csekey Istvánnak. Pécs, 1947. február 10. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4710/531.
[389] Csekey István pécsi időszakához lásd Ádám Antal, Közjog, államjog, alkotmányjog, in Ádám Antal (szerk.), *A pécsi jogi kar 90 éve*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara, Pécs, 2013. 139–141.

Az 1943-ban megjelent, tankönyvként használt kötet 1946-os kiegészítését[390] az 1946. évi I. tc. elfogadása tette szükségessé, amely a hagyományos királyság helyett köztársasági államformát vezetett be Magyarországon. A törvényt gyakran „kisalkotmánynak" is nevezték részint azért, mert a monarchia eltörlése fordulópontot jelentett a magyar alkotmánytörténetben, részint pedig azért, mert a Szent Korona-tan helyett a szuverenitást az egész népnek tulajdonította, s egyéb alapvető alkotmányos változásokról rendelkezett: így meghatározta a kormányformát, megváltoztatta a törvényhozó hatalom gyakorlásának módját, sőt még a bíróságokra vonatkozó rendelkezést is tartalmazott. De újítás volt a törvény preambulumának utalása is néhány alapvető „természetes és elidegeníthetetlen" jogra. Mégsem volt kartális alkotmány (nem is azzal a szándékkal született), mert ugyanolyan módon fogadták el, mint bármely más törvényt, azaz tartalmát nem védték különleges eljárási garanciák, s a szabályozása sem volt olyan széles körű, mint az akkoriban született európai alkotmányoké (mint például az 1946. évi francia vagy az 1947-es olasz alkotmányé).

Csekey István kiegészítéseinek érdekessége az a törekvése, hogy az újonnan bevezetett köztársasági államformát valamilyen módon összekösse a történeti alkotmánnyal, azzal, hogy az államforma megváltoztatása, különös tekintettel a Horthy-korszak alkotmányfejlődésére, nem (teljesen) összeegyeztethetetlen az ősi alkotmánnyal.

Ennek igazolására több érvet is felhoz. Úgy véli például, hogy a két világháború közti időszak államformája lényegét tekintve köztársaság volt („amelynek elnökét kormányzónak" nevezték) annak ellenére, hogy az államformát királyságnak nevezték, és az állami intézmények is a királyi címre hivatkoztak. A kormányzói jogállás továbbá valójában inkább a köztársasági elnökök státusára hasonlított, s a kormányzó egyébként sem a király helyettesítője volt, hanem „a nemzetgyűlésnek felelős államfő". Az államforma ezért csak „politikailag" volt monarchikus, „jogilag köztársaság" volt.

Csekey érvelése azonban felettébb zavarba ejtő. Annak ugyanis az is fontos része, hogy „az államforma kérdését – legalábbis jogi szempontból – (…) az alkotmánynak a (…) rendelkezései döntik el". Márpedig az alkotmány ebben a tekintetben semmilyen kétséget nem hagyott, hiszen a Csekey által is hivatkozott 1921. évi XLVII. tc. 3. §-a szerint „[a] nemzet a királyság ősi államformáját változatlanul fenntartja", s csupán a királyi szék betöltésére vonatkozó döntést halasztotta későbbre. Ezen az sem változtat, hogy ez a döntés a következő csaknem két és fél évtizedben sem született meg – interregnumok korábban is előfordultak a magyar közjogtörténetben, ezen az alapon mégsem vonta senki kétségbe az államforma monarchikus jellegét. A király (interregnum, kiskorúság vagy akadályoztatás miatti) helyettesítésére létrehozott intézmények – mint a régenség vagy a kormányzói tisztség – pedig rendszerint más országokban is korlátozott jogkörűek voltak; Magyarországon is, ahol hagyományosan csak a királyt megillető „személyhez kötött" vagy „rezervált" jogokat is számontartottak. A korlátozott jog-

[390] A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Kiegészítések Csekey István egyetemi tanár *Magyarország alkotmánya* című kötetéhez. Alapvizsgázók és szigorlók részére előadásai nyomán készült jegyzet. Pécs, A Pécsi Erzsébet-Tudományegyetem Ifjúsági Szervezetének kiadása, 1947. Az előszó dátuma: 1946. december 1.

körre való hivatkozással ezért aligha kérdőjelezhető meg az államforma monarchikus természete. Mindezt Csekey is érezhette, amit az mutat, hogy maga is bizonytalan volt az 1919–1944 közti közjogi provizórium államformájának megjelölésében: azt „köztársaságnak", „quasi-monarchiának", „a királyság felé törekvő köztársaságnak", „királyságköziségnek" is nevezi.

Mindez mégis azért volt fontos a szerző érvelésében, hogy kimutathassa: a köztársaságot bevezető 1946. évi I. tc. valójában „szerves fejlődésnek volt az eredménye". Az e kézirattal javítani szándékozott eredeti könyvében erről még máshogy vélekedett: abban 1943-ban, azaz majdnem a Horthy-kor legvégén azt írta, hogy Magyarország királyság, „és az ma is, bár a királyi trón nincs betöltve".[391] Akkor még úgy gondolta, hogy az államfői tisztség betöltésének ideiglenes módja (noha a közjogi provizóriumot mint olyat összeegyeztethetetlennek tartotta a monarchiával) nem változtatja meg az államforma monarchikus jellegét,[392] s hogy a magyar alkotmány alapja a Szent Korona-tan, amelynek lényege pedig az, hogy „[a] nép az államhatalmat a koronázással ruházza a királyra".[393] Csekey maga is bevallja személyes tépelődését, megemlítve, milyen nehezére esik „a történelmi alkotmány talajában gyökeredző alkotmányjogásznak eltemetni a csaknem ezeresztendős királyság intézményét". Szemmel láthatóan csupán abba a ténybe kapaszkodik, hogy a köztársaságot csak rendes törvénnyel fogadták el, vagyis nem jött létre írott alkotmány, ami akkor is a „hagyományos történelmi alkotmány" szokásait tükrözi, ha egyébként „a leggyökeresebb alkotmányváltoztatást" jelent (Csekey írásában maga is „mostani forradalomról" beszél).

Csekey István a Pragmatica Sanctio kapcsán – több más, e kötetben szereplő közjogászhoz hasonlóan – arról ír, hogy a királyválasztás jogát soha nem törölték el, csupán felfüggesztették. De itt ennek az egyébként jól ismert álláspontnak sajátos funkciója van: Csekey számára ugyanis ez azért érdemel említést, mert szerinte egy választott monarchiában elvileg minden trónváltozáskor köztársasági államforma jön létre azzal, hogy az interregnum idejére a főhatalom a nemzet egészére száll vissza. Ez azonban nem felel meg az államforma (vagy a köztársaság) semmilyen definíciójának, inkább úgy tűnik, mintha a szerzőnek, amikor meg kellett birkóznia az 1946. évi I. tc. tényével, mindenről a köztársaság jutott volna eszébe.

Az 1946-os jegyzetek másik fő gondolata – s egyben ismét csak nehezen megoldható feladata – a néprészvétel érvényesülésének kimutatása a magyar történeti hagyományban. Ez már a két világháború közti korszak közjogászai számára is súlyos kihívást jelentett, mert a történeti alkotmány szerint a szuverenitás forrása nem a nép, hanem a

[391] Csekey István, *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 5.
[392] Ugyanott, 96.
[393] Ugyanott, 25.

Szent Korona volt.[394] Csekey szokatlan érveket hoz fel tételének bizonyítására, így például a vérszerződésre utal, amelynek egyik pontja szerint átokkal sújtják azt, aki a vezér tanácsából és az ország tisztségeiből kizárná azokat vagy fiaikat, akik Álmost vezérré választották, illetve párhuzamot von az 1926. évi felsőházi reform (a második kamara visszaállítása) és „az orosz képviseleti rendszer alapgondolata" között (?). Különös az 1440. évi oklevélre való hivatkozás is a Szent Korona eszméjének igazolására, mivel az az évben Székesfehérváron I. Ulászló koronázására összegyűlt rendek által kiadott oklevél valójában minden érvényétől és misztériumától megfosztotta a Szent Koronát (illetve annak hatalmát a Szent István fejereklyetartóját díszítő koronára ruházta), csak azért, mert a korona a – csecsemő V. Lászlót megkoronázó – rivális főurak kezében volt.[395] Igaz, ennek a hivatkozásnak – számos korábbi közjogász érveléséhez hasonlóan – itt annak igazolása a funkciója, hogy a főhatalom forrása a nemzet.

Az 1947-ben kelt – utólagos autográf kiegészítésekkel ellátott gépelt – jegyzeteiben[396] Csekey ismét több kérdésben eltért az 1943-as kiadásban szereplő nézeteitől. Amíg az eredeti kötetben arról írt, hogy „Magyarországnak nincs most a régitől különböző alkotmánya", s a történeti alkotmány csak annyiban nem állt helyre, hogy az országnak nem volt koronázott királya,[397] a közjogi provizórium az itt közölt szövegrészben már merőben más értékelést kap, igaz, már nem magát az alkotmányt, hanem – nyilván tekintettel a megváltozott politikai körülményekre – immár az „alkotmányosságot" a középpontba emelve: eszerint „[a]z alkotmányosság helyreállítása helyett (…) a gyakorlatban valóban éppen ennek ellenkezője valósult meg: egy látszatalkotmányosság". Az 1918 és 1944 közötti periódust már az új, a kiegészítések megírásakor még kialakulóban lévőnek tűnő „demokrácia" korával állítja szembe.

Érdekes az a megjegyzés, amely az 1944. december végi, illetve 1945. évi állapotokat az 1918-as helyzethez viszonyítja, mert ezúttal is különleges körülmények között kellett gondoskodni a hatalomgyakorlás módjáról. Csakhogy a párhuzam itt véget is ér: Csekey ugyan részletesen ismerteti az új közhatalmi szervek létrehozásának, illetve

[394] Lásd például: „[A] szuverénitás az államé, az sem a fejedelmet magában, sem a népet magában nem illeti meg", az államot pedig a Szent Korona testesíti meg. Balogh Arthur, *Az államélet főjelenségei tekintettel a magyar szent korona elméletére*, Politzer Zsigmond és fia kiadása, Budapest, 1904. 69. „[A] szent korona elmélete, illetve közjoga szerint a souverainitás alanya maga a korona, a fejedelem és a nép jogi egységét alkotó állam. És a népsouverainitás elvével ellentétben nálunk a nemzet, illetve az azt képviselő országgyűlés jogai is a törvénytől, a szent korona legfőbb akaratától származnak, nemcsak a király jogai." Barabási Kun József, Széljegyzetek a szent korona tanához, *Budapesti Szemle*, 1917/490–492, 47., 52. „Tisztában kell lennünk azzal, hogy a népfelség elvének s a népszuverenitás tanának nincs gyökere a magyar alkotmányjogban", a jogfolytonosságot pedig csak úgy lehet helyreállítani, „ha távoltartjuk magunktól a magyar államfelfogástól merőben idegen népszuverenitásnak (…) elméletét, s újra felemelkedünk a szent korona tanának, vagyis a nemzetszuverenitásnak (…) a magyar horizontjára". Molnár Kálmán, *A jogfolytonosság helyreállításának jogelvi szükségessége és lehetősége*, Dunántúl Könyvkiadó és Nyomda Rt., Pécs, 1930. 42.

[395] Lásd ehhez például: Ferdinandy Gejza, A szent korona, *Budapesti Szemle*, 1917/482. szám, 172–175.

[396] Csekey István, [A Magyar Köztársaság Alkotmánya.] MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4718/1-3. Az előszó dátuma: 1947. február 25. A kézirat első oldala mellőzi ugyan a címet, ám Csekey István egyértelművé tette, hogy a kiegészítések az 1946. december 1-jén lezárt „A Magyar Köztársaság Alkotmánya" című jegyzetek frissítését szolgálták.

[397] Csekey István, *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 45–46.

a megbomlott jogrend helyreállításának folyamatát, illetve eseményeit, ám feltűnő módon itt már nem foglalkozik a jogfolytonosság kérdésével. A történeti alkotmány esetleges helyreállítása ezúttal már nem jelenik meg célként, sőt már általánosabb (vagyis nem csupán a Horthy-korszak közjogára utalva) bírálata is megjelenik, mely szerint „jóformán csak az volt benne ezeréves, ami az utolsó 25 évben pusztán elvben volt meg benne: a királyság", de a királykérdés megoldatlansága miatt valójában köztársaságot létesítettek.

Csekey mégis minden igyekezetével azon volt, hogy valamilyen – bármilyen absztrakt – kapcsolatot találjon az új népi demokrácia és a történeti alkotmány között. Erre több kísérletet is tett. Miközben elismerte, hogy „új korszak kezdődött alkotmányunk történetében", a nagymértékű állami beavatkozás „alkotmányunk egész tartalmának megváltoztatásával jár", és „[l]iberális-demokratikus alkotmányunk most átalakulóban van szociális-demokratikussá", kiemelte, hogy a nemzet részvétele a hatalomgyakorlásban állandó értéke a magyar alkotmánynak. A szerző szerint még lényegesebb azonban, hogy az alkotmány alapvetően alaki, és nem anyagi fogalom. Bár ezzel a kijelentéssel aligha értett volna egyet a két háború közti korszak bármely közjogásza (valószínűleg maga Csekey sem), eszerint abban a tekintetben Magyarország hű maradt a hagyományos felfogáshoz, hogy alkotmányos viszonyait ezúttal sem szabályozta egységes, írott alkotmányban; mint tudjuk, ez az utolsó elem, amellyel az ország „megmaradt a történelmi alkotmány alapelveinél", hamarosan azonban ugyancsak elveszett. Bár az 1947-es betoldás végén Csekey még azt bizonygatja, hogy bizonyos, „jól bevált", és „a magyaros észjárás és a magyar lélek" megnyilatkozásait tükröző intézmények megmaradtak az új viszonyok között is, ezek – mint a törvényhozás államfő általi összehívása vagy a nemzetgyűlési képviselők szólásszabadsága, amelyek szinte az összes modern alkotmányban szerepelnek – inkább tűnnek a múlttal való (valamelyes) folytonosság iránti vágy kifejezéseinek, mint megalapozott közjogi érveknek.

Igaz ez az 1947-es jegyzetek zárógondolatára is, amely szerint bármennyire más lett is az alkotmány tartalma, „vagyis anyagi értelemben véve jórészt megváltozott", alakilag mégiscsak megmaradt íratlan alkotmánynak. Látható, hogy amíg a Horthy-korszak elején az alaki és anyagi jogfolytonosság konstrukciójával igyekeztek a történeti alkotmány jogfolytonosságának illúzióját megőrizni, addig ezúttal, amikor már sem az anyagi, sem az alaki jogfolytonosság mellett nem lehetett érvelni, csupán arra lehetett hivatkozni, hogy az alkotmány egészét nem foglalták egyetlen dokumentumba.

Ám már ez sem volt igaz, amikor Csekey István 1950–51-es előadásaira sor került.[398] De a harmadik részként közölt szöveg szemléletében nem ez a legjelentősebb változás a korábbiakhoz képest. A szovjet típusú alkotmány 1949. évi elfogadását követően, a kommunista diktatúra talán legsötétebb időszakában leírt előadásszöveg stílusában és tartalmában is igyekezett megfelelni kora elvárásainak. A magyar alkotmánytörténet vázlatos bemutatásánál már a honfoglalás idejének tárgyalásakor „osztályviszonyok-

[398] Magyar alkotmányjog. Dr. Csekey István egyetemi ny. r. tanár egyetemi előadásainak vezérfonala az 1950-51. tanévben.

ról" és „dolgozókról" olvashatunk, majd megtudjuk, hogy már az Aranybulla is „egy osztály jogainak" elismerése volt, Nagy Lajos 1351. évi dekrétumával pedig az úri- és a parasztosztály, azaz a kizsákmányolók és a kizsákmányoltak kerültek egymással szembe. A rend fogalma itt már nem meghatározott jogállású társadalmi csoportokat jelöl, hanem „osztálykategória", a rendiség pedig a hűbéri társadalom egyik formája a feudalizmus egy bizonyos történelmi szakaszában. Mindez a kor hivatalos történetírásának szellemében íródott, nem véletlen, hogy a tanulmány legidézettebb forrása a politikus és történész Molnár Erik, e periódus egyik vezető marxista történésze.

A Szent Korona-tan bemutatása megmarad a hagyományos keretek között a koronára ruházott főhatalom, a koronázással történő hatalomátruházás, valamint az államhatalom közjogi természetének felidézésével. Csekey a tan elemzésekor a már korábban is létezett koronaeszme és az állam organikus felfogásának egyesítését emeli ki: e tekintetben megőrizte 1943-as kézikönyvének felfogását.[399] Az ismertetés tárgyszerű lenne, ha nem utalna Molnár Erik bírálatára, amely a Szent Koronában (csupán) „társadalmi fétisizmust" látott, Werbőczyt pedig a társadalmi valóság tudatos meghamisításával vádolta.

A történeti visszatekintés érdeme viszont az, hogy mentes a két háború közti közjogtörténet-írás romanticizmusától, igaz, átcsúszik a korára jellemző vulgármarxista értékelésbe: a magyar alkotmánytörténet itt már nem a nemzeti géniusz megnyilvánulásának, hanem sokkal inkább az osztályharc (vagy előzményeinek) és a társadalmi elmaradottság históriája. Így Csekey számára nem jelent gondot az „ezeréves alkotmány" történetietlenségének megemlítése, a hazai közjogtörténet néhány más, ugyancsak elterjedt mítoszának (mint amilyen a vérszerződés vagy a pusztaszeri országgyűlés) bírálata, vagy a Habsburg-abszolutizmusra való utalás, ami nem felelt meg a magyar „alkotmányos állam" vagy a „korlátolt monarchia" folytonosságáról szóló, korábban oly gyakran hangoztatott frázisoknak.

Ugyancsak a megírás körülményeivel magyarázható a Tanácsköztársaság alkotmányos rendszerének, valamint a második világháborút követő közjogi rend kiépítésének részletekbe menő ismertetése, amely mindenben megfelelt az 1950-es évek elején uralkodó hivatalos álláspontnak.

Kiemelésre érdemesek még azok a megjegyzések, amelyek a történeti alkotmány e későbbi értékelésére vonatkoznak, tekintettel arra, hogy ezeket a gondolatokat a szerző már az 1949. évi XX. törvény, azaz az első írott alkotmány ismeretében írta le. Bár Csekey fogalomhasználata nem teljesen következetes, e gondolatmenet lényege, hogy az 1946. évi I. tc.-vel, a köztársasági államforma bevezetésével „új korszak kezdődött az ország alkotmányának történetében", s ettől fogva „nem lehetett többé ún. történeti alkotmányról beszélni". Csakhogy mivel ez a törvény, még ha több elemében emlékeztetett is az írott alkotmányokra, mégsem volt kartális alkotmány, azaz megmaradt íratlan jellege, bár az már nem volt azonos a második világháborút megelőzően érvényben volt történeti alkotmánnyal. Teljes körű írott alkotmány csak az 1949. évi XX. törvény

[399] Csekey István, *Magyarország alkotmánya*, Renaissance Könyvkiadó, Budapest, 1943. 22–25.

elfogadásával született meg, amelynek nyomán immár formai, alaki szempontból is teljes körűvé vált az alkotmányváltozás.

Összességében Csekey István alább közölt jegyzetei és szövegei annak a közjogásznak a súlyos dilemmáit mutatják, aki egyrészt erősen kötődött a magyar közjogi hagyományokhoz, mindenekelőtt a történeti alkotmány tradíciójához, ugyanakkor meg is kívánt felelni egy olyan, folyamatosan változó kor követelményeinek, amelynek az alkotmányos rendszert illető törekvése a múlttal való szakítás volt. Vállalkozása, hogy 1943-as könyvét a háború utáni évek, sőt az 1950-es évek eleji diktatúra viszonyaival összhangba hozza, eleve reménytelen volt. A korábbi szöveg kiegészítései nem valamely szerves alkotmányfejlődést tükröző változtatások voltak; a szerző által vállalt feladat ezért vagy úgy volt csak megoldható, ha az 1945 előtti állapotokat csak mint egy letűnt korszak alkotmánytörténeteként mutatja be, vagy ha szinte az észszerűtlenségig absztrakt kapcsolatot tételez fel a régi és az új alkotmányjogi gondolkodás, intézmények és elvek között.

Csekey István:
A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek)

A címhez

1943 könyvnapjára jelent meg Magyarország alkotmánya című kötetem 260 lap terjedelemben (Renaissance kiadás, Budapest). Kis terjedelménél és áttekinthetőségénél fogva tankönyvül is bevezettem. Rövidesen akkora kedveltségnek örvendett, hogy ma az ország legtöbb egyetemén és jogakadémiáján tankönyvül használják. Munkám megjelenése óta újabb rendszeres alkotmányjogi mű nem is látott napvilágot a magyar könyvpiacon. Könyvem tehát mind a mai napig a legmodernebb magyar alkotmányjogi kézikönyv.

A régi Magyarország összeomlása és főleg a demokratikus köztársaság változásai szükségessé tették olyan kiegészítő jegyzet kiadását, amely Magyarország köztársasági alkotmányát könyvem rendszerében és méreteihez alkalmazkodva tárgyalja. Mivel tudtommal mindmáig nincs ilyen összeállítás, ez lesz az első kísérlet a demokratikus magyar köztársaság alkotmányjogának bemutatására.

A változtatások és kiegészítések a bevezetőben említett kötetemre vonatkoznak lapszámok szerint. Magyarország alkotmánya című könyvem a szövegben Tankönyv szóval jelöltetik. Könyvem újabb kiadása természetesen már a Magyar Köztársaság alkotmányjogát fogja bemutatni. E kiegészítő jegyzetnek addig is az a célja, hogy hézagpótló ismereteket nyújtson az alapvizsgákra és szigorlatokra készülő jogászifjúságnak.

Pécs, 1946. december 1-én

Csekey István

(…)

1. cím. Az állam szervei

1. Az államfő

(A Tankönyv 95. lapjához §)[400]

I. A köztársasági elnök jogállása. 1. Magyarország államformája 1946. jan[uár] 31. óta köztársaság. 945 évig volt Magyarország királyság. Ez az államforma megfelelt a múlt idők követelményeinek. Nemzeti királyok: az Árpádok, Anjouk, Hollós [sic!] Mátyás idején Magyarország európai nagyhatalomként szerepelt. Amióta azonban a török hódoltság következtében szétdarabolódott és királyai a lelkétől idegen és külföldön székelő dinasztiából kerültek ki, hatalmi állását kénytelen volt megosztani a Habsburg örökös királyságokból és tartományokból alakult Ausztriával. Az 1867-i kiegyezés után ugyan a dualista szervezetű Osztrák-Magyar Monarchia nagyhatalmi szerepének előnyeit Magyarország is élvezte és nemcsak kiépíthette önálló államiságát, de gazdasági és kulturális tekintetben is nagyon megerősödött: ellenben a nagyhatalmi állásból súlyos kötelezettségek is háramoltak rája. Így az Ausztriával való uniónak lett a következménye, hogy Magyarország is belekényszerült az első világháborúba, amelyből példátlanul megcsonkítva került ki.

1918. nov[ember] 13-án megszűnt Magyarországon a királyi hatalom gyakorlása.[401] Bár az utána 1920-tól 1944 végéig tartott közjogi provizórium céljául az alkotmányosság helyreállítását tűzte ki, ez csak részben sikerült, mert a királyság intézményét visszaállítani valóban nem tudta. A provizórium alapgondolata tehát az ideiglenesség volt. Sarkalatos törvénye az 1920: I. tc., nem az államhatalom gyakorlásának intézményes és állandó jellegű rendezését célozta, hanem – mint már a törvény címéből is kitűnik – csupán „az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről" volt szó. Ezért választották az első nemzetgyűlést mindössze két esztendőre, s ezért hangsúlyozta az említett törvény, hogy a nemzetgyűlés a kormányzót „az államfői teendők ideiglenes ellátásával" bízza meg. Ez pedig azt jelenti, hogy akkor még a kormányzót csak régensnek, a külföldön tartózkodó és uralkodói jogai gyakorlásában akadályozott király helyettesének tekintették.

Amikor azonban IV. Károly király szerencsétlen visszatérési kísérletei miatt a győztes szövetséges hatalmak nyomására megalkotta a nemzetgyűlés az1921: XLVII. tc-t, amely IV. Károly királyt megfosztotta trónjától és a magyar Pragmatica Sanctiót hatálytalanította: 1921. nov[ember] 6-ával, vagyis e törvény életbelépésével megkezdődött az

[400] Lásd az 1943-as kötet II. fejezetét. „A magyar alkotmány: a magyar államhatalom jogi szervezete. 1. cím. Az állam szervei."

[401] Ezen a napon bocsátotta ki IV. Károly az ún. eckartsaui nyilatkozatot, amelyben bejelentette, hogy visszavonul az államügyek vitelétől, egyúttal eleve elismeri a Magyarország államformájáról hozandó döntést.

interregnum korszaka. Nem volt ugyanis többé – főleg IV. Károly király 1922. ápr[ilis] 1-i halála után – sem a jog, sem a valóság birodalmában király, akit a kormányzó helyettesítsen. Így vált lassankint az ideiglenesség állandóvá, s a kormányzó államfővé. Hiába volt most már a fikció, hogy a kormányzó nem a király személyét, hanem a királyi intézményt helyettesíti, hiába nevezte Magyarország államformáját királyságnak és hiába használták intézményei a királyi címet: az államforma kérdését – legalább is jogi szempontból – nem ezek, hanem az alkotmánynak a legfőbb államszervekre vonatkozó rendelkezései döntik el. Ha megvizsgáltuk az államelmélet szempontjából Magyarország államformáját, azt köztársaságnak kellett tekintenünk, amelynek elnökét kormányzónak nevezik. Az elnevezés azonban magában semmitmondó. Csupán az elnevezések alá rejtett reális formáknak az elemzése derítheti fel lényegileg, hogy valamely államformában az autokratikus vagy a demokratikus elemek vannak-e meg nagyobb mértékben, s így a monarchia vagy a köztársaság ideáltípusát közelíti-e meg inkább a valóságban.

Ilyen szemléletben pedig, ha Magyarország királyság lett volna, mint ahogy magát nevezte, akkor a kormányzó tisztán az államfő helyettese, királyi régens lett volna. Mivel azonban király nem volt, akit helyettesítsen, s a kormányzót 1926 óta törvényeink is következetesen államfőnek nevezik (először a felsőházról szóló 1926: XXII. tc. 23-24. §-ai): logikusan Magyarország royalista színezetű, a királyság felé törekvő köztársaság volt, amelynek államelnöke a kormányzó nevet viselte.[402] Kormányzói államforma ugyanis nincsen, királyságban pedig a kormányzó nem lehet államfő, hanem csak annak helyettese.

Az 1920: I. tc., amikor az államforma kérdését nyitva hagyta, s az állami szuverenitás egyetlen törvényes képviseletéül a nemzetgyűlést nyilvánította, az államfői teendők ideiglenes ellátására pedig a kormányzói állást szervezte: kétségtelenül köztársasági jogállapotot teremtett. A kormányzó tehát nem lett az uralkodói jogaiban akadályozott királynak, mint szuverénnek a képviselője, hanem a nemzetgyűlésnek felelős államfő. Éppen ezért az 1920: I. tc. a kormányzó jogállását és hatáskörét indokolásában is tudatosan és bevallottan általában olyannak állapította meg, amilyen a köztársasági államfőké szokott lenni. Még hasonlatosabbá vált a kormányzói állásnak jellege a köztársasági elnökéhez az 1921: XLVII. tc. következtében. Ez a törvény ui. megszabta, hogy a királyság államformáját fenntartja, de mivel a királyi széket megüresedettnek nyilvánította és betöltését elhalasztotta, az ún. interregnum állapotát idézte elő. Ennek a királyságköziségnek köztársasági jellege pedig, ha az hosszú időre nyúlik, egyre jobban előtérbe lép, s a monarchikus államforma fenntartása inkább csak névleg, külső megjelölésekkel (királyi hatóságok) történhetik. Magyarország államformája tehát (mintegy) quasi-monarchia lett, jogilag köztársaság, politikailag ellenben monarchia, amelyet a népnyelv „m. kir. köztársaság" névvel emlegetett. A kormányzói intézmény

[402] A royalista színezetű, királyság felé törekvő köztársaság gondolatát elsőként Adolf Merkl, a bécsi egyetem közjogászprofesszora fogalmazta meg. Lásd: Merkl Adolf, A mai Magyarország államformájának kérdéséről, *Jogtudományi Közlöny*, 1925. március 1. 33–35.

is elveszítette eredeti értelmét. Szerepe továbbá már nem ideiglenes jellegű volt, mert szinte állandósult és idősült. Márpedig találó az a szellemes francia mondás, hogy: „Il n'y a que le provisoire qui dure".[403] Mindezek után az 1946: I. tc., amellyel Magyarország belépett az európai köztársaságok sorába, immár szerves fejlődésnek volt az eredménye. Mintegy legalizálta az utolsó negyed század állami életformáját, amely a maga hibrid mivoltában már szinte átmentet alkotott a modern kulturális állam formájának tekinthető parlamentáris demokráciába. De nemcsak törvényesítette e jogalkotásunk a parlamenti köztársaság államformáját, hanem a 25 éves közjogi provizórium felemás intézményeivel szemben levonta az okszerű következtetéseket és tovább is arra törekszik, hogy törvényeiben kiépítse a modern magyar népképviseleti köztársaság intézményeit.

Amilyen könnyű volt az állandóságra törekvő provizórium felemás intézményeivel szakítanunk, nehezebben esik a történelmi alkotmány talajában gyökeredző alkotmányjogásznak eltemetni a csaknem ezer esztendős királyság intézményét. Mivel a mostani forradalmat bölcs önmérséklés vezette és nem iparkodott minden kapcsolatot megszüntetni a múlt alkotmányosságával, ezért a nemzetgyűlés nem ragadtatta el magát az alkotmányozás lázától, magát nem alkotmányozó gyűlésnek (constituante-nak) tekintette, hogy szakítson Magyarország ősi, történelmi alkotmányával és egyetlen alaptörvénybe foglalja az ország alkotmánylevelét: hanem megmaradt a jól bevált, hagyományos történelmi alkotmány talaján és a rendes törvényhozás segítségével, köztörvényi úton valósította meg a modern demokrácia kívánta változtatásokat. Ilyen közönséges, egyszerű törvényben hajtotta végre a nemzetgyűlés a leggyökeresebb alkotmányváltoztatást, Magyarország államformájának a megváltoztatását is. Tíz évszázad alatt nem került még egy olyan nagy jelentőségű alkotmányjogi törvény a magyar törvénytárba, mint a Magyarország államformájáról szóló 1946: I. tc.

A kormány a törvényjavaslat általános indoklásában hangsúlyozza, hogy amikor Magyarország nemzetgyűlése a nemzet képviseletében évezredes történetének ehhez a fordulójához érkezik, „elhatározásában nemcsak a jelenlegi politikai helyzet szükségét és célszerűségét veszi fontolóra, hanem visszapillant a nemzet múltjára is". Megállapítja, hogy a magyar alkotmány sohasem ismerte az abszolút királyság intézményét. Alkotmányjogunk a királyi hatalmat mindig származékosnak tekintette, amelyet a nemzet ruház a királyra. Valóban elmondhatjuk, hogy a nemzet egészen a XVII. sz. végéig ragaszkodott a választási királyság intézményéhez. Amikor pedig a Habsburgok nyomására kénytelen volt a dinasztia tagjainak trónöröklési jogát megállapítani, még az 1723. évi ún. Pragmatica Sanctióban sem adta fel a királyválasztás jogát, hanem csak szüneteltette addig, amíg az uralkodóház három főága kihal. Azóta is minden királyi hitlevél – legutoljára az 1917: III. tc-be foglalt – 4. pontja hangsúlyozza, hogy a három női ág magvaszakadásának esetén a nemzet ősrégi szokásokon alapuló szabad királyválasztási joga visszaszáll Magyarországra. Sőt, még legutóbb az 1921. XLVII. tc-be cikkelyezett ún. trónfosztó törvény is megállapítja, hogy „a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt".

[403] Kb. „az ideiglenes az egyetlen, ami tartós".

A királyválasztás jogát tehát soha nem törölték el nálunk, hanem csak felfüggesztették. „Márpedig a választott és alkotmányos királyság intézménye mintegy középhelyet foglal el egyfelől az abszolút és örökletes királyság, másfelől a köztársasági államforma között." (Ind. 1. l.)[404] Sőt, azt mondhatjuk, hogy a választási monarchia minden trónváltozáskor elvileg átalakul köztársasággá, mert a főhatalom az interregnum idejére visszaszáll a nemzet egyetemére, a közösségre, vagyis arra a népre, amely demokráciában az államhatalom egyetlen forrása és birtokosa.

A magyar királyság azonban már születésétől fogva különbözött a hűbéri, patrimoniális nyugati monarchiáktól. Míg ezekben egészen a múlt század derekáig a fejedelmi magánjog maradványai értelmében minden jog az uralkodóé, aki abszolút hatalmánál fogva csak annyit ad át a rendeknek, amennyit akar: addig Magyarországon a különösképpen méltányos és egyensúlyos államkoncepciót kifejező Szent Korona elmélete szerint minden jog az államot jelképező Szent Koronáé, s a királynak csak annyi joga van, amennyit a nemzet a koronázással rá átruház. Nálunk tehát a főhatalom megosztottsága, a nemzet részvétele a közhatalom gyakorlásában, mégpedig a törvényhozóban éppúgy, mint a végrehajtó hatalomban, ősi alkotmányos alapelv volt. És csodálatosképpen a Szent Korona eszméje, ez a „sajátosan stilizált nemzeti önfennhatóság",[405] sohasem hatott olyan erősen, mint éppen az interregnumok idején, amikor nem ékesített uralkodó főt a Szent Korona. Szinte korukat meghaladó, páratlan közjogi érzékkel jelentik ki a rendek a nemzetszuverenitás elvét és a királyi hatalom átruházott természetét 1440-i oklevelükben, amelyben hangsúlyozzák, hogy „a koronázás mindig az országlakók akaratától függ, és a korona hatékonysága és ereje az ő jóváhagyásukon alapul".[406]

A koronaeszmék és az organikus államszemléletnek a Hármaskönyvben való összekapcsolása ugyan még csak a nemesség egyenlőségének, a nemesi köztársaság „demokratikus" voltának bizonyítását szolgálta, de ez már magában is forradalmi elv volt a maga korában, amit a Hármaskönyv sorsa is bizonyít, hogy a főnemesség megakadályozta törvényerőre emelését. Alkotmányjogunk demokratikus irányú fejlődésének tehát egyik nagyfontosságú állomása volt az una eademque libertas et nobilitas[407] elve, amely a nemzettagoknak egyre fokozódó részvételét mutatta [a] közhatalomban. Ekkor már csak egy lépés hiányzott a jogoknak az állampolgárok egyetemére való kiterjesztéséhez, amikor a 48-as törvényhozás eltörölve a rendiséget, történelmi fordulattal a közvetlen népképviselet rendszerét iktatta törvénybe. E mellett a nemzeti öntudatot képviselő köznemesség széles rétegeit egyesítve a főnemességgel, utat nyitott a nemesi nemzeten belül a szabadság- és egyenlőség eszme kifejlődésének, majd alapjává vált a XIX. sz.-beli emberi egyenlőségtudat megvalósulásának.

[404] Lásd a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. tc. általános indokolását.

[405] Grosschmid Béni, *Werbőczy és az angol jog*, Franklin Társulat, Budapest, 1928. 432.

[406] Ezt a rendi álláspontot az I. Ulászlót Magyarország királyává megválasztó budai országgyűlésen fogalmazták meg.

[407] Annyi mint „a nemesség és a szabadság egy és ugyanaz", utalás a Hármaskönyv I. részének 9. címében foglalt alapelvre a nemesi egyenlőségről.

A népi átruházáson alapuló korlátozott monarchia tehát azt jelentette, hogy a nemzet még 1848 után is megosztotta törvényhozó hatalmát a királlyal. Az 1920-ban bekövetkezett közjogi provizórium ellenben már nem ruházta fel a kormányzót sem a törvényszentesítés, sem az abszolút vétó jogával, vagyis a törvényhozó hatalomban való részesedést már csak egyedül a nemzetnek biztosította. Még inkább a köztársasági államformához való átmentet jelezte a Szálasi-féle államcsíny után az ideiglenes kormánynak 1945. márc[ius] 8-án kelt az a rendelkezése, hogy mindaddig, míg a nép az állam formája tekintetében nem határoz, az állami hivatalok címében a „királyi" jelzőt mellőzni kell. (539/1945. M.E. sz. rend.) Ugyanezt célozta az ideiglenes nemzetgyűlés létesítette kollegiális államszerv, amely a Nemzeti Főtanács alakjában az államfői jogkört gyakorolta. Ennek a fejlődésnek mintegy betetőzése volt az 1946: I. tc., amely Magyarország államformájául a demokratikus köztársaságot szabta meg. E törvény 1.§-ában kijelentette, hogy az államhatalom egyetlen forrása és birtokosa a magyar nép. E megállapítás a népszuverenitás elvét iktatta törvénye. A nép az állami főhatalom legkiemelkedőbb ágát, a törvényhozó hatalmat egyedül gyakorolja a népképviselet, a nemzetgyűlés útján, amelyet a demokratikus elveknek megfelelően az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján választanak.

A most megalapított köztársasági államformának előzőleg két kísérlete volt 1849-ben és 1918-19-ben. Ezek azonban forradalmi alakulatokként igen rövid életűek voltak.

A Magyar Köztársaság népképviseleti (reprezentatív) köztársaság vagy parlamentáris demokrácia. Ez azt jelenti, hogy a nép egyeteme helyett az utóbbinak választott képviselőiből alakult parlament gyakorolja az államhatalmat, ill. annak egyik legfontosabb ágát, a törvényhozó hatalmat. Ennek ellenkezője a közvetlen, vagy ókori (antik) demokrácia, amelyben az államakaratot népgyűlésen összegyűlt, szavazásra jogosult polgárainak a határozata alkotja meg. Ez a görög városállamokban kialakult közvetlen demokrácia ma már csak egészen kis területű államokban működhetik, így pl. Svájcban, ahol valósággal a vasárnapi szórakozások közé tartozik a folytonos népszavazás. Bizonyos, hogy a közvetlen demokrácia sokkal tökéletesebb alakja a szabadság államformájának, de az a modern területi állam nagy kiterjedésénél fogva keresztülvihetetlen. Ezért arra törekednek, hogy a politikai jogokkal bírók nagy tömege, az ún. „nép", amely a demokratikus ideológia alapját tevő népszuverenitási fikció szerint az államhatalom voltaképpeni birtokosa, ne csupán a törvényhozó szerv alakítására szorítkozzék, hanem magában a törvényhozásban is részesedjék. Ezt pedig úgy érik el, hogy a népképviseleti köztársaságnak ma már nélkülözhetetlenné vált alakját a demokratikus eszme hatékonyabb érvényesülése érdekében olyan intézményekkel egészítik ki, amelyek közelebb hozzák a közvetlen demokráciához. Ilyen a népkezdeményezés (iniciatíva) és a népszavazás (referendum, plebiscitum) intézménye. Az előbbi a polgárok kisebb csoportjának alkotmány biztosította joga, hogy törvényjavaslatot szerkesszen, amely felett a parlamentnek tanácskoznia és határoznia kell. Az utóbbi szerint pedig a parlamentnek törvényalkotásra irányuló határozatát az alkotmányban megállapított körülmények között népszavazásnak kell alávetni. Ilyen törekvésnek mondható a szovjet alkotmánynak az a rendelkezése, amellyel a

termelőegységeknek, a gyáraknak és bányáknak a területi választó egységek helyébe állításával a közvetlen demokrácia gondolatának megvalósítását célozza a modern nagy területi állam szervezetében.

A demokratikus magyar alkotmány sem a népszavazás, sem a népkezdeményezés intézményét nem ismeri, ellenben az orosz[408] képviseleti rendszer alapgondolatára emlékeztető volt a felsőház 1926. évi szabályozása, amikor szakítva a régi főrendiház intézményét uraló rendi elvvel, az új felsőház javarészét a modern hivatásképviselet elvei szerint alakította. Amikor most Magyarország a fejedelmek korszakát is beleszámítva a több mint ezer éves monarchikus múlt után köztársasággá alakult, nem lenne érdektelen megvizsgálni, hogy alkotmányfejlődésünk milyen demokratikus elemeket tüntet fel. Itt csak néhány példára hivatkozunk. Már a vérszerződés legendás pontjai átokkal fenyegetik azt, aki a közös szerzeményből, a vezér tanácsából és az ország tisztségeiből valakit kizárna. Alkotmányunkban a személyes szabadság alapbiztosítékát megtaláljuk már az Aranybulla 2. cikkében. E törvényben azonban nemcsak a közszabadságokat biztosítja magának a nemzet, hanem az ellenállás jogát is az alkotmányellenesen uralkodó királlyal szemben. Ez volt az Aranybullának az a híres 31. cikke, az ellenállási záradéka, amely szinte egyedülálló az alkotmányok történelmében, mert benne a nemzet valósággal jogi alapra helyezte az alkotmánysértő királyával szemben a felkelést. Ugyancsak az Aranybulla 14. cikkében jelentkezik már alkotmányunkban a felelősség elve. Az az alkotmányos gondolat, hogy aki közhatalmat gyakorol, átruházással a nemzettől kapta hatalmát, tehát felelős az ország kormányzásáért. A nemzet részvételének elve a közhatalom gyakorlásában és a későbbi parlamentarizmus alapelvei alkotmányunkban már régóta fellelhetők. Hasonlóképpen a szintén demokratikus elveket tükröző önkormányzati szellem. Végül csak még egyet! Werbőczy Hármaskönyvének híres primae (partis titulus) nonus-a, amely szerint a bocskoros nemest és a mágnás főurat egyenlő szabadság illeti meg, s amely „vakító sugárkévével világít a középkor végéről az újkori emberjogi deklarációk elé",[409] tagadhatatlan bizonyítéka, hogy a demokráciának, az egyenlőség és szabadság gondolatának a magyar múltban is megvannak a gyökerei.

[408] Valószínűleg elírás miatt került „olasz" helyett „orosz" a szövegbe.
[409] Lásd Ruber József, Werbőczy gondolatvilága, *Minerva*, 1923/6–10, 131.

Csekey István:
A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek)

A második kiadáshoz

1943 könyvnapjára jelent meg Magyarország alkotmánya című kötetem 260 lap terjedelemben (Renaissance kiadás, Budapest). Kis terjedelménél és áttekinthetőségénél fogva tankönyvül is bevezettem. Rövidesen akkora kedveltségnek örvendett, hogy ma az ország legtöbb egyetemén és jogakadémiáján tankönyvül használják. Munkám megjelenése óta újabb rendszeres alkotmányjogi mű nem is látott napvilágot a magyar könyvpiacon. Könyvem tehát mind a mai napig a legmodernebb magyar alkotmányjogi kézikönyv.

A régi Magyarország összeomlása és főleg a demokratikus köztársaság változásai szükségessé tették olyan kiegészítő jegyzet kiadását, amely Magyarország köztársasági alkotmányjogát könyvem rendszerében és méreteiben alkalmazkodva tárgyalja. Mivel tudtommal mindmáig nincs ilyen összeállítás, ez az első kísérlet a demokratikus magyar köztársaság alkotmányjogának bemutatására.

A változtatások és kiegészítések a bevezetőben említett kötetemre vonatkoznak lapszámok szerint. Magyarország alkotmánya című könyvem a szövegben Tankönyv szóval jelöltetik. Könyvem újabb kiadása természetesen már a Magyar Köztársaság alkotmányjogát fogja bemutatni. E kiegészítő jegyzetnek addig is az a célja, hogy hézagpótló ismereteket nyújtson az alapvizsgákra és szigorlatokra készülő jogászifjúságnak, valamint az esti munkástanfolyamok hallgatóinak. Ez a levonat az 1946. dec[ember] 1-én megjelent első kiadás óta történt változásokat is tartalmazza.

Pécs, 1947. február 25-én[410]

Csekey István

[410] Az utolsó oldal szerint Csekey István 1948. május 20-án zárta le a kéziratot.

(…)

A magyar alkotmányfejlődés jogi és politikai alapjai

(A Tankönyv 46. lapjának 1. bekezdése után:)

V. Bár az alkotmányjog területén a szokásjog lassabban alakul ki, mint a jogi élet egyéb területein, mégis az első világháború végével meginduló jogfejlődés – mint láttuk – aránylag hamarosan, körülbelül 1927-ig már eljutott az elismertségig és a kialakulásig. Attól kezdve azonban megindul a hanyatlás mind a tapogatódzó belpolitika, mind a külpolitikai események következtében.

A közjogi provizórium alaptörvénye az alkotmányosság helyreállítását tűzte ki célul, viszont kijelölt célját soha be nem töltötte, mert alkotásai éppen arra utalnak, hogy az eredetileg ideiglenesnek szánt állapotot állandósítani törekedtek. Az alkotmányosság helyreállítása helyett tehát a gyakorlatban valóban éppen ennek ellenkezője valósult meg: egy látszatalkotmányosság, amelyet többé nem a nemzeti önrendelkezés szelleme táplált. A parlamentarizmus elvei szerint alakult többségi elv helyét a pártabszolutizmus önkénye foglalta el. Az első világháborúból még messze a béke éveibe belenyúló kivételes hatalom új és erősebb gyökeret vert 1931 körül a gazdasági világválság, majd 1939 óta az új világháború következtében. A nemzeti önrendelkezés és a jogegyenlőség ősi magyar elveinek helyét a nemzeti hagyományokkal homlokegyenest ellenkező idegen eszmék foglalták el. Ezek lavinaszerű terjedését részben az idézte elő, hogy vezető rétegeinkben az idegen vér és az idegen szellem háttérbe szorította az ősi magyar szellemiséget, részben pedig műveletlen tömegeink nem tudtak ellenállni a féktelen propagandának és az idegen kényszernek.

Külpolitikailag még talán érthető és esetleg megbocsátható, hogy a Trianonban oly kíméletlenül és indokolatlanul megcsonkított nemzet a nyugati hatalmak megértő és segítő jóindulatát nélkülözve, a két szomszédos nagyhatalom támogatásával elfogadta a magyarlakta szomszédos területsávokat, bár a világháború kellős közepén sok gondolkodó fő a [D]anaidák[411] ajándékát látta ebben a cselekedetben. A nemzetnek és vezetőinek eleinte minden törekvése az volt, hogy az 1939-ben kitört második világháborútól távol tartsák az országot. Amikor azonban a Balkánra irányuló német törtetés miniszterelnökünk feláldozásával[412] arra kényszerített bennünket, hogy a négy hónappal megelőzőleg kötött magyar-jugoszláv örök barátsági szerződést megszegjük: akkor Magyarország is belesodródott a világháborúba, bár az a nemzet lelkétől távol állott és nem is volt ellenfeleitől szemmiféle követelni valója.

[411] Utalás a görög mitológia alakjaira, akik az alvilágban örökre vizet hordtak egy lyukas hordóba.

[412] Teleki Pál miniszterelnök 1941. április 3-án öngyilkosságot követett el, miután Magyarország, annak ellenére, hogy 1940 decemberében örök barátsági szerződést kötött Jugoszláviával, Hitler kérésére hozzájárult a Jugoszlávia megszállására indított német csapatok magyarországi áthaladásához.

1944. márc[ius] 19-étől azután a nemzet már nem volt ura önmagának. Mialatt a perfid szövetséges Magyarország kormányzóját kicsalta az országból, s a német náci szellemtől megfertőzött, politizáló katonai vezetők elárulták legfőbb hadurukat és nem teljesítették parancsait: meglepetésszerűen német csapatok szállták meg az országot, s a kormányzót arra kényszerítették, hogy az alkotmányos kormány helyébe olyan bábkormányt nevezzen ki, amely a német érdekek feltétlen kiszolgálására vállalkozott. Ez volt a Sztójay (Sztojákovics)[413] -kormány. A német megszállás a csak hivatalos politikájában németbarát, de közvéleményében egyre németellenesebb Magyarország szuverenitását lényegében megszüntette. 1944 augusztusában mégis újból megkísérelte a kormányzó a végzet megállítását. Az ekkor kinevezett Lakatos-kormánynak az volt a feladata, hogy a nemzetet kivonja a háborúból. Ekkor már a kormányzó nem volt hajlandó Hitler meghívásának eleget tenni. S amikor már a Németország kétségbeejtő katonai helyzetét látó német tábornokok sem találtak más megoldást, mint a németség megmentése érdekében a Führer elpusztítását,[414] akkor a kormányzó még egy utolsó kísérletet tett. 1944. okt[óber] 15-én rádiószózatban szólította fel a magyarságot a fegyverletételre. A nemzeti veszedelem csúcsán azonban kettéhasadt a nemzet lelke. Míg a magyarsággal rokon finn nép vagy a velünk szomszédos Románia csodálatos fegyelemmel fordult az országaik területét kíméletlen utóvédharcok színteréül kihasználó németek ellen: addig nálunk hátulról döfte le a legfőbb hadúr jószándékát a németek zsoldjában álló, és hazájukat végromlásba hajszoló, országvesztő nyilasok árulása.

Ekkor a német megszálló csapatok a nyilas párttal egyetértésben a kormányzót helyéről eltávolították és Németországba hurcolták, a hatalom látszatát pedig Szálasi (Szalosján)[415] [sic!] Ferencnek, a nyilas párt vezérének adták át. Szálasi ugyanúgy, mint a Sztójay-kormány, igyekezett a törvényes formaságoknak eleget tenni. Összehívatta az 1937: XIX. tc. 3.§-ában létesített országtanácsot, de – mint a Szálasi-féle csonka parlamenttel hozatott ún. 1944: X. tc. megállapítja – az országtanács elhatározta, hogy „az ország új kormányzójának megválasztására az országgyűlés két Házának együttes ülését nem hívja egybe". Ha ez igaz, és az országtanács jegyzőkönyvét nem hamisították meg, amire pedig alapos a feltevés, akkor az országtanács súlyosan megsértette az alkotmányt. Az 1937: XIX. tc. 4.§-a ugyanis nem jogává, hanem kötelességévé teszi az országtanácsnak az arról való gondoskodást, „hogy a kormányzóválasztó együttes ülés legkésőbb a kormányzói tiszt megüresedésétől számított 8. napon összeüljön." Az országtanács állítólagos határozatának pusztán az lehet egyedül a mentsége, hogy ellenállhatatlan kényszer nyomása alatt ülésezett.

[413] Csekey István Sztójay Döme, a német megszállás utáni miniszterelnök (1944. március 22-től augusztus 29-ig) szerb származására (Dimitrije Sztojakovics néven született) utal.

[414] Utalás az 1944. július 20-i ún. Valkűr-hadművelet néven ismert sikertelen puccskísérletre, amelyet a Wehrmacht magas rangú tisztjei és polgári politikusok szerveztek Hitler megölésére és a hatalom átvételére a háború befejezése érdekében.

[415] A „Szalosján" név említése a Szálasi Ferenc állítólagos örmény származásával kapcsolatos politikai vitára vezethető vissza, amely Sulyok Dezső kisgazda képviselő egy erről szóló, 1938. április 26-i képviselőházi beszéde nyomán robbant ki. Ha azonban Szálasinak voltak is örmény felmenői, őt már Szálasi Ferenc néven keresztelték meg, ezért a „Szalosján-kormányra" való gúnyos utalás helytelen.

De nemcsak az országtanács szegte meg az alkotmány rendelkezését, hanem a csonka országgyűlés is, amelyből a nemzethű elemeket már a Sztójay-kormány kiüldözte. Nem kutatva most, hogy a kormányzó lemondó okirata alakilag kifogástalan volt-e, jogi hatálya különben sem lett volna, mert a budai várat ostromló németekkel és nyilasokkal szemben a kormányzó ellenállhatatlan kényszer nyomása alatt cselekedett. De bármint ürült is meg a kormányzói szék, az országgyűlés csupán kormányzó, nem pedig valami „nemzetvezető" választására volt jogosult. Ennélfogva alkotmányunk többszörös súlyos megsértésével történhetett meg akkor még ép királyi palotánk márványtermében Szálasi Ferencnek nemzetvezetővé való felmagasztalása a magyar államiság százados szimbólumának, a „Szent Koronának" árnyékában.

Ha már azokat a törvényeket, amelyeket 1944. márc[ius] 19. óta a csonka parlament megszavazott, és azokat a rendeleteket, amelyeket a Sztójay-féle bábkormány kibocsátott, nem lehet az alaki kellékek ellenére sem érvényeseknek és hatályosaknak elismerni: még inkább vonatkozik ez Szálasi megválasztására és kormányára. A nyilas uralombitorlás alatt keletkezett jogszabályokat tehát nem lehet kötelező erejűeknek tekinteni, mert a nyilas párt az ország törpe és legkétesebb értékű kisebbségéből alakult, amely csak a német szuronyok védelme alatt tudta az államhatalmat bitorolni. Ezekben a jogszabályokban tehát nem az országgyűlés többségének akarata jutott kifejezésre, ami pedig a demokrácián alapuló parlamentarizmusnak a lényege. Az 1945. jan[uár] 20-i moszkvai fegyverszüneti egyezmény 5. pontja szerint Magyarország kormánya hatálytalanít minden sérelmes törvényt és ebből származó korlátozást. (Az egyezményt becikkelyezte előbb az ideiglenes nemzeti kormány 1945. febr[uár] 26-i 525/1945. M. E. sz. rendelete, majd az 1945: V. tc.) A nyilas kormány bitorló uralma alatt (1944. okt[óber] 15-től) foganatosított minden kinevezés és előléptetés hatálytalan, 1944. márc[ius] 19-től 1944. okt[óber] 15-ig pedig felülvizsgálandó (1. 160/1945. M. E. sz. rend.)

VI. Alkotmányunk alakulása a demokráciában. Az 1918 és 1944 közt eltelt időt a közjogi provizórium korának nevezhetjük. A következő a demokráciáé. Amikor 1945 tavaszán a vörös hadsereg csapatai kiverték a németeket és a nyilasokat az országból, az alkotmányos élet folytatása az államfő és az országgyűlés hiánya miatt lehetetlenné vált. Az országnak nem volt kormányzója, mert a németek elhurcolták. Nem volt országgyűlése, mert annak a német érdekek szolgálatába szegődött része a németekkel együtt elmenekült az országból, a csonka parlament pedig nem képviselte az egész nemzet akaratát. A helyzet hasonlított az 1918. évihez. A nemzetnek gondoskodnia kellett kisegítő szervekről. E célból vissza kellett térni a hatalom ősforrásához, a nemzethez.

A mostani alkotmányos rend kiépítése az 1944. dec[ember] 21-ére Debrecenbe összehívott ideiglenes nemzetgyűléssel indult meg. A nemzetgyűlés a magyar függetlenségi eszme ősi várában, a református kollégium oratóriumában (imatermében) ülésezett, ami szimbolikus volt, mert Kossuthék majdnem száz esztendővel ennek előtte ugyanott fogalmazták meg az országgyűlés képviselői házának ülésében a függetlenségi nyilatkozatot. Az ideiglenes nemzetgyűlés „a magyar állami szuverenitás kizárólagos

képviselőjévé nyilvánította ki magát" dec[ember] 22-i ülésében hozott határozatával, amit utóbb az ideiglenes nemzetgyűlés Budapesten „a magyar állami szuverenitás gyakorlásáról" szóló 1945: I. tc-ben törvényerőre emelt.

Az ideiglenes nemzetgyűlés tagjait nem az érvényes választójogi törvényben foglalt szabályok megtartásával választották meg, ami azonban az akkori viszonyok közt lehetetlen lett volna. Tagjainak javarésze a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontban tömörült politikai pártok, valamint a szakszervezetek által kiküldött képviselőkből került ki. Az ideiglenes nemzetgyűlés ugyanebben az ülésében megválasztotta elnökségét, a végrehajtó hatalom gyakorlása céljából pedig ideiglenes nemzeti kormányt választott.

Alig egy hónapra az alkotmányjogi alapvetés után a Szövetséges és Társult Hatalmak és az ideiglenes nemzeti kormány megbízottai aláírták Moszkvában 1945. jan[uár] 20-án a fegyverszüneti egyezményt. Ennek értelmében Magyarország megszüntette az Egyesült Nemzetek ellen viselt háborút, Németországgal minden kapcsolatát megszakította, és hadat üzent Németországnak. A németek elleni harc befejezéséhez Magyarországnak nyolc gyaloghadosztályt kellett szerveznie. A hivatalos lap 1945. márc[ius] 17-i száma közölte a fegyverszüneti egyezményt tartalmazó 525/1945. M. E. sz. kormányrendeletet. Ennek pontjai közül csupán a 2. és 5. volt közvetlenül alkotmányjogi jelentőségű, amennyiben kötelezték Magyarországot a trianoni határokon kívül eső területek visszacsatolására vonatkozó, illetőleg a polgári jogegyenlőséget sértő törvények hatálytalanítására. Kötelezte még magát Magyarország, hogy a háborús bűncselekménnyel vádolt személyeket bíróság elé állítja, feloszlatja a fasiszta jellegű politikai és katonai jellegű szervezeteket (529/1945 M. E. sz. rendelet), és megsemmisíti a fasiszta, szovjetellenes és antidemokratikus sajtótermékeket (536/1945 M. E. sz. rendelet)

A megbomlott jogrend és közigazgatás helyreállítására a felszabadult területeken Nemzeti Bizottságok alakultak az öt demokratikus párt kiküldötteiből és politikai szervekként illeszkedtek be a kialakuló új állami életbe. Különösen fontos szerepük volt a helyi önkormányzati testületek újjáalakítása.

1945 áprilisában és májusában az ideiglenes nemzetgyűlést Budapestről, továbbá az 1945 tavaszán felszabadult dunántúli országrészekről kiküldött tagokkal egészítették ki, az ideiglenes nemzeti kormány pedig Debrecenből Budapestre költözött. Az így teljessé vált nemzetgyűlés 1945 szeptemberében második és egyúttal utolsó ülésszakára ült össze és első feladata volt, hogy törvényesítse azokat a kivételes rendeleteket, amelyeket az ideiglenes nemzeti kormány a debreceni ideiglenes nemzetgyűlés 1944. dec[ember] 22-i ülésében kapott felhatalmazás értelmében bocsátott ki nagyfontosságú alkotmányjogi és egyéb kérdésekben. E kormányrendeletek a régi rendszer nagyjelentőségű törvényeit módosították vagy hatálytalanították. Így az ideiglenes nemzetgyűlés törvénybe iktatta az állami szuverenitás gyakorlásáról (I.), az államfőt megillető kinevezési jogkör gyakorlásáról (II.) és a Nemzeti Főtanácsról (III.) szóló törvényerejű rendeleteket, aztán becikkelyezte a Németországnak küldött hadüzenet jóváhagyását (IV.) és a fegyverszüneti egyezményt (V.). Az 1945: VI. tc. törvényerőre emelte a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földműves nép földhöz juttatása tárgyában kiadott kormányrendeleteket.

Az ideiglenes nemzetgyűlésnek egyik fő feladata volt a nemzetgyűlési választásokról szóló 1945: VIII. tc. megalkotása. Így ült össze az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog szerint megválasztott nemzetgyűlés Budapesten 1945. nov[ember] 29-én. Ennek első törvényalkotása volt az 1945: XI. tc. az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

A szuverén államakaratot képező törvényhozó szerven kívül ugyanis gondoskodni kellett az államfői teendők ellátásáról is. Az ideiglenes nemzetgyűlés már nyomban megalakulása után 1944. dec[ember] 21-i határozatában úgy rendelkezett, hogy az államfőt megillető kinevezési jogkört részben a miniszterelnök, részben az ideiglenes nemzetgyűlés elnöksége gyakorolja. Majd 1945. jan[uár] 26-án (59/1945. Eln. sz. a.) az ideiglenes nemzetgyűlés politikai bizottsága és az ideiglenes nemzeti kormány együttesen azt rendelte, hogy: „Addig, amíg a magyar nép az államfői hatalom gyakorlásának módja felől nem dönt, az alkotmány szerint az államfőt megillető jogokat…háromtagú Nemzeti Főtanács gyakorolja." Ezt a rendelkezést a Nemzeti Főtanácsról szóló 1945: III. tc-be iktatták oly módon, hogy a három tag volt az ideiglenes nemzetgyűlés elnöke, az ideiglenes nemzeti kormány elnöke és az ideiglenes nemzetgyűlés politikai bizottságától ennek kebeléből választott tag. Az 1945: XI. tc. azután ezt a rendelkezést igen helyesen úgy módosította, hogy a Nemzeti Főtanács a nemzetgyűlés elnökéből és a nemzetgyűlés választotta két tagból áll. Amikor így a kormányelnököt kizárta az államfői szerv tagjai közül és azt is megszabta, hogy a Nemzeti Főtanács tagjai nem lehetnek a kormány tagjai, a demokratikus alkotmánynak az államhatalmi ágak szétválasztására irányuló kívánalmának tett eleget.

A nemzetgyűlés azonban hamarosan megalkotta a Magyarország államformájáról szóló 1946: I. tc-et, amely a nemzetgyűlésben való kihirdetésével még 1946. jan[uár] 31-én azonnal hatályba lépett (19.§), és az Országos Törvénytár február 20-i számában tették közzé a nemzetgyűlés elnökének és a miniszterelnöknek aláírásával. E törvény megszabta, hogy Magyarország államformája a köztársaság, élén a köztársasági elnökkel. Ezzel megszűnt Magyarországon a 945 éves múltra visszatekintő királyság, és új korszak kezdődött az ország alkotmányának történetében.

Ezzel kapcsolatban felmerül az a nagyfontosságú alkotmányjogi kérdés, hogy az államformaváltoztatás után megmaradt-e továbbra is alkotmányunk történelmi jellege. Lehet-e történelmi alkotmányról beszélni még akkor, amikor ezeréves monarchikus államformának köztársasági államformával cseréltük fel? Főleg pedig akkor, amikor alkotmányunk történelmi jellege elsősorban a király jogállásának kialakulása tekintetében nyilvánult meg, s ennek helyébe az 1946: I. tc-el az új alkotmány csonka kartájának tekinthető rendelkezések léptek.

Bármennyire szeretjük is alkotmányunkat ősi, sőt, ezeréves alkotmánynak nevezni, vitathatatlan, hogy jóformán csak az volt benne ezeréves, ami az utolsó 25 évben pusztán elvben volt meg benne: a királyság. A magyar alkotmány tehát már voltaképpen az 1918-i forradalom óta válságba jutott, mert ha elvileg hű is maradt a monarchikus államformához, a királykérdés megoldatlansága miatt lényegileg köztársaságot létesített. Igaz, hogy alkotmányunkban ősi elv volt az is, amit a Szent Korona tana oly

pregnánsan fejezett ki, hogy az országot a király és a nemzet együtt kormányozza. Míg azonban a kora középkorban, a személyes királyság korában a nemzetnek a kormányzatban való intézményes részvételéről még alig lehet szó, addig később ez a részvétel egyre szélesebb körökre terjed ki. 1848-ig a nemzetet csak a nemesség alkotta, s így az ország kormányzatában csupán szűk rendi érdekek képviselete érvényesült. 1848-ban is az volt a tragédiánk, hogy a modern gondolatot képviselő királyság idegen, sőt, gyakran a nemzet életbevágó érdekeit veszélyeztető volt; a nemzeti államiságot képviselő alkotmány pedig maradi és antiszociális. Elévülhetetlen érdeme a 48-as nagy törvényhozásnak, hogy a kettősségnek véget vetett, s az új magyar alkotmány egyformán lett a nemzeti állam és a haladó szellem, illetőleg a széles néprétegek érdekeinek biztosítója. Abban az időben azonban a haladó szellemet a liberalizmus jelentette, s a nép érdekeinek legfőbb biztosítékát a szabadságban látták. Alkotmányunk tehát 1848 óta a XIX. sz. liberális-demokratikus parlamentáris alkotmányai közé tartozott, bár a történelmi hagyományokhoz való ragaszkodásból több konzervatív elemet mentett át a múltból, mint a nyugati alkotmányok.

Liberális-demokratikus alkotmányunk most osztozik a hasonló európai alkotmányok sorságban. Ezeket is a szocializmus eszméi kezdték ki. Az ember életének a biztonságot nemcsak a szabadság adja meg, hanem megfelelő gazdasági feltételekre, munkaalkalmakra, jóléti, szociális és művelődési intézményekre is szüksége van. Mindez csak nagymértékű állami beavatkozással valósítható meg, ami alkotmányunk egész tartalmának megváltoztatásával jár. Liberális-demokratikus alkotmányunk most átalakulóban van szociális-demokratikussá. Tartalmilag tehát a magyar alkotmánynak legősibb és a nemzet jellemének legmegfelelőbb eleme, hogy az állam kormányzásában a nemzet is részt vesz. Míg azonban eleinte a személyes királyság korában a nemzetnek a kormányzatban való intézményes részvételéről még alig lehet szó, addig később ez a részvétel egyre szélesebb körökre terjed ki, sőt ma már egyedül a nép a szuverenitás birtokosa. A nemzet „részvétele" az állam kormányzásában tehát nem teljesen átfogó és állandóan változó tartalmú elem, de anyagilag ez a demokratikus elem képviselte még a polgári demokratikus alkotmányunkban a történelmi jelleget. Ez az elv vörösfonálként húzódik végig a magyar alkotmány történeti fejlődésén.

Az alkotmány fogalma azonban nem anyagi, hanem alaki fogalom. Nálunk pedig, ahol a törvénynek is tisztán alaki a fogalma, még inkább az. Ha ebből a szempontból vizsgáljuk meg alkotmányunkat, arra az eredményre kell jutnunk, hogy törvényhozásunk, a demokratikus választójog alapján egybegyűlt nemzetgyűlés az 1945: XI. tc-ben kijelentette, hogy a nemzetgyűlés állapítja meg Magyarország alkotmányát és államformáját. Ezzel pedig hű maradt a hagyományos magyar felfogáshoz, megmaradt a történelmi alkotmány alapelveinél. Mert ez azt jelenti, hogy az alkotmányjog bármely nagyfontosságú tételének szabályozására maga a nemzetgyűlés közönséges törvényekkel illetékes. Vagyis nemzetgyűlésünk nem ragadtatta el magát az alkotmányozás lázától és nem törekedett külföldi mintára valami nagyobb hatályú, nehezebben változtatható alaptörvényt, valami alkotmánylevelet, tehát kartális alkotmányt létesíteni, amelynek megváltoztatásához nehezített módszerek: alkotmányozó gyűlés, népszavazás vagy

minősített szavazás stb. szükséges. Ami tehát az írott vagy kartális alkotmányoknak legjellemzőbbje, a nehezített módszerekkel megváltoztatható alaptörvény fogalma, 1949-ig[416] még mindig nem tört magának utat a magyar alkotmányba. Más szóval, alaki szempontból köztársasági alkotmányunk semmiben sem különbözött régi alkotmányunktól.

Igaz tehát, hogy alkotmányunk tartalmilag átalakult, és olyan alapvető intézménye, mint a monarchikus államforma, megváltozott, s ősi alkotmányunk helyébe az 1946: I. tc-vel az új alkotmány csonka kartájának tekinthető rendelkezések léptek, amelyek közül nem egy emlékeztet a nyugati írott alkotmányokra. Így pl. a törvény bevezetésében az ún. emberi alapjogok vagy szabadságjogok deklaratív felsorolása. Mégis, alaki értelemben nem volt kartánk, nem volt alap- vagy alkotmánytörvényünk, s az 1946: I. tc-t éppen úgy változtathatta meg közönséges törvényhozásunk, mint ahogy alkotta, és mint ahogy bármely más törvényt módosíthatott vagy hatálytalaníthatott.

Sőt, még anyagi értelemben sem adtuk fel egészen ősi történelmi alkotmányunkat. Fiatal magyar demokráciánkat ugyanis szemmel láthatóan az az elgondolás vezette, hogy magyar talajból kívánja felépíteni az állam demokratikus épületét. Nem óhajtotta tehát a múltból mindenképpen elvetni és kiküszöbölni azokat az intézményeket, amelyek beváltak és sok tekintetben a magyaros észjárás és a magyar lélek megnyilatkozásai voltak.

Az 1946: I. tc. is csupán azokat a jogszabályokat hatálytalanította, amelyek a megszűnt királyságra és kormányzói intézményre vonatkoztak (19.§). Alkotmányunknak azok a jogszabályai ellenben, amelyek nem ellenkeznek a köztársasági államformával, továbbra is hatályban maradnak. Így többek közt a szokásjog is, amennyiben tételei megfelelő módon, esetleg analógiákkal alkalmazhatók. Az 1946: I. tc. pl. nem intézkedik a köztársasági elnök jogai közt a nemzetgyűlés összehívásáról, a nemzetgyűlési időszaknak (ciklusnak) és évi ülésszakoknak a megnyitásáról, valamint berekesztéséről, és a köztársasági elnök máris per analogiam gyakorolta ezeket a királyt szokás és törvény szerint megillető jogokat. Ugyancsak hallgat a törvény az államfőt megillető rendeletkibocsátási jogról. Ellenben a jog- és államtudományi karok új tanulmányi és vizsgarendjét szabályozó 1946. évi vallás- és közoktatásügyi miniszteri rendeletet a köztársasági elnök jóváhagyta, amivel az államfői rendelet erejét szerezte meg. Az államhatalom ideiglenes gyakorlásáról szóló 1945: XI. tc. pedig a nemzetgyűlés tagjainak szólásszabadságát biztosító mentelmi jog és büntetőjogi védelem tekintetében az 1944 előtti országgyűlésre vonatkozó szabályok további alkalmazását rendelte el, amivel értékes példát nyújtott régi alkotmányunk rendelkezéseinek az új alkotmányba való beillesztésére.

Mindent összevéve megállapíthatjuk tehát, hogy bár alkotmányunk tartalmilag, vagyis anyagi értelemben véve jórészt megváltozott, de alakilag megmaradt a hagyományos magyar felfogás mellett, tehát alkotmányunk, ha történelmi jellegét el is veszítette, de mindenesetre az ún. hajlékony alkotmányok közé tartozik.

[416] Csekey István az 1949-es évszámot utólag kézírással illesztette a gépelt szöveg margójára.

Csekey István:
Magyar Alkotmányjog (részletek)

II. rész

A magyar alkotmányjogi helyzet alakulása

1.§ Az ezeréves alkotmány bírálata, a Szent Korona tana, az 1848-as változások, a dualizmus

A magyar alkotmányfejlődés tárgyalásában leginkább három korszakot szoktak megkülönböztetni: I. az őskort 1000-ig, II. a középkort 1000-től 1526-ig és III. az újkort 1526-tól 1848-ig. Ez az anyag az alkotmánytörténelem körébe tartozik, 1848-tól fogva ellenben a fejlődést már az alkotmányjog keretében szokás előadni.

I. Az őskor. Amikor a magyarság a Kárpátok medencéjében végleges hazáját elfoglalta, a török-nomád pásztornépek módjára nemzetiségi szervezetben és törzsszövetségben élt, amely még az ősközösség néhány jellemvonását viselte, de a IX. század végén a honfoglalás idején már erősen bomlófélben volt. A honfoglalók a Kárpátok medencéjében is pásztor életmódot folytattak, letelepedésük és földművelésre kényszerítésük csak a XII. század folyamán fejeződött be. Ekkor vegyültek össze a vagyontalan, munkára kényszerült szabad pásztorok az itt talált és a keveredés folytán elmagyarosodott, jórészt szláv földművesekkel.

„A fejlődés következő szakaszába a honfoglalás után érkezett. A föld közös tulajdona eltűnt, a magántulajdon jogi intézménye általánosult. Az addig szórványos osztályviszony az egész társadalomra kiterjedt. A dolgozók, hódolt szlávok és hódító magyarok egyaránt uraknak, úri földön szolgáló osztály helyzetébe süllyedtek. És az osztályjogrend fönntartására fenntartására most már teljesen kiépült az állam. A társadalom, a jog, az állam feudális formája volt az, ami akkor megjelent." (Molnár Erik, Werbőczy és a rendi jog. Társadalmi Szemle II., 1947, 2. sz. 109-110. l.)

II. A középkor. Ez Szent István királlyá koronázásától a mohácsi veszedelemig terjed, de alkorokra osztható.

Az első Árpádok idején a király hatalmát személyes hívei (fideles) segítségével gyakorolta, akiket tehát a személyes hűség viszonya köt hozzá. Az ország (ország, uraság), a regnum felfogásukban a királyi úr magánjogias tartozéka, kísérete (comites, comes

= ispán, csak a XVI. században kezdik némelyiket grófnak nevezni). E nagybirtokos kísérők vesznek részt a királyi tanácsban, amelyről már Szent István II. törvénykönyvének 7. fejezete megemlékezik. A törvényt (decretum) azonban egyedül a király alkotja. Benne teljesedik ki az egész államhatalom. Ő a legfőbb bíró, és személyéhez kapcsolódik a primitív közigazgatás is. Tisztviselői személyes háztartásának, az udvarnak (curia) gazdatisztjei köréből kerülnek ki, amit még később is tanúsítanak nevükben. Így az udvarispán később nádorispán (comes palatinus), az udvarbíró, később országbíró (comes curialis, majd judex curiae), a tárnokmester, aki később a városok főbírája, ugyanígy a többiek.

A XI-XII. századi Magyarországon tehát az államszervezet a királyi magánhatalom szervezetével esik egybe. „A társadalom tagjait nem fűzték az állampolgárság közjogi kötelékei egy, a társadalomban külön helyet elfoglaló közhatalmi szervezethez. Magánjogi kötelékek, a személyi függőség kötelékei kapcsolták őket a királyhoz, a királyi magánuradalomban dolgozó jobbágyokat éppúgy, mint az egyébként független szabad parasztokat és az urakat, nemkülönben ezek jobbágyait… Az országot magánuradalma tisztviselői, a nádorispán és a megyés ispánok útján kormányozta. Az ország politikai szervezete tehát a királyi magánuradalom szervezetével esett egybe." (Molnár Erik, A magyar társadalom története az őskortól az Árpádokig.[417] 2. kiad. Bp. 1949, 312-313. l.) Az ilyen államot a magánjogias alapszervezet miatt patrimoniális államnak nevezték. De mondják prefeudális államnak is, amely mintegy átmenetet képviselt a nemzetiségi szervezetből a feudalizmusba. Azt is szokták mondani, hogy Szent Istvánnak és közvetlen utódainak hatalma abszolút volt. Az Árpádok uralma azonban személyes volt, de nem korlátlan, mert a királyi tanácsban a nagybirtokosokkal együtt intézte az uralkodó osztály ügyeit, s e mellett a középkori királyeszmény is korlátozta.

A hűbéri állam kora Magyarországon az 1222-i Aranybullától a XV. század közepéig terjed. Ez azonban egyúttal már a feltörekvő rendiség korszaka is, amikor megszűnik a királyi hatalom személyes gyakorlása, és a király kénytelen egy osztály jogait kiváltságlevélben elismerni. Ez a régi szabadokból alakult királyi szolgák (servientes regis) osztálya, amely a királyt szolgáló harcosokból alakult, s a nemesség alsó rétegét alkotta. Az Aranybulla főleg a szerviensek szabadságait biztosítja a nagybirtokosok ellenében. Az Aranybulla sorsa azonban eleinte a feledés. A szervienseknek ugyanis nem voltak birtokában a végrehajtáshoz szükséges gazdasági és politikai hatalmi eszközök. Tanúsítja ezt az is, hogy egy évszázad alatt többször megújítják. Nevezetessége, hogy csak hét évvel volt fiatalabb a Magna Chartánál, és hogy néhány tétele évszázadokig érvényben volt. Így pl. 2. cikke alapja volt a legújabb időkig a személyes szabadságnak, 31. cikke pedig biztosította a nemességnek az ellenállás jogát az alkotmányellenesen uralkodó király ellen. Ezzel az ellenállási záradékkal, amelyre a Habsburg-uralom idején és Erdélyben a nemzeti felkeléseket alapították, és amelyet csak az 1688: IV. tc. szüntetett meg, valósággal jogi alapra helyezték a felkelést az alkotmánysértő uralkodó ellenében.

[417] Helyesen: Molnár Erik, A magyar társadalom története az őskortól az Árpádkorig.

Mivel tehát az Aranybulla és megújítása tudatosították a nemességben, hogy sérthetetlen jogai vannak, függetlenségük és birtokaik megőrzése végett vidékenként szervezkedni kezdtek. Ennek lett a következménye, hogy a vármegyék, amelyeket tisztán királyi gazdasági és katonai célokra még Szent István alapított, a XIII. század folyamán nemesi vármegyékké alakultak át. 1267-ben már megjelenik a székesfehérvári törvénynapokból és a királyi tanácsból kifejlődött országgyűlés. Az 1290. évi dekrétum az országgyűlés évenként való összehívásáról rendelkezik, és megszabja, hogy a király a nádort, a tárnokmestert, az alkancellárt és az országbírót az ország nemeseinek a tanácsából nevezze ki. Az 1298-i dekrétuma pedig a királyi tanácsot kéthavonként váltakozó két-két püspökkel és nemessel egészítette ki, akik közül az utóbbiakat az országgyűlés választja. E mellett a király fontosabb adományozásainak és kinevezéseinek az érvényességét a tanácstagok hozzájárulásához kötötték.

A királyi szervienseket már a XIII. század második felében „nemeseknek" nevezték, mint a század elején a nagybirtokosokat. (Az utóbbiak a XIII. század közepén kezdik felvenni a normann lovagoktól hallott, s királyi főtisztet és nagybirtokost jelentő báró címet.) A fejlődési folyamatot betetőzi Nagy Lajos 1351-i dekrétuma, amely az Aranybullát megerősítve 11. pontjában megállapítja, hogy az ország minden nemese ugyanazt a szabadságot (una et eadem libertas) élvezi. „[A]z úri osztály jogi helyzetét nézve az egyazon szabadság elve alapján vagyoni különbségre való tekintet nélkül mégis egységessé vált, vagyis felöltötte a nemesi rend (universitas nobilium) jogi alakját. S minthogy ugyanakkor a parasztosztály is jogilag egységes jobbágyrenddé alakult át, a társadalom két alaposztálya, a kizsákmányolók és a kizsákmányoltak, mint társadalmi rendek kerültek egymással szembe. A feudális osztálytársadalom felvette a rendi társadalom jogi alakját." (Molnár Erik, A magyar társadalom története az Árpádoktól Mohácsig. Bp. 1949, 88-89. l.)

Bár ezt a korszakot [a] hűbéri állam korának neveztük, a magyar hűbériség mégis különbözött némileg a nyugatitól. Magyarország ugyanis akkor lépett be a keresztyén Európába, amikor a Nyugat már túljutott a hűbériséget előkészítő Meroving-korszakon.[418] A hűbériség nevezetesen részint közhatalmi feladatok ellátása magánhatalmi eszközökkel, részint magánjogi viszonyok létrejötte ott, ahol közügyről és közérdekről van szó. Ebből következnek a hűbériség összetevői és egyben válfajai: a katonai, politikai és gazdasági hűbériség.

A magyar királyság első századainak jellege még személyes uralmon alapul: az állam egész közigazgatását a király emberei irányítják a központban és vidéken. Ez azonban még nem kialakult hűbériség: katonai vonatkozásban nincs körvonalazva a vazallus jogállása, nincsenek még követelései urától, nincs meg a kölcsönösség; politikai tekintetben a központi hatalom még nem enged felbomlást; gazdasági vonatkozásban még nincs immunitás, a kapcsolatnak nem volt meg a dologi alapja, míg a vazallitás a hűbérbirtokon vagy valami más anyagi szolgáltatáson nyugodott. Mikor pedig a teljes hűbériség kialakítása felé haladó fejlődés eredményeket érlelhetne (királyi szerviensek,

[418] A Meroving-korszak i. sz. 450-től 752-ig tartott.

familiárisok, predialisták, stb.), a rendiség alakulása megindul nyugati hatásra, úgyhogy a hűbériség nyugati alakja sohasem fejlődhet ki. A főpapi, bárói, köznemesi rendek egymás után szakadnak ki a király személyes vonzásából, úgyhogy a rendiség Mátyás alatt diadalt arat a tiszta hűbériség elvén.

A hűbériséget azonban nem lehet szöges ellentétbe állítani a rendiséggel. A magyar alkotmányfejlődésnek voltaképpen nincs külön hűbéri korszaka, hanem az állam patrimoniális alapszerkezetéből egyszerre emelkednek ki hűbéri és rendi vonások. (Bónis György, Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Kolozsvár, 1948, 546. l.) „A magyar történeti fejlődésben a rendi korszak nem egyszerűen követi a kezdeti feudális korszakot, hanem azzal részben egybeesik. Éspedig egybeesik akként, hogy a kezdeti feudális formák kifejlődése összefonódik a rendi fejlődéssel." (Molnár Erik, Werbőczy és a rendi jog. 113. l.) Bónis összefoglalása szerint a nagybirtokosok uradalmaiban „kialakul egy, a nyugati hűbérviszonyt csökevényesen megvalósító jogviszony, a familiaritás, amely áthatja az általuk gyakorolt közhatalom egész szerkezetét. Ennek a magyar hűbériségnek a csúcsa hiányzik; a dominusok és a király között még ez a nem tökéletes hűbérviszony sem áll fönn. Az országos méltóságok viselői és a nagyurak familiárisai már egyaránt rendekké, határozott és körülírt kiváltságokkal rendelkező csoportokká szervezkedtek, amelyeknek rendi öntudata állandóan színezi és alakítja a hűbéres kapcsolatot anélkül, hogy a hatalom megosztásának ezt a fokát elérné, amelyet rendi államnak nevezhetünk." (I. m. 311-312. l.)

„A nemesi egyenjogúságon alapuló rendiség a társadalom szembeötlő külszíne volt, mely a közjogászokat és a jogtörténészeket sokáig megtévesztette. De a társadalom felszíne lényegét feje tetejére állítva, fordítva tükrözte vissza. A lényeg, az egykönnyen fel nem ismerhető szerkezet, a nemesség feudális tagozódása volt, a familiárisi függés alakjában. Azonban a személyi függés hierarchikus rendszere a felszínen ellentéte, a nemesi egyenjogúság alakjában jelent meg." (Molnár Erik, A magyar társadalom története az Árpádoktól Mohácsig. 92. l.) E szerint célszerűbb tehát a rendet osztálykategóriának tekinteni, úgyhogy a rendi társadalom a hűbéri társadalom egyik formájává minősül, amely a feudalizmusnak csupán meghatározott történelmi szakaszát jellemzi (i. m. 93. l.).

A XV. század közepéig (a rendi állam kialakulásáig) eltelt jó két évszázad alkotmányának szerkezetét a következőkben foglalhatjuk össze. „Az uralom lényegében patrimoniális, de gyakorlása már nem személyes, mert az uralkodót kialakult intézmények: tanács, országgyűlés és kifejlődött rendek: papság és nemesség korlátozzák. A király és az országos méltóságok viszonya ugyancsak patrimoniális, ezt utánozzák a hatalmát kisajátító kisebb-nagyobb birtokosok is. Uradalmaikban azonban kialakul egy, a nyugati hűbérviszonyt csökevényesen megvalósító jogviszony, a familiaritás (…)." (Bónis, i. m. 311. l.) Röviden talán úgy jellemezhetnők ezt a korszakot, hogy míg nyugaton a hűbériség az alkotmányjogi viszonyokba is magánjogi elemeket visz be, addig nálunk ez teljessé nem vált, mert a nagyurak a fő tisztségeket nem tudták örökölhetővé alakítani és uradalmaikban nem gyakorolhattak minden királyi jogot.

A rendi állam Mátyás alatt éri el kifejlődésének tetőfokát. Trónra lépésekor a köznemesség hatalma legnagyobbra nő, tudatosan fejleszti tovább a nemesi vármegyét és

teszi az országgyűlést a nemzet politikai központjává, amikor törvénybe foglaltatja, hogy minden országlakosnak (regnicola, nemes) meg kell jelennie a minden évben Pesten tartandó országgyűlésen. Az átalakulást röviden azzal jellemezhetjük, hogy Mátyás „a hűbéri elv helyébe a rendit segítette". (Mályusz Elemér, A magyar társadalom a Hunyadiak korában. (A hűbériség és rendiség problémája.) Mátyás király emlékkönyv, [Szerk. Lukinich Imre] Bp., (1940), I. [kötet], 350. l.)

Amióta a rendi országgyűlés a XV. század derekán magához ragadta a törvényhozás jogát, a törvényt többé nem az országnak adott kiváltságként (privilégiumként) fogták fel, a dekrétumokat többé nem csupán a király és a tanács tekintélyével adták ki, hanem maga „az ország akarata" nyilatkozott meg bennük. Mátyás 1486-i decretum maiusa, mely az első nyomtatásban megjelent magyar törvény, az örökérvényű kódex igényével lépett fel, s ugyanebben az időben lettek egyre gyakoribbak az előző törvényekre való hivatkozások. Mindezek a körülmények indokolttá tették a törvényszövegek gyűjtését. Ezeket a budai tárnokházban[419] hivatalosan őrizték. Az 1527-ben még meglevő és címeinek jegyzékében fennmaradt munkálat, az ország szabadságát kifejező alkotmánycikkek gyűjteménye (privilegium commune regni) volt a középkor alkotmányán kialakult magyar rendi állam „országos Kartája", az első magyar alkotmánylevél. (Vö. R. Kiss István, Az első magyar közjog. Századok XLVIII, 1914, 291-302. és 353-369. l.)

Mátyás tehát, jóllehet abszolutista törekvései vannak, [azok] sikertelenség[e] azonban inkább a rendiség kialakulását és megszilárdulását segítette. Már nem tud kormányozni rendek nélkül. Ebben a rendi képviseletben az egész nemesség, sőt a polgárság is képviselethez jut. Gyenge utódai alatt azután a rendek a királyi jogkör egyre nagyobb részét sajátítják ki maguknak. Csak most alakul ki a külföldön már egy évszázaddal előbb meglevő elv, hogy adót csak a diéta szavazhat meg. Kifejlődik a rendi dualizmus, amely azután egészen 1848-ig jellemzi az ország politikai életét. A király és a rendek egymással szemben állanak anélkül, hogy e tényezők egyikének ereje lett volna a másik végleges legyőzésére.

III. Az újkor. A XVI. század elején az önállósult rendi államszervezet egészen készen volt. A közhatalmi szervezet önállósulása visszatükröződött a társadalmi ideológiában is. A nemesi kollektivitás hatalmi szervezete, az állam, most már eszmei létre tesz szert, s a rendi állam eszméje Werbőczy Szent Korona elméletében ölt testet.

A Szent Korona tana két gondolatnak: a koronaeszmének és az államtestről vallott organikus felfogásnak egyesítéséből származott. Mindkettő, mint oly sok más középkori gondolat, egyházi eredetű. A XI. és a XII. században már mindenütt a korona jelképezte a királyi hatalmat. A középkor szeretett konkrét tárgyakhoz fűzni elvont fogalmakat, vagyis szimbolizálni. Ez a jelkép volt nálunk az olasz földről francia származású pápától[420] német jóváhagyással hozott korona. Eleinte Magyarországon is a királyi méltósá-

[419] A kincstár épülete a budai palotában.

[420] II. Szilveszter pápa 938-ban Gerbert d'Aurillac néven született a franciaországi Auvergne tartomány Aurillac városában.

got jelentette a korona (corona regia). Csak a XVI. század[421] végén szakadt el a Szent Korona eszméje a király személyétől és vált a magyar állam jelképévé (corona regni). Ekkor kifelé már a korona az ország szimbóluma lett. A Szent Korona eszméjében a következő fejlődési fokozat volt a koronaeszmének az organikus államfelfogással való egyesülése. Ez mindenütt létrehozta az országtest gondolatát: a koronát testnek tekintik, a rendeket pedig a test tagjainak. A magyar fejlődés azonban ennél tovább ment, mert Werbőczy már nemcsak a mágnásokat, a nagybirtokosokat, hanem valamennyi nemest, a legszegényebb egytelkes parasztnemest is, vagyis az akkori nemzet valamennyi tagját a Szent Korona tagjának tekintette, mert a hűbéri és rendi felfogás szerint akkor a nemesek alkották a nemzetet.

A magyar politikai gondolkodásban addig eredetileg önálló és külön fejlődő két tant először a magyar jogrend szerzője, Werbőczy István egyesítette és alkotta meg Hármaskönyvében a Szent Korona tanát.

E tan szerint a nép az államhatalmat a koronázással ruházza a királyra. Jogérvényesen királyt koronázni azonban csak a rendek akaratából és csak a hagyományos Szent Koronával lehet. A király tehát hatalmát a nemzettől és annak tekintélyétől bírja. Ennélfogva a király a teljes államhatalmat csak akkor gyakorolhatja, ha a nemzet az országgyűlés közreműködésével megkoronázta és így az országlás és a kormányzás hatalmát a királyra ruházta. A Szent Korona fogalmában ily módon a király és a nemzet (mármint az akkori nemesi „nemzet") úgy egyesül, hogy a király a feje a Szent Koronának, a nemzettagok pedig a tagjait alkotják. Ahol e kettő együtt van, ott van a Szent Korona egész teste. E testnek szimbólumát, a Szent Koronát a tagok választásával ruházták át egy főre, később pedig az örökösödéssel trónra lépő csak oly módon jutott a teljes királyi hatalomkör birtokába, ha magát az ország Szent Koronájával megkoronáztatta. Csak a koronázással szerezte meg a király magának a jogot a törvényszentesítésre, továbbá a nemesség- és birtokadományozásra.

Mivel azonban az államhatalom társadalmi viszonyok foglalata, a Szent Korona pedig egy tárgy, Molnár Erik szerint: „A korona, a társadalmi hatalom jelképe, társadalmi hatalommá változik át. Világos, hogy itt a társadalmi fétisizmus egyik esetével állunk szemben." (Werbőczy és a rendi jog. 113. l.) E mellett szerinte: „Werbőczy tudatosan, tendenciózusan meghamisította a társadalmi valóságot, amikor kódexéből kihagyta korának nagyon is élő kezdeti feudális jogrendszerét, s abban csupán a rendi jogrendszer elemeit foglalta össze." (Uo.) Werbőczy csupán a rendi vármegyéről emlékezik meg, de már a familiárisi viszonyról nem, pedig ennek segítségével a nagyúrral szolgálati viszonyba került köznemes nem élvezi mindazokat a jogokat és szabadságokat, mint az anyagi függetlenségét megtartott nemestársa. Werbőczy a Hármaskönyvben harci eszközt akart a köznemesség kezébe adni a nemesi demokrácia megteremtéséért, ami azonban eleve megbukott a nagybirtokosok anyagi fölénye miatt, mint ahogy a polgári demokrácia is csak formális demokrácia marad a tőkések anyagi túlsúlya következtében.

[421] Mivel Csekey alább Werbőczy szerepét is tárgyalja, ez nyilvánvaló elírás, helyesen: a 15. (XV.) század végén.

Alkotmányjogi szempontból [érdekes] azonban a Szent Korona tanában a hatalomátruházásnak különös alakja. A római eredetű nyugati hatalomátruházási elméletekkel ellentétben nálunk a nemzet a maga hatalmát nem közvetlenül a királyra, hanem a koronára ruházza és csak a korona segítségével a megkoronázott királyra. Nálunk tehát az államhatalomnak alanya továbbra is a korona marad. E mellett a hatalomátruházás nem is egyoldalú, hanem kölcsönös. „A fejedelmet a nemesek választják és a nemeseket is csak a fejedelem teszi azokká." (Hármaskönyv I, 3, 7.§) Mivel pedig a nemzet a maga hatalmát a Szent Koronával jelképezett államra ruházta, ebből következik, hogy az államhatalom a koronáé, nem pedig az uralkodó magánjogi tulajdona, patrimoniuma. E nézet szerint tehát az államhatalom közjogi természetű, s a király nemcsak alkotóeleme, de az államhatalom egy részének birtokosaként szerve is az államnak. A Szent Korona tanában tehát az állam jogi személyiségének elve jutott kifejezésre már abban a korban, amikor más népeknél az államot alkotóelemeivel azonosították. Míg másutt a monarchikus gondolat a fejedelmi szuverenitásban jegecesedett ki, és azt jelentette, hogy az államhatalom az uralkodóé, s a népnek csak annyi joga van, amennyit neki az uralkodó átenged: addig a Szent Korona elméletén sarkalló államszuverenitási elv értelmében minden jog a Szent Koronáé, illetőleg a korona jelképezte államé, s a királyt csak az a hatalomkör illeti, amelyet a nemzet a koronázással ráruházott.

A magyar rendi államban négy rend osztozott a politikai hatalmon: a főpapok, a főurak, a köznemesek és Zsigmond óta a városi polgárok rendje. A városi polgárság már méhében rejti a kapitalizmus csíráit, de a viszonyok mostohasága, a magyar városok társadalmi és gazdasági elmaradottsága megakadályozta a nyugati értelemben vett polgári osztály kialakulását. Amikor Franciaországban a forradalom megdöntötte a feudalizmust, Magyarországon ekkor veszti el a polgárság az addigi városonként külön-külön megillető szavazati jogát, úgyhogy ettől az időtől kezdve a városok szavazatát az országgyűlésen együttesen (kuriatim) egy szavazatnak számították a vármegyék külön-külön szavazatai mellett.[422] Mégis a városokban már a hűbéri korban fellelhetők a kapitalizmus csírái, amelyek azután kitermelik az ipari proletariátust. (Vö. Molnár Erik, A kapitalizmus kezdetei Magyarországon (1200 – 1350). Társadalmi Szemle II, 1947, 4. sz. 275-284. l.)

1526-ban, amikor Mohácsnál Magyarország a török ellenében elbukott, az alkotmányfejlődésben is nagy törés következett be. A nemzet két pártra bomlott; az egyik nemzeti királyt választott Szapolyai János személyében, a másik pedig a török ellen remélvén segítséget az akkori világ leghatalmasabb uralkodóházából, a Habsburg-családból választotta meg Ferdinándot és utódainak is alávetette magát abban a reményben, hogy ugyanaz a fő fogja viselni a Római-Német Szent Birodalom koronáját is. Szapolyai halálával (1540) Ferdinánd kezében egyesült a királyi hatalom. Erdély a következő években külön kormányzatot rendezett be Szapolyai fiának, János Zsig-

[422] Szőcs Sebestyén kutatásai alapján „az 1825-27. országgyűlésen alakult ki az a rend, amelyben a városok együttesen csupán egyetlen szavazattal rendelkeztek". Idézi: Szijártó M. István, *A Diéta. A magyar rendek és az országgyűlés 1708-1792*, Balaton Akadémia Kiadó, Keszthely, 2010. 316.

mondnak fejedelemsége alatt. Erdélyhez előbb nyolc, majd utóbb még három vármegye csatlakozott a magyar anyaországból, amely részt Partium névvel jelöltek. Erdély és a részek így fokozatosan váltak el Magyarországtól, amelynek szempontjából jogilag az Erdélyi fejedelemség a nikolsburgi békének 1622-ben való becikkelyezésével vált függetlenné. Különállása ugyancsak fokozatosan szűnt meg 1688 és 1691 közt, amikor a rendek I. Lipót magyar király uralmának alávetették. Közigazgatásilag azonban egészen 1848-ig, illetőleg 1868-ig megmaradt Erdély különállása.

Bár Erdély ebben az időben erős függő helyzetbe került a töröktől, magyar nemzeti jellegét mégis megtartotta, alkotmányos berendezései az akkori viszonyok közt elég haladó fejlődést mutattak. Mégis a nyugati magyar állam, a voltaképpeni anyaország alkotmányjogi viszonyait szokták a korszakra irányadóul tekinteni, jóllehet területileg ez a rész igen gyakran a legjelentéktelenebb volt. A szétdaraboltság és a török veszedelem ellen folytatott küzdelem felőrölte a nemzet erejét. Az idegen országokban is uralkodó Habsburgok ellenében, akik ott abszolút hatalommal uralkodtak, nehéz lett volna a rendi alkotmánynak érvényt szerezni. A valóságos állapotok sokszor mást mutattak, mint amit a jog megállapított. Az országgyűlés két táblára oszlása ebben a korban már törvényileg is végbemegy (1608: k. u. I. tc.), mert a köznemesek gazdasági okokból nem tudtak személyesen megjelenni az országgyűléseken. Miután 1686-ban Buda vára visszakerült a török hódoltság alól, kénytelen volt a nemzet 1687-ben a Habsburg-ház fiágának az elsőszülöttség rendjén való trónutódlását elfogadni, majd a török végleges kiűzése után 1723-ban a nőág trónöröklését is az ún. magyar Pragmatica Sanctióban törvénybe iktatni.

1526-tól fogva tehát Magyarország perszonális unióba került a Habsburg örökös országokkal és tartományokkal, amelyekből később, 1804-ben az Osztrák Császárság keletkezett. Ez a kapocs akkor még csak a jogi értelemben véletlen közösségi tényen nyugodott; azon, hogy Magyarország mindig azt választotta királyává, aki az örökös tartományokban az uralkodó család házi joga szerint sorra következett. Lényegében mit sem változtatott ezen a perszonális unión 1687-ben a fiági trónöröklésnek törvénybe iktatása (1688: II. tc.). Amikor azonban 1723-ban a magyar Pragmatica Sanctióban megállapították a felosztathatatlan és együttes birtoklást, valamint a közös és kölcsönös védelmet, az unió most már átalakult jogilag szándékolttá, vagyis reális unióvá.

A Mohácsot követő századokban a magyar országgyűlés mindvégig megőrizte azt a rendi jelleget, amelyet a középkor végén öltött magára. A Habsburgok uralta részen a kormányforma tényleg az abszolút monarchia, csak 1791-ben hangoztatják újra az országgyűlésen az alkotmányos monarchia elvét, amikor a rendeknek II. József alkotmányellenes uralma után sikerül az 1791: XII. törvénycikkbe iktatni, hogy a törvényeket a törvényesen megkoronázott király és az országgyűlés közösen alkotják. Az alkotmánynak eddig is ez volt a rendelkezése, de a Habsburg királyok, főleg II. József, mellőzték. Ugyanez a törvény hangsúlyozza, hogy a végrehajtó hatalmat a király a törvények szellemében gyakorolja. De bár nem személyesen kormányzott, a tőle kinevezett kormányhatóságok: a helytartótanács, a [magyar udvari] kancellária és a [magyar] kamara tisztviselői csak a királynak voltak felelősek. E dikasztériumok rész-

ben a Bécsben székelő hasonló elnevezésű birodalmi szerveknek voltak az expozitúrái, részben a rendi Magyarország uralkodó osztályainak a kiszolgálói. A helyi közigazgatást és részben a tőle akkor még szervezetileg alsófokon nem különválasztott bíráskodást a vármegyék végezték. Ezekhez járultak a hétszemélyes tábla, a királyi tábla, a városok főbírája, a tárnokmester és a vezetésével működő tárnoki szék, a városi bíróságok és végül az úriszék, amelyek osztálybíróságok voltak.

Az 1790-91-i országgyűlés már első reformországgyűlésünk, amely a francia forradalom eszméinek hatása alatt bizottságokat szervez a szükséges alkotmányjogi és gazdasági reformjavaslatok kidolgozására. A „kalapos király"[423] uralma arra indítja a rendeket, hogy alkotmányuk biztosítékait megerősítsék. Az 1791: III. tc. megszabja, hogy a király a trónra lépését követő hat hónap alatt köteles magát megkoronáztatni. Újból kinyilvánítják, hogy Magyarország Ausztriától független, önálló ország, amelyet saját törvényei és szokásai szerint kell kormányozni (X. tc.). A biztosítékok ellenére I. Ferenc, akit a Martinovics-féle összeesküvés, ezután a francia forradalom fejleményei, főként pedig Napóleon hódításai rettegésben tartanak, évtizedekig nem hív össze országgyűlést.

Bár a XIX. század első negyedét még a tespedés jellemzi, az alkotmányjogi és a gazdasági reformok lassan mégiscsak érnek, úgyhogy teljesítésük elől sem a király, sem a rendek el nem zárkózhatnak. Az 1825 és 1848 közt működött országgyűléseket már mind reformországgyűléseknek hívjuk. A reformmozgalmakat a haladó szellemű és legműveltebb köznemesség irányítja, élén Kossuth Lajossal. Céljuk Magyarország közjogi önállóságának kivívása és gazdasági megerősítése, valamint a magyar nyelv és nemzetiség terjesztése és az országban uralkodóvá tétele. A főpapok és a főurak ellenállása miatt kezdetben nehéz az országgyűléseknek eredményt elérniök. 1827-ben ugyan bizottságokat szerveznek a szükséges alkotmányjogi és gazdasági reformjavaslatok kidolgozására, munkálatai azonban az 1790-91-i országgyűlés hasonló céllal szervezett bizottsági munkáihoz képest reakciósak, és nem is lett törvény belőlük. Mindössze az 1836. évi törvények tartalmaznak a jobbágyokra vonatkozólag néhány gazdasági rendelkezést, más törvények pedig rendezik a nemzeti nyelvnek a közéletben való használatát (1830: VIII., 1836: III., 1840: VI. és 1844: II. tc.). Végül a községeknek lehetővé tették a jobbágyi terhek alól való megváltását, továbbá elismerték a nem nemesek birtokszerzési jogát (1844: IV. tc.) és hivatalképességét (V. tc.). Így ha a reformországgyűlések nem is eredményeztek lényeges változásokat, mindenképpen előkészítették az 1848-i hatalmas reformokhoz a talajt.

1848-cal lezárult a magyar alkotmány fejlődésének rendi szakasza. Bizonyos, hogy a magyar alkotmány történeti szálai messze a múlt legendás korszakába nyúlnak vissza. Az ezeresztendős magyar állam „ezeréves alkotmányáról" szoktak beszélni. Ez azonban igen történetietlen felfogás. Amikor ugyanis a krónikások az etelközi őshazában kötött Vérszerződésről, a 896 táján végrehajtott honfoglalásról és a még Árpád vezér korában Pusztaszeren tartott első alkotmányozó nemzetgyűlésről tudósítanak bennünket, ezek

[423] II. József gúnyneve, utalásként arra, hogy nem volt hajlandó a Szent Koronával megkoronáztatni magát.

a XII-XIII. századból fennmaradt leírások nem tekinthetők hiteleseknek, mert jórészt saját koruk felfogását vetítik vissza. Azonban a gesztákban és krónikákban megőrzött tudósítások azt mutatják, hogy a nemzet már a királyság első századaiban milyen nézetet vallott az ősi államszervezetről. Körülbelül hétszáz évvel ezelőttre tehetjük a rendi magyar alkotmány kezdetét, mert a XIII. századtól kezdve már nem csupán a király és főpapi, főtiszti tanácsa vesz részt a törvények alkotásában, hanem a nagybirtokok urai és a királyi uradalmakból kivált köznemesek is vagy személyesen, vagy követeik révén.

1848-ban a jobbágyság képviseletét nélkülöző diéta anakronizmussá vált. Széchenyi lángszavakkal ostorozta az alkotmányt, amely kilencmillió jobbágyot a kiskorúak színvonalára süllyesztett.[424] Az 1848-ban végrehajtott nagy alkotmányjogi változások olyan rendszert hoztak létre, amely a magyar történelemben először fogadott minden országlakost magába. Az 1848. évi dekrétum volt az egész nemzet első alkotmánya. Azóta az volt a fejlődésnek legfőbb kérdése, hogy miként sikerül az 1848-i törvényekben megszabott alkotmányos elveket valóban érvényesíteni, a nemzet minden tagját nemcsak formálisan, hanem valósággal részesévé tenni az alkotmány gyakorlásának és az eleven közéletnek.

Az 1848. évi márciusi törvények, amelyeket a király a forradalmi események hatása alatt április 11-én szentesít, lebontják a feudalizmus rendi országát és megnyitják az utat a kapitalista fejlődéshez. Megszüntetik a nemesség kiváltságos helyzetét, a jobbágyságot felszabadítják és részben földhöz juttatják és a „nyomorult adófizető népet" (misera plebs contribuens) beveszik „az alkotmány sáncai közé". Ugyanakkor alkotmányunk, szakítva a kor szellemének megfelelően a rendiséggel, külföldi, főleg belga-francia példák után indulva, áttér a népképviseleti rendszerre. Ezt kiegészítette a felelős kormányzat és a parlamenti kormányrendszer életre hívása, aminek történeti előzményei különben is megvoltak alkotmányunkban a régi tanácstörvények[425] alakjában.

Miután a pozsonyi országgyűlést áprilisban berekesztették, az 1848: V. tc-be foglalt új népképviseleti választójog szerint megválasztott országgyűlés 1848. július 5-én ült össze Pesten. Ennek lett volna a hivatása, hogy folytassa a nagyalkotmányos és társadalmi, meg gazdasági átalakulás munkáját, de ennek útját szegte az időközben lábra állott bécsi udvar reakciós politikája, amely igyekezett visszavonni az engedményeket és a Magyarországon élő nemzetiségeket a magyarság ellen uszítva, forradalmat robbantott ki. V. Ferdinándot lemondatja és unokaöccsét, a fiatal Ferenc Józsefet ülteti a trónra anélkül, hogy ehhez a magyar országgyűlés alkotmányos hozzájárulását kikérné. A magyar országgyűlés nem veszi tudomásul ezt az alkotmányellenes eljárást és Ferenc Józsefet, aki 1867-ig meg sem koronáztatta magát, nem ismeri el magyar királynak.

[424] Széchenyi István több munkájában is (például a „Világ"-ban) utalt erre.

[425] Csekey itt azokra a régi törvényekre utal, amelyek szerint a király a királyi tanács tagjainak, azaz tanácsosainak bevonásával kormányoz. A királyi tanács szervezetét, illetve összetételét elsőként a III. András uralkodása idején kibocsátott 1298. évi XXIII. tc. („tanácstörvény") szabályozta, de a magyar közjog történetében számos további hasonló törvény született, mint például az 1507.: V. tc., az 1518: XXXIX. tc., az 1608: k.e. X. tc., vagy az 1790: XIV. tc.

Közben az osztrák hadsereg már Pestet fenyegeti, úgyhogy az országgyűlés és a kormány kénytelen székhelyét Debrecenbe helyezni, ahol az országgyűlés 1849. április 14-i ülésében a Habsburg-házat[426] egyhangúan megfosztja a trónöröklés jogától és megszabja, hogy addig is, „míg a nemzetgyűlés a kormányzási forma felett intézkednék, Kossuth Lajos képviselő, a nemzet képviselőinek összes akaratával a magyar álladalom elnökévé" választassék és a kormány alakítására utasíttassék.

Mint a történelemből jól ismeretes, az 1848-as törvényhozás alkotásai nyomban nem léphettek hatályba, mert a magyar forradalmat és szabadságharcot az orosz cári hadsereg intervenciójával leverték, úgyhogy a magyar hadsereg 1849. augusztus 13-án kénytelen volt a fegyvert letenni.

Ettől kezdve 1867-ig az abszolutizmus sötét korszaka szakadt az országra. Az 1849. márc[ius] 4-i császári pátenssel kihirdetett birodalmi alkotmány már Magyarországot is bekebelezte az Osztrák Császárságba. Az ország politikai és gazdasági vezető helyeit idegenek özönlötték el. Horvátország, Erdély és a temesi bánság (szerb vajdaság) önálló szervezetet kaptak. A megmaradt részt pedig öt kerületre osztották. A külpolitikai zavarok, az olasz háború veresége végül arra késztetik a bécsi udvart, hogy keresse a magyarsággal a megegyezést. Előbb nem akarják elismerni az 1848-as reformokat. Az októberi diploma (1860. okt[óber] 20.) még az osztrák és a magyar államból szövetséges államegységet kívánt létesíteni, az 1865-ben összehívott magyar országgyűlés azonban ragaszkodott az 1848-i törvényekkel megerősített függetlenséghez és a jogfolytonosság helyreállításához.

Amikor azonban „a haza bölcsének", Deák Ferencnek politikája, a jogról való le nem mondás, sikerre vezetett, a nemzet kiegyezett a dinasztiával, és megtörtént az Ausztriához való viszony szabályozása is. Az első lépés volt, hogy Ferenc József az abszolút módon kormányzott osztrák örökös tartományoknak is népképviseleti alkotmányt adott. Párhuzamos törvények szabályozták az Osztrák Császárságnak és a Magyar Királyságnak egymáshoz való viszonyát. Magyarországon az 1867: XII. tc., Ausztriában pedig az 1867. dec[ember] 21-i alaptörvény, amely az első valódi értelemben vett osztrák alkotmánynak tekinthető.

Az 1867: XII. tc. értelmében közös ügyek voltak Magyarország és Ausztria közt a külügy, a hadügy és a kettőre vonatkozó pénzügy. Mindhárom ügykört egy-egy közös miniszter látta el. A két állam parlamenti befolyását a közös ügyek igazgatására oly módon biztosították, hogy országgyűlési intézésüket különleges képviseleti szerveknek, a delegációknak hatáskörébe utalták. A delegációknak, amelyek nem voltak közös vagy egységes szervek, fő feladatuk volt a közös költségvetés megállapítása, de a megszavazás már az országgyűlések hatáskörébe tartozott. A magyar és az osztrák delegáció egyszerre ülésezett váltakozva a két fővárosban. Mindkettő 60 tagból állott, amelynek kétharmadát nálunk a képviselőház, egyharmadát pedig a főrendiház választotta. Azt az arányt, amellyel a két állam a közösügyi költségekhez hozzájárult, kvótának nevezték. Ha összegére nézve a két országgyűlés nem tudott megegyezni, az uralkodó döntött.

[426] Pontosan: Habsburg–Lotharingiai-házat.

Míg a közös ügyek a dualizmusban a Pragmatica Sanctióból származtak,[427] voltak kívülük ún. közös egyetértéssel intézendő ügyek, amelyekben részben célszerűségi, részben politikai tekintetek indokolták az együttes eljárást. Ilyenek voltak: az államadósságok, valamint a vámkereskedelmi ügyek, a jegybank, a pénzrendszer, az érmeügy, stb.

Nem volt tehát közös államfői hatalom, sem közös törvényhozás, sem közös kormány. Az uralkodó természeti személyében „Ausztria császára és Magyarország apostoli királya" találkozott. Mivel nem volt közös államhatalom, nem volt közös állampolgárság sem. Magyarország tehát történetének e szakában is szuverén állam és önálló nemzetközi jogalany volt. A dualizmus ellenben korlátozásokat eredményezett Ausztriával való kapcsolata folytán, amely azonban nem közjogi, hanem nemzetközi jogi kapcsolat volt. Sajnos a jogi önállóság a dualizmus korában nem érvényesült sok tekintetben. Így főleg kifelé, külügyi vonatkozásban a két államnak rendszerint osztrák külügyminisztere volt, s a külképviseletek közössége folytán a magyar állam önállósága elmosódott.

A kiegyezés utáni korszak Magyarországon az államhatalom kapitalista megerősödését eredményezte, bár még tovább is megőrzött nem egy feudális vonást. Az első világháború vége felé Magyarország szinte már a dualizmus erősebb tényezőjének mutatkozott. Akkor azonban rászakadt az 1918. októberi összeomlás. Az Osztrák-Magyar Monarchia elvesztette azt a háborút, amelybe Magyarországot belekényszerítették, bár elejétől fogva tudta, hogy belőle semmi hasznot sem remélhet. A szerencsétlen háború eredménye lett az Ausztriától való teljes elválás és az országnak szétdarabolása.

(L. e §-hoz részletesebben: Erdélyi László, Az ezeréves magyar alkotmány. Szeged 1931. 128. l. Bölöny József, Történelmi alkotmányunk és a 48-as fejlődés. Bp. 1941. 23. l. Eckhart Ferenc, A szent korona története. Bp. 1941. 356. l. Csekey István, Werbőczy és a magyar alkotmányjog. A Tripartitum bibliográfiájával. Kolozsvár 1942. 104(1) l. Uő. Magyarország alkotmánya. Bp. 1943. 260. l. Bónis György, A történeti alkotmány. Kolozsvár 1944. 333-346. l. Holub József, A magyar alkotmánytörténelem vázlata. I. k. Pécs 1944. 252. l. Eckhart Ferenc, Magyar alkotmány- és jogtörténet. 2 l. Bp. 1946-47. 468. l. Molnár Erik, Werbőczy és a rendi jog. Társadalmi Szemle II. 1947. 2. sz. 109-114. l. Bónis György, Hűbériség és rendiség a középkori magyar jogban. Kolozsvár (1948). 592. l. Eckhart Ferenc, 1848 a szabadság éve. Bp. 1948. 319.; l. Mód Aladár, Pártharcok és a kormány politikája 1848-49-ben. Bp. 1949. 194 (2) l. Molnár Erik, A magyar társadalom története az őskortól az Árpádokig. 2. kiad. Bp. 1949. 344. l. Uő. A magyar társadalom története az Árpádoktól Mohácsig. Bp. 1949, 370. l. Sarlós Márton, Az alkotmány és az „ezeréves alkotmány". Jogtud[ományi] Közl[öny] IV., 1949, 15-16. sz. 334-336. l.)

[427] A „közös ügyek" kategóriáját az 1867. évi XII. tc. hozta létre. Csekey vélhetően Deák Ferenc érvelése alapján tulajdonítja azt a Pragmatica Sanctiónak, mivel a kiegyezési tárgyalások során a magyar fél arra hivatkozott, hogy már a Pragmatica Sanctióból a közös védelem kötelezettsége származott.

2.§ Az alkotmányjogi helyzet a Horthy-rendszer alatt, a jogfolytonosság kérdése

IV. Károly elhagyva az országot, 1918. nov[ember] 13-án Eckartsauban (Ausztriában) írásbeli nyilatkozatot adott ki, amelyben lemondott az „államügyek vitelében való részvételről", s alávetette magát annak a határozatnak, mely az ország jövendő álamformáját megállapítja. Ugyanakkor az országgyűlés képviselőháza elhatározta feloszlását, jóllehet alkotmányosan csak a király oszlathatta volna fel az országgyűlést. A főrendiház pedig működését befejezettnek nyilvánította.[428] Erre a kormány összehívta Nemzeti Tanács kikiáltotta a népköztársaságot.[429] Ezt követte 1919. márc[ius] 21-én a proletárdiktatúra elvei szerint megalakult tanácsköztársaság, amelyet 1919. aug[usztus] 2-án újból az előző rendszer szerint alakult népköztársasági kormány követett, amelytől aug[usztus] 7-én az ellenforradalmi Friedrich-kormány vette át a hatalmat.

Mivel az államnak főbb szervei, a király, aki külföldön tartózkodott és az országgyűlés, amelynek összehívását jogi és tényleges körülmények akadályozták (tagjainak jórésze az idegen hatalmak megszállta területen tartózkodott), nem kezdhették meg működésüket: a kormány egy egykamarás nemzetgyűlést hívott össze az 1919 őszén kibocsátott választójogi szükségrendelet[430] alapján, amely az általános, egyenlő és a nőkre is kiterjedő lajstromos választójogot állapította meg a győztes hatalmak kívánságára. A nemzetgyűlés magát a szuverenitás egyedüli birtokosának nyilvánította, és megalkotta az 1920: I. tc-t az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

Az 1920. febr[uár] 16-án egybegyűlt nemzetgyűlést kétségtelenül a rendkívüli szükséghelyzet kényszerítő ereje hozta létre, azonban minden állami tényező elismerte, s intézkedéseinek mindenki alávetette magát. Így, bár a történeti alkotmány folytonosságát az 1918. nov[ember] 16-tól 1919. aug[usztus] 7-éig tartott forradalmi korszak megszakította, a jogfolytonosságot – mármint a burzsoá jogfolytonosságot – a nemzetgyűlés segítségével helyreállították. A nemzetgyűlés nem volt tehát ún. alkotmányozó gyűlés (constituante), mint amilyent az első világháború nyomában Európa-szerte tomboló alkotmányozási lázban mindenütt egybehívtak. A magyar nemzetgyűlés éppen a régi alkotmány helyreállítását tűzte ki feladatául. Az 1920: I. tc. és az ennek alapján a nemzetgyűlés hozta többi törvény tehát nem adott a magyar államnak új alkotmányt, hanem régi alkotmányát fenntartva, a rendkívüli viszonyok következtében csak kiegészítették és módosították mindaddig, amíg az alkotmány alapintézményei a változott viszonyokhoz mért átalakításokkal ismét felvehették működésüket. Addig azonban ideiglenes, átmeneti állapot következett be, amelyet közjogi provizóriumnak mondtak. Így került sor a nemzetgyűlés és a kormányzó intézmények életre hívására. Az országgyűlési képviselőválasztásoknak az 1925: XXVI. tc-nyel való szabályozásával,

[428] A főrendiház hivatalosan berekesztette üléseit.
[429] A népköztársaságot 1918. november 16-án kiáltották ki.
[430] 1919. évi 5985. M.E. sz. rendelet.

valamint a régi főrendiház helyébe szervezett felsőháznak az 1926: XXII. tc-el való megalkotásával a törvényhozás visszaállította a kétkamara rendszert. E törvényeknek hatálybalépésével 1927-től kezdve az 1920-ban és 1922-ben választott két nemzetgyűlés hét évi működése után a törvényhozói tevékenységet újra felvette az országgyűlés.

A kormányzat és a nemzetgyűlés igyekezett azonban a királysági államforma fenntartásával olyan jogi szerkezetet keresni, amely a burzsoá államrendet továbbra is biztosítja. Ezt megtalálták a király nélküli királyság intézményében. Az 1920: I. tc. szerint ugyanis: „A nemzetgyűlés addig, amíg az államfői hatalom gyakorlásának mikéntjét véglegesen rendezi és ennek alapján az államfő tisztét ténylegesen átveszi, az államfői teendők ideiglenes ellátására a magyar állampolgárok közül titkos szavazással kormányzót választ." (12.§) Hogy az intézménynek „történelmi gyökerét" kimutathassák, a törvény indoklása visszaemlékezett Hunyadi János, Szilágyi Mihály és Kossuth Lajos kormányzására, és felújította a kormányzói intézményt. A nemzetgyűlés pedig 1920. márc[ius] 1-én 141 közül 131 szavazattal Horthy Miklós volt cs. és kir. altengernagyot, a nemzeti hadsereg fővezérét választotta meg Magyarország kormányzójává (1920: II. tc.).

Az 1920: I. tc. a kormányzó jogállását és hatáskörét indokolásában is tudatosan és bevallottan általában olyannak állapította meg, amilyen a köztársasági államfőké szokott lenni. A kormányzó tehát nem lett az uralkodói jogai gyakorlásában akadályozott királynak a képviselője, hanem a nemzetgyűlésnek felelős államfő, akinek jogait az 1920: I. tc. meglehetős szűkmarkúan szabályozta, úgyhogy jogkörét fokozatosan kiterjesztették (1920: XVII., 1933: XXIII. és 1937: XIX. tc.).

E korszaknak szomorú finaléja a Szálasi (Szalosján)-kormánynak pártütése volt, amely a fasiszta német fegyverek árnyékában foglalta el helyét. Feje pedig az akkor egybehívott csonka országgyűlés látszatválasztása alapján felvette a „nemzetvezető" címet. A választás már azért is alkotmányellenes volt, mert a magyar alkotmány sem olyan tisztséget, sem az államfői és a miniszterelnöki hatáskörnek egy személy kezében való egyesítését nem ismerte, tehát az alkotmánynak ide vonatkozó rendelkezéseit előbb meg kellett volna változtatni. Annak a szörnyű korszaknak, amelyet Magyarországnak a Szálasi-féle német-nyilas uralom jelentett, 1945 márciusában a Szovjetunió vörös hadseregének győzelme vetett véget, minek következtében a magyar nép felszabadult a fasiszta uralom alól.[431]

(L. e §-hoz részletesebben: Molnár Kálmán, Alkotmányos jogrendünk és a közjogi provizórium. Pécs 1926. 29. (2); l. Csekey István, A kormányzói jogkör reformja. Szeged 1937. 60.; l. Uő. Magyarország alkotmánya. 112-114. és 130-138.; l. Molnár Kálmán, A két világháború közötti provizórium közjogi mérlege. Pécs 1945. 31.)

[431] Hivatalosan 1945. április 4-én értek véget a harcok Magyarország területén.

3.§ A tanácsköztársaság alkotmánya, az októberi forradalom hatása erre az alkotmányra

Amikor 1918 őszén győzött a polgári demokratikus forradalom, a kormány minél előbb alkotmányozó országgyűlés összehívását tervezte, amely döntött volna az államforma kérdésében is. A forradalom üteme azonban meghaladta ezeket a terveket. Ily körülmények közt a Nemzeti Tanács, kibővítve a forradalmi pártok központi és vidéki tanácsainak képviselőivel, átvette a törvényhozás jogkörét, és magát a nemzeti szuverenitás egyedüli letéteményesének nyilvánítva, november 16-i ülésén deklarálta az ország függetlenségét és kikiáltotta a köztársaságot. Ugyanekkor elfogadta azt az öt cikkből álló néphatározatot, amelyet a népköztársaság alkotmányjogi alapokmányának tekinthetünk. E határozat megállapította, hogy a magyar országgyűlés képviselőháza és főrendiháza feloszlik és megszűnik. „Addig, míg az alkotmányozó nemzetgyűlés másként nem határoz, az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöklete alatt álló népkormány gyakorolja a Magyar Nemzeti Tanács intézőbizottságának támogatásával." (III. cikk. Magyar Törvénytár. 1918. évi [törvénycikkek és néptörvények] 201. l.)

A néphatározat körvonalazta a sürgősen megoldandó demokratikus reformokat is, amelyeknek megvalósítását nagy mérsékeltség jellemezte. A szociális elégtelenség [sic!] egyre jobban nőtt, a köztársaság belső és külső védelme pedig nem volt biztosítva. Ily körülmények közt a proletariátus, élén a Kommunista Párttal, világosan felismerve a helyzetet, magához ragadta a kezdeményezést és 1919. márc[ius] 21-én kikiáltotta a tanácsköztársaságot.

Az új állam rendjét biztosító alkotmány a Tanácsköztársaság című hivatalos lap 1919. ápr[ilis] 3-i számában jelent meg „A Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete" címmel. Ez az alkotmány az álamhatalmat a munkások, katonák és földművesek tanácsainak országos gyűlése kezébe teszi le, melynek hatáskörébe tartozik „az állami élet összes döntő fontosságú kérdéseinek szabályozása és irányítása." Ez a provizórikus alkotmány azonban csupán körvonalaiban vázolta fel a proletárdiktatúra államának szervezetét és funkcióit, úgyhogy már június 12-én megkezdték a részletes alkotmányjavaslat tárgyalását. Az új alkotmány szövegét a szövetséges tanácsok országgyűlése június 23-án fogadta el. (Közzétették a Tanácsköztársaság című hivatalos lap 1919. jún[ius] 28-i számában. Lenyomatva: Magyar Tanácsköztársaság 1919. Bp. 1949. 80-81. l.)

A „Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság" alkotmánya részint alapelveket tartalmaz, részint összefoglalja a dolgozók jogait és kötelességeit.

Az alkotmány 1.§-a megállapítja, hogy: „A Tanácsköztársaságban a proletárság minden szabadságot, jogot és hatalmat kezébe vett, abból a célból, hogy megszüntesse a kapitalista rendet és a burzsoázia uralmát, s ennek helyébe a szocialista termelési és társadalmi rendet tegye. A proletariátus diktatúrája azonban csupán eszköz mindennemű kizsákmányolás és mindenfajta osztályuralom megszüntetésére és előkészítése annak a társadalmi rendnek, amely nem ismer osztályokat és amelyben megszűnik az osztályuralom legfőbb eszköze, az állam hatalma is."

A tanácsköztársaság a munkások, katonák és földművesek tanácsainak köztársasága. Ezért semmiféle helyet nem ad az alkotmány a kizsákmányolóknak, „a dolgozó nép hozza a törvényeket, hajtja azokat végre és bíráskodik azok megszegői fölött" (2.§).

Az állam gazdasági alapjának biztosítása végett „köztulajdonba veszi a kisüzem kereteit meghaladó minden mezőgazdasági, ipari, bánya- és közlekedési üzemet." (4.§), minden pénzintézetet és biztosító intézetet. Nem tűri tovább a kizsákmányolást. „A Tanácsköztársaságban csak annak van helye, aki dolgozik. A Tanácsköztársaság elrendeli az általános munkakényszert, ezzel szemben megállapítja a munkára való jogot. A munkaképteleneket, valamint azokat, akik dolgozni akarnak, de akiknek az állam munkát juttatni nem tud, az állam tartja el." (6.§)

A dolgozók teljes lelkiismereti, szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadságot élveznek. A tanácsköztársasági alkotmány nemcsak megadja ezeket a jogokat, hanem kifejlesztése és biztosítása végett minden anyagi és szellemi támogatásban részesíti a munkásokat és földmíveseket. Ugyanígy „megnyitja a dolgozók előtt a műveltség tényleges megszerzésének lehetőségét… ingyenes és a műveltség magas fokát nyújtó tanítást biztosít" nekik. (10.§)

Faji és nemzetiségi különbséget nem ismer a tanácsköztársaság. Mindenki szabadon használhatja anyanyelvét. „Minden nemzet, ha nem is él összefüggő területen, műveltségének fejlesztésére országos tanácsot alakíthat." A németek és a ruszinok önálló kerületeket is szervezhetnek, élükön egy-egy népbiztossal.

Gondoskodik az alkotmány a proletárdiktatúra erőszakszervezetéről. is. „A dolgozó tömegek hatalmának biztosítása, a kizsákmányolók hatalma visszaállításának meggátlása érdekében a Tanácsköztársaság felfegyverzi a dolgozókat és lefegyverzi a kizsákmányolókat. A Vörös Hadsereg a proletárság osztályhadserege" (7.§).

A legfőbb hatalmat a Szövetséges Tanácsok országos gyűlése, együtt nem létekor pedig a szövetséges központi intézőbizottság gyakorolja. Az intézőbizottság választotta a kormányzótanácsot és ennek elnökét. A kormányzótanács, melynek tagjai a népbiztosok, vezeti a központi intézőbizottság utasításai szerint a tanácsköztársaság ügyeit, rendeleteket bocsáthat ki és „általában megteheti mindazt, ami az állami teendők gyors elintézéséhez szükséges." A kormányzótanács jelölte ki a Népgazdasági Tanács főosztályainak vezetőit. Az utóbbinak 80 tagja volt, kik közül 40 tagot a Szakszervezeti Tanács választmánya jelöl ki.

Meghatározta az alkotmány a közigazgatás helyi feladatainak ellátására a falusi, városi és kerületi (megyei) tanácsok szervezetét. A tanácsok tagjait titkosan és közvetlenül, listákon a többségi elv szerint választják. Választójoga csak a „dolgozó népnek" van. Választók és választhatók nemre való tekintet nélkül mindazok, akik 18. életévüket betöltötték és a társadalom hasznos munkából élnek munkásokként vagy alkalmazottként stb., vagy olyan háztartási munkával foglalkoznak, amely az előbb említett munkásoknak és alkalmazottaknak a munkáját lehetővé teszi. Ide tartoznak természetesen a Vörös Hadsereg katonái is, valamint a tanácsköztársaságnak azok a munkásai és katonái, akik hasznos munkából éltek, de munkaképességüket egészben vagy részben elvesztették.

Az alkotmány a hatalom egyesítésének elvét vallva olyan szervre ruházza a törvényhozás, végrehajtás és bíráskodás jogát, amely egy osztályból, a proletariátus osztályából áll, és így biztosítja az egyöntetű cselekvés lehetőségét.

A vázoltakból kitűnik, hogy a Magyar Tanácsköztársaság alkotmánya elvileg és lényegében a Szovjetunióban szövetkezett tagállamok alkotmányát vette mintául. Világos bizonyíték ez arra, hogy mily rendkívüli hatása volt a Nagy Októberi Szocialista Forradalomnak az első világháború alatti magyar forradalmi munkásmozgalomra. Most már megállapítható, hogy a Szovjetunió felszabadító szerepe nálunk nem 1945-tel, hanem 1917 októberével kezdődött. Ezt a korszakot tehát mai megítéléssel már a szocializmust építő népi demokrácia előtörténetének tekinthetjük.

A Magyar Tanácsköztársaság alkotmánya azonban még alig tudott hatályosulni, amikor a belső és külső reakciós erők támadása következtében a proletárdiktatúra 134 [sic!] napos uralma megdőlt.

(L. e §-hoz részletesebben: Sándor András, Magyar néptörvények és rendeletek. Bp. 1919.; Forradalmi kormányzótanács és népbiztosok rendeletei. Bp. 1919.; Juhász Nagy Sándor, A magyar októberi forradalom története. Bp. 1945. 540.; l. Andics Erzsébet, Demokrácia és szocializmus 1918-19-ben. Társadalmi Szemle II, 1947, 12. sz. 849-864.; l. Hajdu Gyula, A Magyar Tanácsköztársasági alkotmány 30. évfordulójára. Állam és Közigazgatás I, 1949, 2. sz. 96-100.; l. A Magyar Tanácsköztársaság 1919. Magyar Munkásmozgalmi Intézet. Bp. 1949. 351.; l. Mód Aladár, i.m.; Szamel Lajos, A magyar népköztársaság történeti előzményei. Állam és Közigazgatás I., 1949, 2. sz. 101-115. l.)

4.§ A felszabadulástól az alkotmányig

Még csak az ország egy része szabadult fel a Szovjetunió győzelmes harcai következtében a német megszállás alól, amikor 1944. dec[ember] 21-én Debrecenben ideiglenes nemzetgyűlés ült össze a magyar függetlenségi eszme ősi várában, a református kollégium oratóriumában (imatermében), ami szimbolikus volt, mert Kossuthék majdnem száz esztendővel előtte ugyanott fogalmazták meg az országgyűlés képviselőházának ülésében a függetlenségi nyilatkozatot. Az ideiglenes nemzetgyűlés „a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánította ki magát" dec[ember] 22-i ülésében hozott határozatával, amit utóbb a magyar állami szuverenitás gyakorlásáról szóló 1945: I. tc-ben törvényerőre emelt.

Az ideiglenes nemzetgyűlés tagjait nem az érvényes választójogi törvényben foglalt szabályok megtartásával választották meg, ami azonban az akkori viszonyok közt lehetetlen volt. Tagjainak javarésze a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontban tömörült politikai pártok, valamint a szakszervezetek [által] kiküldött képviselőkből került ki. E képviselőket a demokratikus pártok delegálása szerint a Nemzeti Bizottságok rendezte népgyűléseken nyíltan választották.

Az ideiglenes nemzetgyűlés ugyancsak dec[ember] 22-i ülésében megválasztotta elnökségét, a kormány megalakítása céljából 22 tagú politikai bizottságot, a kormány-

zati és közigazgatási ügyek intézésére pedig tagjai közül ideiglenes nemzeti kormányt választott.

Alig egy hónapra az alkotmányjogi alapvetés után a Szövetséges és Társult Hatalmak és az ideiglenes nemzeti kormány megbízottai aláírták Moszkvában 1945. jan[uár] 20-án a fegyverszüneti egyezményt. Ez kötelezte Magyarországot, hogy a trianoni békeszerződésben 1921-ben[432] megállapított határaira vonuljon vissza, hatálytalanítsa az előző évek jogegyenlőséget sértő jogszabályait, a háborús bűncselekménnyel vádolt személyeket bíróság elé állítsa, illetőleg az érdekelt államoknak adja ki, végül pedig oszlassa fel a fasiszta jellegű politikai, katonai és katonai jellegű szervezeteket és semmisítse meg a fasiszta, szovjetellenes és antidemokratikus sajtótermékeket.

A megbomlott jogrend és közigazgatás helyreállítására felszabadult területeken Nemzeti Bizottságok alakultak az öt demokratikus párt[433] kiküldötteiből és politikai szervekként illeszkedtek be a kialakuló új állami életbe. Különösen fontos szerepük volt a helyi önkormányzati testületek újjáalakítása.

1945 tavaszán az ideiglenes nemzetgyűlést Budapestről és a dunántúli országrészekről kiküldött tagokkal egészítették ki (a 230 tagból 497 lett), az ideiglenes nemzeti kormány pedig Debrecenből az ország fővárosába tette át székhelyét. Az így teljessé vált ideiglenes nemzetgyűlés 1945 szeptemberében második és egyben utolsó ülésszakára ült össze, és első feladata volt, hogy törvényesítse azokat a rendeleteket, amelyeket az ideiglenes nemzeti kormány a debreceni ideiglenes nemzetgyűlés 1944. dec[ember] 22-i ülésében kapott felhatalmazás értelmében bocsátott ki törvényrontó hatállyal nagyfontosságú alkotmányjogi és egyéb kérdésekben. E kormányrendeletek a régi rendszer jelentékeny törvényeit módosították vagy hatálytalanították.

Így az ideiglenes nemzetgyűlés törvénybe cikkelyezte a fegyverszüneti egyezményt (V. tc.). Törvényerőre emelte a nagybirtokrendszer megszüntetése és a földmíves nép földhöz juttatása tárgyában 1945. márc[ius] 15-én kibocsátott kormányrendelet (VI. tc.), a VII. tc. pedig a népbíráskodás tárgyában kiadott kormányrendeleteket.

Az ideiglenes nemzetgyűlésnek egyik fő feladata volt a nemzetgyűlési választásokról szóló 1945: VIII. tc. megalkotása. Így ült össze az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog szerint megválasztott nemzetgyűlés Budapesten 1945. nov[ember] 29-én. Ennek első törvényalkotása volt az 1945: XI. tc. az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről.

A szuverén államakaratot képező törvényhozó szerven kívül ugyanis gondoskodni kellett az államfői teendők ellátásáról is. Az ideiglenes nemzetgyűlés már nyomban megalakulása után 1944. dec[ember] 21-i határozatában úgy rendelkezett, hogy az államfőt megillető kinevezési jogkört részben a miniszterelnök, részben az ideiglenes nemzetgyűlés elnöksége gyakorolja. Majd 1945. jan[uár] 26-án (59/1945. Eln. sz. alatt) az ideiglenes nemzetgyűlés politikai bizottsága és az ideiglenes nemzeti kormány együt-

[432] Az 1920. június 4-én aláírt békeszerződést az 1921. évi XXXIII. tc. cikkelyezte be.

[433] A Nemzeti Bizottságokban a következő pártok működtek közre: Független Kisgazdapárt, Magyar Kommunista Párt, Szociáldemokrata Párt, Nemzeti Parasztpárt, valamint Polgári Demokrata Párt.

tesen azt rendelte, hogy: „Addig, amíg a magyar nép az államfői hatalom gyakorlásának módja felől nem dönt, az alkotmány szerint az államfőt megillető jogokat…háromtagú Nemzeti Főtanács gyakorolja." Ezt a rendelkezést a Nemzeti Főtanácsról szóló 1945: III. tc-be iktatták oly módon, hogy a három tag volt az ideiglenes nemzetgyűlés elnöke, az ideiglenes nemzeti kormány elnöke és az ideiglenes nemzetgyűlés politikai bizottságától saját kebeléből választott tag. Az 1945: XI. tc. azután ezt a rendelkezést igen helyesen úgy módosította, hogy a Nemzeti Főtanács a nemzetgyűlés elnökéből és a nemzetgyűlés választotta két tagból áll.

A nemzetgyűlés azonban mindjárt a következő év elején megalkotta a Magyarország államformájáról szóló 1946: I. tc-t, amely a nemzetgyűlésben való kihirdetésével még 1946. jan[uár] 31-én azonnal hatályba lépett (19.§) és amelyet a nemzetgyűlés elnökének és a miniszterelnöknek aláírásával az Országos Törvénytár febr[uár] 20-i számában tettek közzé. E törvény megszabta, hogy Magyarország államformája a köztársaság, élén a köztársasági elnökkel. Ezzel megszűnt Magyarországon a 945 éves múltú királyság, és új korszak kezdődött az ország alkotmányának történetében.

Kétségtelen, hogy az államformaváltoztatással megváltozott az addigi történeti alkotmány jellege is. Ez a változás azonban egyelőre inkább tartalmi, mint alaki volt. Amikor ugyanis Magyarország ezeréves monarchikus államformáját köztársaságival cserélte fel, nem lehetett többé ún. történeti alkotmányról beszélni, hisz ez a jelleg főleg a király jogállásának kialakulása tekintetében nyilvánult meg. Az is bizonyos, hogy az 1946: I. tc-kel az új alkotmány csonka kartájának tekinthető rendelkezések léptek, amelyek közül nem egy emlékeztet az írott alkotmányokra. Így pl. a törvény bevezetésében az ún. emberi jogok vagy szabadságjogok deklaratív felsorolása. Mégis alaki értelemben az 1946: I. tc. alakjában nem keletkezett kartánk, nem lett alap- vagy alkotmánytörvényünk, mert az 1946: I. tc-t ugyanolyan módon változtathatta meg törvényhozásunk, mint ahogy alkotta és amint bármely más törvényt módosíthatott vagy hatálytalaníthatott. Sőt, így is változtatta meg az 1949: XX. tv., amikor megalkotta a Magyar Népköztársaság alkotmányát.

Végeredményben megállapíthatjuk tehát, hogy bár a régi magyar alkotmány az 1946: I. tc-kel tartalmilag, vagyis anyagi értelemben véve jórészt megváltozott, de alakilag a népköztársasági alkotmányig nem változott. E szerint tehát a polgári köztársasági alkotmány e korszakában a történeti jellegét el is veszítette, de továbbra is az ún. hajlékony alkotmányok körébe tartozott.

Bevezetés Csizmadia Andor **Magyar alkotmányjog** című előadásjegyzeteihez

Csizmadia Andor (Győr, 1910 – Budapest, 1985) a 20. század második felének meghatározó jelentőségű jogtörténészei közé tartozott, kiemelkedő eredményeket elérve az állam-, az alkotmány-, az állami egyházjog, a jogi felsőoktatás-, a közigazgatás- és a várostörténet szerteágazó területein.[434] Azok közé a jogtudósok közé tartozott egyúttal, akik egy ideig a közigazgatásban és az államigazgatásban is működtek. Csizmadia Andor a győri középiskolai tanulmányokat követően a Pázmány Péter Tudományegyetem, majd a Ferencz József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán folytatta felsőfokú tanulmányait. Közben szülővárosa napidíjasként foglalkoztatta. A jogi diploma megszerzése után Győrben – aljegyzőként s anyakönyvvezetőként – működött, majd 1940-ben Kolozsvárra került – egy ideig tanácsnokként a népjóléti ügyosztályt is vezette –, ahonnan 1944-ben, a Lakatos-kormány idején Nagybányára helyezték át, ahol az őszi hónapokban a polgármesteri tisztséget töltötte be. Kibontakozó tudományos munkássága érthető módon több szállal is kötődött a városigazgatás múltjához és jelenéhez. Ennek az időszaknak három monográfiájára érdemes felhívni a figyelmet. Az első, *A magyar városok kegyurasága* című 1937-ben megjelent kötete[435] kapcsán a recenzens azt emelte ki, hogy a témával foglalkozó „dilettáns" munkák után végre egy nagy történelmi és jogi műveltségről és érzékről tanúskodó szerző összeállítását veheti kezébe az olvasó. Noha a kötet nem nyújt teljes körképet az összes magyar várost érintő kegyúri jogokról és kötelezettségekről, „az illetékes egyházi és világi tényezők" számára így is szinte nélkülözhetetlenné válik, hiszen a jogtörténeti alapok megismerése után az irányadó joggyakorlatot alaposan és megbízhatóan mutatja be.[436] Széles körű levéltári kutatásokon alapuló, *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi igazgatásban* című monográfiája[437] 1941-ben jelent meg. A nagy szakmai visszhangot

[434] Csizmadia Andor életútjához és pályafutásához lásd H. G., In memoriam Csizmadia Andor (1910–1985), *Jogtudományi Közlöny*, 1985/október, 593–594.; Kajtár István, Csizmadia Andor (1910–1985), *Jogtörténeti Szemle*, 1987, 104–106.; Szecskó Károly, Száz éve született Csizmadia Andor, *Comitatus*, 2010/október, 54–58.

[435] Csizmadia Andor, *A magyar városok kegyurasága*, Győregyházmegyei Alap Nyomdája, Győr, 1937.

[436] Tamássy Andor, Csizmadia Andor dr.: A magyar városok kegyurasága, *Magyar Kultúra*, 1937. december 5. 318–319.

[437] Csizmadia Andor, *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi igazgatásban*, Győregyházmegyei alap, Kolozsvár, 1941.

kiváltó könyv méltatóinak egyike, Valló István szerint csak abban az esetben valósítható meg eredményesen a városigazgatás napirenden lévő reformja, „ha tisztában vagyunk a ma érvényben lévő jogintézmények kialakulásával s a reformot a múlt egészséges továbbfejlesztésével alkotjuk meg".[438] Már csak emiatt is üdvözölte Csizmadia kötetét, hiszen a közigazgatási irodalomban úttörő jelleggel dolgozta fel „a magyar városok közjogi állásának, szervezetének, nemkülönben az egyes jogintézményeknek fejlődését s ezzel történeti hátterét adja a városi jog fejlődésének".[439] Két évvel később, 1943-ban publikálta *A városi közigazgatás egyszerűsítése* című könyvét,[440] amellyel – abszolút becsű munkaként – elnyerte a Városok Országos Szövetsége pályadíját.[441] A könyvet beharangozó rövid méltatás szerint Csizmadia Andor „[h]atalmas elméleti és gyakorlati tudással" állapítja meg a városi közigazgatás bajait, és mutat rá a szervezeti és működési reformlehetőségekre.[442]

Csizmadia Andor egyik időskori interjújában mondta el, hogy *A magyar városi jog* című kötetét annak idején bemutatta Egyed Istvánnak, a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem közjogászprofesszorának, „aki felajánlotta a magántanári habilitációt".[443] A tudományos és oktatói előmenetel nélkülözhetetlen kellékeként funkcionáló egyetemi magántanári eljárás 1943–44-ben zajlott le a Műegyetemen. Csizmadia Andor *A magyar városi jog fejlődése* című tárgykörben nyújtotta be magántanári képesítés iránti kérelmét. Szakirodalmi munkásságáról Egyed István és Márffy Ede, a közigazgatási és pénzügyi jog professzora készítette a bírálati jelentést az eljárás folyamán. A sikeres eljárási cselekmények végeztével a Műegyetem 1944 áprilisában képesítette Csizmadia Andort egyetemi magántanárrá,[444] amit a vallás- és közoktatásügyi miniszter 1944. május 16-án erősített meg.[445] Oktatói pályafutása is a Műegyetemen – közjogi, alkotmányjogi tárgyak tanításával – indult meg. A második világháborút követően rövid ideig ismét Győrben, majd a Népgondozó Hivatal, utóbb a Népjóléti Minisztérium kötelékében dolgozott.

Életének újabb fordulópontját jelentette, amikor 1946-ban meghívást kapott a magyar katolikus egyház szándékai szerint egyetemmé fejlesztendő Egri Érseki Joglyceum – Magyar Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar – Magyar Alkotmányjogi Tanszéke élére.[446] Ezzel egyidejűleg megbízást kapott, hogy szervezze meg a Szociográ-

[438] Valló István, A magyar városi jog, *Budapesti Szemle*, 1941/761, 319–320.
[439] Ugyanott, 320.
[440] Csizmadia Andor, *A városi közigazgatás egyszerűsítése*, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, [1943].
[441] Lásd Szekeres Róbert, Pillanatképek Csizmadia Andor életéből (1910–1985), in Béli Gábor – Kajtár István – Szekeres Róbert (szerk.), *Jogtörténeti tanulmányok VIII.*, PTE ÁJK, Pécs, 2005. 533.
[442] Csizmadia Andor, A városi közigazgatás egyszerűsítése, *Magyar Kultúra*, 1944. november 5. 104.
[443] Hallama Erzsébet, Beszélgetés Csizmadia Andorral, *Jelenkor*, 1983/szeptember, 785.
[444] Erődi-Harrach Béla dékán bejelentését lásd Jegyzőkönyv a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem rektori tanácsának 1944. április 26-án tartott 11. üléséről. 40. napirendi pont, www.hungaricana.hu.
[445] *Hivatalos Közlöny*, 1944. június 1. 239.
[446] Az Egerben létesítendő katolikus egyetem történetéhez lásd Szecskó Károly, Egri egyetemi tervek az 1945 és az 1948 közötti években, *Archívum. A Heves Megyei Levéltár Közleményei*, 1996/14, 191–214.

fiai Intézetet is.[447] Megbízatásainak eleget téve Csizmadia Andor a joglyceum 1948-as államosításáig, majd 1949-es megszüntetéséig Egerben működött. Ezt követően került a Budapesti Pázmány Péter – 1950-től Eötvös Loránd – Tudományegyetem jogi fakultásának Magyar Alkotmányjogi – utóbb Magyar Államjogi – Tanszékére intézeti tanári, majd egyetemi docensi beosztásban. Közel egy évtized elteltével, 1958-ban helyezkedett el a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Jogtörténeti Tanszékén, ahonnan tanszékvezető egyetemi tanárként 1980-ban vonult nyugállományba. Az erre a hosszú korszakra vonatkozó szerteágazó tudományos munkásság és közéleti működés áttekintése már túlmutatna e bevezető keretein. A korábban már idézett időskori interjúban a riporter szerepét betöltő Hallama Erzsébetnek a jogtudomány jövőjét firtató kérdésére Csizmadia Andor saját tudományterülete vonatkozásában a következő választ adta: „Ami az én szűkebb szakterületemet illeti – szívesebben beszélek erről –, a jogtörténetnek hosszú távon van értelme, ezt ugyanúgy kutatni, munkálni kell, mint a történelmet, a tapasztalatok átvételéről, vizsgálatáról egyetlen kor se mondhat le."[448]

*

Az egri időszakban tartott két féléves magyar alkotmányjogi előadások Csizmadia Andor által jegyzett szövege sokszorosított gépiratként maradt fenn. A hallgatóság is ebben a formában ismerhette meg. Csekey Istvánhoz, a Pécsi Tudományegyetem közjogászprofesszorához intézett egykorú levelében Csizmadia Andor az első félévre vonatkozó jegyzet megírásának túlfeszített tempójára panaszkodott. „Kicsit nyers az egész, túl gyorsan és sok elfoglaltság mellett készült. Szeretném a következő kiadásokban egyre tökéletesíteni." Emiatt nagyon hálás lenne Csekey professzornak, ha megosztaná vele a jegyzetről szóló észrevételeit.[449] Csekey István válaszát nem ismerjük, annyi azonban bizonyos, hogy a Csizmadia-féle egri előadásjegyzeteknek nem volt – nem is lehetett – további kiadása.

Az alábbiakban közlendő szemelvények különös érdekességét az adja, hogy Csizmadia Andor 1947–48-as tanévben tartott előadásainak anyagát tartalmazzák, vagyis a második világháború utáni rövid, koalíciós korszakban, az ún. fordulat éve előtt közvetlenül vagy azzal párhuzamosan született. Ez az átmenetiség – a történeti alkotmány intézményei már nem működtek, de még a kommunista alkotmányt sem fogadták el –, amely bizonyos mértékig a szövegben is visszaköszön, bizonyosan nem könnyítette meg a szerző dolgát, hiszen egy, szinte napról napra gyökeres közjogi változásokat mutató korszakban kellett előadnia az alkotmányjog olyan alapvető jellemzőit és intézményeit, mint a közjog-magánjog különválasztása, a jogforrási rendszer vagy magának a hatályos alkotmánynak az azonosítása.

[447] Nagy Teodóra Janka, A jogászság szerepe a jogi népéletkutatásban, *Forum. Acta Juridica et Politica,* 2018/1, 198–199., valamint Veres Gábor, Egy egri tudományos kutatóintézet története. A Magyar Katolikus Jog- és Államtudományi Kar Szociográfiai Intézetének kutatásai (1946–1949), *Acta Universitatis de Carolo Eszterházy Nominatae. Sectio Historiae*, 2019/46, 359–368.

[448] Hallama Erzsébet, Beszélgetés Csizmadia Andorral, *Jelenkor*, 1983/szeptember, 788.

[449] Csizmadia Andor levele Csekey Istvánnak. Eger, 1948. február 21. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4709/403.

A szövegből egyaránt kiolvashatók a háború előtti, polgári közjog-tudomány egyes alapelvei és intézményei, ugyanakkor már érzékelhetők azok a jelek, amelyek a megváltozott politikai körülményeket és gondolkodásmódot tükrözik vissza, mint például hogy „az egyén a maga egyéni felfogását, érdekét csak az állam érdekeinek határai között érvényesítheti, vagyis a jogosított jogát a köz érdekében köteles gyakorolni", s az alkotmány „demokratikus eszméknek megfelelő átalakítása" a köztársasági államforma megalakításával kezdődött meg.

A korszak átmenetiségéből eredő kettősség végig tükröződik a szövegen. Az előadásokat épp abban az időszakban tartotta, amikor az akkoriban még csak „formálódó" Magyar Dolgozók Pártja – a megszálló szovjet hatóságokkal a háta mögött – egyre nagyobb nyomást gyakorolt a polgári pártokra, s hamarosan a teljes hatalom a kezébe került.

Az is kiérződik a szövegből, hogy alapvetően egyetemi (jogakadémiai) előadások anyagát tartalmazza, ami részben a helyenként igen vázlatos, a részletekre kevésbé érzékeny megfogalmazásban, részben pedig egyes modern fogalmak visszavetítésében nyilvánul meg. Így például azt olvashatjuk, hogy az Országgyűlés 1608-ban vált külön két táblára, jóllehet az 1608. évi I. tc. csak már a korábban kialakult gyakorlatot iktatta törvénybe, hogy az Aranybulla az „alkotmányellenesen" uralkodó királlyal szemben biztosította az ellenállási jogot, vagy hogy a nádor, az országbíró, a tárnokmester és a kancellár a „végrehajtó hatalom" vezetői. Csizmadia e korai szövegében még a második világháború előtti magyar közjogtudomány azon hagyománya is vissza-visszaköszön, amely a magyar alkotmányfejlődést különlegesnek, illetve egyedülállóan fejlettnek tekintette. Amíg például, írja, „mindenütt" a fejedelmi szuverenitás érvényesült, Magyarországon a Szent Korona-tan biztosította a nemesség „jogi súlyát a király mellett, sőt, a királlyal szemben is". Nem tudni ugyanakkor, hogy véletlen elírás, vagy tudatos fogalomhasználat volt-e az Ausztriával való közjogi viszony – egyébként Buza László kötetünkben olvasható véleményéhez hasonlóan – „reálunióként" való jellemzése, holott ez nem felelt meg az 1867 utáni uralkodó magyar közjogi felfogásnak.

Az előadások idejének ideiglenessége, a régiből az új politikai és alkotmányos rendszerbe való átmenet miatti alighanem elkerülhetetlen kettősség más vonatkozásokban is megfigyelhető. Csizmadia megfogalmazásában Magyarország „belesodródott" a második világháborúba, amely felfogás egy-két évvel később már bizonyosan nem lett volna népszerű, ugyanakkor a nyilasuralom felszámolása „az ország felszabadítását vállaló orosz seregeknek" volt köszönhető.

Különösen érdekesek Csizmadia Andor gondolatai a „magyar állam alkotmányáról", hiszen még nem tudhatta, hogy egy-két éven belül sztálini típusú írott alkotmányt fognak elfogadni. Ezt mutatja, hogy Csizmadia érezhető elfogultsággal beszél az íratlan, történeti alkotmányokról, szemben a kartális alkotmányokkal. Álláspontja szerint az az alkotmány nevezhető történetinek, amelyben a társadalmi érdekharcok eredménye nem egyszerre áll elő, hanem fokozatos és hosszas történeti fejlődés folyamán jön létre. A történeti alkotmány kialakulását több évszázad hosszú alkotmányfejlődése előzte meg, s ily módon a történeti alkotmányban a nemzetnek a történelmi múlt folyamán felismert tényleges szükségletei tükröződnek vissza. A történeti alkotmánnyal rendelkező állam

nehezebben is változtatja meg alkotmányát, s ha meg is változtatja, akkor sem szakít teljesen a múlttal, hiszen csak azokat az intézményeket változtatja meg, amelyek korszerűsítésére a társadalmi fejlődés következtében szüksége lehet, s ezeket az intézményeket beépíti „a nemzet századokon keresztül megszentelt hagyományai közé". Éppen emiatt nem foglalják össze egyetlen kartában a történeti alkotmány tartalmát, hanem annak egyes szakaszai évszázadokban leírt törvényekben, valamint a szokásjogban ismerhetők fel.[450] A szerző szerint Magyarországnak is íratlan alkotmánya van (1947–48-ban járunk!), sőt az illeszkedik a magyar alkotmányfejlődés folyamatába, igaz, 1946-tól, a köztársasági államforma bevezetésétől annak egy új korszaka kezdődött, s ettől kezdve indult meg a magyar alkotmány demokratikus eszméknek megfelelő átalakítása. Az 1946. évi I. tc. preambuluma ugyanis elismerte a polgárok részére a demokratikus államrend keretein belül az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, „amelynek egy részét ugyan régebbi törvényeinkben is megtaláljuk, de összefoglalva az 1946. évi I. tc. bevezetése tartalmazza először".[451] A szabadságjogokat Csizmadia Andor némi leegyszerűsítéssel az Aranybulla koráig vezette vissza. Innentől a „szabadságnak a biztosítása legrégibb időtől kezdve napjainkig megismétlődik törvényeinkben".[452] Ám miután a magyar alkotmány történeti alkotmány, egyetlen törvény sem foglalta össze a szabadságjogokat. Az 1946. évi I. tc. biztosította végre a magyar állam valamennyi polgára számára, minden megkülönböztetés nélkül „a demokratikus államrend keretein belül" e jogokat.[453] A demokratikus államrend védelme jelenti tehát az egyetlen megszorítást, hiszen a szabadságjogok nem érvényesülhetnek a demokrácia ellen.

Feltűnő ugyanakkor, hogy a szerző meg sem kísérli annak a tételének bizonyítását, amely szerint az újabb, alapvető változások is beilleszthetők az alkotmányfejlődés folyamatába, a jogfolytonosság megszakadásának problémája egyáltalán nem kerül tárgyalásra.

A magyar alkotmányfejlődésről írt vázlatos rész csak néhány utalásában mutat sajátos felfogást, így például az első Árpád-házi királyokra jellemző „személyes királyság" önálló korszakként való bemutatása, amit majd a hűbériség vált fel, vagy az a megjegyzés, amely a Szent Korona-tan eredetét (s nem a szélesebb értelemben vett koronaeszmét) már a Werbőczy Hármaskönyve előtti időre, Zsigmond uralkodásáig vezeti vissza.

Az itt közölt szöveg második fele a jogforrási rendszerről szól. Ennek tárgyalása ugyancsak érdekes egy olyan korból, amikor folytonosan változott az érvényes jog, illetve bizonyos ideig még egyszerre volt érvényben a korábbi és az új alkotmányos rendszer joganyaga. E részből kiderül a kétféle jogrendszer együttélése, hiszen a jogforrások alapvetően a két világháború közti közjognak megfelelően kerülnek bemutatásra. Az alkotmányjog forrásai kapcsán Csizmadia Andor arra mutatott rá, hogy amíg az

[450] Magyar alkotmányjog. Csizmadia Andor jogakadémiai ny. r. tanár (…) előadásai az 1947/48. tanév I. félévében. Kézirat. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n. 3.
[451] Ugyanott, 8.
[452] Ugyanott, 35.
[453] Ugyanott.

írott alkotmánnyal rendelkező államok esetén mindenekelőtt az alkotmánylevél vagy az alkotmányt magában foglaló alaptörvény tekinthető az alkotmányjog legfőbb forrásának, addig a hosszas történeti fejlődés folyamán fokozatosan létrejövő történeti alkotmánnyal rendelkező államok esetében különböző törvényekben és jogszabályokban, nem utolsósorban pedig a szokásjogban lelhetők fel az alkotmányjog forrásai. Miután a magyar alkotmány a történeti alkotmányok közé tartozik, nem ismeri az alaki értelemben vett alaptörvény, azaz az alkotmánylevél fogalmát. „Anyagi értelemben azonban ismerünk alaptörvényeket, amelyek alkotmányunk alaptételeit tartalmazzák és így alkotmányi szempontból kiváló jelentőségűek."[454] Csizmadia Andor ezek közé sorolta az 1946. évi I. tc.-t is. „Ezeket a törvényeket azonban nem nevezzük alaptörvényeknek, hanem sarkalatos törvényeknek, de ez az elnevezés alkotmányjogi szempontból jelentőséggel nem bír."[455] Meglepő, hogy Csizmadia szerint a magyar közjogban nincsenek alaptörvények, csak sarkalatos törvények, ami nem felelt meg a második világháború előtti közjogi felfogásnak, amely e fogalmakat szinonimaként használta.[456]

Figyelemre méltó, hogy a jogszabályok rendszerezésének módja – néhány eltérő fogalomhasználat ellenére – alapvetően hasonló az írott jogi normák ma ismert osztályozásához, a különbség inkább csak a szokásjog (többrétegű) jogforrásként való bemutatásában van (hivatkozva például az „évszázados szokásjog" szerepére). Itt a szokásjog még a törvénnyel egyenértékű, elsődleges jogforrás, ami azonban legkésőbb 1949-től már nem volt így, ahogy abban az évben megszüntették a közigazgatási bíróságot is,[457] amely Csizmadia Andor előadásában még mint döntvényalkotási joggal felruházott bíróság szerepel.

Alighanem a jogakadémiai előadások politikai kontextusa, a korszak átmeneti jellege az oka annak, hogy a kivételes hatalom, illetve az annak alapján kiadott (szükség)rendeleti jogalkotás rendkívül részletesen van tárgyalva, amelyben a jogtörténeti kitekintés mintha azt akarná igazolni, hogy a rendeleti jogalkotásra 1944 decemberétől adott, s 1948-ig többször is meghosszabbított, illetve a hároméves gazdasági terv végrehajtására vonatkozó rendeleti kormányzásra adott felhatalmazás nem az új korszak sajátossága, hanem a magyar közjogban többször is alkalmazott módszer.

Csizmadia Andor a nemzetközi szerződések jogforrási jellegének tárgyalásakor kifejti, hogy a magyar állam által kötött nemzetközi szerződések csak a nemzetközi jog forrásai, s csak akkor válnak a belső jog részeivé, ha azokat az Országgyűlés (nem törvényhozási tárgyakat illetően pedig a kormány) törvényben (illetve kormányrendelettel) iktatja be a jogrendszerbe. Érdemes ezt a véleményt összevetni Buza László kötetünkben közölt, ezzel ellentétes nézetével.

[454] Ugyanott, 10.

[455] Ugyanott.

[456] Lásd az alaptörvények fogalmáról Pauler Tivadar szócikkét az *Egyetemes magyar encyclopaedia* 2. kötetében. Pauler Tivadar, Alaptörvények, in Török János (szerk.), *Egyetemes magyar encyclopaedia,* 2. kötet, Szent István Társulat, Pest, 1860, 348–455., valamint az alap- vagy sarkalatos törvények gyűjteményeit, Toldy Ferenc, *A Magyar Birodalom alaptörvényei*, Emich Gusztáv, Pest, 1866; *Magyarország sarkalatos törvényei, s államjogi fejlődése 1848-ig, Gróf Széchenyi István hagyományaiból,* Eggenberger Ferdinánd, Pest, 1864.

[457] 1949. évi II. törvény a közigazgatási bíróság megszüntetéséről.

Csizmadia Andor: Magyar Alkotmányjog (részletek)

Közjog – magánjog

Magyarország közjogának fogalmi megállapítása a fogalmat alkotó két alkatrész meghatározását teszi előbb szükségessé. Tisztáznunk kell a közösség legfőbb megjelentkezési formájának, vagyis az államnak a fogalmát, másodszor pedig a jog fogalmát.

Az állam egy meghatározott területen élő népességnek a szervezete, amely közös legfőbb hatalom alatt egyesül azzal a céllal, hogy a szervezett társadalmi élet legfőbb törekvéseit: az igazságosságot és a közjót a tagjai számára biztosítsa. Az államnak tehát lényeges alkotóeleme: 1.) az állandó terület, 2.) a területen megtelepedett népesség, és 3.) a hatalom, amely az állam népének életét szervezi és rendezi.

Az állam népének életét szervező és rendező szabályokat a jog biztosítja s ezért ezeket az életviszonyokat rendező normákat jogszabályoknak nevezzük. Jogi szabályozás nélkül az emberek cselekvése nem lenne összhangban az állam céljaival s nem lennének biztosíthatók azok az eszmények, amelyek az emberi élet teljességéhez fűződnek, amelyek az emberi méltóságnak nélkülözhetetlen velejárói, s amelyeket éppen ezért az embertől elidegeníteni nem lehet. Jog nélkül az ember ösztönös természete legtöbbnyire a maga vadságában nyilatkozna meg, nem lenne fékező erő, amely a törekvésekbe rendszert visz és a közösség boldogulása, a közjó érdekében mindenkinek a maga helyét kijelölve biztosítja a lehető legtökéletesebb emberi életet. Az emberi társadalomnak a jogon kívül vannak más szabályozó erői is, mint amilyenek az erkölcs és a szokás, ezek azonban az állam keretén belül összefonódnak az állam jogával és érvényesülésüket az államhatalom a jogon keresztül ismeri el. Nem lehet ellentét a szabályozó erők között, mert ha a történelem során bármikor ilyen ellentét lép fel, az megzavarja a társadalmi rendet s az egyensúly mindaddig helyre nem áll, amíg a jogrend ismét meg nem teremti az összhangot saját szabályai és a társadalom életét befolyásoló erkölcs és szokás között.

A jog jelentkezhetik az állammá alakult társadalom belső életében, amikor az állam a maga hatalmával szabályozza az egyes jogviszonyokat s a szabályokat állami jognak nevezzük, vagy megjelentkezhetik az államok egymás közötti külső érintkezésében, amikor a jogszabályok a nemzetközi jog körébe tartoznak.

Akár az állam belső, akár az államnak egymás közötti életében feloszthatjuk a jogszabályokat közjogi és magánjogi szabályokra. Az előbbiek az államnak szervezetére, nemkülönben a szerveknek működésére s esetleg az ilyen viszonyok államközi szabá-

lyozására vonatkoznak, az utóbbiak pedig azok a szabályok, melyek az egyes személyek, valamint a társadalom különféle alakulatai (egységei) érdekeinek kiegyenlítését rendezik.

A közjog és magánjog közötti megkülönböztetés a jogi irodalomnak régen vitatott problémája, amely eddig még nyugvópontra nem jutott. Már Ulpianusnál megtaláljuk a közjog és magánjog meghatározását: „Jus publicum est, quod ad statum rei Romanae spectat, jus privatum quod ad singulorum utilitatem."[458] Az ulpianusi meghatározás közjognak tehát azt tekinti, ami a közérdeket nézi, magánjognak pedig, ami a magánérdekre tekint. Valóban, míg a magánjog az egyesek akaratától függ, a közjog ennek nincs alávetve, azt az állam határozza meg. A közjogoknál igen gyakran a jog tartalma egyúttal kötelességet is tartalmaz, mert ugyanez a személy ugyanabban a viszonyban legtöbbször nemcsak jogosult, hanem kötelezett is, aki jogát a köz érdekében köteles is gyakorolni, mert az állam a közjogokat azért adja, hogy célját minél inkább megvalósíthassa. A közjog gyakorlása tehát egyben közfunkciót is jelent. A közjogoknak kötelességként való felfogása a közjogi viszonyokban azonban nem mindig érvényes, mert egyes közjogi jogviszonyokban pl. a választójogban nincs mindig előírva annak kötelező gyakorlása.

Fontos mozzanata azonban a közjogi viszonyoknak, hogy az egyén a maga egyéni felfogását, érdekét csak az állam érdekeinek határai között érvényesítheti, vagyis a jogosított jogát a köz érdekében köteles gyakorolni, az egyén jogában is az állam joga van.

Mindezek a mozzanatok még nem adják a pontos elhatárolást a közjog és magánjog érdekszférái között. Egyes jogi írók az állami cselekvés tényében látják a közjogi jogviszonyok meghatározását. Szerintük az állam szervi cselekvése általában és magának az állami szervezetnek megállapítása mindig közjog, akár az államszervek egymásközti, akár az államnak a magánosokhoz való viszonyáról legyen szó. Kétségtelen, hogy az államszervek egymásközti viszonya mindig közjogi jogviszony, míg ha az államszerv magánosokkal érintkezik, nem lesz mindig közjogi jogviszony. Az állam t.i. oly módon is érintkezhet magánosokkal, hogy bérbe vesz, vagy bérbe ad egy ingatlant, amikor tipikusan magánjogi jogviszonyról van szó. Viszont az is előfordulhat, hogy magánosok állnak egymással jogviszonyban s mégis közjogi jogviszonyról van szó (pl. vasúti vagy autóbusz koncessziót kapott vállalat jogviszonya utassal, közjogi jogviszony, noha magánosok között jön létre) Mi tehát az a differentia specifica, amely az éles határvonalat meghúzza?

A közjogi jogviszonyok mindegyikénél van egy mozzanat, amely föllépése esetén kétségtelen meghatározza azt, hogy itt közjogról, a közösség érdekéről van szó a magánérdekkel szemben. Ez a mozzanat a kikényszerítés, az imperium, vagyis az a hatalom, amely minden közjogi jogviszonynak velejárója. A közjogi jogviszonyokban tehát az államnak rendszerint joga van kényszereszközzel fellépni, amit a törvények és egyéb jogszabályok rendelkezésére bocsájtanak. Ugyanilyen kényszereszköz áll rendelkezésre a magánosnak is más magánosokkal szemben, ha állami felhatalmazás alapján

[458] A közjog az a jog, amely a római államra vonatkozik, a magánjog az, ami az egyének érdekét tartja szem előtt.

működik. (pl. a vasúttársaság az utassal). A kényszerjelleg azonban nem jelent mindig valami cselekvést követelő állami parancsot az egyénekkel szemben, hanem csak azt, hogy olyan rendelkezésekkel van dolgunk, amelyektől eltérni nem lehet, hanem azt pontosan végre kell hajtani, ha a rendelkezés feltételei fennforognak. (Ilyen pl. a szegény joga a közsegélyezésre, az egyén joga iparigazolvány, vagy engedély kiadására, stb.)

A közjogi és magánjogi jogviszonyok közötti határ azonban igen sokszor elmosódik. Részben vannak olyan jogviszonyok, amelyeknek szabályozása majd a közjog, majd a magánjog keretében történik (vegyes jogviszonyok, pl. a kisajátítási jog engedélyezése és a kisajátítási terv megállapítása közjogi, a kisajátítási ár megállapítása viszont magánjogi szabályok szerint történik). Másrészt a különféle korok különféleképpen ítélik meg a magánjogi és közjogi cselekvések körét. Míg a XIX. század liberális állama a magánjognak adott tágabb mozgási lehetőséget, addig a XX. század szociális jellegű állama, még ha nem is kifejezetten szocialista állam, a közösség érdekében a magánjogi cselekvőségek körét erősen megszorítja, ugyanakkor az állami cselekvést és ezzel a közjogi jogviszonyok körét jelentősen kiterjeszti.

Ezek alapján közjog vagy államjog alatt azoknak a jogszabályoknak összességét értjük, amelyek az államnak szervezetét és szerveinek működését megállapítják.

A szerint, hogy a közjog az állam fő szerveinek alapelveit, jogkörét, az állam hatalmának a társadalommal és az egyénnel szembeni határait állapítja meg, vagy pedig az állami akaratnyilvánítás megvalósító szervének: a végrehajtó hatalomnak szervezetére és működésére, vagyis az egyes állampolgároknak mindennapi életszükségleteit és rendjét szabályozó közjogi viszonyaiknak kielégítésére vonatkozó jogszabályokat foglalja magában, a közjognak két nagy ágát különböztetjük meg: az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot.

A közjog körébe szoktuk még sorolni a büntetőjogot, mely ugyan fejlődésének kezdetén inkább magánjogi elemeket tüntet fel, de ma már mindkét ágában: az egyes bűncselekményeket megállapító anyagi büntetőjogban, nemkülönben az államhatalom bírói szervezetét, valamint bűncselekmények esetén követett tevékenységét szabályozó büntetőeljárási jogban közjogi jelleggel rendelkezik.

Hasonlóképpen közjogi elemeket tartalmaz az igazságszolgáltatás szerveit s a magánjogi viszonyok eldöntésekor e szervek működésére vonatkozó jogszabályokat tartalmazó polgári perjog.

A magyar állam alkotmánya

Az alkotmány nem más, mint a nemzet életformája, az állam életének rendje, amely az államban lévő társadalmi erők közt a történeti fejlődés folytán kialakult erőviszonyoknak, ezen erők mikénti eloszlásának jogként való kifejezése. Közelebbről tekintve az alkotmány szabályozza az államhatalom fő szerveit, ezeknek hatáskörét és működését, nemkülönben az államhatalom és az állampolgárok között lévő viszonyoknak a fő elveit. Alkotmányos államnak az olyan államot szoktuk nevezni, amelyben az

állam szervezete, valamint annak működése és hatásköre nemcsak meg van állapítva, hanem amelyben az állampolgárok az államhatalom működésében részt vesznek. Minden olyan államban, ahol az állampolgárok részére az államhatalom részvételében való jog nincsen biztosítva, alkotmányosságról nem beszélhetünk. Az ilyen államban önkényuralom van és az államhatalomnak alávetett személyek nem állampolgárok, hanem csak alattvalók.

Az alkotmányok között különbséget teszünk és megkülönböztetünk történeti és írott alkotmányokat. Történetinek azt az alkotmányt nevezzük, amelyben a társadalmi érdekharcok eredménye nem egyszerre áll elő, hanem fokozatosan s a történelem folyamán a társadalmi együttműködés főbb kérdéseit külön-külön állapítják meg; az ilyen alkotmány tehát nem egyszerre, hanem hosszas történeti fejlődés folyamán jön létre. Ezzel szemben az írott alkotmány különösebb fejlődés nélkül, valamely adott korban megvívott érdekharcok eredményeként egyszerre lép elő s nem szükségképpen tükrözi vissza egy nemzetben lévő erők küzdelmének évszázados változásait és nyugvópontra jutását, hanem csak a legutolsó küzdelem eredményének a kifejezője.

A történeti alkotmány kialakulását több évszázad hosszú alkotmányfejlődése előzi meg, s így a nemzetnek a történeti múlt folyamán felismert reális szükségletei tükröződnek benne vissza. A történeti alkotmánnyal bíró állam mindig nehezebben is változtatja meg alkotmányát, ha pedig mégis megváltoztatja, akkor sem szakít teljesen a múlttal, hanem csak azokat az intézményeket változtatja meg, amelyeknek korszerűsítésére a társadalmi fejlődés folytán szüksége van, s ezeket beépíti továbbra is a nemzet századokon keresztül megszentelt hagyományai közé. Éppen ezért az ilyen történeti alkotmányt nem találjuk meg egy törvényben, egy chartában összefoglalva, mint az írott alkotmányok legtöbbjeit, hanem annak egyes szakaszai évszázadok alatt leirt törvényekben ismerhetők fel és igen nagy jelentősége van a történeti alkotmányra a nép jogi meggyőződésétől fakadó szokásjognak is.

Az írott alkotmány, melyet másképp chartális alkotmánynak is nevezünk, olyan államoknál található, ahol az alkotmány fejlődésének fonalát egy adott időpontban a társadalmi érdekküzdelem megszakítja, amikor is a küzdelem eredményeként a múltra való tekintet nélkül az alkotmány egyszerre lép elő. Az írott alkotmány sokkal tökéletesebb abban a tekintetben, hogy rendszerint egy törvényen találjuk meg az államélet fő szerveire vonatkozó összes jogszabályokat. E törvény megváltoztatása valamely különleges feltételhez van kötve (pl. minősített országgyűlési többség), míg a történeti alkotmányú országokban az alkotmány megváltoztatása a törvényhozás rendes útján történik. Mégis legtöbbször úgy látjuk, hogy az írott alkotmányú országokban tényleg az alkotmány megváltoztatása nem a törvény rendes útján, hanem államcsíny, vagy erőszak útján történik (példa erre az 1923. évi román alkotmánynak 1938-ban, majd 1940-ben való megváltoztatása).

Az európai kontinensen Angliának és Magyarországnak van történeti alkotmánya, míg a többi államok írott alkotmányok útján szabályozzák az államélet fő irányait.

A magyar alkotmányfejlődés alapjai

Amikor a magyar alkotmányjog jelenlegi rendszerével megismerkedni akarunk, nem mellőzhetjük el azoknak a tényezőknek a tárgyalását, amelyek a mi történeti alkotmányunk kialakulására hatással voltak és azokat a mozzanatokat megismerni, melyek alkotmányfejlődésünknek egyes pontjait jelentették.

Alkotmányfejlődésünkben hat korszakot lehet megkülönböztetni. Az első korszak Szent Istvántól az Aranybulláig tartott. Ezt a korszakot a személyes királyság korának nevezzük. A második korszak az Aranybullával veszi kezdetét és kb. Mátyás uralkodásáig tart. Ezt a korszakot a hűbéri hatások korának nevezhetjük el. A harmadik korszak a rendi állam kora, amely egészen az 1848-iki átalakulásig tart. 1848-ban lépünk a negyedik korszakba, vagyis a népképviselet [által] korlátozott monarchia korába, amely az első világháború végéig tart. Itt kezdődik az ötödik korszak, a közjogi átmenet kora, amely végül is 1946. január 31-én helyet ad a köztársaság korának.

1. A személyes királyság korában Szent István megerősíti a magyar államot. Keresztény szellemű királyságot alapít, amelyet II. Szilveszter pápától kapott koronával szimbolizál. Uralma személyes, de ebben az uralomban igen sok a magánjogi elem, amely teljesen összefonódik a közjogi elemmel. Általa megbízott tisztségviselői, akik vele magánjogi viszonyban vannak, nemcsak birtokainak legfőbb igazgatási fórumai, hanem megbízásból különféle igazgatási, bíráskodási feladatokat látnak el. Alatta alakul ki birtokain a királyi vármegye rendszere, melynek élére saját birtokait igazgató tisztjeit, az ispánokat állította. A királyi vármegye területétől különbözik a honfoglaló nemzetségek utódainak szállásbirtoka, melyeken ők továbbra is ősi szabadságukban élnek, csupán a királynak vannak alávetve.

   A király a maga személyes hatalmát egyedül gyakorolja, bár meghallgatja híveit, egyháznagyjait, a kialakuló világi főméltóságok viselőit. Ezekből alakul ki a királyi tanács (consilium regale).

   A magyar királynak ebben a korban rendkívül nagy hatalma van, olyan, amilyenben a nyugati uralkodók már ekkor nem részesültek. Mikor a második keresztes háború idején 1147-ben Ottó, freisingeni püspök, a német császár kíséretében itt járt, ez a nagy hatalom neki is feltűnt. Amikor már a nyugati országokat a hűbériség intézményei hálózták be, a magyar király még személyes hatalmára támaszkodhatott, amelynek azonban korlátokat szabott a középkor vallásos királyeszméje és erkölcse.
2. A hűbéri hatások kora még az Árpádok alatt kialakul. Szent István utódia még személyes hatalmat tudnak gyakorolni, a XIII. század elejétől azonban az Árpádház tagjainak politikai versenyzése folytán a királyi birtokok nagy része az egyébként is hatalomra szert tett főurak kezére kerül, akik a nyugati intézmény mintájára ezt a hatalmat arra használják, hogy függésüket a királlyal szemben lazítsák, lefelé viszont a birtokaikon nyugvó hatalmukat saját alkalmazottaikkal: familiárisaikkal szemben érvényesítsék. Ez a törekvésük többször sikerre is vezetett, bár mindig

akadtak erőskezű királyok, akik megakadályozták, hogy Magyarországon nyugati értelemben vett hűbéri rendszer alakuljon ki. Ennek ellenére nem lehet letagadni, hogy a magyar alkotmányfejlődés ebben a korban számos hűbéri vonást ne mutatna ki.

A Szent István óta eltelt évtizedek alatt a várispánságok addigi rendszerében is változás áll be. Az ispánok igyekeztek hatalmukat örökletessé tenni, s amikor az ispánsági birtok legnagyobb részét egy-egy ispán családja megkapja, törekvésüket siker is koronázza. Az ispánok, akik hatalmas családok tagjai közül kerülnek ki, igazgatási és bírói hatáskörüket kiterjesztik a honfoglaló nemzetiségek utódaira is, akiknek szállásbirtokai a nép szaporodása következtében ugyancsak megosztódnak, önállóságukat tovább fenn nem tarthatják, hanem összeolvadnak a királyi vármegye területével és magukat az ispán, illetőleg megbízott familiárisa: az alispán (vicecomes) hatósága alá adják. Önkormányzatuk csupán az általuk választott szolgabírák, illetőleg a kialakuló vármegyei közgyűlések útján valósul meg.

Kialakulóban van a nemesi rend, melyet a honfoglaló magyarság nemzetségeinek birtokos utódain kívül a felbomló várszerkezet társadalmi létrájának legfelsőbb fokán álló várjobbágyok, nemkülönben a királynak szolgáló vitézek, a serviensek alkotnak. Ez utóbbiak 1222-ben ki is kényszerítik II. Endrétől azt a szabadságlevelet, amely később a nemesség sarkalatos jogainak biztosítéka lesz. Az Aranybullának különös jelentőséget ad, hogy azt csak hét évvel (1215-ben) előzte meg az eddig ismert legelső szabadságlevél, az angol Magna Charta. Az Aranybulla nemcsak a személyes szabadságot biztosítja, hanem az alkotmányellenesen uralkodó királlyal szemben az ellenállás és ellentmondás jogát kimondja.

Új intézmény a Székesfehérváron tartott törvénynapokból kialakuló országgyűlés, s bár 1290-ben már kimondják, hogy országgyűlést minden évben kell tartani, még hosszú időnek kell eltelni, míg állandó jogintézmény válik belőle. A XV. század elején lesz csak általános az a jogi felfogás, hogy az országgyűlés hozzájárulása nélkül törvényt hozni nem lehet és a törvényhozási hatalmat a király az országgyűléssel együttesen gyakorolhatja. Az eredetileg udvari tisztségek most már véglegesen országos méltóságokká válnak, s viselőik (nádor, országbíró, tárnokmester, kancellár) a végrehajtó hatalom vezetőivé lesznek.

E korszakban bontogatja szárnyait az ún. szent korona tana, Zsigmond királyi hatalmának nemcsak forrását, hanem tényleges gyakorlását is a szent koronába helyezi. A szent koronáról való felfogás még sok hűbéri vonást mutat, de következő korszakban a Hármaskönyvben lefektetett közjogi elvek nyomait már ebben a korban megtalálhatják.

3. A rendi állam kora nem választható el éles határvonallal az előző kortól. A hűbériség vonásai egyes intézményekben még sokáig megmaradnak, viszont a rendiség első megnyilvánulásai már az Aranybulla létrehozásakor megtalálhatók. Mégis a rendiség hatalma, amely alatt főleg az alsóbb nemesség, az ún. köznemesség, tömegét értjük, a köznemesi sorból származó Hunyadi Mátyás uralma alatt erősödik meg. Ő rendeli el és iktattatja törvénybe, hogy minden országlakosnak az évenkint Pesten

tartandó országgyűléseken meg kell jelenni. Mivel azonban a szegényebb nemesség részére az országgyűléseken való huzamosabb tartózkodás elháríthatatlan akadályt teremtett, fokozatosan kialakult a képviseleti rendszer, amely abból áll, hogy a köznemesség vármegyénkint választott követei útján vesz részt a törvényhozó hatalom gyakorlásában. A főnemesek (főpapok, főurak) továbbra is személyesen vesznek részt, s ez a kettősség 1608-ban az országgyűlésnek két házra való válásához (felső- és alsótábla) vezetnek. Az előbbiben a főpapok, főurak s az ország fő méltóságai személyesen vettek részt, míg az utóbbiban a vármegyei és szabad kerületi követek mellett a káptalanok és a szabad királyi városok követei is helyet kaptak.

A szent korona tana Werbőczy Hármaskönyvében kap végleges megfogalmazást, s e tan az egész királysági államformában a magyar alkotmány alapeszméjét képezte. Alapjai abban a tiszteletben találhatók, amely századok során Szent István koronájához fűződött, amelynek érintése nélkül a nemzet közfelfogása a királyt törvényesen megkoronázottnak el nem ismerte. A többszörös intervallumok idején egyenesen a szent korona lesz az államhatalomnak jelképes alanya, amelyhez hűségüket jelentik ki nemcsak az államnak a tagjai, hanem a királysághoz kapcsolt hűbéres és melléktartományok is. A fejlődés során a korona eszme az egyházi eredetű organikus államfelfogással egyesül, mely a koronát testnek tekinti, a rendeket pedig – s e tekintetben nem tesz különbséget a legszegényebb bocskoros nemes és a leghatalmasabb főúr között sem – e test tagjainak, s csupán azt kifogásolhatjuk, hogy a nemzet igen jelentős rétegét képező jobbágyságot, – igaz, hogy az akkori kor szellemisége alapján kirekeszti – e test tagjainak sorából.

A szent korona tana szerint az államhatalom forrása a nép. A nép ezt a hatalmat a szent koronával ruházza a királyra. Más koronával való megkoronázást jogérvényesen el nem lehet ismerni. Ezért a király csak akkor gyakorolhatja a teljes államhatalmat, ha a nemzet őt a szent koronával az országgyűlés útján megkoronázta. A korona magában egyesíti az államhatalom mindkét személyi fő alkotóelemét a nemzetet és a királyt, akik a szent korona tényezői membra sacrae regni coronae; caput sacrae regni coronae. Ahol a kettő együtt van, ott van a szent korona egész teste (totum corpus sacrae regni coronae). A király tehát hatalmát nem saját jogán bírja, hanem a korona jogán, amelyet a nemzet tagjai választás útján ruháznak reá. Amikor pedig 1687-től az örökösödés rendszerré vált, az egész királyi hatalmat csak akkor szerezte meg a király, ha a szent koronával magát megkoronáztatta. A szent korona tannak jelentősége abban mutatkozott, hogy abban a korban, amikor mindenütt a fejedelmi szuverenitást vitatták, a népnek vagy legalább is az akkori politikai jogok gyakorlásában résztvevő népnek jogi súlyát a király mellett, sőt, a királlyal szemben is biztosította.

A királyi hatalom gyakorlása a szent korona tan alapján történik, bár a királyok részéről ismételten tapasztalhatunk olyan törekvést, melyek a nemzet jogainak csorbításához vezetnek. Így az 1687: II. és III. tc-ek a királyi utódlás kérdését új

alapokon rendezik[459] és Buda visszafoglalása iránti hálát kihasználják arra, hogy az addig is örökösödéssel vegyes választás helyett a Habsburg ház fiági örökösödési jogát megállapítsák. Még tovább mennek a Pragmatica Sanctionak nevezett 1723: I., II. és III. tc-ek, amelyekben a trónutódlás jogát a Habsburg-ház fiágának kihalása esetén III. Károly, I. József és I. Lipót leány ágára is kiterjesztették. A Pragmatica Sanctio rendezi ettől kezdve Magyarország és Ausztria között fennálló államszövetség jogi rendjét, s ezzel az addigi personalis unio tulajdonképpen reálunióvá változott. A Pragmatica Sanctio ugyanis kimondja Ausztria és Magyarország között a feloszthatatlan és együttes birtoklást, s közös és kölcsönös védelmet.

Országgyűlésünk hálája 1687-ben arra is kiterjed, hogy az Aranybulla 31. cikkében foglalt ellenállási és ellentmondási jogról lemondjon. A trónutódlási jogában megerősített királyi abszolutizmus nem is késett az alkotmány számos sérelmével a végrehajtó hatalom felé saját, illetve az összbirodalmi érdekeket érvényesíteni. Ezt annál könnyebben megtehette, mert a végrehajtó hatalom élén álló, s a XVIII. század folyamán teljesen kialakult kormányszervek: a királyi kancellária, a belügyi igazgatást ellátó királyi helytartó tanács és a pénzügyigazgatást intéző királyi kamara csak a magyar alkotmányjog szerint voltak független és a magyar királynak közvetlen alárendelt kormányzati intézmények, tényleg azonban az ugyanilyen elnevezésű és Bécsben székelő összbirodalmi vagy udvari szerveknek voltak alárendelve. Csupán legfelső bíróságaink: a hétszemélyes tábla, a királyi tábla, valamint a városok fellebbezési fórumának tekintett tárnokszék volt független az osztrák, illetőleg a birodalmi bíráskodástól.

II. József koronázatlan, s így alkotmányellenes uralma adott közvetlen impulzust a rendeknek arra, hogy halála után a magyar alkotmány biztosítékait ismét megerősítsék. Az 1790-91. évi törvénycikkek előírják, hogy a király a trónra lépését követő hat hónap alatt köteles magát megkoronáztatni (III. tc.) ismét kinyilvánítják, hogy Magyarország Ausztriától független, önálló ország, amelyet saját törvényei és szokásai szerint kell kormányozni (X. tc.), a törvényhozás hatalma pedig a törvényesen megkoronázott királyt és az országgyűlést közösen illeti meg. A végrehajtó hatalmat a király a törvények értelmében az alkotmány által előírt szervek által gyakorolja.

A XIX. század a francia forradalom eszmeáramlatai nyomán jelentős újításokat hoz a magyar alkotmányban. A század első negyedét teljes tespedés jellemzi, a reformok azonban annyira megértek, hogy azoknak teljesítése elől sem a király, sem a rendek többé el nem zárkózhattak. Az 1825-1848-ig lefolyó országgyűléseket

[459] Az Országgyűlés már az 1547.: V. tc.-ben kimondta, hogy „az ország rendei és karai magukat nemcsak Ő felsége, hanem örökösei uralmának és hatalmának is örök időkre alávetették az összes rendek és karok annak, ha Magyarországban marad, nem kisebb hűséggel, ragaszkodással és tisztelettel fognak engedelmeskedni, mint magának Ő felsége személyének". Ahogy azonban azt Deák Ferenc kimutatta, ez nem jelentette a primogenitúra, illetve a nőági öröklés elfogadását, csupán azt a kötelezettségvállalást, hogy az Országgyűlés a jövőben (is) a Habsburg-házból választja meg a királyt. Deák Ferenc, *Adalék a magyar közjoghoz. Észrevételek Lustkand Venczel munkája: „Das Ungarisch-Österreichische Staatsrecht" a magyar közjog szempontjából*, Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865. 38–39., 46. A későbbi királyi hitlevelek törvénybe foglalásai is arról tanúskodnak, hogy – legalábbis formálisan – az Országgyűlés választotta a királyt, s valóban, mindig a Habsburg-ház osztrák ágából.

közös néven reformországgyűléseknek nevezzük, amelyeknek tárgyalásai végre megérlelték azt a nagy átalakulást, amely alkotmányunkra 1848-ban következett be.

4. Az 1848-as törvényhozás legnagyobb vívmánya, hogy megszünteti a régi rendiséget, megvalósítja az állampolgári jogegyenlőséget és ezzel a „nyomorult adófizető népet" (misera plebs contribuens) bevonja „az alkotmány sáncaiba". Az 1848: III. tc. felállítja a független felelős minisztériumot, amely az országgyűlésnek is felel, s a király a végrehajtó hatalmat csak e minisztérium útján, miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatja. Az országgyűlés alsó házát egy másik törvény (V. tc.) a népképviselet elve alapján átalakítja, kimondják a köztherviselés elvét (VIII. tc.) az úrbéri viszonyok megszüntetését (IX. tc.), nemkülönben az ősiség eltörlését (XV. tc.). Az ember elidegeníthetetlen és természetes jogai közül a negyvennyolcas törvényhozás a sajtószabadságot (XVIII. tc.), a tanszabadságot (XIX. tc.) és a vallásszabadságot (XX. tc.) biztosítja.

   Bár a negyvennyolcas reformok megerősödését a világosi fegyverletételre következő abszolutizmus megakadályozta, mégis, amikor az 1867: XII. tc-kel újból megállapítják Magyarország és Ausztria közjogi kapcsolatát és az alkotmányosságot a király visszaállítja, a közel két évtizedes törés után az alkotmány fejlődése halad tovább.

5. Ebben a fejlődésben az első világháború okoz újabb törést. A háborús veszteségek következtében 1918 októberében szerte az országban forradalmi jelenségek észlelhetők, melynek hatása alatt IV. Károly király Eckartsauban november 13-án kelt nyilatkozatában az államügyek vitelében való részvételről lemondott, egyben elismerte már előre a nemzetnek azt a határozatát, amellyel az ország jövendő államformáját megállapítja. E nyilatkozatra az országgyűlés képviselőháza kimondotta feloszlását, ugyanakkor a főrendi ház tanácskozásait befejezettnek nyilvánította, s még a királytól megbízott új kormány november 16-án kikiáltotta a népköztársaságot. A közbejött forradalmi események hatása alatt már 1919. március 21-én a népköztársaság egy kommunisztikus alapon szervezett új államformára: a tanácsköztársaság rendszerére tért át, amely azonban az akkori európai helyzet miatt működését sokáig fenntartani nem tudta. Az ország államformája így augusztus 2-án népköztársaság lett, 7-én pedig újból polgári kormány vette át a hatalmat. Mivel ekkor az állam legfőbb szervei nem működhettek, a kormány egy 1918 őszén[460] kibocsátott szükségrendelet alapján, mely bevezette az általános, titkos, egyenlő és nőkre is kiterjedő lajstromos választójogot, egykamarás nemzetgyűlést hívott össze.

   Ez a nemzetgyűlés magát a szuverén nemzeti akarat egyedüli birtokosának nyilvánította, s mivel a király az országtól távol volt, a királysági államforma fenntartása mellett igyekezett olyan megoldást találni, amely az állam ügyvitelét tovább biztosítsa. Az 1920:I. tc. gondoskodik a kormányzói intézmény felújításával az államfői hatalom [ideiglenes] gyakorlásáról, míg a törvényhozói hatalmat átmenetileg az egykamarás nemzetgyűlés 1927-től kezdve pedig a kétkamarás országgyűlés látja

[460] Helyesen: 1919 őszén.

el. (1925: XXVI. és 1926: XXII. tc-ek) A végrehajtó hatalom gyakorlása továbbra is a régebbi törvények alapján történt.

A közjogi átmenetben döntő fordulat következett be akkor, mikor Magyarország belesodródott a második világháborúba, melynek végső kimenetele előtt 1944 októberében az államfői hatalmat gyakorló kormányzó hatalmának gyakorlásáról lemondott és az országban a tényleges hatalmat kezében tartó német hadsereg támogatásával alkotmányellenesen az ún. Szálasi-kormány vette át, melynek feje az akkor egybehívott csonka országgyűlés látszatválasztása alapján felvette a nemzetvezető nevet. Az általa vezetett és a német csapatok által támogatott nyilaskeresztes pártnak jogbitorló uralma azonban mindössze 1945 márciusáig tartott[461], amely alatt az ország felszabadítását vállaló orosz seregeknek sikerült őket, valamint a német csapatokat résztben megsemmisíteni, részben az ország területéről kiszorítani.

Már ez alatt az idő alatt, amikor az ország egy része az orosz csapatok fegyvertényei következtében a német megszállás alól felszabadult, s az alkotmányos élet folytatása az államfő és az országgyűlés hiánya miatt lehetetlen volt, a demokratikus pártok részvételével Debrecenben ideiglenes nemzetgyűlés ült össze 1944. december 21-én. A nemzetgyűlés, melynek tagjai ugyan a pártok delegálása nyomán, tehát nem választás alapján ültek össze, ami ebben az időben fizikai lehetetlenség volt, „a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánította magát". A nemzetgyűlés december 22-én megválasztotta az ideiglenes kormányt, amely székhelyét a Székesfőváros felszabadulása után Budapestre tette át és az állami főhatalmat az egész országra kiterjedően a kezébe vette.

Az ideiglenes kormány 1945. január 20-án a szövetséges és társult főhatalmakkal megkötötte az ellenségeskedést lezáró fegyverszüneti egyezményt, amely arra kötelezte Magyarországot, hogy a közjogi átmenet korában megelőzőleg visszacsatolt területrészekről újból lemondjon, s a trianoni békeszerződésben a megállapított határokra vonuljon vissza, helyezze hatályon kívül az előző évek jogegyenlőséget sértő jogszabályait, a háborús bűncselekményekkel vádolt személyeket bírói eljárás alá vonja, illetve az érdekelt államoknak adja ki, végül Magyarországon a fasizmus szellemiségének maradványait akár a társadalmi életben, akár a sajtóban jelentkezzenek, állami intézkedésekkel kiküszöbölje. Az ideiglenes nemzetgyűlésnek legfőbb feladata az államhatalom gyakorlásának rendezésére vonatkozó közjogi szabályok megalkotása volt. Így az 1945: I. tc-kel becikkelyezte a Debrecenben december 21-én hozott határozatot, amellyel magát az állami szuverenitás kizárólagos képviselőjévé nyilvánította. A III. tc-ben gondoskodott az államfői hatalom gyakorlását végző Nemzeti Főtanácsról, amelynek tagjai az ideiglenes nemzetgyűlés elnöke (vagy helyettese), az ideiglenes nemzeti kormány elnöke (vagy helyettese) és a nemzetgyűlés politikai bizottsága által saját tagjai közül választás útján kiküldött személy. Az 1945:XI. tc. azt oda módosította, hogy a kormány elnöke helyett a második tagot is a politikai bizottság küldötte ki. Az 1945: II. tc. az államfőt megillető kinevezési

[461] Magyarországon hivatalosan 1945. április 4-én értek véget a harcok.

jogkör gyakorlásáról, a VI. tc. a földbirtokreformról, a VII. tc. a népbíráskodásról hozott rendelkezéseket, míg 1945 szeptemberében az ideiglenes nemzetgyűlés az általános, titkos, egyenlő és nőkre nézve is kiterjedő választójogot a demokratikus felfogásnak megfelelően megalkotta. E törvény alapján összeült nemzetgyűlés előbb az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről a már említett 1945: XI. tc-et alkotta meg, mindjárt második ténykedése azonban az volt, hogy rendezte véglegesen az ország államformáját az 1946: I. tc-kel, amelyet a nemzetgyűlés elnökének és a miniszterelnöknek aláírásával még 1946. január 31-én az Országos Törvénytárban közzétettek, ugyanekkor azonban a nemzetgyűlésen való kihirdetéssel azonnali hatályba lépett. E „Magyarország államformájáról" szóló 1946: I. tc. szerint az ország államformája: a köztársaság. Ezzel Magyarországon megszűnt a több, mint 900 éves királysági államforma, s az állam a köztársaságok sorába lépett.

6. A köztársasági államforma megalakítása óta megindult alkotmányunknak a demokratikus eszméknek megfelelő átalakítása. Maga az 1946:I. tc. bevezetésében biztosítja polgárai részére a demokratikus államrend keretén belül az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, amelyeknek egy részét ugyan régebbi törvényeinkben is megtaláljuk, de összefoglalva az 1946: I. tc. bevezetése tartalmazza először. E törvény a továbbiakban megállapítja, hogy az államhatalom forrása és birtokosa a magyar nép, amely a törvényhozó hatalmat az általános, egyenlő közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott nemzetgyűlés (az 1947: XXII. tc. életbelépése óta országgyűlés) útján gyakorolja. A köztársaság élén az elnök áll, akit a nemzetgyűlés négy évre választ a törvényben előírt módon. A törvény még meghatározza a köztársasági elnök hatáskörét és jogállását, de az állami fő szervek egyéb elküldéséről [sic!] rendelkezéseket nem tartalmaz. Ezt a törvényhozó hatalomra vonatkozólag az 1945: VIII. tc-ben, nemkülönben az ezt kiegészítő és módosító 1947: XII. tc-ben találjuk, a végrehajtó hatalom szervezetét pedig az 1945: XI. tc. állapítja meg, de továbbra is érvényben tartja az 1948:III. tc-nek a miniszteri felelősségre vonatkozó rendelkezéseit. A demokratikus államrend büntetőjogi védelmét törvényhozásunk az 1946: VII. tc-kel biztosította, míg az 1946: X. tc-kel az emberi jogok hatályosabb védelméről gondoskodott. Több törvényünk intézkedik a végrehajtó hatalom részére különleges felhatalmazás adásáról, főként a rendeletek kibocsátása terén, legutóbb az 1947: XXVIII. tc., mely azt a jogot 1948. március 31-ig hosszabbította meg.

Külön meg kell emlékeznünk az 1947. február 10-én Párisban Magyarország és a szövetséges és társult hatalmak között kötött békeszerződést becikkelyező 1947:XVIII. tc-ről. A cikk közjogi vonatkozású rendelkezései között szerepelnek az ország területét, az állampolgárok alapjogainak biztosítását célzó rendelkezések, ezen kívül a fasiszta jellegű politikai vagy katonai szervezetek feloszlatásra, a háborús bűnösök letartóztatására, a Csehszlovákiában lakó magyar eredetű lakók ügyének rendezésére, a fegyveres erők legmagasabb létszámára, a jóvátételre, nemkülönben a Dunán való hajózás szabadságának biztosítására vonatkozó intézkedések. A békeszerződés 1947. szeptember 15-én lépett hatályba, de a becikkelyezése már 1947. június 16-án befelé kötelező erővel életbe lépett.

A magyar alkotmányjog forrásai

Míg az írott alkotmányokban az alkotmányjog forrásaként elsősorban az alkotmánylevél, vagy az alkotmányt magában foglaló alaptörvények szolgálnak, addig a történeti alkotmánynál, a törvényekben, más jogszabályokban, nem utolsósorban a szokásjogban találhatjuk meg az alkotmányjog forrásait.

Az állami szuverenitás legfőképpen a jogszabályalkotásban nyilvánul meg. A jogszabályok a forrásai a jognak, s rajtuk nyugszik az egész jogrend. Jogforrásokról többféle értelemben szoktunk szólni. Megkülönböztetünk mindenekelőtt belső és külső jogforrásokat. Belső jogforrás alatt értjük a jogszabályokat létrehozó tényezőket. Ezek a törvényhozás, a nép, az államfő, a kormány, a miniszterek, a törvényhatósági bizottság és a községi képviselőtestület. A külső jogforrások, amelyeket más szóval kútfőknek is szoktunk nevezni, azok, amelyekben a jogszabály külsőleg is megjelenik. Ide sorozzuk a törvényt, a szokásjogot, az államfői rendeletet, a kormányrendeletet, a helyhatósági (törvényhatósági, illetve községi) szabályrendeletet.

A belső jogforrások között ismét megkülönböztetünk elsődleges (originarius) jogforrásokat, amelyekben a jogalkotó a saját hatalmából meríti erejét és másodlagos (szekundarius) jogforrásokat, amelyeknél a jogalkotó erő valamely elsődleges jogforrás hatalmából származik. Elsődleges jogforrások a törvényhozó hatalom, illetőleg a szokásjogot alkotó nép, míg minden egyéb jogforrás ezekből származtatta a jogalkotó hatalmát, tehát másodlagos jogforrásnak kell tekintenünk.

A külső jogforrások, vagy kútfők között különbséget teszünk írott és nem írott kútfők szerint. Írott jogforrások azok a kútfők, amelyek írásban vannak megszövegezve és szabályszerűen kihirdetve és a körülmények e jogforrásoknak érvényességi kellékei. A magyar alkotmányjogban az írott jogforrások közé soroljuk a törvényt, a rendeleteket és a szabályrendeleteket, de ide szoktuk sorolni az államszerződéseket és kiváltságleveleket is. A nem írott jogforrások közé azok a kútfők tartoznak, amelyeknek ilyen formális kelléke nincs és azok az arra hivatott tényezőknek hasonló esetekben követett állandó gyakorlatában nyilvánulnak meg. A nem írott jogforrások, még ha följegyzésre kerülnek, sem válnak írott kútfőkké (pl. Werbőczy Hármaskönyve,[462] vagy az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok[463]).

A jogforrások között akként is különbséget szoktunk tenni, hogy az ország egész területére, vagy csak egy részére hatályosak-e, s ilyen alapon ismerünk országos vagy egyetemes (universalis) és részleges vagy helyi (partikuláris) kútfőket. A törvény, valamint a rendelet rendszerint országos, a szabályrendelet mindig partikuláris jogforrás. Különbséget teszünk közönséges (communis) és részleges (singularis) jogforrások között, aszerint, hogy minden jogalanyra, vagy a jogalanyoknak csak bizonyos kategóriájára vonatkoznak-e; (pl. a privilégiumok); valamint általános (generális) és különös

[462] Werbőczy István Hármaskönyve először 1517-ben, Werbőczy magánkiadásában jelent meg Bécsben, *Tripartitum opus iuris consuetudinarii inclyti regni Hungariae* címmel.

[463] Az „Ideiglenes Törvénykezési Szabályok", vagyis az országbírói értekezletek javaslatai több kötetben, illetve kiadásban jelentek meg 1861-ben és 1862-ben Pesten Ráth György, illetve Lampel Róbert kiadásában.

(speciális) jogforrásokat, aszerint, hogy minden tárgyra vonatkozhatnak, vagy csak más jogforrások által megállapított tárgyakat érinthetnek.

A bennük rejlő kötelező erőnél fogva beszélünk tulajdonképpeni jogforrásról és ún. szabályzatokról. A tulajdonképpeni jogforrások általánosan kötelezők, a szabályzatok rendesen csak egy szervezeten belül (pl. a postai szolgálati szabályzat). Minden jogforrás kifelé való kötelező erejét tekintve egyforma. A jogforrásban ugyanis az állami hatalom a maga egészében nyilvánul meg, amely az egyénre egyenlőn kötelező. Belső erőben azonban különbség van az egyes jogforrások között aszerint, hogy a jogforrásokat létrehozó erő az állami hierarchiában milyen helyet foglal el. Ebben a tekintetben az alsóbbrendű jogforrás a magasabb rangúval nem ellenkezhetik, azt hatálytalanítani, vagy megváltoztatni nincs módjában. A legerősebb írott jogforrás a törvény, amely után a hierarchikus sorrendben következnek: az államfői rendelet, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet, a törvényhatósági szabályrendelet és a községi szabályrendelet. A szokásjog fokozatában is van rangsor a szerint, hogy a szokásjog a nép meggyőződéséből, vagy a törvényhatóságok, önkormányzati testületek, esetleg bíróságok gyakorlatából alakult-e ki. Az írott jog minden fokozatának a szokásjogban megfelel egy hasonló fokozat, amely hierarchikus szempontból egyenlő értékű.

A törvény az az államakarat, melyet az országgyűlés megállapított és a köztársasági elnök szabályszerűen kihirdetett.

A törvény tárgya rendszerint jogszabály, de más rendelkezéseket is lehet törvény formájában kijelenteni (pl. kegyeleti nyilatkozat). E szerint az elméletben meg szoktak különböztetni olyan törvényeket, amelyek csak alakilag (formálisan) törvények, azoktól az anyagi (materiális) értelemben vett törvényektől, amelyek tényleg jogszabályt is tartalmaznak. A magyar alkotmányjog ilyen megkülönböztetést nem ismer[464] és nálunk minden olyan kútfőt, amely törvény alakjában jelenik meg, törvénynek tekintik.

A legtöbb külföldi állam ismer olyan törvényeket, amelyeknek meghozatala, megváltoztatása a rendes törvényhozási szabályoktól eltérő, különleges szabályozás alatt áll (pl. az ilyen törvényt minősített többséggel alkotják, illetve változtatják meg). E törvények tartalma az állam életére rendkívüli fontosságú, legtöbbször az alkotmányt, vagy az állam életére rendkívüli fontosságú, legtöbbször az alkotmányt, vagy az államhatalom fő szerveire vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz. Éppen ezért ezeket a törvényeket – szemben a közönséges törvényekkel – alaptörvényeknek szokták nevezni. A magyar alkotmány, mivel történeti alkotmány, alaptörvényeket nem ismer. Volt ugyan két törvényünk, a magyar-horvát viszonyt szabályozó 1868: XXX. tc., amely csak egyezményes eljárással lett volna módosítható, valamint a trianoni békeszerződést becikkelyező 1921: XXXIII. tc., amelynek kisebbségvédelmi rendelkezései a Nemzetek Szövetségének többségi hozzájárulása nélkül megváltoztathatók nem voltak, ámde ezeket a formális értelemben vett alaptörvényeket a magyar alkotmányjog ilyenekül nem tekintette és a történelmi események már hatályon kívül is helyezték.

[464] Kivételesen mégis előfordult, hogy nem szabályjellegű törvényt fogadtak el, mint például az 1876. évi III. tc.-t „Deák Ferencz emlékének törvénybe igtatásáról".

Anyagi értelemben azonban ismerünk alaptörvényeket, amelyek alkotmányunk alaptételeit tartalmazzák és így alkotmányi szempontból kiváló jelentőségűek (ilyenek ma pl. a miniszteri felelősséget kimondó 1848: III. tc. és a köztársasági államformára vonatkozó 1946: I. tc). Ezeket a törvényeket azonban nem nevezzük alaptörvényeknek, hanem sarkalatos törvényeknek, de ez az elnevezés alkotmányjogi szempontból jelentőséggel nem bír.

A törvény megalkotásának ma két mozzanata van: a törvényszövet megállapítása és a törvény kihirdetése. A törvényszöveg megállapítását az országgyűlés végzi. Az országgyűlés által megállapított törvényszöveg a köztársasági elnök elé kerül, aki 15 napon belül aláírja és a kihirdetést elrendelő záradékkal ellátja. Ha azonban a törvényt, vagy annak valamely rendelkezését a köztársasági elnök nem tartja helyesnek, joga van a kihirdetés elrendelése előtt az említett határidőben arra, hogy a törvényt újabb megfontolás végett észrevételeinek közlésével egyízben visszaküldje a nemzetgyűlésnek. A nemzetgyűlés által azonban [a] hozzá másodízben áttett törvényt 15 napon belül kihirdettetni köteles. A kihirdetés úgy történik, hogy az országgyűlés által alkotott törvényt az elnök ún. decretális formában, hiteles alakban kiállítja. A decretalis alak bevezetése így kezdődik: „Emlékezetül adom mindenkinek, akit illet, hogy Magyarország országgyűlése a következő törvénycikket alkotta". Ezután következik az országgyűlés által megállapított szöveg, majd a záradék: „E törvénycikk kihirdetését elrendelem. Ezt a törvénycikket, mint a nemzet akaratát mindenki köteles megtartani." Ezután következik a kelet, a köztársasági elnök aláírása, a miniszteri ellenjegyzés (amit általában a miniszterelnök, akadályoztatása esetén esetleg más miniszter végez) és a megpecsételés.

A kihirdetés az államfő joga, amelyet kormánya útján gyakorol. 1881 óta a kihirdetés az Országos Törvénytárban történik (1881: LXVI. tc.) és azzal a hatállyal jár, hogy innen kezdődik a törvény érvénye.[465] A törvény életbelépése az Országos Törvénytárban való megjelenéstől számított 15. napon következik be, hacsak az életbelépés napját maga a törvény, vagy a törvényben foglalt felhatalmazás alapján esetleg kormányrendelet másként meg nem állapítja. Az Országos Törvénytár minden számát megjelölik, hogy melyik napon adták ki, hogy ebből a törvények életbelépésének ideje megállapítható legyen.

Régebbi törvényalkotásainkban az országgyűléssel egyenrangú tényező volt a király, aki ezt a jogát a szentesítés útján gyakorolta. A szentesítés úgy történt, hogy a király a hozzá felterjesztett szöveget ünnepélyes decretalis alakba foglalta, aláírta, megpecsételte és 1848 óta a miniszter ellenjegyezte. 1848-ig egy országgyűlés idején készült törvényeket közös decretumba foglalták és csak az országgyűlés végén terjesztették a király elé.

1848 óta a törvények külön-külön lettek szentesítve és kihirdetve. A privilegiális alak változatlanul megmaradt. A tulajdonképpeni szentesítést a hitelesítés, vagyis a törvénycikk hiteles kiállítása (promulgatio) előzte meg. A hitelesítéssel a király igazolta azt, hogy a törvénycikknek ez az illetékes államszervek által megállapított hiteles szövege. A magyar alkotmányjogban a promulgatio a publikációval egyidejűleg történt.

[465] Helyesen: időbeli hatálya.

A közjogi átmenet korában a kormányzónak már nem volt szentesítés joga, csupán a promulgálás és a kihirdetés joga illette meg. Megillette ezen kívül a vétójog, vagyis a törvényvisszaküldés joga a kihirdetés ellenjegyzése előtt, éppen úgy, mint ma a köztársasági elnököt. A kormányzó vétójoga azonban idők folyamán sokkal szélesebb körűvé vált, mint az jelenleg a köztársasági elnöknél.[466]

Törvényeinknek általában visszaható ereje nincs, ami annyit jelent, hogy a törvény az állampolgárokat anyagilag csak hatályba lépésétől, alakilag pedig kihirdetésétől kezdve kötelezi. Rendkívüli körülmények azonban indokolttá tehetik valamely törvény visszaható erejének elismerését, s a magyar alkotmányjogban találunk ilyen törvényeket.[467]

A törvények nyelve 1830-ig latin, 1836-tól 1840-ig hasábosan latin és magyar, 1844-től pedig csak magyar (1844: II. tc.). A nemzetiségi egyenjogúságról alkotott 1868: XLIV. tc. értelmében a törvényeket az országban élő nemzetiségek nyelvén is hiteles fordításban ki kellett adni.

A törvények idézése a törvények alkotásának évével és a törvénycikk sorszámával történik. A törvénycikkek számozása évről-évre újból kezdődik és a törvénycikkek sorszámát római számmal szokták jelezni (p. 1946: I. tc.).

Törvénygyűjtemények. Az első évszázadokon törvényeinket hivatalosan nem gyűjtötték egybe. Az első önálló nyomtatott törvénygyűjteményt a 16. században Mosóczy Zakariás nyitrai és Telegdy Miklós pécsi püspökök tették közzé Nagyszombatban. 1696-ban Szentiványi Márton újból kiadta a törvénygyűjteményt Corpus Juris Hungarici néven, amelyhez Werbőczy Hármaskönyvét is csatolta. Újból kiegészített kiadást Szegedi János nagyszombati egyetemi tanár tett közzé, amely 1848-ig még négy kiadást ért el. A Corpus Jurist magyarra 1866-ban Gegus Dániel Szeged város tanácsnoka fordította le és adta ki Pesten. Legújabban a milleneum alkalmából Márkus Dezső későbbi kúriai bíró szerkesztésében jelent meg a Corpus Juris Hungarici új és önálló magyar-latin kiadása, amely azóta az évről-évre meghozott törvényeket tartalmazó kötetekkel kiegészül. Ennek a kiadásnak az a nagy előnye, hogy 1900 óta a törvények miniszteri indokolását [is] tartalmazza.

A Corpus Juris, mint törvénygyűjtemény magánosok munkája volt és így egészben nem bír törvényerővel. A magyar alkotmányjognak forrásává úgy lett, hogy az évszázados gyakorlat szokásjogi alapon jogforrásul elismerte. Kétségtelen, hogy a Corpus Juris sok törvényt hibás szöveggel közöl, meghozott törvényeket nem közöl, míg olyan jogszabályokat is tartalmaz, amelyek nem törvényhozás rendes útján jöttek létre. Ezek a

[466] A kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló 1937. évi XIX. törvénycikk szerint a kormányzó két alkalommal is visszaküldhette az Országgyűlésnek a már elfogadott törvényt, s mindkét esetben 60 napja volt arra, hogy a törvényt kihirdetési záradékkal és aláírással lássa el, illetve hogy ehelyett visszaküldje azt az Országgyűlésnek. Ezzel szemben az 1946. évi I. tc. szerint a köztársasági elnök csak egy ízben élhetett a visszaküldési joggal, s 15 napos határidő vonatkozott rá. A kormányzó továbbá egy törvény kihirdetését elvileg úgy is el tudta kerülni, ha az 1920. évi XVII. törvénycikkben biztosított parlamentfeloszlatási jogával élve feloszlatta a Nemzetgyűlést (1926 után az Országgyűlést), míg a köztársasági elnök parlamentfeloszlatási joga sokkal korlátozottabb volt.

[467] Lásd például az 1945. évi VII. törvényt a népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről.

hiányok késztették arra két jeles jogtörténészünket, Kovachich Márton Györgyöt és fiát, József Miklóst, hogy saját munkásságuk nyomán kérjék a helytartótanácstól a közölt szövegeknek az eredeti szentesített példányok alapján való megjavítását. Kérelmüket azonban a helytartótanács elutasította és a Corpus Juris addigi szövegének jogforrási ereje szokásjogi alapon továbbra is megmaradt. A Corpus Juris tehát ma két gyűjteményből áll. Az egyik a tulajdonképpeni régi törvénytár, amelybe az 1000-1848-ig alkotott törvények vannak összegyűjtve, míg a másik rész az 1867-től hiteles alakban kiadott törvények foglalata, amelyek az Országos Törvénytárban közölt szöveggel is megegyeznek.

Az erdélyi törvényeket a II. Rákóczy György által kibocsátott Approbatae Constitutiones, valamint az Apafy Mihály által megerősített Compilatae Constitutiones elnevezésű jogkönyvek tartalmazzák, amelyhez járul a Habsburgok alatt alkotott törvényeket magában foglaló Articuli Novellares című törvénygyűjtemény.

A rendelet a végrehajtó hatalom erre illetékes szerveinek jogszabálytartalmú akarat kijelentése. Rendeletalkotásra jogosult mindenek előtt a végrehajtó hatalmat gyakorló (1946: I. tc. 13.§) köztársasági elnök (régebbi jogunkban a király, illetve a kormányzó) ezenkívül a kormány. Alsóbb közigazgatási hatóságok is bocsáthatnak ki rendeleteket, de ezeket jogforrásoknak nem tekinthetjük. Találunk olyan rendeleteket is, amelyeket ugyan a kormány bocsát ki és mégsem tekinthetjük jogforrásoknak, mert ezeknél hiányzik a rendeletalkotásnál elengedhetetlen szabályszerű kihirdetés, s különben sem az összes álampolgárokhoz szólnak, hanem csak az alárendelt szerveknek adnak utasításokat (pl. szolgálati utasítások).

A rendelet a törvényhez képest csupán másodlagos (szekundárius) jogforrás. Jogforrási erejét vagy a törvényből, vagy a szokásjogból meríti. A XIX. század végéig a végrehajtóhatalom jogalkotó hatalmát a nemzet nem is akarta elismerni, s mikor a végrehajtóhatalom szervei: a királyi kancellária, helytartótanács, vagy kamara rendeleti úton (intimátumokkal) jogszabályt alkottak, törvényhozásunk ez ellen mindig tiltakozott. A rendeletet csak az 1869: IV. tc. ismeri el önálló jogforrásként[468] azzal, hogy kimondja: „A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek és a törvény erejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni."

Kibocsátásuk szerint megkülönböztetünk: 1.) államfői rendeletet, 2.) kormányrendeletet, 3.) miniszteri rendeletet.

Az államfő rendeletalkotási jogköre ma már rendkívül korlátozott, s ha rendeletet ad ki, az csak miniszteri ellenjegyzéssel történhetik.

A kormányrendeletet a minisztertanács az egész kormány nevében adja ki. A kormányrendeletek régebben miniszterelnöki (M.E.) szám alatt lettek kibocsátva, 1947. jan. 1. óta külön számozás alatt (Korm.) jelennek meg.

Miniszteri rendeletet rendszerint a kormány egyes tagjai bocsátanak ki. Vannak olyan rendeletek is, amelyeket két, vagy több miniszter egyetértőleg ad ki és ilyenkor e

[468] Ezzel szemben már az 1848. évi III. tc. ismerte a király, s távollétében a nádor s királyi helytartó által a végrehajtó hatalom körében kiadott rendeleteit, s előírta a miniszterek felelősségét minden olyan rendeletért, amelyeket aláírtak.

rendeletek módosítása is a kibocsátó miniszterek együttes tudtával és beleegyezésével történik. Elvi szabály az, hogy a rendeletek magasabb jogforrással (törvénnyel vagy országos szokásjoggal, kormányrendeletek államfői, miniszteri rendeletek ezenkívül kormányrendeletekkel) nem ellenkezhetnek.

Jogalap szempontjából különbséget teszünk olyan rendeletek között, amelyeket a kormány önállóan saját jogán (jure prorio) ad ki és olyan rendeletek között, amelyeket csak törvényes felhatalmazás alapján bocsáthat ki.

Önjogon a kormány olyan jogviszonyokat szabályozhat, amelyeket az alkotmány a törvényhozói szerv számára nem tart fenn, vagy nem ruházza ennek szabályozását más végrehajtási szervre, így a helyi önkormányzati testületekre (törvényhatóságokra, községekre). Minden más esetben a kormányrendeleteket csak törvényes felhatalmazás alapján (jure delegato) bocsáthat ki.

A saját hatáskörben kiadott rendeletek lehetnek a) törvénymagyarázó, b) törvénykiegészítő, c) törvénypótló rendeletek. Törvénymagyarázó rendeletet a kormány akkor bocsáthat ki, ha a törvény nem elég szabatos. Törvénykiegészítő rendelet kibocsátása akkor lehetséges, ha a törvény által alkotott jogszabály hézagos. Törvénypótló, vagy törvényhelyettesítő rendelet kiadása tárgyában a kormány akkor intézkedhetik, ha valamely kérdés rendezésére törvényes, vagy szokásjogi szabályozás nincs. Ez esetben is a rendeletalkotást a kormány önjogán, az ún. törvényhozási tárgyak körére nem terjesztheti ki. Törvényhozási tárgyaknak azokat az ügyeket nevezzük, amelyeket évszázados szokásjog alapján alkotmányjogunk a törvényhozás számára fenntart. Ide tartoznak az alkotmányjogi szabályok, a magánjog és a büntetőjog anyagi és alaki szabályozása.

Törvényes felhatalmazás alapján (jure delegato) a kormány végrehajtási rendeleteket, nemkülönben az ún. kivételes hatalom alapján törvényhozási hatáskörbe tartozó rendeleteket adhat ki, sőt a törvény ellenére is alkothat jogszabályokat.

A végrehajtási rendeletek kibocsátásával a kormány, illetőleg valamely törvény tartalma szerint illetékes miniszter kap felhatalmazást a törvény végrehajtására. A végrehajtási rendelet kiadásához általában szükség is van törvényes felhatalmazásra, amely nélkül csak olyan esetekben adhat ki a kormány végrehajtó rendeletet, amikor a rendelet nem tartalmaz törvényhozási tárgyat.

A magyar alkotmányos gyakorlat a parlamentarizmus kezdeteitől ismeri a felhatalmazás alapján kibocsátott rendeleteket. A törvényhozás a világháborút közvetlenül megelőző időig egyes, szigorúan körülírt és meghatározott esetekben adott felhatalmazást a kormánynak a rendeleti jogalkotásra. (pl. az 1848: XVIII. tc. 17.§-a az esküdtszéki intézmény rendeleti szabályozására adott törvényes felhatalmazást, vagy az 1848: VI. tc. 3.§-a a Partium visszacsatolása részleteinek „törvény, igazság, s méltányosság szerinti" ideiglenes szabályozására ad felhatalmazást, az 1901: XX. tc. 22.§-a pedig megbízza a belügy- és igazságügyminisztereket azzal, hogy rendeleti úton szabályozzák a közigazgatási eljárási jogot.) Az újabb jogfejlődés, az első világháború küszöbén azonban jóval túlment ezen az eddig, egyes meghatározott esetekre adott felhatalmazáson. Az 1912: LXIII. tc. meghonosítja jogunkban az ún. kivételes hatalmat, amellyel a kormány

háború idején, vagy szükség szerint „a háború fenyegető veszélyének okából elrendelt katonai előkészületek esetében is" élhet, de csak a minisztérium valamennyi tagjának felelőssége mellett. Ez a törvény is részletesen felsorolja a kivételes hatalom körét, amely a hadviselés érdekében a közigazgatás, a kivándorlás korlátozása, a személyes, a gyülekezési- és sajtószabadság korlátozása, valamint bizonyos bűncselekémének esetében az igazságszolgáltatás gyorsítása körére kiterjed. Kimondja azonban a törvény, hogy a kivételes hatalom a háború befejezésével megszűnik, amikor is hatályon kívül kell helyezni a kivételes hatalom alapján tett intézkedéseket, ha addig még nem szűntek volna meg.

Az akkori kormány élt is ezzel a felhatalmazással, de a háború befejezte után nem sietett a törvény világos parancsának eleget tenni. A kivételes hatalom alapján kiadott rendeletek hatályát az 1920: VI. tc. a békeszerződés megerősítését követő év végéig (1922. december 31-ig) meghosszabbította, majd új törvényt alkotott a nemzetgyűlés (1922: XVII. tc.), mellyel felhatalmazta a kormányt a kivételes hatalom alapján kiadott rendeletek ideiglenes fenntartására.

Más törvények is biztosítottak ezek után a kormányoknak kivételes hatalmat. Így a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának biztosításáról szóló 1931: XXVI. tc., amely a célok érdekében magánjogi, eljárási, valamint a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedések megtételére is felhatalmazta a kormányt. Ezt a most már igen széleskörű felhatalmazást azonban a törvényhozás két módon igyekezett ellensúlyozni. Először is évről-évre újból kellett kérni a kivételes hatalom megadását, ami még nem jelentett jelentősebb ellensúlyozást. Sokkal fontosabb volt az a megszorítás, hogy a kormánynak a kivételes hatalom alapján kibocsátandó rendeleteit be kellett mutatnia egy parlamenti bizottságnak, az ún. 42-es bizottságnak.

A másik széleskörű felhatalmazás az új, második világháború előestéjén született a honvédelemről szóló 1939: II. tc-kel, mely azután az első világháború kivételes felhatalmazási törvényét is magába olvasztotta. Ez adott kivételes hatalom, de ez újabb is csupán háború idejére, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén lépett életbe és a törvényhozás további rendelkezéséig szólt. E kivételes hatalom alapján a minisztérium a közigazgatási hatóságok működése, a rendészet (útlevél, kiürítés, egyesülési, gyülekezési jog, kitiltás, rendőri felügyelet alá helyezés, sajtóellenőrzés, posta, távírda, távbeszélő forgalom és rádió ellenőrzése, korlátozások fegyverek, lőszerek, szeszes italok kiszolgáltatása tekintetében stb.), pénzügyi, igazságszolgáltatási és más vegyes jellegű tárgykörben hozhatott a törvényektől eltérő rendeleteket, sőt, ha a késedelemben veszély van, e felhatalmazás körén túlmenően is megtehet minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás körébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges. Ez a meghatározás már rendkívül széleskörű volt és úgyszólván a kormány egyéni megítélésére volt bízva, hogy mit tekint a honvédelem érdekében okvetlenül szükséges intézkedésnek.

Mégis ez a törvény is tesz kivételt és világosan kimondja, hogy a felhatalmazás alapján az állami főhatalom szervezetét és működését érintő, a törvényhatósági és községi

önkormányzat rendszerét módosító vagy megszüntető rendelkezéseket kibocsátani, valamint az egyébként fennálló törvényi felhatalmazásokon túlmenőleg anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani nem lehet. A másik jelentős korlátozás pedig az volt, hogy a rendeleteket haladéktalanul be kellett mutatni az országgyűlés mindkét házából alakított 36 tagú országos bizottságnak, amelynek nyolc nap alatt ilyenkor össze kellett ülnie. A bizottság hatásköre arra terjedt ki, hogy a bemutatott rendeletek helyességét és célszerűségét megvizsgálja és arra vonatkozólag véleményét nyilvánítsa. A bizottság a minisztériumtól felvilágosítást kérhet, amit az köteles megadni, javaslatokat tehet a minisztériumnak a bemutatott rendeletek végrehajtása körében kivonatos és célszerű intézkedésekre, végül javasolhatja az országgyűlésnek a minisztérium felelősségre vonását. E törvény is megszűntnek nyilvánítja a kivételes hatalmat, ha a háború véget ér, vagy ha fenyegető veszély esetében vették igénybe, de a háború négy hónap alatt nem tör ki. Ezután a minisztérium csak az átmenethez szükséges intézkedéseket teheti meg rendeleti úton.

Más hasonló törvények is biztosítanak a kormány részére rendeleti jogalkotást. Így az 1924: IV. tc., az ún. szanálási törvény, azonkívül az egyes országrészek visszacsatolásáról szóló, de a békeszerződéssel[469] gyakorlati jelentőségüket vesztett törvények.

A demokratikus magyar állam kormányai az 1939: II. tc-től eltérőleg más alapon is fordultak a nemzetgyűléshez felhatalmazás megadásáért. Ennek indoka természetszerűleg abban keresendő, hogy a debreceni országgyűlés[470] idején a képviselők jó része utazási, nemkülönben élelmezési nehézségek miatt hosszabb ideig ott nem tartózkodott, tehát a kényszerű szükség indokolta azt, hogy a kormány a nemzettől felhatalmazást kérjen és kapjon arra, hogy a legfontosabb és halaszthatatlan intézkedéseket rendeleti úton megtehesse. Az akkori kormány a debreceni nemzetgyűlés 1944. december 21-i határozata által kapta az első felhatalmazást. Az 1945. szeptember 13-án tartott nemzetgyűlés újabb felhatalmazást adott, s az új választójog alapján összegyűlt nemzetgyűlés azután a felhatalmazást 1946. március 1-i érvénnyel törvénybe is iktatta (1945: XVI. tc.). A meghosszabbítás folytatódott az 1946: VI. tc-kel, 1946. július 31-ig, majd részletesen szabályozta a felhatalmazást az 1946: XVI. tc., amely azt nemcsak meghosszabbította 1946. október 31-ig, hanem annak keretét is szabályozta. E törvény szerint a kormány a gazdasági élet rendjének, az államháztartás egyensúlyának, valamint a közigazgatás zavartalan menetének biztosítása érdekében rendelettel megtehet a rendkívüli helyzetben szükséges, a törvényhozás hatáskörébe tartozó bármely intézkedést és evégből a hatályos törvényektől eltérőleg is rendelkezhetik. Mégis három korlátozást állít fel a törvényhozás, hogy a kormány e rendkívül széleskörű felhatalmazással vissza ne élhessen. Először is nem lehet a nemzetgyűlés alkotta törvényektől eltérően rendelkezni, a közigazgatás szervezetét megváltoztatni, új bűntettet megállapítani, vagy bűntettre nézve a törvényben meghatározottnál súlyosabb

[469] 1947. évi XVIII. törvény a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában.
[470] A Debrecenben 1944. december 21-én összeült Nemzetgyűlésről van szó, amelyet az 1945 novemberében megválasztott Nemzetgyűlés váltott fel.

büntetés alkalmazását rendelni, kivéve az államháztartás egyensúlyának helyreállítására és a közellátás biztosítására. A második megszorítás az, hogy a felhatalmazás általános kormányváltozáskor idő előtt is hatályát veszti. A harmadik megszorítás pedig az, hogy a felhatalmazás értelmében kibocsátott rendeleteket a felhatalmazás lejártát követő első ülésben a nemzetgyűlésnek jóváhagyás végett be kell mutatni.

Ezzel a felhatalmazással azóta állandóan élnek kormányaink, s amikor a felhatalmazás lejár, annak meghosszabbítását minden alkalommal megkérték és kapták a nemzetgyűléstől. E részletes szabályozás óta az 1946: XXVIII. tc. 1947. február 28-ig, az 1947: VIII. tc. 1947. május 31-ig, végül az 1947: XVI. tc. 1947. szeptember 30-i, végül az 1947: 28. tc. 1948. márc[ius] 31-ig hosszabbította meg a kormány részére a rendeletek kibocsátására adott felhatalmazást.

Ugyancsak felhatalmazást adott a kormány részére a hároméves gazdasági tervről szóló 1947: XVII. tc., mely megengedi a minisztériumnak, hogy a terv megvalósítása érdekében szükséges jogszabályokat rendelettel megállapítsa és az ekként kibocsátott rendeleteit a szükséghez képest módosítsa, illetve hatályon kívül helyezze. Csupán itt azt a megszorítást teszi a törvényhozás, hogy a felhatalmazás alapján sem lehetséges a nemzetgyűléstől alkotott törvényektől eltérő, valamint közjogi vonatkozású rendelkezést tenni, vagy a közigazgatás szervezetét megváltoztatni.

Szükségrendeletek alatt a rendeletek azt a fajtáját értjük, amelyekkel a kormány az állami létet fenyegető veszedelem esetén, amikor a törvényhozást működtetni nem lehet, törvény ellenére is él. Alkotmányunk nem ismeri el a szükségrendelet jogalapját, ha azonban az állami végszükség ilyeneknek kiadását indokolttá teszi, s a kormány az állam érdekében él vele, a törvényhozástól a rendeletek utólagos jóváhagyását megkapja. Ha ellenben a szükségrendelet alkotásnak az indoka nincs meg, az országgyűlés a szükségrendeletet kibocsátó kormányt vagy minisztert bármikor vád alá helyezheti.

Szükségrendeletet bocsátott ki az uralkodó Bosznia és Hercegovina 1908-ban történt annexiója alkalmából, vagy ilyenek az ideiglenes nemzeti kormány legelső rendeletei.

A kormányrendeletek érvényének elengedhetetlen kelléke a kihirdetés. Régebben a rendeleteket a kormányhatóságok megküldötték a törvényhatóságoknak, s tulajdonképpen a törvényhatóságok közgyűlésein történt a kihirdetés. Később a Budapesti Közlönyben, 1945 óta pedig a Magyar Közlöny című hivatalos lapban történik a kihirdetés. Törvényes rendelkezés nincsen arra vonatkozóan, hogy a rendeletek mikor lépnek életbe. Az 1879: XL. tc-nek a kihágást létesítő miniszteri rendeletek életbe léptetésére vonatkozó szabályai szokásjogi alapon azonban általánosítva lettek és így a miniszteri rendelet hatálya, hacsak a rendeletben vagy kivételesen törvényben az életbelépésre vonatkozóan más időpont nincs megjelölve – a kihirdetés napját követő nyolcadik napon kezdődik. A második világháború előtt a legtöbb rendeletet a Rendeletek Tára című hivatalos gyűjteményben leközölték. Ezen kívül az egyes szakminisztériumoknak voltak hivatalos közlönyei (Belügyi Közlöny, Pénzügyi Közlöny, Honvédségi Közlöny, stb.), amelyekben a szakigazgatást érintő rendeletek közölve lettek. A rendeleteket számuknak, kibocsátásuk évének, a rendelkező minisztériumnak megjelölésével idézzük (pl. 600/1947. Korm. r., 5500/1924. B. M. r. stb.)

A demokratikus állam Gazdasági Főtanács elnevezés alatt új szervet hívott életre, melynek megadta azt a jogot, hogy a gazdasági élet szükségleteinek és rendes menetének biztosítása végett a gazdasági vonatkozású rendelkezéseket előkészítse, sőt bizonyos meghatározott körben rendeleteket is bocsásson ki (12.090/1945. M.R.). Egy újabb kormányrendelet taxációval meghatározza a Gazdasági Főtanács rendeletalkotási jogkörét. (230/1946. M.E.r.). Ide tartoznak a bauxit, ásványolaj, földgáz, szén és széntermékek termelésének, a villamosenergia fejlesztésének fokozása, a gazdasági feladatok ellátására hivatott állami és önkormányzati szervek gazdasági működésének biztosítása, valamint a vas, fém, textil, papír, üveg, bőr és építőipari nyersanyagokkal való gazdálkodás. Ha a rendelet más szakminiszter ügykörébe is vág, a Gazdasági Főtanács csak az illetékes szakminiszterrel egyetértve bocsáthat ki.

A szabályrendelet. Szabályrendelet alatt az önkormányzati testületek jogszabály tartalmú akaratkijelentését értjük. A szabályrendeletek kútfői ereje az önkormányzatok jogalkotó hatalmában rejlik, amely azonban mindig államakarat, s így az állam magasabb rendű jogforrásaival (törvény, rendelet) nem ellenkezhetik.

A szabályrendeletek a kibocsátó hatóság szerint lehetnek törvényhatóságiak és községiek. A törvényhatóságiak ismét: vármegyei és törvényhatósági jogú városi szabályrendeletek, mely utóbbihoz sorolhatjuk Budapest Székesfőváros szabályrendeleteit is. Községi szabályrendeleteket a megyei városok, a nagy-, vagy a kisközségek alkothatnak.

A törvényhatósági szabályrendeleteket a törvényhatósági bizottság közgyűlése alkotja. A törvényhatósági szabályrendeletek törvénnyel vagy kormányrendelettel nem ellenkezhetnek és nem sérthetik a községeknek törvényben biztosított önkormányzati jogát. A közgyűlés által elfogadott szabályrendeleteket közhírré kell tenni, s a közhírré tételt követő naptól számított 15 nap alatt a szabályrendelet az illetékes miniszterhez fellebbezhető. A törvényhatósági szabályrendeletek érvényéhez az illetékes szakminiszter jóváhagyása és a kihirdetés szükséges. A jóváhagyás bemutatási, vagy jóváhagyási záradékkal történik. A miniszteri jóváhagyás jogának terjedelme különbözik aszerint, hogy a szabályrendelet a törvényhatóság önkormányzati hatáskörének korlátai között alkotta-e vagy annak alkotását törvény tette-e kötelezővé, vagy végül törvényes felhatalmazás alapján lett-e megalkotva. Az első csoportban a kormány a bemutatási záradékkal való ellátást csak akkor tagadhatja meg, ha a szabályrendelet törvénnyel, vagy kormányrendelettel ellenkezik és a megtagadást a miniszter indokolni tartozik. Az indokolásban célszerűségi okra nem hivatkozhatik. Az ilyen szabályrendeleteknél a törvényhatóságnak az a joga is fennáll, hogy a miniszter döntése ellen panasszal éljen a közigazgatási bírósághoz. A második csoportba, valamint a harmadik csoportba tartozó szabályrendeleteknél a kormány a szabályrendelet hiányainak pótlására módosításokat vagy átalakítást kívánhat, sőt, ha a szabályrendelet a törvénynek meg nem felelne, vagy alaki, vagy tartalmi fogyatkozás miatt nem volna alkalmas arra, hogy jogszabályul szolgáljon, vagy ha a törvényhatóság a szabályrendelet alkotását megtagadná, a kormány jogosítva van rendeleti úton intézkedni. Ha azonban a törvényhatóság később megfelelő szabályrendeletet alkotott, annak megerősítése után a kormányrendelet hatályát veszti. A jóváhagyás és megerősítés nincs határidőhöz kötve, kivéve a budapesti

szabályrendeleteknél, amelyeket 90 nap s a kihágási szabályrendeleteknél, amelyeket 60 nap alatt meg kell erősíteni, mert ha ez idő alatt jóváhagyás nem érkezik, a szabályrendelet hallgatólagosan jóváhagyottnak tekintendő.

A vármegyei szabályrendelet kihirdetése a vármegyei hivatalos lapban történik, a törvényhatósági jogú városok pedig maguk állapítják meg a szabályrendeletek kihirdetésének módját. Néhány szabályrendeletre a törvény írja elő, hogy a Magyar Közlönyben kell közzétenni. (Így a lakbérleti szabályrendeletekre és a Főváros néhány szabályrendeletére). A törvényhatósági szabályrendelet a kihirdetés után 30 nap múlva hajtható végre, míg a fővárosi szabályrendeletek a kihirdetést követő 15. napon lépnek hatályba, végül a kihágási szabályrendeletek kihirdetés után negyedik napon lépnek hatályba.

A községi szabályrendeleteket a képviselőtestület alkotja. Községi szabályrendeletek a törvényhatósági szabályrendeleteknél említett magasabb rendű jogforrásokon kívül a vármegyei szabályrendeletekkel sem ellenkezhetnek. 15 napi fellebbezési határidő letelte után a községi szabályrendeteket jóváhagyás végett fel kell terjeszteni az illetékes vármegyei törvényhatósághoz, amelynek jóváhagyás után, vagy ha a felterjesztést követő legközelebbi kisgyűlésben nem nyilatkozott, s így a szabályrendelet hallgatólagosan jóváhagyottnak tekintendő, ez után lehet végrehajtani. Kihirdetésük a helyi szokás szerint történik. Meg kell még jegyeznünk, hogy a nagy- és kisközségi szabályrendeletek kihágást nem állapíthatnak meg.

A szabályrendeletek hivatalos gyűjteményben összefoglalva nincsenek. A régi szabályrendeletek (15-19. század) magángyűjteményét Kolozsvári Sándor és Óvári Kelemen egyetemi tanárok tették közzé, a jelenleg érvényben levő szabályrendeleteket pedig a Székesfőváros szabályrendelet gyűjteményén kívül egyes törvényhatóságok (pl. Sopron, Győr, Fejér vármegye) hivatalos kiadmányba foglalták.

Nemzetközi szerződés alatt két, vagy több államnak közös megegyezéssel írásba foglalt megállapodásait értjük. A nemzetközi szerződés, vagy más szóval államszerződés a magyar alkotmányjognak nem közvetlen kútfője. A magyar államnak ugyanis szuverén hatalma van és így a nemzetközi szerződés csak akkor lesz kútfő erejű, ha azt a törvényhozás becikkelyezi, vagy ha a szerződés nem törvényhozási tárgyat érintene, kormányrendelet életbelépteti. Enélkül a nemzetközi szerződés csak a nemzetközi jognak lesz a forrása.

A nemzetközi szerződésnek három mozzanata van: 1.) a parafálás, amely alatt az állam erre feljogosított meghatalmazottainak a szerződés szövegében való megállapodását értjük; 2.) a megerősítés (ratifikáció), amely az államfő aláírásából áll. Ha azonban törvényhozási tárgyról van szó, előbb a törvényhozásnak törvényjavaslat alakjában kell elfogadnia a nemzetközi szerződést. Az 1946: I. tc. 11.§-a a törvényhozás hatáskörébe tartozó szerződéseknél a nemzetgyűlésnek csupán utólagos hozzájárulását kívánja meg. A nemzetközi szerződés létrehozásának 3.) mozzanata, a megerősítő okiratok kicserélése, vagy letétele, amelynek megtörténtéről jegyzőkönyvet vesznek fel és ezzel az időponttal kezdődik a szerződés nemzetközi jogi érvényessége.

A királyi kiváltságlevél (privilegium) a koronás király által egyesek, vagy csoportok részére engedélyezett kivételes (contra legem) vagy külön szerű (praeter legem)

jog. Régi jogunkban a privilégiumok nagy szerepet játszottak (pl. ezen alapultak a városok, céhek szabadságai), a jogegyenlőség behozatalával azonban a kiváltságok megszűntek.[471]

A házszabályok az országgyűlés belső ügyeire vonatkozó szabályokat tartalmazzák, s mint ilyenek, önálló jogforrásnak tekinthetők. Az általános felhatalmazást arra vonatkozóan, hogy az országgyűlés maga állapítsa meg belső életének szabályozását, az 1848: IV. tc. adta meg, illetőleg megerősítette az országgyűlésnek ide vonatkozó régi szokásjogát. A házszabályok csupán alkotmányjogi szabályozást tartalmaznak. Az országgyűlés legutóbbi házszabályait 1946. január 25-én házhatározattal állapította meg.

Az országgyűlés belső életét a házszabályokon kívül a parlamenti gyakorlatban kialakult szokásjog is szabályozza.

A szokásjog. Az azonos körülmények között következetesen megismétlődő cselekményt szokásnak nevezzük. Ha valamely szokásnak jogi vonatkozása van, jogszokásról beszélünk (pl. népi jogszokások). Ha azonban a jogszokás annyira átmegy a köztudatba, és annyira megfelel a közfelfogásnak, hogy azt hatályos jogszabálynak tekintik, szokásjog keletkezik. A szokásjogot a nép alkotja. Lényeges kellékei, hogy a nép jogi közmeggyőződését tartalmazza, továbbá, hogy huzamosabb időn át megismétlődő gyakorlat hozza létre és végül, hogy a cselekmények láncolata egyöntetű legyen. Nem szolgálhat tehát szokásjog alapjául a tévedésből, vagy kényszerből megismétlődő cselekmények bármilyen hosszú sorozata, mert hiányzik belőlük a jogi meggyőződés. Ha azonban ezek a cselekedetek a tévedés vagy kényszer elmúlta után megismétlődnek, kialakulhat a szokásjog.

A magyar alkotmányjogban a szokásjog primarius, elsődleges jogforrás, s a törvénynyel egyenértékű, mert mindkettő a nemzet akaratának kifejezése. A szokásjog keletkezésében meg is előzte a törvényt. Törvénnyel egyenrangú jogforrási voltát bizonyítja az 1791: X. tc., amely előírja, hogy Magyarországot törvényei és törvényes szokásai szerint kell kormányozni, az 1869: IV. tc. pedig a bírót kötelezi arra, hogy a törvények és a törvényerejű szokás szerint járjon el és ítéljen. Régebben a király a koronázási esküben megígérte, hogy az ország minden rendű lakosait régi, jó és helybenhagyott szokásaiban megtartja. Az 1946: I. tc. 6.§-a a köztársasági elnök által teendő eskü szövegébe is beiktatja, hogy Magyarország törvényeit és törvényerejű szokásait megtartja. A fővárosi törvény szerint a Székesfőváros szabályrendelete nem ellenkezhetik törvénnyel és vele egy elbírálás alá kerülő szokásjoggal.[472]

Területi hatályát tekintve lehet a szokásjog országos, amikor érvénye az állam egész területére kiterjed, vagy helyi, amikor csak a terület egy részén érvényesül.

Alkotmányjogunk tartalmi szempontból a szokásjognak hármas hatályát különbözteti meg. A szokásjog a) törvénymagyarázó, vagy ha a törvény értelme kétes, nem szabad eltérni attól az értelemtől, amelyet annak a szokás tulajdonít; b) törvénypótló

[471] Megjegyzendő azonban, hogy privilégiumot nemcsak magánszemélyek, hanem települések (például szabad királyi vagy más jogállású városok), illetve más testületek is kaphattak. 1945 után azonban már nem használták a privilégium kifejezést a speciális jogállású közigazgatási egységekre sem.

[472] Lásd a Budapest székesfőváros közigazgatásáról szóló 1930. évi XVIII. törvénycikk 44. § (2) bekezdését.

erejű a szokás minden olyan kérdésben, amelyet a törvény érintetlenül hagyott; c) törvényrontó szokás is van, ami annyit jelent, hogy valamely törvényt az ellenkező gyakorlat egészben, vagy részben hatályon kívül helyez. Újabb törvény azonban a régebbi szokást bármikor leronthatja.

A bírói gyakorlatnak a szokásjog alkalmazásánál van nagy jelentősége. A bíró ítéleteiben nem alkot szokásjogot, mégis a nép által alkotott szokásjognak ereje legkönnyebben a bírói ítéletekből állapítható meg.

Döntvények alatt legfelsőbb bíróságainknak olyan elvi jelentőségű határozatait értjük, amelyek irányító hatást gyakorolnak az alájuk rendelt bíróságok működésére. A döntvényeket meg kell különböztetnünk a bírósági gyakorlattól, mert ezeket csak a legfelsőbb bíróságok alkothatják olyan esetekben, ha a bíróságok ítéleteiben nem nyilvánul meg a szokásjog kialakulásához szükséges következetesség és egyöntetűség, vagy egymással ellentétes ítéletek a jog egységét veszélyeztetik. Ennek biztosítása végett van a legfelsőbb bíróságnak döntvényalkotási joga. Jelenleg a rendes bíróságok közül a Kúriának van döntvényalkotási joga, amely az 1912: LXIV. tc-kel alakul. A Kúria vagy teljes ülésben, vagy jogegységi tanácsaiban alkotja meg döntvényeit, amelyeket a bíróságok mindaddig kötelesek követni, amíg azokat a döntvényalkotó szerv meg nem változtatja. Hasonlóképpen a közigazgatási bíróságnak is van döntvényalkotási joga, melyet a bíróság osztályai (közigazgatási, illetőleg pénzügyi osztály) külön-külön teljes ülésben alkotnak. E döntvényeket a közigazgatási bíróság tanácsai mindaddig kötelesek követni, amíg azokat az osztályok teljes ülési határozatai meg nem változtatják. (1896: XXVI. tc.) Döntvényalkotási joga van ezen kívül a hatásköri bíróságnak, melynek döntvényei minden bírói és közigazgatási hatóságot köteleznek. Döntvényalkotási joga volt 1912-ig az ítélőtáblaknak, 1946-ig az akkor megszüntetett és a Kúriába olvasztott legfelsőbb honvéd törvényszéknek. A munkásbiztosítási felső bíróság megszüntetésével ennek hatásköre és döntvényalkotási joga a budapesti ítélőtáblára szállt át, s így most a budapesti ítélőtáblának is van döntvényalkotási joga.

Mária Terézia idején keletkezett az ún. Planum Tabulare elnevezésű döntvénygyűjtemény, amely legfőbb bíróságaink döntvényeit foglalta össze és bírói gyakorlat útján szokásjogi alapon főleg a magánjognak és a polgári perjognak pontos forrását képezte.

Jelenleg a döntvények a Magyar Közlönyben lesznek közzétéve és a közzétételtől számított 15 nap múlva válnak az alsó bíróságokra kötelezővé. A döntvények azonban nem általánosan kötelező erejűek, hanem csupán az alkalmazó alsóbb bíróságokat kötelezik. Ezért a döntvényeket nem is tekinthetjük írott jogforrásnak és azok csupán a szokásjog erejével érvényesülnek. A döntvényt alkotó legfőbb bíróságnak e tevékenységével nem is jogszabályalkotás a célja, hanem a szóban lévő jogesetben a fennálló érvényes jognak az alkalmazása, illetőleg a jogegység biztosítása.

Az írásba foglalt szokásjog kútfői közé két törvénygyűjteményt sorozunk: Werbőczy Hármaskönyvét és az Ideiglenes Törvénykezési Szabályokat. Az előbbi Werbőczy István kir. ítélőmester munkája, amelyet az országgyűlés megbízásából készített s benne összegyűjti a 16. század eleji nemesi szokásjogot. E gyűjtemény 1514-ben Tripartitum cím alatt az országgyűlés elé lett terjesztve, de törvény nem lett belőle,

mivel a főnemesség a királyi pecséttel való ellátását és a kihirdetést megakadályozta. Werbőczy 1517-ben azonban kinyomatta munkáját s állandó bírói gyakorlat szokásjogi alapon a Hármaskönyvet törvényerőre emelte. Hiába alkottak a főurak 1553-ban Quadripartitum elnevezés alatt újabb törvénygyűjteményt,[473] ez sohasem ment át a gyakorlatba.

Az országbírói értekezlet határozmányai, vagy másképp Ideiglenes Törvénykezési Szabályoknak elnevezett jogszabálygyűjtemény az 1848 és az alkotmányosság visszaállítása közötti időkben Magyarországon tényleg érvényesülő idegen jogszabályok és a magyar alkotmány közötti összhangot kívánták biztosítani. Ezért királyi rendelettel legkiválóbb magyar jogászokat hívták egybe 1861-ben annak a megállapítására, hogy mennyiben kell a régi magyar jogot visszaállítani és a részben már befogadott osztrák jogot fenntartani. Az országbíró elnöklete alatt tartott jogászi értekezlet által készített munkálatokat a képviselőház és főrendiház helyeselte, s a király is megerősítette, de mivel az 1861. évi országgyűlés csonka volt, törvényerőre nem emelkedhetett. A Kúria azonban kimondotta, hogy ítélkezéseinél zsinórmértékül veszi, s így az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok szokásjogi úton a törvénnyel egyenlő erejűvé váltak.

[473] Az eredetileg a Hármaskönyv kiegészítése, illetőleg korrekciója céljából készített Négyeskönyv legkorábbi nyomtatott változata *Quadripartitum Opus Juris Consuetudinarii Regni Hungariae* címen 1798-ban Zágrábban jelent meg. Korábban csak kéziratos formában volt ismert, s Illés József kutatásai szerint két változata is volt (az eredeti példányok nem maradtak fenn). Részletesen lásd: Illés József, A Quadripartitum közjogi interpolációi, in Finánczy Ernő (szerk.), Értekezések a filológiai és társadalmi tudományok köréből, 4. kötet, 2. szám, MTA, Budapest, 1931.; és Bónis Péter, Ius commune és ius imperiale a Quadripartitum szerint, in Máthé Gábor (szerk.), *Quadripartitum kézirat azonosítása. Nk IV 1573*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2015. 405–431.

Az eredeti kéziratok lelőhelyei

Polner Ödön: *Az 1848. évi törvények.*
Előadás az MTA II. osztálya 1948. IV. 12-i ülésén. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 10. 315/a.

Polner Ödön: *Magyar Alkotmányjog (részletek)*
MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4740/29. 16-21., 34-35., 80-81., 93-97.

Polner Ödön: *Magyarország jelenlegi alkotmánya (részletek)*
MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4740/31. p. 1-7.

Barabási Kun József: *Közjog (részletek)*
Közjog. Dr. barabási Kun József egy. ny. r. tanár úr magyarázatai alapján. Kiadja: Jogi előkészítő. Vezető: Dr. Háló T[ibor]. Debrecen, é. n. p. 2-10., 11-33., 134-143. Országos Széchenyi Könyvtár, könyvtári jelzet száma: 141. 369

Buza László: *Magyar közjog (részletek)*
Magyar közjog. Dr. Buza László egyetemi ny. r. tanár úr 1939/40. tanévi előadásai nyomán összeállította dr. Markovics János egyetemi gyakornok. p. 3-35., 82-87. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 4740/1.

Egyed István: *Magyarország történeti alkotmánya*
MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 10. 734/1.

Szontagh Vilmos: *Alkotmányjogi ideiglenes helyzetünk*
MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4740/39.

Molnár Kálmán: *Magyar alkotmányjog (részletek)*
„Magyar alkotmányjog" Budapest, Bonitas Jogi Szeminárium. 51-69. MTA Könyvtára Kézirattára, Ms 6217/251.

Csekey István: *A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek)*
A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Kiegészítések Csekey István egyetemi tanár „Magyarország alkotmánya" című kötetéhez. Alapvizsgázók és szigorlók részére előadásai nyomán készült jegyzet. Pécs, A Pécsi Erzsébet-Tudományegyetem Ifjúsági Szervezetének kiadása, 1947. p. 1., 12-16. PTE Egyetemi Könyvtár és Tudásközpont Történeti Gyűjtemények Osztálya, könyvtári jelzet száma: ET 2118.

Csekey István: *A Magyar Köztársaság Alkotmánya (részletek)*
MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4718/1-3. p. 1., 6-11.

Csekey István: *Magyar Alkotmányjog (részletek)*
Magyar alkotmányjog. Dr. Csekey István egyetemi ny. r. tanár egyetemi előadásainak vezérfonala az 1950-51. tanévben. Kiadja a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium V. számú jegyzetsokszorosító irodája. Pécs, 1951. 57-82. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4718/13.

Csizmadia Andor: *Magyar Alkotmányjog (részletek)*
Csizmadia Andor dr. jogakadémiai ny. r. tanár, egyetemi m. tanár előadásai az 1947/48. tanév I. félévében. Kézirat. Budapest, Diószegi sokszorosító, é. n., 1-19. MTA Könyvtár Kézirattára, Ms 4762/6/I.