

## ALKOTMÁNY ÉS JOGFOLYTONOSSÁG<sup>1</sup>

**L**EGTÖBB ÁLLAM az alkotmányra vonatkozó szabályokat egységes, áttekinthető alkotmánytörvénybe foglalta össze; az ilyen alkotmányok az írott (kartális) alkotmányok. Ezeket rendszerint jogtudósok és államférfiak dolgozzák, sokszor csak az államfő akarata vagy egy alkalmi törvényhozó testület pillanatnyi hangulata lépteti életbe és így legfeljebb azt mutatják, hogy alkotóik, legjobb esetben egy nemzedék meghatározott időben miképp gondolja az államügyek vitelét rendezni. Az ily alkotmányok tehát nem is mindig fejezik ki egész híven a nemzeti akaratot; viszont előnyük a könnyű megismerés és tájékozódás lehetősége.

Az európai kontinens államainak Magyarország kivételével általában írott alkotmányuk van s ezek az alkotmányok nagyrészt az újabb idők termékei. Nemesak új államok keletkezése, de a régiek átalakulása, más államformára vagy államrendszerre való áttérés vagy egyéb megrázkódtatás is okul szolgál új alkotmány alkotására vagy legalább a régi alkotmány lényeges átalakítására. A nemzedékek közfelfogása gyakran hullámzik és az új nemzedékek gyakran szeretnek „korszerű“ új alkotmányt adni az államnak, sőt sok helyen találkozunk egy emberöltőn belül is ismételt alkotmánycserével. A forradalmi idők és állami élet nagyobb válságai az alkotmányozásnak valóságos melegágyai. A kellő kipróbálás lehetősége nélkül hirtelen készült alkotmányok a gyakorlatban természetesen sokszor nem válnak be s ezért, de meg a közszellem változása folytán is gyakran szorulnak újabb módosításra és kiegészítésre.

A XX. század utóbbi évtizedei különösen kedveztek az új alkotmányok készítésének s ha lehet mondani: az alkotmányozás virágkorát érte. Hogy a mai válságos kor nyugtalan szelleméből fakadt legújabb alkotmányok meg tudnak-e küzdeni az idők viharaival, az erősen kétséges; a viszonyok sokkal bizonytalanabbak, a kedélyek sokkal forrongóbbak, semmint hogy szilárd alkotásokra számítani lehetne. Ha Európa új rendje kialakul, bizonyára a mai idők alkotmányai is jórésztben újjáalakulnak.

A magyar állam alkotmánya viszont nem írott, hanem történeti alkotmány. Ez azt jelenti, hogy alkotmányunk tételei sohasem voltak egységes, áttekinthető alkotmánytörvénybe foglalva. Szent István sem készített új alkotmányt a magyar államnak, de nem készült ilyen utódai alatt sem. A magyar alkotmány nem egyes emberek, de megszámlálhatatlan nemzedékek alkotása; a nemzet századok során lassan építette fel.

A történeti alkotmányoknak kétségtelenül hátrányuk, hogy tételeik nem lévén egységes szerkezetbe foglalva, nehezebben ismerhetők fel. A történeti alkotmány tételei nagyrészt nem is törvényhozási úton, hanem formát-

<sup>1</sup> A szerző „*A mi alkotmányunk*“ (Magyar Szemle Könyvei) c. művének megjelenése alkalmából. Szerk.

lanul jöttek létre, csak szokásjogi alapon alakultak ki és nemzedékről nemzedékre szállva szent hagyományként maradtak tiszteletben. De alkotmányunk törvénybe foglalt tételei is különböző időkben keletkeztek és el is vannak szórva ezeréves törvénytárunk különböző lapjain (1222, 1608, 1790, 1848, stb.) E részben törvénybe sem foglalt, részben különböző törvényekben szét-szórta jelentkező tételek teszik a magyar alkotmányt. Rendszerbe foglalása nem csekély tudományos feladat, tanulmányozása és megismerése a magyar nemzet politikai történetében való elmélyedést kíván.

E hátránnyal szemben a történeti alkotmány azzal a felmérhetetlen nagy előnnyel rendelkezik, hogy valóban a nemzet közmeggyőződését tükrözi. Mi alkotmányunkat nem kaptuk, nem másoltuk. Egyáltalában nem is készítették; nem tudósok elgondolása vagy a korszellem szeszélye hozta létre, nem uralkodók önkénye vagy egy nemzedék változó hangulata való-sította meg. Úgy nőtt ki a nemzeti lélekből természetes fejlemény gyanánt, mint a nemzeti kultúra nagyszabású alkotása. Az ilyen történeti alkotmányra illik igazán, hogy az a nemzet saját életformája; mindenben megfelel a nemzet egyéniségének, lelki világának. A magyar alkotmány nemzetünk különleges gondolkozásmódjával, jellemével a legszorosabban összeforrott és benne él a nemzet lelkében. Nem egy-egy nemzedék vagy korszak felfogását tükrözi, hanem az örök magyar szellemet. Az ilyen alkotmány nagy hagyományok hordozója és egyúttal a jövő fejlődés útja.

A történelmi alkotmány a legteljesebb összhangot valósítja meg az élet és jog, a nemzeti közfelfogás és az állam berendezése között. Az írott jog ugyanis a történeti alkotmányú államban rendszerint csak a nemzeti köz-meggyőződést kifejező szokásjog megszövegezése; ha pedig ezen túlmenne, tartós érvényét csak a nemzeti közmeggyőződés helyeslése biztosíthatja, így lesz a szokásból törvény, a törvényből ismét szokás. A történeti alkotmány nemzete mintegy állandó népszavazást tart az alkotmány tételei felett: az elavult tételeket elejti, a meg nem felelőket kiküszöböli, a beválókat fejleszti, kiépíti. Az írott jog állandó próbatétel alá kerül: megfelel-e a nemzet szellemének és beválik-e a gyakorlatban; ha nem, vagy módosítani kell vagy gyakran kifejezett rendelkezés híján is elveszti érvényét. Kényszerrel bevezetett jogszabályok nem tudnak kellő tekintélyre szert tenni és a nemzet életébe belerögződni; mihelyt a nemzeti akarat szabadon nyilvánulhat, lerázza magáról a nem maga alkotta és nem rá illő szabályt és saját meggyőződése szerint folytatja életét.

Az alkotmány történeti jellege természetesen nem jelent megkövesedést; a történeti alkotmány is változik. Ez a változás azonban nem erőszakos szakítás és új rendszer életbelépte, hanem fejlődés, továbbbépítés. Az írott alkotmányokat a belőlük kiábrándult nemzetek könnyen dobják félre; szívesen mennek világáramlatok, koreszmék után és kísérleteznek a változó idők hatását mutató új alkotmányokkal. Az 1919. évi weimari német alkotmány ép úgy iskolát csinált Európában, mint az olasz fasizmus rendszere. Mintha gyakran az alkotmány kiviteli cikk lenne, amelyet a hagyományok nélkül tévelygő államok könnyen vesznek át, hogy néhány év, legfeljebb évtized múlva megint félredobják.

A világáramlatok hatása alól a magyar alkotmány sem zárkozhatott el; de idegen eszmékért az ősi intézményeket soha fel nem áldozta. A szükségesnek talált reformokat beépítettük alkotmányunkba és ezzel az alkotmányt tovább fejlesztettük. Így lett az 1848. évi nagy reform is csak állomás a magyar alkotmánytörténelem útján, de nem új alkotmány. Amikor az évekig tartó első világháború nagy megpróbáltatásai után Európaszerte valósággal dühöngött az alkotmányozás láza, s gombamódra keletkeztek új alkotmányok nemcsak a legyőzött, de a semleges, sőt győztes államokban is, a kicsiny, megtépett Magyarország — szinte

leküzdhetetlennek látszó nehézségek között is — korszerű reformokkal az ősi alkotmányossághoz való visszatérésben jelölte meg a közjogi kibontakozás útját.

A történeti alkotmány sokkal rugalmasabb, semhogy még nagyobb szélviharban is kártyavárként összeomoljon. Az írott alkotmány mesterséges alkotás lévén, ahhoz a nemzet kevésbé ragaszkodik. Azonkívül a kartális alkotmányt az írott szavak betűje és a zárt szerkezet meg is merevíti, kisebb reformnál is sokszor már a szakaszok egész sorát kell kiküszöbölni és újakkal pótolni; ez az eljárás azonban ellentéteket vagy legalább is értelmezési nehézségeket okoz és az egységes szerkezetet könnyen felboríthatja. A történeti alkotmány reformját az idők folyamán a nemzeti közmeggyőződés illeszti be az alkotmány többi rendelkezései közé és velük egységes szelleművé teszi; a hozzáépítés rövidesen szerves alkatrész lesz, mint ahogy egységes képet kap a dóm, amelyen egy szellemtől áthatott nemzedékek dolgoztak.

A történeti alkotmány nemzetét ugyanis hagyományos szellem hatja át. Ez a hagyományos szellem ragaszkodást kíván az ősi intézményekhez és a reformok bekapcsolását a történeti fejlődésbe. A történeti alkotmányt csak tovább lehet építeni, de sohasem szabad lerombolni. Lerombolni annyi lenne, mint a múltat megtagadni és gyökértelen új életet kezdeni. A magyarság mindig a fokozatos fejlődés nemzete volt, s nem a forradalmaké; egyrészt átvettük a hagyományokat, másrészt az örökölt keretekbe a fejlődés törvényeinek megfelelő tartalmat tudunk önteni. A magyar nemzetet a l k o t m á n y h ű s é g tünteti ki. Hű a magyar nemzet az alkotmányhoz, mert abban önmagát látja teljeseésbe menni. Ragaszkodik, de nem az alkotmány betűihez, hanem a szelleméhez, a benne felhalmozódó erkölcsi értékekhez.

Az alkotmány történeti jellege az alkotmány módosítását, fejlesztését gyakran egyenesen szükségessé teszi. Amíg az írott alkotmány merev, addig a történeti alkotmány rugalmas, hajlékony, 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 természetesen, zökkenés nélkül történjék; mert az alkotmány történeti jellegét megszüntetné az alkotmány erőszakos, kényszerített, puccsszerű vagy forradalmi megváltoztatása, félretétele, felcserélése.

Annak tehát nincs akadály, hogy az alkotmányt a törvényes szervek törvényes úton módosítsák; ily irányú mozgalmat bárkinek szabad kezdeményezni. Az alkotmány alkalmat is szokott adni a módosításra és meghatározza a változtatások formáit is. A mi alkotmányunk e tekintetben rendelkezést nem tartalmaz, de kétségtelen, hogy a törvényhozás rendes útján meg lehet változtatni. Míg az írott alkotmányok gyakran igyekeznek a módosítást megnehezíteni, különleges alakítások betartásához kötik, a mi történeti alkotmányunk a módosítás elé semmi különleges akadályt nem állít, semmi megnehezítő formaságot nem szab és így a módosítást aránylag könnyen lehet a törvényhozás rendes útján is elhatározni.

A jogfolytonosság megtagadása az az irányzat, amely a reformokat esetleg erőszakos forradalmi úton vagy államcsinnyel is hajlandó megvalósítani és a meglévő törvényhozó testület megkérdezése nélkül vagy új, alkalmi törvényhozó testület rendelkezése alapján vagy egyenesen rendeleti úton — diktatúrával — életbeléptetni. Meg lehet állapítani, hogy az utóbbi időben keletkezett külföldi alkotmányok jó része alig jött az előző alkotmány által megállapított formák között létre; nagyrészt a nemzet képviselőinek előzetes közreműködése nélkül, diktatórikus alapon készültek. E helyeken legfeljebb addig mentek el, hogy a már kész alkotmányszöveget utólagos bizalmi szavazat, esetleg népszavazás alá bocsátották, de kétségtelen\* hogy az ilyen szavazás által a nemzet az alkotmány tartalmára semmi befolyást nem tud gyakorolni.

Alkotmánymódosításoknál a törvényes út betartását nevezzük alaki jogfolytonosságnak. A jogfolytonosság ilyen értelemben azt jelenti, hogy az alkotmányreformot az alkotmányos formák között határozzák el és így az alkotmányos élet fejlődésében nem áll be szakadás. Nem a régi alkotmány

megszüntetésével és annak romjain, új alapokon indul új fejlődés, hanem a régi alkotmány megtartásával és korszerű továbbfejlesztésével; a törvények megváltoztatása az érvényben lévő jogszabályok szerint a békés fejlődés rendjén történik.

Az alaki jogfolytonosság betartásán alapszik a legitimizmus. Legitimizmus általában annyi mint törvényesség, törvényes alapon állás, a közéletben az az irányzat, amely a fennálló jogrend alapján áll és a reformokat is csak a törvényekben arra megállapított formák pontos betartásával, azaz törvényhozási úton akarja megvalósítani.

A magyar alkotmányos életet általában az alaki jogfolytonosság megtartása jellemzi. Alkotmányunk története a fokozatos fejlesztés és továbbépítés állandó, megszakítatlan láncolata. Az alkotmány reformját mindig a törvényes formák között hajtottuk végre. Még az 1790. és 1848. évi nagy eszmeáramlatok is, amelyek másutt alapjaiban rázták meg az államot, alkotmányok felborítását és forradalmakat okoztak, — nálunk alkotmányos úton érvényesültek; a jobbágyfelszabadítás rázkódás nélkül, törvényhozási úton valósult meg. Ha pedig külső események a jogfolytonosságot erőszakosan megszakították, mindig igyekeztünk visszatérni a régi alkotmányos alapra; a válságból való kibontakozás útján nem új alkotmányban, hanem az alkotmányhoz való visszatérésben kerestük. Így történt ez 1867-ben, a két évtizedes osztrák elnyomás után és így 1920-ban a világháborút követő forradalmak felszámolásával. Felfogásunk szerint alkotmányunk érvényét meg sem szüntetheti erőszak vagy más törvénytelen eljárás; ezért érvénytelen kísérlet hazánknak diktatórikus úton vagy akár csak népszavazással is más alkotmányt adni. Forradalmak és puccsok csak akadályozhatják az alkotmány érvényesülését, de nem szüntethetik meg érvényét. A jogfolytonosság erőszakos megszakítása esetében a jogfolytonosságot előbb lehetőleg helyre kell állítani és a jogfejlődést ott folytatni, ahol megszakadt.

Az államok természetesen intézményesen védekeznek a forradalmak és más erőszakos törekvésekkel szemben és bűncselekménnyé minősítenek az alkotmány, törvényes rend és a törvények kötelező ereje ellen intézett minden támadást, valamint minden olyan törekvést, amely az állam törvényeinek nem törvényes eszközökkel való megváltoztatására irányul. Amennyiben azonban a támadás állandóbb jellegű sikert eredményez, a büntetés természetesen elmarad és a jogfejlődés az új alapon indul tovább.

Kisebbségi zökkenéseket a közélet fejlődésében sokszor lehetetlen elkerülni. Jöhetnek olyan külső események, amelyek a jogélethez sem maradhatnak hatás nélkül s a jogfolytonosság erőszakos megszakítását jelentik. A legitimizmus ilyenkor a régi törvényes alapra való visszatérést, vagy amennyiben ez teljesen lehetetlen lenne, legalább a hozzá való közeledést kívánja. A szokás törvényrontó erejét a legitimizmus elismeri és ilyenkor ez az erő lesz az a kapocs, amely a jogfolytonosságot helyreállítja. Az 1861. évi országbírói értekezlet lényegében alkotmányellenes határozatait például a szokás emelte jogerőre. Az 1918/19. évi forradalmak után sem lehetett az ország megcsonkítása és az entente erőszakos beavatkozása folytán a jogfolytonosságot teljesen helyreállítani; az új nemzetgyűlésnek azonban ép az alkotmányosságához való visszatérés végrehajtása lett a feladata és működése a nemzeti közmeggyőződés helyeslése következtében máris elnyerte a jogszokás megerősítését.

Az alaki jogfolytonosság tehát ezt kívánja: megtartani az érvényben lévő alkotmányt és annak megváltoztatására csak törvényes úton törekedni. Mindenkinek a jelenlegi alkotmány alapján kell állani mindaddig, míg a módosítás alkotmányos úton meg nem történt. Aki e kötelességet megszegi, azt el kell érnie az állam sújtó kezének. Erkölcsi,

hazafias szempontból azonban az alkotmányhűség ennél többet jelent. Nemcsak megtartani kell az alkotmányt, de ragaszkodni is régi alkotmányos intézményeinkhez; a módosításnál nemcsak megtartani a törvényes utat, de vigyázni, hogy a módosítás összhangban legyen az eddigi fejlődéssel. Nem elég az alaki jogfolytonosság, hanem kell a nyagi is, azaz a reformoknak mindig a meglévő intézményekben kell gyökerezniük, az alkotmányfejlődés irányával számolniuk, az alkotmányos berendezések összhangját fenntartaniuk.

Az alaki jogfolytonosság tehát nem elég; hisz a törvényes út formai betartása mellett esetleg idegen rendszereket is át lehet ültetni, érdemben teljesen hátat lehet fordítani múltunknak. Az alaki jogfolytonosságnak csak úgy van komoly értéke, ha nemcsak formáság, amelyet könnyen lehet félrelökni; hanem ha a jogi korlátozás erkölcsi elvet takar, az alkotmányhoz való ragaszkodás és a szerves fejlődés elvét, a rombolás helyett a továbbépítés szellemét.

Az anyagi jogfolytonosság elve nincs törvénybe foglalva, érvényesülése nincs szankcióval biztosítva; mégis kétségtelenül ott él a magyar államiság alaptörvényei között. Hivatkozik reá például az 1920. I. törvény cikk javaslatának miniszteri indokolása is, amely szerint a nemzetgyűlés feladata nem új alkotmány kidolgozása, hanem a törvényhozás időközi tennivalóinak ellátása mellett csak a beállott alkotmányválság megszüntetése és az alkotmánynak az elkerülhetetlen módosításokkal való fejlesztése. Az alkotmányhoz való ragaszkodást mi sem mutatja jobban, mint a ragaszkodás és visszatérés a régi intézményekhez. Megtartottuk a királysági államformát akkor, amikor az államok nagyrészt köztársasági államformára tértek át s a királyi hatalom gyakorlása nálunk is akadályokba ütközött; a jelenlegi államfő jogi helyzetének megállapításánál Hunyadi János kormányzóságát vettük alapul; az 1848-ban megszünt követküldési intézményt 1926-ban a felsőház szervezetének megállapításánál felhasználtuk; nemrég alkottunk törvényt, amely a felsőház ősi egyenrangúságát részben visszaállította; állandóan foglalkoztatja a politikai és tudományos irodalmat a nádori intézmény felújításának módja, stb.

Vájjon nem vagyunk-e szerencsések, hogy alkotmánytörténelmünk a legnehezebb helyzetekben is biztos útmutatást tud adni? Ez a történelmi szellem a legbiztosabb vezér; a múlt megtagadása pedig a legbiztosabb jele a hanyatlásnak.

Az anyagi jogfolytonosság természetesen nem az alkotmány betűihez vagy egyes részeihez való merev ragaszkodást jelenti, hanem az alkotmányban századokon át felhalmozott értékekhez. Ragaszkodást jelent például a királysági államformához, az alkotmányos kormányzathoz, az országgyűlési intézményhez, a két-kamarás rendszerhez, az önkormányzathoz, az állampolgári szabadságjogokhoz, a nemzetiségek jogainak elismeréséhez, a független bírósághoz, az alaki jogfolytonossághoz, alkotmányunk biztosítékaihoz. Ezek az intézmények több-kevesebb folytonossággal végigkísérték alkotmányfejlődésünket s így a róluk való lemondás múltunk megtagadása lenne.

Történelmünk folytonos küzdelem az alkotmányosság fenntartásáért. Nem csoda, ha ennek következtében a nemzetben fokozott mértékben fejlődött ki a ragaszkodás ahhoz az alkotmányhoz, amely részére függetlenséget, önállóságot, szabadságot, a magyar életforma megtartását jelentette. Zord időben a magyar törvénykönyv volt az ország egyik fegyvere az elnyomás kísérleteivel szemben, ez volt a fenntartó erő az elnyomás korszakaiban és az összetartó erő a szétdaraboltság idején. Így 1849-ben az orosz fegyverek segítségével a Habsburgoknak sikerült leverni a magyar nemzet szabadságharcát, de Deák Ferenc politikája: a jogról le nem mondás, végtére sikerre vezetett és az ősi alkotmány ereje győzött a fegyverek hatalmán.

Kötelességünk vigyázni, hogy az eljövendő időkben is megőrizzük a fejlődés örök törvényeit. Ezek között a legfontosabb, hogy a jövőt a múltra kell építeni, a haladást a meglévő alapokon kell folytatni, a reformot önmagunk-

ból kell fejleszteni. A természet tavasza a régi törzs újjáéledése; a nemzet tavasza is csak a nemzet törzsének, hagyományainak lehet hajtása és nem lehet idegen beoltás.

A jogfolytonosság elve ugyanis tulajdonképen az élet törvényét viszi be a jogba; az életét, amely soha meg nem áll, meg nem szakad, hanem folyton fejlődik, alakul. Minden, ami körülöttünk van: a föld, a növény- és az állatvilág és a természet ura, maga az ember szerves fejlődésen megy át. Szerves fejlődésen, amely az adottságokon alapul, a tegnapi építi a máit és a mára a holnapot. Minthogy a jog feladata ép az élet rendjének megállapítása, természetesen csak akkor felelhet meg teljesen feladatának, ha fejlődésében szintén az élet törvényét követi s alkalmazkodik az ember folyton alakuló és fejlődő igényeihez. A meglévő rend lerombolása és teljes kicserélése, szakítás az eddigi renddel és a belőle keletkező tatóngó ür, erőszakos újakezdés: mindezek előfordulhatnak a jogban, de ilyenkor a jog elszakad az élet törvényeitől, a természetes útról mesterségesre tér át és hosszú idő kell ahhoz, amíg az összhang ismét helyre tud állani az élet és a jog között. Balga hit az, hogy a jog uralja az életet; a jog csak az élet szolgája és így akkor a, legtökéletesebb, ha az élet fejlődéséhez alkalmazkodik, a természet örök törvényeit követi.

Wesselényi Miklós már 1833-ban kifejtette, hogy az alkotmánynak mindig összhangban kell maradnia a nemzet életével, szükségleteivel, műveltségével és külső helyzetével; az alkotmánynak tehát nyomon kell követnie a beálló változásokat, úgy hogy soha se hátramaradás, se előre rohanás ne történjék, az alakulás szüntelen és szakadatlan folyik. A forradalmi módosítás néha talán tündöklőbb, de rendszerint félrevezet; rázkódásokkal jár, gyakran eltíporja az igazságot és az emberiség szent ügyét; így „a javítás szent célja vagy nem éretik el vagy pedig szenvedések, pusztítások és a visszavonás átkos következményei által drágán és századokig alig lefizethető áron vásároltatik.“

A jogfolytonosság elve tehát értékesíti azt a tanulságot, hogy az életben nem lehet megállás és hogy a visszamaradás ép oly hátrányos, mint a múlttól való elszakadás és újakezdés. A visszamaradás akadályozza a szükséges fejlődést, — viszont az újakezdés egyrészt óriási erőpazarlást, másrészt gyakran sötétbe ugrást jelent. Erőpazarlást, mert megsemmisít értékeket is; sötétbe ugrást, mert még ki nem tapasztalt utakra tereli a nemzetet. Biztonságot, jólétet csak a nyugodt fejlődés ad; ez a múltból megtartja a beváltat és a hibák kiküszöbölésével fokozatosan illeszti hozzá a szükséges reformot. A múltra építés rendkívül emeli az intézmények', tekintélyét is, míg a meg nem alapozott új kezdeményeknek bizalmatlansággal kell megküzdenniök, a bizonytalanság látszatát kelthetik és ellenhatást váltanak ki.

A jogfolytonosság tehát olyan elv, amely egyrészt elengedhetlen követelménye alkotmányunk történeti jellegének, másrészt híven alkalmazkodik az élet törvényeihez és követelményeihez; olyan elv, amely alkotmányunknak állandó és fokozatos fejlődését nemcsak lehetővé teszi, de megkívánja; olyan elv, amely a magyar nemzeti jellem több vonásával, így különösen a hagyományok tiszteletével és a fejlett jogérzéssel szorosan kapcsolatos. A jogfolytonosság elve így méltán foglal vezető helyet alkotmányunk örökös alaptételei között; ezen elv kellő méltatása nélkül tökéletlen lenne a magyar alkotmány ismertetése, a magyar politikai gondolkodás és alkotmányos élet megértése.

EGYED ISTVÁN