

NÁDORI MÉLTÓSÁG ÉS FELELŐS KORMÁNY.

„Én részemről az állam és intézményalkotás nagy mesterségét sohasem a kicserélésbe, copiába, rögtönzésekbe, hanem a létezőnek helyes adaptálni tudásába helyezem, s ép azért mondanom sem kell, hogy a tabula rasa-k iránt olyan nagyon elterjedt előszeretettel különösen magyar szempontból nem rokon-szenvezem . . . Saját felfogásom a legspecifusabb öntézményeiben jellegzetesen visszatükröződő s nemcsak nyelvel befestett, hanem bensőleg is magyar és ily értelemben mondhatnám *angol* államjövők felé vonzódik.”
Zsögöd Benő: Magánjogi tanulmányok II. Az örökjogi törvényjavaslat. 338 lap.

»Mindaddig, míg a nádori méltóság hatásköre a felelős kormányzat elveivel megegyezőleg törvény által szabályozva nem lesz: a nádorválasztás elhalasztatik.« Ezt mondja a nádori méltóságról legutóbb intézkedő törvény, az 1867. évi 7-ik cikk.

A törvény megalkotása óta immár harminczöt év telt el s a nádori méltóságnak abban kilátásba helyezett »törvény általi szabályozása« mindezideig nemcsak meg nem történt, de ilyen törvénynek még előkészítése sem került szóba. A közt a sok munka közt, mely vár a magyar törvényhozásra, az 1867-iki törvényt tán el is felejtették; a közvéleményt jobban érdeklik a gazdasági kérdések, quota s adóreform, a nádori hivatalról újabb törvény hozatalának nem érzi szükségét s a tudományos világ magán-, per- és büntetőjogi alkotásokat sürget, alkotmányunknak ez ősrégi s századokon keresztül feltett kincs gyanánt őrzött intézménye felett úgy látszik napirendre tért.

Legalább Márkus Dezső, a magyar törvénytár legújabb kiadásának érdemes szerkesztője, a »nádori cikkek«-nek nevezett 1485-iki törvények mellett, bér megemlíti, hogy »e cikkek

hatálya az 1867: VII. rendelkezése folytán fel van függesztve, de nincs megszüntetve«, később mégis így ír: »a jelenlegi bírói szervezettel a nádor bíraskodási joga ép oly kevésbé hozható összhangba, mint a nádori tiszt a felelős minisztérium intézményével«.*

Úgy hiszem, ez nem pusztán egyéni vélemény. Úgy hiszem igen sokan vannak, kik a szerkesztés munkáját végezve, ugyanazt a megjegyzést fűzték volna oda és csak néhányan esnek gondolkodóba e rövidke sorokat olvasva: hogyan! hát a nádori méltóság csakugyan olyan merő ellentétben van a felelős miniszteri kormánynyal, mint az ő ősi bíraskodása a modern bírói szervezettel? Hiszen ez azt jelenti, hogy a nádori hivatal betöltése, a miről a törvény, mint — legalább is — lehetőségről beszél, az álmok országában is a merészebb tervek közé tartozik. Mert az csak kétségtelen, hogy a mostani peres eljárással homlokegyenest ellenkezik az 1485: IX. intézkedése, mely szerint az ország más bírái (a nádoron kívül) birtokjogok tekintetében nem rendelhetnek el idézéseket, vagy perbehívásokat és nem hozhatnak ítéleteket.

Csakugyan általában áthidalhatatlannak látják az ellentétet, íme Beksics Gusztáv nyíltan kimondja: »a nádori méltóságot nem lehet betölteni, miután e méltóság a parlamentarizmussal összeegyeztethetetlen«.**

Magam részéről nem volnék hajlandó ezt a kijelentést ily kategorikus alakjában aláírni. Legalább az bizonyos, hogy maga a törvény nem mondja a nádori hivatal betöltését lehetetlennek, sőt annak a felelős kormányzat elveivel összhangzásba hozataláról beszél. És bizonyos az is, hogy azon törvény megalkotói, legalább a szónokok (qui tacet consentire videtur) között nem volt csak egy sem, a ki a nádori hivatalnak, mint a felelős minisztériummal ellenkezőnek eltörlését hozta volna indítványba. Egyedül a törvényjavaslat előadója említette fel, hogy van olyan felfogás »a radikálisabb, mely a nádori méltóságot, mint az új-kor igényeinek meg nem felelőt s különösen, mint a parlamenti felelős rendszerrel alig összeegyeztethetőt, megszüntetni kívánja«.*** De később ő is kijelentette, hogy »nem mondta azt és erre

* Millenniumi törvénytár I. k. 399., 403. lap.

** Beksics: Dualismus. 241. lap.

*** Képviselőházi Napló IV. 205. lap. 128-ik orsz. ülés 1867 május 28-án. Erre jegyezte meg Tisza Kálmán, hogy ha ebből áll a radikalizmus, úgy ő legkevésbé sem kíván radikális lenni.

legkevésbé sem érezhette magát felhatalmazva, hogy az osztályok többsége kívánja a nádori méltóság beszüntetését; ha ily állítást kockáztatott volna, az osztályok tagjai azonnal desavouálták volna. Azt tisztán, mint elméleti fejtegetést mondotta.* Deák Ferencz pedig hangsúlyozta, hogy ha arról lesz szó, hogy az országnak egy nyolczszázados intéucziója eltöröltessék, az minden oldalról komoly megfontolást igényel«, a miért célszerűnek monda azt nemcsak az ülésben, hanem ülésen kívül is, tán még nyilvános hírlapok útján is megvitatni.**

A haza bölcsének eme szavai azonban pusztában elhangzó kiáltás maradtak. Igaz ugyan, hogy ama nyolczszázados intéuczió kifejezetten el nem töröltetett, ám azért mondhatni mindenki megszűntnek tekinti, a nélkül, hogy amaz igen kívánatos megvitatást megindította volna. Pedig nagy halottakat megszokás vizsgálni alaposan, mielőtt sírba tennék — vajjon csakugyan kimúltak-e, vajjon csakugyan nincs többé remény életre keltésükhöz? És, ha már meghaltak, ha már el kell szakadni tőlük, illő gyászszertartást szokás adni nekik.

Jól tudom, e néhány sornak nem lesz ereje a halottba — ha még tetszhalott is — életet lehelni.

Legyen egyszerű halotti búcsúztató.

Az a fényes múltú, dicsőséges intézmény nálam hivatottabbtól érdemelné ugyan azt is.

Hiszen, ha a nádori méltóságnak ama nyolcz századon át az alkotmányban betöltött nagy szerepét nem nézzük is: kegyeletes hangulatra indíthatna maga az, hogy benne egy *ősi és speciálisan magyar* intézményt temettünk el.*** Pedig amúgy is kevés immár olyan intézményünk, melyről elmondhatnánk, hogy bensőleg is magyar.

Nem célja e soroknak azt keresni, jó volna-e, kívánatos volna-e még most is a nádori méltóságot a parlamentarizmussal összeegyeztetve újból felállítani, vagy jobb hagyni elmultnak. Csak vizsgáljuk lehető-e, vagy lehető lett volna-e ily összeegyeztetés.

* Ugyanott.

** Ugyanott.

*** Lehet, hogy nem magyar talajon hajtott ki a nádori méltóság első csirája. Lehet, hogy nem a „gyula” méltóságának volt az a királysághoz idomult tovább fejlődése, hanem első királyaink alkották azt nyugati mintára. (Lásd a nádori méltóság keletkezése s a „nádorispán” szó eredetére nézve: Németh: A nádorispán név eredetéről. Tud. gyűjt. 1839. VIII. 7. R. Podhraczký: A nádori hivatal és név eredete. Akad. Ért. 1850—1. évf. Frankl: A nádori és országbírói hivatal stb. Pest 1863. Bartal: Commen-

I.

Az óriási átalakulás, mely az 1848-iki törvények folytán az ország egész alkotmányát általában, különösen a legfőbb kormányzatot érte, szükségkép átalakította a nádori méltóságot is.

A nádor jogai és kötelességei az 1848 előtti magyar alkotmányban lényegileg kétfélék voltak. Rendes hatóságánál fogva a nádor az ország legfőbb kormányzója volt és közbenjáró a király és nemzet között. Rendkívülieg pedig, mint a király gyámja, vagy helytartója, uralkodói jogokat gyakorolt.

Tudva van, hogy 1848 előtt Magyarországon az ügynevezett dikaszteriális kormányforma uralkodott. A közigazgatás legfőbb fokon intézése három kormányszékre várt, melyek voltak: a m. kir. udvari kanczellária, a m. kir. helytartótanács és a m. kir. kamara. E három között itt minket tulajdonképpen csak a m. kir. helytartótanács érdekel, mint a melynek elnöke a nádor volt.

E helytartótanács állott a nádor elnöklete alatt az ország különböző részeiből a főpapok, mágnások és nemesek rendéből valláskülönbőség nélkül a felség által kinevezett huszonkét tanácsosból. Ez volt a legfőbb politikai kormányzék az országban (1790:14.), mely egyedül s közvetlenül a királynak és senki másnak nem volt alárendelve (1723:101., 1741:11., 1790:17.) Hatásköre az ország minden egyházi és világi törvényhatóságaira, nevezetesen püspöki megyékre, vármegyék, szab. kir. városok, kiváltságos kerületek, nemkülönbén tudományos és egyéb intézetekre, káptalanokra és szerzetes társulatokra egyaránt kiterjedt. Hatáskörébe tartozott: *a)* az adóügy, a katonatartás és elszállásolásra való felügyelet; *b)* a királynak az egyházak irányában fennálló jogaira fel vigyázat; *c)* a nevelés és közoktatás általában az egész tanulmányi ügy; *d)* a közalapítványok, közintézetek és pénzalapok legfőbb vezetése; *e)* az egész

tariorum lib. I. 141—149. 1.) Bár e tekintetben is találóknak nézzük Salamon Ferencz megjegyzéseit (A magyar hadi történethez a vezérek korában), melyeket Szent István reformjairól mond: „Lehetetlen, hogy Szent István lett volna teremtője merőben új alakulatoknak . . . Nagy marad a szent király emléke, ha csak a keresztyénséget hozatjuk be s a rabszolgákat szabadíttatjuk fel vele, a reformokra nézve pedig azt mondjuk, hogy szabályozta, rendezte egy részét annak, a mi megvolt* . . . De, ha idegen ültetvényként került is magyar földre, itt fejlődött sok száz esztendőn át azzá, a mi volt.

ségi-, sajtó- és rendészeti ügy; *f*) kereskedelmi és közgazdasági ügyek, folyamok szabályozása, csatornák, utak építése, vámok, vásári és erdőügy; *g*) postaügy; *h*) gyámügy; *i*) nemesi ügyek; *j*) úrbéri ügyek, főleg a mennyiben az adóalappal kapcsolatban vannak. A mai közjoggal szólva tehát olyan ügyek, melyek ma a belügyi,* vallás- és közoktatásügyi, kereskedelmi, földművelésügyi s némileg a pénzügyi** minisztérium ügykörébe tartoznak.

Ezeket az ügyeket a helytartótanács ülésileg intézte, a mi természetesen folyt a testületi szervezetből. Érvényes határozathozatalhoz tizenkét tanácsos jelenléte volt szükséges, a kik közt maga a nádor is csak, mint egy ember jött számba. Ilyen közgazgatási szerv az egyéni felelősséget magától értetődőleg kizárja, a mi azonban legkevésbé jelenti azt, hogy a felelősség elve a mi közjogunkban 1848 előtt teljesen ismeretlen lett volna.

Nem lehet feladatomban itt azokat a régi törvényeket ismertetni, melyek a király tanácsosainak felelősségre vonását megállapítják. Elég utalni ezeket illetőleg Schwarcz Gyula*** és Ladányi Gedeon**** nagybecsű értekezéseire. De azt már meg kell említeni, hogy újabb törvények és utasítások értelmében is a helytartótanácsnak kötelessége volt az országgyűlési végzéseket fogyanatosítani és semmi oly határozatot nem hozni, mely hazai törvényeinkkel ellenkeznék (1723: 102.) mihez képest kötelessége volt a törvényekkel netán ellenkező királyi parancsokat felfüggeszteni (1791: 14.) s a nádor közbenjárását kikérni (1801. évi utasítás 2. §.). Valamint nem szabad megfélemlkezni II. Ulászló VI. dekrétumának 7-ik cikkéről sem, mely szerint: a mely főúr vagy országlakos a királyi felség tanácsában nyil-

* Kivéve az országgyűlésre vonatkozó ügyeket, melyek a kancellária s a városok gazdasági ügyeinek felülvizsgálását, mi az udvari kamara hatáskörébe tartoztak. L. Korbuly: Magyarország közjoga. 322. lap.

** A következő ügyek azonban: *a*) a királyi és közjövödelmek kezelése a hadi adót kivéve, névszerint a kamarai és ügyészi, valamint az üreseedésben lévő egyházi jószágoknak s bányáügyeknek igazgatása, végre a díjak, harminczad, a só- és posta-, regálé jövedelmeinek kezelése ; *b*) a kir. kincstár felügyelet; *c*) a kir. fiskus igényeire felügyelet s azok érvényesítése; *d*) a kir. kincstár hitelügyeinek tárgyalása: nem a helytartótanács, hanem az udvari kamara illetékessége alá estek.

*** A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben. (Értekezések a társadalomtudományok köréből. VII. k. 6. sz.) és A király tanácsosainak felelőssége Aragóniában és Magyarországon III. András óta. (U. o. X. k. 5. szám).

**** Modern alkotmányos monarchiái intézmények a középkori államokban. (U. o. II. k. 6. szám).

ván és vakmerőn ennek az országnak szabadsága és közjava, valamint annak törvényei ellen merne cselekedni, azt az ülnök urak kötelesek a mindenkor legközelebb következő országgyűlésen az összes főpap és báró uraknak, meg a többi országlakosoknak névszerint bejelenteni. A kit szabadságukban áll ott, mint a haza árulóját és az ország szabadságának megzavaróját érdeme szerint vagyonában és személyében megbüntetni.

Ennek a törvénynek a hatályát nem alterálják ama későbbi törvények, melyek a tisztviselők kinevezésének jogát — a nádor kivételével — a királyra ruházzák, mert hiszen a két elv: a tisztségnek a király által való adományozása s a tisztviselő felelőssége egymással ellentétben legkevésbé sincsenek. Már pedig ebben a törvényben implicite nemcsak a jogi, de a politikai felelősség is benne foglaltatik, a mennyiben nemcsak a törvények, de az ország »közjava« elleni cselekvésről is szó van.* És ez alól a törvény alól nem lehet kivétel maga a nádor sem, mivel ott egész általánosságban minden főúrról és országlakóról tétetik említés.

Kétségtelen tehát, hogy a kormányiszékek tagjainak s köztük a nádornak felelősségre és pedig jogi ügy, mint politikai felelősségre vonhatása a törvény által biztosítva volt. Mindazáltal bárhogyan vélekedjünk is e törvénynek hatályáról, az egyszer bizonyos, hogy ha az mind 1848-ig nemcsak alakilag érvényes, de annak tekintetik vala is: az ilyféle felelősséget a miniszteri parlamentáris felelősséggel összehasonlítani távolról sem lehet. Olyannyira kézen fekvő a mérhetetlen nagy különbség, hogy arra szót vesztegetni is kár volna.

Azokat tehát, miket itten a kormány felelősség eszméjének a magyar alkotmányban megváltáról elmondottunk, távolról sem úgy akarjuk értelmezni, mint hogy ha a kormányzat 1848 előtti és utáni szervezete közt nem volna végtelenül nagy a különbség. Kizárólag csak azt kívántuk ezzel beigazolni, hogy a felelősségre vonhatás a nádori méltósággal igenis összeférhető dolog volt az 1848 előtti törvényeink szerint. Sőt a felelősség, ha valakit a kormány tagjai közül, első sorban épen a nádort terhelte, neki lévén a legkiemelkedőbb helyzete s legsúlyosabb szava. A helytartótanács a törvényben királyi intézkedésekkel szemben az ő közbenjárását volt köteles kikérni.**

* Schwarcz: A király tanácsának felelőssége. 60. lap.

** De, ha a király az elejébe terjesztett nehézségek után sem térne el előbbi rendelkezéstől, tartozott azt a helytartótanács fogantatosítani.

A nádorra ezért a felelősség súlya kétszeresen nehezedett, mert ő neki sokkal inkább, mint a helytartótanács többi tagjainak, vagy akár magának az egész helytartótanácsnak, sőt mondhatni egyedül ő neki állott módjában tekintélyének, állása súlyának latbavetésével a felséget a tervezett törvénytelen kívánalmaktól eltéríteni.

Felmerülhet ugyan olyan nézet is, hogy a nádor feleletre vonásának útjában állhatott volna két körülmény. Az egyik, hogy ő az országnak legfőbb bírója is (1485: 9.), illetve cím szerint elnöke az ország legfőbb bíróságának, a hétszemélyes táblának. A politikai feleletre vonhatás nem válhat vala-e veszélyére a bírói függetlenségnek? És ő volt elnöke magának az országgyűlésnek, illetve főrendi táblának. Nem alterálhatja-e az országgyűlés vádolósi és ítélkezési jogát, ha tulajdon elnökével szemben kell eljárnia? Erre elég annyit megjegyezni, hogy Angliában, a parlamentarizmus klasszikus földjén, a Lord high-Chancellor szintén legfőbb bíró és ugyancsak elnöke a főrendiháznak, de azért nem kevésbé feleletre vonható, mint a kabinet bármelyik tagja.

Csak akkor nem lett volna feleletre vonható a nádor, ha nem mint főkormányzó jár el, hanem vagy uralkodói jogokat gyakorol, mint a király gyámja, illetve helytartója, sőt a szent korona által reáruházott jog szerint mint birtokok adományozója; vagy a nemzetet képviseli a koronázásnál.

De a nádornak ez a kivételes jogköre részint nem állandóan gyakorolható, részint (kivéve a jószágadományozást) csak kivételes körülmények közt fordul elő. Épen azért a nádor mindenek felett és első sorban mégis csak kormányzó szerv volt Magyarországon.

Ámbár 1526 után a rendkívüli hatáskör, nevezetesen a kir. helytartóság rendessé válhatott volna. Mivelhogy királyaink állandóan az országon kívül laktak. De azért eltekintve attól, hogy a nádori szék ép ez időben nem is volt mindig (1535—1554., 1562—1608., 1667—1681., 1765—1790-ig) betöltve, még sem vált rendessé.

Azok a törvények, melyek újonnan koronázott király hitlevelét tartalmazzák, valamint azok, a melyek nádorválasztáskor alkottattak, hangsúlyozzák ugyan, hogy a nádor régi jogköre fentartandó (tehát a helytartósága is) s a nádort lehetőleg minden alkalommal egyszersmind »kir. helytartó« nak nevezik (1554: 6., 1608. k. e. 18., 1613: 7., 1618: 4., 1622: 2., 1638: 1. 32.,

1655: 1., 1659: 1., 30., 1681: 1., 1715: 5., 1723: 4., 1741: 9., 1751: 2., 1790: 5.).

Azonban azt hiszem, nem értem félre sem e törvények jelentését, sem régi alkotmányunk szellemét, ha úgy gondolom, hogy a nádor eme helytartóságában a királynak nem uralkodói, hanem csupán, vagy legalább túlnyomólag kormányzói és bírói hatalma foglaltatott benne. Mert a régi magyar alkotmányban (mint minden régi alkotmányban) a király nemcsak uralkodott, hanem a kormányzásban és bíraskodásban is tényleg részt vett. Bizonyos ügyeknek intézése, s különösen bizonyos ügyekben való bíraskodás a nemesek sarkalatos joga szerint (HK. I. K. 9. cz.) királyi feladat volt. Hadba szállni megint csak a király vezetése mellett tartozott a nemes. Ezekben csakugyan nélkülözhetetlen volt a király helyettesítése.

Ennél egyebet nem akar mondani az 1608. k. e. 18 sem, mely így szól: Megkívánják a magyarok, hogy a király ő felsége ezután közöttük lakjék és ezt az országot személyesen kormányozza (*regnumque hoc propria in persona administret*). Vagy ha ő felsége ezt valamikor bizonyos fontos okoknál fogva nem tehetné és huzamosabban távol lenne: akkor a király ő felsége a leendő nádornak mindenféle teljes hatalmat megadjon, hogy ezt az országot a magyar tanácssal (a régi szokás szerint) ép oly teljhatalommal igazgathassa és kormányozhassa, mintha önmaga itt tartaná székhelyét (*plenariam ac omnimodam potestatem attribuat, regnum istud . . . regendi ac administrandi*). Nyilván azt akarja e törvény mondani, hogy azokat az ügyeket, melyek tekintetében a király az igazgatásban személyesen részt venne (*propria in persona administraret*), lássa el a nádor. A szavakban ennél több van ugyan kifejezve. De hogy a *plenaria ac omnimoda potestas hunc regnum regendi ac administrandi* nem jelentheti azt, mintha tehát a király távollété idején az *executiva potestas* a nádort illette volna, azt bizonyítja az a körülmény, mely szerint nemcsak a címek, rendek, egyházi és zászlós úri méltóságok adományozásának joga, de általában a hivatal adományozás joga sem szállt reá soha.

Azok az elég nagyszámú törvények, melyekkel a *corpus juris*ban a nádori méltóságra vonatkozólag találkozunk, tényleg majd kormányzói (1498: 47., 70., 1613: 16., 1618: 51., 66., 71., 1622: 31., 1625: 13., 1635: 19., 1638: 11., 1647: 73., 151., 1649: 3., 5., 77., 99., 1655: 38., 40., 76., 1659: 76., 1723: 97., 1751: 25.), majd bírói (1555: 1. 2., 1608: k. u. 20., 1609: 4.,

1618: 22., 1622: 20., 43., 63., 69., 1625: 52., 56., 60., 1639: 34., 1723: 24.) hatáskörével foglalkoznak, majd pedig a honvédelem iránt fennálló jogait és kötelességeit (1498: 43., 1609: 27., 1618: 3., 1622: 21., 1647: 61., 1681: 18., 46., 1715: 31., 1805: 1., 2., 1808: 2., 3., 4.) állapítják meg. Ezeket a teendőket látta a nemzet a legfontosabbnak, a mit az mutat, hogy midőn a nádori szék üres lévén, a király »szokott hatalmával« helytartót nevezett (1536: 16.), ennek a helytartónak is első sorban a király helyett ítélkezés volt legfőbb joga és kötelessége (1574:18.).

Eltekintve a nádornak régi szokáson alapuló telekadományozási jogától (1715: 33., 1741: 20.), tulajdonképeni uralkodói jogot az 1485-iki törvény óta csak egy pár törvény ruház a nádorra. Az 1618: 56., mely felhatalmazza a király távolléte esetén országgyűlés összehívására, hogy a honvédelemről tanácskozni lehessen és az 1655: 11., mely a nádornak tartja fenn a német birodalmi gyűlésre küldendő követek részére utasítás adás jogát. De ez az utóbbi is csak látszólagos uralkodói jog; inkább a közbenjárói tiszt folyamánya.

Az a javaslat is, melyet az 1790-iki országgyűlésre készítettek, melyből azonban törvény nem lett, bár a magyar kormányzat lehető önállósítását tűzte feladatául, a királynál érintetlenül meghagyja a végrehajtói hatalom gyakorlását. Csak azt kívánta kimondani, hogy a helytartótanács, mely a nádor elnöklete alatt áll, egyedül a királytól függ, köteles a törvényeket végrehajtani *felelősség terhe alatt*, t. i. úgy egyénileg, mint testületileg úgy felelős az országgyűlésnek, hogy ha elveszti annak bizalmát, az teljesen feloszlathatja. Ha a király valami törvényellenes rendeletet küldene a helytartótanácsához, ez tegyen indokolt felterjesztést; ha a király megmaradna elhatározása mellett, a nádor gyűjtse össze a helytartótanács és kúria tagjait s együttesen tegyenek fölterjesztést; ha ennek sem lenne sikere, a helytartótanács közölje a megyékkel úgy a király rendeletét, mint az ellene tett felterjesztéseket, s ha a megyék többsége a rendeletet törvénytelennek találja, a helytartótanács belátása szerint vagy nem hajtja végre, vagy országgyűlés elé terjeszti, s ha a király e végből nem hívná össze az országgyűlést, a nádor vagy országbíró fogja azt tenni, sőt a megyék többségének is szabadságában van azt összehívni.*

* Ladányi Gedeon. A magyar alkotmány története. 280—81. lap.

Íme, ez a javaslat egy meglehetősen komplikált eljárási módot kíván megállapítani arra az esetre, ha a király rendeleteit a helytartótanács törvénytelennek ítéli. Mindenféleképpen igyekszik megakadályozni a király törvénytelen rendeleteinek végrehajtását. Pedig lett volna-e arra szükség, ha a királyt (a ki csak úgy állandóan távol volt az országtól, mint elődei és utódai) teljhatalommal helyettesíti a nádor mindennemű kormányzati és igazgatási ügyekben, vagyis hát — ha az executiva potestas nem a távollévő királyt, hanem a nádort, mint teljhatalmú helytartót illeti vala meg.

Ebből a javaslatból korántsem azért nem lett törvény, mintha az országból távollévő királynak igen sok, a nádornak pedig igen kevés jogot kívánt volna biztosítani.

II.

Lássuk már most az 1848-iki törvényt.

Tudjuk, hogy e törvényeknek az volt a célja, hogy a magyar kormány függetlenségét, mely számos törvénybe (csak példaképen: 1609: 21., 1613: 25., 1622: 17., 1630: 29., 1687: 8., 1715: 3., 17., 18., 1723: 101., 1741: 11., 13., 14., 1791: 12., 14.) iktatva volt már azelőtt is, és felelősséget, mely az ország törvényeiben szintén nem volt idegen, valósággá tegye, s hogy ez utóbbit, a felelősséget, a modern eszmék szerint átformálja, nevezetesen parlamentárisrá tegye.

Bármily nagynak kell is és bármily mélyrehatónak tekinteni azt a változást, melyeket e tekintetben az 1848-iki törvényhozás tényleg előidézett, nem a tényeket, — melyek felett hisz a hatalom az úr — hanem a törvényeket tekintve, az ezen cikkben lefektetett elveket a fentiekhez képest távolról sem tarthatjuk a magyar alkotmányban merőben újaknak. Bizony igazsága volt a hazai törvényeinket oly igen ismerő Bartal Györgynek, midőn az 1848-iki országgyűlésnek a felelős minisztérium felállítására tárgyában benyújtott feliratára általa készített kancelláriai előadmányban kifejtette, hogy már 1527-ben, midőn I. Ferdinánd királylyá választatott, tulajdonképen e feliratban kifejezett feltételek alatt adta magát Magyarország a Habsburg-ház uralkodása alá.*

Avagy mi hát az új az 1848-iki III. törvény cikkben?

* Horváth Mihály. Huszonöt év Magyarország történetéből. III. 384-ik lap.

Kimondja ez a törvény, hogy ő felsége (illetve az országból távollétében a nádor) a végrehajtó hatalmat a törvény értelmében független magyar minisztérium által gyakorolja, s bármely rendeletei, parancsolatai, határozatai csak úgy érvényesek, ha a Budapesten székelő miniszterek egyike által is aláíratnak (3. §.);

hogy a minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű, hivatalos eljárásáért felelős (4. §.);

hogy a minisztérium székhelye Budapest (5. §.);

hogy mindazon tárgyakban, melyek eddig a magyar kir. udvari kancelláriának, kir. helytartótanácsnak, kir. kincstárnak, ideértve a bányászatot is, köréhez tartoznak, vagy azokhoz tartozniok kellett volna, s általában minden polgári, egyházi, kincstári, katonai s általában honvédelmi tárgyakban ő felsége a végrehajtó hatalmat ezentúl kizárólag csak a magyar minisztérium által fogja gyakorolni (6. §.).

Eddig a lényeg, a többi már részletezés. Mi itt az új?

Új a minisztérium-nevezet, mely addig a magyar közjogban nem volt ismeretes; de az elnevezés nem fontos.

Új az, hogy ő felsége rendeletei stb. csak úgy érvényesek, ha a miniszterek valamelyike által aláíratnak.

Új az, hogy a minisztérium székhelye Budapest.

Új, hogy ő felsége a végrehajtó hatalmat a »katonai s általában honvédelmi tárgyakban is« kizárólag csak a magyar minisztérium által fogja gyakorolni, mert azelőtt, mint az 1867-iki törvényben is, a hadsereg vezérletére és vezénylésére tartozó ügyek ő felsége részére fentartott jogok közé voltak sorolva, s az országgyűlések már a *pragmatica sanctio* előtt csak azt kívánták, hogy a hadi tanácsban két magyar ember is alkalmaztassák (1649: 8.).

És végül még új az, a mi a törvényben nincsen kimondva, de a mi az 1848-iki reform tulajdonképeni lényegét teszi: a parlamentarizmus.

Ellenben igen régi, a magyar alkotmányban rég meggyökeredzett s számos törvényben kiemelt elv mind a többi.

Az is, hogy a király a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében a magyar kormány által gyakorolja.

Az is, hogy a magyar kormány független, a mint független állam maga Magyarország is.

Az is, hogy e kormány felelős.*

* Csak a felelősség eseteinek megállapítása (32. §.), s a felelősségre vonás módja (83., 34. §.) új, maga a felelősség ellenben igen régi.

Az is, hogy mindazon tárgyokban, melyek a törvényben fel vannak sorolva (a katonai és honvédelmi ügyek egy részének kivételével, melyek, mint láttuk, törvény által megengedetten, közösen intéztettek el), a végrehajtó hatalmat a magyar kormánynak kell gyakorolnia.

Azért, ha az 1848-iki országgyűlés nem mint egy új kormányformát kreálva, hanem csak a régít a kívánalmaknak átalakítva kimondotta volna:

hogy az eddig fennállott kormányhatóságok ne csak papiroson, hanem valósággal is függetlenek legyenek és tényleg intézzék mindazokat az ügyeket, melyeket intézniök törvény szerint kell vala;

hogy azok egyike se székeljen többé Bécsben, hanem Budapesten;

hogy a felség rendeletei csak úgy legyenek érvényesek, ha e kormányhatóságok főtisztviselői által is aláíratnak;

hogy e főtisztviselők egyéni felelősséggel tartozzanak; s legfeljebb még a »katonai és általán honvédelmi ügyek« intézésére szervezett volna még egy új, de szintén parlamentáris felelősséggel tartozó főhatóságot (neveztetett legyen bár az hadügy- vagy honvédelmi minisztériumnak, vagy bármi másnak), a nagy, az óriási átalakulás ép úgy megtörtént volna, a nélkül, hogy a főhivatalok címén változtatást okvetlenül kellett volna tenni.

Kik tartoztak volna akkor parlamentáris felelősséggel?

Azokért az ügyekért, melyek a kancellária hatáskörébe tartoztak: a kancellár.

Azokért az ügyekért, melyeket a kamara tartozott végezni: a kamara elnöke.

Végül azokért az ügyekért, melyeket a helytartótanács intézett: annak az elnöke, a nádor, vagy ha tetszett volna az országgyűlésnek a helytartótanács kebelében különben is fennállott egyes szakosztályokat önállósítani: e szakosztályok elnökei is.

Természetes, hogy az addigi és azutáni ügykezelés között meg lett volna az a nagy különbség, hogy az egyes kormány-székek nem dikaszteriális, hanem miniszteriális elvek szerint intézték volna a dolgokat, vagyis nem az egész testület döntött volna szavazással, hanem döntött volna az, a ki e döntésért aztán felelős a parlament előtt.

Körülbelül ilyes volt a kormányzat fejlődése Angliában. Ilyenformán szállott a végrehajtó hatalom kezelése a titkos tanácsról, annak csak néhány parlamentáris felelősséggel tartozó tagjára. Azért Angliában a királyt illető végrehajtó hatalom gyakorlása névleg még ma is a titkos tanácsra van bízva, mely Angliát évszázadokon keresztül ép úgy testületileg igazgatta, mint hazánkat az egyes kormányiszékek. A miniszteriális rendszer csak lassanként szorította háttérbe a dikaszeriálist, a mit mutat, hogy egyes miniszterek még mindig, mint a titkos tanács illető bizottságának elnökei jönnek számba. Eltekintve a Lord Chancellor vezetése mellett működő igazságügyi bizottságtól, mely nem annyira kormányzó, mint bírói hatóság: testületi szervezete van még ma is a tengerészeti minisztériumnak, melynek ügyeit a first Lord of the Admiralty a tengerészet négy ifjabb lordjával egyetértőleg intézi, s ha azok őt leszavaznák: állását el kell hagynia; testületi szervezete van a »Local Government Board«-nak, bár itt tényleg leginkább a bizottság elnöke saját elhatározásával intézkedik; testületi szervezete van — szintén csak névleg — az oktatásügyi bizottságnak, élén a titkos tanács alelnökével, s végül a »Board of Trade«-nek, mely 1867 óta ugyancsak egy felelős egyén vezetése alá van rendelve.*

Ez lett volna a természetes fejlődés nálunk is. Hogy aztán az új kormány vezetőit nem hívták volna minisztereknek, hanem nádornak, kancellárnak, kamaraelnöknek, ezen és ezen bizottság elnökének, a mint Angliában a first Lord of the Treasury, Chancellor of the Exchequer stb.-nek: hát azért bizonyynyal nem elégedetlenkedtek volna azok sem, a kik független felelős minisztériumot kívántak. Mert a cím nem határoz. Sőt talán magyar füleknek kellemesebb is lett volna a régi, a megszokott, az alkotmányvédelemmel összeforrott nádor stb. neveket hallani, mint az 1848 előtti időkből nem kellemes emlékek által kísért miniszter-nevezetet.

Más kérdés az, nem volt-e jobb a régi, ügyefogyottaknak bizonyult, mert magukat az ausztriai kormányhatóságoktól soha önállósítani nem képes kormányiszékekkel teljesen szakítani, s azok helyett egészen új szerveket állítani be, mint azt a 48-iki törvényhozás tévé.

Nem is kicsinyes gáncsoskodás vezérlé tollamat, midőn a fentieket leírtam.

* Todd: Parlamenti kormányzat Angliában, III. — Concha: Újkori alkotmányok, II. — Jánosi F.: Alkotmányok gyűjteménye, I. kötet.

Inkább csak az volt célja megjegyzéseimnek: kimutatni, hogy a kormányzat átalakításával a nádori méltóságnak is a felelős kormány keretébe utalása járt volna együtt. Vagyis: a nádor hatóságát nem kiterjeszteni, hanem megszorítani lett volna feladata a 48-iki törvényhozásnak. Mert hiszen mi volt a nádor? Az ország főkormányzója. Hátha egyszer kimondatott a kormányzat parlamenti felelőssége, akkor ezt a főkormányzót is alá kellett volna vetni a szabálynak és az ő irányában is parlamentáris felelősséget állapítani meg.

Itt ugyan két észrevételt lehet tenni. Az egyik vonatkozik a nádor hatáskörére, a másik alkalmazása módjára. Elismerem mindkét ellenvetés jogosultságát.

Mert tudva van, hogy a nádor nemcsak főkormányzója volt ennek az országnak, hanem voltak neki számos más jogai és kötelességei is. Ámde e jogok egy része — a mint az vita tárgyát sem képezheti — elavult; egy részét a parlamenti felelőssége mellett is megtarthatta volna, s a jogoknak ama része felett, mely sem egyik, sem másik kategóriába nem tartozik, vagyis a mely ugyan el nem avult, de olyan jog, a mi parlamenti felelősség mellett nehezen lett volna megtartható, lehetett volna gondolkodni, parlamenti és tudományos vitát megindítani, s kellő megfontolás után hozott törvény által megállapítani, hogy megadassék-e az neki, vagy elvonassék tőle? Az élő visszaszerezheti elvesztett jogait; a halottnak nincs joga többé.

A másik ellenvetés, a mi szintén joggal tehető, az, hogy a nádor törvény szerint a király által tett kijelölés alapján az országgyűlés által életfogytig volt választandó, életfogytig választás mellett pedig nem lehet parlamenti felelősség, melynek hisz lényege, hogy a kormányon ülő, ha elvesztette a többség, vagy korona bizalmát, távozzék helyéről. Azonban a törvény nem megváltoztathatlan; akkor természetesen a nádori hivatal betöltési módját a parlamentarizmussal összeférő módon kellett volna szabályozni.

Mindezeket összefoglalva úgy vélem, hogy a nádornak semmiképen sem a felelős minisztérium felett, hanem a felelős minisztériumban kellett volna az 1848-iki átalakulás folytán helyet foglalnia. Hogy itt milyen helye lett volna, arra majd visszatérünk.

Persze ezeket ma már könnyű így elmondani. A 48-iki törvényhozás azonban nem így tett és ha meggondoljuk a körülményeket, így nem is tehetett.

Még ha egyáltalán lett volna is kedve az oly ragyogó múlttal bíró és különösen a legutóbbi időben oly nagy fényű nádori méltóságot a parlamenti esélyeknek alávett hivatallá tenni, már maga az meggátolta volna ebben, hogy e méltóságot akkor és az előtt már több, mint ötven éven át, az uralkodóház egy tagja töltötte be, a kit pártmozgalmakba bevonni nemcsak kívánatos nem volt, de egyenesen káros lett volna. Még inkább akadályul szolgált, hogy a nádor éppen István főherceg volt, a ki e méltóságnak jogait nemhogy megnyírbáltatni engedte volna, sőt még kiterjesztetni kívánta. Hiszen ő a nádori méltóságot elfogadni is sokáig éppen nem, utóbb is csak számos, hatalmának tágítására célzott lényeges feltételek mellett akarta.* Ily körülmények közt, s a mellett az óriási népszerűség mellett, melynek a főherceg nádor örvendett, gondolni sem lehetett arra, hogy a nádori méltóság fénye és tekintélye a felelősség kimondása által alábbszállíttassék.

Sőt a mikor a nagy átalakulásra került a sor, emelni kellett azt. A nemzet, illetve az országgyűlés, mely szívéhez nőve érezte a nádort, s mely tudta, hogy az uralkodóház tagjai közül egyedül a nádor akarja a reformot, s hogy éppen ezért ezeket megvalósítani csak az ő segítségével lehet: óhajtvá vágyott őt, mint teljhatalmú királyi helytartót üdvözölni. Az uralkodó szintén nem szegülhetett ellen. Bécsben kitört a forradalom, Magyarországon nagy arányokat öltöttek a reformok iránti mozgalmak. Paris példája rémesen fenyegetett. A nádor kijelentette, hogy ha az általa javaslatba hozott királyi kézirat ki nem bocsáttatik, ő Pozsonyba vissza nem tér, s nádori állásáról lemond.** Vay Miklós báró a kancellária országgyűlési bizottmányának tanácskozásán maga s az országbíró és tárnokmester nevében azt a véleményét nyilvánította, hogy az országgyűlés kívánalmainak visszautasítása esetén, az országgyűlés könnyen letérhetne a törvény ösvényéről, István főherceget királylyá kiálthatná ki, s más hasonló szélsőségekre vetemedhetnék.*** Ilyen előzmények után adatott ki az a királyi kézirat, melyben kijelenti az uralkodó, hogy mindazon kívánságoknak, melyektől kedvelt Magyarországa boldogsága és alkotmányos felvirágzása függ: szívesen fordítja gondjait. És ez okból tudtul adja, hogy István főherceg, mint az ország rendéinek egyhangú

* Horváth Mihály: Huszonöt év Magyarország történetéből III. 176. 1.

** Horváth M.: Huszonöt év Magyarország történetéből. III. 381. lap.

*** U. o. III. 383. lap.

akarataival elválasztott s a király által megerősített nádor és királyi helytartó a törvények értelmében teljes hatalommal fel van ruházva ezen országot a kapcsolt részekkel együtt a korona egységének és a birodalommal való kapcsolatnak épségben tartása mellett a királynak az országból távolléte alatt a törvény és alkotmány ösvényén kormányozni; a király a hű karok és rendeknek egy, a honi törvények értelmében független s felelős minisztérium alkotása iránti kívánatát elfogadni hajlandó, egyszersmind *felhatalmazván a nádort* miszerint e végre az általa a király előtt megnevezett férfiakból a *királynak teljesen alkalmas egyéneket jelöljön ki* stb.*

Már ezzel a királyi leirattal el volt vetve a koczka a nádori méltóság további sorsa felett. A nádor nyert a koronától megbízást a felelős minisztérium alakítására, nem úgy azonban, mint az ország legfőbb kormányzati tisztviselője, hanem mint a királynak az országból távolléte alatt teljhatalmú helytartója. Vagyis bár a nádor a maga rendszerinti jogkörénél fogva (mert hisz gyámság, helytartóság stb. kivételes hatalmat ad) nem az ország kormánya felett, hanem a kormányban foglalt helyet: mégis a legfelsőbb leirattal annak keretéből kivétetvén, a korona és kormány közé állíttatott.

Nem kívánjuk itt fejtegetni, hisz e véleményünk nem fog ellenzésre találni, mennyire elavult, mennyire összeegyeztethetlen a modern monarchikus eszmékkal a nádornak ezen királyi helytartói állása. A középkori alkotmányos formák mellett, midőn a király nemcsak uralkodott, hanem a tényleges kormányzatban is jelentékeny részt vett, indokolva volt az, de ez a helytartóság modern alkotmányos intézmények mellett tart-hatatlan. Tarthatatlan különösen a felelős minisztériummal kapcsolatban. Hiszen mindenesetre kívánatos, hogy az uralkodó lehetőleg benn legyen az országban, hogy személyesen is meggyőződést szerezhessen a közállapotokról, hogy ne csak információk alapján, de közvetlen tapasztalat folytán rendelkezék. Ámde azért, ha az országból kisebb-nagyobb időre távol van, vagy bár egészen kívül maradna az ország határain; kivenni kezéből az uralkodói jogot és átruházni másra az országnak folytonos rázkódtatásával jár, vagy pedig azt eredményezi, hogy a koronás király névleges főhatalma mellett, helyette tulajdonképpen egy más egyén: a királyi helytartó a tényleges uralkodó.

* Horváth Mihály: Huszonöt év. III. k. 386—7. lap.

Mindazonáltal az 1848-iki országgyűlés karai és rendei ragaszkodtak a nádornak eme kivételes hatalmához. Úgy hitték, hogy e nélkül felelős minisztérium sem volna képes megőrizni az ország függetlenségét. »Mert különben az ország egy perczig sem lenne biztosítva az ellen, hogy a fejedelem a tőle távollévő nemzeti minisztérium nélkül idegen tanácsosok befolyása mellett kormányozzon, kik mindennemű ármányra, az új intézmények teljes aláadására nyújthatnának segédkezet mindazon tárgyakban, melyekben a minisztérium maga nem határozhat, a királyi hozzájárulást, megegyezést kikérni köteles.« *

Mily felfogás! A parlamentarizmussal mily ellenkező! Hiszen ha a király mit sem tehet a minisztérium hozzájárulása nélkül s ha a minisztérium mindenekért felelős: hogyan érvényesülhet a parlament ellenére amaz idegen tanácsosok befolyása? Megtörténhetik az, hogy a parlament nem elég éber a minisztérium cselekvéseinek ellenőrzésében és ily módon a miniszterek esetleg megalkudhatnak amaz idegen tanácsosokkal, de ennek maga a parlament az oka, nem pedig az uralkodónak az országból távolléte. Hiszen ama »háromszázados keserű tapasztalatot,« melyre Horváth Mihály** hivatkozik, épen az idézte elő, hogy a kormány felelőssége csak írott malaszt volt.

Nem gondolták meg azt, hogy eképen a nádornak kivételes hatalmát iktatván törvénybe, a rendes jogköret egészen veszendőbe hagyják menni, s előidézik ama képtelen állapotot, hogy az országnak legfőbb méltósága, a ki ma még a király képe, az uralkodói jogok gyakorlója, holnap nem több, mint egyszerű főispán; a ki ma még elbocsáthatja a minisztériumot holnap köteles annak rendeletét illő alázattal végrehajtani.

Nem kigúnyolása akar ez lenni a dicső emléké törvényhozásnak. Rothadjon el a nyelv, mely téged profanál! kiálthatnám én is Arany Jánossal. De kétségtelen, hogy, a mint a lázas munkában nem is lehetett, nem volt eléggé átgondolva a nádori méltóságnak az új szervezetbe miként leendő beillesztése. E tekintetben a törvény még tovább megy, mint a magában véve is sokat mondó királyi leirat. Nézzük csak miként helyezte el a törvényhozás az új szervezetben a nádori méltóságot.

Ő felségének az országbóli távollétében a nádor királyi helytartó az országban, s az ahhoz kapcsolt részekben a korona egységének s a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett a

* Horváth Mihály: Huszonöt év. III. k. 402. 1.

** Ugyanott.

végrehajtó hatalmat a törvény s alkotmány ösvényén teljes hatalommal gyakorolja s ez esetben a mostani nádor és királyi főherceg Istvánnak személye hasonlóképpen sérthetetlen. (1848. 3. 2. §.)

E hatalmat természetesen Ő is a minisztérium által gyakorolja. (1848. évi 3. t. cz. 3. §.)

Az érsekek, püspökök, prépostok s apátoknak, meg az ország zászlósainak kinevezésén kívül, a kegyelmezés jogának gyakorlásán, a nemességnek, címeknek és rendeknek osztásán (7. §.), valamint a magyar hadseregnek az ország határain kívül alkalmazásán s a katonai hivatalok kinevezésén kívül (8. §.) mindazon tárgyak, melyek végelhatározás végett ő felségéhez szoktak felterjesztetni, ő felségének az országból való távollétében a nádor s királyi helytartó elhatározása alá térj esztendő (9. §.).

Ő felségének az országból távollétében a miniszterelnököt kinevezi (11. §.) s a miniszterelnök által javaslatba hozott többi minisztereket megerősíti (12. §.).

Az összes minisztérium tanácsülésében ő felsége jelen nem léteben elnököl (17. §.), valamint az államtanácsban is (19. §.).

A minisztérium hivatalbeli fizetését a törvényhozás további rendeletéig megállapítja (38. §.).

Mindezek olyan jogok, melyek a nádort csupán a királynak az országból távolléte alatt illetik meg.

Hát mikor a király itthon van? A főrendiháznak nem elnöke többé, mert azt a tábla tagjai közül ő felsége nevezi ki (1848: 4. 7. §.). A 48-iki törvényekből csak az tűnik ki, hogy ilyenkor Pest, Pilis és Solt törvényesen egyesült vármegyék főispánja és a jászkúnok grófja, mert ezek gyakorlatáról mond le ő felségének az országból távolléte idejére »személyének sérthetlensége s helytartóilag gyakorlott legfelsőbb jogai mellett a felelős minisztériumnak a törvény értelmében alárendelt hivatalokat nem viselhetvén« (1848: 28.). E mellett azonban, ha a törvény nem mondja is, önként értetődő dolog, hogy megilletik őt mindama jogok, melyeket régebbi törvények, vagy régi szokások számára biztosítottak, már a mennyiben t. i. azok a jogok az új alkotmány szervezet mellett egyáltalában gyakorolhatók.

Dr. Kun Béla.

(Befejezése a következő számban.)