



WLASSICS GYULA BÁRÓ: A MAGYAR ALKOTMÁNY FEJLŐDÉSE

I.



ajnos, a magyar alkotmányról, ennek fejlődéséről, a külföld előkelő körei is keveset tudnak. Pedig ez az alkotmány megérdemli mindazok figyelmét, kik föl tudnak emelkedni arra a színvonalra, hogy megbecsülni tudják azokat a küzdelmeket, melyeket egy nemzet történeti alkotmányának kifejlesztésére, ennek védelmére kifejtett. A magyar alkotmány nem fejedelmi kegy ajándéka. Nem elméleti tudósok kieszelt alkotása. Nem is egységes írott, decretalis alkotmány, hanem a politikai és alkotmányjogi élet folytonos történeti eredménye. A magyar alkotmányt nem lehet bevonnni azon európai alkotmányok rendjébe sem, melyekről általában megállapítják, hogy az angol alkotmány részint közvetlen, részint közvetett utánezatai. A magyar alkotmány tisztán saját szerű önálló fejlődésnek, az igazi magyar Geniusnak terméke. Ezt a nagy francia közjogász, Esmein is elismeri nagy közjogi munkájában, mire még alább visszatérek. Párhuzamos fejlődés ez az angol alkotmánnyal, de teljesen önálló. Az igazi történeti alkotmánynak éppen az a jellegzetes alapvonása, hogy azt a néplélek termi. Az igazi nemzeti Genius mélységében leli a gyökérszálaít. Az ilyen alkotmánynak szelleme oly nagy mértékben uralkodóvá válik még a törvényhozás souverainitásában is, hogy ez a souverainitás is alkotásaiban kénytelen meghajolni azon őserő előtt, mely a történeti alkotmányból sugárzik ki. A történeti alkotmány teljes erővel öröködik afölött,

hogy a törvényhozás ne írjon a törvénybe olyan jogot, mely ellentétbe kerül a történeti alkotmány megszilárdult alaptételeinek szellemével. A magyar alkotmány történeti fejlődésének kimagasló jellemvonása az, hogy már nagyon korán a *közjogi felfogást* tette az alkotmány tengelyévé. Mikor még Európa más államaiban a magánjogias, patrimonális és feudális eszmekörben mozgott az állami főhatalmi szervezet és ennek egész berendezése, már nálunk utat tört az a közjogias felfogás, mely a magyar szent korona tanában egyesítette a király és a nemzet főhatalmi körét. Az állami főhatalom alanya nem az uralkodó volt, hanem maga az állam, tehát a király és a nemzet együtt. Jelképe ennek a Szent István koronája. De nemcsak jelképe, hanem közjogunk kialakulásában és rendszerében a szent korona érvényesül, mint alkotmányjogi fogalom. Ismétlem, se külön a nemzet, se külön a király nem kizárólagos alanya az állami főhatalomnak. A szent koronában egyesül mind a kettő. A szent korona az államhatalom alanya. Ez a magyar néplélekből fakadó közjogi alkotás azt hirdeti, hogy a két tényező együtt alkotja a szent koronát. Tévedés azt hinni, hogy a szent korona magyar elmélete talán a nagy magyar törvénygyűjtő Verbőczy találmánya. Verbőczy híres törvénykönyvében csak összeírta az élő jogot és ebben találta már a 14-ik, de főleg a 15-ik században a teljes kifejlődést nyert magyar közjogi elméletet. Ez a tan ma is teljes erejével érvényesül. Érvényesül az a vezérlő tétel, hogy a szent korona szervei a király és a nemzettagok a szent korona jogán gyakorolják hatalmukat. Ennek a magyar néplélekből fakadó főhatalmi felfogásnak tulajdonítható, hogy még a hűbériség uralkodó korában is a magyar államhatalom közhatalom maradt. Az ország területe nem a királyé volt, de a szent koronáé. A szent koronáé volt tehát a főtulajdonjog. A király nem önhatalmából, hanem a szent korona jogán honfíúi érdemek jutalmául öröklési joggal egyeseknek az ország területének egyes részeit adományozhatta. Aki a szent korona jogán ingatlan birtokot szerzett, az nemesi lett, tehát közjogi nyelven szólva, a szent korona tagjává vált. A nemesi birtok magvaszakadás esetén visszazállt a szent koronára. Fölvethető a kérdés, hogy a rendi alkotmánnyal szakító 1848-iki alkotmányreform után érvényben van-e a szent korona tana. E kérdésre nincs más válasz, mint az, hogy igenis érvényben van, mert ha a nemesi birtok jog megszűnt is a szent korona tagságának alapja lenni, az 1848-iki törvények szerint a szent korona tagsága kiterjed a honpolgárok összességére – és nevezetesen a politikai jogokkal bíró honosokra. Megszűnt azonban a szent koronának fő földes urasága. A szent korona területe vagy a szent korona országai elnevezés ma is fennáll. Ezen elnevezés alatt a magyar közjog azokat a területeket, országokat érti, melyek a „szent korona területállományának integer épségét teszik”. Ily értelemben a szent korona az államterület egységének megjelölésére is

szolgál. A szent korona ezen nagy jelentősége mellett igen természetes, hogy nemcsak a közjogi fogalom ereje jut a magyar néplélekben teljes elismerésre, hanem magát a szent koronát is kiemeli a pusztá szimbólumok köréből, sőt még koronázó érvényességi kelléknek is tartotta a II. Sylveszter pápa által Szent István királyunknak küldött koronát. Erre példakul szolgálhat Róbert Károly és I. Ulászló koronázása. Ennek a koronának felső része annak a koronának maradványa, melyet II. Sylveszter pápa küldött. Az alsó része pedig azé a koronáé, melyet még Dukas Mihály bizánci császár küldött I. Géza királynak. (Ez év szeptemberében Budapesten tartották Európa nagy részének múzeumi igazgatói és egyéb muzeális szakferfiak tudományos kongresszusukat és azon óhajuknak adtak kifejezést, hogy a koronát óhajtanák tudományos szempontból megvizsgálni. Ennek a kívánságnak a magyar kormány megfelelt, mert tudományos célra felnyitható a koronát őrző vasláda.) Hogy mily jelentőséget tulajdonítunk mi magyarok a szent koronának, ezt világosan bizonyítják a korona őrzését szolgáló intézmények. Nemcsak külön katonai csapattest, a koronaőrség teljesíti a rendes őrző szolgálatot, hanem az országgyűlés által választott magas közjogi méltóságot képviselő két koronaőrnek felügyelete is rendszeresítve van. A két koronaőri méltóságra négy-négy, felerészben katolikus és protestáns született világi honfi közül az országgyűlés együttes ülésén két férfiút választ olykép, hogy az egyik katolikus a másik protestáns legyen. Erről már az 1608-iki V. törvénycikk intézkedik és ez volt az állandó gyakorlat 1790 óta. A kijelölést a király gyakorolja. Megválasztásukat, eskütételüket, továbbá felmentésüket törvénybe iktatják. Most 1928 szeptemberében a királyi trón be nem töltése idejében ezeket a királyi jogokat az 1928-ban a koronaörökről hozott új törvény alapján a király-helyettesítő kormányzónk gyakorolta. Habár maga a szent korona nem pusztán szimbólum, mégis ha az megsemmisülne, vagy használata más „vis major” miatt lehetetlen volna, a nemzet akarata teljes jogérvényességgel gondoskodhatnék a pótlásról.

II.

Általánossá vált tétele a magyar alkotmányjognak, hogy három kimagasló alapintézménye van.

A király, az országgyűlés és a vármegye (törvényhatóság). E három pillér hordozza a magyar alkotmányt.

A királyi hatalom csakis az alkotmány szerint gyakorolható. A király minden ténye az 1848-iki törvényhozás szerint csak úgy érvényes, ha miniszteri ellenjegyzéssel van ellátva. A királyi jogok nagy része csak az országgyűlés hozzájárulásával gyakorolható. Például szolgáljon az, hogy a királyt illeti ugyan a békekötés joga, de ha a békeszerződés területi

változással járna, ha az új terheket róna az országra, a törvényhozási rendelkezés feltétlenül szükséges. A királyi hatalom nagyrészt csak az alkotmány által erre kijelölt szervek által gyakorolható. (1790-91: XII. t.-c.) A végrehajtó hatalom feje, birtokosa a király, de ez is korlátozott. A király, habár a bírói hatalom birtokosa, a mai bírói alkotmány szerint nem gyakorolja az igazságszolgáltatást, hanem a királyi bíróságok útján. A bírói hatalom körében azonban megilleti a kegyelmezés, a pertörlés joga. A törvények alkotásában a szentesítés jogának gyakorlásával a király a nemzettel egyenrangú tényező.

A királyt illeti az országgyűlés összehívása, megnyitása, az évi ülésszakok berekesztése és újból való megnyitása, az országgyűlés működésének elnapolása, felosztatási joga. A felosztatás esetében az új országgyűlést a felosztatástól számított három hónap alatt összehívni tartozik. (1848: IV. t.-c.) Ha a felosztatás olyan időpontban történik, amikor a jövő évi költségvetést és a múlt évi zárszámadást az országgyűlés még le nem tárgyalta, úgy az országgyűlést még az említett három hónap alatt is olyan időpontban kell összehívnia a királynak, hogy a költségvetés és a zárszámadás még a szabáyszerű időben letárgyalható legyen. (1867: X. t.-c.) Ugyanez áll az országgyűlés elnapolására és az évi ülések berekesztésére nézve is. Igen természetes, hogy az alkotmányos fejlődés kezdetén a királyság első századaiban a király nagyobb részben vett részt az államhatalom gyakorlásában, mint a nemzet. Semmi kétség, hogy a király a törvényhozás jogát a királyi rendelet formájában sokáig egyedül gyakorolta. De nem szabad elfelejteni, hogy ezt a jogot is a nemzet ruházta a királyra. Már Verbóczy tanítja a Hármaskönyvben, hogy a „magyarok Szent Istvánt királlyá választották, az uralkodás és kormányzás hatalmát az ország koronájára és ezzel a királyra ruházták”. Semmi kétség, hogy a magyar királyi hatalom átruházott természetű. Közjogunk nem ismeri azt a patrimonális felfogást, hogy az államhatalom teljessége a királyé. A szent korona elméletét nem lehet elsikkasztani azzal a hamis okoskodással, hogy a történeti fejlődés elején a koronát *Corona regia*-nak nevezték és csak később vált szokásossá a „*sacra regni Corona*” elnevezés. Történetünk bizonyítja, hogy a királyi jogalkotás zenitjén sem tehetett a király semmit a nemzet önállóságának rovására, a szabadságjogok megsértésére, mert meg kellett hallgatnia a népet, királyi tanácsot, zsinatot.

A király jogállása a magyar alkotmányban ma tisztán áll előttünk. Nem tulajdonosa az államhatalomnak, mert az államhatalom alanya a szent korona. A koronát viselő király a szent korona feje ugyan, de azért csak birtokosa az államhatalomnak. De ez a birtoklás sem a király saját különálló jogán alapszik, hanem a szent korona jogán. (A nemzet az államhatalom gyakorlásában való részvételéről nem mond le és ezért szilárdan él az az alkotmányjogi tétel, hogy a király csakis az alkotmány korlátai

között gyakorolhatja királyi hatalmát.) A király államfői jogkörében tehát az államhatalom mindhárom ága, a törvényhozói, a végrehajtói és bírói hatalom találkozik.

Egyetlen szerv a mi alkotmányunkban a király, aki személyes felelőséggel nem tartozik.

Legkiválóbb joga a törvényszentesítési jog. Ez a királyi jog nincs korlátozva. A királyi trón betöltése eredetileg a királyválasztás volt. De ennek szabálya az volt, hogy a nemzet jelölte ki a királyi családot, amelyből választani kellett. Rendszerint a király elsőszülött fiát választották meg. Eleintén az Árpád-házból választották a királyokat – az Árpád-ház kihalta után egyes házakból történt a választás. A mohácsi vész után a Habsburg-házból választották a királyt. Az elsőszülöttségi elvet csak a tizenhetedik században mondta ki az 1687:11. t.-c. Az örökösödési jogot a nőágra a *pragmatica sanctio*nak nevezett (1723:1., II., III. t.-c.) törvény terjesztette ki, de az, hogy Magyarország és az örökös tartományok államfője ugyanazon fizikai személy volt, ez jogilag a magyar állam önállóságát nem érintette. Az uralkodó fizikai személye volt azonos, de az uralkodó kétféle államfői közjogi minősége megőriztetett. (A *pragmatica sanctio* a magyar állam két alanyának, főtényezőjének, nemzetnek és királynak törvényben nyilvánított rendelkezése.)

A legtevésebb félremagyarázás az, mellyel nem egyszer találkozunk, hogy a magyar királyra a koronázás a teljes államhatalmat ruházza át. A nemzet egyenrangú tagja a szent koronának.

Igaz azonban az, hogy a királyi jogkör teljességét csak a koronázással nyeri el a király. A koronázás előtt nincs a királynak se törvényszentesítési joga, sem privilégiumokat nem adhat. Ezért a koronázás nemcsak ünnepélyes szertartás, de nagyjelentőségű alkotmányos tett. A magyar alkotmányjog (1791: III.) egyenesen kötelességévé teszi a királynak hat hónap alatt leendő megkoronázását. (Vis major képezi csak a kivételt.) A koronázás egyenesen alkotmánybiztosíték. Maga a koronázás három főcselekvésből áll. Első a hitlevél (diploma inaugurale) kiadása. Második a szorosabb értelemben vett megkoronázás és harmadik a hitlevél kivonatos tartalmára letett eskü. Magát a koronázási szertartást hagyományos szokásjog szabályozza.

III.

Lássuk a magyar államhatalom másik alapintézményének *az országgyűlésnek fejlődési menetét*.

Már első királyaink idejében tartottak országos gyülekezeteket. Ezek a XIII. században már valóságos országgyűlések voltak. A királyi tanács tagjai is részt vettek az országgyűlésen. Különösen az Anjou-királyok

alatt a királyi tanács tagjai nagy szerepet töltek be. Eredetileg egységes volt az országgyűlés, de lassanként kialakult a kettéválás. Már a XV. század második felétől a főnemesek a kismemesektől elkülönítve tanácskoztak. Mikor már a kettéválasztást a törvényhozás (1608. k. u. I. t.-c.) szentesítette, a tényleges kettéválasztás már régen megtörtént. Míg azelőtt csak az egyházi és világi főméltóságok viselőit értették főnemesség alatt, most már azokat kiegészítette az örökletes főrendiséggel kapcsolatos születési főnemesség. A főrendi tábla helyzete alig változott 1885-ig. Ebből láthatjuk, hogy a *kétkamara-rendszer gyökerei visszanyúlnak az első szent koronás királyunk alkotmányáig*. Mi nem kölesnőztük a kétkamarás rendszert az angol alkotmánytól. A mi kétkamarás rendszerünk nem a tudományos elmélkedés, doctrinár spekulációk eredménye, hanem az alkotmányos élet történeti fejlődése. Franciaország élelméjű nagy alkotmányjogásza, a híres volt párisi tanár, Esmein, midőn a törvényhozó testület két kamarájáról beszél, nagyszabású alkotmányjogi művében azt mondja, hogy a törvényhozó testület kettős szerkezetének szükségessége csaknem axiómája a modern alkotmányjognak. Azután így folytatja - minden nemzet, mely ezt alkotmányában megvalósította, részint közvetlenül, részint közvetve ezt a rendszert Angliától kölcsönzte. *Magyarország* - mondja a világhírű nagy francia közjogász - *az az ország, melyben önálló, tiszteletreméltó történeti fejlődésnek az eredménye a kétkamararendszer*. (Ma már tudjuk történeti bizonyossággal, hogy nem az 1608. k. u. első törvénycikk hozta be a kétkamarás rendszert nálunk, hanem ez már csak a régebbi tényleges állapot szentesítése.)

Az nem kétséges, hogy az ország nagy közvéleménye csak helyesléssel kíséri, hogy a magyar törvényhozásban a világháborút követő években hosszabb szünetelés után újra a kétkamararendszer érvényesül.

Nekünk nemzeti kincsünk a mi történeti alkotmányunk. Nekünk nem volt szabad a hevenyészett papiralkotmányok radikális útjára tévelyegni, nekünk bele kell kapcsolódnunk a történeti folytonosság ritmusába. A felsőház mai összeállítása bele is kapcsolódott, mert hisz a régi országgyűlésnek felső tábláját alkotó történeti jogcímek ma is helyet foglalnak az új szervezetben.

Mai felsőházunk szervezete gondoskodott azonban arról is, hogy abban a társadalom azon elemei, melyeknek a közvélemény előtt kiváló értékük van, képviseljükkel résztvehessenek az állami akarat megalkotásában. A választási elv érvényesül a tagok kijelölésében. Még az örökletes jogú főrendek is saját kebelükből választják tagjaikat. Felsőházi tagokat választanak a törvényhatóságok, kereskedelmi és iparkamarák, a Magyar Tudományos Akadémia, az egyetemek, a zeneművészeti főiskolák, a budapesti áru- és értéktőzsde. Kinevezés alapján a kiválóan érdemes állampolgárok közül negyven lehet felsőházi tag.

Az országgyűlés alsóháza 1848-ig mint rendi tábla teljesítette törvényhozói feladatát. Az 1848-iki nagy alkotmányreformot megelőzőleg már a magyar államférfiak és legelőkelőbb publicisták behatóan foglalkoztak a rendi alkotmány reformjának előkészítésével. Egész irodalom keletkezett, mely a miniszteri felelősség és népképviselőlet alapján óhajtott alkotmányunkat a modern követelményekhez képest kiépíteni. Eleintén a doctrinárek jelszavával illették a reformereket. Eleintén attól féltek, hogy az ősi vármegye eshetik az új reformok áldozatául. Mégis midőn tette került a sor, az egész ország helyeselte, hogy az 1848-iki törvényhozás (1848:V.) a rendi táblát képviselőleti alapon újjászervezte. Nem a vármegye küldi többé a követeket, hanem az országot választókerületekre osztották és így az ország egyenjogú polgárai választják a képviselőket. (Az utasítási rendszer eltöröltetett.) Jogilag a képviselők nem kerületüket képviselik, hanem most már szerveivé váltak magának az egész államnak. Ez elkerülhetetlen következménye a képviselőleti eszme helyes felfogásának. (A világháború előtt 1910-ben ült össze utoljára az országgyűlés képviselőháza.)

Az egész országgyűlés működése megszakadt 1918 novemberében az októberi lázadás miatt. November 16-án a képviselőház önmagát feloszlottnak nyilvánította, a főrendiház nem oszlatta fel magát, de tudomásul véve a képviselőház határozatát, tanácskozásait berekesztette. A főrendiháznak tehát csak működése szünetelt, de érvényében fennállott mindaddig, míg az 1926: XXII. t.-c. a felsőházat meg nem alkotta. Ebben a nagy alkotmányválságban IV. Károly király az államügyek vitéltől visszavonult. Ezt sokan úgy magyarázták, hogy a király a trónról mondott le. Ezt a leghatározottabban tagadom, mert e sorok írójának jutott több társammal (Eszterházy Miklós herceg, Széchényi Emil gróf, Dessewify Emil gróf) a feladat, hogy az államügyek vitéltől visszavonuló nyilatkozatot Eckartsauban átvegyük. A nyilatkozat sem tartalmilag, sem alakilag nem lemondás. (Annyira nem, hogy mikor átadtam a visszavonuló nyilatkozatot, az akkori kormány elnökétől azt a választ kaptam: „erre a visszavonuló nyilatkozatra már nincs szükség, mert kiváló tudós magyar közjogászok abban a véleményben vannak, hogy mivel a király megszűnt Ausztria államfője lenni, tehát ipso iure megszűnt Magyarország királya is lenni”. Az akkori Károlyi-kormány minisztertanácsa erre az álláspontra is helyezkedett. Az az álláspont – nézetem szerint – mint közjogi thesis éppenséggel nem áll, hogyha az osztrák császár megszűnt Ausztria államfője lenni, ebből eo ipso az következik, hogy megszűnt volna magyar király is lenni. Ez egyenes megtagadása volna a magyar állami önállóságnak, melyet a magyar állam jogilag sohasem adott fel. Ausztriával való viszonyunk nem volt belső államjogi kapcsolat, hanem csak szövetségi viszony. Az azonban minden kétségen kívül van,

hogy az eckartsaui nyilatkozat sem tartalmilag, sem alakilag nem tekinthető lemondásnak.) A népköztársasági és tanácsköztársasági proletárdiktatúrai állapot bukása után ideiglenes kormány alakult (Friedrich-kormány). Ez a kormány részben külpolitikai viszonyok hatása alatt is szükségrendeletet (5984. 1919) adott ki és intézkedett, hogy az általános, titkos, egyenlő közvetlen és kötelező választójog alapján kétévi időtartamra a választók *nemzetgyűlést* válasszanak. Az 1920:1. t.-c. ezt a szükségrendeletet jóváhagyta.

Ki kell emelnem, hogy a nemzetgyűlés egészen kivételes, a magyar alkotmányban ismeretlen szerv. Nem szabad ezt alkotmányjogilag összetéveszteni az intézményesen szervezett azon alkotmányjogi nemzetgyűlésekkel, melyeket több külföldi állam állam jogi rendszere ismer. A magyar nemzetgyűlés az átmeneti alkotmányos rendben a souverainitás egyedüli letéteményesének nyilvánította magát, mely az államhatalom gyakorlásának további módját is jogosult rendezni. (1920:1. t.-c. 2. §.)

A nemzetgyűlés kétévi működése letelt anélkül, hogy a választójog szabályozásáról törvényt hozott volna. így az akkori kormány Magyarország kormányzója által összehívott alkotmányjogi értekezlet véleményének kikérése után ismét csak rendeleti úton adta ki ugyancsak nemzetgyűlési választásra szóló szabályzatát (2200/922.), mely az előbbi rendeletről több irányban eltér. Ezen választás alapján gyűlt össze 1922 június 16-án ötévi időtartamra a második nemzetgyűlés, mely egyenesen *a magát souverainnah nevezett első nemzetgyűlés folytatásának tekintette.*

Ezen vajúadások után állott végre helyre a régi alkotmányos rend, azaz 1926-tól ismét a két kamara rendszerben működik az országgyűlés.

Az új választói jogi törvény (1925: XXVI. t.-c.) részletezésébe nem bocsátkozom, de ki kell emelnem, hogy nevezetes újítás az, hogy a képviselőválasztások fölött a bíraskodást a törvényhozás független bíróságra, a m. kir. közigazgatási bíróságra bízta.

Nem képzelhető elfogultabb bíraskodás, mint a parlamenti bíraskodás. Ebben a funkcióban a parlament tagjai lehetetlen feladat elé állítatnak. Lehetetlen elfogultság nélkül ítélni azok fölött, kik politikai párt-híveik, esetleg vezérek. Nem kell indokolni, minő nagy haladást jelent az alkotmányjog fejlődése szempontjából a magyar törvényhozás állásfoglalása a képviselőválasztási bíraskodás függetlensége érdekében.

IV.

Kiemeltem már, hogy a végrehajtó hatalom feje, birtokosa alkotmányunk szerint a király. Az 1848-iki alkotmányos rend előtt a végrehajtó hatalom élén kormányiszékek (dicasteriumok), királyi, később országos tisztviselők állottak. Ilyenek a nádor, országbíró, tárnokmester, horvát-

szlavon bán. Majd megalakultak a dicasteriumok. Ezek voltak a kir. tanácsból kifejlődött m. kir. helytartótanács, a m. kir. udvari kancellária, a tárnoki hivatal és a m. kir. udvari kamara.

Lényeges változást jelent az 1848-iki törvényhozás. A király csak felelős minisztérium által gyakorolhatja a végrehajtó hatalmat. A miniszterek nemcsak a királynak, de az országgyűlésnek is felelősek.

Az 1848: III. t.-c. szerint a király bármely rendelete, parancsa, kinevezése csak miniszterek ellenjegyzése mellett történhet. Ez alól egy kivétel van, a had vezérlet köre. A minisztereket politikai és jogi felelősség terheli. A miniszteri felelősség célja az, hogy a parlamenti kormányrendszer legfontosabb biztosítékának szerepét töltsse be. A miniszterek fölötti alkotmányjogi bíraskodást maga a parlament két háza gyakorolja.

A magyar alkotmány – mint már kiemeltem – három alapintézményen nyugszik. A királyság, az országgyűlés és a törvényhatóság. A nemzeti dinasztia korszakában az Árpádok alatt a királyi méltóság volt előtérben. A vegyes házakból származó királyok idején mindinkább előtérbe lépett az országgyűlés szerepe, mert örködni kellett a nemzeti eszmének erélyesebb fenntartása érdekében. A mohácsi vész után a Habsburgok uralma idején igen gyakran nemzetellenes, sőt egyenesen beolvasztó politika érvényesült. Országgyűléseket nem hívtak össze. Ekkor jutott nagy szerep az ősi magyar önkormányzati szervnek, a vármegyéknek, a törvényhatóságoknak. Szabályrendeleteket alkotnak, maguk választotta tisztviselőkkel végeztették a közigazgatást. Utasításaikkal látták el az országgyűlésbe választott követeket. A törvényjavaslatok királyi proposíció alakjában a megyéknek küldettek le. A bécsi politika beolvasztó törekvései ellen védőbástyául szolgáltak. A végrehajtó hatalom elsőrendű szerve a vármegye volt és így ellenállást gyakorolhattak a törvénytelennek tartott királyi rendeletek ellen. Rendi alkotmányunkban – a kormány vezetői csak a királynak tartoztak felelősséggel – így vált a vármegye akkor az alkotmány védőbástyájává. Igen természetes, hogy a másfélszázados török hódoltság idejében is a vármegyében összpontosult a nemzeti fenntartás munkája.

Kiemeltem már, hogy alkotmányunk szerint a bírói hatalom feje a király. A bírói Ítélezést semmiféle szerv, tehát sem a király, sem az országgyűlés nem befolyásolhatja. Az államfőnek azonban fennáll kegyelmezési joga. Bírói alkotmányunk ma biztosítékokat állít fel a bírói függetlenség érdekében. Ilyenek a bírák elmozdíthatatlansága, a bírói fegyelem, vagyoni és büntetőjogi felelősség, az összeférhetetlenség és érdekeltség legszigorúbb megállapítása. Az adminisztratív felügyeletet, a kinevezési jogot a király gyakorolja az igazságügyminiszter útján. A bírói kinevezések az államfő elé térj esztendő. Vannak rendes bíróságok. (Járásbíróság, törvényszék, kir. Tábla, kir. Kúria.) Közigazgatási perekben a

közigazgatási bíróság jár el. A közigazgatási bíróság az újkori jogfejlődés eredménye. A régi államhatalmi mindenhatóság korában idegenkedtek attól, hogy független bíróság ellenőrizze a kormányhatóságok közigazgatási intézkedéseit. A mi törvényhozásunk ma a közigazgatási bíróság taxatív hatáskörét folyton kiterjeszti és lényegesen kibővítette máris azt a hatáskört, melyet eredetileg megállapított.

A magyar bírói szervezet legfőbb csúcán áll a hatásköri bíróság. Midőn közigazgatási és bírói hatóságok között támadt hatásköri összeütközés, a magyar alkotmányos élet helyreállítása után ideiglenesen az ily természetű hatásköri összeütközések elintézését a minisztertanácsra bízta. Ez az ideiglenesség 1907-ben megszűnt, mert a törvényhozás a m. kir. Kúria és a m. kir. közigazgatási bíróság tagjaiból alakított, a bírói függetlenség teljes biztosítékával felruházott testületre bízta az államhatalmi megoszlás nagyfontosságú kérdésének, a bírói és közigazgatási hatóságok között támadt összeütközések elintézését. Legújabban a katonai bíróságok is bevonattak. (Míg addig, míg közös ügy volt a hadügy, nem lehetett megtenni, most azonban midőn Magyarország Ausztriával semmiféle közösségben nincs, megszűnt az akadály.)

V.

Ha alkotmányjogunknak az állampolgári jogokat érintő területére pillantunk, ki kell emelnünk mindenesetre a nemzetiségi egyenjogúság biztosítását. A magyarság sohasem volt elnyomó. Midőn a rendi alkotmány idejében a nemességhez volt kötve a politikai jog gyakorlása, Magyarország területén lakó minden nemzetiségű egyén elnyerhette a nemességet és tényleg számos tót, német, román, szerb, horvát nemzetiségű magyar állampolgár emelkedett a nemesi rendbe. A nemzet politikai egysége sohasem jelentette azt, hogy magába olvassza a többi nemzetiségeket. A legigazságtalanabb vád, mit ellenségeink terjesztenek, hogy erőszakos elnyomó lett volna a magyar uralom.

Ez ellen semmi se meggyőzőbb cáfolat, mint az, hogy ezredéves magyar uralom alatt a nemzetiségek föntarthaták nemzetiségi jellegüket. Mutassanak egy másik nemzetet, ahol az lehetséges volna, hogy a nemzet fővárosa Budapest mellett néhány kilométerre fekvő községekben svábok és szerbek laknak és anyanyelvüket beszélnek és a teljes egyenjogúságot is élvezik. A nemzetiségi egyenjogúságot az 1868:44. t.-c. törvénybe iktatja. Egyedül az országban divatozó többféle nyelv hivatalos használatára nézve állít fel és csak annyiban külön szabályokat, amennyiben „ezt az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége és az igazság pontos helyreállítása szükségessé teszi.” Nem voltak akkor kisebbségvédelmi szerződések, nem voltak nemzetközi garancia alá helyezve a kisebbségi jogok, de a magyar közfelfogás teljesen egyenjogú

polgárainak tekintette a szláv, az erdélyi és magyarországi szász, német, örmény és szerb nemzetiségi honpolgárokat. A vallásszabadság területén egyetlen európai állam se előzte meg a magyar törvényhozást. Nem szabad elfelejteni soha, hogy a ma Romániához csatolt Erdélyben tíz évvel a franciaországi Bertalan-éjszaka előtt kimondották a teljes vallásszabadságot. Az állam és egyházak karöltve teljesítették mindig feladataikat. Nálunk nem volt és ma sincs az állam az egyháztól elválasztva, de igenis el vannak választva az állami és egyházi hatáskörök.

A legrégebb bevett vallásfelekezet a római katolikus egyház. Ez volt kezdetben az uralkodó vallás. Az apostoli királyt megilleti a legfőbb patronátusi jog. A református és ágostai evangélikus vallások a tizenhetedik században a bécsi és linci békekötéseket becikkelyező 1608:1. t.-c. és 1647:V. t.-c. óta bevett vallások. Ezek autonómiával bírnak, melyet az 1791:XXVI. t.-c. szabályoz. A görögkeleti és az ú. n. görög nem egyesültek, vallásszabadságát és autonóm szervezetét az 1791: XXVII. t.-c. ismerte el végleg és iktatta a bevett vallások közé, az unitárius vallást Magyarországon az 1848: XX. t.-c. vette be a bevett vallások közé. Az izraelita vallás politikai és jogi egyenjogúságát a többi bevett vallásfelekezettel az 1867: XVII. t.-c. mondta ki. Az első kategóriájú, tehát a bevett vallások közé, az 1895: XLII. t.^ sorolta. Bevett vallássá mindig csak törvénnyel lehet valamely vallást nyilvánítani, ellenben elismert vallássá alakulást a közoktatásügyi miniszter hagyhat jóvá. (Kivételes eljárás van megállapítva az elismert vallássá törvényben – 1916: XVII. t.-c. – nyilvánított izlam vallásra vonatkozólag.)

VI.

Az 1848-iki nagy reform alkotmányunkat, a miniszteri felelősséget a parlamentarizmus keretébe illesztette.

Az 1848-iki szabadságharc a legtisztább veretű szabadságharc, melyet a világtörténelem felmutat. A bécsi politika a koronás király által szentesített magyar törvényeket dobta félre, a nemzetiségeket az 1848-iki törvények ellen lázította. Ebben a szabadságharcban a bécsi politika volt a lázadó a törvények ellen. A nemzet szabadságharca a szentesített törvények legjogszerűbb védelme volt. Ennek a védelemnek világhírű vezéralakja Kossuth Lajos volt. Mikor orosz segítséggel véget vetettek a magyar szabadságharcnak, az abszolutizmus sötét korszaka következett be. A magyar nemzet akkor is hű maradt törvénytiszteletéhez, zászlajára a nagy jelszót írta: „Jogfolytonosság”. Hiába kínálgattak különféle megoldási módokat, a magyar nemzet az 1848-iki törvények alapján volt csak hajlandó a kiegyezési álláspontot elfogadni.

A kiegyezési politika vezréfőfia Deák Ferenc volt. Ő sohasem akarta

azt a szerepet, hogy ő vezesse népét. Inkább csak nemzete akaratának, óhajainak kifejezője akart lenni, ő csak szerencsének tartotta magát, nézve, ha sokan voltak vele egy véleményen.

Kétségen kívül a legnagyobb vezéri tehetségre vall, ha valaki akként tudja kifejtetni véleményét, hogy mindenki helyesli és csaknem a magáénak tartja. Senki sem bírt ezzel a tehetséggel nagyobb mértékben, mint ő.

Végigvonul egész szereplésén az a gondolat, hogy megnyugvást csak az ad, ami a nemzet akaratából történik. Jól ismerte faját és nem egyszer említette beszélgetés közben is, hogy erre a nemzetre még saját érdekében sem szabad oktrojálni.

Senki sem ismerte annyira a magyar néplélek megnyilatkozásának rejtélyeit, mint Deák Ferenc; ő, aki annyit elmélkedett a közvéleményről, alakulásáról, súlyáról, jól ismerte annak nagy erejét, sőt hullámverésének vonalait is figyelemmel kísérte.

Ő, aki a közvéleménnyel szemben többször saját lelkiismeretéhez fellebbez, a bölcs nyugodtságával érezte, tudta, hogy vannak idők, midőn vagy ezek járásához kell alkalmazkodni, vagy félre kell állni. De vezetni a mély, az igaz közvélemény ellenére többé nem lehet. Hiába biztatják őt 1848-ban Széchenyi és mások, hogy szálljon szembe Kossuthal, alakítson középpártot, lépjen föl nyíltan Kossuth ellen, ő hajthatatlan maradt. Érezte, hogy annak a korszaknak nem lehetett más vezére, mint Kossuth Lajos. Ő elszánt határozottsággal, szilárdan, államférfíúi bátorsággal állott az abszolutizmus idején is a jogfolytonosság alapjára. Nem törődött még legjobb barátainak aggodalmaskodásával sem. Az volt az uralkodó gondolata, hogy csak a törvény alapján állva, lehet kitartással győzedelmeskedni. Nincs egyetlen lelkiismeretes bűvára Deák értelmi és erkölcsi jellemének, kinek nem az volna az ítélete, hogy politikai életének több szakaszában, midőn barátai már kifáradtak, csüggedőkké váltak, reményt vesztek, ő szilárdul kitartott. Sokan azt hirdették, hogy az 1867-iki békemű a magyar önállóság feláldozása volt. Teljes tévedés.

A nagy békemű létesítésénél két szempont lebegett. Az egyik, hogy Magyarország szuverenitása, alkotmányos függetlensége megóvassék. A másik, hogy a két egyenjogú állam úgy alkossa meg a szövetséget, hogy ebben a szövetségben az egyenjogúság intézményekben, élő erőben és tartalomban érvényesülhessen, úgy gondolta Deák, hogy az alkotmányos magyar királyság és osztrák császárság együttesen hatalmas erőt jelenthet az európai államok között.

Következetességének köszönhető a békemű létrejötte. De köszönhető annak is, hogy fölismerte, mikor áll be arra a kellő idő. Ezt az igazi nagy államférfíú sohasem téveszti el. Ezért nem sietett barátai unszólása dacára Rechberg és Schmerling idejében a békemű felajánlásával.

A jogfolytonosság fegyverét sem máról holnapra vette kezébe, hanem

a jogfolytonosság volt Deák politikai elgondolásának alapeszméje, határozottsággal elfoglalt álláspontja. Ezért maradt oly szilárd minden alkotmányozó kísérlettel szemben.

Kétségtelen, hogy az 1867-iki békeműben a legnagyobb súlyt arra helyezte, hogy a nemzet egyetlen lényeges joga fel ne áldoztassék s hogy az egyenjogúság a közös ügyekben is úgy érvényesüljön, hogy a magyar állam önállósága kidomborodjék. Az 1867-től kezdődő korszak a világ-háborúig Magyarország gazdasági és kulturális fejlődésének korszaka volt.

Voltak közös ügyek, közös szervek (hadügy, külügy, az ezekkel kapcsolatos pénzügy), de ez csak azt jelentette, hogy a két állam szuverenitása együttesen gyakoroltatott. Semmi esetre sem jelentette a közös ügy azt, hogy „egységes”. Az Ausztriához való viszonyunk lényegében államszövetségi viszony és nem belső államjogi kapcsolat volt. A magyar király és az osztrák császár fizikai személyének azonossága – mint már fentebb is kiemelttem – nem absorbeálta az államfő kétféle állam jogi minőségét.

A világháború befejezése után bekövetkezett népköztársasági és proletárdiktatúrai rövid időszak az alkotmányos jogfolytonosság durva megszakításánál egyebet nem jelent.

A királyság ősi államformáját az 1921:XLVII. t.-c. változatlanul fentartja, de a királyi szék betöltését későbbi időre halasztja. Most tehát a királyság állapotában vagyunk ténylegesen uralkodó király nélkül. Mikor a királyi szék betöltetlen vagy a király működésében kiskorúság, távollét stb. következtében akadályozva van, alkotmányunk szerint a nádor hivatott. Jelenleg nádor nincs. A nádori állás alkotmányszerű betöltése királyi kijelölés hiányában nem történhet meg, ezért törvényben gondoskodott mai közjogi berendezkedésünk arról, hogy Magyarország választott kormányzója korlátozott királyhelyettesítő hatáskörben a királyi hatalmat gyakorolja. Történelmünk folyamán ismételt előfordult a kormányzói intézmény alkalmazása. Részletesen felsorolja a törvényhozás azokat a királyi jogokat, melyek a kormányzói hatalmat nem illetik meg. Az 1921: XLVII. t.-c. mondja ki azt is, hogy IV. Károly király uralkodó jogai megszűntek és a *pragmatica sanctio* és minden egyéb jogszabály, mely az Ausztriai Ház (*Domus Austriacae*) trónörökösödési jogát megállapította vagy szabályozta, hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszazállt.

VII.

Ha végigtekintjük alkotmányunk jellegét és fejlődését, el merjük mondani, hogy ez a magyar nemzeti géniusz alkotása.

Kimagasló jellemvonása a mi alkotmányjogunknak, hogy nem követi

a nyugati államoknak azt a típusát, melyben a közhatalom helyett a magánjogi gondolatkör érvényesül a főhatalom megállapításában. Mihelyt jelek mutatkoztak arra, hogy a magyar királyságba kezdett beszivárogni a nyugati államok magánjogi felfogása, a magyar mentalitás azonnal hatalmasan visszaszorította ennek elterjedését. Élénk bizonyossága ennek az Aranybulla. Visszatérés Szent István intézményeihez - volt ilyenkor a jelszó. Visszatérés az őseredeti közjogi felfogáshoz. Sokszor halljuk, hogy az angol magna charta-val egyidejű a magyar Aranybulla. Igen, hisz csak öt évvel idősebb a magna charta. De ne felejtjük, hogy *lényegesen más tartalommal bír a két alkotmánylevél.*

Az Aranybulla nem a királyi hatalom korlátozását állítja előtérbe, – mint az angol magna charta – hanem az Aranybulla nevezetesebb határozatai azt mondják, hogy a közhivatalokat nem szabad halmazni és örökletessé tenni, mert ezzel hivatalos jellegüket elvesztik, a királyi jövedelmeket nem szabad bérbeadni, csak közérdekű szolgálatokért szabad adni királyi adományokat. Ezekben nem joglemondást kíván a királytól, hanem azt, hogy a jogok korlátait tartsa meg és közhivatali szervezet útján gyakorolja. Az Aranybullát úgy tekinthetjük, hogy ez egyenesen ellentállt annak, hogy a hűbérállam gondolatkörébe evezzenek őseink. Az Aranybullát méltán tekinthetjük annak az erőnek, mely biztosította ősi közjogi természetű alkotmányfejlődésünk jogfolytonosságát.

Ámde hogyan egyeztethető ez az állítás össze az Aranybulla ellenállási (ius resistendi) záradékával? Erre mondja igen jellemzően egyik iratában Apponyi Albert „a magyarnak tételes jogszabály kell még akkor is, ha kénytelen szabálytalanul cselekedni.” Ezt így indokolja. Történelmünk nagy ellenállása, egy Bocskay, egy Rákóczi a törvényes király elleni felkeléseikben nem a kényszerhelyzetre, a kétségbeesés eszközeinek erkölcsi jogosultságára hivatkozik, hanem az Aranybulla ellenállási záradékára. Az ellenállási záradék jögalapjával veszik körül felkeléseiket.

Mikor pedig I. Lipót király az 1687-iki országgyűlésen keresztülviszi az ellenállási záradék eltörlését, nem a nemzeti önfentartás természetes jogával érvelnek, hanem azzal, hogy az 1687-iki országgyűlésnek a király hatalmi pressziója alatt hozott határozatai nem jogérvényesek.

Nem lehetett e soroknak más célja, mint vázlatosan, de mégis összefoglalólag reámutatni különösen azokra az elemekre, melyek a magyar alkotmány saját önálló fejlődésének eredményei. Reámutatni az alkotmányok történetében arra a speciális értékre, melyet a magyar Géniusz ösereje termelt ki. Aki elfogulatlanul tekinti a magyar alkotmány fejlődési menetét – ebből is láthatja, hogy ez a nemzet önmagából minden utánzást mellőzve, képes volt oly alkotmánytípust teremteni, melyről méltán állítható, hogy eredeti nemzetalkotó erő eredménye.

Aki elfogulatlanul ítéli meg azt a szerepet, mit hazánk éppen alkot-

mányához való hű ragaszkodásával a történelem folyamán is betöltött, az el fogja ismerni, hogy abban a nagy küzdelemben, melyet beolvasztó törekvések, ellenséges erők ellenében kifejtett, kidomborodik *a magyar nemzetnek hivatásszerű küldetése azon a helyen*, ahol ezredéves államot tudott alapítani akkor, midőn számban hatalmasabb nemzetek erre képtelenek voltak. Nemcsak fegyverrel védtük mi a nyugateurópai kultúrát, hanem amely nemzetnek Génusza olyan történeti alkotmányt tudott ki-termelni, aminő a magyar alkotmány – annak itt ezen a földön nem lehet tartósan az a sorsa, hogy feldarabolják, hogy kultúráját leigázzák.

Közhatalmi szervezettel bírtak már a mi őseink akkor is, mikor még pogányok voltak. A főhatalmat már akkor is átruházás alakjában szervezték. Szent István alkotmánya ezen a nyomon maradt. Elég erőnk volt a germán széttagoltságot elkerülni. Aki az okok és okozatok nagy összefüggését képes meglátni, annak el kell ismernie, hogy a magyar nemzet küldetését, hivatását teljesítette alkotmányfejlődésével, mert ha a széttagolt feudalizmus útvesztőjébe téved – történelmi hivatását nem tudta volna teljesíteni. Igaza van gróf Apponyi Albertnek, kinek hervadhatlan érdemei vannak a magyar alkotmányfejlődés külföldi megismertetésében, midőn azt mondja: Nincs megkapóbb történelmi meglátás, mint a magyar alkotmányfejlődés harmóniájának látása a magyar nemzet történelmi hivatásánál. Ugyancsak hatalmas érzékkel ismerte fel a magyar nemzet hivatásszerű kultúrai küldetését kelet felé, midőn nagy bölcseséggel a nyugati keresztény civilizációba kapcsolódott és érdemes részesévé vált a nyugat összes szellemi mozgalmának. Magyarország a nyugati kultúrának volt hordozója itt a Duna völgyében és ezért hatalmi állását inkább bővíteni szükséges, nem pedig meggyöngíteni.

Értsenek meg már egyszer bennünket. Értsék meg igazi történeti hivatásunkat és értsék meg azt is, hogy rettenetes csapásokat tudott a magyar nemzeti Génusz elviselni. Fel voltunk már darabolva a mohácsi vész után több részre. A bécsi politika folytonosan a magyar alkotmányos nemzetben látta legnagyobb akadályát beolvasztó politikájának.

Mi bízunk igazságunk diadalában. Bízunk a nemzetek lelkiismeretének felébredésében. Ezt a törhetlen bizalmunkat nem engedjük meg-ingatni. Nekünk volt, van és lesz hivatásunk azon a helyen, melyet a Gondviselés részünkre már ezer évvel ezelőtt kijelölt. Mi nemcsak fegyverrel védtük a nyugati kultúrát – de már ezer évvel ezelőtt a nyugati eszmeáramlathoz csatlakozva, a kelet határán voltunk munkásai a nyugati civilizációnak.

