

A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY

KÉT ESZTENDEJE annak, hogy ugyanezen a helyen szembe-sítettük a magyar törvényt a magyar lélekkel s megvizsgáltuk: mi az oka annak, hogy mai jogunk, különösen magánjogunk és a magyar hagyományok között olyan végzetes eltérés következett be? Magyar vagy-e? kérdeztük írott jogunktól, s még azt is megkíséreltük, hogy megjelöljük a magyarabb jogrendszer kialakításának útját a jogtörténet és a jogi néphagyomány tanulságainak felhasználásában. Felszólalásunk nem maradt visszhang nélkül s ez felbátorít, hogy ez alkalommal a magyar alkotmánnyal nézzünk szembe, közjogunk épületét vizsgáljuk át hagyományaink fénye mellett. Csakhogy amint jogunknak ez az ága sokkal több ősi elemet őrzött meg, a vizsgálódás természete és eredménye is egészen más lesz, mint annakidején.

Talán nem kell bizonyítanunk, hogy ez a munka nem főlöleges a nagy változások korszakában. Ma már világosan látjuk, milyen csúnya játék folyt az elmúlt években a magyar alkotmánnyal. Mértéktelen magasztalásban, tömjénezésben volt része, de korántsem nemes hagyományai, hanem pillanatnyi használhatósága miatt. Kevesen voltak a közjog studiumának hivatásos művelői, akikkel a tárgyszeretet és az elődök igéinek tisztelete őszinte és meleg, bár sokszor kissé naiv dicsérő szavakat mondatott az ezeréves alkotmányról. Sokkal többen voltak azok, akik alkotmányunknak talán egy tételét sem tudták volna elmondani, mégis úgy beszéltek róla, mintha maga Szent István vagy II. Endre ütötte volna őket az alkotmányvédelem lovagjaivá. S minthogy a túlzott dicséret kiábrándulást kelt azoknak a lelkében, kik a gyönyörűen kifirázott elmélet és a durva gyakorlat közötti különbséget saját bőrükön érzik, könnyen megeshetik, hogy a közhangulat az egyik végletből a másikba esik s magyarán mondva, hajlamos kiönteni a mosdóvízzel a gyereket is. Éppen ezért helyénvaló a jogtörténet művelőjének most rámutatnia arra, hogy mai alkotmányunk az ezeréves fejlődés sok értékes hagyományát őrzi, ha sokszor csonkán, fogyatékosan is.

Alkotmányunk magyarságának próbaköve ugyanis most is az lesz, amit a magánjog vizsgálatánál alkalmaztunk: mennyi kapcsolata van multunk hagyományaival, tehát mennyire igazán *történeti*. Az elmúlt évtizedek jogtudománya túlságosan könnyen állapította meg a magyar közjog sajátos nemzeti jegyeit, ez a megítélés azonban rendszeren az európai fejlődés felületes ismeretéből következett. Közelebről megnézve, minden nép vitéznek, lovagiasnak, szabadságszeretőnek, politikusnak tartja magát. A népi tulajdonságok vizsgálatának szerintünk csak európai szemhatárral szabad történnie, s éppen ezért csak hosszú évek feladata lehet. Mi úgy érezzük, hogy alkotmányunkat nem valamely faji szellem állandó tulajdonságai teszik magyarrá, hanem multunk küzdelmei kovácsolták azzá, s annyiban a sajátunk, amennyiben nehéz és viszontag-

ságos magyar századok hagyatéka. Nézzük tehát, mit hagytak ránk örökségül az elmúlt emberöltők s hogyan gazdálkodtunk mi hagyatékunkkal.

KÖDÖS ELŐIDŐKBE vezetnek minket alkotmányunk első nyomai. Az utóbbi évekig úgyszólván semmit sem tudtunk arról a szervezetről, melyben honfoglaló őseink éltek. Adataink keveset mondanak, tág teret hagynak a magyarázatnak. A ködön alig világít át Bölcs Leó sokszor félreértett szava: „Szabad ez a nép.“ Ez a nyilatkozat, mely minden bizonnyal a kifejtett társadalmak ezer politikai, hivatási és familiáris kötelékét ismerő szerzőnek csodálkozását fejezi ki a lovasnomád harcosok kötetlen életformájával szemben, a liberális alkotmánytörténet szemében az ősi szabadságjogok, az etelközi demokrácia bizonyítéka volt. A császári író szávához kapcsolták Anonymus beszámolóját a pusztaszeri jogrendező gyűlésről és Kézai célzatos nyilatkozatát az ősi *communitas* legfőbb hatalmáról. Ma már tudjuk, hogy P. mester a „szer“ helynév magyarázatára konstruálta az első nemzetgyűlés történetét és hogy Kézai a nyugati államtudomány népfelségi gondolatát ültette át történetírásunkba. Az első évszázadok alkotmányának örökségét már illuzióktól mentesebben, tisztábban ismerjük fel. Ez az örökség az erős királyi hatalom.

Honfoglaló őseink és a korai keresztény századok alkotmányát az összehasonlító módszer hozta közelebb hozzánk. Tudjuk, hogy Árpád népe a lovasnomád kultúra képviselőjeként jelent meg a Kárpátok medencéjében s ennek hagyományait még sokáig megőrizte. A szteppenépek alkotmánya azonban nem az ősi népgyűlések, a primitív demokráciák jegyében alakult ki, hanem a feltétlen uralkodói hatalmon épült. Deér József az utóbbi évek egyik legszébb történeti könyvében mutatta ki, hogy az Árpádok királysága mélyeséges kereszténysége mellett mennyire folytatója volt a lovasnomádok között általános erős uralomnak. Ott a vezér személye olvasztja egygő a különböző népfajokat, nélküle tönkremenne, darabokra hullana a hatalmas birodalom. Nálunk a király személye és méltósága köré tömörül a magyar koraközépkor kezdetleges állama. A királyság megalapítása döntő változást jelent intézményekben, elvekben, formákban. De a legmélyebb, sokszor nem is tudatos tartalom a régi marad. Ezért tekinthetjük az összerendezet korát és a XIII. századi változásokig eltelt időt bizonyos mértékben egységesnek.

Ezt a kort a király személyének kiemelkedő szerepe jellemzi. Az állam szerkezete a királytól függő népelemeken épül fel. Nem az újkori alattvaló, vagy a modern állampolgár képze az illik ebbe a néhány évszázadba, hanem valami melegebb, személyeszerűbb kapcsolat. A püspökök, ispánok, külföldről jött előkelő vitézek, de a közrendű harcosok, sőt a szabadságot nélkülöző szolgák is a király hívei, sőt családtagjai. Ezt a nagy közösséget, mely a későbbi állam feladatait látja el, már az Intelmek a király palotájának, tehát házanépeinek, az oklevelek nyelve pedig királyi háznak, vagy *familiá*-nak nevezi. Szinte a lovasnomád nemzetségfőnek óriásira bővült családja áll előttünk, nagy kiterjedése mellett megtartva régi benső-

séges kapcsolatait. Aki nem tartozik hozzá, vagy nem a király valamelyik előkelő hívének familiájában él, szinte kívül reked az államon. A régen oly népesnek gondolt „közsabad“ réteg, az ősi jogon élő foglaló társadalom már Kálmán korára felszívódik a királyi és a magánfamiliában.

De nemcsak az állam szerkezetét szabályozza a királyhoz való viszony, hanem működését is a monarchia irányítja minden vonatkozásban. Sőt a későbbi államszimbólumok is: korona, zászló, címer is csak a királyt, legfeljebb a királyi nemzetséget illetik. Mindezek a jegyek le kifejezőbben a „személyes királyság kora“ elnevezésbe foglalhatók össze. Mellőzzük itt azt a kérdést, mennyiben rokon a primitív, családias közösségeknek ez a rendszere a nyugati hűbéri-séggel. Elég legyen annyi, hogy a király hatalmának ezt a mindennek fölött álló voltát megértve, az egész későbbi alkotmányfejlődés világossá lesz előttünk, míg erről megfelelkezve tévútra jutunk. A személyes királyi uralom mégsem jelent abszolutizmust vagy parancsuralmat. A középkor első századainak királya, ha látványlag szabadon intézi is országának ügyeit, valójában kötvé van az erkölcsi törvényhez és az ősi jogszokásokhoz. A kereszténység uralkodói eszménye nagyon is szoros korlátokat szab tevékenységének, s ezek között nem utolsó az, mely mások szerzett jogainak a tiszteletét követeli. A személyesen kormányzó király még önhatalmú aktusaiban is mindig annak feltételezése mellett jár el, hogy híveinek jogérzéke, helyeslése, tehát a régi, jó jog áll mögötte.

Ezt az ősi magyar uralkodó-eszményt csorbítja és formálja egyre inkább az új kor követelményei szerint a rendiség kialakulása, melynek első jeleit a XIII. században ismerjük fel. Az egyház hatalmának emelkedése, a nagy európai jogrendszerek (római és kánonjog) kivirágzása, az írás elterjedése lassan kioltják a lelkekben az uralkodóház isteni származásának, az uralkodó mindennek fölött álló hatalmának eszméjét. A társadalom egyes csoportjai egyre inkább egységesekké, zártakká válnak s már írásban biztosított jogokat követelnek. Ezek a kiváltságlevelek teszik éppen az addig laza társadalmi csoportot *rendd*é. S ahogyan az egyes rétegek külön jogállásukat elismertetik és sorra kiszakadnak a királyi familiából, úgy csorbul egyre jobban a királyi hatalom, melynek most már odaadó hívek helyett rivális hatalmasságokkal kell tárgyalnia. Az Aranybullát nem ok nélkül tekintik a rendi fejlődés kezdőpontjának, vagy inkább első megnyilatkozásának: ez a korai okmány nemcsak az udvar előkelőinek, a nobilis-rétegnek az előjogait biztosítja, hanem a királyt eddig vakon követő vitézi osztálynak, a szervienseknek is szabadságot ad. De mihelyt valamelyik osztály szabadságot kap, csökken a királyi hatalom: a *libertas* növekedése a *potestas* fogyatkozása is.

Nem követhetjük itt nyomon a magyar rendiség kialakulásának tanulságos folyamatát, mely — mint minden rendi fejlődés — a két ellenfél kölcsönös hadmozdulatainak, nyereségeinek és veszteségeinek, sikereinek és kudarcainak hullámvonalán halad. A királyi hatalom, az Árpádkor öröksége ebben a fejlődésben végtére mégis csak alulmarad. Ez az eredmény kicsillan már Albert 1439-i, szer-

zódési formát és kellékeket feltüntető törvényéből, az 1440-ben tartott koronázó országgyűlés határozatából, mely a korona erejét a rendek akaratából származtatja, a negyvenes éveknek a kormányzó hatalomkört szabályozó decretumaiból; végső megfogalmazását azonban Werbóczy Hármaskönyvében kapja. Közben nagy esemény történt: a külön érdekeiket hajszólo, egymással küzdő rendeket legalább néhány évtizedre egy közösségbe olvasztotta Mátyás vaskeze. Az ő nevéhez fűződik a magyar *rendi állam* megteremtése. De ebben az államban már nem a személyes kormányzás érvényesül; a közügyek intézését egyre inkább hivatalyszerű szervek (tanács, kancellária, szakbiróságok) veszik át, a régi királyi szimbólumok pedig immár a rendi országot, a *regnum*-ot illetik.

Ezt a helyzetet rögzíti le Werbóczy méltán nagytekintélyű Hármaskönyvében. A szent korona tana, melynek többszázados előzményei voltak már, nála fejezi ki először a két rivális: az uralkodó és a rendek kompromisszumát. A hatalom nem a királyé, de nem is a rendi nemzeté, hanem a szent koronáé. A korona ereje végső fokon a nemzettől származik, mely az első koronázáskor ruházta reá. A király csak azért gyakorolja a hatalmat, mert fejét Szent István koronája érintette. De éppen ezért nem rendelkezik mindenben önkényesen; vannak ügyek, melyekben csak az ország hozzájárulásával dönthet. A koronatan megállapítása, mely egyébként csak a nemesi egyenlőség tételének megerősítésére szolgál, egyúttal az Árpádkor örökségének, az erős királyi hatalomnak megromlott állapotát tünteti fel a középkor végén.

De hová lettek a magyar nagyhatalom politikai erőtenyezői, hová szépen megfogalmazott államelmélete a Habsburgok uralma alatt? Az alkotmányfejlődés eddigi folyamán elmélet és gyakorlat szorosán együtthaladtak, egyik a másikból táplálkozott. Most az államtest, melyre a teóriát szabták, szánalmasan összezsugorodott, politikai súlyát elvesztette. Négy évszázadon át két közjogi felfogás küzdött egymással: a rendek változatlanul ragaszkodtak a hatalom megosztásának elméletéhez, míg az uralkodó szívosán hódította meg egyik pozíciót a másik után az abszolutizmus számára. Mert ez az egy nem változott az egymást követő emberöltők módszereiben: a rendi kettősség helyett egy akaratnak kellett érvényesülnie, s ez a királyé volt. Egyébként nagy különbség volt I. Ferdinándnak igazgatási reformokkal, rendi méltóságok be nem töltésével, I. Lipótnak gcromba törvénysértéssel, vérengzéssel, véstörvényszékekkel, vagy Mária Teréziának a megnyerés és befolyásolás ezer fufangjával végrehajtott tervei között. A módszer finomult, a cél maradt. Ebben az aránytalan küzdelemben, hatalom és jogelvek között, csak a rendi nemzet lehetett a vesztes.

Úgy látszik tehát, hogy a Habsburgok hosszú uralma alatt a királyi hatalom régi teljessége, az Árpádkor öröksége helyreállt. Ezen az a tény sem változtat, hogy annakidején a nemzetnek misztikus eredethitével ékesített, saját véreből származott dinasztiaja gyakorolta ezt a hatalmat s az országban tartotta székét, míg most idegen uralkodóház kívülről kormányzott. Viszont lényeges a különbség a gyakorlás módját tekintve. Árpád-királyaink még elintézhet-

ték országuk ügyes-bajos dolgait kevészámú udvari tisztviselő és adott esetben megmozdítható familiájuk segítségével, a vidéken utazgatva és „a tölgyfa alatt” igazságot szolgáltatva. A Habsburgok maguk teremtették meg az állam hatalmas apparátusát, melyet még a legelszántabb abszolutizmus sem mellőzhetett. Az újkorban az állami feladatok olyan hatalmas mértékben megnövekedtek, hogy ellátásukra nemcsak a király saját ereje, de még a rendi méltóságok sem lettek volna elegendők. Bár az igazgatásnak főként a XVIII. században kiépített gépezete az uralkodó parancsszava szerint működött, az alkotmányos gyakorlatban mégis bizonyos helyet vívott ki magának. S így a mindennapi élet legfontosabb kormányzati ágának: a végrehajtóhatalomnak gyakorlása éppen az abszolutizmus virágkorában került át — szinte a szükségszerűség erejével — a kormánysszervek, tehát a bürokrácia kezébe.

A királyi hatalom igazi csorbitását azonban az úgynevezett alkotmányos kor hozta meg. Miután az 1790—91-i országgyűlésen immár a francia forradalom eszméinek hatására mondták ki a rendek Magyarország önálló és alkotmányos kormányzásának szabályait, a XIX. század diétáit az új kor új eszméi vezették a királyság elleni küzdelmükben. Az alkotmányos kor ideálja a korlátozott monarchia. Az uralkodó személyében felelőtlen, de minden aktusa a felelős miniszter ellenjegyzéséhez van kötve. A törvényhozásban megtartja a Werbőczy korában kialakult jogkörét, az igazságszolgáltatásban azonban régi személyes bíraskodásából egyedül a kegyelmezés joga marad meg, a közigazgatást pedig az általános irányítás (a kormány kinevezése, elbocsátása, hivatalszervezés, felügyelet) és egyes funkciók kivételével (haderő vezetése, nemzetközi szerződések, főkegyúri jog, nemesség, címek, kitüntetések adományozása) felszívják a központi kormány és törvényhatóságok. Az 1848:3. tc. tehát nemcsak a felelős minisztérium nyugati gondolatát valósította meg hazánkban, hanem egyúttal a királyi hatalom terjedelmét is korlátozta. Végrehajtására természetesen csak a kiegyezés után került sor.

Az elmúlt évszázad tehát a „rex regnat, sed non gubernat” elvének megfelelően megcsonkított, ősi tartalmából kivetkőztetett királyi hatalmat hagyott reánk örökségül. Amikor azután az első világháború és a forradalom következtében a főhatalom gyakorlásáról gondoskodni kellett, az 1920-i törvényhozás (a nemzetgyűlés) a királyság államformájának elvi fenntartása mellett erősen korlátozott hatáskörű, felelős kormányzót választott. Jogai, melyek elmaradtak az annakidején Hunyadi Jánosnak biztosítottak mögött, s a feleletre vonás lehetősége, mely a köztársasági elnökökhöz közelítette helyzetét, még inkább megváltoztatták a hatalmi egyensúlynak a Hármaskönyvben kifejezésre jutott állapotát. Az 1920:I. tc. immár nyíltan megvallotta, hogy az állami szuverénitás egyedül a nemzetgyűlést illeti, s ez külsőleg is megnyilatkozott a kormányzó-nak a törvények kihirdetésére (nem szentesítésére!) vonatkozó kötelességében. Az a sajátos helyzet következett tehát be, hogy a régi királyi hatalom szinte teljes egészében átment az ország képviselőinek kezébe, egyes jogosítványait pedig (főkegyúri jog, ne-

messég adományozása) egyáltalán nem lehetett, s ma sem lehet gyakorolni.

A kormányzói hatáskör megállapítása óta eltelt negyedszázad világalosan mutatja, hogy egészséges államélet nem lehetséges az uralkodó hatalmának megfelelő szilárdsága nélkül. Az első világháború után érvényesült erős demokratikus irányzatot mindjobban kiszorította a tekintélyi kormányzás elve, személyi szempontból pedig Horthy Miklós kormányzó tekintélye rendkívüli módon megnövekedett. Már 1920-tól kezdve sorozatos intézkedések (1933, 1937) bővítették ki az eredetileg szűkre szabott kormányzói jogkört, úgy, hogy ma már az említett két jogosítvány hiányán kívül úgyszólván csak a törvényhozás körül gyakorolható jogokban van lényeges különbség király és kormányzó között (kétszeri visszaküldés után a két ház együttes akaratát kifejező törvényt kihirdetni kötelek). Az egyes részletekben való kiterjesztésnél elvi szempontból fontosabb, hogy az 1937:19. tc. megszüntette a felelősségre vonás lehetőségét s ezzel véget vetett az alkotmánytörténetünkben ismeretlen felelős államfői méltóságnak is.

Az elmondottak talán nem adnak elég alapot annak megállapítására, hogy a magyar ember általában milyen uralkodói hatalmat tud elképzelni, milyenre tud tisztelettel feltekinteni. Annyi azonban bizonyos, hogy alkotmányunk ezer évének túlnyomó részében nagyobb volt a királyi jogköre, mint az alkotmányosnak nevezett korszakban, tehát az utolsó évszázadban. Hazánk is részese volt annak az európai fejlődésnek, mely az eredetileg csak erkölcsi korlátokat ismerő, mitikus magasságokban lebegő királyságot egyre jobban kiüresítette s ezzel az államok nagy részében feleslegessé tette. Valóban, a tartalmukat vesztett intézmények megérették az eltörlésre. Ám a magyar alkotmánytörténetben megnyilatkozó erős ragaszkodás a király személyéhez és a királyság intézményéhez arra enged következtetni, hogy a logikailag következő utolsó lépést jogunk aligha fogja megtenni, hanem inkább megerősíti az államfőnek egykor oly dicsőséges státusát.

A RENDI ÁLLAM KIALAKULÁSÁNAK többévszázados korszaka nem mult el anélkül, hogy alkotmányunknak értékes örökséget ne hagyott volna hátra. A Werbőczy-kori kompromisszum két tényezője: királyi hatalam és nemzeti képviselő közül a második ebben az időben fejlődött ki és nőtt naggyá. Már mondtuk, hogy azok a híradások, melyek az ősidők nemzetgyűléseiről szólnak, nem megbízhatók, mert saját koruk törekvéseit tükröztetik vissza. De az tény, hogy a pusztaszeri erdőben nem volt jogrendező gyűlés és hogy a népfőlség elvét honfoglaló őseink nem ismerték, nem zárja ki valamilyen tanácskozás szokását. A tanácsot ajánlja a herceg figyelmébe az Intelmek papi szerzője; Freisingi Ottó azt írja rólunk, hogy semmibe sem kezdünk beható megbeszélés nélkül; Anonymus pedig a honfoglaló magyarok minden elhatározását „inito consilio“ hozatja meg. A magyar mindig tanácskozó nép volt.

Természetesen a szigorú rangviszonyok szerint tagozott fogláló társadalomban nem demokratikus, általános gyülekezetre kell gon-

dolnunk. Mint még a középkorban is a tekintélyre és tudásra nagyobb párt döntötte el a vitás kérdést s nem a pusztaszámszerű többség, úgy a honfoglalók között sem lehetett olyan nemzetgyűlés, mint a korai XVI. század tömeges, zavargó nemesi gyűlései vagy székely congregatiói. A fejedelemnek természetes tanácsadói a törzsfők, a társadalom gyökeres átalakulásakor pedig a tanács természetesen lesz az ország nagyjainak: püspököknek, ispánoknak, előkelőknek gyülekezetévé. Még Szent István és utódai azt hívnak meg tanácsukba, akit akarnak s akkor kérdezik meg a testületet, amikor jönnek látják; a XII. század végén azonban már az a közfelfogás, hogy a nagy fogláló nemzetségeket a király nem zárhatja ki tanácsából. Ennek a nézetnek ad hangot Anonymus a vérszerződés 2. pontjában. A további fejlődésben pedig a tanács azoknak a gyülekezetévé válik, akik méltóság és vagyon címén az ország természetes vezetői: a főpapok, a főméltóságok és a báróknak nevezett nagybirtokosok.

Ebből a főrangú tanácsból alakul ki a későbbi országgyűlés felsőtáblája. A gyűlés súlypontja azonban a másik házon van. Ezt a Székesfehérvárt tartott törvénynapokból származtatják; az uralkodó évenként egyszer, Szent István napján, ünnepélyes keretek között szolgáltatott rajtuk igazságot. Minthogy ilyenkor a perlekedők nagy sokasága jöhetett össze, természetesen kívánták már 1222-ben az Aranybulla kivívói, hogy minden évben megtartsák és hogy minden serviens megjelenhessen rajta. A középkorban a bíraskodás volt az állami igazgatás legjelentősebb feladata s fontos közügyek is per formájában jutottak elintézéshez; így természetesen alakultak át a jogszolgáltatásra hivatott gyülekezetek politikai forummá. Az 1267-ben kiadott „harmadik Aranybulla” már egyenként két-három nemes részvételét kívánja meg a törvénynapon, a század végén pedig már egészen modern formában s modern követelésekkel jelenik meg az országgyűlés. 1298-ban például az összejött köznemesség (főpapi vezetés alatt) határozottan kimondja, hogy tárgyalásaiból kizárja az ország báróit, tehát a tanácsot, viszont magának követeli a tanácsosok felelősségre vonásának jogát. A magyar kétkamarás rendszernek ez a kezdetleges próbálkozás az őse.

A XIII. század óta az országgyűlés története az általános rendi fejlődésnek megfelelő hullámvonalban halad tovább. Háttérbe szorul az első Anjouk alatt, erőre kap Mária korában, Zsigmondnál „az ország egyetemességét képviseli”, Alberttel egyenrangú félként tárgyal. S közben kebelén belül is súlyos harcokat vívnak főpapság, főnemesség és köznemesség. A népes nemesi rend arra törekszik, hogy ne csak a diéta rövid hetein legyen beleszólása a közügyekbe, hanem a mindennapi igazgatást is irányíthassa, legalább a tanácsba választott nemesek és a tanácsosok számoltatása útján. A nagybirtokosok pedig görcsösen ragaszkodnak a hatalomhoz, mely rendszerint a kezükben is marad. A főrendű társadalom túlsúlya, az alsóbb nemességnek velük szemben fennálló függő viszonya alapján (famiárisok) Hóman Bálint a nagybirtok uralmával, Mályusz Elemér egyenesen a magyar hűbériség kifejezéssel jellemezte a kort.

Az országgyűlés kebelében is dúló rendi küzdelmeket vaskézzel

nyomja el Mátyás. Ha nemzeti képviseletünk a kialakuló rendiség korának öröksége, elsősorban Mátyás az örökhatározó. Tudatosan alapítja politikáját a gyűlésen képviselt köznemességre, megtárgyalta vele olyan kérdéseket is, melyeket eddig csak a tanács döntött el. Mint mondtuk, a széthúzó rendek kemény összefogásával megteremtí a rendi államot, melynek létrejötte külföldön is éppen a XV. század nagy uralkodóinak köszönhető. Országgyűlésünk is: külön tanácskozó főpapjaival és főnemeseivel, a megyék és városok képviseletét egyesítő alsótáblájával az ő uralkodása alatt kapja meg végső alakját szinte félévezredre. S ugyancsak ekkor szilárdul meg a rendi gyűlésnek a törvényhozásban való részvétele, melyet most már kiküszöbölni nem lehet. Werbőczy szentkorona-tanát az teszi lehetővé, hogy a rendi állam szerkezete Mátyás alatt teljesen kialakult.

A Mohácsot követő századok alatt országgyűlésünk mindvégig megőrzi azt a rendi jelleget, melyet a középkor végén öltött magára. A Jagellók tömeges diétái letűntek, a vármegyei követküldés gyakorlata végkép megszilárdult. S amikor 1608-ban az alkotmány legfőbb biztosítékaként törvénybe iktatják az országgyűlés összetételét, a szabályozás jellemzően nem abból indul ki, hogy kik foglalnak helyet a felsőtáblán és kik az alsótáblán, hanem az egyes rendek helyét jelöli ki. Ez a dekrétum világosan feltűnteti, hogy a mi diétánk a régi frank birodalom peremvidékén állandósult kétkamarás típushoz tartozik: a hivatás szerint tagozott társadalmi csoportokat vagy az méltóság alapján osztja szét a két házban. A papság nem egységes testület, mint pl. a francia rendi gyűléseken, hanem a püspökök a felsőtáblán, az apátok és prépostok az alsótáblán foglalnak helyet. A Werbőczy szerint egységes nemesség is megoszlik: a személyesen meghívott bárók a főrendek táblájának gerincét teszik, a megyénként hívott köznemesség követői pedig az alsótáblán dominálnak. Csak a polgárság nem jut be a felsőházba, s tulajdonképpen nem is a polgári rend, hanem a városok, mint közösségek jogosultak a követküldésre. Így a jobbagyság képviseletét nélkülöző alsótábla nálunk is „a közületek háza“, *tabula communitatum*, mint az angol House of Commons.

A rendiség kialakulásának kora örökségül hagyta az országgyűlést a hanyatlás idejére; ez viszont kifejlesztette, intézményessé tette hatáskörét és eljárását. A királyi javaslatok és a rendi sérelmek egymással vetélkedő tárgypontjain kezdve, az üzenetváltások, feliratok és leiratok útvesztőin át a hosszas tárgyalások árán megszövegezett articulásokig gördültek a megvitatásra szánt országos és magánügyek. A XIX. században már a kerületi ülések és a bizottsági tárgyalások gyakorlata is hagyománnyá lett. Mondhatjuk tehát, hogy a magyar parlamentarizmus a központi hatalom növekedése idején is fejlődött, formáiban differenciálódott. Csak egy volt idegen ettől a rendszertől: az alkotás. Nálunk nem volt *liberum veto*, mint a lengyel országos és tartományi gyűléseken; az egyes nemes nem akaszthatta meg a tárgyalások folytatását. De nem is volt erre szükség, mert az üdvös javaslatok ellenzéke mindig igen tekintélyesre növekedett. Az új kor követelményeit mindig az uralkodó ismerte fel és erőszakolta keresztül a rendi gyűléseken, ezzel azon-

ban a maga hatalmát kiterjesztette. A hanyatlás kora volt ez; a magyar parlamentarizmus megérett a reformra.

A reformat az 1848-i törvényhozás hajtotta végre, melynek vívmányait mindnyájan ismerjük. A XIX. században a parlament volt az alkotmányos élet legfőbb büszkesége, a fennálló jog megtartásának első garanciája. Érthető tehát, hogy a nyugati liberalizmus eszméitől áthatott reform-korszak régi rendi gyűlésünket teljesen a korszerű parlamentek képeire alakította át. Régen a törvények azt kívánták, hogy legalább harmadévenként üljön össze a diéta; most 48 szinte állandósította, évenkénti összehívását rendelte el. A király elnapolási és felosztatási jogát is szabályozta, a tárgyalásokat pedig a szélesebb nyilvánosság ellenőrzése alá helyezte, ideértve a sajtó nyilvánosságát is. Az országgyűlési hatáskör kibővült a miniszterek felelősségének és vád alá helyezésének szabályozásával. A miniszteri ellenjegyzés révén még az uralkodó aktusai is a parlamentnek felelős tényezők együttműködéséhez voltak kötve. De mindezeknél jelentősebb reform volt a népképviselőlet gondolata, mely az addig az alkotmány bástyáin, pontosabban a rendi államon kívül rekedt tömegeket is képviselőhez juttatta oly módon, hogy a megválasztottak nem egy megye vagy város követei többé, hanem az egész országnak reprezentánsai.

Rövid parlamenti élet után az abszolutizmus és provizórium megszakítása következett; 1866 óta azonban a nyugati módra szervezett magyar parlament állandó működésben van. Azóta a képviselőház a rendi országgyűléshez hasonlóan belső szervezetében, eljárásában sokat fejlődött; még a hatvanas-hetvenes években az angol parlamenti kormányrendszer felé fordult az érdeklődés, annak részleteit tanulmányozták államférfiaink, később azonban saját hagyományok is alakultak ki s lassan kötelezőkké lettek. Legjobb példája ennek, hogy az országgyűlési szólásszabadságot biztosító mertelmi jog alapja nem törvény, hanem a képviselőháznak egy 1867-ben hozott határozata s az ennek alapján kifejlődött gyakorlat. A felsőtábla viszont nehezen találta bele magát a megváltozott viszonyokba s még így is meglepően sokáig, jó félévszázadig ki tudta kerülni az átfogó reformot.

Az 1848-i törvényhozás ugyanis csak a követek tábláját szervezte át, a felsőtáblát nem érintette. Valamikor a királyi tanács tagjaiból állott ez a testület, s tagjai hivatal vagy meghívás címén tanácskoztak külön a nemességtől. Az újkorban a hivatali cím — már csak a közigazgatási szervezet teljes átalakulása miatt is — elhalványodott s a felsőtábla valóban a főrendek táblájává alakult. A XIX. század nagy változásai azonban a rendi elvet általában megtagadták, s a főrendiház létezése anakronizmussá vált. Mi címen helyezkedhetett szembe az egész nemzet képviselőjével egy olyan testület, melynek tagjai őseik érdemei, nagy vagyonuk vagy egyszerűen csak főrendi állásuk címén voltak tagjai a törvényhozásnak? A korszerű elemet csupán a katolikus és a keleti egyház főpapjai képviselték, kiket az új kor szellemében már nem a főúri rend tagjainak, hanem egyházmegyéik képviselőinek lehetett tekinteni. Ezen a helyzeten az 1885:7. tc. próbált változtatni. A protes-

táns egyházfők befogadásával, a címzetes püspökök kirekesztésével a vallásfelekezeteknek láthatóan nem rendi, hanem képviseleti alapon biztosított helyet a főrendiházban, a vagyoni cenzus bevezetésével pedig kizárta annak lehetőségét, hogy elszegényedett családok pusztán főnemesi címük alapján helyet foglaljanak a nagybirtok ősí fórumán. Ezenkívül enyhítette az alkotmány és a társadalom közötti ellentétet az a lehetőség, hogy a király főnemesi címek adományozásával és tagok kinevezésével a feltörekvő új „arisztokrácia“ tagjaival is felfrissíthette a főrendek házát. Az 1926-ban megvalósult vegyes összetételű felsőházat az 1885-i reform készítette elő.

Az alkotmányos korszak tehát megőrizte és bizonyos vonatkozásban korszerűvé tette a rendiség örökségét. Teljesen korszerű akkor lett volna, ha nem a régiektől maradt formákat, hanem az országgyűlés igazi tartalmát fejezi ki: a felsőtáblát a nemzet hivatal, méltóság és vagyon szerint vezető tényezőinek, az alsótáblát pedig a területi alapon szervezett nemzeti képviseletnek tartja fenn. Ezt az eszményt iparkodott megközelíteni a nemzetgyűlés az országgyűlés újjászervezésére vonatkozó törvényalkotásaival: az 1925:26. és 1926:22. törvényekkel. Az utóbbi a régi főrendiházat részben modern elvek szerint alakította át s így sajátosan vegyes alakulattá tette. Összetételében érvényesítette a rendi elvet azáltal, hogy a Habsburg-Lotharingiai ház nagykorú férfitagjait és a főnemesi családok vagyoni cenzus alapján jogosult nagykorú tagjainak választottait továbbra is meghagyta az új felsőházban. Az ősí hivatali elv jut kifejezésre az ország zászlósainak, a koronaöröknek, az ország főbíráinak, a koronaügyésznek, a honvédség legfőbb előljáróinak, a Magyar Nemzeti Bank és az Országos Társadalombiztosító Intézet elnökeinek tagságában. A bevett keresztény vallásfelekezetek főpapjai és főtisztviselői a történelmi egyházakat reprezentálják. A vármegyei és városi törvényhatóságoknak képviselőik arányában választott kiküldöttei a régi követküldési rendszer emlékét idézik fel, s az 1885-ben kimaradt főispánok helyébe lépnek. A társadalom kiváló elemeinek befogadását és az államfő befolyását biztosítják az újabban felemelt létszámú kinevezett tagok. Végül az érdekképviseleti elv félnék alkalmazásával is találkozunk, amennyiben tagokat választanak a felsőházba a mezőgazdasági, kereskedelmi és iparkamarák, a mérnöki, orvosi, ügyvédi és közjegyzői kamarák, a vitézi szervezet, az egyetemek és egyes főiskolák, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Nemzeti Múzeum és tőzsde; a kormányzó 2—2 tagot nevez ki a GYOSz és az OMGE jelöltjei közül.

Az 1926-i reform, melyet az 1937:27. tc. kiegészített a felsőház régi egyenjogúságának visszaállításával (a költségvetést kivéve), határozottan haladást jelentett és jól konzerválta a korai rendi korszak örökségét. Mégis túlzottak azok a magasztaló hangok, melyek szerint hazánk a hivatások képvisellete dolgában a korszerű törekvések zászlóvivője lett volna. Mint láttuk, az újonnan szervezett kamarában a foglalkozások reprezentánsai meglehetősen szerény számban foglalnak helyet s ami fontosabb, nem áll mögöttük a hivatás szerint kiépített nemzetszervezet, mely a hasonló külföldi pró-

bálokásokat jellemzi (pl. korporációk kamarája!). Nem érdektelen az sem, hogy az új háznak nem lehetett olyan nevet találni, mely összetételét és jellegét kifejezte volna; már nem főrendiház, de még nem is hivatásrendek vagy korporációk háza, hanem egyszerűen *felső-ház*, a sokkal találóbban megjelölt képviselőházhoz viszonyítva. Mindent összevéve, a konszolidáció korának jellegzetes alkotása ez.

Az országgyűlés másik házának fejlődésében főleg a választójog kérdése ragadja meg figyelmünket, ez azonban már átvezet a harmadik nagy alkotó kor: a XIX. század „hőskorának“ örökségéhez. A hanyatló rendiség alkotmányos szempontból nem hagyott ránk jelentős örökséget; láttuk, hogyan gazdálkodott azokkal a javakkal, melyeket az elődöktől vett át. A közigazgatás terén annál többet köszönhetünk ennek a négyszáz évnek. A központi adminisztrációban kiépült az újkori hivatalszervezet, a Habsburgok igazgatási reformjainak európai keretében; ők hajtották végre azt, amit Mátyás olyan zseniális előrelátással kezdett meg. A vidéken pedig megizmosodott, teljesen megszilárdult a kialakuló rendiségnek az országgyűlés mellett legjelentősebb eredménye: a nemesi vármegye. Most nemcsak azért mellőzzük tárgyalását, mert tanulmányunk keretei nem engedik meg, hanem főleg azért, mert a multszázadi alkotmánytörténettel szemben, a nemesi megyének jelentőségét nem közjogi, hanem közigazgatási téren látjuk. Minden bizonynyal maradandóbb érdeme a megyének a szakszerű adminisztráció lassú, alig észrevehető munkával történő kiépítése annál a szerepnél, melyet kritikus esetekben mint „az alkotmány védőbástyája“ vitt.

A MAGYAR REFORMKOR, mint már láttuk, számos új intézményt hagyott ránk örökségül. A felelős minisztérium, a népképviselői országgyűlés, a vallás, a tanítás, a sajtó szabadsága mind jelentős újítások, a XIX. századi Európa nagy vívmányai. De talán minden reformnál nagyobb annak a gondolatnak a diadalra juttatása, hogy az alkotmány nemcsak egyes kiváltságos rétegek (rendek) sajátja, hanem az egész nemzeté. Ezt fejezte ki az úrbíriség eltörlése, a közteherviselés, a törvény előtti egyenlőség szabályozása. Hogy ez az örökség milyen kincsünk, azt csak az előzményekből láthatjuk igazán.

Amikor közjogi íróknál történeti alkotmányról van szó, rendszerint nem gondolják meg, hogy egy nemzetnek az alkotmánya nem áll készen már a nemzet születésénél. Ha az alkotmányt jogfilozófiai értelemben a többi jogszabályok alapnormájának tekintjük, akkor minden uralomban megtalálhatjuk legalább ilyen alakban: Az uralkodó akarata törvény. Ha azonban az európai fejlődés során kialakult értelmet nézzük, akkor csak ott ismerjük fel létezését, ahol a társadalom egyes csoportjai a hatalommal szemben jogokat biztosítottak maguknak s ezeknek megtartására az uralkodót is kötelezték. Így az alkotmány tulajdonképpen a rendiséggel születik meg. Honfoglaló őseink népi közösségében (mert államnak még nem nevezhetjük) a vezér karizmatikus elhivatottságon alapuló korlátlan hatalma volt irányadó. Az Árpádkor első századaiban pedig, mint láttuk, az erkölcsi korlátokat ismerő keresztény király-

ság a társadalmat csak egyéneiben építette bele a királyi familiába, de jogokat még nem biztosított számára. Állam, nemzet és alkotmány csak a rendiség kialakulásával együtt jönnek létre. A XIII. század előtt ennek a háromnak a király, ország és királyi akarat fogalmai felelnek meg.

A főpapság, az előkelők, majd a királyi szerviensek, tehát a későbbi nemesek önállósága, az írás nagyobb megbecsülése *privilegiumok* kiadására vezetnek. 1222-ben az előkelő nobilisok és a szerviensek jogait biztosítja az Aranybulla, míg az egyháziak külön kiváltságlevelet kapnak. De ezektől a rendi alkotmányoktól még hosszú út vezet az ország alkotmányáig. Ezt az utat elsősorban a nemesség teszi meg. A XIII. század kisebb szerviensi csoportjából más rétegek felszívásával, a nemesi megyék kohójában kialakul a köznemesség, s a régi előkelő réteg nobilis nevét is megszerzi. A névvel együtt kisajátítja az Aranybullában annak biztosított kiváltságokat is, elsősorban az ellenállási jogot. 1351-ben már megújítja a királlyal a fontos okmányt, s azóta még számos uralkodóval kiadatja, mint a nemesség egyre becsesebb privilegiumát. Mikor a papságot Zsigmond egyházpolitikája elszakítja Róma közvetlen felsőssége alól, a köznemességet pedig Mátyás törekvései egyre inkább egyenlővé teszik a főnemességgel, a *nemes* megjelölés kezd kiterjedni főpapra, főúrra és köznemesre egyaránt. Werbőczy már így használja, s ezzel az egész országnak nemesi színezetet ad. A tárnokházban őrzött kiváltságleveleket, elsősorban az Aranybullát, az ország kiváltsága: *privilegium commune regni* névvel illetik. Ez a *privilegium regni* a magyarság kiváltságos részének alkotmánya.

Szerencsésebb államokban a rendi ország kialakulását a nemzeti abszolutizmus követte, mely a merevvé váló kereteket kitágította, a polgári és paraszti elemeknek is utat nyitott a közéletbe. Nálunk éppen az idegen abszolutizmus elleni védekezés tette olyan kényessé a rendeket kiváltságaikra. Míg a középkorban a birtok megszerzésével előbb-utóbb a nemesek sorába is emelkedett valaki, most a királyi kúria gyakorlata kimondotta minden nem-nemes egyén és közület birtokképtelenségét. Míg Szent István törvényében a szolga is ispáni megbízást kaphatott, most a nem-nemeseket teljesen kizárták minden hivatalból. A rendi választófalak annál merevőbbek lettek, minél inkább elvesztették értelmüket.

Igy érthetjük meg a reformkor legjobbjainak küzdelmét a régi intézmények ellen. Széchenyi lángszavakkal ostorozta azt az alkotmányt, mely kilencmillió jobbagyot a kiskorúak színvonalára süllyesztett. S a küzdelemnek eredménye olyan közjogi rendszer lett, mely a magyar történelemben először minden országlakost magába fogadott. Az 1848-i decretum az egész nemzet első alkotmánya. Azóta a fejlődés legfőbb problémája: mennyire sikerül az elvet valósággá tenni, a nemzet minél több tagját valóban részesévé tenni az eleven közéletnek. A választójog fejlődése, mely különösen a XX. században volt igen mozgalmas, ezt a kérdést iparkodott megoldani. 1938-ban eljutottunk végre a titkos választójoghoz, de tisztában kell lennünk azzal, hogy a politikai jogok megfelelő köznevelés és társadalmi műveltség nélkül mit sem érnek. Negyvennyolc nagy örök-

ségét nekünk kell valósággá tennünk azáltal, hogy a honpolgári jogegyenlőség szociális és kulturális alapjait megteremtjük.

Mit mond tehát a történelem alkotmányunk magyarságát illetően? Miben foglalhatjuk össze a fejlődés tanulságait? Azt hiszem, az elmondottakból világosan kitűnik, hogy a mai alkotmány valóban *történeti*, a legrégebb koroktól kezdve a XIX. századig minden évszázad új elemekkel bővítette. El lehetne képzelni egy olyan közjogi rendszert, amelyet a törvényhozó egyszeri akaratnyilvánítása a multtal való kapcsolat mellőzésével léptetne életbe; ennek magyarsága már igen kétséges lenne s csak az idő döntené el, összefor-e a nemzet életével, vagy sem. A „történeti alkotmány“ megjelölés tehát a mai közjogi rendnek a magyar multtal való kapcsolatára, sok más intézményünknel mélyebb magyarságára utal.

Ha azonban ez a tanulság inkább a multban beváltak megőrzésére, konzervatív magatartásra int, a másik tanulság éppen az örök *változást* idézi emlékeztünkbe. A bevezetésben említett cikkünk már hivatkozott Széchenyire, aki műveletlennak mondotta a „nyolc századon keresztül mozdulatlan“ alkotmány hirdetőit. Ha az imént azt mondtuk: minden évszázadból maradt valami örökségünk a közjogi szabályozás terén, most azt emeljük ki: egyetlen kor sem adta át úgy az alkotmányt a következőnek, ahogyan átvette. A fejlődést nem lehetett és nem is lehet megállítani. De nagy a felelősség az újat alkotókon; a multból esetleg kiolvashatják a tilalmat: *ezt ne tedd*, de a hagyomány már nem mondja nekik: *ezt tedd!* Amint az elmúlt korokban a magyar társadalom mindenkori állapota és politikai gondolkodása szabta meg a teendőket, úgy most is ezekhez kell alkalmazkodniok. Ha így, magyar ésszel és magyarok számára alkotnak, büszkén mondhatják a nagy tettek százéves fordulóján közöttünk járó szellemóriásoknak, hogy jól sáfárkodtak drága örökségükkel.

BÓNIS GYÖRGY

Jegyzet. Az elmondottakat készülő nagyobb munkánkban bővebben is ki fogjuk fejteni. Addig is a következő tanulmányainkra utalunk: a magyar jog nemzeti jellegére Magyar törvény — magyar lélek, Hítel, 1942. 410—421, hozzá Mester Miklós és Bartha Ignác orszgy. képviselők felszólalásai a képviselőház 1942. őszi költségvetési vitájában: Képviselőházi Értesítő, 1942. 240., 478. l. A középkori alkotmányfejlődésre A személyes királyság kora (Illés-Emlékkönyv, Budapest 1942. 93—103.), Hagyomány és haladás az erdélyi jog fejlődésében, az Erdélyi Múzeum-Egyesület beszercei vándorgyűlésének (1943) sajtó alatt lévő Emlékkönyvében. Az újkori országgyűlések íchetetlenségének példáját részletezzük: A bírósági szervezet megújítása III. Károly korában, Budapest, 1935. c. könyvünkben. Az alkotmány túlzott magasztalása ellen szóltunk ez év februárjában Egyed István: A mi alkotmányunk c. munkájáról írott bírálatunkban, Századok, 1944. 4—6. sz. — A társadalom- és alkotmányfejlődésre nézve alapvetőek Deér József: Heidnische und Christliche in der altungarischen Monarchie, Szeged, 1934., és Pogány magyarság — keresztény magyarság, Budapest, 1938; Váczy Péter: Die erste Epoche des ungarischen Königtums, Pécs 1935., és főként Mályusz Elemér: A patrimonialis királyság, a karizmatikus királyság (Társadalomtudomány 1933., 1934.), Die Entwicklung der Stände im mittelalterlichen Ungarn (L'organisation corporative III. Louvain 1939. 13. sk.). A magyar társadalom a Hunyadiak korában (Mátyás király-émlékkönyv, I. Budapest 1940., 309—434.) és A magyar

köznemesség kialakulása (Századok 1942.) c. munkái. A koronatanra *Eckhart Ferenc*: A szentkorona-eszme története, Budapest 1941., az országgyűlésre tőle: La diète corporative hongroise (L'organisation corporative III. 211—224). A kormányzó jogkörére nézve tanulságosak *Gábor Gyula* fejtegetései: A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban, Budapest, é. n. A nemzetfogalom késői megjelenésére *Deér József*: Közösségérzés és nemzetiudat a XI—XII. századi Magyarországon (Bécsi MTI. Évkönyve 1934., 93—111.). Az újkori alkotmányfejlődésre nézve az általános történelmi munkák voltak vezetőink, az értékelésre nézve különösen *Wellmann Imre*: Barokk és felvilágosodás, Magyar Művelődéstörténet IV. Budapest é. n. 5—107. A tételes jog ismeretetésénél a törvényeken kívül segítségünkre volt *Egyed István* id. műve és *Csekey István*: Magyarország alkotmánya, Budapest 1943. c. munkája. Végül meg kell jegyeznünk, hogy a törvéncikkek számozásánál az arab jegyek nem csak praktikusabbak, de a régi hagyomány is mellettük szól; csak a XIX. század elején jött divatba a római számozás.