

ÁLLAMTUDOMÁNYI
KLASSZIKUSOK

Egyed István

A MI ALKOTMÁNYUNK



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Egyed István

A MI ALKOTMÁNYUNK

ÁLLAMTUDOMÁNYI KLASSZIKUSOK

Sorozatszerkesztő:
Pátyi András

Egyed István

A MI ALKOTMÁNYUNK



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

BUDAPEST, 2024

A könyv a Nemzeti Közszeroláati Egyetem megbízásából jelent meg.

A 2016-os kiadás változatlan utánnyomása.

© A kiadó, 2016
© Egyed István, 1943

Egyed István jogutódainak felkutatása nem vezetett eredményre, ezért a mű bejelentésre került a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala által vezetett árva művek nyilvántartásába.
A kiadó továbbra is várja a jogutódok jelentkezését.

A könyv a Magyar Szemle Társaság 1943-as kiadása alapján készült.

Kiadja a Nemzeti Közszeroláati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu
Felelős szerkesztő: Inzsöl Kata
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

DOI: <https://doi.org/10.36250/00287>

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.
Felelős vezető: Orgován Katalin vezérigazgató

ISBN 978-963-653-125-6 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-126-3 (ePDF)
ISSN 2498-7522

Minden jog védve.

AZ OLVASÓHOZ!

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem egyik fő törekvése, hogy méltó módon emlékezzék meg az államtudomány, a jogtudományok, a közigazgatással foglalkozó tudományok hazai nagyjairól. A megemlékezés jegyében és szellemében a nemzeti közadakozásból 180 esztendeje fölépített Ludovika főépületében állítottunk emléktáblát és neveztünk el termet a magyar közjogtudomány meghatározó alakjáról, Lőrincz Lajos professzor úrról, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagjáról, az NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar jogelőd intézményének professzoráról. Hasonló cél vezetett bennünket akkor is, amikor Egyed Istvánnak állítottunk emléket. A 130 esztendeje született és fél évszázaddal ezelőtt elhunyt közigazgatási és alkotmányjogász professzor személyének – ahogy korábban Lőrincz professzornak is – emlékévet hirdetett *University of*, alakját pedig külön kiállítás idézte fel.

Egy tudósna mégis leginkább úgy állíthatunk méltó emléket, ha gondolatait, nézeteit, eredményeit megismerhetővé tesszük, meg is ismerjük, értékeljük és használjuk. Sem emléktábla, sem kiállítás, még egy rendkívül színvonalas konferencia sem pótolhatja azt a hatást, amelyet azzal érhetünk el, ha a mai kutatók és hallgatók nemzedéke is kezébe veszi, veheti az általunk nagyra becsült tudós művét, műveit, és újra használni, értékelni és érteni kezdi az abban írt gondolatokat.

Elvesztett, elvett évtizedeket, elvett vagy megtört életeket nem adhat vissza egy újra kiadott könyv, de mutathatja a szellem, a hagyomány,

a tudás és a tudomány erejét az elnyomás és az idő felett. A magyar tudomány művelőinek rendkívüli teljesítménye előtt tisztelgünk azzal, hogy újra az olvasó kezébe adjuk Egyed István *A mi alkotmányunk* című, 1943-ban megjelent művét, reprint változatban. A mű kiadásával *Államtudományi Klasszikusok* címmel sorozatot indítunk, amelynek tehát első darabját tartja kezében a Tisztelt Olvasó. A sorozat – reményeim szerint – méltó módon egészíti ki a Magyar Zoltán professzor teljes életművének kritikai kiadását megvalósító munkánkat, amelynek első kötete eljutott már olvasóihoz, s a második is hamarosan megjelenik.

Talán szokatlannak tűnik, de mégis helyénvalónak tartom, hogy rövid névelemzéssel, azon belül is a vezetéknev jelentésének boncolgatásával indítsam e kötet bevezetőjét, s tisztelegjek ezáltal a tudós, egyetemi tanár életműve előtt. Nevünket ugyanis kapjuk, nem mi választjuk. A vezetéknevet távolabbi felmenőinktől, a keresztnévet szüleinktől. A névvel egyszerre hordozzuk örökségünket, őseink sorsát és a magunk sorsának előjeleit. *Nomen est omen* – a név előjel.

Az ógörög *aigisz*, a latin *aegis* szó lenyúzott kecskebőrt jelent. *Kronosz* isten bátor gyermekének – akit anyja leleménye folytán apja nem tudott felfalni (helyette egy bepólyált követ nyelt le) –, vagyis *Zeusz*nak egy pajzs volt a hatalmi jelvénye. A pajzsot *Héphaisztosz*, a tűz és a kovácsok istene készítette neki és ijesztő alakokkal, például gorgófővel díszítette, amelyek pusztá látványa is kővé dermedtette a rá nézőket. A pajzs még a villámcsapásnak is ellenállt, és a jószívű isten gyakran kölcsön is adta ezt kedvenc lányának, *Pallas Athéné*nek, akit többek között *Árész* kardjától is megóvott. Nos hát, ezt a villámcsapás, tűz és kard ellen is hatékonyan védelmező pajzsot – kecskebőr bevonata miatt – *égisnek* hívták.

A szóból származik a *pajzhordozó* név: *Aigidosz*, latinosan *Aegidius*. Ez a szó a gyökere a magyar *Egyed* névnek, amely nemcsak vezetéknevként, hanem keresztnévként is használatos. Egyed tehát pajzhordozó, védelmező. Illik-e, illetve ez a vezetéknev Egyed Istvánhoz? Meggyőződéseim szerint igen.

Egyed István meg nem alkotó, mélyenszántóan gondolkodó jogtudós volt, aki egyaránt művelte az alkotmányjog – korabeli szóhasználattal: a magyar közjog – tudományát és a közigazgatási jog stúdiumát is.

Egyszerre értője, tanítója és kutatója a történeti alkotmányosság, a helyi önkormányzatok és az elkülönült közigazgatási bíráskodás tanának, mint ahogy a közigazgatás különös részterületein belül jeles ismerője az iparjognak és az iparigazgatásnak. Azonban nemcsak az elmélet, a gyakorlat embere is volt: ítélőtáblai bíró, kodifikátorként pedig jeles közjogi törvények alkotója a felsőházi reform és a választási bíráskodás terén.

Egyed István, Tómcsonyi Móriccal, Csékey Istvánval, Molnár Kálmánnal és Ereky Istvánval együtt a Horthy-korszak vezető jogászainak egyike volt a magyar jogtudomány aranykorában. Az 1920 és 1945 közötti időszakot a legnagyobb nevek fémjelzik: a büntetőjogban Angyal Pál és Finkely Ferenc, a magánjogban Grosschmid Béni és Szladits Károly, a polgári eljárásjogban Magyary Géza és Plósz Sándor, a közigazgatási jogban és közigazgatásban Concha Győző és Magyary Zoltán, a római jogban pedig Marton Géza a legjelesebb.

Egyed István, túl azon, hogy 1912 és 1947 között, három és fél évtized alatt összesen 180 publikáció, ezen belül tíznél több monográfia szerzője, számos tekintetben új utakat mutat. Az 1943-ban megjelent *A mi alkotmányunk* címet viselő monográfiájának legfőbb értéke – a tétéles jog sokak által ismertett anyagán túl – a magyar történeti alkotmány szellemiségének bemutatásában áll. Feltárja a magyar történeti alkotmány önálló fejlődési útját, amely a magyar nemzeti lélek alkotása, a nemzeti szellemi kultúra ékes bizonyítéka, a magyar fennmaradás záloga. Másik kulcsszava a jogfolytonosság, szemben 1918 és 1919 polgári radikalizmusával és bolsevik irányával. A „külföldi diktatúrák irányzatok” ellenében határozza meg a magyar közjogi gondolkodás három pilléréként az ősi alkotmányt, a közszabadságot és a nemzeti önkormányzatot.

A kezünkben tartott kötet fontos tétéleket fogalmaz meg a jogállamról is: „A jogállam elnevezést az olyan államra lehet alkalmazni, amelyben a jog uralkodik. Tehát nem az államfő, az egyes osztályok vagy hatóságok önkénye vagy szeszélye irányítja az állam és közegei magatartását, hanem kizárólag a törvényekben és más törvényes jogszabályokban kifejezett államakarat. A jogszabály az a zsinórmérték, amelyhez minden cselekvést mérnek, s amelynek érvényesülését feltétle-

nül biztosítják. A jogállamban az egyesek jogai pontosan meg vannak állapítva, a hatóságok hatásköre világosan el van határolva.” A jogállamot háttérbe szorító, akkor modernnek mondott felfogást, amely minden elé a sikert (ma azt mondanánk: eredményességet) állítja, amelyet sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem korlátoznak, „a diktatúrák tetszetős, de megtévesztő és helytelen érvelése”-ként minősíti. Mindezt tehát 1943-ban írta, adta és adhatta ki a magyar közjog termékeny és méltán elismert professzora. Az államfői hatalomról, vagy éppen egy osztály hatalmának jog általi korlátozottságáról írni abban a vészterhes időben (amikor az ő szavai szerint „ordas eszmék” terjednek), amelyben két rivális diktatúra uralta az európai kontinenst, mely emberi és jogászai meggyőződésről és bátorságról tanúskodik. Egyed István nemcsak könyvekben és tanulmányokban gazdag közjogász professzori életpályája, hanem a jogállamba és az alkotmányosságba vetett hite okán is megérdemli, hogy emlékezzünk rá. Egyed István meg nem alkuvó, mélyenszántóan gondolkodó jogtudós volt, abban az értelemben, ahogy azt a kötet egyik legfontosabb sora hangsúlyozza: „A jogérzet minden emberrel együtt születik, s csak a jogok tisztelete képes fenntartani a társadalmat.”

Mindezzel szemben ott áll az Egyed által megélt másik súlyos fordulat, 1948/49, amely a korábbi magyar jogászprofesszori és akadémikus elit teljes körének elhallgattatását és eltávolíttatását jelentette, hogy helyükbe az új rend jogművelői kerülhessenek. Így oktrojáltak a magyar történeti alkotmány helyébe oroszból fordított „papírosalkotmányt”, a magyar nemzeti helyi önkormányzat helyébe sztálinista bolsevik tanácsrendszert, a jogállamiság helyébe szocialista törvényességet, az 1946. évi I. törvénnyel elismert emberi jogok védelmére törekvő közigazgatási bíraskodás helyére annak teljes hiányát. Ekkorra már csak emlék az Egyed által 1927-ben *Közjogi alapismeretek* című könyvében írott mondat: „A magyar nemzet egyike a világ legalkotmányosabb érzelmű nemzeteinek, és sajátos módon a kontinensen legelőször kereste az alkotmányosság biztosítékait.” De nemcsak ez a gondolat vált eltörlésre szánt emlékké, hanem szerzőjének őszinte és a hitben támaszt találó hazaszeretete is. A múltat végképp eltörölni igyekvő bolsevik kommunista rendszer az alkotmányos értékek, a népet valóban szolgálni igyekvő közigazgatás és a szabad gondolat s vélemény

(amelynek körébe vonható a tudományos gondolkodás és a művek megalkotása is) nyomait is igyekszik eltiúntetni.

Egyed 1947-ben az utolsók között – Csizmadia Andor, Karcsey Sándor és Szontagh Vilmos mellett – publikált még tankönyvet a magyar közigazgatási jogról, *A magyar közigazgatási jog alaptanai* címmel. 1949 után egészen 1966-ig, éppen Egyed professzor haláláig kell várni az első államigazgatási jogi általános részi tankönyv megszületéséig. A kor körülményei között nem sok megbecsülésre számíthatott az a professzor, aki egy ideig a Szent István Társulat elnöke is volt, s aki monográfiák sorát adta a magyar közjogtudománynak. Éppen ezért a mi feladatunk helyretolni a kizöként idót. Az elhallgattatott nagy tudósok, így Egyed emlékét is akkor őrizhetjük meg igazán, ha – amint arra már utaltam – műveiket újra olvasni, idézni és használni, azaz érteni kezdjük. Nem könnyű feladat ez, évtizedekkel ezelőtti gondolatokat és érveléseket kell megértenünk és értő módon feldolgoznunk. Tudóshoz, a tudomány művelőjéhez méltó küldetés. Nem csupán arra gondolok, ami Magyary Zoltánnal történik, hogy egyfajta késői elismerésként lassan már mindenhez tőle idéznek egy-egy gondolatot, akár illik az oda, akár nem, hiszen Magyary professzor legalább legendává, toposszá és egy kicsit hőssé is válhatott. Egyed István szavai és gondolatai kevésbé ismertek, ahogyan művei is olykor csekély vagy éppen csak egy-egy példányban érhetők el. Ezért alapvető hivatásunk, hogy legfontosabb gondolatait újra olvashatóvá tegyük.

Lectori salutem!

Patyi András
egyetemi tanár, rektor,
sorozatszerkesztő

ELŐSZÓ

AKI KEZÉBE veszi ezt a könyvet, abban hiába keresi a magyar alkotmány tételeinek rendszeres és kimerítő ismeretét. A szerző ennek a műnek megírásánál és közrebocsátásánál nem ezt a feladatot tartotta szem előtt. A magyar alkotmány tételeinek rendszeres és kimerítő feldolgozása a közjogi kézikönyvek feladata; bár a világháború után a magyar közjogi irodalom termése jelentékenyen megfogyatkozott, azért vannak olyan kézikönyvek, amelyek a szükséges tételes jogi tájékoztatást részletesen vagy vázlatosan megadhatják.

Ez a könyv új feladat betöltésére hivatott. A magyar alkotmányt nem annyira tételes rendelkezéseiben, mint szellemében, jelentőségének és jellegzetes vonásainak feltárásával kívánja az olvasó elé állítani; tehát elsősorban nem joganyagot ad, de az alkotmányban a nemzet lelkét keresi, a nemzeti jellemet vizsgálja. Célja kimutatni, hogy ez az alkotmány több tekintetben különálló történeti fejlődés eredménye, a magyar nemzeti lélek hatalmas alkotása, a nemzeti kultúra értékes bizonyítéka; kimutatni, hogy a magyar alkotmány különleges helyet foglal el az alkotmányok rendszerében.

Ez a könyv tehát nem annyira ismerteti, mint jellemzi a magyar alkotmányt. A szerző úgy érzi, hogy erre a jellemzésre feltétlenül szükség van. Egyrészt ki kell egészíteni és így öntuda-

tosabbá tenni a közjogi kézikönyvek által nyújtott tételes jogi ismereteket; másrészt azok részére is, akik hivatásuknál fogva a tételes közjogi ismeretek híján vannak, meg kell könnyíteni a magyar alkotmány szellemének az átérzését. Mert ha nem is minden állampolgár ismeri és ismerheti a magyar közjog egész anyagát, minden művelt és öntudatos magyar állampolgárnak fogalmának kell lennie az alkotmány szerepéről és jelentőségéről, a magyar alkotmány szelleméről és értékéről. Ez az állampolgári műveltség és öntudat értékmérője.

A jelen könyvben az olvasó főleg azon közjogi kérdésekre talál választ, amelyeknél nem annyira a tételes jogszabályok írott betűje, de a történeti fejlődés útmutatása, az alkotmányfejlődés jellege döntő jelentőségű. A magyar alkotmánynak a pillanatnyi változásoktól független örök érvényű elveire kívánjuk a figyelmet felhívni és ezzel reámutatni a jogfolytonosság nagy szerepére, a tételek között fennálló összefüggésre, a külföldi fejlődéstől való eltérésre. Különös figyelmet fordítunk természetesen az új külföldi eszmékre, a divatos új áramlatokra, hogy kimutassuk, hogy közülük melyik egyeztethető alkotmányunk szellemével s melyik van vele ellentétben.

A magyar nemzet mindig híres volt közjogi érzékéről. Ezeréves törvénytárának hatalmas kötetei mindennél beszédesebb bizonyítékai annak a különleges alkotmányos szellemnek, amely ily mértékben nagyon kevés nemzet sajátja. Sokan szemére vetették a magyarságnak a politizáló hajlamot; sokan gáncsolták azokat a hosszú közjogi vitákat, amelyeknek a nemzet sokszor talán a kelleténél is nagyobb jelentőséget tulajdonított. Kétségtelen azonban, hogy joggal voltunk büszkéek a magyar alkotmányra, mert ez az alkotmány nemzeti egyéniségünk leghűbb kifejezője, fennmaradásunk hatalmas tényezője, a magyarság összetartó kapcsa volt.

A kiegyezés (1867) után és az 1914/18. évi világháború előtt fél évszázadon keresztül a magyar politikai életnek és közjogi

irodalomnak az Ausztriához és a társországokhoz való viszony volt a legtöbbet tárgyalt két kérdése; az osztrák-magyar kapcsolat és a társországok jogi helyzete volt közjogunk két legnehezebb tétele, amelyeknek megvilágítása, tárgyalása és vitatása alkalmat adott nagy jogérzékünk és közjogi iskolázottságunk csillogtatására, közjogi harcok és irodalmi viták folytatására. 1918 után e kérdések tárgytalanokká váltak és így bizonyos mértékig érthető, hogy a közjogi kérdések tekintetében határozott kiábrándulás vett erőt a nemzeten. Ezt a kiábrándulást a külföldön előtörő diktatúrás irányzatok természetesen még csak fokozták s a közvélemény jelentékeny részében megcsökkent a tisztelet ősi alkotmányunk, a közszabadság és a nemzeti önkormányzat hagyományos intézményei iránt. Ma bizonyos körökben részben határozott közömbösséget lehet tapasztalni az alkotmánnyal szemben, részben egyeseken olyan irányzatok ütötték fel fejüket, amelyek alkotmányunk jelentőségét és értékét kétségbe vonták.

A közjogi szellemnek ez a tompulása a politikai és a közjogi irodalomra is áthatott. Pedig az újabb nemzedékre az eddigieknél nem kevésbé fontos új közjogi feladatok vártak. A magyar alkotmány anyagából kihámozni azokat a részeket, amelyek az Ausztriához és társországokhoz való kapcsolat megszűnése után is érvényben maradtak, amelyek tehát alkotmányunknak önálló és örökéletű tartalmát teszik; az évszázados jogfolytonosság rendjébe beilleszteni azt az ideiglenes jogi helyzetet, amelybe a háború után a viszonyok kényszerítő ereje sodort; hidat verni a jelen és a múlt között úgy, hogy az a jövő fejlődés biztos alapja lehessen: lehet-e e feladatoknál szebbet, fontosabbat elképzelni. Most dől el, hogy alkotmányunk történelmi emlék-e vagy ma is élő erő.

Államférfiaink és közjogi íróink jelentékeny része jó ideig nem tudott a helyzet magaslatára emelkedni s a mai közjogi helyzet jogi minősítése és tudományos méltatása tekintetében éveken át csak szórványos kísérletekkel találkoztunk; egységes közfelfogás

alig tudott kárlelődni. Mikor e sorok írója 1923 elején közzétette „Mai közjogi berendezéseink” c. tanulmányát, egyik bírálója kissé gúnyosan a provizórium közjogásának nevezte; annyira elszigetelt volt e törekvés és annyira népszerűtlennek látszott a vállalt feladat. Sokan fájlalták az alaki jogfolytonosság megszakítását, de mit sem tettek az anyagi jogfolytonosság helyreállításának megalapozására.

A könyv szerzője úgy érzi, hogy az alkotmány iránt való tisztelet és megbecsülés újjáébredése nagyban hozzájárulhat ahhoz, hogy a nemzet a válságok zűrzavarában önmagára eszméljen, felismerje történelmi rendeltetését és az összefogás feltétlen szükségét. Ha ilyen irányú közszellem kialakításához a könyv csak kevésbé is hozzá tud járulni, rendeltetését elérte.

A könyv létrejöttét kétségtelenül előmozdította az az új magyar történeti iskola is, amely a múltunkba való betekintés sok új szempontját tárta fel, a nemzeti önmegismerés sok új forrását nyitotta meg. Talán nem volt kor, amelyben a magyarság annyira öntudatos programmá vált volna, mint a maiban. Ezt az irányt akarja erősíteni ez a könyv azáltal, hogy alkotmányunkat is beállítja a magyar élet és szellem jelentős alkotásai közé. Ezért viseli a könyv azt a szokatlan címet, hogy „a mi alkotmányunk”; kifejezésre kívánja ezáltal juttatni, hogy a munkában nemcsak egyszerűen Magyarország közjogáról van szó olyan értelemben, ahogyan minden államnak van közjoga, — hanem, hogy a magyar alkotmány a magyar szellem különleges terméke, a magyar nemzet kizárólagos sajátja éppen úgy, mint a magyar nyelv, a magyar zene vagy a magyar irodalom. De kifejezni kívánja ez a cím azt is, hogy a könyv az alkotmányt nem csupán közjogi kérdésként kezeli, hanem az egész nemzet: valamennyiünk közös kincsévé szeretné tenni.

Budapest, 1943 március.

Egyed István.

1. A MAGYAR FÖLD

I. Akárki — legyen az más világrészből való és így Európa földrajzi viszonyaival nem is ismerős — reánéz Európa hegy- és vízrajzi térképére, szemébe kell ötlenie annak az egységnek, amelyet Európa közepén a természet alkotott: a Kárpátok hegylánca, mint természetes határ, körülövez egy nagy egységes medencét. A sziget- és félsziget-országokat nem számítva, nincs Európában terület, amely a természettől annyira szembeötlően egységesnek lenne alkotva, mint éppen a Kárpátok völgye

A Kárpátok völgye elsősorban *földrajzi* (természeti) *egység*, azaz összefüggő táj, amelyet egységes hegy- és vízrendszer jellemez. A Kárpátok hegylánca északon, keleten és részben délen is teljesen összefüggő zárt vonalat alkot, amelyet délen és részben nyugaton természetes vízi határok egészítenek ki és foglalnak össze. De a hegyrendszer mellett egységes a vízrendszer is, amelyben ennek a területnek folyói mind a Duna felé folynak és a területet — kevés kivétellel — a Dunában egységesen hagyják el.

Az ismertetett természetes határok, mint éles elválasztó vonalak által körülzárt eme terület természetesen hatalmas *védelmi egység*. Minthogy a határokat a természet alkotta meg ilyen páratlan módon, azok mindig megmaradtak, vagy visszaálltak; ha voltak is időközönként elszakított részek, megcsonkítások, területi

felosztások, a terület egysége ismét helyreállt és egy évezreden keresztül majdnem változatlan alakot mutatott.

Ezen a természetileg, földrajzilag és védelmileg egységes területen *egységes gazdasági élet* alakult ki. A Kárpátok völgyében a gazdasági erők ugyanis úgy vannak elosztva, hogy a terület egyes részei egymást kiegészítik, egyik a másiktól függ és együtt olyan szerves egészet alkotnak, amely az egész lakosság megélhetését és jólétét önmagában biztosítja. A határok közelében fekvő területek adják a sót, a szenet, az ércet és más ásványokat, a fát, a vizierőt és a földgázt, — a központi medence pedig mezőgazdasági termőterület. A szélek lakossága az ország középpontjában találja meg terményeinek természetes piacát és munkája érvényesülési terét, viszont a központ terményfeleslegét szétosztja az egész országban. A Kárpátok völgye tehát ideális önellátási terület.

A gazdasági erőknek ez az elosztása és összefüggése a Kárpátok völgyében az évszázadok folyamán természetes gazdasági csereforgalmat alakított ki, amely csereforgalmat központi vízrendszer, központi út- és vasúthálózat bonyolít le. Magyarország területe tehát *organikus életegységgé*, mondjuk: külön élettérre vált, amelyben az egyes részeknek épúgy megvan a maga sajátos és nélkülözhetetlen hivatása, mint az egyes emberek szervezetében a különféle testrészeknek.

Az ismertetett földrajzi, gazdasági és életegység volt az alapja annak a *történeti egységnek*, amely a Kárpátok völgyének lakosságát egységes államszerkezetbe vonta és tartotta össze. Az egymásra utaltság és állandó együttélés, a közös föld és levegő, az azonos éghajlat és közös szokások, a hagyományok annyira egybeforrasztó erejűek, hogy alkalmasak olyan történeti egység kialakítására, amely határozott erőt képvisel. Tíz évszázad történelméből kétségtelenül a dolgoknak belső ereje és a természet parancsa beszél, különben nem állhatott volna fenn ez az annyit hányatott állam annyi időn keresztül és nem állhatott volna vissza mindig

a területnek egysége annyi megpróbáltatások után. Amit erőszak, hódítás, diplomácia teremtett, azt előbb-utóbb megőrli az idő és az egyes részek keresik természetes elhelyezkedésüket; a Kárpátok völgye egységét azonban a természetes kapcsok mindig visszaállították. Ez a történeti egység a magyar gondolkodásban valószínűségi lélektani tény, szilárd közmeggyőződésévé vált; a magyar lélekben a szent-korona területének egysége és változhatatlansága ezer éves valóság. Más nemzetek növelhetik vagy elveszthetik birtokaikat; a magyar föld olyan, mint az eleven test, amelyet sem vagdalni, sem toldani nem lehet. A toldás úgyis hamarosan lehull, az elvágott rész pedig előbb-utóbb visszánő. De ameddig ez nem történik is meg, a magyar ugyanazt a földdarabot tartja hazájának; az ő szemében az ezeréves állapot igazabb, mint a politika véletlenjei szerint változó helyzet. A föld egységének a tudata nem szűnt meg sem a török hódoltság, sem a trianoni szétszakítás idején.

A Kárpátok völgyének összetartozandósága természetesen a kulturális téren sem maradhatott következmények nélkül. Ezen a területen már a honfoglalás idején különböző fajú és nyelvű népek laktak és a nemzetiségi megosztottságot még fokozták az idők folyamán tömegesen történt betelepítések és bevándorlások. A lakosság különböző népekből tevődött össze és tevődik össze ma is. De ez a nemzetiségi megoszlás nem volt akadálya annak, hogy a népekben az összetartozásnak, az egymásrautaltságnak az érzete fejlődjék ki és így kulturális téren is olyan kapcsok alakuljanak, amelyek az érintkezés sűrű szövedéke által megerősítve és kimélyülve, lelki és érzelmi egységet hoztak létre. Köztudomású, hogy a magyar nép sokat vett át az itt lakó népek nyelvéből, művészetéből, szokásaiból; viszont természetes, hogy a nem magyar nyelvű népek gondolatvilága az idők folyamán alakulva, lényegesen közeledett a magyarokéhoz. A Kárpátok völgyében a szomszéd területekétől eltérő különleges nemzetiségi nyelvek és

nemzetiségi kultúrák vertek gyökeret és ezekben a nemzetiségi kultúrákban nagyon sok közös vonás volt és van a magyaréval.

Az újabb tudományos kutatások kimutatták, hogy a Kárpátok völgyében élő népekben nagy mérvben vannak faji keveredések és hogy e népek lelkiségében rendkívül sok a közös vonás; így antropológiai, népi és kulturális tekintetben a különböző anyanyelv ellenére gyakran közelebb esnek egymáshoz, mint az egy vagy hasonló nyelvet beszélő, de egyébként fajilag és kulturálisan rendkívül távol eső népcsoportok. Azt is kimutatták, hogy ezen a területen rendkívül sok az átmeneti nép, amely két különböző nyelvű népcsoport keveredéséből állott elő; gyakran találkozunk egy vidéken különböző nyelvű, de teljesen azonos karakterű népcsoportokkal, amelyek a legnagyobb egyetértésben élnek egymással és egységes kultúrát mutatnak. A nemzetiségek össze vannak keveredve és rendszerint nincsenek határozott nyelvhatárok.

A Kárpátok völgyének életegységét mi sem igazolja jobban, mint az, hogy az életegységnek megbomlása milyen zavarokat okozott. A trianoni határokat csak az önkény, erőszak és tudatlanság diktálhatta és így nélkülözték a benső indoklást és erőt. Megbontották az egyensúlyi helyzetet, felszabadultak az ellentétes erők, teljes gazdasági elzárkózás, állandó elégedetlenség lett úrrá ezen a területen. Közép-Európa *balcanizálódott*, azaz a balkáni viszonyok, a régebben ott állandóan uralkodó bizonytalanság és egyenetlenség határai feltolódtak és megzavarták a Kárpátok völgye kialakult életrendjét. A gazdasági egység megbomlása is sok bajt okozott, még pedig mind a két oldalon: nemcsak a róna vesztette el a hegyeket, de a hegyek is a rónát.

A Kárpátok vonalának különösen északkelet, kelet és dél felé van nagy jelentősége; ez irányokban ugyanis nemcsak a Kárpátok völgyének egységes életterét zárja le, hanem egyúttal választóvonal a nyugati és keleti kultúrának. E határvonal megtörése Apponyi szerint nem egyéb, mint a kelet hódító hadjárata a nyu-

gat ellen, kísérlet a nyugati civilizáció területéből valamit a kelet részére elhódítani, kezdetlegesebb fokú kultúra harca a magasabb kultúra ellen. A Kárpátok völgyének egysége tehát nemcsak természeti szükségesség, de európai érdek is.

Hogy az egység helyreállítására szükség van, az nem kétséges; belátták ezt mindazok, akik komolyan foglalkoztak újabban Európa problémáival. Az elmondottakból folyik, hogy az új rendezésnek nem lehetnek kizárólag a *nyelvhatárok* az alapjai. Elsősorban is ezek a nyelvhatárok sokszor bizonytalanok, sűrűn vannak megszakítva és nyelvszigetekkel megzavarva. Másodszor a nyelvhatárok figyelmen kívül hagyják azokat a földrajzi, természeti, védelmi, gazdasági, közlekedési, fajösszetételi és kulturális kapcsolatokat, amelyek a Kárpátok völgyének lakosságát az egymásra utaltság és összetartozás ezer szálával fűzték egymáshoz. A Kárpátok völgye Európa közepén olyan különleges terület, amelyre nem lehet az általános elveket alkalmazni, hanem a földet és annak lakosságát sajátlagos természete szerint és egyedülálló igényei figyelembevételével kell kezelni; ez igények kialakításánál pedig nem a nyelv és a nemzetiség az egyedüli szempont.

Az egység hiányát nem ellensúlyozhatná a szomszédos államokkal létesített szorosabb politikai együttműködés sem. Az említett államok szövetsége (Duna-konföderáció, Keleti-Svájc) többé-kevésbbé önkényes alkotás lenne. A szomszéd államoknak ugyanis nagyrészt elűtő a közjogi felépítésük, politikai elgondolásuk és erkölcsük, társadalmi rendszerük és műveltségük; a történelmileg alakult életegységekkel számolni kell, mert ezeknek van multjuk, és lehet jövőjük; meg kell őrizni, ami szerves és természetszerű volt a fejlődésben. Természetesen még kevésbbé fogadhatnánk el olyan megoldást, amely szerint a Kárpátok völgye csak része lenne valamely hatalmasabb szomszéd politikai vagy gazdasági életterének; ez a terület ugyanis önálló életegység, s ebből természetesen folyik, hogy a saját életét akarja élni.

Véleményünk szerint nincs más igazi megoldás, mint visszaállítás annak a történeti, földrajzi, gazdasági és politikai egységnek és kapcsolatnak, amely ezer esztendeig állott fenn és amely, ha időközönként meg is szakadt, a fejlődés természetes rendjén mindig visszaállt. A Szent István állameszme, a szent-korona-tannak népeket összefogó ereje olyan politikai elgondolás, amely évszázadokon keresztül közszükségletet elégített ki, amelynek erejét ma is érezzük, s amelynek jogosultságát az idő újra meg újra befogja igazolni.

II. Ha megállapítottuk, hogy a Kárpátok völgye olyan egység, amely leghelyesebben egységes állami keretben tudja élni életét és megoldani feladatait, természetesen felmerül a kérdés, hogy ezt az államot milyen szerkezettel rendezzük be, illetőleg, hogy ebben az állami berendezkedésben a *magyarságnak* a jövőben milyen szerep jut.

A magyarságot a többi népekkel szemben mindenesetre kiemeli az a *történeti küldetés*, hogy ő ismerte fel először a Kárpátok völgyének természetes egységét és összetartozandóságát. A honfoglalás előtt nem volt nép, amely a területen tartós államot tudott volna alkotni; a magyarok tették azt először egységes hazává.

A magyarságot vezető szerepre hívja ezen a területen *központi elhelyezkedése*. Nem lehet kétséges, hogy a Kárpátok völgyének központi szervei csak a terület központjában, a Duna mellett lehetnek, tehát azon a területen, amelyet mindig magyarok laktak és ma is tiszta magyar. Ide futnak össze a széleknek gazdasági érdekszállai, közlekedési útvonalai; innét lehet legegyszerűbben és legsikeresebben kormányozni az egész területet.

A magyarságot megkülönbözteti a többi népektől *viszonylagos többsége* és az ország egész területén való *elterjedtsége*. Amíg a többi népek az ország lakosságának csak kisebb hányadát teszik és csak az ország bizonyos részén élnek jelentékenyebb számban,

addig a magyarság a lakosságnak kétségtelenül legnépesebb elemét alkotja és amellet az ország egész területén őslakosként elterjedt, magyar telepeket és gócpontokat létesített; a magyarság ezt az egész földet behálózta és megszervezte, összefogta és egységes hazává tette.

A magyarságot kitünteti a többi népekkel szemben a *szellemi fölény*. Ez a fölény nemcsak abban nyilvánult, hogy felismerte ennek a területnek összetartozandóságát és jellegét, nemcsak egységes államot alkotott rajta, hanem ezt az államot kezdettől fogva úgy rendezte be, hogy az a területen élő népek közös hazája lehessen. A magyaroké az érdem, hogy az őshazából magukkal hozott kiváló politikai tulajdonságaikkal olyan államszerkezetet alkottak, amely a kárpátvölgyi népek békés együttélését századokra biztosította; a szent-korona tanban olyan államfelfogást fejlesztettek ki, amely nemzetiségre való tekintet nélkül össze tudta foglalni a lakosság minden részét. A magyarság jogosultságát e terület megszervezésére a XIX. századig egy ittélő nép sem vonta soha kétségbe. Ebben áll a magyar nemzet sokat emlegetett elsőszülöttségi joga ezen a földön.

A magyar népnek sikerült olyan életformát és állambölcseletet alkotni, amely egyedül felelhetett meg a Kárpátok völgye sajátos viszonyainak. Ez az életforma a *magyar alkotmány*, az együttélésnek századokon át bevált kerete. A magyar alkotmány a maga szabad intézményeivel évszázadokon keresztül a kapocs volt, amely a Kárpátok völgye népeit összetartotta. A szent-korona tanában bámulatos harmóniába olvadt a szabadság és az összetartozás alapgondolata; egység, de nem elnyomás. Minden nép részére biztosítva lett az érvényesülés, a nemesi rend tagjai közé emelkedés, az állam vezetésébe való befolyás. A magyarság nem akart több lenni, mint *primus inter pares*. Évszázadokon keresztül nem is volt nemzetiségi kérdés; a német sógor, a tót atyafi, Rákóczi hűséges ruténja minden surlódás nélkül adott kezet egy-

másnak ebben az államszerkezetben és habár különböző nyelven, de egy államalkotó gondolatnak, egy lelki érzélemvilágnak, egységes kultúrának voltak a részesei.

Így függ össze, olvad egységbe a magyar föld, a magyar nemzet, a magyar állam és a magyar alkotmány.

2. A MAGYAR NEMZET

A *nemzet* szó mindenestre az emberek bizonyos nagyobb csoportját, azaz az emberiség egy részét jelöli meg. De hogy mi az, ami az emberiséget nemzetekre tagozza, a nemzet tagjait összetartja és más nemzetek tagjaitól megkülönbözteti, e tekintetben már a vélemények elágazóak, a válaszok eltérőek.

A nemzet szó eredetileg kétségtelenül a közös leszármazást kifejező megjelölés volt; erre utal, hogy nyelvtanilag a „nemzeni” szóból lett képezve ép úgy, mint a latin *natio* a *nascere* igéből. Minthogy pedig a közös leszármazás a faj és vér azonosságát igazolja, eredetileg a nemzet egybeesett a *fajjal*, vagy legalább közel volt ahhoz.

A nemzetet a maga faji tisztaságában azonban általában nem lehetett soká megőrizni. A beházasodások, a letelepedéssel is együttjáró összekeveredések megindították a folyamatot, amelyet áthasonulásnak (asszimilációnak) vagy beolvasztásnak szokás nevezni és amely a nemzet körébe sokszor tömegével vont be más fajúakat. Bár az áthasonultak átveszik az eredeti faj leglényegesebb faji tulajdonságait és főleg átveszik nyelvét, az ilyen kibővült nemzetet fajilag mégsem lehet többé egységesnek tekinteni, hanem az többé-kevésbé kevert fajjá lesz. A nemzeti összetartozás alapja többé nem kizárólag a közös leszármazás, de inkább a közös nyelv. Jelszóvá lett, hogy nyelvében él a nemzet és hosszú időn keresztül

a közös nyelvben és irodalomban látták a nemzetfogalomnak leglényegesebb ismervét.

De ez a nemzetfogalom még mindig szűknek bizonyult, mert kizárta a nemzet tagjai közül az idegen anyanyelvűeket, akik pedig az államon belül a nemzeti életközösség részesei és sokszor az összetartozás meggyőződéses hívei voltak. Ezért fokozatosan kialakult a nemzetnek *politikai* vagy *jogi* fogalma, amely az állam polgárait a jogi és erkölcsi kapcsolatokban vonja össze, még pedig tekintet nélkül fajukra és anyanyelvükre, pusztán a közös haza ismérve alapján.

A magyar nemzet történettudósaink megállapítása szerint már a honfoglalás idejében kevert fajú nemzet volt. A különböző eredetű törzseket a Magyar nevű törzs fejének közös fejedelmévé választása hozta szorosabb kapcsolatba, alakította nemzetté. A honfoglalás után részben az itt talált, részben a később bevándorolt idegen fajúakkal való keveredés még csökkentette a fajtiszaságot. Megkülönböztették ugyan a honfoglalók utódait tevő nemeseket, nemzeteseket, de ez a nemesség nem volt fajilag elzárkózó természetű és házasodások, nemesítések, honfiúsítások által folyton bővült és kiterjedt. A nemzetfogalomnak tisztán *faji* alapon való felépítésére tehát az előfeltételek kezdettől fogva hiányoztak.

De sok századon keresztül hiányoztak a feltételek a fogalomnak *nyelvi* alapon való kifejlődésére is. Hisz a hivatalos nyelv a latin volt, tehát a nemzetet nem a magyar nyelv használata tartotta össze. Közismert, hogy hazánkban ép úgy mód volt az idegen nyelvek irodalmának ápolására, mint a magyaréra; hisz itt jelentek meg a román, szerb irodalom első termékei is.

Minthogy így hazánkban hiányoztak a feltételek a nemzetfogalomnak *faji* vagy *nyelvi* alapon való felépítésére, a dolgok természetes rendje terelte a gondolkozást arra, hogy ezt a fogalmat *politikai*, illetőleg *jogi* alapon fejlesszék ki. Szent István hagyta utódainak örökölni azt a figyelmeztetést, hogy bánjanak jól

az idegenekkel, mert az egynyelvű ország gyenge és törékeny; ez a figyelmeztetés volt századokon át a programmunk s ez a program a nem magyar anyanyelvű népek részére a legnagyobb szabadságot jelentette. A szent-korona-tan olyan politikai keretet adott, amely a Kárpátok völgyében a népek békés együttélését századokra biztosította.

A nemzetfogalomnak ez a jogi értelmezése került be törvénytarunkba is. A nemzetiségi szabadságról szóló 1868:XLIV. tc.-nek Deák Ferenc által szövegezett bevezetése kimondja, hogy: „Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelvei szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja.” Ugyancsak Deáknak lehet tulajdonítani az 1868:XXX. tc. szerzőségét annyiban, hogy annak 59. §-a Horvát-Szlavónországokat külön territóriummal bíró politikai nemzetnek ismeri el. 1868-ban a törvényhozás hivatalosan állást foglalt a „nemzet” kifejezés politikai értelmű meghatározása mellett.

A magyar nyelv és ezzel a magyar nemzetiségűek kiváltságos helyzetének biztosítására 1791-től kezdve tesz lépéseket a törvényhozás. Először a magyar nyelv iskolai tanítása, majd a latinnal párhuzamos elfogadása, a Nemzeti Múzeum és a Magyar Tudós Társaság felállítása, végül a magyar nyelvnek a közoktatás, a közigazgatás, bíraskodás és törvényhozás kizárólagos hivatalos nyelvivé tétele ennek a küzdelemnek főbb állomásai. Az 1790, 1792, 1805, 1827, 1830, 1836, 1840 és 1844 években alkotott törvények az eddig nyelvileg közömbös államot nyelvi szempontból fokozatosan magyar nemzeti állammá alakították át. De a magyarság nemzeti felébredésével egyidőben természetesen megindult nemzetiségeink öntudatra ébredése is és az ellentétet a magyar nyelv jogainak biztosítása mind erősebben szította. Így a felébredő magyar nacionalizmus előmozdította az addig zavartalan nemzet-

egység meglazulását, a Szent István-féle nemzetfogalom megerősítését. A magyar öntudat ettől az időtől a magyar nyelv feltétlen érvényesítésében látta jövő sorsunk zálogát s nem vette észre, hogy ez a politika éket tud verni a magyar nemzet századokon át egységes testébe.

Az első világháború után a „nemzet” kifejezésnek olyan értelmezése indul el hódító útjára, amely ezt a fogalmat ismét egy kezdetlegesebb fejlődési fokra: a fajisághoz, illetőleg népiséghez akarja visszavinni. Amíg a háború előtt a nemzet szó nálunk inkább politikai és jogi fogalom volt és ilyen módon összetartotta az állam területén élő népeket tekintet nélkül nemzetségükre, — a háború után német hatásra kifejlődik és hódítani indul a nemzetnek a népiséggel azonosított fogalma. A nemzet e felfogás szerint az az embertömeg, amelyet a határokon túl is összetart a közös faj, a közös nyelv és irodalom. A közös haza fogalma tehát háttérbe szorul, a földrajzi határok elenyésznek, s a nemzet mint eszmei egység köti össze az egy fajhoz tartozókat, az egy nyelvet beszélőket. Amíg a régi nemzetfogalom a nemzetet területi, statikus alapján fogja meg, az új nemzetfogalom dinamikus, eszmei egységgé teszi.

Politikai nemzet és népi nemzet a nemzetfogalom két külön és egymással ellentétes hajtása; az első inkább a területi, jogi és politikai kapcsolatokra, az utóbbi inkább a faji és nyelvi összetartozásra van alapítva. Természetesen nagyon nehéz e két fogalommeghatározás között igazságot tenni. Egyik sem indul ki a szónak magasabb politikai szempontból tárgyilagosan felfogott értelméből, hanem mind a kettő irányzatot követ. A nemzetfogalomnak az államterülethez kötése azonfelül alkalmas a kifejezés meghamisítására, minthogy ily alapon a nemzet az állam által keletkezik és az állammal megszűnik; e felfogás szerint tehát az állam, azaz a jog alkotja a nemzetet, holott fordítva: a nemzetnek kell államot alkotni és annak jogot adni.

Nemzeti érdekeink szempontjából egyik fogalommeghatározás sem vezet kielégítő eredményre. Mi nem fogadhatjuk el a politikai határokat a nemzetfogalom kialakulásánál irányadóul; egyrészt ezek a határok ránk nézve ezidőszert még nem is kielégítőek, másrészt a nemzetfogalom politikai értelmű meghatározása előmozdíthatja az utódállamok egységesítő törekvéseit is. Meggyőződésünk szerint a mesterséges határok a nemzetfogalom elhatárolásánál nem lehetnek döntő jelentőségűek. De nem fogadhatjuk el a népnemzet fogalommeghatározást sem; ez nemcsak azért veszélyes, mert idegen hatalmi törekvéseket erősíthet a Kárpátok völgyében, de lehetetlenné tenné nem-magyar nyelvű területeknek hozzánk való visszacsatolását is. Mi a nemzet meghatározásánál sohasem helyezkedtünk faji és nyelvi alapra; hisz ez a mi nemzeti-ségi viszonyaink között lehetetlen is lett volna; a legnagyobb hiba lenne erre az alapra helyezkedni ma, amikor a területi integritás gondolatának kell uralkodnia a közéletünkben.

A nemzet meghatározását véleményünk szerint nem lehet sem pusztán a területi, sem pusztán a faji és nyelvi összetartásra alapítani. Méltán vetődik fel akkor a gondolat, hogy mi teszi akkor a nemzetet? Természetesen a nemzet kialakításánál az állami határoknak, a faji és nyelvi kapcsolatoknak is van jelentőségük, sőt ezeknek van döntő szerepe; de azonfelül jelentőségük van más olyan nehezen meghatározható körülményeknek is, amelyek a nemzetté alakulásnak szintén jelentékeny tényezői. Évszázadokon keresztül folyó békés együttélés, földrajzi természetes egység, közös természetes határok, hasonló természeti és éghajlati viszonyok, gazdasági egymásrautaltság, hasonló vérmérséklet, egyező szokások és törvények, azonos történelmi múlt és közös kultúra, és ezekkel együtt még sok más tényező lehet alkalmas arra, hogy az emberek bizonyos csoportjában kifejlessze az összetartozásnak azt a tudatos helyzetét, amely nemzetinek minősül. Mind e ténye-

zók együtt járulhatnak hozzá a nemzeti öntudat fejlesztéséhez, a nemzeti eszme kiváltásához.

A magyar nemzethez tartozhatnak olyanok is, akiket nem a faj, nem a nyelv és nem a közös határok kötnek a magyarsághoz. Ha ugyanis a nemzeti kapcsolat alapja csak a faj, illetőleg a nyelv vagy a terület lenne, akkor a nemzethez tartozás csak pozitív adottság lenne, amelybe véletlenül születünk, s amelyen változtatni alig tudunk. Faji mivoltunkat őseink határozzák meg, anyanyelvünket a szülői ház dönti el, állampolgárságunk pedig rendszerint a leszármazástól (az atya állampolgárságától) függ. A nemzethez tartozás azonban nemcsak az említett adottságok eredménye; sokkal több annál: *lelki berendezés*, benső meggyőződés, erkölcsi kapocs. Ezt a kapcsolatot alakíthatja a faj, a nyelv, a terület, de alakíthatják más tényezők; alakíthatja különösen a történelem, a népek sorsának ez a nagy irányítója. Ez a meghatározás a nemzetfogalmat a fizikai adottságok világából felemeli a lélek, a szellem, az akarat világába. Az nem elég, ha a testünk, a nyelvünk, az államunk magyar; kell, hogy a lelkünk legyen magyar és abban a magyar nemzethez tartozás öntudatos akarata éljen. Nagyon egyoldalú lenne, ha a nemzetkutatás megállna az ember-tani és nyelvészeti vizsgálódásoknál és nem terjedne ki a nemzeti lélekre, amely a nemzetek sorsát elsősorban irányítja, nemzeteket felemel vagy lesújt, naggyá tehet és elsorvaszthat.

Mikor mi a háború előtt politikai nemzetről beszéltünk, habár ennek a politikai nemzetnek a kereteit akkor a magyar állam területi kiterjedése adta meg, sohasem gondoltunk arra, hogy csak területi összetartozandóságról, csak közös állampolgárságról lenne szó. Ennek a fogalomnak bensőbb *erkölcsi tartalmat* akartunk adni és abban a meggyőződésben voltunk, hogy ebben a politikai nemzetben *közös lelkiség* él, amely lelkiséget nem a közös határok fejlesztették csak ki és amely nem szorítkozik az azonos fajúakra és anyanyelvűekre.

A nemzetfogalomnak lelki alapon való felépítése tehát a háború előtti politikai meghatározás továbbfejlesztése; biztosítása annak, hogy a terület szétszakítása a nemzeti egységet ne érintesse. A nemzetfogalomnak lelki alapon való felépítése egyúttal visszatérést jelent ahhoz a történeti magyar nemzetfogalomhoz, amely egész a mult századig zavartalanul érvényesült.

Tehát a nemzeti lélek teszi a nemzetet, az összetartás tudata, az önként vállalt sorsközösség. Ilyen értelemben a magyar nemzet tagja a határokon innét és túl, fajra, anyanyelvre, állampolgárságra tekintet nélkül mindenki, aki a nemzet tagjának érzi és vallja magát. Ezeket összetartja az a közös meggyőződés, hogy a nemzetnek küldetése van a Kárpátok völgyében és feltétlenül érvényesülnie kell, vagyis biztosítania méltó helyét a nemzetek társaságában. Ez a közös meggyőződés sajátlagos lelkiséget, külön nemzeti jelleget alakít; a nemzet tagjaiból nemzetegyeniség kovácsolódik össze és kristályosodik ki: a magyar nemzet külön életre kel.

Természetesen a nemzetfogalom lelki beállításánál nem szabad túlzásba esnünk. A magyar lelkiség nem valami éteri tünet, meghatározhatatlan tényező. A magyar lelkiség alapja a magyar föld összetartó ereje és ennek a lelkiségnek a magyar nép kiváló faji tulajdonságai, politikai bölcsesége, államalkotó képessége adta meg a tartalmát; ezekből a tényezőkből fejlődött, erősödött évszázadok viharai közt. A magyar lelkiségnek megvan tehát a természeti alapja is.

A nemzetfogalomnak lelki és erkölcsi alapon való fölépítése talán sokak szerint elejti a fogalomnak a régebbi meghatározások mellett megvolt pozitív ismérveit s ezáltal bizonytalanná válhatik. Ha azonban a kisebbségi szabályzatok általánosan elfogadott tétele szerint a nemzeti hovatartozásnak megállapítására minden őskutatás és névelemzés kizárásával egyedül az egyes szabadon nyilvánított akaratelhatározása lehet csak irányadó, — ha általános

elvként lett elismerve, hogy a vitás területek sorsa szempontjából kizárólag a rajta lakók népszavazás útján kifejezésre juttatott rendelkezése lehet egyedül döntő: akkor ezeknek az állásfoglalásoknak egyedül logikus következménye, hogy a nemzethez tartozás alapja általánosságban is csak az egyesek öntudatosan nyilvánított akarata lehet s a nemzetet ezekben az akaratelhatározásokban nyilvánuló közösség kelti tulajdonképpen valóságos életre. A nemzet folyamat, Renan meghatározása szerint: szagadatlan népszavazás.

Azáltal, hogy a nemzetfogalomban szerepet juttatunk az elhatározási elemnek, az öntudatosságnak, egyúttal megkülönböztetjük a nemzetet a néptől, amelyben az öntudatosság e foka nincs meg, amely egyéniségének érvényesítésére nem tör, hanem egy más nemzet gondolat- és érzélemvilágába illeszkedik, azon nemzet életideáljához csatlakozik és legfeljebb nyelvi és kulturális engedményeket igényel. A magyar nemzet az elnyomatás korszakaiban sem szűnt meg nemzet lenni és a szétdarabolás idején is mindig egy nemzet maradt. Egy nemzet volt Erdély külön államisága idején és egy nemzet maradt a trianoni szétszakítás után. Mert a nemzet határai addig terjednek, ameddig erkölcsi erőtartalékai és lelki kincsei kisugároznak; az elszakított részek lakosságát az állami vérkeringés helyreálltáig a magyar lelkiség tartja össze.

Úgy véljük, hogy bennünket a jövőben is csak az ősi magyar nemzetfogalom hathat át. Ha tehát a politikai nemzet és népnemzet jelszavai között kell választanunk, a választás nem vezethet más eredményre, mint hogy mi ezeket az irányzatos fogalommeghatározásokat elutasítjuk és felépítjük ennek a fogalomnak azt az igazi értelmét, amely az *egységes nemzetegyéniiségben* domborodik ki. Lehet, hogy ez a meghatározás nehezen megérthető, mégis az egyetlen, amely erkölcsi elemeken épül. Úgy véljük, hogy ha volt ilyen közös lelkiség a Nagy-Magyarország külön-

böző területrészein, ezt a kapcsolatot a trianoni határok sem szüntethették meg; és ha jártunk elszakított területeken, fajtestvéreink körén kívül is, sokhelyütt érezhettük azt a bizonytalanságot és átmenetiséget, amely az ottani lelkeken ült és azt mutatta, hogy az új határok mesterségesek voltak s nem tudtak a szétszakított köteléknél erősebb kapcsolatokat teremteni. A szent-korona tanának népeket összefogó és nemzetalakító jelentősége — a szétdarabolt-ság korában — élte és éli legerősebb próbáját; adja Isten, hogy Szent István koronájának a fénye ne halványodjék el a lelkeken és az első király bölcs politikai elgondolása a Kárpátok völgyének örökös programja és sorsa maradjon.

3. A MAGYARSÁG POLITIKAI JELLEME

Ha a nemzetfogalom meghatározásánál a lelki tényezőknek döntő szerepet tulajdonítunk, ha a magyar nemzet összetartó kapcsát elsősorban a nemzeti lélekben keressük, magától vetődik fel a kérdés, hogy miben is áll az a nemzeti lélek, amelynek hordozója, alanya a magyar nemzet.

Gondolatvilágunkban a nemzet külön lényvé, nemzetegyéni-séggé alakul, amelynek ép úgy van lelke, mint a nemzettagoknak. Ez a nemzeti lélek természetesen nem lehet más, mint eredője a nemzettagok lelki tulajdonságainak; foglalatja azoknak a lelki vonásoknak, amelyek a nemzet tagjait összetartják és más nemzet tagjaitól megkülönböztetik, tehát jellegzetessé teszik. Minden nemzetnek vannak jellegzetes, karakterisztikus lelki tulajdonságai és ezekből a tulajdonságokból tevődik össze *a nemzet jelleme*, karaktere. Ha egy nemzetet ismerni akarunk, nem elég tudnunk faji adottságait, nyelvét, hanem ismernünk kell a lelkét, a jellemét.

Természetesen nem könnyű megállapítani valamely nemzet jellemét. Egyrészt ez a jellem nem is mindig egységes, gyakran

változásokat és alakulásokat mutat, másrészt nagyon *nehezen mérhető* le az egyes karaktervonások oly pontosan, hogy a más nemzetek jelleméhez való hasonlítás és így az ellenőrzés lehetségessé váljék. A nehézségek ellenére az ily irányú kutatások az utóbbi időben némi eredményt mutatnak fel s a nemzeti önismeret kétségtelenül mélyebbé vált. A kutatások elsősorban az ősmagyar jellem feltárására irányulnak, azaz azoknak a lelki tulajdonságoknak a megállapítására, amelyek őseinkben már a honfoglalás idejében megvoltak.

A nemzeti jellem a legkülönbözőbb irányú vonásokból rajzolódik össze és számos oldala van. Külön lehet csoportosítani a politikai, a vallási, a társadalmi, a gazdasági, a művészeti stb. jellemvonásokat; természetesen mindezekben a tereken egy és ugyanazon és lényegében egységes nemzeti jellem érvényesül, de ismertetni, megrajzolni ezt a jellemet a részekre bontás, elemzés nélkül lehetetlen. Bennünket a nemzeti jellemvonások közül csak a politikaiak, azaz azok érdekelnek, amelyek a nemzetnek a közösség, az állam dolgaira vonatkozó felfogását tükrözik, a közügyekben való részvételét irányítják. Ez a *politikai jellem* az, amely nálunk, magyaroknál talán legérdekesebb, legszínesebb, legkülönlegesebb, — de mindenesetre ez a politikai jellem az, amely nemzetünk sorsát irányította, nemzetünk elhelyezkedését és fennmaradását elsősorban biztosította; ez a politikai jellem tükröződik alkotmányunkban.

Ha a magyar nemzeti jellem kialakulása általában elsősorban a magyar nép érdeme, természetesen különösképpen áll ez a magyar politikai jellemről. A politikai jellem kifejlesztője és hordozója századokon keresztül a magyar faj és a magyar nemesség volt. Hisz a politikailag jogosítottak kezdetben kizárólag e körhöz tartoztak és más fajúak és rendűek csak oly mértékben nyertek bebocsátást a jogosítottak körébe, amily mértékben elismerték és magukévá tették a magyarság politikai elgondolását. Kossuth Lajos írta: „Aki Magyarországon mint hazájában él s ösztönt

érez magában hazája tipikus kollektív életében osztozni, az — ha csak nem ellensége azon eszméknek, hogy Magyarország jövődjére is Magyarország maradjon — természetyszerűleg fölveszi hazája történelmi jellegének típusát." Nem fajilag, nyelvileg kellett áthasonulni (asszimiláció), de a magyarság politikai felfogása, államrendszere volt a vonzó, összekapcsoló és összetartó erő, amely a nemzet különböző fajú és anyanyelvű tagjaiban közös hivatástudatot volt képes kialakítani. Teljesen téves utakon járna tehát, aki a magyar alkotmányt a magyar politikai jellem vizsgálata nélkül kísérelné meg jellemezni és ismertetni.

A jellegzetes magyar jellemvonások között szerepel elsősorban a *vitézség*. Bölcs Leó görög császár írja Taktikájában a IX. század magyarságáról, hogy a magyar nép „mindenekfelett arra törekszik, hogy ellenségeivel szemben magát vitézül viselje". A magyar szerinte nemesen tűr bajt és fáradságot; nemcsak győzelemre, de az ellenség megsemmisítésére törekedett; magát legyőzve meg nem adta. Liutprand cremonai püspök szerint a magyarok a 899—900. évi olasz hadjáratban így lelkesítették egymást: „Férfiasan küzdve elhunyni nem halál, hanem élet." Anonymus szerint erős, a hadviselésben kemény és hatalmas volt a magyar nemzet. Turóczi szerint a magyarok vitézi hadi tettei költeményekbe foglalva szálltak az utódokra, magasztalván dicsőségüket. A magyarok fejlett haditechnikája már a vezérek korában magas nemzeti kultúrát igazol. Hogy ez a magyar vitézség a századok folyamán még a teljesen átalakult életviszonyok között sem csökkent meg, azt a magyar katona szereplése a világháborúban eléggé igazolja. A vitézség mindig öntudatossá, büszkévé tette a magyart.

A vitézi küzdelmek célja már a X. századtól kezdve a haza, amelynek területi épségét, függetlenségét védeni kellett ezer veszély között. A *hazaszeretet* a magyar lelket teljesen áthatja, szinte egyéniségét is elnyomja és gyakran fokozódik az önfeláldozásig.

A hazafiság azonban sohasem lett túlzó sovinizmussá, a más fajúak és anyanyelvűek ellen való türelmetlenséggé.

A magyarság jellemző tulajdonsága a *szabadságszeretet* is. A magyar mint a végtelen puszták lakója nevelődött a szabadságra. Szabad a magyar nép, mondja Bölcs Leó; fia, Konstantin császár pedig a X. században azt írja, hogy a magyarok maguk emelik a vezért maguk fölé, de nem voltak alattvalók; a turkok nyolc törzse szerinte nem engedelmeskedik fejedelmeinek. Mintha már ebben a korban olvasnók Rákóczi vallomásainak azon részét, amely szerint a magyarok nem a királyoknak, de a törvényeknek alattvalói. Már a XI. század törvényei említik a Szent István által adott szabadságokat, az aranybulla pedig teljes rendszerét adja az akkor jelentős szabadságjogoknak. A magyar történelmet végig kísérik a szabadságért folytatott küzdelmek: a szabadságharcok. Pro libertate, mondja Rákóczi jelmondata; a szabadság himnusza a hazafiság nyilvánulása mellett költészetünk egyik fő-tárgya is. A magyar nép még olyan zsarnokságot sem tűr, amely talán az ő érdekében való lenne. A szabadságnak azonban sohasem a túlzó egyéni értelmezése volt előtérben, hanem a nemzet szabadsága, a közszabadság.

Jellemzi a magyart a *közügyek iránt való élénk érdeklődés*. A politizáló hajlam kétségtelenül oly tünet, amely nálunk különösen jellemző. Közismert Freisingeni Ottó püspök leírása, amely szerint a magyarok a falvakban épügy megbeszélik az ország dolgait, mint a király tanácsában, ahova az előkelőek elviszik székeiket. Az a csodálat, amely a XII. század utazóját elfogta, ma ép oly indokolt. Míg más nemzetek gyakran szívesen engedik át magukat a vezetésnek, addig a magyar ember — mint a nemzetegész része — a haza sorsának minden mozzanatát lelkében érzi és annak együttalkotó tényezője kíván lenni; a magyar nemzet vezetése ezért nehezebb feladat is. A haza sorsával való teljes össze-

olvadás nálunk még a női lélekben is uralkodó, amint a nagy magyar asszonyok hosszú sora bizonyítja.

A közügyek iránt való érdeklődés természetesen a *közügyek intézésére való befolyásban* éri el célját. A „semmit rólunk nélkülünk” elve a magyar jellem alapszabálya, amely végig kísérté történelmünket. Ha krónikásainknak a vérszerződésről, a honfoglalásról és a pusztaszeri nemzetgyűlésről való tudósításai nem is hitelesek, kétségtelenül mutatják, hogy a nemzet már a királyság első idejében az élő hagyományok alapján hogyan képzelte az ősi államszervezetet s hogy vezető gondolat már ekkor a nemzet befolyásának biztosítása volt a közhatalomra. Szent Istvánnak törvényeiből és fiához intézett intelmeiből tudjuk, hogy még az ő erőskezü kormányzása alatt is mily nagy befolyása volt a kormányzatra a főpapoknak és a főuraknak. A tanácstörvények, az ellenállási jog, az országgyűlési és önkormányzati rendszer kiépítése minden időben a nemzet döntő befolyását biztosította a közügyekre. E felfogás elméleti alapvetését pedig a szentkorona-tanban képezte ki a nemzet.

A *hagyományoknak mélységes tisztelete* szintén különleges magyar jellemvonás. Szent István intelmeiben az ősök követését, a szokások megtartását köti fia lelkére; szerinte csak így lehet az országnak becsületet és tiszteletet szerezni. S a nemzet e tanácsot megtartotta. A szokások nemzedékről-nemzedékre szálltak s minden más szabálynál erősebben éltek a nemzet lelkében; a magyar szokásjogot rendszerbe foglaló Hármaskönyv a nemzet bibliája, összetartó ereje lett. Nincs kevésbbé forradalmi nemzet a világon, mondta a magyarról Apponyi Albert; nálunk még az egész világot megrázó nagy eszmeáramlatok (1790, 1848) sem forradalmakban jelentkeztek, hanem a törvényes keretek közt érvényesültek.

A magyarság *konzervatív* életfelfogását kétségtelenül előmozdította az őstermeléssel való foglalkozás. A földhöz való görcsös

ragaszkodás, a természet örök törvényeinek szemlélete, a földrajzi és éghajlati viszonyoktól való függés, mind ebben az irányban hatott és bizonyos mértékig fatalistává és álmodozóvá tette a magyart. A Kárpátok zárt hegylánca és rokon nemzetek hiánya lehetővé tette, hogy ezen a területen majdnem elszigetelt életet éljen. Folytonos küzdelmek állandó védekezésre kényszerítették és ez a védekezés nagy óvatosságot ébresztett. A reformokkal szemben az ellenszenv sokszor talán túlságosan is erős volt; a Pató Pálok szelleme sok szükséges alkotást is kitölt.

Az idegen behatásokkal szemben különben is mindig bizalmatlan és óvatos volt a magyar. Ahogy állandó küzdelmet folytatott idegen nemzetbeliek köztizsátségei és befolyása ellen, továbbá minden külső elnyomó törekvéssel szemben, ép úgy védekezett az idegen szellem térfoglalásával szemben is. Amit Szent István tanított, hogy tudniillik a görögöket nem lehet római módon, a rómaiakat pedig görög módon kormányozni, — azt az elvet a nemzet igyekezett is megvalósítani. Idegen jelszavak nálunk rendszerint csak szerény visszhangra találtak; a magyar földön a külföldi mintára bevezetett intézmények teljesen átalakultak, a magyar nemzet gondolatvilágához símultak.

A magyarság *tekintélytiszteletének* beszédes bizonyosságai a szentkorona körül kifejlődött kultusz, a királyi nemzetséghez és a királysági államformához való kitartó ragaszkodás, a király törvényes hatalmának feltétlen elismerése, a nagy királyok emlékének a nép körében való fennmaradása. Verbőczy szerint a megyegyűléseken a szavazatokat nem számolták, de mérlegelték, ami a kiválóbbak vezető szerepének készséges elismerésére mutat.

A tekintélytiszteletet igazolja a *jognak* nagy szerepe is a nemzet gondolatvilágában; a magyar — amíg a saját jogát védte — a más jogát elismerte. Nem lehet kétségbe vonni a magyar nép élénk jogérzetét, amely a joghoz való törhetlen ragaszkodásban nyilvánul és amely a jogot gyakran a való élet kívánalmaival

szemben is elsőbbségben részesítette. Deák Ferenc, a magyar fajnak ez a rendkívül jellegzetes képviselője, az egész magyar nemzet elgondolását juttatja kifejezésre, mikor a második felirat körüli vitában így szólt: „A törvény oly nyugalmat ad a léleknek, hogy ahhoz ragaszkodva a legsúlyosabb eseményeket is be lehet várni.”

A magyar fajt *megértés* és a békés együttélésre való készség jellemezte a vele élő *nemzetiségek* iránt. Soha nem zárta ki őket a közélet egy területéről sem és szabadon engedte érvényesülni nyelvüket és kultúrájukat. A szerb és román irodalom első termékei köztudomás szerint hazánkban jelentek meg. A szászok, horvátok széleskörű autonómiát élveztek, az erdélyi három nemzet egyenrangú volt.

A magyar nemzet *keresztény szellemét* az egész történelem igazolja. A nemzet a szentek sorát adta az egyháznak; Nagyboldogasszony Magyarország védőanya, patrónája, aki a nemzet érdekében Istennél közbenjár és akinek képe lobogóinkat díszíti; a magyar szentek bensőséges tisztelete általános. A nemzet lelkében és szellemében annyira átvette a kereszténységet, hogy a kereszténység és magyarság érzése teljesen összeolvadt. Századokon át az adott a magyarságnak hivatástudatot, hogy a kereszténység védpajzsa a pogánysággal szemben. A magyar állam sohasem helyezkedett az állam és egyház elválasztásának álláspontjára és a keresztény egyházakkal mindig benső kapcsolatot tartott; az egyházak között azonban mindig egyenjogúság uralkodott.

A magyar fajt kiváló faji tulajdonságai különleges életforma kialakítására vitték. Ennek az ú. n. *úri életformának* lehettek és voltak hátrányos következményei is, de kétségtelen nagy vonzó erőt gyakorolt a nem magyar fajúakra, a betelepedettekre; ez a vonzó erő még az elnyomás korszakaiban sem szűnt meg, rendes időkben pedig biztosította a vezetés és kiegyenlítés szerepét a magyarok és ezt az életformát elsajátított nem magyar származásúak részére is.

4. MAGYAR ÁLLAM ÉS MAGYAR ALKOTMÁNY.

A *nemzeti eszme* az emberi gondolkodásnak egyik fő mozgatója. Az egyén feltétlen érvényesülését hirdető individualizmussal és az egyetemes emberi szolgálatában álló nemzetköziséggel (internacionalizmussal) szemben a nemzeti eszme minél teljesebb érvényesítésére törekszik a *nacionalizmus*. Ez irány világfelfogásának a középpontjában a nemzet áll s a nemzeti eszmének minden egyéb érdeket — legyen az egyéni vagy egyetemes — alárendel. *Salus reipublicae suprema lex*, a haza üdve a legfőbb törvény. A nacionalizmus ragaszkodik a nemzeti hagyományokhoz s a továbbfejlődést is a nemzetben magában rejlő erők érvényesítésével, képességek kiképzésével (nem a külföld utánzásában) keresi.

A nemzet életében egyesek és egyes nemzedékek sorsának kialakulása csak láncszem. A nemzetegyeniség méretei túlnőnek korokon és nemzedékeken, a nemzet élete a végtelenből ered és folytatódik a végtelen felé. Mindnyájunknak éreznünk kell a felelősséget, amely terhel bennünket a nemzet multjával és jövőjével szemben. Tudnunk kell, hogy nemcsak egyéni sorsunknak vagyunk irányítói; tudnunk kell, hogy bennünk megszámlálhatatlan nemzedékek hagyománya él tovább, hogy mi az évszázadokon át összegyűlt erkölcsi értékeknek vagyunk átmenetileg gondozói, hogy a nemzeti értékeket lehetőleg gyarapítva kell átadnunk új nemzedékeknek. A nemzet életét a nemzeti történelem írja le, mert a nemzet történelme nem egyéb, mint a magyar nemzet életrajza.

Minden nemzet *érvényesülésre* tör. Ahogy az egyes egyén biztosítani akarja a helyét és megélhetését a nemzeti társadalomban és érvényesíteni akarja a benne rejlő képességeket, épúgy a nemzetek is ki akarják vívni helyüket a nemzetek társaságában. Az érvényesülés a nemzetnek rendeltetése, hivatása. Amely

népben nincs meg ez az érvényesülési vágy, az vagy nem ébredt nemzeti öntudatra, vagy elvesztette hitét hivatásában és pusztulásnak indul.

A nemzetegyeniségnek érvényesülése nemcsak nemzeti érdek, de általános emberi közérdek és egyéni érdek is. Az egyetemes kultúra a nemzeti kultúrákból tevődik össze, ezek által lesz színessé és gazdaggá; minden nemzet az ő különleges egyéniségének eszközeivel, az önmagában rejlő különleges tulajdonságok érvényesítésével tud legjobban hozzájárulni az általános emberi értékek szaporításához. Viszont az egyes ember részére igen nagy előny, sokszor nélkülözhetetlen előfeltétel, ha az őt megértő nemzeti társadalom keretében tudja erőit érvényesíteni. Mert „más berekben másképp szól az ének, ott nem értik a ti nyelvetek’ . . .” — mondja a költő Tompa Mihály („A madár fiaihoz”) és szavaiban bennvan a hazátlanul élők fájdalmának minden keserősége.

A nemzeti eszme szolgálata tehát nem hoz ellentétbe sem az általános emberi, sem a különleges egyéni törekvésekkel. Sőt ellenkezőleg mind e törekvéseknek biztos hátvédet ad. A nemzeti élet televényföld, amelyen összhangzatos munkára kelhet a nemzeti társadalom minden tagja; e föld nélkül gyökértelen lesz minden törekvés, gyökértelenné leszünk mi magunk is. Csak a nemzeti alap tud megértő kapcsolatot teremteni a nemzetek között, mert a saját nemzeti eszmének a kultusza tiszteletet parancsol más nemzeti eszmék irányában is, feltéve, hogy ezek a nemzetek nem követnek hódító vagy hatalmi politikát, s nem kívánják leigázni véreinket, megbontani nemzeti egységünket.

A nemzeti érvényesülés útja az *államalkotás*. Az államalkotás teszi lehetővé, hogy a nemzet önállóan rendezkedhessék be, külön otthona legyen. Olyan otthon, amelyben az ő különleges egyéniségét érvényesítheti, nyelvét szabadon művelheti, kultúráját korlátlanul kifejtheti. Az államalkotó képesség nem minden nemzetnek volt mindig egyképen sajátja. A magyarság azonban

e tulajdonsággal már a honfoglalás idejében rendelkezett. Mikor e hazában letelepedett, a mondák kódébe vesző pusztaszeri gyűlésen állapította meg az új haza berendezését és ezzel új európai állam alapjait tette le.

A magyar állam sok megrázkódáson ment át. Európa egyik legveszélyesebb pontján: Nyugat és Kelet, Észak és Dél határvonalán egy évezrede állja a viharokat. Maroknyi nép rokon nélkül. Pusztította tatár és török, gyengült, de életerejére el nem fogyott; ezer év viszontagságai között lankadatlan erővel védte a maga sajátos nemzeti életét és függetlenségét. Volt idő, mikor Közép-Európa nagyhatalma volt és három tenger mosta határait. A trianoni szerződés megszagatta, de hitét sohasem veszítette el jövőjében és valami misztikus erő, tántoríthatatlan meggyőződés hevíti. Tudta, hogy Trianon bilincsei ép oly kevésbé maradhatnak fenn, mint a török rabság vagy az osztrák elnyomás. Soha az önálló és egységes állam fenntartásának gondolatát fel nem adta.

Az államalkotás a nemzetek *önrendelkezése*. Ahogy a nagykorúság önjogúvá teszi az egyest, felszabadítja a szülői hatalom, a gyámság alól, úgy az államalkotás nagykorúvá és önjogúvá teszi a nemzetet és hatalomhoz juttatja, hogy saját földjén minden idegen befolyástól menten rendelkezék. Ez a rendelkezési jog az impérium, a hatalom a parancsadásra, a nemzeti társadalom jogi rendjének a megállapítására. Ez a rendelkezési jog kizárólagos, mert az állam maga felett más hatalmat el nem ismerhet és hatalmának korlátozása csak a saját elhatározásából következhet be. Felséges, azaz minden földi hatalom felett való az ország területén az állam, ezért nevezzük szuverénnek és beszélünk államfelségiségről, szuverénitásról.

A legújabb kor általában a nemzeti államoknak a kora; az egyes államok jellegét ugyanis elsősorban az adja meg, hogy melyik nemzet életideálját valósítja meg, milyen nemzeti eszme öntudatos érvényesítésére létesült. *Nemzeti állam* olyan állam,

amelynek lakosságát túlnyomó részben egy nemzet teszi ki, mégpedig a nemzet fogalmát nem faji vagy anyanyelvi alapon, hanem a közös nemzeti eszme és öntudat alapján meghatározva. Az ilyen állam jellegét az illető nemzettől nyeri és az illető nemzet tulajdonságainak érvényesítésére törekszik. A nemzeti állam egy nemzettől veszi a nevét is. Nemzeti állam pl. Magyarország, mégpedig nemcsak ma, hanem az volt 1918 előtt is, minthogy területén egy évezred folyamán egységes nemzeti lélek alakult ki és az állam minden polgára fájára és anyanyelvére tekintet nélkül egy nemzetet alkotott. A nemzeti államnak ellentéte a *nemzetiségi állam*, amelynek területén különböző nemzetek tagjai nagy csoportokban élnek s ezek vagy egyáltalán nem, vagy csak részben tudnak befolyjni az állam jellegének megadására. A nemzetiségi államnak gyakran nincs is nemzeti jellege és nevét sem nyeri valamely nemzettől (pl. Svájc vagy a régi Ausztria). Nemzetiségi állam volt a megszűnt cseh-szlovák állam is, minthogy területén a cseh és tót nép mellett német, magyar és rutén nemzetek tagjai jelentékeny számban laktak.

Az államot a nemzettől az különbözteti meg, hogy míg a nemzethez az egyest természetes és erkölcsi kapcsok fűzik, az államot *szervezett erő* tartja fenn. Az állam az a tényező, amely a jogot alkotja és azt szükséges esetben kényszerrel is érvényesíti. Az állam a saját szervezetét is megállapítja és ilyen módon mintegy önmagát is életre kelti.

Az államiság tehát jogi szerkezet; az emberi társaságoknak legmagasabb rendű alakja. Államot alkothat erőszak is, de csak átmenetileg. Mihamarabb összedől az állam, amelynek alapját nem egységes nemzeti közmeggyőződés teszi. A magyar állam sohasem volt kártyavár, pusztán jogi szervezet. Államiságunknak mindig a magyar nemzet adott tartalmat, életerőt. Államiságunknak az adja meg az értékét, hogy nemzeti állam vagyunk, tehát olyan közösség, amelyben az egyeseket nemcsak mesterséges jogi

kötélékek tartják össze, hanem erkölcsi kapcsok; összetart bennünket minden, ami szervezetlen tömeget, népet nemzetté tehet, ami az államterületet a haza földjévé avatja. Ez az állam mindig nemzeti állam volt, mert éltető lelke a magyar nemzeti génusz volt és mert ez az állam mindenkor és minden ízében magán viselte a magyar nemzeti lélek különleges tulajdonságait, sajátos politikai karakterét.

A független állami lét tényezői: 1. meghatározott földterület, 2. lakosság, 3. szervezett államhatalom. Ezekhez a belső tényezők-höz külső megerősítés gyanánt 4. a nemzetközi elismerés járul. A magyar állami élet fizikai alapjai a magyar föld és a magyar nemzet, amelyeket a magyar államiság nemzetközi elismerés mellett foglal egységes jogi szerkezetbe.

Az állam életének époly nyilvánulásai vannak, mint az egyesek életének. Az állam külön hatalmas személy, amely az egyesekétől független életet él. Ennek az államszemélyiségnek az élet-nyilvánulásai: az állami akarat kifejezése és annak végrehajtása. Az állam épúgy akar és cselekszik, mint az egyes. Míg azonban az egyes embernél egy testben, egy szervezet keretében bonyolódik le ezek az életfolyamatok, addig az állam életében külön nagy szervezetek szolgálnak mind az államakarat kifejezésére, mind annak végrehajtására.

Az állam nem lévén természetes személy, szervekre szorul, hogy azok által működjen: akarjon és cselekedjen. Az állam-akarat a törvény. Hogy mi legyen a törvény, azt a nemzet a törvényhozó testületben fejezi ki; a törvény végrehajtásán pedig az államszervek hosszú sora dolgozik: az államfőtől le a legkisebb községig, a végrehajtó hatalom hatalmas gépezete. Így alakul ki az államhatalom két ága: a törvényhozó és végrehajtó hatalom. Az államhatalmaknak ez az elválasztása azonban nem merev, mert a parlamentáris kormányzat rendszere biztosítja a kölcsönhatást. A két államhatalom egységes irányítására, összhangban

tartására, az állam külső képviselőjére pedig az államfői hatalom hivatott. Az állam ezekben a szervekben él. Az állam életnyilvánulásait és szervezetét az alkotmány állapítja meg.

Az alkotmány a nemzet életformája, a magyar állam életének a rendje. Az alkotmány szabályozza az állam szervezetét, az államhatalom gyakorlási módját, az állampolgárok jogait és kötelességeit. Tehát az alkotmány az állam életében az, ami az egyesek és családok életében az életelvek, az egyesületek és társaságok életében az alapszabály. Itt is életrendről van szó, amely szerint az állam él, működik. Ilyen rend, azaz alkotmány nélkül az állam fenn nem állhat, tehát minden államnak kell alkotmányának lennie.

Az alkotmányok a haladottabb államokban többé-kevésbé hasonló rendszereket és intézményeket mutatnak. Ezeken az el nem kerülhető hasonlóságokon túl azonban vannak vagy legalább lehetnek az egyes nemzetek jogintézményeiben olyan jellegzetes vonások, amelyek abban a formában nem találhatók meg más államok szervezetében és amelyek így az illető nemzet különleges jogi felfogását tükrözik.

Ha minden emberi mű (legyen az irodalmi vagy művészeti alkotás) alkotójának elméje mellett bizonyos mértékig az illető nemzet alkotása is, akkor ez fokozott mértékben igaz a jogról. Amiképen beszélhetünk magyar művészetről és magyar tudományról, ép úgy vagy még inkább beszélhetünk magyar jogról. A jogban ugyanis az egyéni elgondolás rendszerint teljesen háttérbe szorul, a nemzet felfogása, hite jut kifejezésre, a nemzeti közmeggyőződés ölt testet. A jogban a nemzet önmagát önti formába, önmagát alakítja. És ahogy ez a jog nemzedékről-nemzedékre száll, gyűl a nemzet erkölcsi erőtartáléka és erőforrása.

Ezeknek a jogintézményeknek és különösen az alkotmányban fellelhető nemzeti sajátosságoknak természetesen rendkívüli értékük van az illető nemzet szempontjából, minthogy ezekben

érvényesül a nemzetegyeniség. E különleges vonások felismerése rendkívül fokozza a nemzeti öntudatot, erősíti a nemzeti önérzetet; e sajátosságoknak más népeknél való tanulmányozása pedig közelebb visz az illető nemzet lelkének és jellemének az ismeretéhez.

Az alkotmányok nemzeti jellege különösen erősen ütközik ki a *történelmileg* fejlődött alkotmányoknál. Míg az írott (kartális) alkotmányok gyakran csak alkotói vagy egy nemzedék elgondolásait fejezik ki, — addig a magyar alkotmány nem egyes emberek, nem egy nemzedék műve. A magyar alkotmány úgy alakult ki évszázados fejlődés folyamán; felépítésén egymást követő nemzedékek hosszú sora dolgozott, tételeiben mindig az egyetemes nemzeti meggyőződés érvényesült; ebből természetsszerűleg folyik, hogy a magyar alkotmány a kontinentális államok alkotmányánál hívebben tükrözi a nemzeti jelleget.

A magyar nemzetet *jogásznemzetnek* szokás nevezni. Legyen ez a megjelölés gúny vagy elismerés, kétségtelenül olyan nemzeti lelket jellemez, amelyben a jogérzet különösképpen kifejlődött; ez a jogérzék a jogélet minden területén pártját ritkító műveket alkotott. Jó ideig elzárták a nemzetet a gazdasági és nemzetközi területeken való érvényesüléstől és így minden erejét a közszabadságok jogi kiképzésébe fektette. A jog maradt gyakran az egyetlen fegyver, amelyet nem üthettek ki a kezéből és amelyet a századokon át élesre köszörült. A magyar törvénykönyv „zaklatott és zord időkben minden fegyvere volt az országnak és ennek a nemzetnek. A magyar függetlenségért vívott harcokban ez a törvénykönyv volt a mi ágyúparkunk és repülőrajunk.” Szépen mondta Apponyi Albert, hogy: „Voltak nemzetünknek viharos és válságos időpontjai, midőn beözönlő ellenséges hadseregekkel, midőn leküzdhetetlennek látszó túlhatalmakkal szemben tudtunk mást szembehelyezni, mint a törvény szövegét és a törvény szövege diadalmaskodott az anyagi erők sokaságával szem-

ben, amelyek ellenünk sorakoztak." Ha minden nemzetre jellemző az alkotmánya, természetesen különösen jellemző a magyar nemzetre, amelyet különleges jogi érzéke egyenesen elhívott és feltétlenül képesített rá, hogy ezt az alkotmányt egyéniségének, igényének megfelelően formázza, alakítsa ki; a magyar nemzetre, amely sokszor leginkább az ősi intézményekhez való ragaszkodásban élte életét.

Ha az eddigiekben megállapítottuk, hogy a magyar alkotmány egyrészt történeti alkotmány és így nemzeti közmeggyőződést fejez ki, — hogy másrészt a magyar nemzet jogásznemzet és így megvolt a képessége, hogy alkotmányát a saját képére formázza, — akkor minden okunk meglehet annak feltételezésére, hogy a magyar alkotmány valóban a nemzeti jellem különleges vonásait tükrözi. És valóban, a fent ismertetett magyar jellemvonásoknak felel meg a magyar alkotmány. Kifejezésre jut benne a magyar ember rendíthetetlen monarchikus érzelme, fejlett jogérzéke, ellenzéki hajlama, függetlenségre törekvése, hagyománytisztelte, kereszténysége, alkotmányos szelleme, szabadságaihoz való töretlen ragaszkodása.

De a magyar alkotmány nemcsak a magyar jellem vonásaihoz símult, hanem a magyar föld különleges viszonyaihoz is. Őseink bölcsesége olyan államszerkezetet alkotott, amely lehetővé tette a magyar földön élő különféle népek békés együttélését, amely a maga szabad berendezéseivel hazát és érvényesülést tudott biztosítani a nem magyar nyelvű népeknek is. A szentkorona országai területén gyökeret vert, kivirágzott a szentkorona alkotmánya, amely a szentkorona népeinek igényeit kielégítette és amely a magyar nemzet páratlan jogérzékét, mérsékletét és kormányzati bölcsességét dicséri.

Így alakultak ki az idők folyamán, a fejlődés rendjén azok a jellegzetes vonások, amelyek alkotmányunkat elsősorban és állandóan kitüntetik. Természetesen a magyar alkotmány is fejlődött

és alakult; de bizonyos alapelvek mindvégig megmaradtak és ma is megvannak; megmaradt nevezetesen:

1. a történelmi jelleg, amelynél fogva nagy jelentősége van a jogszokásnak és alapelv a jogfolytonosság;

2. a közjogi szellem, amely a magánjogias befolyásokat mindig legyőzte;

3. az erős nemzeti vonás, amely azonban figyelemmel volt a nemzetiségi igényekre;

4. a keresztény jelleg, azaz benső kapcsolat a keresztény egyházakkal;

5. a királysági államforma, de hovatovább a királyi hatalom átruházott és korlátozott természetével;

6. az alkotmányosság, azaz a nemzet önrendelkezése a törvényhozó és végrehajtó hatalomban, az országgyűlés és az önkormányzati testületek által;

7. a jogállamiság, azaz az egyéni jogok és polgári szabadságok bírói védelme.

Természetesen a magyar jogfejlődés sem zárkozhatott el az idegen befolyásoktól, de azokat sohasem engedte nyersen érvényesülni s az átvett intézményeket hozzáalakította és hozzáépítette az alkotmány ismertetett alapelveihez; a külföldről átvett kereteket a magyar nemzet alkotmányos érzéke és jogalkotó génusza töltötte meg nemzeti tartalommal. Különleges alkotmányfejlődés indult meg a Kárpátok völgyében és ezt a fejlődést nem tudta megakadályozni sem a hűbériség gondolatvilága, sem a Habsburgok abszolutisztikus törekvése, sem a modern eszmeáramlatok behatása.

A magyar alkotmány azonban nemcsak a nemzeti lélekből fejlődött, de csakhamar a nemzet gondolatvilágának olyan lényeges alkateleme lett, hogy mint nemzeti összetartó, mint államfenntartó tényező jutott szerephez, a magyar nemzetfogalomnak egyik jellegzetes vonásává vált. Tehát egyrészt a nemzet a saját képére

alkotta alkotmányát, másrészt ez az alkotmány visszahatott magára a nemzetre, biztosította a fejlődését és jövőjét. A magyar alkotmány a maga szabad intézményeivel évszázadokon keresztül az a kapocs volt, amely a Kárpátok völgyének népeit összekötötte. A nemzetet az azonos jogok és kiváltságok tették és így a nemzeti lélek kialakításában az alkotmány nem kis szerepet játszott; ez tartotta össze a nemzet tagjait és a különféle népeket, azaz a szentkorona tagjait és országait. Verbőczy Hármaskönyve volt a szétdaraboltság idején is a magyarság összekapcsoló tényezője. Nincs még állam, amelynek történetében az alkotmány oly szerepet játszott volna, mint Magyarországon.

Utóbbi időkben bizonyos körökben gyakran lehetett hallani azt az érvelést, hogy az alkotmány tisztelete nem lehet végcél, hogy az alkotmány csak formaság, amelyet — ha a nemzet érdeke úgy kívánja — félre szabad és félre kell tolni és más alkotmánnyal, más rendszerrel pótolni. Ez a tetszetősnek látszó érvelés talán megállhatja a helyét oly államokban, amelyekben az alkotmány csak kölcsönzött keret, tudományos elgondolás eredménye, tehát mesterséges alkotás, amelyekben tehát nincs hozzánőve a nemzeti lélekhez. A magyar alkotmány azonban nem olyan ruha, amelyet könnyen lehetne váltani; ez az alkotmány nemzeti egyéniségünk megtestesülése. Ha helyesen mondja a költő, hogy „szívet cseréljen az, aki hazát cserél”, nemzetünknek nemcsak szívet, de jellemet is kellene cserélnie ahhoz, hogy újonnan készített alkotmány keretei közé illeszkedjék. Mert ehhez a nemzethez ez az alkotmány, ez az életforma tartozik hozzá épúgy, mint a magyar nyelv s a magyar nemzeti kultúra sok más megnyilatkozása. Deák Ferenc 1865. évi híres húsvéti cikkében idézi a királynak adott tanácsot: „Ha felséged Magyarországot könnyen és jól akarja kormányozni, kormányozza azt saját alkotmánya szerint.” Vajjon nem kellene ezt a tanácsot elsősorban magunknak megfontolnunk és követnünk?

A mi alkotmányunk nemcsak a magyar állam alkotmánya, de jellegében magyar alkotmány; évszázadok alkották s újabb évszázadok öröksége; természetes fejlemény, amely teljesen a nemzeti lélekből nőtt és nemzeti egyéniségünket, jellemünket tükrözi, nemzeti életünk legszebb kivirágzása, nemzeti kultúránk legnagyobb szabású alkotása. Alkotmányunk önállóságának és ezzel fajtánk fennmaradásának biztosítója csak a tudatos magyar irányzat, a külön magyar jog megvalósítása lehet; a népek nagy versenyében saját magunkat csak úgy erősíthetjük meg, csak úgy tehetjük alkotmányunkat valóban a magyar élet keretévé, ha nemzeti sajátságainkat tudatosan őrizzük és esetleg elvesztett helyükre visszaiktatjuk.

5. A MAGYAR ALKOTMÁNY TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY. JOGFOLYTONOSSÁG

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

A kontinens államainak Magyarország kivételével általában írott alkotmányuk van s ezek az alkotmányok nagyrészt az újabb idők termékei. Nemcsak új államok keletkezése, de a régiek átalakulása, más államformára vagy államrendszerre való áttérés vagy egyéb megrázkódtatás is okul szolgált új alkotmány készítésé-

sére vagy legalább lényeges átalakítására. A nemzedékek közfelfogása gyakran van hullámzásnak kitéve és az új nemzedékek gyakran szeretnek új alkotmányt adni az államnak, sőt sok helyen találkozunk egy emberöltőn belül is ismételt alkotmánycserékkel. A forradalmi idők és állami megrázkódtatások az alkotmányozásnak valóságos melegágyai. A kellő kipróbálás lehetősége nélkül hirtelen készült ilyen alkotmányok a gyakorlatban természetesen sokszor nem válnak be s ezért, de meg a közszellem változása folytán is gyakran szorulnak újabb módosításra és kiegészítésre.

Az utolsó korszak különösen kedvezett új alkotmányok készítésének s ha lehet mondani: az alkotmányozás a virágkorát élte. Hogy ezek a mai válságos kor nyugtalan szelleméből fakadt alkotmányok meg tudnak-e majd küzdeni az idők viharáival, az erősen kétséges; a viszonyok sokkal bizonytalanabbak, a kedélyek sokkal forrongóbbak, semmint hogy szilárd alkotásokra számítani lehetne. Ha Európa új rendje kialakul, bizonyára a mai idők alkotmányai is jórészen újjá fognak alakulni.

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

A történeti alkotmányoknak kétségtelenül hátrányuk, hogy tételeik nem lévén egységes szerkezetbe foglalva, nehezebben ismerhetők fel. A történeti alkotmány tételei nagyrészt nem is törvényhozási úton, hanem formátlanul jöttek létre, csak szokásjogi alapon alakultak ki és nemzedékről-nemzedékre szállva szent hagyományként maradtak tiszteletben. De alkotmányunk törvénybe foglalt tételei is különböző időkben keletkeztek és el vannak szórva

ezeréves törvénytárunk különböző lapjain (1222, 1608, 1790, 1848, stb.). E részben törvénybe sem foglalt, részben különböző törvényekben szétszórtan jelentkező tételek teszik a magyar alkotmányt. Rendszerbe foglalása nem csekély tudományos feladat, tanulmányozása és megismerése a magyar nemzet politikai történetében való elmélyedést kíván.

E hátránnyal szemben a történeti alkotmány azzal a felmérhetetlen nagy előnnyel rendelkezik, hogy valóban a nemzet közmeggyőződését tükrözi. Mi az alkotmányunkat nem kaptuk, nem másoltuk, azt egyáltalában nem készítették; úgy nőtt az ki a nemzeti lélekből természetes fejlemény gyanánt, mint a nemzeti kultúra legnagyobb szabású alkotása. Az ilyen történeti alkotmányra illik igazán, hogy az a nemzet saját életformája; mindenben megfelel a nemzet egyéniségének, lelki világának. Ez az alkotmány nemzetünk különleges gondolkozásmódjával, jellemével a legszorosabban összeforrott és benne él a nemzet lelkében. Az ilyen alkotmány nagy hagyományok hordozója és egyúttal a jövő fejlődés útja.

A történeti alkotmány a legteljesebb összhangot valósítja meg az élet és jog, a nemzeti közfelfogás és az állam berendezése között. Az írott jog a történeti alkotmányú államban rendszerint csak a nemzeti közmeggyőződést kifejező szokásjog megszövegezése; ha pedig ezen túlmenne, tartós érvényét csak a nemzeti közmeggyőződés helyeslése biztosíthatja. Így lesz a szokásból törvény, a törvényből ismét szokás. A történeti alkotmány nemzete mintegy állandó népszavazást tart alkotmányának tételei felett: az elavult tételeket elejti, a meg nem felelőket kiküszöböli, a beválókat fejleszti, kiépíti. Az írott jog próbatétel alá kerül: megfelel-e a nemzet szellemének és beválik-e a gyakorlatban; ha nem, — vagy módosítani kell vagy gyakran kifejezett rendelkezés híján is elveszti érvényét. Kényszerrel bevezetett jogszabályok nem tudnak kellő tekintélyre szert tenni és a nemzet életébe be-

rögződni; mihelyt a nemzeti akarat szabadon nyilvánulhat, le-
rázza magáról a nem rá illő s nem általa alkotott szabályt és saját
meggyőződése szerint folytatja életét.

Az alkotmány történeti jellege természetesen nem jelent meg-
kövesedést; a történeti alkotmány is változik. Ez a változás azon-
ban nem erőszakos megszakítás és új rendszer életbelépte, hanem
fejlődés, továbbépítés. Az írott alkotmányokat a belőlük kiábrán-
dult nemzetek könnyen dobják félre; szívesen mennek világáram-
latok után és kísérleteznek a változó idők hatását mutató új alkot-
mányokkal. Az 1919. évi weimari német alkotmány ép úgy isko-
lát csinált Európában, mint az olasz fasiszmus rendszere. Mintha
gyakran az alkotmány kiviteli cikk lenne, amelyet a hagyományok
nélkül tévelygő államok könnyen vesznek át, hogy néhány év,
legfeljebb évtized múlva megint félredobják.

A világáramlatok hatása alól a magyar alkotmány sem zárkóz-
hatott el; de idegen eszmékért az ősi intézményeket soha fel nem
áldozta. A szükségesnek talált reformokat beépítettük alkotmá-
nyunkba és ezzel az alkotmányt tovább fejlesztettük. Így lett az
1848. évi nagy reform is csak állomás a magyar alkotmánytörté-
nelem útján, de nem új alkotmány. Amikor az évekig tartó világ-
háború nagy megpróbáltatásai után Európszerte valósággal dű-
högött az alkotmányozás láza, s gombamódra keletkeztek új al-
kotmányok nemcsak a legyőzött, de a semleges, sőt győztes álla-
mokban is, a kicsiny, megtépett Magyarország — szinte leküzd-
hetetlennek látszó nehézségek között is — korszerű reformokkal
az ősi alkotmányossághoz való visszatérésben jelölte meg a köz-
jogi kibontakozás útját.

A történeti alkotmány sokkal rugalmasabb, semmint hogy az
még nagyobb szélviharban is kártyavárként összeomljon; a tör-
téneti alkotmány ugyanis a nemzeti közmeggyőződésből nőtt ki.
Az írott alkotmány mesterséges alkotás lévén, ahhoz a nemzet
kevésbé ragaszkodik. Azonkívül a kartális alkotmányt az írott

szavak betűje és a zárt szerkezet merevvé is teszi; kisebb reformnál is sokszor már a szakaszok egész sorát kell kiküszöbölni és újakkal pótolni; ez az eljárás azonban ellentéteket vagy legalább is értelmezési nehézségeket okoz és az egységes szerkezetet könnyen felboríthatja. A történeti alkotmány reformtörvényét az idők folyamán a nemzeti közmeggyőződés illeszti be az alkotmány többi rendelkezései közé és azokkal egységes szelleművé teszi; a hozzáépítés rövidesen szerves alkatrész lesz, mint ahogy egységes képet kap a dóm, amelyen egy szellemtől áthatottan nemzedékek dolgoztak.

A történeti alkotmány nemzetét ugyanis hagyományos szellem hatja át. Ez a hagyományos szellem ragaszkodást diktál az ősi intézményekhez és a reformok bekapcsolását a történeti fejlődésbe. A történeti alkotmányt csak tovább lehet építeni, de sohasem szabad lerombolni. Lerombolni annyi lenne, mint megtagadni a multat és gyökértelen új életet kezdeni. A magyarság mindig a fokozatos fejlődés nemzete volt, s nem a forradalmaké; egyrészt átvettük a hagyományokat, másrészt az örökölt keretekbe a fejlődés törvényeinek megfelelő tartalmat tudtunk önteni. Így a magyar nemzetet *alkotmányhűség* tünteti ki. Hű a magyar nemzet az alkotmányhoz, mert abban önmagát látja teljesedésbe menve. Ragaszkodik, de nem az alkotmány betűihez, hanem annak a szelleméhez, az alkotmányban felhalmozódó erkölcsi értékekhez.

A nemzetek a világrámlatok mai zűrzavaros áramlatában már rájöttek, részben előbb-utóbb majd mind rájönnek arra, hogy elsősorban önmagukra vannak utalva. Keresni kezdik önmagukat, hogy ezzel jövőjüket szilárdabb alapra építsék. A fasiszmus és nemzeti szocializmus is nagyszabású kezdeményezések erre az önmegismerésre; mindegyik nagy nemzetek külön nemzeti programja. Mi akkor követjük helyesen a német és olasz példát, ha mi is multunkban, önmagunkban keressük jövőnk feltételeit. Ne

akarjunk minden áron idegen ruhát öltetni, mikor az nem illik ránk; úgy is csak szorítana és hamarosan kiábrándulást, meghasonulást hozna.

Az alkotmány történeti jellege az alkotmány módosítását, fejlesztését gyakran egyenesen szükségessé teszi. Amíg az írott alkotmány merev, addig a történeti alkotmány rugalmas, amely együtt él, fejlődik az állammal; a fejlődés a történeti alkotmánynál könnyebb is, mert nem gátolja és nem nehezíti meg az írott alkotmány betűje. Fontos azonban, hogy ez az alakulás természetes, zökkenésmentes legyen; mert az alkotmány történeti jellegét megszüntetné az alkotmány erőszakos, oktrojált, puccsszerű vagy forradalmi megváltoztatása, félretétele, felcserélése.

Annak tehát nincs akadálya, hogy az alkotmányt a törvényes szervek törvényes módon módosítsák; ily irányú mozgalmat bárkinek szabad kezdeményezni. Az alkotmány módot is szokott adni a módosításra és meghatározza annak formáját. A mi alkotmányunk e tekintetben rendelkezést nem tartalmaz, de kétségtelen, hogy azt a törvényhozás rendes útján meg lehet változtatni.

A jogfolytonosság megtagadása az az irányzat, amely a reformokat esetleg erőszakos forradalmi úton vagy államcsinnyel is hajlandó megvalósítani és a meglevő törvényhozó testület megkérdése nélkül, vagy új törvényhozó testület rendelkezése alapján, vagy egyenest rendeleti úton (diktatúrával) életbeléptetni. Meg lehet állapítani, hogy az utóbbi időben keletkezett külföldi alkotmányok jórésze alig jött az előző alkotmány által megállapított formák között létre; nagyrészt országgyűlési tárgyalás nélkül, diktatórikus alapon készültek. Legfeljebb addig mentek el ezek az államok, hogy a már kész alkotmányszöveget utólagos bizalmi szavazat, esetleg népszavazás alá bocsátották, de kétségtelen, hogy az ilyen szavazás által a nemzet az alkotmány tartalmára semmi befolyást nem tud gyakorolni.

Alkotmánymódosításoknál a törvényes út betartását nevezzük

alaki jogfolytonosságnak. A jogfolytonosság ilyen értelemben azt jelenti, hogy az alkotmányreformot az alkotmányos formák között határozzák el és így az alkotmányos élet fejlődésében nem áll be szakadás. Nem a régi alkotmány megszüntetésével és annak romjain, új alapokon indul a fejlődés, hanem a régi alkotmány megtartásával és korszerű továbbfejlesztésével; a törvények megváltoztatása az érvényben lévő jogszabályok szerint a békés fejlődés rendjén történik.

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

A magyar alkotmányos életet általában az alaki jogfolytonosság betartása jellemzi. Alkotmányunk története a fokozatos fejlesztés és továbbépítés állandó, megszakítatlan láncolata. Az alkotmány reformját mindig a törvényes formák között hajtottuk végre. Még az 1790. és 1848. évi nagy eszméáramlatok is, amelyek másutt alapjaiban rázták meg az államot, alkotmányok felborítását és forradalmakat okoztak, — nálunk alkotmányos úton érvényesültek; a jobbágyszabadítás megrázkódás nélkül, törvényhozási úton valósult meg. A történeti alkotmány érvényét meg sem szüntetheti erőszak vagy más törvénytelen eljárás; ezért érvénytelen kísérlet hazánknak diktatórikus úton vagy akár csak népszavazással is más alkotmányt adni. Forradalmak és puccsok csak akadályozhatják az alkotmány érvényesülését, de nem szüntethetik meg érvényét. A jogfolytonosság erőszakos megszakítása esetében a jogfolytonosságot előbb lehetőleg helyre kell állítani és a jogfejlődést ott folytatni, ahol megszakadt.

Kisebbségi zökkenéseket az alkotmány fejlődésében természetesen a történeti alkotmányú államok sem kerülhetnek el. Jöhetnek

olyan külső események, amelyek a jogéletre sem maradhatnak hatás nélkül s a jogfolytonosság erőszakos megszakítását jelentik. A legitimizmus ilyenkor a régi törvényes alapra való visszatérést, vagy amennyiben ez teljesen lehetetlen lenne, legalább az ahhoz való közeledést kívánja. A szokás törvényrontó erejét a legitimizmus is elismeri és ilyenkor ez az erő lesz az a kapocs, amely a jogfolytonosságot helyreállítja. Az 1861. évi országbírói értekezlet lényegében alkotmányellenes határozatait például a szokás emelte jogerőre. Az 1918/19. évi forradalmak után sem lehetett az ország megcsonkítása és az entente erőszakos beavatkozása folytán a jogfolytonosságot teljesen helyreállítani; az új nemzetgyűlésnek azonban ép az alkotmányossághoz való visszatérés végrehajtása lett a feladata és működése nyilván el fogja nyerni a jogszokás megerősítését.

Az alaki jogfolytonosság tehát azt kívánja: betartani az érvényben lévő alkotmányt és annak megváltoztatására csak törvényes úton törekedni. Mindenkinek a jelenlegi alkotmány alapján kell állani mindaddig, míg a módosítás alkotmányos úton meg nem történt. Aki e kötelességet megszegi, azt el kell érnie az állam sujtó kezének. Erkölcsi, hazafias szempontból azonban az alkotmányhűség ennél többet jelent. Nemcsak betartani kell az alkotmányt, de ragaszkodni is ősi alkotmányos intézményeinkhez; a módosításnál nemcsak megtartani a törvényes utat, de vigyázni, hogy a módosítás összhangban legyen az eddigi fejlődéssel. Nem elég az alaki jogfolytonosság, hanem kell *anyagi* is, azaz a reformoknak mindig a meglévő intézményekben kell gyökerezniök, az alkotmányfejlődésünk irányával számolniok, az alkotmányos berendezések összhangját fenntartaniok.

Az alaki jogfolytonosság tehát nem elég; hisz a törvényes út formai betartása mellett esetleg idegen rendszereket is át lehet ültetni, érdemben teljesen hátat lehet fordítani multunknak. Az alaki jogfolytonosságnak csak úgy van komoly értéke, ha nemcsak

formaság, amelyet könnyen lehet félrelökni; hanem ha a jogi korlátozás erkölcsi elvet takar, az alkotmányhoz való ragaszkodás és a szerves fejlődés elvét, a rombolás helyett a továbbépítés szellemét.

Az anyagi jogfolytonosság elve nincs törvénybe foglalva, annak érvényesülése nincs szankcióval biztosítva; mégis kétségtelenül ott él a magyar államiság alaptörvényei között. Hivatkozik rá például az 1920:I. törvénycikk javaslatának miniszteri indokolása is, amely szerint a nemzetgyűlés feladata nem új alkotmány kidolgozása, hanem a törvényhozás időközi tennivalóinak ellátása mellett csak a beállott alkotmányválság megszüntetése és az alkotmánynak az elkerülhetetlen módosításokkal való felélesztése. Az alkotmányhoz való ragaszkodást mi sem mutatja jobban, mint a ragaszkodás és visszatérés régi intézményekhez. Megtartottuk a királysági államformát akkor, amikor az államok nagyrészt a köztársasági államformára tértek át s a királyi hatalom gyakorlása nálunk is akadályokba ütközött; a jelenlegi államfő jogi helyzetének megállapításánál Hunyadi János kormányzóságát vettük alapul; az 1848-ban megszüntetett követküldési intézményt 1926-ban a felsőház szervezetének megállapításánál felhasználtuk; nemrég alkottunk törvényt, amely a felsőház ősi egyenrangúságát részben visszaállítja; állandóan foglalkoztatja a politikai és tudományos irodalmat a nádori intézmény felújításának módja, stb. Vajjon nem lehetünk-e boldogok, hogy alkotmánytörténelmünk a legnehezebb helyzetekben is biztos útmutatást tud adni? Ez a történelmi szellem a legbiztosabb vezér, a múlt megtagadása pedig a legbiztosabb jele a hanyatlásnak.

Az anyagi jogfolytonosság természetesen nem az alkotmány betűihez vagy egyes részeihez való merev ragaszkodást jelenti, hanem az alkotmányban századokon át felhalmozott értékekhez. Ragaszkodást jelent például a királysági államformához, az alkotmányos kormányzathoz, az országgyűlési intézményhez, a két-

kamarás rendszerhez, az önkormányzathoz, az állampolgári szabadságjogokhoz, a nemzetiségek jogainak elismeréséhez, a független bíraskodáshoz, az alaki jogfolytonossághoz, alkotmányunk biztosítékaihoz. Ezek az intézmények több-kevesebb folytonossággal végigkísérték alkotmányfejlődésünket s így az azokról való lemondás multunk megtagadása lenne.

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

Kötelességünk vigyázni, hogy az eljövendő időkben is betartsuk a fejlődés örök törvényeit. Ezek között a legfontosabb, hogy a jövőt a multa kell építeni, a haladást a meglévő alapokon kell folytatni, a reformot önmagunkból kell fejleszteni. A természet tavasza a régi törzsnek újjáéledése; a nemzet tavasza is csak a nemzet törzsének, hagyományainak lehet hajtása és nem lehet idegen beoltás.

A jogfolytonosság az élet törvényét viszi be a jogba; az életét, amely soha meg nem áll, meg nem szakad, hanem folyton fejlődik, alakul. Minden, ami körülöttünk van: a föld, a növény- és az állatvilág s a természet koronája: maga az ember szerves fejlődésen megy át. Szerves fejlődésen, amely az adottságokon alapul, a tegnapi építi a máit és a mára a holnapot. Minthogy a jog feladata ép az élet rendjének megállapítása, természetesen csak

akkor felelhet meg teljesen feladatának, ha fejlődésében szintén az élet törvényét követi s alkalmazkodik az ember folyton alakuló és fejlődő igényeihez. A meglévő rend lerombolása és teljes kicserélése, szakítás az eddigi renddel és ezzel tátongó úr hagyása, erőszakos újrakezdés: mindezek előfordulhatnak a jogban, de ilyenkor a jog elszakad az élet törvényeitől, a természetes útról mesterségesre tér és hosszú idő kell ahhoz, amíg az összhang ismét helyre tud állani az élet és a jog között. Mert balga hit az, hogy a jog uralja az életet; a jog csak az élet szolgálja és így akkor a legtökéletesebb, ha az élet fejlődéséhez alkalmazkodik, a természet örök törvényeit követi.

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

A jogfolytonosság elve tehát értékesíti azt a tanulságot, hogy az életben nem lehet megállás s hogy a visszamaradás époly hátrányos, mint a multtól való elszakadás és újra kezdés. A visszamaradás akadályozza a szükséges fejlődést, — viszont az újra kezdés egyrészt óriási erőpazarlást, másrészt gyakran sötétbe ugrást jelent. Erőpazarlást, mert megsemmisít értékeket is; sötétbe ugrást, mert még ki nem tapasztalt utakra tereli a nemzetet. Biztonságot, jólétet csak a nyugodt fejlődés ad; ez a multból megtartja a beváltat és ahhoz a hibák kiküszöbölésével fokozatosan illeszti a

szükséges reformot. A multa építés rendkívül emeli az intézmények tekintélyét is, míg a meg nem alapozott új kezdeknek bizalmatlansággal kell megküzdenie, a bizonytalanság látszatát kelthetik és ellenhatást váltanak ki.

6. A MAGYAR ALKOTMÁNY FORRÁSAI

A magyar alkotmány szabályai a magyar alkotmány forrásaiból ismerhetők fel. Jogforrás alatt egyrészt (alanyi értelemben) a jogot alkotó tényezőt, szervezetet, másrészt (tárgyi értelemben) a jogszabályt értjük, amelyből a jogot meg lehet ismerni. A jog forrása alanyi értelemben maga az állam, mert az állam az a hatalom, mely jogot képes alkotni és azt érvényre emelni; tárgyi értelemben pedig jogforrás az államakarat, amely különféle formában juthat megnyilvánulásra. Ha az államhatalom az uralkodóé, annak akarata, ha egyes osztályoké, az illető osztály akarata a jog. Alkotmányos államban a nemzet akarata a jog forrása.

Nem kívánjuk a magyar jog forrásait részletesen ismertetni; csak négy olyan tételre mutatunk rá, amelyek a magyar alkotmány forrásaira különösképen jellemzők, amelyek a magyar alkotmány történeti jellegével, a jogfolytonossággal és alkotmányossággal szorosan összefüggnek. E tételek a következők: 1. alkotmányunk forrásai között nagy jelentősége van a szokásnak; 2. formai (alaki) értelemben külön alaptörvények nincsenek; 3. a magyar alkotmány tételei rendeletileg nem módosíthatók; 4. a törvényhozás tárgyait érintő nemzetközi szerződések csak törvénybe foglalás által emelkednek közjogi érvényre.

I. Az a nemzeti akarat, amelyből végeredményben minden jogszabály ered és amely a magyar alkotmány kizárólagos forrása, kétféle módon juthat kifejezésre. Formátlanul, a nemzeti közmeggyőződés következetes nyilvánulásaiban és az arra megszabott

formák között: a nemzet képviselte útján. Az első esetben szokásról (*consuetudo*), a második esetben törvényről (*lex*) beszélünk; e két jogforrás természetesen teljesen egyenlő rangú és az alkotmánynak egyéb forrása nincsen. Az országgyűlés házainak szabályai csak a házak beléletére vonatkozó kiegészítő jogforrások.

A nemzet jogalkotó tevékenysége kezdetlegesebb viszonyok között nem meghatározott formák között nyilvánul, hanem az állandó gyakorlatban, szokásban jut kifejezésre. A szokásjog a nemzet legszabadabb jogalkotása, mert benne a nemzet akarata közvetlenül nyilatkozik. A szokásjogi szabályok maguktól, mesterkéltlenül állanak elő, szorosan összeforrnak a nemzet gondolatvilágával és így leghűbb megnyilvánulásai a nemzet különleges jogfelfogásának; a szokásjogi tételek ezért rendszerint tartósabb érvényűek is minden írott jogszabálynál.

A fejlettebb állam az állami akarat kifejezésére, vagyis a törvényalkotásra egész külön szervezetet alkot, az ú. n. törvényhozó testületet. A szokásjog azonban a törvényi jog mellett sem veszti el jelentőségét. A szokásjog a törvényi jog hézagait kitölti, a törvényt hitelesen magyarázza, sőt az elavult törvény hatályát megszünteti (törvényrontó szokás).

A magyar közjog forrásai között mindig különös jelentősége volt a szokásjognak. A magyar közjog alaptételei jórésztben sohasem lettek törvénybe foglalva, hanem a fejlődés rendjén, szokásjogi úton állottak elő és vannak érvényben. Még a törvények is rendszerint úgy mentek át a gyakorlati életbe, ha a nemzeti közmeggyőződés azokat szokásjogi úton elfogadta; viszont a törvények gyakran csak a szokás írásbafoglalását teszik.

Már Szent István felhívta a figyelmet a szokásjog nagy jelentőségére. A XVI. század elején érvényben volt magyar szokásjogot Verböczy István foglalta egységes rendszerbe. A magyar szokásjognak ez a hatalmas könyve (*Tripartitum opus iuris consuetudinarii incliti Regni Hungariae*, 1514) a magyar jog egye-

temes összefoglalása. A Hármaskönyv, amely a szentkoronára építi fel rendszerét, nemcsak a jogegység biztosítója volt a magyar állam szétdaraboltsága idején, de világos közjogi felépítésével és nagy elterjedtségével a magyar államiság fennmaradásának is tényezője lett; számos rendelkezése ma is érvényben van.

A szokásjog kialakításában nem kis szerepe van a bírói gyakorlatnak; a bírói ítélet vagy döntvény maga ugyan nem jogforrás és így nincs általánosan kötelező ereje, de a bíróságok állandó gyakorlata jogszokás fejlődésének válhatik alapjává.

II. A magyar állam nem bízza akaratának kialakulását a bizonytalan, sokszor nehezen felismerhető szokásra, hanem e célra külön szervezetet alkot, amely az államakaratot minden kétséget kizáró, hiteles módon ki is nyilvánítja. Az államnak ilyen írásban kinyilvánított akarata: a *törvény*.

Minthogy a magyar közjog szerint az államhatalom meg van osztva a nemzet és a király között, a törvényhozás hatalma is ilyen megosztott. A nemzetet a törvényhozásban külön szervezet: a törvényhozó testület, az országgyűlés képviseli, — az országgyűlés által hozott határozatok (végzemények) azonban a király elé kerülnek, aki azokat szentesíti, azaz ősi privilegiális formában aláírja és kihirdeteti; a kormányzó a törvényt csupán kihirdetési záradékkal látja el.

A törvény a szokással egyenlő rangú jogforrás, amely minden korábbi jogforrást (törvényt, szokást, rendeletet) hatályon kívül helyezhet, vagy módosíthat. Közjogunk szerint a törvények között erőre nézve különbség nincs. A magyar alkotmány szerint a törvényhozásnak csak egy módja van és ez irányadó mindennemű törvény alkotására; nálunk nincsenek külön alkotmánytörvények olyan értelemben, hogy bizonyos törvények megalkotásához vagy módosításához külön törvényhozó testület összehívása vagy bizonyos szigorúbb alakiságok vagy különleges formaságok (pl. minősített többség) betartása lenne szükséges. Minden törvényt, az

alkotmányos tárgyat is, a törvényhozás rendes útján lehet módosítani és hatályon kívül helyezni.

Nem alkotott különleges törvényeket az 1920-tól 1926-ig átmenetileg működésben volt nemzetgyűlés sem. Ez a nemzetgyűlés nem volt alkotmányozó jellegű és vegyesen hozott törvényeket alkotmányos fontosságú és egyéb tárgyakban; törvényei az országgyűlés útján alkotott törvényekkel teljesen egyenlő jogi értékűek és azokat mindenkor a törvényhozás rendes útján lehet módosítani és hatályon kívül helyezni.

Közjogi íróink, sőt törvényeink is használják ugyan az *alaptörvény* kifejezést, de ezzel csak egyes törvényeknek tartalmi fontosságát, alkotmányos jelentőségét akarják jellemezni. Pl. *alaptörvénynek* nevezi maga a törvény a társországokkal való viszonyt megállapító 1868 : XXX. t. c.-et, az Ausztriával való kiegyezést törvénybe iktató 1867 : XII. t. c.-et, a trónöröklési rendet szabályozó 1723 : I., II. és III. t. c.-eket (az ú. n. pragmatika szankciót); a törvények által kifejezetten alaptörvényekül minősített törvényeken felül természetesen alaptörvények más, az alkotmány alaptételeit magukban foglaló törvények is, pl. nemzeti-ségi egyenjogúságról szóló 1868 : XLIV., a miniszteri felelősségről szóló 1848 : III., a bírói függetlenségről szóló 1869 : IV., stb. törvénytörvények.

Az említett törvényekre az alaptörvény kifejezést természetesen csak tartalmilag lehet használni, mert alak, formai értelemben alaptörvényeink nincsenek; a tartalmilag alaptörvényekül minősülő, vagy egyenesen önmagukat alaptörvényeknek nevező törvények is a törvényhozás rendes útján megváltoztathatók és hatályon kívül helyezhetők. E törvények nagyobb állandóságának oka más törvényekkel szemben nem jogi természetű, hanem inkább abban van, hogy a nemzet alkotmányának történeti jellegére tekintettel alkotmányos alapintézményeihez lehetőleg ragaszkodott.

Nem szabad az alaptörvény-fogalommal kapcsolatba hozni a törvényhozás olyan korlátozását, amely szerint egyes törvények magukat megváltoztathatatlannak nyilvánítják (pl. újabban az 1924 : IV. t. c. 4. §.), vagy módosításukat maga a törvényhozás rajta kívül álló tényezők hozzájárulásától tette függővé (pl. 1868 : XXX. t. c. 70. §., 1921 : XXXIII. t. c. 60. cikk). Ezek a rendelkezések ugyanis nem változtatják meg a magyar törvényhozás rendes szabályait, csak anyagilag korlátozzák a törvényhozás szuverénitását olyan értelemben, ahogyan ez minden egyezményvel vagy nemzetközi szerződéssel a dolog természete szerint együttjár. E korlátok a törvényhozás közjogilag, illetőleg nemzetközileg vállalt kötelezettségei, amelyek azonban a kötelezettség ellen alkotott törvény belső közjogi érvényére semmi befolyással nincsenek.

A magyar alkotmány jellemző ismérve egyrészt a történeti intézményekhez való szívós ragaszkodás, másrészt azonban a fejlődésképeség és a hajlékonyság is; utóbbi fejlődésképeséget rendkívül előmozdítja, hogy az intézmények továbbfejlesztésének nincsenek az alaptörvényekben formai akadályai, alaki korlátai és így a jog folytonosságát könnyű biztosítani. Természetesen az alkotmány módosításának ez a könnyűsége kétszeresen kötelezőnké teszi, hogy a módosítást érdemben alaposan fontoljuk meg és a módosítás jogaival ne könnyelműen éljünk.

Minthogy a fentiek szerint a magyar alkotmány szerint alaptörvények formai értelemben nincsenek, nem is merülhet fel az a kérdés, hogy az alaptörvények (alkotmány) és más törvények közötti ellentétnek ki a bírója. Bíróságaink és hatóságaink az érvényben levő törvények szerint kötelesek határozni, és ha a törvények között ellentét mutatkozik, ezt az ellentétet a törvénymagyarázat általános szabályai szerint oldják meg, még pedig tekintet nélkül arra, hogy az egyik törvény alkotmányos jelentőségű-e vagy nem, hogy továbbá az országgyűlés közreműködésé-

vel, vagy a nemzetgyűlés által jött-e létre, hogy végre a törvényalkotásban résztvevő tényezőket milyen szempontok vezették. A törvény alkalmazója arra sem lehet figyelemmel, hogy valamely későbbi törvény megalkotásánál a törvényhozó nem hagyta-e figyelmen kívül azt a kötelezettséget, hogy az előző törvény módosítása csak bizonyos külső tényezők (a szerződő állam) hozzájárulásával történhetik, minthogy a törvényhozás szabályos módján létrejött törvényeket feltétlenül végre kell hajtani.

III. Minthogy a magyar alkotmány forrása kizárólag a nemzeti akarat, a szokáson és a törvényen kívül a magyar alkotmányt megváltoztatni és módosítani természetesen nem lehetséges.

Nem érintheti tehát alkotmányunkat az államfőnek az országgyűléssel való megegyezés nélkül keletkezett elhatározása. Törvényeink ismételten kijelentik, hogy az ilyen *patenseknek* semmiféle jogi hatálya és kötelező ereje nincs és a törvényeket a nemzet megkérdése nélkül hatályon kívül helyezni, módosítani vagy a végrehajtásnál mellőzni nem lehet. Az 1790 : XII. t. c. szerint „elismeri ő felsége, hogy Magyarországon és a hozzátartozó részekén a törvények alkotásának, magyarázásának és megszüntetésének joga a törvényesen megkoronázott király és az országgyűlésre összesereglő karok és rendek közös joga s az országgyűlésen kívül nem gyakorolható.” A törvényekkel a királyi dekrétumok és privilégiumok sem lehettek ellentétben; ezek különben túlnyomórészt nem is alkotmányjogi természetűek voltak és az újabb jogban elvesztették jelentőségüket.

Ugyanígyen elbírálás alá estek az ú. n. *házi törvények*, amelyek a Habsburg-család feje által megállapított és nyilvánosságra nem is hozott családi szabályzatot tartalmazták. A magyar jog ezek érvényét általánosságban soha el nem ismerte. A házi törvényeknek az országgyűléssel közölt és törvény által elismert egyes rendelkezései azonban a magyar jog alkatrészeivé váltak. Ilyen rész

pl. a királyi családhoz tartozás ismérveit megállapító rendelkezés, amelyet a Ferenc Ferdinánd nyilatkozatát becikkelyező 1900 : XXIV. t. c. elfogadott. Ennek annyiban még ma is lehet jelentősége, hogy a Habsburg-Lotharingiai-család tagjait ma is több vonatkozásban különleges jogállás illeti meg és így tudni kell, hogy kik tartoznak ehhez a családhoz.

Nem forrásai a magyar alkotmánynak természetesen a miniszteri rendeletek sem, még pedig akkor sem, ha törvényeknek nevezik magukat. Ez előfordult nevezetesen a Károlyi-kormány által 1918. és 1919. években kibocsátott ú. n. *néptörvények* esetében, amelyek az Országos Törvénytárba fel is vétettek. Az 1920 : I. t. c. 9. §-a azonban az ú. n. nép- és tanácsköztársaságok szerveinek minden rendelkezését érvénytelennek nyilvánította és az Országos Törvénytárból az oda beiktatott néphatározatot és néptörvényeket törölni rendelte.

Hogy a *miniszteri rendeletek* a magyar alkotmányt nem módosíthatják, az a törvény és rendelet rangviszonyából nyilvánvaló. Amit törvény vagy országos szokás szabályozott vagy szabályozásra magának fenntartott, arra a minisztérium jogalkotása nem terjedhet ki; már pedig az alkotmány szabályozása (módosítása) alkotmányunk értelmében a szokásra és törvényre tartozik. A minisztériumot az 1848 : III. t. c. 32. §-ának c) pontja is csak a törvény által rendelkezésre bocsátott eszközök igénybevételére jogosítja és kötelezi, de törvény az alkotmány módosítására a minisztériumnak felhatalmazást sohasem adott.

Még az alkotmány átmeneti felfüggesztésére sincs a minisztériumnak joga. Egyes alkotmányos alapjogokat a háború, illetőleg a háborús veszély tartamára, továbbá az 1931 : XXVI. t. c. hatályban tartásának ideje alatt korlátozni lehet ugyan, de még a háborús kivételes hatalom alapján sem lehet kibocsátani az állami főhatalom szervezetét és működését, tehát pl. az államfő jogkörét,

az országgyűlés megalakulását, szervezetét és működését, a bírói függetlenséget és bírósági szervezetet érintő, továbbá a törvényhatósági és községi önkormányzat rendszerét megszüntető vagy módosító rendelkezéseket és külön törvényi felhatalmazás nélkül nem lehet megállapítani anyagi büntetőjogi szabályokat. De a törvényben külön fel nem sorolt esetekben a kivételes hatalmat különben is csak halaszthatatlan esetekben és az országgyűlés ellenőrzésének fenntartásával lehet igénybe venni (1939 : II. t. c. 141. §.).

Az alkotmány ellenére kibocsátott rendeletek természetesen törvénytelenek és érvénytelenek; érvénytelenek pedig még akkor is, ha kibocsátásuk szükséghelyzetben, az állam veszélyeztetett érdekei által indokoltan történt. A magyar alkotmány ugyanis szükségrendeleti jogot nem ismer s az alkotmány sértés miatt a kormányt vád alá lehet helyezni. Ha a törvény egyes ilyen rendeletet kivételesen utólag mégis érvényesnek ismer el (pl. 1920 : I. t. c. 1. §-a), akkor ennek ereje és érvénye kizárólag a törvény rendeletéből folyik; ugyanez a helyzet a szokás által elfogadott rendeleteknél (pl. amelyeket a gyakorlat az 1849—1867 közti abszolút időből fenntartott).

IV. A nemzetközi szerződések a magyar közjognak nem külön forrásai; belső közjogi érvényük ugyanis e szerződéseknek csak akkor van, ha azokat tartalmuk természetének megfelelően törvényi vagy rendeleti alakban kihirdetik. A nemzetközi szerződés az államnak nemzetközileg vállalt kötelezettsége, amelynek betartásáért nemzetközi felelősség terheli; a törvényhozás tárgyait (tehát pl. az alkotmányt) érintő szerződések az állampolgárokra kötelező erőt a törvényhozás részéről való elfogadás és törvénybe cikkelvezés által nyernek. E kérdéssel különben a magyar állam nemzetközi jogalanyiságával, illetőleg az országgyűlés jogkörével kapcsolatban még foglalkozunk.

7. SZENT ISTVÁN ÁLLAMALKOTÁSA

I. Ha Szent István jelentőségét a magyar államiság szempontjából meg akarjuk állapítani, elsősorban azt kell tisztán látnunk, hogy milyen helyzetben volt a magyarság az ő uralkodása előtt. Pogányság, keleti kultúra, törzsi és nemzetiségi szervezet, a nomád életmódot fenntartó kalandozások, állandó hadviselés. Árpád óta volt ugyan a nemzetnek közös fejedelme, de a törzsek megtartották különállásukat, külön hatáskörüket és törzsfőiket; gyakran külön bocsátkoztak kalandos hadjáratokba és még békét is külön kötöttek. A fejedelem hatalmát bénította a többi törzsfő, továbbá a gyula és horka, azaz a főbíró és főhadvezér hatásköre. Géza fia, István felismerte a magyar nemzet létét fenyegető válságot s erős kézzel fogott a bajok orvoslásához. Kereszténység, nyugati kultúra, békés életmód, erős központi államszervezet: ezek voltak fegyverei s ezekkel megmentette nemzetét; méltán mondjuk tehát a magyar államiság megalkotójának. Megvolt ugyan a magyar állam előtte is, de csak laza kapcsokban, bizonytalan lehetőségeiben; azt a magyar államot, amely ellenállni tudott századok viharainak, s amely ma is fennáll, kétségtelenül Szent István alkotta meg. Szent István mindenkinél erősebben reányomta bélyegét Közép-Európa fejlődésére, szilárd egyensúlyi helyzetet teremtett a Kárpátok völgyében, új történelmet kezdett írni a magyarság javára.

Államszületés és államalkotás: mély értelmű szavak. Mikor a történelem kohójában új erők kelnek életre, egy nemzeti lét határozott formát kap. Ha sokszor lenyűgözve, bámulattal állunk a technika vagy a művelődés valamely új alkotása vagy egy hatalmas felfedezés előtt, nem sokkal nagyobbnak kell-e lenni csodálatunknak azzal az eseménnyel szemben, amely által az államiságot kitevő erkölcsi erők szerveződnek meg, új nemzeti életforma születik, új nemzet lép be az államok társaságába, s a világ gaz-

dagabb lesz olyan színnel, olyan új hanggal, amely ennek a kis nemzetnek a külön egyéniségét juttatja érvényesülésre.

Ha minden államalkotásban van valami felemelő, sokszorosán kell értékelnünk azokat az államalkotásokat, amelyek kiállották az idők próbáját. Hazánk területén a magyarság előtt is keletkeztek államok, de ezek elvesztek a népvándorlás áradatában. Napoleon az államok sorát alkotta, amelyek nagyrészt eltűntek az ő bukásával; az első világháború utáni államalkotások is jó részben megszűntek vagy meginogtak. Szent István műve nem ilyen gyenge, mesterséges, ingatag államalkotásnak bizonyult. Az ő alkotása ezer veszély között edződött, megalázásokból feltámadt, viszontagságaiból mindig új életre kelt, szétesésekből mindig újra összeforrott. Valami felmérhetetlen mély erkölcsi tartalmának kell lenni, hogy olyan szívósságot tud tanusítani minden veszéllyel szemben. Valóban emberfeletti alkotás volt, amelyben csak isteni küldetés vezethette a nagy királyt.

Azonban Szent Istvánnak nemcsak az állama él ezer éve, hanem élnek azok az intézmények is, amelyekkel az új magyar államot felszerelte, amelyekkel ennek az államiságnak határozott jelleget adott. Ha vizsgáljuk az államok történelmét, látjuk, mennyi átalakuláson mentek és mennek keresztül. Régi intézményeiket megtagadják s forradalmak s válságok útvesztőin új formákhoz akarnak jutni, új életet kezdeni. Szent István intézményei nem szorultak ilyen kicserélésre; az az életforma, amelyet ő szabott a magyar államiságnak, ma is él. Mi mind a mai napig a szent-istváni alapokon állunk; fejlődésünkben nincsenek megszakítások, a nemzet sohasem tagadta meg multját, hanem ragaszkodik a Szent Istvánig visszamenő hagyományaihoz.

Méltán kérdezzük, hogy mi adott Szent István államának és intézményeinek ilyen ellenálló erőt? Bizonyára semmi más, mint hogy Szent István páratlan államférfiúi bölcseséggel megtalálta azt az életformát, amely a magyar nemzet igényeinek, történelmi

hívásának és földrajzi elhelyezkedésének egyedül felel meg. Nekünk nem kellett kísérleteznünk új rendszerekkel, hiszen Szent István olyan programot adott, amely a magyar nemzet örökös életprogrammja. Alakulhatott ez a program a változó korok változó követelményei szerint, de az alapok, a célkitűzések ma is azonosak.

Mikor a magyar nemzet letelepedett a négy folyó völgyében, két út látszott előtte nyitva. Az egyik a pogánysághoz, a régi törzsi és nemzetségi szervezethez, a nomád életmódhoz, a kalandozásokhoz és portyázásokhoz való ragaszkodás; kétségtelen, hogy ez az út épűgy a megsemmisítésbe vitte volna nemzetűnket, mint a népvándorlás többi népeit. A másik út az akkor uralkodó germán szellemhez és hűbéri intézményekhez való áthasonulás, a nyugati hatalmaknak alávetés, ezzel a függetlenségnek megszűnése, a hagyományok megtagadása. Szent István egyik utat sem választotta; a nagy pert, amely a magyarság életfeltételei tekintetében ezer éve folyik, az öncélú magyar államiság irányában döntötte el.

Felismerte a magyarság különleges rendeltetését és figyelembe vette az új haza földrajzi elhelyezkedését. Tartós államot alkotott azon a földön, amely természeti adottságai ellenére addig csak a népvándorlás átvonuló terepe volt. Megtartotta a magyar állam függetlenségét; csak Rómának volt hajlandó magát alávetni, de nem a német császárnak. A keleti és nyugati kultúra határmegyéjén a nyugati kultúra javára döntött, de nem áldozta fel a nemzet hagyományos értékeit. Törvényt alkotott, amely ezeréves fejlődésnek lett a kiinduló pontja. Helyesen mondja Hóman, hogy a honfoglalás Árpád érdeme, de az uralom állandósítása, a politikai egység megteremtése, a népegyéniségben rejlő államalkotó erő és a politikai akarat teljes kiaknázása, az európai életre felvértezett nemzetállam alapítása Szent István műve s ez a mű

a magyar faj, a magyar szellem és a magyar erő legnagyobb alkotása.

II. Szent István az első magyar király és így a királysági államforma megalapítója Magyarországon. A királya koronázás nem csupán az addigi fejedelmi címnek magasabb ranggal való felcserélése volt; az nem jelentett személyi kitüntetést sem abban az értelemben, hogy azt abban az időben a császárok adományozták a hozzájuk hűbéri viszonyban álló egyes cseh fejedelmeknek. A királyság a keresztény felfogás szerint isteni eredetű különleges apostoli hivatás; István az ország keresztény hitre térítésével szerzett érdemet a királyságra; ezen a jogcímen kért és kapott koronát. Szent István királysága eltér a X. században elterjedt hűbéri királyság intézményétől; ez a hűbéri királyság a német-római császárnak való, legalább formai alávetettséget jelentette. Nem hiányzott a magyar vezérek között a keleti császárság és a görögkeleti egyház felé tájékozódás gondolata sem, amire Bulcsu gyulának Konstantinos görög császárral való kapcsolatai és Bizáncban való keresztelkedése, majd Ajtonynak bolgár barátsága szolgálhatnak adatul. Szent István nem fordult a koronáért sem nyugatra, sem keletre; semmiféle földi hatalomhoz, — államának függetlenségét nem akarta feláldozni.

De nem biztosíthatta a királyi rangot a kor felfogása szerint az önhatalmú megkoronázás sem. Szent István a pápától, a katolikus egyház fejétől kérte a koronát és királyi címet. A pápától való koronakérés egyrészt a királyi hatalom isteni eredetét és egyházi szentesítését volt hivatva kifejezésre juttatni, másrészt a pápa az általánosan elismert lelki hatalmára tekintettel nem jelentette a függetlenség feladását. Sőt a pápától nyert korona hatalmi többletet is jelentett; a pápa a koronaküldéssel nemcsak Szent István kereszténységét és szuverén felségjogait ismerte el és ezzel a kor felfogása szerint egyúttal nemzetközi elismerést biztosított, hanem egyúttal széleskörű egyházszervezeti jogot is

adott. A magyar államfői és a szentszéki követi méltóság: a szentkorona és az apostoli kereszt összekapcsolása az alapja lett az apostoli királyi minőségnek.

Megérkezvén a pápától a szentkorona és az apostoli kereszt, a legenda szerint a papság és a nép Istvánt örömrivalgások között egy szívvel és lélekkel királlyá kikiáltják, a szent kenettel felkenik és a királyi koronával megkoronázzák. A királlyá kikiáltásnak és koronázásnak ez a leírása a nemzet tevőleges részvételére mutat; kétségtelen azonban, hogy sem a királyválasztásnak, sem a koronázásnak nem volt meg még akkor a későbbi közjogi jelentősége. A koronázás inkább egyházi szertartás volt, amit még jóval később is igazol a hercegprimásnak a királyhoz intézett hagyományos beszéde; István nem a nemzet, de Isten választottja volt. Szent István törvényei előbeszédében azt mondja magáról: „országunkat Isten akaratából kormányozván”; az Isten kegyelméből való királyság jelentett egyrészt keresztény államiságot, másrészt a földi hatalmaktól való függetlenséget.

A koronázással a magyar állam belépett a független keresztény államok körébe, nemzetközileg elismert európai hatalommá lett. A királlyá koronázás egyrészt az ország keresztény jellegét pecsételte meg végleg a pogánysághoz való ragaszkodás időközönként felbukkanó irányzatával szemben, másrészt a törzsfők, a gyulák és horkák hatalmának végleges aláhanyatlását jelentette. A laza pogány törzsszövetség átalakult egységes keresztény királysággá; a magyar államhatalom határozott, szilárd formát nyert a királyságban.

A pápa által adományozott korona már Szent István idejében jelképies jelentőségre emelkedett. Az Intelmekben a korona kifejezés ismételten szerepel átvitt értelemben a királyság és az ország megjelölésére. Előfordul képletesen a korona kifejezés Szent István törvényeiben is. Természetesen messzemenő lenne e szóhasználatban már a szentkorona tanát keresni, azonban kétsége-

len, hogy a korona már ebben a korban különös tisztelet tárgya és a királyság jelképe.

A királyi intézmény meghonosítása azonban a kereszténység államvallássá tételén és az államegység biztosításán kívül nem tette szükségessé az ősi magyar jog megváltoztatását. A magyar nemzet Szent István előtt a saját szokásai szerint élt s ezen a helyzeten a királyság behozatala nem változtatott, nem is tudott változtatni. Már maga az igen nagy újítás volt, hogy István király törvényt alkotott, első ízben írott jogot az addig csupán szokások szerint élő népnek. A királyi dekrétum azonban a középkor jogfelfogása szerint nem is lehetett ellentétben a népi akaratot kifejező szokással, mert nem is tudott volna azzal szemben érvényesülni. Szent Istvánt különösen bölcs mérséklet jellemzi e tekintetben; nemcsak nem érinti a régi jogviszonyok tekintetében kialakult szokásjogot, de figyelembe veszi azt az új jogviszonyok szabályozásánál is. Szent István az Intelmekben mindenkénnél nagyobb királyi ékességnek mondja a régi törvények követését; az irántuk való engedetlenség szerinte az ország romlását okozza. Ahogy a latinokat nem lehet görög erkölcsök vagy görögöket latin erkölcsök szerint kormányozni, úgy nehéz megtartani az ország uralmát is az elődök szokásainak követése nélkül. Szent István tehát nem akarta a régi magyar jogot idegen joggal felcserélni; ellenkezőleg, azt hatályban tartotta és alkalmazni rendelte. Az Intelmekben utódjának azt a tanácsot adja, hogy kisebb jelentőségű ügyekben lehetőleg ne maga ítéljen, hanem azokat utalja a bírákhoz, akiknek az a hivatása, hogy a saját törvényeik szerint (*secundum suas leges*) ítéljenek. Ez az oka annak is, hogy Szent István első törvénykönyve első tekintetre annyira hiányosnak látszik. Az a kor általában sehol nem kedvezett az általános érvényű és összefoglaló törvények alkotásának, Szent István pedig ilyen alkotástól tudatosan is tartózkodott s törvényeiben a magyarság nemzeti jellegét megtartotta.

Szent István törvényhozása nagyrészt csak két jogterületen mozgott: nevezetesen egyrészt a kereszténység bevezetése és a magyar katolikus egyház megszervezése, másrészt a királyi birtokok kormányzatának létesítése területén. Mindkét terület a királyság bevezetésével volt kapcsolatos s mindkét területen új jogszabályokra volt szükség, mert a régi magyar szokásjog nem volt alkalmazható.

Szent István kifejezetten katolikus államot alkotott; magát és országát a krónika szerint Isten anyja oltalmába ajánlotta, Máriát Magyarország nagyasszonyának nyilvánította és névnapját: a Nagyboldogasszony napját különösképpen megülni rendelte. Ő szervezte meg Magyarországon a katolikus egyházat. Szent István 2 érsekséget, 8 püspökséget, káptalanokat, kolostorokat alapított, megállapította az egyházmegyék határait s gyakorolta a betöltés jogát. Ellátja az egyházat javadalmakkal, a templomok építésére és fenntartására pedig a híveket kötelezi; e célból bevezeti az egyházi tizedet (dézsmát). Törvényeinek nagy része egyházi vonatkozású, az egyház és keresztény erkölcs elleni bűncselekményeket is büntetni rendeli. Szent István kezében a világi és egyházi hatalom összeolvadt, az egyház a szó szoros értelmében be lett építve az államba, de viszont kiváltságos helyet kapott; a katolikus egyház Magyarországon igazi államegyház, a katolikus vallás államvallás lett. A püspökök és főpapok döntő befolyást kaptak a király tanácsában és az ország ügyeinek intézésében, de viszont az egyház kormányzata is a király kezében összpontosult. A király törvényei kánonilag is érvényesek, viszont őt a kánonok kötötték. A király az Intelmek szerint megintheti a bűnös és engedetlen püspököket, gyakorolja a felügyeletet a monostorok felett.

Szent István másik nagy feladata a király magánhatalmának megszervezése volt. Az Árpád-nemzetség szállásbirtokai, az uratlan területek, a birtokkobbások és magszakadások folytán a ki-

rályra háramló területek az országterület igen jelentékeny részét tették ki és ezeknek igazgatása nem csekély feladatot jelentett. István e birtokok középpontjául egy-egy várat jelölt és a vár környékét, azaz mesgyéjét a várispán, comes joghatósága alá helyezte. A Szent István által létesített vármegyék száma a kutatások szerint a félszázat megközelítette. A comes joghatósága természetesen csak a királyi birtokra és a várnépekre, azaz a király földesúri hatalma alatt álló egyénekre, továbbá a vendégekre, telepekre, szolgákra terjedt ki. Ezen a vármegyei szervezeten nyugodott a király közigazgatási, katonai és gazdasági hatalma. Az állam bevételei főleg a várgazdaságból befolyó földesúri jövedelmek, továbbá a regálék, mint a pénzverés, vásártartás, stb. A hadszervezet alapja a várispán vezetése alatt a várnépekből álló vármegyei zászlóalj volt. A vármegyei szervezet szálai a központban futottak össze, ahol a király udvarának ispánja, a nádorispán, továbbá a királyi kancellária látták el a király mellett felmerülő teendőket. Így szervezte meg Szent István a királyi birtokok kormányzatát és ezzel alapját vetette meg az állam későbbi közigazgatási, katonai és pénzügyi szervezetének.

A királyi magánhatalmi szervezet kétségtelenül mutatja az erős frank-bajor behatást és hűbéri elemeket is tartalmaz. Azonban az is kétségtelen, hogy Szent István meg tudta őrizni kormányzatának közhatalmi színezetét, amit egyebek közt mutat, hogy a királyi birtokok magánbirtokként való kezelését és öröklését eltiltotta, az ispáni tisztség közjogi jellegét fenntartotta. Ennek következtében ez a nyugatról átvett kormánysszervezet nálunk nem hűbéri irányú fejlődésnek indult, a vármegyék nem alakultak hűbéres tartományokká, hanem a különleges magyar közfelfogás hatása alatt alapját képezhették a vármegyei önkormányzat későbbi kialakulásának.

Az egyházi szervezet és a királyi birtokszervezet irányítása a király kezében futott össze és alapját tette a királyi hatalomnak,

eszközét a királyi kormányzatnak. Ez volt az a királyi kormányzat, amelyet Szent István ráépített vagy beépített az ősi magyar jogba. Jó ideig a két jogterület: a régi magyar vérségi társadalom és a királyi Magyarország joga elkülönülten állt egymás mellett, de a teljes összeolvadás feltételei adva voltak.

Szent István reformjainak megvalósításában a saját hatalmára támaszkodott és ennyiben nem tekinthető alkotmányos uralkodónak. Az ő törvényhozása főleg olyan területeken mozgott, amelyeken részben mint apostoli követ érvényesíthette egyházszervező jogait, részben — a királyi birtokokat illetően — magánhatalmát gyakorolhatta; törvényhozása tehát nagyrészt nem korlátozta a nemzet jogait. De amennyiben rendelkezései túl is terjedtek a keresztény királyság megszervezésén, személyét kétségtelenül olyan tekintély vette körül, amelyet csak az isteni küldetés és az államalkotásra elhivatottság nimbusza alapozhatott meg.

Akármennyire nem voltak István királyságának hatalmi akadályai, lényegileg lehetetlen fel nem ismerni azokat a korlátozóakat, amelyek között törvényhozása érvényesült. Ezek a korlátozások részben tartalmilag határozzák meg rendelkezéseit, másrészt személyileg biztosítanak törvényalkotására befolyást. Tartalmilag a vallás parancsai, az egyházi kánonok, az erkölcsi követelmények, a nemzeti hagyományok, az ősi szokásjog szabnak korlátokat Szent István törvényeinek. Hogy nehéz feladatát minél tökéletesebben oldhassa meg, természetesen nem nélkülözhatta István az egyháznagyok és más főemberek közreműködését, ezért tulajdonít az Intelmekben oly nagy súlyt a tanácsnak. Írja pedig, hogy a tanácsot elsősorban a nagyobbakból, jobbakból, előkelőbektől és a tiszteletreméltó öregekből kell összeállítani; meg lehet hallgatni azért az ifjakat is, de ezek véleményét az öregek elé kell terjeszteni. Hogy a tanácsnak Szent István törvényhozásában mily nagy szerepe van, azt mutatja, hogy törvényei ismételten hivatkoznak a tanácsra. Számos törvénycikk úgy van szövegezve,

mintha azok nem is a király, hanem a tanács határozatát képeznék s egyenesen a tanács kezdeményezésére jöttek volna létre. A XI. századból származó nagy legenda is azt mondja, hogy István törvénykönyvét az ország püspökeivel és fő embereivel alkotta. A tanácsban a főpapok és a főurak (az ispánok) játszottak fő szerepet.

Ugyancsak nem volt törvényhozási jelentőségük a Székesfehérváron rendszeresített ú. n. törvénynapoknak. Ezek inkább igazságszolgáltatási célú összejövetelek voltak, de a nemzettagok nagy számban való megjelenése következtében kezdettől fogva nagy jelentőségre emelkedtek és később kiindulópontul szolgáltak az országgyűlések rendszeres tartására.

Istvánnak nemcsak törvényhozását jellemezte bölcs mérséklet és gondos előkészítés, hanem kormányzatát is. Amennyire erős kézzel gyűri le az új magyar kereszténység ellenségeit és alapozza meg a királyi hatalom tekintélyét, annyira figyelemmel van minden értékes közreműködésre. Az Intelmekben a főpapokat a király véneinek, az ispánokat és más főembereket a király atyáinak és testvéreinek nevezi. Szükségesnek tartja, hogy a király megnyerje a főpapok jóindulatát, mert ő nélkülük a királyok sem állhatnak meg; ha a király szereti őket, tisztességgel fogja kormányozni országát. Az ispánok és főemberek közül a király senkit se vessen szolgáagra; ők ne szolgáljanak neki, de vitézkedjenek, védjék és növeljék az országot, oltalmazzák az erőtleneket. Ne legyen a király az ispánokkal és vitézekkel gőgös és gyűlölködő, mert akkor ezek ereje a királyi méltóság lankadását okozza. A főpapok és ispánok, ezek voltak István munkatársai (tanácsadói), a magyar állam első tisztviselői.

Az Intelmek előljáró beszédében fel vannak sorolva az állam szervei a következő sorrendben: királyság, bíróság, hadvezérség, ispánság és főpapság; és fel van sorolva működésük is: törvényhozás, igazságszolgáltatás és közigazgatás. Az 5. fejezetben pedig

azt mondja, hogy a király tartózkodjon a bírói hatalom rendszeres gyakorlásától, a kisebb ügyeket engedje a bírának ítékezésre. Ezek a megjegyzések a királyi hatalom bölcs korlátozására és az államhatalom megosztására való törekvést mutatnak. Szent István a béke fejedelme volt; a kegyetlen király hiába követeli magának a király nevet, mert zsarnoknak mondatik — mondja az Intelmek 10. fejezete. Hogy ő nem volt zsarnok, azt erőskezü uralkodása ellenére határozottan meg lehet állapítani.

Helyesen mutatja ki Deér József, hogy a szentistváni alkotmányban az alkotmányos gondolat előzményei adva voltak. A keresztény eszme, az ősi jog ereje, a koronázásnál az egyház és nép közreműködése, a királyi tanács részvétele a törvényhozásban és kormányzásban, valamint sok más körülmény igazolja, hogy a nemzeti akarat ellenére a királyi hatalom nem volt gyakorolható és az Intelmeknek a zsarnokságról szóló megjegyzései mutatják, hogy az ellenállási jognak a későbbi magyar alkotmányban oly nagy szerepet játszó elve „már a királyság bölcsőjénél megtalálható”. Szent István a magyar közvéleményben lassanként a magyar alkotmányosság megteremtőjének nimbuszát kapta, s már az Aranybulla ismételten hivatkozik a szent királytól engedélyezett szabadságra és csupán ennek teljes biztosítását tűzi ki célul.

Szent István kormányzati politikájához tartozott a külföldiek támogatása. Közismertté vált az Intelmek 6. fejezetének az a megjegyzése, hogy „az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és romlandó”; e pár szóhoz azután több irányban igyekeztek sokszor messzemenő következményeket fűzni. Elsősorban kétségtelenül meg lehet állapítani, hogy a megjegyzés nem vonatkozott az országban lakó idegen nyelvű népre és így nem akarta azt a magyarsággal szemben kiemelni. Szent István a jövevényeket és vendégeket karolta fel, de ezeket sem a magyarság háttérbe szorítása céljából, hanem inkább a magyarság érdekében, mert

ezek a jövevények közvetítették a magyarság részére a keresztény nyugati kultúrát és így a nemzet tanítómestereivé váltak.

Szent István jelentőségét a magyar államalkotásban a nemzet már halála után rövidesen felismerte. Nemcsak a legendák vitték szerte a kegyes nagy király, a béke fejedelme emlékét, nemcsak a katolikus egyház emelte szentjei sorába, hanem bölcsességét tovább hirdették törvényei és fiához intézett Intelmei. Törvényeinek kiválóságát és nagy tekintélyét igazolják a legendák és az Árpádok törvényei, amelyekben ismételtelen van hivatkozás Szent István törvényeire. Már Szent László törvénybe iktatja és ezzel nemzeti ünneppé nyilvánítja Szent István napját; Kálmán törvényeinek előbeszédeiben emlékezik meg István törvényszerzői nagyságáról és a későbbi törvények is folyton hivatkoznak e törvényekre, ezzel bizonyítván, hogy azok valóban a nemzeti élet irányítói lettek századokra. Számtalan viszontagságainkban ezer éve zeng felé a magyarok éneke: „Hol vagy István király, téged magyar kíván.”

A királysági államformában és a vármegyei szerkezetben Szent István a magyar alkotmány és közigazgatás kereteit rakta le olyan módon, hogy ezek az intézmények a magyar nemzeti lét örökös alapjaivá váltak. A kereteket nyugatról hozta István, de volt érzéke azokat úgy hozzászabni a magyar lélekhez, hogy a keretek között különleges magyar jogfejlődés indulhatott meg, nem a nemzeti lélek kerékkötői, de kiteljesítői lettek.

Szent István koronája hovatovább az egész magyar államiság jelképe lett. Olyan jelkép azonban, amely egyúttal mély erkölcsi tartalmat fejez ki és amely minden jog forrása. Szent István jobbja, amely valaha jeleskedett a hadviselésben, igazságot tett perekben és vitte az ország kormányát, Isten kegyelméből csodálatosan fennmaradva, ma is mutatja nekünk az utat; csak azt kell követnünk. Mert lehet-e tökéletesebb, teljesebb és aktuálisabb nemzeti program, mint Szent Istváné? Szinte úgy érezzük,

hogy az isteni gondviselés nemcsak az államalakítás céljára adta öt nekünk, hanem adja folyton és újra meg újra, valahányszor államunk hajója veszélyekkel küszködik. Ha tekintjük az ő gigantikus művét, úgy érezzük, hogy a róla való megemlékezés nemcsak visszaemlékezés, hanem egyúttal programot jelent a jövőre nézve. Programot, amelyen mindig biztosan állhatunk és amelyen egyedül állhatunk biztosan. Idegen befolyásokkal és idegen hatalmak iránt való megalázkodással szemben, új pogányságokkal, hagyományok lekicsinylésével és nemzeti türelmetlenséggel szemben ma is ő jelöli meg nekünk a helyes utat. Adja Isten, hogy a nemzet ráeszméljen az ő óriási jelentőségére, fenntartás nélkül csatlakozzék az ő programjához és önálló nemzeti, keresztény és történelmi alapokon építse tovább sorsát. Mert ez a magyar sors útja.

8. A MAGYAR ALKOTMÁNY FEJLŐDÉSE

I. A magyar alkotmány történeti alkotmány lévén, az a nemzet életéből fokozatosan fejlődött; a magyar alkotmány megértése tehát az alkotmány történetének ismerete nélkül alig lehetséges. A magyar alkotmánynak ép azért egyik legfontosabb segédtudománya az alkotmánytörténet, amely a történelmileg fejlődött magyar jogintézmények megértéséhez nélkülözhetetlen történeti előzményeket bemutatja. Természetesen nincs itt terünk a magyar alkotmány történelmét részleteiben feltárni. Csak a főbb korszakokat, a fontosabb fejlődési irányokat jelölhetjük meg és inkább az egyes alkotmányos intézmények tárgyalásánál tesszünk majd helytel-közzel vázlatos történeti visszapillantást.

A magyar alkotmányfejlődés főbb korszakai: I. A *vezérek* kora: a törzsi és nemzetségi tagozódásnak ideje. II. A *királyság megalakítása*, a kereszténység felvétele, a törzsi tagozódás meg-

szüntetése, a vármegyei szervezet létesítése. III. Az alkotmányos irányú átalakulás az Árpádház utolsó századában és a vegyes házak alatt; aranybulla, tanácstörvények, az országgyűlés és a megyei önkormányzat kezdetei. IV. Az alkotmányvédelem korszaka a Habsburg-korszakban; harc a függetlenségért és szabadságért, az alkotmánybiztosítékok kifejlesztése. V. Az 1848-as reformok; népképviselet, a rendiség megszüntetése. VI. Az Ausztriával való kiegyezés kora 1867—1918. VII. Közjogi provizórium az első világháború után.

II. A magyar állam 1938-ban ünnepelte Szent István király halálának kilencszáz esztendő fordulóját; ebben az ünnepi évben az egész magyar nemzet figyelme első királya felé fordult. A magyar nemzet ma is a szentistváni alkotmány alapján áll. Az ő páratlan bölcseséggel megvalósított intézményei: a nemzeti keresztény államiság, a királysági államforma és a vármegyei szervezet mind a mai napig életben vannak. A szentistváni intézmények tartalma az idők folyamán sokszor módosult, sok átalakuláson ment keresztül, de az alapok fennmaradtak, az intézmények élnek és ma is megadják a mi államiságunknak különleges magyar jellegét.

Szent István nemzeti államot alkotott; a magyar állam nemzeti jellegét ezeréves történelme igazolja. Kis nemzetként, közelebbi vérrokonok és természetes szövetségesek nélkül, teljesen idegenül állunk Európa közepén, de ezer év viszontagságai között is meg tudtuk őrizni államunk függetlenségét és nemzeti jellegét. Európa legveszélyesebb pontján: nyugat és kelet, észak és dél választó vonalán oly szilárd államot alkottunk, amelyet nem tudott megtörni semmiféle túlerő. Elfogadtuk a nyugati kultúrát, de nem áldoztuk fel keleti hagyományainkat. Védjük az európai civilizációt és kereszténységet évszázadokon át a keletről fenyegető veszélyekkel: tatárokkal és törökökkel szemben; de nem voltunk hajlandók alávetni magunkat a nyugati államok fennható-

ságának és az osztrák elnyomási törekvésekkel szemben századokon át folytattunk szabadságharcot.

A magyar állam nemzeti jellege nem akadályozta meg soha a nem magyar anyanyelvű polgártársainkkal való békés együttélést. Szent István király hagyta örökül ezt a békés politikát és ez a politika jellemzi azóta is törvényhozásunkat. A társországnak országos önkormányzatáról és a nemzetiségi szabadságról alkotott törvényeink és más jogszabályaink mindenkor kitűntek abban a megértő szellemben, amellyel a nem magyar anyanyelvűek jogai iránt viseltettünk. Szent István országai békés otthont biztosítottak mindenkor a magyar állam minden anyanyelvű polgárának, a szent korona minden népének.

Szent István azonban nemcsak nemzeti, hanem keresztény államot alkotott, eljegyezte nemzetünket a római kereszténységgel. A királyság felvételéhez a római pápa hozzájárulását kérte, a katolicizmust a magyar állam intézményei közé beépítette, államvallássá tette. A magyar állam és a katolikus egyház szoros kapcsolatát az egész történelem folyamán mi sem mutatja jobban, mint a magyar király főkegyúri joga, amely jog a magyar királynak a magyar katolikus egyház beléletében valóságos egyházfejedelmi helyzetet biztosított.

Természetesen a magyar jog nem volt, nem is lehetett mentes idegen befolyásoktól. Maga Szent István intézményeinek megalkotásánál a frank-bajor mintát vette alapul. A hűbériség a középkorban épűgy éreztette hatását, mint később a demokratikus világáramlatok. Azonban ezek a hatások soha nem szűntették meg a régi jog érvényét, hanem csak több-kevesebb reformot jelentettek. A külföldről fokozatosan átvett intézmények ezután a magyar földön különleges fejlődésnek indultak és megtelítődtek a magyar nemzet mindenkor erős közjogi felfogásával.

A magyar alkotmány fejlődését ugyanis a történelem egész folyamán határozott *közjogias* irány jellemzi. Amíg Európa álla-

mainak sorsát századokon át hűbéres fejedelmek akarata irányítja és a nemzeti öntudat kifejlődése, valamint a nemzeti egység gondolatának életrekeltése sokszor csak a legújabb idők eredménye, addig a magyar nemzet az őshazából hozta magával a nemzeti összetartás erejét és a hűbériség magánhatalmi intézménye nálunk nem tudott erősebb gyökeret verni. A magyar állami főhatalom közhatalmi jellege fennmaradt s nemzetünk géniusza a hűbériséggel szemben sajátos magyar közjogi rendszert fejlesztett ki a szentkorona-tanban. A magyar nemzet alkotmányát minden időben a nemzet közös kincsének, fenntartó erejének tartotta és gondoskodása középpontjába helyezte; a közjogi egység és területi épség fenntartásáról soha le nem mondott.

Szent István a magyar államnak királysági államformát adott és a nemzet ehhez az államformához azóta minden viszontagság között és a legválságosabb korszakokban is megszakítás nélkül ragaszkodott. Árpád, illetőleg Szent István nemzetségének kihalása után (1300) a nemzet a leányági leszármazottak közül választotta királyait (vegyes házbeli királyok). Részben ezen a jogcímen került a királyi trónra 1526-ban a Habsburg-család is.

A II. Szilveszter pápa által Szent Istvánnak adományozott királyi korona kezdettől fogva mint a királyság és az ország meg személyesítője szerepel; a szent-korona tisztelete folyton emelkedik. Verbőczy idején (1514) már teljes kifejlődésben van az a szentkorona-tan, amely a magyar államiság alkotmányos berendezésének legszemléltetőbb kifejezője.

A Szent István által nyugati mintára alkotott királysági intézményt a magyar nemzet csakhamar alkotmányos tartalommal töltötte meg. Az előző fejezetben láttuk, hogy már Szent István korában is fellelhetők azok az elemek, amelyek az alkotmányos irányú fejlődésnek kiinduló pontjául szolgálhattak. Az alkotmányos közfelfogás folyton erősödött és az 1222. évi aranybulla a

törvénytől királlyal szemben már fegyveres felkelést enged. A nemzet a XIII. századtól kezdve fokról-fokra építette ki az alkotmányosság biztosítékait. A királyi tanács törvényes megszervezése (1298), a koronázási eskü és hitlevél intézménye mutatja a monarchikus és alkotmányos elv egybekapcsolását. Már a XIV. században szabályozást nyert a király tanácsosainak felelőssége is (1386) és a nemzet által választott nádor hovatovább a király helytartója és az ország első bírása lesz, aki a király és nemzet vitáiban egyúttal közbenjáró és döntőbíró (1485). Ettől az időtől kezdve az alkotmányosság, azaz a nemzet részvétele a közhatalomban, a magyar alkotmánynak legfontosabb alapelve.

Az *alkotmányosság fokát* a közszabadságok mértéke jellemzi; a magyar alkotmány története ebben a tekintetben párját ritkítja. Az alkotmányos közfelfogás mind erősebb szerepet biztosít a nemzetnek az államhatalom mindkét ágában: a törvényhozásban és a végrehajtásban. A törvényhozó hatalom gyakorlását a nemzet részére a nemzeti képviselő: az országgyűlési intézmény vállalja meg, a végrehajtó hatalomra való befolyást pedig a közgazgatás önkormányzati ellátása kelti életre.

A magyar nemzet részvétele az államhatalom gyakorlásában elsősorban az országgyűlés útján jut kifejezésre. Az országgyűlés már a XIII. századtól kezdve tevőlegesen részt vesz a törvények hozatalában és általánossá válik a szabály, hogy az országgyűlés közreműködése nélkül törvényt alkotni nem lehet. Mindig az országgyűlés hatáskörébe tartozott a király megválasztása, a királyi hitlevél szövegének a megállapítása és a királyi eskü kiadása, az adó- és ujoncmegajánlás, a végrehajtó hatalom fejének: a nádornak a megválasztása, stb. Az országgyűlés tartása kötelező.

A mohácsi vész (1526) után a magyar alkotmányosság szinte páratlanul álló fejlődésében némi megállapodás, sőt visszaesés mu-

tatkozik. A nemzet erőit a török ellen való küzdelem kimerítette, a szétdaraboltság felmorzsolta. Az idegen hatalomra is támaszkodó Habsburgokkal szemben még az ősi alkotmányosság fenntartása is olyan állandó küzdelmeket kívánt, amelyeket a nemzet nem mindig tudott gyakorlatilag is sikerre vinni. Az alkotmány nemzeti irányú továbbfejlesztéséről többé alig lehetett beszélni; az alkotást a védekezés, a fejlődést a megrögzítés állapota váltotta fel. És az ősi intézményekben volt annyi erő, hogy a megpróbáltatásokat kiheverjék. Amíg nem térhetett ki a nemzet a trónöröklési rend megállapítása (1667) és annak a Habsburgok leányágaira való kiterjesztése elől (1723), — addig viszont ismételt törvénybe iktatta teljes függetlenségét és önállóságát (1791).

A *Habsburgok* uralma alatt (1526—1918) tehát a magyar állam örökletes monarchiává alakult, amely az uralkodó család közössége, valamint a kölcsönös és együttes védelem kötelezettsége révén Ausztriával került kapcsolatba (perszonális unióba). Ebbe a korszakba esik az országgyűlés szervezetének kidolgozása (a két táblára válás) és a vallásszabadság biztosítása (1606). Erdély a mohácsi vész után külön fejedelemség lesz s mint ilyen, alkotmányos berendezésével a magyarság fontos erőtaraléka; Erdély különállása 1848-ig tartott.

A magyar alkotmány fejlődését ebben a korszakban mesterien jellemzi Apponyi Albert alkotmánytörténeti előadásában. Szerinte alkotmánytörténelmünk két erőtenyező küzdelmének eredménye; e két erőtenyező a nemzeti génusz és az idegen szellem. A küzdelemben az előbbi bizonyult erősebbnek, amennyiben képes volt még az idegenből átültetett intézményeket is áthasonítani. Ez nemzeti fennmaradásunk egyik legjelentékenyebb tényezője, de egyúttal Európa haszna is. A magyar alkotmány elég szilárd volt, hogy győzelmesen állja ki, mégpedig az európai szárazföldön egyedül, az összes középkori alkotmányoknak azt a

súlyos válságát, amely a reneszánsz áramlataiban a justiniánusi közjog feléledésével valamennyiöket megrendítette.

A magyar alkotmánytörténelemben állandóan érvényesülő közjogi szellem eredményezte alkotmányunk páratlan kifejlését és nagy szerepét nemzeti életünkben. Apponyi szerint alkotmányunk 3 főpillére: a királyi hatalom, a nemzeti képviselő és a helyi önkormányzat. Az Árpádház alatt az első épült ki, a vegyes házak idején a nemzeti képviselő, a Habsburg-korban pedig a helyi önkormányzat, amely a közérzület energiájának és folytonosságának megtámadhatatlan helyi központokat nyújtott. Az alkotmányos élet súlypontja ekkor erre a pillérre helyeződött és azon nyugodva várta be a másik kettő hordképességének teljes helyreállítását; az önfenntartási erő minden veszéllyel szemben ösztönszerűen megtalálta a maga védőművét. A magyar közjog a Habsburg-uralom idején inkább defenzív, mint konstruktív életet élt. Lipóttal kezdődött az egységesítő törekvés s ettől kezdve a közjogi doktrína az ország függetlenségének jogtudományi megalapozását tekintette főfeladatának. Három nagy összetűzés volt a király és a nemzet között: Lipót, II. József és Ferenc József idejében; mindegyik támadás a nemzet részéről ellenhatásokat váltott ki és az önállóság formai elismerésével végződött (Rákóczi-felkelés és *pragmatica sanctio*, 1790. évi törvények, 1867. évi kiegészítés). Egyik esetben sem sikerült a függetlenség megszüntetése, az ellentétek megegyezéssel végződtek, de nem jött valódi összhang. A formai eredmény nekünk kedvezett, de a valóság nem felelt meg a jogi helyzetnek, lényegben mindig a fejedelem maradt felül.

A magyar alkotmány egész a XIX. század közepéig *rendi alapon* nyugodott. A szent korona testét tevő nemzet rendekre tagozva (főrendűek, köznemesség, városi polgárság) vett részt a közhatalom gyakorlásában, — a közterheket viselő jobbágyság-

nak pedig politikai jogai egyáltalán nem voltak. A nemesség kiváltságos helyzetének megszüntetése és a jobbagyság felszabadítása 1848-ban alkotmányunk rendi jellegét megszüntette és népképviseleti alapra helyezte; ugyanerre az időpontra esik a felelős minisztérium felállítása és ezzel a parlamentáris kormányzat meghonosítása.

Az 1848. évi szabadságharcnak az orosz fegyverek segítségével történt leverése után másfél évtizedes abszolutizmus következett, de a haza bölcsének, Deák Ferencnek politikája, a jogról való le nem mondás sikerre vezetett és végtére győzött a fegyverek hatalmán is. Az Ausztriával való viszony pontos szabályozásával (1867) sok energia szabadult fel s a gazdaságilag és politikailag megerősödött nemzet már-már önállósága fokozottabb kiépítésére gondolhatott, mikor a világháború szerencsétlen befejezése (1918) az Ausztriától való teljes elválással a szétdarabolás nagy tragédiáját is hozta.

III. A magyar alkotmányfejlődés eredetisége tekintetében irodalmunkban újabban élénk vita támadt. Régebbi alkotmánytörténetírásunk sokszor elfogult szelleme érthető visszahatást váltott ki és az újabb iskola alkotmányfejlődésünk különleges magyar jellegét hamis szemléletnek minősítette.

Az kétségtelen, hogy alkotmányunk fejlődésének tárgyilagos története még nincs megírva. A közjogászok és politikusok gyakran nézték a mai kor szemüvegén letűnt idők eseményeit, mai elveket vetítettek vissza a múltba és sokszor kellő bírálat nélkül használtak fel adatokat. Az is kétségtelen, hogy a magyar jogélet sem volt és nem lehetett ment idegen befolyásoktól s még közelebbi kivizsgálásra vár a kölcsönhatások pontos megállapítása. Viszont az is bizonyos, hogy különleges helyzetünk sok eltérést érthetővé tesz. E földön alakultak különleges jogintézmények (pl. a vármegye) és az átvett intézmények is különleges fejlődés-

nek indultak; ezeket a belső erőket a jogtörténetnek épúgy ki kell mutatnia, mint a külső hatásokat.

Nem lehet itt terünk arra, hogy a részletek vizsgálatába bocsátkozzunk, csak azt a kérdést vetjük fel, hogyha nem volt különleges magyar alkotmány, mit védtünk annyi küzdelemmel és áldozattal évszázadokon át. Kultúránkra a legnagyobb hatást kétségtelenül a németek gyakorolták; miért van az mégis, hogy a részükről majdnem állandóan érvényesülő erőszakos behatások ellenére meg tudtuk őrizni jogintézményeink különállását. Nem lehet észrevétlenül elhaladni a mellett a gigászi küzdelem mellett, amelyet a nemzet alkotmányáért a Habsburg-uralom három évszázados patrimoniális törekvéseivel szemben folytatott és nem látni azt a nagy különbséget, amelyet az osztrák és német állam-berendezésekkel szemben alkotmányunk állandóan mutatott.

Már a XVII. és XVIII. században több kézikönyv jelent meg a magyar alkotmányról s ezek között számos épen német író tollából és részben német nyelven; még a külföldiek is felismerték a magyar jogrendszer különlegességét, azért külön tanulmány tárgyává tették s meg is kísérelték meghamisítani. A XIX. században rendszeres irodalmi harc indul, amely a német és magyar álláspont éles ellentétét mutatja. Közkezen forognak e korban gyűjtemények a magyar alaptörvényekről; még ha igaz is lenne, hogy e törvények egy része eredetileg csak program volt, de a program közmeggyőződésé, a fejlődés alapjává lett. Nélkülözheti-e az ilyen évszázados munka a nemzeti génusz irányítását, lehet-e ennek az alkotmányos felődésnek különleges jellegét teljesen kétségbe vonni?

A jogfolytonosságról szóló fejtegetéseknél láttuk, hogy a történetileg fejlődött alkotmányoknál a nem hatályosuló jogszabálynak is igen nagy erkölcsi ereje lehet s a valóságos — de a nemzet véleménye szerint jogtalan — helyzettel szemben ébren

tarthatja a nemzet vágyát és hitét, hogy az kedvező időpontban — új jogszabályok alkotása nélkül, pusztán a régi jogszabályok végrehajtása által — hatályossá válhasson. Az ilyen „illúziókban” nagy erkölcsi erő van s épen nekünk nem szabad ezekben értéktelen ábrándokat látni; az „illúzióknak” ez az erkölcsi ereje szintén hozzátartozik alkotmányunk különlegességeihez.

Különben úgy látjuk, hogy az új alkotmánytörténeti iskola eddigi eredményei sok tekintetben még csak jobban alátámasztják a magyar jogfejlődés különlegességére és értékességére vonatkozó álláspontot. Ha talán egyes vonatkozásokban el is tolódott kissé a laikus köztudatban kialakult régi kép, az új kutatások és új meglátások semmiben sem rontják le jogos büszkeségünket, sőt az új adatok most már szilárd támpontokat adnak az alkotmányfejlődés magyar jellegének igazolására. Ahogy Szekfű Gyula mondja a szentkorona-tannal kapcsolatban, hogy a kiderített valóság még tisztább és szebb az elképzelésnél. Utalunk e tekintetben Deér József következő soraira is: „Alkotmányunk tehát nem az őshazából hozott örökség, nem turáni kuriózum Európában, de nem is egy gyarmati civilizációjú nép külsőséges életkerete, hanem olyan képződmény, mely jellegzetes alakját a keresztény magyarság lelkében nyerte el. Ha van, mint ahogy tényleg van egyezés a magyar és az európai alkotmányok között, az nem a nyugat intézményeinek és gondolatformáinak elkészt és szolgai átvételéből, hanem a kultúra közös keresztény alapvetéséből ered. Ezt a nem „ezeréves”, de nem is sokkal fiatalabb alkotmányt ilymódon ősi tradíció szálai fűzik mai műveltségünk alapjához, az emberi beleszólás jogát és a vezető erkölcsi felelősséget valló keresztény világnézethez. A magyarságot vitathatatlanul a dinasztia parancsuralma kovácsolta ugyan egységgé, de ennek az egységnek magasabb értelme csak az alkotmány, az alattvalói beleszólás elismerése során világosodott meg a magyar lélekben.”

9. A SZENTKORONA-TAN.

A szentkorona-tan alkotmányunknak az az alapvetése, amely a pápa által Szent István királynak adományozott szentkorona jelképpé válása, majd megszemélyesítése által a nemzet gondolkodásában fokozatosan alakult ki.

A szentkorona tulajdonképen ékszer, diadém; ezt az ékszert azonban kezdettől eszköznek tekintették a királyi hatalom átruházására. A koronázás lényege azonban kezdetben az egyházi felkenés, minthogy a királyi hatalom a kor felfogása szerint isteni eredetű s a koronát a pápa adta. Minthogy a koronázás ruházza át a királyi hatalmat, a szentkorona egyúttal a szuverén magyar királyi hatalom jelképe, szimboluma; a korona kifejezést a *királyi hatalom* megjelölésére már Szent István Intelmei használják.

Több ok közrehatott arra, hogy a királyi hatalmat jelző szentkorona kifejezést lassanként az egész államhatalom jelzésére is felhasználják. Egyrészt akkor a király még az egész államhatalmat jelentette, másrészt meg kellett találni az állandó királyi hatalomnak a király változó személyétől független megjelölését és erre szintén a korona szó volt alkalmas. Az állandó királyi hatalom megfelelő megjelölése különösen vagyoni vonatkozásban vált szükségessé, minthogy a király vagyoni rendelkezései az állandó királyi méltóság, azaz a korona kárára szolgálhattak. Így a korona kifejezés kezd függetlenné válni a királytól és gyakran párhuzamosan szerepel, néha pedig már szembe is van vele állítva. 1240-ben írja például egy oklevél, hogy a győri vár jövedelmei a királyi korona kárára királyi adományok révén veszendőbe mentek; II. András már arra tesz koronázásakor esküt, hogy királysága jogait és koronája méltóságát sértetlenül megőrzi; mind gyakoribbá válik „a korona jogából elidegenített” ingatlanok visszavétele, stb.

A korona rendkívüli ereje természetesen Szent István koronájához kapcsolódott; a nemzet a szentkoronával való megkoronázásához akkor is ragaszkodott, ha a koronázás eredetileg csak más koronával történhetett (így Károly Róbert esetében). Szent István nemzetségének a tekintélye a nemzetség kihalása után Szent István koronájára szállott.

Ebben a korban a királyság (*regnum*) annyira egy volt az állammal, hogy az állam megjelölésére megfelelő szó még nem volt. Szent István nemzetségének kihalása után és a rendek befolyásának az emelkedésével azonban mind jobban felmerült a szüksége annak, hogy az *államhatalmat* a királyi hatalomtól függetlenül meg lehessen jelölni. Ekkor kezdik használni a királyi korona mellett az ország koronája kifejezést, s ettől az időtől a korona szó a király mellett a rendeket is magába foglaló egész államhatalom jelzésére is kezd szolgálni. Erre a XIV. század végéről már számos adatunk van, amelyek az államfogalom meghatározására való törekvést, az államfogalom fokozatos alakulását mutatják. A Velencével 1381-ben Torinóban létrejött szerződést például Nagy Lajos a „királyságban és koronában” utódai nevében is köti Dalmáciára nézve, amely „mindig a királysághoz és koronához tartozott”. Az 1386. évi fehérvári gyűlésen a rendek megésküsznek, hogy csak az ország, valamint a szentkorona közös hasznát tartják szem előtt s még az az ellen vétő királynak is ellenszegülnek. Az 1387. évi királyválasztáskor Zsigmond megígéri, hogy a szentkorona előnyét és az országlakók hasznát szem előtt tartva a korona dicsőségének emelésére fog törekedni és az általa az országlakókkal a szentkorona ellen kötött szerződéseket felbontja.

A történelem folyamán többször megtörtént, hogy a király helyett — annak kiskorúsága, távolléte vagy fogsága idején — az ország rendei vitték hosszabb-rövidebb ideig a kormányt. E *királynélküli* időkben alakult ki és szilárdult meg az az elmélet,

hogy a közhatalom ősforrása és eredeti birtokosa a nemzet és a király csupán a reá ruházott hatáskörben birtokosa az uralkodói jogoknak. E közjogi tanítás első csíráival már Kézai Simon mester krónikájában találkozunk, de gyakorlati jelentőségre a XV. században jut.

Az államhatalomnak a királyi hatalomtól való teljes függetlenítése következett be 1401-ben, mikor Zsigmond fogsága idején az országtanács gyakorolja a szentkorona nevében az államhatalmat és a szentkorona pecsétjét használja; a rendek a szentkorona jogán adnak ki rendeleteket, azaz a szentkorona tartalmából a királyt pillanatnyilag kizárták és önmagukat helyettesítették be. 1440-ben Ulászló királlyá koronázásakor a rendek kijelentik, hogy „a koronázás mindig az országlakók akarától függ és a korona hatékonysága és ereje az ő jóváhagyásukon alapul”. Ezen az alapon érvénytelennek jelentik ki Utószülött Lászlónak a szentkoronával való megkoronázását, minthogy az nem az országgyűlés határozatából történt; Ulászlót viszont épen olyan királyi hatalommal felruházottnak jelentik ki, mintha megkoronázása a régi, de akkor hiányzó koronával történt volna. Tehát kétségtelen, hogy 1440-ben a koronázási szertartás már alkotmányjogi tényné fejlődik, az egyházi felkenéshez a királyi hatalomnak a nemzet által való átruházása járul. Ettől az időtől a korona-kifejezés az oklevelekben már nemcsak a királlyal párhuzamosan szerepel, de az ország koronája gyakran a király személye elé kerül.

A XV. században a szentkorona már az *államot* jelenti. Okleveleink rendszeresen szólnak a szentkorona joghatósága alatt álló területekről, a szentkorona országairól, a szentkorona iránti hűségről, a szentkorona jogairól és különösen háramlási jogáról, a szentkorona ingatlanairól, a szentkorona élén álló királyról és a szentkorona alattvalóiról. A szentkorona tehát maga az állam-személyiség, a különféle állami cselekmények jogalanya. Sőt ér-

vényesül ebben a korban már az állam organikus szemlélete is és okleveleink gyakran beszélnek az ország testéről és tagjairól; az országgyűlések e szemlélet szerint az ország egész testét képviselik; az ország tagjai nemesek, a városok, valamint az alávetett részek.

A korona-eszme már a XV. században nemcsak a királyi kancellária okleveleinek szóhasználatában élt, de a külföldi érintkezésben is rendszeresen érvényesült, a csatolt részekben is általánossá vált és például Raguzában egész kultusz tárgya lett, — végre a nép körében is elterjedt, amiben részben a hiteles helyek közvetítése, részben a tanukihallgatásoknál a koronára kivett hűségeskü játszott szerepet. Az erdélyi jobbágyok 1437. évi egyessége a birtokos nemességgel, valamint az erdélyi három nemzet 1459. évi uniója mutatják, hogy a korona az egész nemzet közfelfogásában az államot jelképezte és a koronához való hűség a nemzeti összetartozás alapja volt.

Verbőczy Hármaskönyvében történt meg a korona-gondolat és az organikus államszemlélet összekapcsolása; Verbőczy összefoglalja munkájában mindazt, ami a korona jelentőségére nézve már a XV. században kialakult, a korona-gondolatot azonban kiépíti az organikus államszemlélet felhasználásával. Az *una eademque nobilitas* elvét a Kézaitól Thuróczy útján átvett ősi egyenlőség hangoztatásával támasztja alá. Verbőczy szerint a király a nemesítés és birtokadományozás jogát a közösségtől kapja oly módon, hogy a közösség ezt a maga akaratából a korona joghatóságára és a koronázás útján az uralkodással együtt a királyra ruházza. Verbőczy szerint az átruházás és a nemesség elválaszthatatlan; mert a fejedelmet a nemesek választják, a nemeseket pedig a fejedelem teszi azzá. A nemesítés a szentkorona tagjává tesz és közvetlenül a király kizárólagos joghatósága alá helyez. Minden nemes ember a szentkorona tagja. Ugyancsak a közösség ruházta a királyra a koronázás útján a törvényhozás jogát, azonban ezt a

jogot csak a nép összehívása és megkérdezése mellett gyakorolhatja.

Úgy a korona-eszme, mint az állam organikus szemlélete egyházi eredetű s a középkorban Európa számos államában gyökeret vert. A magyar korona-tan is az egyházi műveltségből sarjadt, azonban hazánkban különálló és szerves fejlődés eredménye; a korona-tan nálunk sajátos *magyar alakot* vett. Tehát nem lehet szó arról, hogy e tant mi külföldről vettük volna át; ellenkezőleg nincs kizárva, hogy egyes szomszédos államokban (Cseh- és Lengyelország) a Magyarországgal való kapcsolat révén terjedt el. A magyar szentkorona-tant megkülönbözteti elsősorban reális alapja, hogy t. i. Szent István koronájához kapcsolódik; de a korona iránti hűség és az adományrendszerhez való kapcsolat nincs meg más államban. Azonfelül a szentkorona-tan seholsem emelkedett oly alkotmányos jelentőségre és nem hatotta át oly állandóan a közfelfogást, mint nálunk. Más államokban, ahogy a koronázás megmaradt inkább szertartásnak, úgy a korona-tan is inkább csak szóhasználat, elmélet maradt, míg nálunk a hatalomátruházás és hatalommegoszlás súlyos tartalma tette gyakorlativá. A nyugati államokban, még Angliában is, a koronaeszme fejlődése megszakadt; nálunk azonban a szentkorona-tan, mint az állami és nemzeti lét központja, örök szimboluma, végigkíséri egész történetünket.

A szentkorona-tan a magyar gondolkodásnak Verböczy után is állandó vezető eszméje volt. Az ország szétdaraboltsága idején ez az eszme tartotta össze a magyarságot; ez az eszme kapcsolta a századokig külön állami életet élő Erdélyt és a részeket (Partium) Magyarországhoz. A társországot és Fiumét is a magyar szentkorona fűzte hazánkhoz. A szentkorona lett az ország integritásának a szimboluma. Gyakran használták a rendek közjogi fegyverként az uralkodó családdal és Ausztriával szemben, amikor területek visszaigényléséről volt szó. A király jövedelmei a ko-

rona jövedelmeivé alakulnak, a király használatára szolgáló ingatlanok elidegeníthetetlen „koronajavak”. A városok e korban a korona birtokai, a nemesi birtokok továbbra is a koronára háramolnak. A szentkorona az udvari hatóságok központosító törekvéseivel szemben is megmaradt a külön magyar államiság jelképe.

A koronaeszme, mint az állam megszemélyesítője a XVII. századtól kezdve kissé elhalványodott s a közfelfogásban gyakran újból inkább csak a királyi hatalmat kezdte jelenteni. E tünet természetes magyarázata egyrészt az eltérő osztrák felfogás behatása, másrészt az újabb politikai tanoknak térhódítása és az állam modern fogalmának kialakulása. Most már nem volt feltétlen szükség a magyar állam jelképes megjelölésére és a súlyt inkább a korona-tan gyakorlati következményeire: a királyi hatalom átruházott természetére, a területi integritásra helyezték és a tannak ilyen irányban tulajdonítottak jelentőséget. A szentkorona-tan ugyanis a magyar államélet minden vonatkozását átfogta s annyira begyökerezett minden nemzedék szellemiségébe, hogy korok szerint más és más vonásai léptek előtérbe, aszerint, ahogy az illető korszak minő nemzeti feladat megoldásán fáradozott.

A szentkorona-tan értelmezésében az újabb közjogi felfogás szerint csak az a változás állt be, hogy a nemesi előjogok kiterjesztésével minden magyar állampolgár a szentkorona tagja lett. Egyébként a szentkorona-tan minden vonatkozásában ma is él és egész közéletünk alapja. Vajjon van-e még államrendszer, amely ilyen páratlanul álló és tökéletes alapvetéssel épült fel, mint a magyar. Benne van ebben az államrendszerben a nemzet ősi politikai érettségének, államalkotó és berendező bölcsességének minden bizonyítéka.

Apponyi szerint a korona-tan „a középkornak érthető nyelven tudta az állam fogalmát kifejezésre juttatni”. „A gyakorlati államférfi bölcsességének és egy egészséges miszticizmusnak, amelyent

a nemzetek élete nem nélkülözhet, olyan vegyülékét szemléljük a szentkorona tanában, amely eleget tesz a gyakorlati és az érzelmi élet összes követelményeinek." A királyság intézménye e tantól nyerte népszerűségét és páratlan tekintélyét. Csak a szentkorona alkotmánya segített át az elfajulások korszakain. „A szentkorona-tannak ősi erejét . . . az iszonyú megpróbáltatások sem bírták megtörni." „Soha és sehol nem találjuk a királyi jogoknak és népszabadságnak, az Istennek kegyelméből való hatalomnak és a nemzeti szuverénitásnak olyan magasztos összeolvasztását, a hagyomány megőrzésének és az idők követelményeihez való símulási képességnek olyan összeegyeztetését, mint a magyar szentkoronában. Ennek gondolatában nyilvánult meg egész fényében a magyar nemzeti génusz; a magyar nem volna többé magyar, ha ettől a gondolattól elpártolna."

Gyönyörűen jellemzi a szentkorona-tan jelentőségét éppen nem jogász részről Prohászka Lajos. Szerinte ez nemcsak államszervező alkotmányjogi fogalom és az állami lét alapelve, hanem az egész magyarság egységes, élő összeforrása egy jelképes erőben. „Az örök magyarság jelképe ez, a honi földre borulás, hit az örökké megtépett, örökké megcsonkított corpusnak végül mégis diadalmas helyreállítódásában." A szentkorona eszméje az élő magyar corpus, az egész nemzeti lét jelképe; benne sajátosan szövődött össze az isteni kegyelemre támaszkodó államszemlélet az elsősorban honvédelmi szempontokból kifejlődő rendiség szellemével. Az eszme ellenállt minden támadó törekvésnek, sőt továbbfejlődésre, kitágulásra alkalmasnak bizonyult olyan korban, mikor a magyarság lelkében modernné vált, sőt elvilágiasodott. „Bizonyos, hogy akár mint ethosz, akár mint politikai elmélet, a tizenkettedik óra küldötte volt s végszükségben az országnak és a nemzetnek egységét őrizte meg." „Mikor a nemzet szétesése Mohács után bekövetkezett, a nemzettagság eszméjével szinte történetfelettien összetartotta, átfogta a magyarságot, megőrizte önmagá-

nak, de egyúttal megőrizte a nyugatnak is. Ezzel a nemzetmentő, létben tartó hivatásával vált a szentkorona eszméje a magyarságnak valóban csodaszerű tényezőjévé. Itt teremtett a magyar szellem magának metafizikát, az önnönmaga sorsában kifejezve a változatlant, az örökkévalót a változandóban és mulandóban. Valóban demiurgikus hatalom ez, a földnek és az ősöknek szelleme szól hozzánk belőle. Állandó jelenvalósága annak, ami egyszer történetileg lett és ami megtartja érvényességét minden újonnan keletkezőben is.” Az elbujdosottakban is ébrentartja a korona a visszatérés vágyát; a bujdosás ideje alatt és a sötétségben is átfogja, nem ereszti el, hanem úgyszólván maga felé vonzza, világít neki.

10. AZ 1848. ÉVI TÖRVÉNYEK

Azok között a reformok közt, amelyeken alkotmányunk sok évszázados fejlődése során keresztülment, egyik legnagyobb szabású és legátfogóbb kétségtelenül az 1848. évi átalakulás. De külön kiemelés érdemel ez a reform azért is, mert az utolsó évszázad alkotmányos életének az 1848. évi törvények vetették meg az alapját s így mai alkotmányunk bírálata többé-kevésbé érinti az 1848. évi reform helyességének kérdését.

Amíg más korszakokban a fejlődés rendszerint a közéletnek hol az egyik, hol a másik területén jelentkezett és inkább fokozatos átalakulást eredményezett, addig az 1848. évi országgyűlés átfogó reformprogramm megvalósítását vállalta és a reformtörvények egész sorát alkotta meg. Ezért szoktak is — habár tévesen — 1848. évi alkotmányról beszélni.

Az 1848. évi törvényhozás legkiemelkedőbb alkotásai: 1. a régi központi kormányzások (kancellária, helytartótanács és kincstár) megszüntetése, helyükbe Budapest székhellyel az országgyűlésnek felelős magyar minisztérium szervezése (III. tc.); 2. az ország-

gyűlés állandóságának és belső önkormányzatának biztosítása (IV. tc.); 3. a megyei követküldési és követutasítási rendszer megszüntetése és a népképviselői rendszer behozatala az eddigi jobbágyságra is kiterjesztett választójog alapján a nép által választókerületenként közvetlenül választott és utasítással nem korlátozott képviselők útján (V. tc.); 4. Erdély uniója és az ú. n. kapcsolt részek (Partium) visszacsatolása (VI. és VII. tc.); 5. a nemesi adómentesség megszüntetése és a közteherviselés behozatala (VIII. tc.); 6. az úrbériség és mindennemű jobbágysági szolgáltatások, továbbá az úriszékek és az ősiség megszüntetése, ezzel a polgári jogegyenlőség biztosítása (IX—XII. és XV. tc.-ek); 7. a sajtó-, vallás- és egyetemi tanszabadság kimondása (XVIII—XX. tc.-ek); 8. a nemzeti színek és címer ősi jogaiba visszaállítása (XXI. tc.); 9. nemzeti őrsereg felállítása (XXII. tc.); stb.

Az 1848. évi törvényhozás jó ideig úgy szerepelt a magyar köztudatban, mint a nemzeti vágyak kiteljesedése, az évszázadokig visszamaradt fejlődés pótlása, a magyar állam modernné és erőssé alakítása és a további haladás biztos alapja. Újabban azonban mind gyakrabban hallatszottak hangok, amelyek az 1848-i törvények helyességét jogfejlődésünk nemzeti jellege szempontjából kétségbevonták. Hivatkoztak arra, hogy e törvények részben külföldi törvények utánzásával hirtelen készültek, idegenszerű intézményeket oltottak be a magyar jogéletbe, megváltoztattak sok olyat, amit megtartani lehetett és kellett volna. Szerintük 1848-ban a magyar alkotmányfejlődés megszokott ütemétől eltérően túl-radikális lépést tettünk, olyan lépést, amelynek jelentőségével a nemzet nagy része nem volt, kellő előkészítés hiányában nem is lehetett tisztában; sőt egyesek szerint az 1848-as törvényhozás egyenesen szakadást idézett elő a 900 éves fejlődésben.

Mikor újabban a parlamentarizmus egyes hátrányos tünetei nálunk is jelentkeztek és a tekintélyi kormányzat külföldi rendszereinek befolyása a magyar közvélemény egy részére mind job-

ban érezhetővé vált, a bajokat egyesek kezdték az 1848. évi reform rovására írni és különösen a parlamentáris kormányzat behozatalát jelölték meg a visszás állapotok okául. Jelszóvá vált, hogy „vissza az ősi alkotmányhoz”, értve ez alatt az 1847. évi állapotot a nádori kormányzattal. Azonban az mindenesetre jellemző, hogy amíg a hatvanas években a bécsi kormánykörök minősítették rögtönzötteknek és utánzóknak az 1848. évi törvényeket (pl. Lustkandl), újabban ezt az érvet magyar részről kezdik felhozni.

Az igaz, hogy az 1848. évi törvények a magyar alkotmány lényeges reformját hozták és hogy ez a reform rövid idő alatt készült el. De téves azt állítani, mintha e törvények tisztán külföldi törvények utánzásai lennének, nem feleltek volna meg alkotmányfejlődésünk irányának és a nemzet nem lett volna tisztában jelentőségükkel.

Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy az 1848-as reformot a nemzet nem forradalmi úton, hanem törvényes szervei által valósította meg; tehát a nemzet hű maradt a jogfolytonosság eszméjéhez. A nemesség önként adta fel előjogait és tette e jogok részesévé az egész magyar nemzetet. Hatalmas lépés volt a reform a magyar jogfejlődés útján, de csak lépés, csak továbbépítés, de nem rombolás. Nem kerestek új alapokat, hanem az ezeréves alkotmány megfelelő kiegészítésével akarták biztosítani a nemzet szükséges további fejlődését.

Az 1848. évi törvények nagy része annyira a különleges magyar viszonyokra vonatkozik, hogy azok nem is lehetnek külföldi törvények utánzatai; legfeljebb a miniszteri felelősséget és népképviseletet megvalósító törvényeknél szerepelhettek külföldi (nevezetesen belga) minták.

Az 1848. évi törvények részben kétségtelenül nyugati mintára honosítottak meg intézményeket, pl. a miniszteri felelősség gondolatát is; azonban ezeknek az intézményeknek megvolt a gyö-

kere Magyarországon és csak a hosszas Habsburg-uralom nem engedte, hogy ezekből a gyökerekből az élet természetes rendjén fokozatosan fejlődjenek ki. 1848-ban hirtelen kellett pótolni három évszázad mulasztását és folytatni a magyar jogfejlődést sok tekintetben ott, ahol az 1526-ban megszakadt.

Ami különösen a miniszteri felelősség intézményét illeti, ennek előzményei egész az Árpádok koráig mennek vissza. Nevezetesen már III. Endre király 1298. évi dekrétumának 23. cikke korlátozta a király szabad jogát tanácsosai megválasztásában is és előírta, hogy az ország helyesebb kormányzása érdekében a király háromhavonként váltakozva 2—2 püspököt vegyen maga mellé és ugyanannyi nemest, akiket az összes nemesség maga közül választ; amennyiben a király ezt elmulasztaná, a tanácsosok meghallgatása nélkül történt adományai, kinevezései és más fontosabb intézkedései érvénytelenek. Ebben a törvényben tehát már biztosítva van az országgyűlés befolyása a kormányzatra a tanácsosok egy részének választása által és a tanácsnak közreműködése a királyi elhatározások érvényességi feltételéül van szabva.

A Mária királynő idejében Székesfehérvárott tartott országgyűlés előírta, hogy a király a főpapokon és bárókon kívül a nemesek közül is hívjon meg egyeseket a tanácsba; hogy továbbá a tanácsosok működésükben ne csak a király érdekeit és a saját érdekeiket nézzék, de a szentkorona közjavát is tekintsék; hogy a király a tanácsok megtartását ígérje meg; hogy a közjóval ellenkező tanácsot adó tanácsost a tanácsból ki kell zárni (1386:III. tc.). Ebben a határozatban tehát már a tanácsosok feleletre vonásának lehetősége domborodik ki. Az 1498. évi dekrétum is előírta, hogy a tanácsosokat a király és az országgyűlés együttesen válassza, hogy a nemes ülnökök a tanácsban mindenkor résztvegyenek és hogy a közjó megtartására a tanácsosoknak esküt kell tenniök. A tanácsosok felelőssége azonban legteljesebben II. Ulászló 1507. évi dekrétumának 3., 5. és 7. cikkeiben dom-

borodik ki. E törvény szerint semmi ereje és hatálya nincs a tanácsosok tudtán kívül tett királyi intézkedésnek; az ország szabadsága és közjava ellen vétkező tanácsost a legközelebbi országgyűlésen be kell jelenteni, s őt mint a szabadság árulóját és a közrend megzavaróját személyében és vagyonában meg lehet büntetni.

Királyaink természetesen nem szívesen vetették magukat alá a kezüket teljesen megkötő tanács törvényeknek és azok rendelkezései valószínűleg csak gyöngébb uralkodók idején tudtak érvényesülni. Ez azonban nem von le semmit a törvények értékéből, illetőleg a törvényekben nyilvánuló haladott magyar közjogi fel fogás jelentőségét nem csökkenti. A Habsburgok idejében a tanács törvények természetesen nem tudtak érvényesülni, de ebben nem a nemzet volt a hibás. Csak az 1848:III. törvénycikk állította helyre ismét a törvényhozó és végrehajtó hatalom összhangját. Erdélyben azonban a felelősség elve továbbra is szerepelt a nemzeti fejedelmek uralkodása idején.

De nem voltak a negyvennyolcas reformok idegenek a magyar nemzet gondolatvilágától azért sem, mert reájuk a nemzet 1790 óta állandóan előkészült, a reformgondolatok a nemzeti lélekbe fokozatosan bevéődtek; a magyar nemzet hatalmas titánjai évtizedeken át hirdették a reformokat és inkább csak a történeti véletlennek volt következménye, hogy azok azután egy csapásra nyertek a törvényhozás tényezői részéről elfogadást.

Hogy a nemzet a reform jelentőségével tisztában volt s még a miniszteri felelősség intézménye is tudatosan lett része a reformnak, azt bizonyítja a Deák által szerkesztett 1847 márciusi ellenzéki program, amely szerint a felelősségre a kormány törvénytelen eljárásai miatt van nélkülözhetetlen szükség. Benn van a miniszteri felelősség Széchenyi 1847. évi júniusi ú. n. jogi programjában is. Csak nem lehet azt állítani, hogy Deák és Széchenyi működését közjogi téren a minden áron újítani akarás jellemzi?

Az 1848. évi törvények bevezető része helyesen mondja, hogy a reform a nemzet alkotmányos életének kifejtését jelenti, tehát az alkotmány továbbépítését.

Az 1848-as reformok radikalizmusa szempontjából is megoszlanak a bírálatok. Mi azonban éppen ebből a megoszlásból látjuk helyesnek azt a következtetést, hogy a törvényhozás a helyes utat találta meg. Nem volt a reform túlságosan erőszakos, hanem számolt az adott körülményekkel. Ami különösen a politikai jogoknak kiterjesztését illeti, ebből a szempontból érdemes megemlíteni, hogy 1848-ig körülbelül kétszázezer volt a politikai jogosultak, tehát a nemesek, honoráciorok és városi polgárok száma; ezt a számot a jobbágyság felszabadítása és a választójog új szabályozása négyszeresére, azaz körülbelül nyolcszázezerre emelte fel. Ez a két szám azt mutatja egyrészt, hogy nálunk 1848 előtt sem volt a hatalom egy kis társadalmi csoportra, pl. az arisztokráciára korlátozva, hanem a tömeges nemesítésekre és a honoráciorok szaporodására tekintettel a nemzeti értelmiség jelentékeny részére terjedt ki. Ebből folyik másrészt, hogy a jogkiterjesztés sem lehetett olyan mérvű, mint amelyet a jobbágyszabadítással kapcsolatosan más országokban forradalmak vittek keresztül; a világháború után például a Friedrich-féle választójogi rendelet a választójogosultak számát sokkal nagyobb arányban emelte.

Hogy mennyire bölcs mérséklet jellemezte törvényhozóinkat, arra nézve jellemző, hogy a sajtószabadságot kimondó törvény elég magas hirlapbiztosítékot írt elő, ami miatt a pesti ifjúság a törvény javaslatát nyilvánosan el is égette. Aki gondosan áttanulmányozza az 1848. évi törvényeket, könnyen megállapíthatja a forradalmi szellem, a túlzások minden hiányát. Nem hirdettünk elméleti programokat és hangzatos jelszavakat s ha összehasonlítjuk a mi márciusunkat a külföldi forradalmi megmozdulásokkal, büszkén állapíthatjuk meg a magyar megfontolt-

ság és gyakorlati érzék jellegzetes voltát. Az 1848-as reform a hatalmas lendület és a józan mérséklet olyan jótékony egybekapcsolása, hogy az nemzeti jogunk fejlődésére jellemző.

De mindentől eltekintve, a nemzet az 1848-as törvényekhez az elnyomás idejében is ragaszkodott. Deák feliratai a felelőtlen testületi kormányzat elvét a népképviselői rendszerrel össze nem egyeztethetőnek minősítik és kimutatják, hogy a testületi kormányzat elve nem teszi a magyar alkotmány szerves részét; 1848 olyan korszerű intézményeket épített ki, amelyek egyszersmind mélyen gyökereznek alkotmányunkban. 1867-ben sikerült ezt az alapot a királlyal is elfogadtatni és azóta ezek a törvények a magyar alkotmány lényeges részét teszik. Régi igazság, hogy a történeti alkotmányok rugalmasabbak, mint az írott alkotmányok és ennek következtében nagyobb reformokat is könnyebben, kevesebb meg-rázkódással viselnek el és azokat gyorsabban alakítják hozzá a régi intézményekhez. Az 1848. évi törvényekkel is ez történt; az új intézmények összeforrtak a régiekkel. Új korszak indult alkotmányfejlődésünkben, de nem keletkezett idegenszerű új alkotmány; — hisz csak egyebet ne mondjunk — változatlan maradt az államforma, a királyi intézmény és jogköre, a kétkamarás rendszer, a főrendiház szervezete és jogköre, a vármegyei intézmény s a parlamentáris kormányzat rendszerét is inkább csak az 1867 utáni gyakorlat fejlesztette ki. 1848 nem csinált centralizációt, nem érintette az egyházak jogait és így ha több tekintetben merész is volt, más tereken nagyon kímélte a hagyományos intézmények folytonosságát; az átalakítások Apponyi szerint sem zavarták a nemzet nyugalma és közszükségletet elégítettek ki.

Ma már — az 1848-as reformok után egy évszázaddal — az 1848 előtti állapotokhoz visszatérni alkotmányunknak nagyobb megrázkódását jelentené, mint az 1848. évi reformok. A visszafejlődést ugyanis a nemzeti közvélemény mindig nehezebben fogadja el, mint a fejlődést. Több vonatkozásban lehetett volna

talán a haladást 1848-ban más irányban is keresni; azonban a nemzeti közvélemény által hosszú időn át helyeselt és a magyar jogba mélyen begyökerezett irányt feladni, ma többé nem visszatérést jelentene az „ősi” alkotmányhoz, hanem olyan új koreszmék bírálat nélküli átvételét, amelyek még ki sem forrtak s amelyek alkotmányunk szellemével ellentétesek.

Mindez természetesen nem jelenti, hogy az 1848 előtti jogfejlődés gondolatait ezután is ne használjuk fel. Gyakran látjuk, hogy a nemzeti közvélemény egyes olyan eszmékhez is ragaszkodik, melyek átmenetileg nem érvényesülnek s igyekszik azokat megint szerephez juttatni. Így kelt új életre a törvényhatóságok 1848 előtti követküldési joga 1926-ban a főrendiházi tagok választásának formájában. Az 1867-ben felfüggesztett nádori intézmény megfelelő felélesztése is ismételten felvetődött s általában rokonszenvvel találkozott. A nádor azonban a miniszterelnöki szerep ellátására úgyis alig lenne alkalmas; hiszen egy életfogytiglan választott, el nem bocsátható, nagyrészt államfői jogokat gyakorló szerv a miniszterelnöki teendőket el nem láthatja, mert nem tudja biztosítani a végrehajtó hatalom kellő rugalmasságát és az országgyűléssel való összhangot.

11. A MAI KÖZJOGI HELYZET

Alkotmányfejlődésünknek egyik legválságosabb időszaka kétségtelenül az 1914—1918. évi világháborút követő idő volt. Alkotmányunk nagy rugalmasságát mutatja, hogy ezt a válságot is sikerült kiküszöbölni. Minthogy azonban ez a válság még közel esik napjainkhoz és egész közjogi rendszerünk felborításával látszott fenyegetni, szükségesnek látszik megvilágítani alkotmányi szempontból a világháború utáni eseményeket és ezzel reá mutatni a mai közjogi helyzet jellegére.

Az 1914 július 25-én megindult és ötödfél évig tartó világháború pusztításai következtében jelentékenyen megfogyatkozott és meggyöngült magyar nemzet nem tudott ellenállni annak a romboló törekvésnek, amely a háború elvesztését követő lelki meghasonlást és gazdasági válságot tervszerűen kihasználva a nemzet lelkétől idegen *forradalmak* ingoványos talajára vitt; a nemzet könnyű prédájává vált a jó béke hazug ígéretével előálló destruktív mozgalomnak. Az 1918 október 31-e után végbement forradalmi jellegű erőszakos események nem kímélték a nemzeti élet megnyilvánulásának egy irányát sem és az első csapásokat ép nemzeti egyéniségének legkifejezőbb mesterművére: az ezeréves magyar alkotmányra mérték. A történeti fejlődés biztos elvét megtagadva és a nemzet akaratának megkérdése nélkül hirtelen összetakolt fércmunkákkal akarták kiküszöbölni és helyettesíteni azt az alkotmányt, amely a nemzet lelkéből évszázadokon át nőtt terebélyes fává. Hogy azonban mind az úgynevezett népköztársaság, mind a tanácsköztársaság egész rendszere a nemzet lelkétől még a szellemi tompultság napjaiban is idegen maradt, azt a történeti érzés gyors fölébredése kétségtelenül bizonyítja; senki sem lehet kétségben, hogy sem az önkényesen összeállított nemzeti tanács, sem a legnagyobb megfélemlítéssel megválasztott katonai, munkási és földműves-tanácsok egy pillanatig sem képviselték a nemzet valódi akaratát és hogy az említett nyolc hónap alatt a nemzet minden alkotmányosság nélkül tulajdonkép csupán kalandortársaságok diktatúráját nyögte.

A forradalmak bukása után a nemzeti élet új életre kelésének egyik első követelménye volt az *alkotmányosság helyreállítása*, hogy a nemzet sorsának intézését ismét maga vehesse a kezébe. Az alkotmányos viszonyok helyreállítását nem csupán az ország feldúlt viszonyainak a rendezése és a jogbiztonság érdeke sürgette, hanem a háború befejezésére hivatott béke megkötése is; a győztes hatalmak több alkalommal kinyilvánították, hogy a

békét csakis olyan kormánnyal hajlandók megkötni, amely az egyenlő, általános és titkos választói jog alapján megválasztott nemzetgyűlésnek felelős.

Az 1919 augusztus 7-e után az ország ügyeinek intézésére vállalkozó magyar kormányok (Friedrich, Huszár) állandóan hangoztatták, hogy az ő működésük csak *ideiglenes* jellegű és az alkotmányos élet helyreálltával azonnal véget ér; az ország ügyeinek ideiglenes vezetése mellett fő feladatuknak ép az alkotmányosság helyreállítását tekintették és megtettek minden tőlük telhetőt abban az irányban, hogy a nemzet akarata mielőbb megnyilvánulhasson. Ebbeli törekvésük megvalósítását azonban számtalan nehézség akadályozta. A szomszédos államok és különösen Románia a fegyverszüneti szerződés feltételeit semmibe véve, az ország területének jelentékeny részét jó időre megszállották és így a választások megtartása lehetetlen volt. De a jogfolytonosság szempontjából is nehézségekbe ütközött az alkotmányosság helyreállítása. A magyar történelem folyamán úgy a törvényhozói, mint a királyi hatalom gyakorlása tekintetében gyakran állottak elő akadályok, amelyeket azonban a nemzet alkotmányunk természetes rugalmasságánál fogva mindig könnyen hárított el oly módon, hogy a király vagy helyettese az országgyűlést összehívta, vagy pedig az országgyűlés gondoskodott új király vagy új nádor választása által az államfői hatalom gyakorlása tekintetében támadt űr kitöltéséről. 1919-ben azonban ez nem volt lehetséges. Egyrészt ugyanis IV. Károly király az 1918 november 13-án Eckartsauban kelt nyilatkozatában az államügyek vitelében való minden részvételtől lemondott és azóta az ország területén kívül tartózkodott; másrészt az országgyűlés képviselőháza az 1918 november 16-án tartott ülésében kimondotta föloszlását, főrendiháza pedig a képviselőház említett határozatára hivatkozással berekesztette tanácskozásait.

Igaz ugyan, hogy a királynak lemondó nyilatkozata a magyar

minisztérium ellenjegyzése és a magyar országgyűlés hozzájárulása nélkül tulajdonképpen nem bírt alkotmányos érvénnyel; igaz továbbá, hogy a képviselőház feloszlására vonatkozó önkényes és kikényszerített határozat szintén törvénytelennek volt tekintendő: mégis az állami főhatalmak gyakorlása az említett tények következtében kétségtelenül tényleg megszakadt, a történeti magyar alkotmány alapintézményei megszűntek működni. És ezt a helyzetet még súlyosbította, hogy az 1867:VII. tc. a nádor helytartói jogkörére vonatkozó szabályokat hatályon kívül helyezte és a nádorválasztást elhalasztotta úgy, hogy nádorunk — aki a királyi hatalomban foglalt jogokat alkotmányunk szabályai értelmében ideiglenesen gyakorolhatta volna — nem volt és a nádori tisztelet az eddigi szabályok szerint király és országgyűlés hiányában egyelőre be sem lehetett tölteni. Le kellett tenni a törvénytelenül fölloszlott országgyűlés újólajos összehívásának tervéről is egyrészt azért, mert ez országgyűlés tagjainak jelentékeny része a megszállás következtében akadályozva lett volna a megjelenésben, másrészt általános volt a közfelfogás, hogy a hetvenes évekből származó elavult választói jog alapján még 1910-ben összegyűlt, már úgy is meghosszabbított megbízású képviselőház és a még mindig teljesen rendi alapon álló főrendiház nem képviselhetnék volna a nemzet akaratát a szükséges súllyal és tekintéllyel.

Verböczy Hármaskönyve I. Része 3. cím 6. §-ában kifejezésre jutott, hogy az országban minden hatalom a nemzettől eredt, amely azt a szentkorona joghatóságában a királyra és országgyűlésre ruházta; amikor tehát az államhatalom alkotmányos tényezőinek a működése tényleg megszakadt és az alkotmányosság folytonossága közönséges jogszabályaink értelmében nem volt helyreállítható: alkotmányunk szellemének legjobban az a megoldás látszott megfelelni, hogy a fölmerült döntő fontosságú kérdésekben magát a nemzetet kell megkérdezni, mint amely minden hatalom

és jog végső forrása. Ennek következtében az ideiglenes kormányok az alkotmányosság helyreállítása céljából azt a tétéles jogszabályainktól eltérő, de a nehéz helyzetből egyedül kivezető utat választották, hogy a nemzet akaratának kifejezésre jutása végett az általános, egyenlő és titkos választói jog alapján ú. n. nemzetgyűlést hívtak össze. Ezt a nemzetgyűlést a békekonferencia legfőbb tanácsának megbízottja is az egész magyar nemzet törvényes akaratának kifejezőjéül ismerte el.

A román megszállás megszűnése után 1920 február 16-án Budapesten összegyűlt *nemzetgyűlés* a törvényhozás másik házának: a főrendiháznak alkotmányos közreműködését nélkülözni volt kénytelen, ami azonban nem jelentette a kétkamarás rendszer feladását. A kormány azon a nézeten volt, hogy a felsőházra, mint mérséklő és kiegyenlítő tényezőre feltétlenül szükség van, azonban a mi főrendiházunk ezt a hivatását csak oly átszervezés esetében képes betölteni, amely veszendőbe ment tekintélyét a tisztán születési jogcím háttérbe szorítása és arra méltó új elemek bevonása által ismét biztosítja. Általában a kormány nem kívánta a nemzetgyűlést intézményként beilleszteni alkotmányunk rendszerébe oly értelemben, hogy ezentúl bizonyos alkotmányos fontosságú kérdésekben mindig csak a törvényhozás rendes szerveitől különböző nemzetgyűlés lenne hivatva határozni és hogy a nemzetgyűlésnek határozatait, mint a közönséges törvényektől megkülönböztetett alaptörvényeket ismét külön összehívandó nemzetgyűlés lenne jogosult megváltoztatni. Vagyis a nemzetgyűlést nem kívánták állandósítani, hanem az csak ideiglenes kisegítő eszköz volt az államhatalom legfőbb szerveinek működésében beállott akadályokra tekintettel. A nemzetgyűlésnek nem volt feladata új írott alkotmányt adni a magyar nemzetnek, hanem az államhatalomnak működésében megzavart és az új viszonyokhoz többé nem illő szervezetét a nemzet akaratának megfelelően módosítani.

A nemzetgyűlés az 1920:I. tc.-ben rendezte az államhatalom

gyakorlását addig az időpontig, amikor történeti alkotmányunknak alapintézményei a változott viszonyokhoz mért átalakítással újra felvehetik működésüket. Az 1920:I. t.-c. tehát nem adott Magyarországnak új alkotmányt; nem akart új, az eddigtől független fejlődés kiinduló pontja lenni. Magyarországot megkímélte az a megpróbáltatás, hogy félredobva ősi alkotmányát hirtelen összetákolt új alkotmányokkal kísérletezzék. Az az alkotmányozási láz, amely a háború befejezése után Európaszerte lenyűgözte a kedélyeket és az államok nagy részében új írott alkotmány kidolgozására vezetett, nálunk nem tudott erőre kapni. A nemzetgyűlés ellenkezőleg az ősi alkotmányhoz való visszatérést jelölte meg feladatának és csak e feladat megvalósítása érdekében keltett életre bizonyos kisegítő, átmeneti intézményeket. Közjogi viszonyainkban ezzel a rendezéssel ideiglenes állapot, *provizórium* állott be, amelynek tartama alatt a történeti alkotmány a maga százados alapintézményeivel (királyság, országgyűlés) érvényben maradt ugyan, de a jogfolytonosság erőszakos megszakítása folytán átmenetileg részben nem nyert alkalmazást, egyes ősi szervezetek helyét ideiglenes intézmények (kormányzó, nemzetgyűlés) töltötték be.

A közjogi provizórium az 1920. évi nemzetgyűlés 2 évben megállapított időtartamát túlélte, minthogy ez a nemzetgyűlés nem tudott még kitűzött feladatának megfelelni és az országgyűlés reformját nem valósította meg. Az ú. n. alkotmányjogi értekezlet (1922) véleménye alapján összehívott második nemzetgyűlés azonban betöltvén hivatását, 1926-ban végleg befejezte működését. A második nemzetgyűlés az 1925:XXVI. t.-c.-ben újonnan szabályozta az országgyűlési választójogot, az 1926:XXII. t.-c.-ben újjászervezte az országgyűlés felsőházát. E törvények hatálybalépésével a hét éven át működött nemzetgyűlés megszűnt és az országgyűlés újra felvette működését. A királykérdés rendezése még elmaradt, megoldásával azonban az ideiglenes rendezés tel-

jesen a múlté lesz, a magyar alkotmány folytonossága szempontjából többé csak mint átmenet jöhet számba ép úgy, mint pl. Hunyadi János kormányzósága.

Egy időben több oldalról hallatszottak hangok, hogy a nemzetgyűlés a magyar alkotmány módosítására és különösen az országgyűlés szervezetének megváltoztatására nem jogosult. Többen képviselték ezt az álláspontot, hogy ennek a fontos reformnak megvalósítása csak a magyar törvényhozás összes tényezőinek (képviselőház, főrendiház, király) együttes törvényes közreműködésével történhetik és ennél fogva ez a reform a nemzetgyűlés és kormányzóság korszaka (a provizórium) utáni időre halasztandó. Ez a fel fogás azonban teljesen félreismerte a nemzetgyűlés már ismertett hivatását. Hisz a nemzetgyűlésre ép azért volt szükség, mert a törvényhozás szervei a régi jogszabályok alapján nem működhettek tovább, hanem reformokra szorultak. Ha ezt a reformot a nemzetgyűlés nem hajthatta volna végre, ez az ideiglenes állapot véglegesítését, tehát azt jelentette volna, hogy a nemzetgyűlés ép az ősi alkotmányhoz való visszatérésben megjelölt fő feladatát nem teljesíthette volna. A magyar alkotmány folytonosságának volt az érdeke, hogy a nemzetgyűlés minél előbb végrehajtsa a szükséges reformot, helyreállítsa a forradalmak által megzavart jogrendet s ezzel be is fejezze működését. A kényszerítő körülmények nem engedték a törvényes állapotokhoz közvetlen való visszatérést; azt a válságot, amelybe a forradalmak alkotmányunkat sodorták, az alkotmány rendes útján nem lehetett elhárítani. A rendkívüli idők rendkívüli eszközöket igényeltek s a nemzeti közmeggyőződést átmenetileg kifejező nemzetgyűlésre hárult a feladat, hogy a válságból az országot minél hamarabb kivezesse; ez pedig csak egyes alkotmánytörvények módosításával volt lehetséges.

Amíg tehát az alkotmány módosításának jogát nem lehetett a nemzetgyűléstől megtagadni, addig másrészt kétségtelenül kíváncsatos volt, hogy 1. e módosítások semmi esetre se lépjenek túl az

alkotmányválság elhárításának korlátait és az egyelőre elkerülhető reformok maradjanak a törvényhozás rendes útjára; 2. hogy a módosításokat a nemzetgyűlés ép a törvényes mérséklő tényezők (főrendiház, király) hiányára való tekintettel ne sebbel-lobbal, hanem a szakkörök és szakemberek által való gondos előkészítés és alapos megfontolás után hajtsa végre, mert csak így remélhette, hogy alkotásai a fejlődés állandó és biztos pillérei lesznek. Ennek a szempontnak a nemzetgyűlés igyekezett is megfelelni; egyrészt megmaradt az elkerülhetetlen reformoknál, másrészt úgy a választójogi, mint a felsőházi törvényben olyan alkotást hozott létre, amely a közfelfogás szerint alkotmányunk szellemével általában összhangzatos volt.

Akik el is ismerték a nemzetgyűlés életrehívásának menthető voltát és működésének eredményeit, részben megtagadták a nemzetgyűlés által alkotott jogrendtől a jogfolytonosság ismérveit. Szerintök a jogfolytonosságot csak az alkotmány ősi szervei (király, országgyűlés) állíthatták volna vissza; minden egyéb megoldás a jogfolytonosság megtagadása. A nemzetgyűlés működésével e felfogás szerint szakadék állott be a magyar alkotmány fejlődésében, mert hiszen a nemzetgyűlés által végrehajtott alkotmányreform formailag nem az ősi alkotmány folytatása, hanem a nemzetgyűlés által önmagából fejlesztett és lényegileg új alkotmány.

Az kétségtelen, hogy a nemzetgyűlés működésében a szigorú értelemben vett alaki jogfolytonosságot nem tudta betartani. Mégis elhibázott lenne ezt a jogfolytonosság ép oly megszakításának tekinteni, mint a forradalmakat. Figyelmet kell szentelni ugyanis az átalakulás okára és céljára.

Forradalom esetében a nemzet tudatosan mellőzi a régi jogrendet, amely igényeit nem elégítette ki. A forradalmi jogalkotás büszke arra, hogy a multtal a kapcsolatot megtagadja, mellőz minden jogi korlátot. Ezzel szemben a közjogi provizóriumot nem

a nemzet akarata idézte elő, hanem a kényszerítő viszonyok olyan erőszakos behatása, amelyet a nemzetnek nem volt módjában elhárítani. A végszükség helyzete állott elő, amelyből ki kellett vezetni az országot. A nemzet akaratán kívül eső olyan események, amelyek a jog folytonosságát megzavarják, nem kerülhetők el; ilyenek máskor is előfordultak, hisz a nemzet századokon át folytatott küzdelmet a jogfolytonosság és törvényesség helyreállításáért. Az ideiglenes törvénykezési szabályok (1861) szintén nem törvényes úton jöttek létre.

A forradalmi jogalkotás célja új alapokon új rendet teremteni; azért a forradalmak rendszerint új alkotmányban vagy legalább alaptörvényekben állapítják meg programjukat, célkitűzéseiket. Ezzel szemben a közjogi provizórium nem forradalmat akart, de ép a forradalom leküzdését; nem új alkotmányt vett programjába, de az ősi alkotmányossághoz való visszatérést, a régi törvényes rend helyreállítását; nem akart új közjogi rend kiinduló pontja lenni, hanem a régi rend visszaállításának eszköze.

A forradalom mindig véglegesen kíván berendezkedni; az 1920. évi magyar törvényhozás kifejezetten csak kiegészítő, átmeneti berendezéseket alkotott, hogy ezek útján az alkotmányhoz való visszatérésnél nélkülözhetetlen átalakulást az akadályok elhárítása által a nemzet közreműködésével valósíthassa meg. Tehát a forradalmi jogalkotást rendszerint jellemző diktatúrát az ideiglenes közjogi rend mellőzte és még az átmeneti időre is az alkotmányosság szellemével összhangban levő intézményeket keltett életre.

Az alkotmányos élet útjain nem lehet kizárólag az elméleti (mereven tudományos) szempont az irányadó; jöhetnek olyan helyzetek, amikor a jog átalakításának törvényes módja elháríthatatlan nehézségekbe ütközik. Ilyenkor legalább arra kell törekedni, hogy a tartalmi jogfolytonosságot közelítsük meg, azaz az ősi alkotmány szellemét élesszük fel. Az alaki jogfolytonossághoz való merev ragaszkodás könnyen eredményezheti a jogfolytonosság

teljes megszűnését; ilyenkor a cél legalább az anyagi jogfolytonosság megmentése és az alaki jogfolytonosság hiányát a nemzeti közvélemény jóváhagyása szokásjogi úton pótolja.

Már az eddig elmondottakból is következik, hogy Magyarországot illetően nem lehet a világháború utáni alkotmányról beszélni olyan értelemben, mintha itt 1918 után új alkotmány keletkezett vagy csak nagyobb alkotmányreform történt volna is. Magyarországon ma is az az ősi alkotmány van életben, amely Szent Istvántól kezdve az aranybullán, Verbőczy Hármaskönyvén és az alaptörvények hosszú során keresztül fejlődött a mai napig. Legfeljebb annyi eltérés van átmenetileg, hogy a királyi szék betöltéséig a királyi intézményre vonatkozó jogszabályok alkalmazása ideiglenesen részben szünetel, részben módosul. Ennyiben lehet Magyarországon ma *közjogi provizóriumról* beszélni. Ezt a provizóriumot is azonban csak a viszonyok kényszerítő hatalma okozta és a provizórium mikéntje is megfelel a történelem folyamán hasonló rendkívüli helyzetekben felhasznált megoldásoknak (pl. a törökverő Hunyadi János kormányzóságának 1446-ban); tehát még az ideiglenességet is a történeti szellem lengi át.

12. ÁLLAMI FÜGGETLENSÉG ÉS NEMZETKÖZI JOG- ALANYISÁG. AZ AUSZTRIÁHOZ VALÓ KAPCSOLAT

A magyar állam teljesen független, önálló állam, amely semmi más állammal nincs közjogi kapcsolatban (unióban) és így jogalanyiságát nemzetközileg szabadon és külön érvényesítheti. A magyar állam azonban hosszú időn keresztül (1526—1918) közjogi kapcsolatban volt Ausztriával s e kapcsolat önálló állami létét a külföld előtt elhomályosítani volt alkalmas. Ausztriával, illetőleg a Habsburg-családdal hosszas küzdelmet kellett folytatni a függetlenségért és alkotmányért, s bár e küzdelem jogilag mindig

a magyar álláspont győzelmével végződött, a külföld előtt Magyarország és Ausztria mégis mint egy birodalom, egy monarchia szerepelt. A felületesen tájékoztatott külföldi szemében a páris környéki békeszerződések bontották meg a Habsburg-monarchia egységét; ekkor szakadt szét ez a terület külön államokra, az ú. n. utódállamokra, amelyek közé Magyarországot is besorozták. E felfogás szerint tehát Trianon adta volna meg hazánknak az állami lét feltételeit és így Magyarország lényegileg új állam, vagy legalább is újra önállóvá lett állam, amely 1918 óta kezdett megint új, független életet. Külföldön általában elterjedt a vélemény, hogy a trianoni szerződés tulajdonképp az első nemzetközi okmány, amelyben hazánk önálló szerződő félként szerepel.

Természetes, hogy e felfogás ezeréves állami létünk és egész alkotmányos multunk megtagadását jelentené és így bár az Ausztriával való kapcsolat ma már elvesztette időszerűségét, mégsem látszik feleslegesnek röviden reá mutatni e kapcsolat természetére és nemzetközi jogalanyiségünk fejlődésére.

I. Magyarország egész 1526-ig választott nemzeti királyok alatt élte teljesen önálló állami életét. 1526-ban a mohácsi csatában II. Lajos király elesett és az ország területének középső része török uralom alá került. A nyugati rész a török ellen oltalmat keresve az osztrák örökös tartományok urát: Habsburg Ferdinánd főherceget választotta királyul, míg a keleti rész: Erdély önálló fejedelemséggé alakult s tovább is választott nemzeti uralkodók alatt élt (1571—1690). A törökök teljes kiűzésével és Erdély uniójával a magyar állam területileg ismét egységesé vált és így a Habsburgok az egységes magyar nemzetnek lettek királyaivá.

A Magyarország és Ausztria között a világháború előtt fennállott közjogi viszony azon az alapszerződésen nyugodott, amelyet egyrészt Magyarország és másrészt az osztrák örökös tartományok fölött korlátlan hatalommal uralkodó Habsburg-ház kötött és amely az 1723:I., II. és III. tc.-ben foglalt ú. n. magyar prag-

matika szankciót képezte. Az említett alapszerződés egyrészt szabályozta a Habsburg-ház öröklési jogát és öröklési rendjét a magyar királyi trónra, másrészt kimondta, hogy a megállapított öröklési rend szerint közös uralkodó alatt álló országok: t. i. egyrészt a magyar szent-korona országai és másrészt az uralkodó család többi országai oszthatatlan és elválaszthatatlan együtt birtoklandók. Már az együttbirtoklásnak ez az elve megalapozta Magyarország és Ausztria részére a közös védelem kötelezettségét; a közös védelem mikéntje azonban nem nyert szabályozást.

A pragmatika szankcióból folyó közösség szabályozatlansága a két állam között az összeütközések állandó gyújtópontja és ezzel egyúttal sok küzdelem, függetlenségi harc és az 1848/9-iki szabadságharc indító oka is volt. Az 1849-től 1866-ig tartó abszolutizmus után a surlódások kiküszöbölése céljából Magyarország és Ausztria megegyezést létesített egymással, amely megegyezés, az ú. n. kiegyezés az 1867. december 21-i osztrák és az 1867:XII. magyar t.c.-be lett foglalva. A közösségnek 1918-ban bekövetkezett megszűnéséig, tehát egy félszázadon át, ez a megegyezés volt a közös ügyek intézésének az alapja.

Ezen az alapon a két államnak csakis azok voltak a „közös” ügyei, amelyeknek közös intézése a pragmatika szankcióban kimondott közös birtoklásnak megvédéséhez és fönntartásához föltétlenül szükséges; nevezetesen közösek voltak a külügy, a hadügy és az ezekre vonatkozó pénzügy. De a külügy és a hadügy sem volt minden vonatkozásban közös; így pl. a nemzetközi szerződések országgyűlési elfogadása külön történt, a hadügyre nézve pedig a két államnak önálló ügye volt a hadsereg időnként való kiegészítése, az ujoncozási jog, a katonai szolgálati idő megállapítása, a hadsereg elhelyezése és ellátása, stb; továbbá a közös hadseregen felül volt külön magyar és külön osztrák honvédség, amelyeknek költségei a két államot külön-külön terhelték. A közös ügyeknek intézése a két állam részéről közös szerv: az ú. n. közös minisz-

térium útján történt. A közös minisztérium tehát úgy a magyar, mint az osztrák állam szerve volt, amely a közös ügyek kormányzására nézve mindkét állam hatalmát gyakorolta. A közös minisztérium ügyköre kizárólag a közös ügyekre szorítkozott; ennek következtében sem Magyarország, sem Ausztria külön ügyeibe nem avatkozhatott. A közös minisztérium tagjai voltak: a közös külügyminiszter, a közös hadügyminiszter és a közös pénzügyminiszter. A közös minisztérium jogkörébe tartozott 1880-tól Bosznia és Hercegovina kormányzása is, amely országok a tervbe vett rendezésig külön egységes közigazgatási területet képeztek.

Amíg a közös ügyek intézésére közös szerv volt föllállítva, a közös ügyekben való törvényhozásnak nem volt közös szerve. A törvényalkotás a közös ügyekre is a két állam külön törvényhozásainak a hatáskörébe tartozott és ebben a tekintetben a két törvényhozás egyenlő jogú fél volt. Hogy azonban a közös ügyek részére a két törvényhozás megegyezése megkönnyítessék, a két parlament a határozatot nem közvetlenül, hanem a közös ügyek tárgyalására kiküldött bizottságok: az ú. n. delegációk útján hozta meg. Ezek a delegációk azonban törvényalkotásra nem voltak jogosítva és nem alkottak egységes testületet, hanem azok mindegyike a megbízó parlament képviselőjében az ügyeket külön tárgyalta és határozatait önállóan hozta meg; ennek megfelelően a közös miniszterek az ügyeket mindkét delegációnak külön terjesztették elő. A delegációk véleményeiket és határozataikat egymással írásban közölték és egybehangzó határozatok hozatalát ily módon kísérelték meg. Ha ez eredménytelen maradt, a két delegáció közös ülésben egyszerű szavazattöbbséggel döntött; hogy azonban a paritás ilyen esetekben is meg legyen óva, a delegációknak az ilyen szavazásokban egyenlő tagszámmal kellett részt venniük. A delegációknak mindkét állam uralkodója által szentesített határozatai kötelező erejűek voltak. A delegációknak a közös költségvetés

megállapítására vonatkozó határozata azonban csak az által vált végrehajthatóvá, hogy a két állam parlamentjei a delegációk által meghatározott közös kiadásoknak általuk viselendő összegét a saját állami költségvetésükbe fölvtették és megszavazták; az összeg nagysága azonban a két állam parlamentjeiben további vita tárgyává nem volt tehető.

A két állam háztartási szempontból teljesen önálló volt. A közös ügyekkel kapcsolatos kiadásokat azonban Magyarország és Ausztria közösen viselték. Az a viszonyszám, amely szerint a két állam a közös kiadásokhoz hozzájárult, a közös ügyek költségeinek a kvótája volt. A kvótára a két állam parlamentjei a mindkét részről megtörtént tárgyalások alapján az e célra választott bizottságok útján kísérelték meg a megegyezést. A megegyezés létrejövetele esetében a határozatot szentesítés végett a két állam uralkodója elé terjesztették; ha azonban ez a megegyezés a két parlament között nem sikerült, az előterjesztett adatok alapján az uralkodó maga állapította meg a kvótát. A kvóta meghatározása mindig meghatározott időre történt. A Magyarországra eső hányad 1868-tól 1918-ig 30%-ról 36.4%-ra emelkedett; ezt az összeget havonként előleges részletekben szolgáltatottuk be a közös intézmények céljaira.

A pragmatika szankción alapuló kölcsönös védelmi kötelezettségnek ismertetett biztosítása szoros kapcsolatot teremtett Magyarország és Ausztria között; ezt a kapcsolatot — habár nem szabatosan — az „Osztrák-magyar monarchia” névvel nevezték. Az osztrák-magyar monarchia azonban nem volt államjogi alakulat, amely Magyarországot és Ausztriát magában foglalva, mindkettő fölibe emelkedett. Azért mindig helytelen volt az osztrák-magyar monarchia területéről, népességéről, állampolgáiról beszélni, mert területe, népessége és állampolgársága csak külön Magyarországnak és külön Ausztriának volt. Magyarország és Ausztria tehát nem egy állam, nem is monarchia volt, hanem két külön

államnak az egyenjogúság (paritás) alapján felépített nemzetközi kapcsolata (dualizmus).

A közös uralkodó mindkét államban különböző fejedelmi hatalmat gyakorolt, és pedig személyét a szuverénitás Ausztriában az osztrák császár, Magyarországon pedig az apostoli király jogán illette meg. A közös uralkodónak ezt a kettős jogállását világos kifejezésre juttatta az uralkodó címének az 1868-ban legfelsőbb kéziratban történt következő megállapítása: „Ausztria császára, Cseh-ország királya stb. és Magyarország apostoli királya”, vagy röviden: „Ausztria császára és Magyarország apostoli királya”. A két állam kapcsolatát helyesen szemléltette a közös intézmények részére az 1915-ben, illetőleg 1916-ban megállapított közös címer is, amely a két állam egymás mellé állított címere között az uralkodóháznak kisebb alakban használt címerét tartalmazta úgy, hogy ez utóbbi a két előbbit összekötötte, alul pedig a pragmatika szankcióból vett jelmondat „Indivisibiliter ac inseparabiliter” foglaltatott.

Nem érintette a két államnak kölcsönös függetlenségét természetesen az sem, hogy voltak ügyek, amelyeket a két állam viszonyainak és érdekeinek találkozása folytán közös egyetértéssel intézett, noha erre a pragmatika szankció által nem is volt kötelezve. Az ilyen ügyeknek közös egyetértéssel való intézése kizárólag a két állam szabad megegyezésén nyugodott, ennek következtében pusztán ideiglenes volt és a megegyezést érvényessége tartamának lejártával mindkét állam szabadon felmondhatta. Az 1917. év végéig érvényben volt megegyezések szerint a következő ügyek intéztettek közös egyetértéssel: vám és kereskedelmi ügyek, egyes államadósságok, az ipari termeléssel összefüggő adók, vasúti közlekedési ügyek, pénzláb és pénzrendszer, jegybank: mindez természetesen a két állam között létrejött megegyezésekben pontosan megszabott kereteken belül.

Az Ausztriával való kapcsolatnak ez az ismertetése megvilá-

gítja, hogy a mai Magyarország nem új állam és nem a trianoni szerződéssel létesült ú. n. utódállam. Egy ideig ugyan kapcsolatban volt Ausztriával, de e kapcsolat egyenrangú feleknek a külön szuverénitás megtartásával létesült olyan összeköttetése volt, mely sem alávetést nem jelentett, sem a két állam felett álló új államot nem eredményezett.

II. A függetlenség folytonosságának igazolása után még Magyarország 1918 előtti nemzetközi jogalanyiságáról kívánunk megemlékezni.

1526-ig — ameddig tudniillik Magyarország saját nemzeti királyai alatt élt — hazánk nemzetközi jogalanyiséga kétségtelen volt; ugyanez a helyzet Erdélyre nézve tovább 1691-ig, ameddig ennek az államnak külön nagyfejedelmei voltak. A jelzett időpontokig úgy Magyarország, mint Erdély az európai nemzetközi politikának önálló, sokszor számottevő, sőt irányító tényezője volt.

A Habsburgok trónra emelése a külügyek intézését mindkét államban olyan uralkodók kezébe juttatta, akik ezeket az ügyeket az osztrák örökös tartományok külügyével együttesen intézték és így önállóságuk nemzetközi vonatkozásban elhomályosult. A nemzetközi szerződések kötése ebben az időben tudvalevőleg általában az uralkodók kizárólagos hatáskörébe tartozott, a magyar alkotmányos érzület azonban még az angol jogfejlődést is jelentékenyen megelőzve mindig kívánta a király által kötött szerződéseknek az országgyűléssel való közlését és a fontosabbakat már a XVI. századtól kezdve törvénybe is iktatta. Az 1536:I. t. c. (de transactione pacis) kimondta, hogy a király a rendek megkérdezése nélkül ne kössön a törökkel békét. Az 1546:IV., 1553:III. és későbbi t. c.-ek hasonló előírást tartalmaznak. Az 1595:LVI. t. c. az erdélyiekkel kötött békét már törvénybe iktatta; 1606. évi bécsi békét és a törökkel kötött zsitvatoroki békét az 1608. évi k. e. I.

és II. t. c.-ek, az Erdéllyel kötött 1645. évi linci békét az 1647:V. t. c. cikkelyezte be.

Hogy az akkor páratlanul álló ilyen jogi érzék ellenére a magyar nemzet befolyása a nemzetközi szerződések megkötésénél lassan elhalványult, azt kizárólag annak lehet tulajdonítani, hogy Magyarország hovatovább szenvedő részese lett annak a külügyi politikának, amelyet az Ausztriában korlátlan hatalommal uralkodó Habsburg-ház a magyar nemzet megkérdezése nélkül is folytatott. A fejlődésre jellemző, hogy míg az 1741:XI. t. c. 1. §-a még azt kívánja, hogy a király az ország dolgait és ügyeit, az országon belül és kívül, magyarok által végeztesse, az 1790:XVII. törvény-cikk már különbséget tesz és a belügyeknek magyarok által, a külügynek pedig „magyaroknak is közrejárulásával” való vezetését írja elő, vagyis a külügyek közös intézését megengedni látszik.

Az 1867:XII. t. c. 8. §-a meglehetősen tökéletlen szövegében különbséget tesz a külügyek két csoportja között. Az egyik csoportba tartoznak a közös és együttes védelemből folyó és ennél fogva „az összes országokat” együtt illető külügyek, ide értve a „bírodalom” diplomáciai és kereskedelmi nemzetközi képviseletét és a nemzetközi szerződések tekintetében szükséges intézkedéseket; e teendőket a közös külügyminiszter látja el, de 1. a két fél miniszteriumával egyetértésben és 2. a nemzetközi szerződéseket mindegyik miniszterium a saját törvényhozásával közli. A másik csoportba nyilván azok a külügyek tartoznak, amelyek a közös és együttes védelemmel nincsenek kapcsolatban, amely ügyekre tehát a magyar állam önállósága nemzetközi jogilag teljes és a közös külügyminiszter csak mint közvetítő szerepel. Az első csoportba tartozó ügyeknél a magyar országgyűlésnek a miniszteri felelősség révén volt módjában a szerződések megkötésére előzetesen, tehát valósággal befolyást gyakorolni; egyébként pedig hatásköre a vele utólag kötött szerződések egyszerű becikkelyezésére szorítkozott (pl. a berlini szerződést becikkelyező 1879:VIII. tc.). A második csoportba

tartozó ügyeknél ellenben az intézés joga a magyar kormányt és a magyar országgyűlést illette; ezek nem voltak közös ügyek, csak a közös külügyminiszter teendői közé tartozott az eljárás közvetítése. Ilyen nem közös ügyek voltak például az állampolgársági, kiadatási, határkiigazítási, egyházi, jogsegélyi stb. ügyek. Ez ügyekben a közös külügyminiszter közvetítő szerepe természetesen nem érintette a magyar állam nemzetközi jogalanyiságát. Az Ausztriával szemben való önálló jogalanyisághoz természetesen még kevésbé férhetett kétség.

A törvény megkülönböztető álláspontja azonban a gyakorlatban igen nehezen tudott érvényesülni. Azokat a nemzetközi szerződéseket nem számítva, amelyeket Magyarország Ausztriával kötött, jóformán minden nemzetközi szerződésnél — még ha nem a közös érdekű viszonyokra vonatkoztak is — általában „Ausztria-Magyarország” szerepelt mint szerződő fél és azt egy meghatalmazott képviselte.

Örvendetes változást lehet azonban 1910-től kezdve tapasztalni. Már az 1911:II. t. c.-be cikkelyezett szerződés megkötésénél külön magyar bizottság járt el; ugyanez volt a helyzet az 1911:XXVI. t. c.-be foglalt nyilatkozat aláírásánál, az 1912:I. t. c.-be iktatott konzuli egyezménynél, stb. Tovább mennek az 1912:II. és III. t. c.-ekbe foglalt egyezmények; ezek szerint Ő Felsége az uralkodása alatt álló két állam: Ausztria és Magyarország (nem Ausztria-Magyarország) részére kötötte meg az egyezményt s a két állam részéről kifejezetten külön meghatalmazottak jártak el; a törvényjavaslat miniszteri indokolása ezt azzal indokolja, hogy az egyezmény „olyan kérdéseket szabályoz, amelyek az Ő Felsége uralkodása alatt álló két állam mindegyikének önálló rendelkezése alá eső ügyek közé tartoznak”. Ettől kezdve az ilyen egyezmények megkötésénél rendszerint három meghatalmazott jár el: egy „Ausztria részéről és Magyarország részéről”, egy „Ausztria részéről” és egy „Magyarország részéről”. Habár a Bosznia és Her-

cegovinára tekintettel indokolt közös megbízott az avatatlan külföldi előtt zavarólag hathatott, kétségtelen, hogy Magyarország fokozatosan érvényesíteni tudta a magyar kiegyezési törvény álláspontját (v. ö. 1912 : XXVIII., XXIX., LII., 1913 : I., VIII. stb. tc.-ek). Még tovább ment az 1914:XVI. tc.-be foglalt egyezmény, amelyben Ausztria, Magyarország és Bosznia-Hercegovina külön szerződő félként szerepel s az aláírás is részükről külön megbízottak által a megjelölt sorrendben külön-külön történt.

Számos olyan szerződésünk is van, amelyet mi külön Ausztria nélkül ratifikáltunk. Így a hágai harmadik magánjogi konferencián elhatározott első három egyezményt Magyarország külön erősítette meg és azokat az 1911 : XXI., XXII. és XXIII. tc.-ekbe iktatta; Ausztria ez egyezményeket nem ratifikálta. Ugyanez volt a helyzet az 1912 : LII. tc.-be foglalt gyámügyi egyezményre nézve is. A legmesszebbmenően kidomborította azonban Magyarország önálló nemzetközi jogalanyiségát a szerzői jogok kölcsönös védelme végett az Amerikai Egyesült Államokkal létrejött nemzetközi szerződés, amelyet a magyar állam Budapesten külön kötött meg és az 1912 : LXI. tc.-be iktatott. A világháború tehát olyan fejlődést szakított meg, amely Magyarország nemzetközi különállásának kidomborítására alkalmas volt.

Tehát nemcsak az 1867 : XII. tc.-kel, de az annak alapján ki-fejlődött gyakorlattal is ellentétes az az állítás, amely szerint Magyarország nemzetközi jogalanyiséga a trianoni békeszerződés előtt nem lett volna meg. Magyarország részére Trianon előtt is ismételten külön megbízottak által kötöttek és ratifikáltak egyezményeket s így módjában volt önálló akaratelhatározással Ausztriától függetlenül is érvényesíteni nemzetközi viszonylatokban érdekeit.

III. A háború szerencsétlen befejezése a bajok rengetegét zúdította szegény hazánkra, de amellet meg hozta az Ausztriával

való viszony megszűntét. Az 1918-ban Ausztriában lefolyt események és különösen a köztársasági államformára való áttérés lehetetlenné tették az együttbirtoklás további fenntartását. Ezért már az 1920 : I. tc. 11. §-a kimondja, hogy a közös érdekű viszonyokat szabályozó kiegyezés és más törvényes rendelkezések hatályukat veszítették és „a magyar állam ősi függetlenségéből folyó szabad rendelkezése e viszonyok tekintetében is teljesen helyreállt.” Az 1920 : I. tc. 6. §-a pedig megszervezte a külügy-minisztériumot, az önálló magyar külügyi igazgatás szervét.

Az 1921 : XXXIII. tc.-be iktatott trianoni békeszerződésnek javunkra szóló kevés rendelkezései közé tartozik a 73. cikk, amely szerint „Magyarország nem mondhat le függetlenségéről, csak a Nemzetek Szövetsége Tanácsának beleegyezésével, következképpen Magyarország kötelezi magát, hogy az említett Tanács beleegyezésének esetét kivéve, tartózkodni fog minden olyan cselekedettől, amely közvetlenül vagy közvetve és bármely módon, főként addig, míg a Nemzetek Szövetségébe fel nem veszik, valamely más hatalom ügyeiben való részvétel útján, függetlenségét veszélyeztetné”. A trianoni békeszerződés tehát elismerte függetlenségünket és azt mintegy nemzetközi védelem alá helyezte; egyúttal azonban mindjárt korlátozta Magyarország szuverenitását annyiban, hogy állami függetlenségét más államokkal való kapcsolatba lépés által ne csökkenthesse; tehát nemcsak nemzetközi elismerést biztosított, hanem nemzetközi ellenőrzés alá helyezett.

A trianoni békeszerződés 73. cikke természetesen nemcsak házánkra hárított kötelezettséget annyiban, hogy a függetlenségét veszélyeztető cselekményektől tartózkodjék, hanem a velünk szerződő szövetséges és társult hatalmaknak is kétségtelenül kötelességévé tette, hogy az általuk kifejezetten elismert függetlenséget és önállóságot tiszteletben tartsák és a belügyeinkbe való avatkozástól tartózkodjanak. Hogy e kötelességnek mennyiben

tettek eleget, azt az események eléggé igazolták. A trianoni szerződésben részükre biztosított katonai és pénzügyi jogokon messze túlmenőleg gyakoroltak beavatkozást olyan ügyekbe, amelyek minden független állam belső ügyeit képezik; ultimátumokkal szabtak irányt még törvényhozásunknak is, amit a trónfosztási törvény kikényszerítése eléggé igazol. Ez volt a valóságban az a függetlenség, amelyet Trianon biztosított hazánknak. Csak a kis-entente összeomlása hozta meg a trianoni béklyóból való fel szabadulást.

13. TERÜLETI ÉPSÉG ÉS TERÜLETI EGYSÉG

Az állami függetlenség mellett a *területi épség* (*integritás*) államiságunk másik lényeges feltétele. Említettük, hogy a Kárpátok völgye egységes jellegű terület, amely természetes kereteit teszi államiságunknak; ez az a magyar föld, amely a magyar állam földrajzi kiterjedését meghatározza. Időközönként természetesen eltolódhatnak a határok, nőhet vagy csökkenhet az államterület, de a természetes helyzetnek előbb-utóbb helyre kell állania. A területi épség hiánya, a csonkaság, a szétdarabolás hátrányosan hat vissza az egész állami életre, ép úgy hiányossá teszi államiságunkat, amint a függetlenség megszorítása. Teljes állami életet csak a függetlenségében és a területében sértetlen magyar állam élhet. Az államterület nagy alkotmányos jelentőségének következménye az is, hogy alkotmányunk értelmében a terület minden módosítását törvénybe kell iktatni.

A magyar állam *egységes állam* volt mindig annyiban, hogy nem szakadt külön államisággal bíró részekre, vagyis nem állt soha államok kapcsolatából (unió, szövetség); egy államfő, egységes nemzetközi jogalanyiség, egységes állampolgárság jellemezte mindenkor. De ezen az egységes államiságon belül rendszerint

voltak külön közjogi jogállással bíró részek; a magyar államra hivatalosan is használt elnevezés: a szent-korona országai, reá mutat arra, hogy az államon belül rendszerint több országról lehetett beszélni, a tulajdonképeni Magyarország mellett voltak társországok és hűbéres országok is. A magyar politikai bölcsesség alkalmazkodott a terület és lakosság különleges viszonyaihoz és ennek megfelelő államszerkezetet dolgozott ki; egyes területeket mint önkormányzattal rendelkező külön országokat vont a szent-korona hatósága alá.

A *szentkorona országainak* állománya az idők folyamán természetesen változott. Ebből a szempontból az államterület kiterjedésének főleg három alakját különböztethetjük meg: 1. a nagyhatalmi korszakot, amikor az állam területe túlterjedt a Kárpátok völgyének keretein; 2. a közönséges helyzetet, a Kárpátok völgye kereteinek teljes kitöltésével; és 3. a csonkaság és szétदारboltság korszakát.

A magyar állam területéhez legtagabb értelemben és történeti jogon hozzászámítanak azok az országok is, amelyek mint *hűbéres* országok valaha a szentkorona alá tartoztak. Ilyen országok: Ráma, Szerb-, Kún- és Bolgárországok, valamint Halics és Lodoméria. A magyar királyok ezeknek az országoknak királyi címét a legutóbbi időig címeik között viselték, zászlajaikat a szent-korona előtt vitték, a koronázási esküben az országok visszaszerzését és visszakapcsolását ígérték és a területükre vonatkozó (pro partibus infidelium) püspöki címeket adományoztak.

A magyar állam közönséges területe 1918-ig három részből állott: a szoros értelemben vett Magyarországból, Fiume város és kerületéből, valamint a Horvát-, Szlavon- és Dalmátországokból, máskép társországokból.

Horvát-, Szlavon- és Dalmátországok területe századokon keresztül a magyar állam része volt és az a Magyarország és a nevezett társországok között létrejött megállapodás szerint országos önkor-

mányzattal volt felruházva. Az 1868 : XXX. tc.-be foglalt megállapodás szerint egységes volt az állam, a király és a korona, az udvartartás, az állampolgárság, közös ügy a had-, kül- és pénzügy. A közös ügyeket a Budapesten székelő országgyűlés és magyar minisztérium intézte; az országgyűlésre azonban a társországek képviselőket küldöttek és a minisztériumnak egy horvát-szlavon-dalmát tárcanélküli miniszter is tagja volt. A társországek beligazgatása, a vallás- és közoktatásügy, továbbá igazságügye a társországek autonóm ügye volt, amelyre a törvényhozást a Zágrábban székelő országgyűlés és a kormányzatot a zágrábi báni kormány gyakorolta. A társországek bevételeit egyezsleges kulcs szerint osztották fel a külön és közös szükségletek céljaira. A társországek területén a hivatalos nyelv a horvát volt, a társországek képviselői a közös országgyűlésen a horvát nyelvet használhatták, a közös törvények horvát nyelven is kiadattak; a társországeknek külön zászlajok és címerük volt, e zászlót a közös országgyűlések idején Budapesten az országházra fel kellett vonni és a címert a közös címerbe befoglalni; a társországek királyi címét a magyar király viseli.

Meg kell jegyezni, hogy *Dalmácia* Kálmán királyunk idejétől Zsigmond idejéig magyar hűbérország, amelyért királyaink sok küzdelmet folytattak. 1815 óta az osztrák örökös tartományok közé tartozott, de Magyarország történelmi jogát e területre nem adta fel. Az 1868 : XXX. tc. társországeinkat Horvát-, Szlavón- és Dalmátországeknek nevezi és a 65. § szerint a magyar állam „ezenkívül is követelni fogja a magyar szentkorona jogán Dalmácia visszacsatolását” és Horvátországhoz kapcsolását. Valóságban azonban mindaddig Ausztriához volt csatolva, míg a világháborút befejező szerződések majdnem teljesen Jugoszláviának nem juttatták.

Fiume szabad város és kerülete 1779 óta a magyar szentkoronához közvetlenül csatolt külön test (*Separatum Regni Hunga-*

riae Coronae adnexum Corpus) volt autonómiával, olasz nyelvű közigazgatással és igazságszolgáltatással.

Az 1908-ban Ausztriával közösen annektált *Bosznia és Hercegovina* jogi viszonya Magyarországhoz a világháborúig nem nyert végleges rendezést. Mint Ráma valamikor hűbérország volt és így a szentkorona igénye fennállt. 1918-ig a közös pénzügy-minisztérium igazgatása alatt állott, lakossága külön tartományi illetőséggel bírt.

A szoros értelemben vett (tulajdonképeni) Magyarország egységes közjogi terület. Régebben e területen is voltak külön igazgatási jogterületek, így Erdélyben a magyarok, székelyek és szászok földje, az ú. n. kapcsolt részek (Partium), a temesi bánság, Szlavonia, a határőrvidék, a jász és kúnok földje, a szepesi grófság, a hajdúkerület, stb.; ezek azonban egyrészt csak a vármegyeihez hasonló jogállást élveztek, másrészt különleges jellegüket fokozatosan elvesztették. Az ú. n. tartományi (kerületi) rendszer a tulajdonképeni Magyarországon nem tudott a fejlődés alapjává válni, amit az állam egységes jellege szempontjából örömmel kell megállapítanunk.

A magyar állam első nagyobb mérvű megcsonkítását, illetőleg *szétdarabolását* a mohácsi vész (1526) okozta. Az ország középső része másfél évszázadra török hódoltság alá került, az ország keleti része pedig külön nagyfejedelemséggé alakult és három évszázadig külön állam volt. Az összetartozás tudatát azonban a tartós elszakítás sem tudta megszüntetni; a török hódoltság megszűnésével, illetőleg Erdély uniójával az államegység ismét helyreállt a nélkül, hogy az egyesült részek bármiféle különállást megtartottak volna. Még Erdély is, amely hosszú időn keresztül külön fejedelem alatt élő és önálló nemzetközi politikát folytató állam volt, minden fenntartás nélkül olvadt a magyar egységbe.

A magyar állam második nagy *szétdarabolását* az 1921: XXXIII. tc-be iktatott trianoni békeszerződés hozta. Ez nemcsak

a társországokat és Fiumét csatolta el a magyar államtól, de elveszett egész Erdéllyel együtt a tulajdonképeni Magyarország nagyobb része is, a lakosságnak körülbelül kétharmadával, köztük több millió magyar anyanyelvűvel; mind a négy szomszédunk (Ausztria, Románia, a cseh-szlovák és a szerb-horvát-szlovén állam) irányában újonnan lettek megállapítva a határok, nem véve figyelembe sem a nemzetiségi, sem a földrajzi, sem a gazdasági szempontokat.

Az 1919. évi béke delegáció munkájának legjelentékenyebb része ép annak kimutatására volt szentelve, hogy ezek a határok mennyire igazságtalanok és tarthatatlanok; a magyar béke-delegáció jegyzékeiben és ezek mellékleteiben összehordott rengeteg történeti, néprajzi, kulturális és gazdasági adat azonban nem nyert figyelembe vételt. A velünk szomszédos új államok ott ültek a béke műhelyében és előre szerződésekkel biztosították maguknak hatalmi vágyaik megvalósítását; vakmerően kihasználták a mi elszigeteltségünket és az entente tájékozatlanságát, egyoldalú információk alapján kierőszakolták a döntést, mielőtt a másik érdekelt fél is előterjeszthette volna adatait és a nélkül, hogy az elszakított területek lakosságának mód adatott volna akarata szabad nyilvánítására. A nagy mű már le volt zárva és a győztes nagyhatalmak békét diktáló képviselői nem voltak többé hajlandók hazánk kedvéért felborítani azt az egész rendszert, amelynek a trianoni béke csak egy láncszeme volt.

Akármennyire felületesen történt is a magyar jegyzékek áttanulmányozása, az entente vezetői mégis érezték, hogy a határok megállapításánál nagy hibák történtek és azért szükségesnek tartották a magyar közvéleményt megnyugtatni. A végleges békefeltételeket kísérő levél — amelyet 1920 május 6-án Millerand, a nagykövetek tanácsának elnöke írt alá — megengedi, hogy a szerződésben megállapított határ esetleg nem felel meg mindenütt teljesen a néprajzi vagy gazdasági kívánalmaknak; az ennek meg-

állapítására szükséges helyszíni vizsgálat azonban a kísérő levél szerint oly bizonytalan időre tolta volna ki az egész Európa által sóvárgott béke megkötését, hogy helyesebbnek vélték a határok felülvizsgálását a béke megkötése utáni időre halasztani, amikor a határbizottságok úgyis megkezdik munkájukat. Ezek a határrendező bizottságok fel lettek jogosítva, hogy jelentést tegyenek a népszövetségi tanácsnak, ha a térképbe berajzolt határnak a természetben való kijelölése során úgy találták, hogy a szerződés intézkedései valahol igazságtalanok és ennek az igazságtalanságnak orvoslása közérdek; ilyenkor az egyik fél kérelmére a szövetség tanácsa felajánlhatta jó szolgálatait az eredeti határ békés úton való megváltoztatására. A kísérő levél ezzel módot adott a területi revízióra, sőt kifejezetten utalt a rutén nemzet önrendelkezési jogának gyakorlására is; bármely szerény mértékben tehát, de mégis nyílt kérdésnek ismerte el a szerződés területi rendelkezéseit és lemondott a változhatatlanság elvéről.

A kísérő levél ígérete kétségtelenül döntőleg hatott közre abban az irányban, hogy a magyar kormány a trianoni békeszerződést aláírta és a nemzetgyűlés elfogadta; az 1921 : XXXIII. tc. 3. §-a ezért a kísérő levélre hivatkozik is. A Millerand-féle kísérő levél által felkeltett reménységek azonban nem teljesültek. A határrendező bizottságok csak egész kis jelentőségű kiigazításokat határoztak el, de nagyobb módosításra javaslatot nem tettek és a Nemzetek Szövetsége sem élt az alapokmány ú. n. revíziós szakasza (a 19. szakasz) alapján nyújtott lehetőséggel s két évtizeden belül mit sem tett a békés állapot biztosítására és Közép-Európa rendjének helyreállítására. Hogy ez a rövidlátó, a győzelem eredményeihez konokul ragaszkodó politika a győztesekre és a Nemzetek Szövetsége szempontjából is milyen végzetessé vált, azt az utolsó évek eseményei eléggé igazolták.

Az első nagyobb határkiigazítást már 1921. évi velencei egyezmény alapján Sopronban és környékén megtartott népszavazás-

nak reánk kedvező eredménye hozta meg. 17 évi szünet után az ú. n. müncheni jegyzőkönyv végrehajtása céljából a német-olasz döntőbíróóság által Bécsben 1938 november 2-án hozott határozat az ú. n. magyar Felvidéket adta vissza kb. 1 millió emberrel. 1939-ben tért haza Kárpátalja és 1940-ben Erdély északi része egyes Királyhágón inneni megyékkel együtt. 1941-ben a Délvidék egy része került vissza a szent-korona hatósága alá.

A határoknak az az ismételt módosítása, amelyek előbb Magyarország hátrányára, majd előnyére történtek, természetesen a fennhatóságukat változtató területeken a jogviszonyok erős megzavarását eredményezték. Az ú. n. államutódlásból származó problémáknak (opció, államadósság, stb.) soha olyan tömege fel nem merült, mint ezekben az időkben; ezen átmeneti jelentőségű kérdésekkel bővebben foglalkozni azonban meghaladná e tanulmány kereteit.

A visszacsatolt területek 1918 előtt a magyar állam keretében nem élveztek különleges jogállást. Kárpátalja visszatérése alkalomával azonban ígéretet kapott az önkormányzatra. Ennek indoka az utolsó idők eseményeiben keresendők. Már az 1918. évi X. ú. n. néptörvény megígérte az autonómiát, de az végrehajtásra az elszakítás folytán nem került; az entente-nak Csehszlovákiával kötött 1919. évi kisebbségi szerződése és az 1920. évi csehszlovák alkotmány szintén biztosította az önkormányzatot, de a valóságban minden sürgetés ellenére nem adták meg. A rutének az elnyomás alatt számos javaslatot tettek az autonómiára, de hiába. Az 1939. VI. tc. a magyar kormányt utasította, hogy Kárpátalja önkormányzatáról terjesszen javaslatot az országgyűlés elé s a kormány ez utasításnak 1940 július 23-án eleget is tett, de a javaslat még nem került tárgyalásra. Kárpátalja azonban ez idő szerint is külön kormányzói biztos által kormányzott és külön közigazgatási egységet képező terület.

Erdélynek önkormányzatban való részesítése legfeljebb abban

az esetben jöhetett volna szóba, ha az egész Erdély tér vissza; ebben az esetben ugyanis esetleg fel lehetett volna újítani az ott élő nemzetek szövetségében kifejlődött történelmi önállóságnak bizonyos fokát; a visszatért magyar lakosságnak azonban nincs szüksége a magyar állam keretében különállásra. Általában nem lehet helyeselni azokat a törekvéseket, amelyek külön felvidéki vagy erdélyi szellemiségre hivatkozva az állam keretében különleges igényekkel lépnek fel.

A területi önkormányzatoktól meg kell különböztetni a *jogterületeket*, amelyek nem közjogi különállást jelentenek, hanem valamely vonatkozásban eltérő jogszabályok érvényesülését. A visszatért területek egy ideig többé-kevésbé ilyen külön jogterületet alkottak, minthogy részben az elcsatolás alatti jogszabályok maradtak alkalmazásban, részben különleges (átmeneti) magyar jogszabályok léptek életbe.

A magyar állam területének különböző változatait híven szemlélteti a magyar *címer*. A magyar állam címerének ugyanis három alakja van. A közép- és a kis címer leírását és rajzát a 3970/1915. M. E. számú rendelet tartalmazza. A *kis címer* függőleges vonallal hasított (kettéosztott) pajzson jobbról vörössel és ezüsttel hetszer vágott mező (pólya), balról vörös mezőben (pólyában) zöld hármashalomnak aranykoronás, kiemelkedő, középső részén ezüst, talpas kettőskereszt; a pajzson a magyar szentkorona nyugszik és a pajzsot vagy jobbról és balról egy-egy lebegő, fehérruhás angyal tartja, vagy pedig jobbról cserfa és balról olajág övezi. A *középcímernél* a kis címert tartalmazó középpajzs vagy szív-pajzs rá van helyezve egy nagy pajzsra, amely hat részre osztva Dalmácia, Horvátország, Szlavonország, Erdély, Bosznia és Hercegovina, valamint Fiume címereit tartalmazza. A magyar szentkorona országai igény- és emlékcímereit is magában foglaló ú. n. *nagy címernek* rajza nem nyert megállapítást.

Természetesen a megcsonkítás ideje alatt sem hagyhatja figyel-

men kívül a magyar állam az elszakított területek sorsát; kötelességévé teszi ezt a magyar föld és a magyar nemzet felbonthatatlan egysége. Viszont e kötelesség közjogászainkra hárítja a feladatot, hogy az elszakítottak érdekében alkotott nemzetközi szabályokat ismertessék. Részben a trianoni békeszerződés egyes rendelkezései (különösen a 250. cikk), részben az utódállamokkal kötött ú. n. kisebbségi szerződések több vonatkozásban védelmet biztosítottak az elszakított magyarság javára, azonban ezek a hiányos rendelkezések sem nyertek végrehajtást és a Nemzetek Szövetségénél emelt panaszok sem vezettek eredményre. A magyar állam fontos feladata a jövőben is mindent megtenni a Romániában, Szlovákiában és Horvátországban élő testvéreink érdekében.

14. A MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az államnak a terület mellett második fizikai lételeme a *népesség*. Ahhoz, hogy államról beszéljünk, nemcsak területre, de lakosságra is szüksége van; lakosságra, amely felett az állam fennhatósága érvényesül.

Az állam területén tartózkodók (lakók) nem mind feltétlenül tagjai az illető államnak; az állami népesség fogalmának tehát két meghatározása lehetséges. Az egyik a területi elven alapszik s az államterületen tartózkodókat (lakókat) arra tekintet nélkül foglalja össze, hogy tagjai-e az illető államnak, — a másik meghatározás az államhoz való különleges kapcsolaton épül fel és így csak azokra vonatkozik, akik az illető államnak a tagjai, ezeket azonban akkor is felöleli, ha nem laknak az állam területén; az állam tagja ugyanis külföldön is élvezi államának védelmét és támogatását és egyes jogviszonyait ilyenkor is saját államának joga szerint kell elbírálni. Az állam fennhatósága nemcsak az illető állam tagjaira, hanem az állam területén tartózkodókra

(lakókra) is kiterjed, az állam tagjainál azonban az államhoz való kapcsolat jellege lényegesen eltérő; az állam tagja az államhoz nemcsak abban a külső, formai viszonyban van, hogy az állam területén tartózkodik (lakik) és így az állam fennhatósága alá tartozik, hanem őt az államhoz különleges közjogi kapocs, belső viszony fűzi. Az államhoz való tagsági kapcsolatot az *állampolgárság* (honosság, honfiság), amely elnevezés azt juttatja kifejezésre, hogy az állam tagja az államnak nemcsak alattvalója, alárendeltje, hanem meghatározott feltételek mellett képesítve van az államhatalomban való részvételre is.

Mikor a magyar nemzet a IX. században letelepedett a Kárpátok völgyében, itt különböző népeket talált, amelyeket meghagyott ugyan személyes szabadságukban, de a politikai jogokban természetesen nem részesített. Így az állam népessége kezdettől fogva két részre oszlott: az államot alkotó magyar nemzet tagjaira és a föld népére. Az előbbiből alakult a nemesség, az utóbbiból a jobbágyság. Verbőczy Hármaskönyve a XVI. század elején különbséget tesz a nemzet (*populus*) és a köznép (*plebs*) között; az előbbi tágabb értelemben úgy a nemeseket, mint a nem nemeseket (a köznépet) magában foglalja, szűkebb értelemben azonban csak a nemességet. A szentkorona tagjának (*membrum sacrae regni coronae*) Verbőczynél is előforduló (I. rész 4. cím) fogalma megfelelt a mai állampolgársági fogalomnak.

A nem nemesek nem voltak a szent korona tagjai; tágabb értelemben azonban ők is a magyar nemzethez tartoztak és mint honfiakat megkülönböztették őket az idegenektől. A honfiak jogállása több tekintetben eltért az idegenekétől (*peregrini*, *foreses*, *alienigeni*); így pl. rendszerint csak honfi kaphatott nemességet. A honfiságot leszármazáson felül honosítással lehetett megszerezni. A honosítás hallgatólagos módja az volt, hogy az idegen az ország területén letelepedett és valami módon kifejezte azt a szándékát, hogy állandóan itt kíván maradni, pl. magyar

honfihoz ment férjhez, városban polgárjogot szerzett, magyar nemesnél jobbággá vagy cseléddé vált, stb.

Az állampolgárság (*patriae civis, civis Regni*) kifejezést törvényeink már a XVI. századtól használták, állampolgároknak azonban csak a szentkorona tagjait, azaz a politikai jogok birtokában lévő nemeseket minősítették. A múlt század negyvenes éveinek törvényhozása az állampolgárság fogalmát kiterjesztette oly módon, hogy minden honfi — tekintet nélkül rendi állapotára — állampolgár és így egyúttal a szentkorona tagja lett. A szentkorona tagsága és honfiúság egybeolvadt, egyesült az állampolgárság fogalmában.

Tételes szabályozás hiányában a magyar állampolgárság megszerzésének módjául tekintették 1848 után 1. a leszármazást, 2. a házasságot és 3. a honosítást. A honosítás ünnepélyes módja, amikor a honosságot törvény adományozza és a honosított állampolgári esküt tesz; az ilyen honosítás egyúttal magyar nemessé is tett, de 1848 óta a főrendi rang nem ad feltétlen főrendiházi tagságot. A hallgatólagos honosítás előfeltételei: az ittlakás jogának megszerzése, felvétel az adózók közé és hosszabb belföldi tartózkodás; az állampolgárság ilyen módon külön felvétel és eskütétel nélkül is előállt, de nemességet nem biztosított. A magyar állampolgárság elvesztésének módjául egyedül az idegen állampolgárhoz való férjhezmenetelt tekintették, — aminek folytán gyakorivá váltak a külföldi államokkal való összeütközések. A belügyminiszter azoknak, akik katonai kötelezettségüknek eleget tettek, adott ugyan kiköltözési engedélyt, ezzel azonban az állampolgárság kérdése nem lett megoldva.

A szabályozatlansággal járó bizonytalanság megszüntetése és a külföldi hasonló szabályokkal az összhang biztosítása voltak a fő szempontok, amelyek az 1879 : L. tc. megalkotására vezettek. Ez a törvény nem szabályozta a magyar állampolgárságot minden vonatkozásában, hanem csak az állampolgárság megszerzésének

és elvesztésének feltételeit állapítja meg; e tekintetben azonban az első rendszeres és részletes törvény, amely az eddigi bizonytalanságot megszüntetve áttekinthető és világos szabályaival rendet teremtett. Az 1879 : L. tc. nem szakított a régi törvényekben foglalt és a gyakorlatban kialakult jogelvekkel, az eddigi megszerzési és elvesztési módokat — ha módosítva is — átvette, azonban a hiányokat kitöltötte oly módon, hogy a külföldi hasonló szabályokkal az összhang lehetőleg meglegyen; ezért új intézményként bevezette az állampolgárságnak távollét útján való elvesztését. A törvény nem kívánta megnehezíteni a magyar állampolgárság megszerzését, de viszont biztosítani akarta, hogy csak azok lehessenek magyar állampolgárok, akik hasznos polgárai lehetnek a hazának. A törvény tulajdonképpen a kizárólagos állampolgárság gondolata alapján áll, a kettős állampolgárság lehetőségét azonban meghagyja. Az 1879 : L. tc. a gyakorlatban általában bevált; a tömegesen visszatelepülők honosításáról szóló 1886 : IV. tc.-ben, valamint az 1939 : XIII. tc.-ben foglalt kiegészítésekkel hat évtizede hatályban van.

A magyar állampolgárságot az 1879 : L. tc. szerint meg lehet *szerezni* leszármazás, törvényesítés, házasság és honosítás által. A leszármazás eredeti, a többi jogcím származékos megszerzési mód; a leszármazás, törvényesítés és házasság az érdekelt akaratától függetlenül (*ipso iure*) hat, a honosítás az érdekelt akaratán alapszik. Zsidónak minősülő egyén az 1939 : IV. tc. szerint származékos módon (tehát törvényesítés, házasság és honosítás útján) magyar állampolgárságot nem szerezhet.

Leszármazás által magyar állampolgárokká lesznek magyar honos atyának törvényes, illetőleg magyar honos anyának törvénytelen gyermekei, ha külföldön születtek is; *törvényesítés* által: magyar honosnak külföldi nőtől született törvénytelen gyermekei; *házasság* által a magyar honossal érvényes házasságra lépő külföldi nők.

A *honosítás* az állampolgárság megszerzésének az illető egyén akaratelhatározásán alapuló módja; honosítás útján tehát azok lesznek állampolgárok, akik akarnak és akiket az állam hajlandó felvenni. A honosítás feltételeinek tehát úgy kell megállapítva lenniök, hogy a feltételek igazolják az érdekelt elhatározásának komolyságát, önzetlenségét, valamint azt, hogy az állam méltó tagjává lesz. A honosítás feltételei: 1. önjogúság, illetőleg a törvényes képviselő beleegyezése, 2. kifogástalan magaviselet, 3. ötévi megszakítatlan itt lakás és állami adófizetés, 4. kellő vagyon vagy keresetforrás. A magyar nyelv tudása és az előző állampolgárság megszűnése nincs feltételként előírva. A honosított honosítási okiratot kap és állampolgári esküt köteles tenni. Az állam körül rendkívül érdemeket szerzett külföldieket a minisztertanács javaslatára az államfő ünnepélyes oklevéllel honosíthatja, amely esetben az ötévi ittlakást és adózást nem kell igazolni. Ugyancsak meg van könnyítve a honosítás volt magyar honosok és magyar honosoknak tömegesen visszatelepülő utódai részére (visszahonosítás), továbbá magyar állampolgárok örökbefogadott gyermekei részére.

A magyar állampolgárság *megszűnik* törvényesítés, házasság, távollét, elbocsátás, hatósági határozat és külföldön való honosítás következtében. Elvész magyar állampolgársága annak a törvénytelen gyermeknek, akit külföldi honos atyja törvényesít; továbbá annak a nőnek, aki külföldi állampolgárhoz *megy férjhez*; aki hivatalos megbízás és állampolgárságának fenntartása nélkül tíz évig megszakítás nélkül *külföldön tartózkodik*. Az *elbocsátás* feltételei: 1. önjogúság, illetőleg a törvényes képviselő hozzájárulása, 2. hogy az érdekelt állami vagy községi adóval ne legyen hátralékban, 3. hogy ne álljon büntető ítélet hatálya vagy büntető vizsgálat alatt, 4. hogy ne terhelje katonai szolgálati kötelezettség. *Hatóságilag* azt bocsátják el a magyar állampolgárság kötelékéből, aki engedély nélkül idegen állam szolgálatába

lép és azt hivatalos felhívásra el nem hagyja; továbbá az 1939: XIII. tc. szerint olyan személyt, aki az állam iránti köteles hűség ellen meghatározott más módokon vét (pl. idegen szervezettől politikai tisztséget vagy megbízást vállal). Az 1939: XIII. tc. szerint megszűnik állampolgársága annak is, aki *honosítás* útján külföldi állampolgárságot szerzett.

A magyar állampolgárságot az ellenkező bizonyításáig *vélelmezni* kell mindazoknál, akik a magyar állam területén születtek vagy akiket mint lelenceket itt találtak. Az 1939: II. tc. a *bizonytalan* állampolgárságukat a honvédelmi kötelezettségek teljesítése szempontjából a magyar állampolgárokkal teljesen egy elbánás alá vonja.

Helyesen tulajdonképpen mindenki egyszerre csak egy államnak lehetne polgára, de viszont valamely államban feltétlen állampolgárnak kellene lennie; a megszerzési és elvesztési jogcímeknek a különféle államokban eltérő és össze nem hangolt szabályozása következtében azonban gyakorlatilag bekövetkezhetik úgy a *többes állampolgárság*, mint a *hontalanság* esete; mindkettő természetesen zavarokat idéz elő, bizonytalanságokat okozhat és azért nemzetközi szabályozást igényelne.

Az állampolgárságra természetesen nem maradhattak hatás nélkül azok a nagy változások, amelyek az államterületben az utóbbi időben előbb hazánk hátrányára, majd előnyére bekövetkeztek; mert bár az állampolgárság erkölcsi és jogi természetű, és így az államterületen való lakástól független kapcsolat, az állami fennhatóság megváltozása valamely területen (az ú. n. államutódlás) az érdekelt területen lakók állampolgárságát mégis szükségképpen érinti, sőt az újabb nemzetközi elvek szerint egyenest megváltoztatja. Ilyenkor az *optálás* az a jog, amelynek segítségével az új fennhatóság alá kerülők régi állampolgárságukat mégis megtarthatják. Az 1914—18. évi világháborút berekesztő párizskörnyéki békeszerződések is elfogadták az opció elvét; Magyarországot

illetően azonban a trianoni békeszerződés súlyos zavarokat okozott az által, hogy az opciót nem az elcsatolt területen lakók, hanem azok részére biztosította, akiknek községi illetősége volt ott a szerződés életbelépte idején, illetőleg 1910-ben. A volt magyar állampolgárok régi jogon annak az államnak az állampolgárságát igényelhették, amelyben illetőségük volt, mielőtt illetőségüket az átcsatolt területen megszerezték; faji alapon viszont azon állam polgársága javára optálhattak, amelyben a lakosság többsége ugyanahhoz a fajhoz tartozik és ugyanolyan anyanyelvű, mint ők. A területviszacsatolásokkal kapcsolatos állampolgársági rendelkezéseket részben külön egyezmények (így a Csehszlovákiával 1939 február 18-án létrejött megállapodás), részben a magyar jogszabályok (pl. az 1939:VI. tc. 5. §-a) tartalmazzák; e szabályok már általában az állandó lakhelytől indulnak ki, de a magyar állampolgárságot az elszakítás alatt beköltözetteknek rendszerint nem biztosítják.

A magyar állampolgárok és külföldiek jogi helyzete természetesen nem ugyanaz; az eltérések teszik ki tulajdonképpen a magyar állampolgárság *tartalmát*. A fontosabb eltérések a következők:

1. Országgyűlési, törvényhatósági és községi aktív és passzív *választójoga* csak annak van, aki 10 év óta magyar állampolgár; rendszerint csak ilyen személy lehet az országgyűlésnek, törvényhatósági bizottságoknak, városi és községi képviselőtestületnek tagja.

2. Bárminemű állami, törvényhatósági vagy községi *tisztségre* csak magyar állampolgárt lehet kinevezni, illetőleg megválasztani. Csak magyar állampolgár lehet anyakönyvvezető, közjegyző, ügyvéd, gyakorló mérnök, bírósági ülnök stb. A magyar állampolgárságát veszített alkalmazott vagy hátramaradottja ellátásra (nyugdíjra) sem tarthat igényt.

3. Csak az állampolgárokra vonatkozik a *honvédelmi* kötele-

zettségek közül a leventekkötelezettség, a hadkötelezettség és a közérdekű munkaszolgálat kötelezettsége. A hadkötelezettség a honosítottakra is kiterjed, viszont a honvédség kötelékéből el kell bocsátani azt, akinek a magyar állampolgársága megszűnt. Nincs állampolgársághoz kötve a honvédelmi szolgáltatások és a légvédelem kötelezettsége; ezeket tehát mindenki állampolgárságára tekintet nélkül köteles teljesíteni.

4. Az egyesületek tagjaik sorába csak magyar állampolgárt vehetnek fel; kizárólag tudományos vagy irodalmi egyesületek tiszteleti tagul külföldieket is megválaszthatnak, de csak a belügyminiszter engedélyével. Nyilvános politikai gyűléseken idegen állampolgárok csak a belügyminiszter előzetes engedélyével szólalhatnak fel. Időszaki lap kiadója és felelős szerkesztője csak magyar állampolgár lehet; ha a lapot jogi személy adja ki, az ügyvitelre jogosított és a kiadásért felelős személynek kell magyar állampolgárnak lennie.

5. Elismert vallásfelekezetté alakulást csak állampolgárok kérhetik, ily felekezet lelkésze és egyházközségi előljárója csak magyar állampolgár lehet; a felekezet egyházi feje vagy védura nem lehet a magyar állam kötelékén kívül álló egyén s a felekezet ilyen egyéntől semminemű egyházi függésben nem állhat. Katolikus egyházi javadalmat a király csak magyar honosnak adományozhat és állami kongruakiegészítésben csak magyar állampolgár lelkészek részesülhetnek.

6. A magyar állampolgár a magyar állam területén bárhol szabadon tartózkodhatik, lakását szabadon választhatja; a tartózkodási hely megválasztása és megváltoztatása részére rendszerint semmiféle igazolványhoz vagy engedélyhez kötve nincs, legfeljebb bejelentési kötelezettség terheli; magyar állampolgárt az ország területéről kiutasítani általában nem lehet, legfeljebb meghatározott esetekben illetőségi helyére utasítani. Ezzel szemben a külföldi, bármely rövid ideig tartózkodik is a község területén,

köteles úgy megérkezését, mint eltávozását mindenütt bejelenteni; külföldit közbiztonsági szempontból az ország területéről ki lehet utasítani, sőt esetleg toloncolni is.

A lakás és letelepedés joga a magyar állampolgárt általában minden belföldi községben szabadon megilleti; letelepedési szándékát azonban be kell jelentenie az illető községnek, amely a letelepedés ellen csak meghatározott esetekben tiltakozhatik. A külföldinek már a lakási szándékot is be kell jelenteni, egyúttal a személyazonosságot, állampolgárságot, illetőséget és erkölcsi előéletet igazolni, valamint azt is kimutatni, hogy magát és családját fenntartani képes; letelepedési engedélyt csak olyan külföldinek lehet adni, aki lakási szándékát már bejelentette és két év óta állandóan az ország területén lakik.

7. Külföldön elkövetett közönséges *bűncselekmények* miatt magyar állampolgár felett a magyar bíróság ítélt, idegen állampolgár felett ellenben már csak akkor, ha a kiadásnak helye nincs és az igazságügyminiszter az eljárás megindítását elrendeli. Magyar állampolgár külföldi állam hatóságának sohasem adható ki; idegen állampolgárok kiadására a nemzetközi szerződések irányadók. Külföldieket büntett miatt a kiszabott büntetésen felül az országból való kiutasításra is lehet ítélni s a visszatéréstől örökre vagy határozott időre eltiltani.

8. A *magánjog* terén a magyar állampolgár mindenben a magyar jogszabályok uralma alatt áll, az idegen állampolgárra személyes (státus) jog szempontjából a saját államának joga irányadó; sőt a külföldi állampolgár személyállapotára nézve rendszerint a magyar hatóság nem is határozhat. Viszont magyar állampolgár személyállapotára csak a magyar hatóság határozata hatályos; külföldi hatóság határozata itt végre nem hajtható.

Az idegen állampolgár ingatlanszerzési képessége általában csak az állam elővételi jogával van korlátozva, de a földbirtokreform során ingatlan csak magyar állampolgárnak juttatható. Míg a

magyar állampolgárok iparüzési és munkavállaló joga feltétlen, a külföldi honosoknak igazolniuk kell tartózkodásuk jogosságát (beutazási, tartózkodási, lakhatási engedély). A külföldiek iparüzésére azonkívül a nemzetközi szerződés és a viszonyosság irányadó, a viszonyosság megszűnése esetén a jog visszavonható. Csak magyar állampolgár kaphat engedélyt italmérésre, kivándorlók szállítására, házalásra, zálogközvetítő üzlet és ingatlanforgalmi iroda nyitására stb. A peres eljárásban a külföldiek helyzete általában azonos a magyar állampolgárokéval, de a külföldi felperes az alperes kívánatára a perköltség és az ítéleti illeték fedezéséül biztosítékot tartoznak adni, továbbá külföldit viszonyosság hiányában szegényjog nem illeti.

A magyar állampolgárságnak a fentiekben ismertetett tartalma természetesen csak vázlatos; kimerítő képet adni erről a kérdésről szinte lehetetlen, mert a köz- és magánélet minden irányának részletes taglalását tenné szükségessé. Az ismertetett tartalom azonkívül nem is állandó, minthogy jóformán minden új jogszabály hozhat változást, módosítást. E kisebb változtatásoknál nagyobb jelentőségűek a teljes irányváltozások, amelyek nagyobb átalakulásokkal kapcsolatban jelentkeznek vagy az állampolgárok eltérő jogi helyzetének erőteljesebb kiépítése vagy ellenkezőleg visszafejlesztése által; háború alatt és után a külföldiek jogi helyzete általában természetesen sokkal kedvezőtlenebb, mint hosszabb béke és sűrű nemzetközi érintkezés korszakában. Mindenesetre az állampolgár jogi helyzetének tartalmát mindig az állam állapítja meg; az állam ad és vesz el jogokat, kiszab és megszüntet kötelezettségeket.

A külföldiek eltérő jogi helyzetére vonatkozó törvényes rendelkezések természetesen csak akkor érvényesülnek, ha az illető állammal szemben nincs érvényben ellenkező nemzetközi szerződés vagy viszonyosságon alapuló ellenkező gyakorlat. Amíg a politikai jogok terén az állam általában nemzetközi szerződéssel sem

szokta a külföldiek jogi helyzetét illető szabályok hatályát felfüggeszteni és külföldi állam polgárának még a legszorosabb viszony esetén sem enged az államéletbe befolyást, addig az ipari és kereskedelmi élet terén igen gyakoriak az olyan szerződések és megállapodások, amelyek a külföldiek javára a belföldi szabályban a külföldiekre megállapítottnál kedvezőbb, esetleg a belföldiekével teljesen egyenlő helyzetet biztosítanak. Ilyen esetben természetesen a magyar és külföldi állampolgár jogi helyzete között megállapított eltérések e részben nem érvényesülnek.

Az állampolgárság általában csak természetes személyeket illet meg. Az állam népsége ugyanis csak természetes személyekből áll; a jogi személyek — minthogy tényleg nem személyek — az állami népesség fogalma alá nem vonhatók és így állampolgárok sem lehetnek. Mikor a jogi személyekre (pl. részvénytársaság, szövetkezet) és egyes tárgyakra (hajók, léghajók) az állampolgárság fogalmát mégis alkalmazzák, az átvitt értelemben történik és csupán annak a megjelölésére szolgál, hogy az illető jogi személyre vagy tárgyra mely állam jogszabályai nyernek alkalmazást.

15. RENDISÉG A MAGYAR ALKOTMÁNYBAN

A *rendiség* az állami életnek oly berendezése, amely szerint a nemzet tagjai rendekre tagolva vesznek részt a közügyek intézésében s az egyes rendeknek különféle jogi helyzetük van. A rendiség a középkori társadalomnak és államnak volt jellegzetes berendezése.

A honfoglaló magyarok között eredetileg teljes jogegyenlőség volt; a honfoglaló nemzetségek tagjai a nemzetesek, azaz nemesek. Mikor az egyéni földbirtok kialakult, a nemesség is a földbirtok tulajdonához kapcsolódott, mégpedig nemcsak a foglaláskorbeli öröklött birtokhoz (szállásbirtok), hanem a koronára visszaszállt

vagy egyébként a korona tulajdonában lévő és a király által érdemek fejében adományozott birtokhoz is. A király, mint a szentkorona feje, a szentkorona tulajdonát tévő birtok adományozásával a nem nemest a szentkorona tagjává fogadhatta, azaz nemesítette; így keletkeztek a honalapító nemzetségek tagjait tevő nemesek mellett az adománybirtok alapján a donációs nemesek. Később a nemesítés birtokadományozás nélkül is gyakorlatba jött; az ilyen nemesítés kiváltságlevél, később címeres levél (*armales litterae*) kiállításával történt s azok birtokosait *armalistáknak* (*nobiles armati, armales*) nevezték. A nemesség továbbá megszerzhető volt a király által jóváhagyott örökbefogadás és a király által való fiúsítás útján is. Személy szerint (azaz át nem öröközhetőleg) nemes volt a nem nemes családból származó lelkész és a nemes férfinak nem nemes családból származó felesége. A nemesség azonban a keletkezési módra tekintet nélkül azonos volt s valamennyi nemest ugyanaz a jogi helyzet illette. A szentkorona tagságán alapuló rendi szervezet alapelve a nemesség egysege és a nemesek egyenlő szabadsága (*una eademque nobilitas*) volt. A nemesség szabadságjogaihoz tartozott a személyes szabadság, a szentkorona hatósága alá tartozás, a tisztségviselés, a birtokszerzési képesség, a vagyoni közszolgáltatások alól való mentesség, az ellenállási jog, a földesúri hatalom, az országgyűlésen való részvétel; viszont kötelezettségek a hűség, a hadi szolgálat és az ingyenes tisztségviselés.

A nemesi rend tagjai között a jogi egyenlőség ellenére lassanként mégis különbség állott elő; e különbség gazdasági alapon fejlődött és először csak társadalmilag jutott kifejezésre. Kialakult a nagyvagyonú birtokarisztokrácia: a főnemesség és főpapság, amely magának az állam keretén belül bizonyos kiváltságokat (örökletes tisztségek, vártartás) igyekezett megszerezni, de e törekvések nagyrészt megtörttek a király és a köznemesség ellenállásán. Az előkelőség és a nagyobb politikai szerep lassanként mégis

néhány jogilag is elismert különbséget (nagyobb vérdíj, értékesebb eskü) vont maga után a bárók, azaz főnemesek javára. Fokozatosan kialakult a főrendiség intézménye, amely a köznemesekkel és alsópapsággal szemben az egyházi és világi főemberek (praelati et barones), valamint a nagyobb tekintélyű nemesek (proceres) gyűjtőfogalma. Ezt a fejlődést betetőzte az 1608. évi törvényhozás, mely a köznemeseknek az országgyűlésen való személyes megjelenési jogát követküldési joggá alakította át; az országgyűlésnek két kamarára (főrendek és követek táblája) válása nyíltan is kifejezésre juttatta a nemesség megoszlását. A főrendűek a Habsburg-uralkodók alatt megkülönböztetésül főnemesi címeket kaptak és ezzel megvetődik az örökletes főrendiség, azaz születési arisztokrácia alapja. A főrendűek körében társadalmilag és a közéletben megint külön csoportok alakultak ki (zászlósurak, grófok, bárók, prelátusok), a köznemesség körében szintén (jómódú, egytelkes, taksás, predialista, stb. nemesek); de azért elvileg a nemesség egysége és a törvény előtti egyenlőség megmaradt.

A szent koronának nem tagjai, de saját területükön a nemesekéhez tartozó jogállást (személyes szabadság, szabad birtok, adómentesség, stb.) élveztek a helyi nemesek (székelyek, jászkunok, egyházi nemesek, stb.), továbbá a személyes nemességgel bírók gyermekei, a nemes nőnek nem nemes férjtől származó gyermekei és a honorációrok (közhivatalt viselők, ügyvédek, orvosok, stb.).

A nemesek mellett a lakosság többi része a legkülönfélébb eredetű volt és ennek megfelelően eltérő jogállást is élvezett. Egy részük politikai jogok híján volt, de személyükre nézve (magánjogilag) szabad volt; ilyenek a várjobbágyok, várnépek, királyi udvarnokok, szabad földművelők, telepesek. Másrészük még személyi szabadságot sem élvezett; ilyenek a rabszolgák. Utóbb a várjobbágyok nagy része a nemesi rend sorába emelkedett, a várnépek és telepesek az új polgári rendnek vetették meg alapját,

a földmívelők és rabszolgák pedig jobbágyokká lettek. A városi polgárság csakhamar országos jogállást biztosított magának és bár közvetlenül nem volt tagja a szent koronának, a XIV. századtól kezdve követi útján már az országgyűlésen is megjelent. A jobbágyság egész 1848-ig földesúri hatóság alatt állott; voltak közöttük telkes jobbágyok, házas zsellérek és házatlan zsellérek.

Magyarországon tehát 1848 előtt rendiség volt, amennyiben a főrendek és főpapság, a köznemesség és alsó papság, a városi polgárság és a jobbágyság különböző mérvű hatalmat és jogokat élveztek, illetőleg a jobbágyság jogok híján maradt. Ez a rendiség természetesen születési alapon nyugodott, amennyiben a rendhez tartozást a szülők rendi állása állapította meg, de az elhatárolás nem volt merev. A magyar nemzet ugyanis nem volt elzárkózó természetű. A honalapítók leszármazói mindig szívesen fogadták maguk közé nemzetiségi különbség nélkül a köznép kiemelkedő tagjait. A szent-korona tagjainak száma így állandóan szaporodott. Az idők folyamán nemesítések nemcsak egyenként, kiváló érdemek jutalmául történtek — aminek folytán a nemesség zömét lassan a donációs és armalista nemesek tették —, hanem gyakran egyes községek, sőt vidékek egész lakossága nyert a királyoktól a nemesihez hasonló kiváltságokat. A városi polgárság politikai jelentősége is folyton fokozódott. A főiskolai képzettség terjedésével emelkedett a honoráciorok száma, akiket a legtöbb megye már a XIX. század harmincas éveitől saját személyükre nézve teljes jogú nemeseknek ismert el.

A XIX. század közepén azután egymásután dőltek le a nemesség és jobbágyság válaszfalai. Ez azonban nem forradalmi úton történt, hanem a nemesség megfelelő törvények alkotása által önként fogadta maga közé a nem nemes honfiakat. Nem a nemesi kiváltságokat szüntették meg, hanem a nemesi jogokat kiterjesztették minden honfira és így a szent-korona tagjává tették őket, mint ahogy mondani szokták: bebocsátották az alkotmány sáncai

közé. Az alkotmány kapui mindig nyitva voltak arra érdemes honfiak előtt, most a kapukat minden megkülönböztetés nélkül kitárták előttük.

Az 1844 : IV. tc. a nem nemes honfiakat a nemesi javak megszerzésére képesítette; az 1844:V. tc. a közhivatalviselési képességet tette általánossá. Az 1848:V. tc. az országgyűlés alsó tábláját népképviselési alapra helyezte és a politikai jogok gyakorlását a nem nemesekre kiterjesztette; az 1848:VIII. tc. kimondta a közteherviselést; az 1848:IX. tc. a jobbágyságot kivette az úri-székek hatósága alól és a közhatalom alá helyezte. Az 1848:XV. tc. megszüntette az ősiséget, aminek következtében megszűnt a birtokadományozás útján való nemesítés lehetősége; az 1848:XXII. tc. behozta az általános védkötelezettséget. Mind e törvények megszüntették azokat a különbségeket, amelyek a nemesi nemzet (populus) és a köznép (plebs) között, illetőleg a szent-korona tagsága és a honfiúság között addig voltak és lehetővé tették az állampolgárság egységes fogalmának kialakulását.

Az állampolgári jogegyenlőséggel azonban nem szűntek meg a *nemességnek* egyes történeti előjogai. Nemesi címet, címert és előnevet ma is csak ők viselhetnek, hitbizományt 1936-ig csak ők alapíthattak (1723 : L. tc.), egyes udvari tisztségeket (kamarás, asztalnok) csak ők nyerhetnek. Családi és öröklési joguk a nem nemesekétől több tekintetben eltér, nevezetesen: 1. nemeseknél nagyobb a törvényi hitbér (1840:XXII. tc. 85. §.), 2. nemesrendű házastársak között nincs törvényből folyólag közszerzemény (Tripartitum I. 102.), 3. viszont a nemes nőt férje után gyermekek létében is özvegyi öröklés illeti bizonyos ingóságokra (Tripartitum I. 99—102.). A főrendűek megfelelő vagyoni helyzet esetében 1918-ig a főrendiház tagjai, az 1926:XXII. tc. szerint pedig maguk közül meghatározott számú felsőházi tagot választhatnak.

A nemesség megszerzésének mai módjai: a leszármazás, a tör-

vényesítés, a királyi jóváhagyással való örökbefogadás és érdemesség esetében a nemességnek a király által való adományozása. Az ünnepélyes honosítás 1879 óta nemességet nem biztosított és az 1885 után adományozott főrendiség nem jár felsőházi tag választására való joggal. A kormányzó nemességet nem adományozhat (1920. I. tc. 13. §.). A nemesi minőség a személytől elválaszthatatlan, az állampolgárság elvesztése esetében megszűnik ugyan, de a visszahonosítással feléled.

Nem jelenti a rendiség felújítását az 1914/18. évi világháború befejezése után életre keltett *vitézi szervezet*. A 6650/1920. M. E. számú rendelet értelmében az államfő a magyar állam védelmében kitűnt feddhetetlen honfiak részére az e célra felajánlott ingatlan vagyonból vitézi telket adományozhat, illetőleg az ilyen honfiak tulajdonában lévő ingatlannak vitézi telekké való alakítását megengedheti. A vitézi telek különleges jogi minőségű, amennyiben elidegeníteni és megterhelni, bérbe vagy haszonbérbe adni általában nem lehet és öröklés esetében csak osztatlan egészben szállhat át az alkalmas utódra, ilyen utód hiányában pedig az államra. A vitézi telek tulajdonosa esküt köteles tenni; ő és legközelebbi várományosa családneve előtt a „vitéz” jelzőt viselheti. A vitézi telek tulajdonosa szükség esetében bizonyos karhatalmi, nemzetvédelmi, mentési közszolgáltatásokat köteles teljesíteni és a vitézi szék felügyelete alatt áll.

Nem jelentenek rendiséget természetesen azok a rendek sem, amelyeknek jelvényeit az államfő kitüntetésképpen adományozza (Szent István-rend, Mária Terézia-rend, stb.); ezek a rendjelek egyrészt a címhasználaton kívül valóságos előjogot nem biztosítanak, másrészt személyhez kötöttek és így az utódokra rendszerint nem szállanak át.

Ma ismét beszélnek rendiségről, de többé nem születési, hanem hivatási, foglalkozási alapon. A rendiség válaszfalának ledöntése ugyanis nem szüntette meg a társadalom osztálytagozódását; ez

a tagozódás a modern államban foglalkozási alapon történik, azaz kialakulnak a *hivatásrendek*. Az azonos vagy hasonló érdekek az egy területen lakó, a hasonló foglalkozást űző személyeket összehozzák és közös érdekeik egyesült erővel való képviselésére készítetik. Az *érdekképviselő* megalakulhat az érdekcsoporthoz tartozók önkéntes társulása alapján egyesületi formában; lehet azonban, hogy maga az állam szervezi meg a kötelező csatlakozás elve alapján és azokat az érdekeltség bizonyos ügyeiben még hatósági jogkörrel is felruházza. Utóbbiak közé tartoznak a *kamarák*. A kamara hatósági jogköre rendszerint az illető foglalkozás megengedésében (kamarai bejegyzés), annak felügyeletében, a képesítés ellenőrzésében, a visszaélések üldözésében és a fegyelmi jogkör gyakorlásában nyilvánul; e hatósági jogkör a kamarát a közigazgatási szervezet tagozatává teszi és a kamarák az önkormányzati szervek külön csoportját alkotják. Fontosabb kamarák: 1. mezőgazdasági, 2. kereskedelmi és ipari, 3. mérnöki, 4. orvosi, 5. ügyvédi, 6. közjegyzői, 7. sajtó, 8. szín- és filmművészeti.

A modern rendiség térhódításában nagy szerepet játszott, hogy a parlamentarizmus és különösen a népképviselői rendszer sok államban elvesztette hitelét és tekintélyét. Valóságos alkotmányozási láz fogta el a nemzeteket és buzgón kezdtek keresni új rendszereket, amelyek az eddiginél erősebb szervezési elveket érvényesítenek és a parlamentarizmus tapasztalt hibáit kiküszöbölik. E rendszerek egyikét a rendiség felújításában vélték megtalálni. A rendiségnek — ennek a hatalmas középkori szervező erőnek — gondolata ma világszerte új erőre kap, ami azt mutatja, hogy a tiszta népképviselői elv nem mindenütt tudta teljesen kielégíteni a hozzá fűzött reményeket.

Az új gondolat térfoglalását nagyban elősegítette XI. Pius pápának az 1931. évben kiadott pápai körlevele: a *Quadragesimo Anno*, amely a szaktestületi intézmény kifejlését ajánlja az osztályharc megszüntetésére; a szaktestületi intézményben a mun-

kások és vállalkozók érdekközösségbe kerülnek és önkormányzati alapon átvehetik az államtól a gazdasági politikának irányítását.

Az új politikai irányok azonban a rendiség gondolatát nemcsak a gazdasági ügyek intézésére értékesítik, hanem részben az egész állami berendezés alapjává és a népképviseleti rendszer felváltására akarják felhasználni. Az új tanok szerint a rendiség szerves felépítés; a közös hivatás ugyanis rendi összetartást és önérzetet ad, a rendi szervezet erős kiválasztást érvényesít és a legértékesebb elemet juttatja vezető szerephez. A rendi képviselet intézményszerűen gondoskodik arról, hogy a nemzetegész természetes rétegződése, a foglalkozási csoportokban, társadalmi osztályokban kifejezésre jutó szerves erők megnyilvánuljanak; gondoskodik arról, hogy a nemzet minden osztálya és rétege értékéhez és jelentőségéhez mértén helyet kapjon a törvényhozás házában. A rendiség módot ad arra, hogy ne csak a legnépesebb számban lévő alsó rétegek kapjanak országgyűlési képviseletet és hogy az egyes társadalmi csoportok ne nyers számarányuk, hanem nemzeti jelentőségük és értékük viszonyában foglaljanak helyet a törvényhozásban. A rendiség a politikai és pártszempontokat háttérbe szorítja.

Az egész államéletet azonban rendi alapra helyezni mégsem lenne helyes. A népképviseleti rendszert — amint látni fogjuk — az államok a jövőben sem nélkülözhetik, csak annak megfelelő berendezésére kell törekedniök. Az országgyűlés kéttáblás rendszere módot ad arra, hogy az egyik ház rendi, a másik népképviseleti alapon legyen szervezve. A rendi alapon álló második kamara a népképviseleti kamarát egészségesen egészíti ki. Ez az elgondolás abból indul ki, hogy a népképviseleti elv alapján szervezett kamara önmagában nem adja, nem is adhatja a nemzet egészének hű képviseletét, hanem a nemzeti akaratnak többé-kevésbé torzított tükré.

Az olasz fasizmus először évekig a népképviseleti rendszerrel

kísérletezett és csak 1928-ban szervezte át a képviselőházat a korporációs gondolat felhasználásával. Az átszervezést a fasiszta államtan alapelveivel támasztották alá és a fő cél az állandó többség biztosítása volt. A korporációnak azonban jó ideig csak a képviselőjelöltek ajánlásában volt szerepe, a választás már a fasiszta nagytanács által összeállított lista alapján népképviseleti rendszerrel történt. Csak legutóbb tették a törvényhozás közvetlen részévé a korporációs kamarát. Az 1934. évi *osztrák* alkotmány a törvényhozásban közvetlen szerepet juttatott a rendi alapon szervezett Bundeskulturtratnak és Bundeswirtschaftsratnak; e testületek az alkotmány szerint nemcsak résztvesznek a törvényjavaslatok előkészítésében, de fele arányban képviselői vannak a törvényjavaslatok felett tulajdonképpen határozó Bundestagban. Ez az *osztrák* alkotmány tehát az államéletben a népképviselet helyett valóban a rendi képviseletet fogadta el alapelvül, azonban ezek a rendek Ausztria önállósága idején nem lettek önkormányzati alapon megszervezve és így a rendi képviselet működése nem állta ki a próbát. A *portugál* alkotmány az országgyűlés mellé tanácskozó szóval rendi kamarát szervezett. A *német* irodalomban a rendi gondolat ugyan állandóan kísért, de a törvényhozó jellegétől megfosztott birodalmi gyűlés még népképviseleti alapon van összeállítva. A többi külföldi alkotmány is megtartja még a törvényhozásban a népképviseleti rendszert és inkább a képviselők számának csökkentésével, a választójogi korhatár felemelésével, valamint az országgyűlés tartamának meghosszabításával akarja céljait előmozdítani; ezek az államok a rendiség megszervezésével inkább érdekképviseleti alapon, gazdasági és szociális feladatkörrel foglalkoznak.

Az érdekképviseleti gondolatot a *magyar* állam 1848-ban a népképviseleti rendszer behozatalával és a születési rendiség eltörlésével nem adta fel, sőt következetesen ápolta s a világháború után az összes államok között talán először értékesítette újra.

A magyar országgyűlés felsőháza az 1926:XXII. tc. szerint jóformán teljesen érdekképviseleti alapon van megszervezve. A felsőház ezen elgondolás szerint szintén a nemzet képvisellete, de más keresztmetszet szerint; itt megtalálja minden fontosabb társadalmi csoport a maga képviselőjét, de megtalálják különösen azok a társadalmi csoportok is, amelyek a másik házból a többségi elv merev keresztülvitele folytán esetleg kimaradnak (a közép- és felső osztályok). Felsőházi tagokat választhatnak a különféle foglalkozási ágak törvényes szervezetei (mezőgazdasági, kereskedelmi és ipar-, ügyvédi, közjegyzői, mérnöki és orvosi kamarák), a vitézi szervezet; tagokat jelölhetnek az OMGE és a GYOSZ; a törvényhatóságok képvisellete a magyar középosztályt juttatja be a felsőházba.

Törvényhatósági bizottságainkban és a fővárosi kerületi választmányokban is jelentős szerepe van az érdekképviseléseknek, a szakembereknek és a vallásfelekezetek lelkészeinek (1929:XXX. és 1930 : XVIII. törvénycikk). A munka azonban nincs bevezetve. Meg kell szervezni az összes foglalkozási ágak törvényes érdekképviselőit, azután ezeket az érdekképviselőket egy központi szervezetbe kell összevonni és ezt a szervezetet a gazdasági élet irányításában, a munkaadók és munkavállalók viszonyának rendezésében megfelelő szerephez juttatni. Természetesen vigyázni kell azonban, hogy az érdekképviselések nemzeti alapon álljanak; elhibázott lenne továbbá az érdekképviseléseknek a nem gazdasági vonatkozású kérdésekben döntő szerepet juttatni.

Végző következtetésünk tehát, hogy a rendiség egyáltalán nincs ellentétben a magyar alkotmány rendszerével, hanem annak szerkesztésének alkatrésze. Tehát alkotmányunkat nem kell a rendiség irányában átszervezni, legfeljebb a rendiség tökéletesebb kiépítésével kiegészíteni. Büszkék lehetünk arra, hogy a rendiség modern formája nálunk nem divatcikk, nem a korszellem tiszavirága, hanem az alkotmányba beépített alapgondolat.

16. ÁLLAMPOLGÁRSÁGI JOGEGYENLŐSÉG. NEMZETISÉGI SZABADSÁG

I. Az állampolgári jogegyenlőség a rendi különbségek megszűnése óta főleg a kisebbségekre jelentős. *Kisebbség* alatt ugyan tulajdonképpen a lakosság bármely olyan csoportját lehet érteni, amely az állampolgárok közt nincs többségben, ezt az elnevezést azonban a közfelfogás mégis inkább olyan lakosságcsoport részére foglalta le, amely meghatározott vonatkozásban (fajra, anyanyelvre, vallásra nézve) a lakosságnak az állam jellegét megadó részén (tehát rendszerint a többségen) kívül áll. A védelemre pedig azért van szükség, mert az uralkodó csoport gyakran hajlandó a kisebbségeket hátrányos helyzetbe szorítani és erre neki többségi helyzete vagy az erőszak a módot megadja.

A *kisebbségi védelemnek* különféle rendszerei különböztethetők meg. Az állampolgári jogegyenlőség a kisebbség tagjainak helyzetét elvileg a többség tagjaival teszi egyenlővé és azt biztosítja, hogy az emberi alapjogok az életre és a szabadságra, a polgári és politikai jogok élvezete, a közhivatali képesség, a különféle foglalkozások gyakorlására való jogosultság, az anyanyelv használatának a szabadsága, az iskolaállítás joga stb. az állampolgárokat fajra, nemzetiségre és vallásra tekintet nélkül azonos feltételek mellett illeti meg, vagyis a kisebbséghez tartozás senkire semmiféle jog gyakorlása tekintetében hátrányos nem lehet. A kisebbségi védelemnek ez a módja tehát a kisebbségekhez tartozó egyes állampolgárok jogegyenlőségét biztosítja.

Jogegyenlőség tehát az emberekkel való egyenlő jogi bánásmód. A jogegyenlőség fogalmát ily értelemben a francia forradalom írta a szabadság és testvériség mellé zászlajára. A jogegyenlőség természetesen nem jelenti az emberek egyenlő voltát, sőt egyenlő jogi helyzetét sem; hiszen az egyenlőség nem terjed ki a külföldiekre, sőt az állampolgárok egyes csoportjai is korukra,

nemükre, tanultságukra, értelmességükre tekintettel más jogi helyzetben vannak (pl. a választójog nem mindenkit illet meg). A jogegyenlőség csak a jogok megszerzésére biztosít egyenlő lehetőségeket, azonos feltételeket. A jogegyenlőségbe az ütköznék, ha egyesek, pl. a nem nemesek, vagyontalanok, bizonyos nemzetiséghez vagy felekezethez tartozók bizonyos jogokat egyáltalán nem szerezhetnének meg, de a jogegyenlőség nem zárja ki, hogy a politikai jogokban csak a nemzet politikailag érett és megbízható része részesüljön és hogy a nemzeti társadalom egyes csoportjai az arányos érvényesülésre legyenek korlátozva.

A jogegyenlőségi rendszer azonban csak érvényesülési lehetőségeket ad és nem biztosít feltétlen érvényesülést. A jogegyenlőségen túlmenő jogokat állapít meg az aránylagos érvényesülés rendszere, amely már a kisebbséget a közélet minden terén arányosan valóságos szerephez juttatja. Még tovább megy a kisebbségi önkormányzat, amely területi vagy személyi alapon a saját ügyek állandó intézését szervezi meg a kisebbségek javára. A kisebbségi autonómiák az államot szövetségi szervezetűvé alakítják (kantonális beosztás). Utóbbi esetekben már nem csupán a kisebbségek tagjai élveznek egyenlő elbánást, hanem a kisebbség maga önálló jogi személylé, államalkotó jelentőségűvé válik.

A kisebbségi védelem rendszerét nemzetközi kérdéssé az 1914—18. évi világháborút befejező szerződések tették. A területek átcsatolása rendkívül megszorította a kisebbségek számát és így méltányosnak látszott az idegen uralom alá került lakosság részére legalább kisebbségi sorsban megfelelő helyzetet biztosítani. Ezt a célt azonban a vonatkozó szerződések elég szűk keretek közt kísérelték meg elérni és a végrehajtás még jobban elmaradt a kitűzött cél mögött.

II. Amíg a magyar állampolgárok és az ország területén lakó külföldiek jogi helyzete több szempontból nem egyenlő, addig a magyar állampolgárok között elvileg jogegyenlőség van. A jog-

egyenlőséget a jobbagyság megszüntetésével az 1848. évi törvények valósították meg. E törvények előbeszéde szól „az összes magyar népnek jogban és érdekekben egyesítéséről”.

A nemzetiségi egyenjogúság tárgyában az Eötvös József báró javaslatára alkotott 1868 : XLIV. tc. rendelkezik. E törvény bevezető része kimondja, hogy „Magyarország összes honpolgárai az alkotmány alapelvei szerint is politikai tekintetben egy nemzetet képeznek, az oszthatlan egységes magyar nemzetet, melynek a hon minden polgára, bármely nemzetiséghez tartozzék is, egyenjogú tagja”; „ez az egyenjogúság egyedül az országban divatozó többféle nyelvek hivatalos használatára nézve és csak annyiban eshetik külön szabályok alá, amennyiben ezt az ország egysége, a kormányzat és közigazgatás gyakorlati lehetősége s az igazság pontos kiszolgáltatása szükségessé teszik”.

Magyarország a trianoni szerződéssel jóformán teljesen elvesztette a nemzetiségeket, mégis a szerződés III. részének 6. címe hazánkat is kötelezi a kisebbségi jogok védelmére. Ha azonban közelebbről szemügyre vesszük a kisebbségi védelem e szabályait, kitűnik, hogy a békeszerződés eddigi alkotmányunkkal szemben a kisebbségeknek anyagilag új jogot nem biztosított, sőt e rendelkezések a kisebbségi védelem tárgyában rendszerint el sem érték a régi törvényekben e tekintetben megállapított mértéket. A kormány ennek ellenére a trianoni békeszerződésben vállalt kötelezettségek végrehajtása tárgyában a kisebbségek védelmére a 4800/1923. M. E. sz. rendeletet adta ki. E rendelet magában foglalja az 1868:XLIV. tc. és a Friedrich-kormány által kiadott 4044/1919. sz. rendelet hatályban maradó rendelkezéseit is; e rendelet újabban — főleg a németekkel kötött megállapodásra tekintettel — több vonatkozásban még kiegészítést nyert. A nemzetiségi szabadságra jelenleg érvényben levő szabályokat a következőkben foglalhatjuk össze.

A magyar állam hivatalos nyelve a magyar, aminek következ-

tében a törvényhozás és kormányzat nyelve a magyar, a bíróságoknál, továbbá az állami és törvényhatósági hatóságoknál és hivatalokban az ügyvitel magyarul történik; a község ügyviteli nyelvét ellenben már a képviselőtestület állapítja meg, az tehát nem magyar is lehet. A törvényhatóságok és községek közgyűlésén a jogosultak a magyar nyelven felül anyanyelvükön is fel szólalhatnak és a jegyzőkönyvet a bizottsági tagok ötödének óhajára a kisebbségi nyelven is el kell készíteni; ezt a kisebbségi nyelvet a törvényhatóság az állami hatóságokhoz és hivatalokhoz intézett irataiban a magyar mellett hasábosan használhatja, míg a község ily irataiban ügyviteli nyelvét használhatja s ha ez nem magyar, amellet hasábosan a magyart is köteles használni.

A nem magyar anyanyelvű felek részéről az anyanyelv használata beadványokban és szóbeli érintkezésben a bíróságok és más hatóságok előtt általában szabad és csakis a gyakorlati lehetőség érdekében van korlátozva oly helyeken, ahol az illető nyelvi kisebbséghez tartozók a hatóság területén lakók egyötödét sem teszik ki. Ha a fél a hatóság előtt anyanyelvét használhatja, a hatóság köteles a nem magyar nyelvű beadványokra hozott határozatot kívánságra fordításban a beadvány nyelvén is közölni a féllel, továbbá a féllel való szóbeli érintkezésben ennek anyanyelvét használni, a jegyzőkönyvet pedig a félnek aláírás előtt anyanyelvén megmagyarázni, sőt esetleg teljesen lefordítani.

A nem az állam által fenntartott tanintézet nyelvét az iskola-fenntartó állapítja meg; az ilyen intézetektől a nyilvánossági jogot, ha egyébként a követelményeknek megfelelnek, nem szabad megtagadni s a nem magyar nyelvű intézetet a magyar nyelvűekkel egyenlő feltételek mellett kell államsegélyben részesíteni.

A nem magyar anyanyelvű gyermekek népiskolai oktatása oly községekben, ahol az illető anyanyelvű tankötelesek száma a negyvenet eléri, vagy ahol a nemzetiség a lakosság többségét teszi, az állami és községi iskolákban is teljesen anyanyelvükön történik;

ha azonban a nem magyar anyanyelvű gyermekek közül húsznak a gondviselője javasolja, a vallás- és közoktatásügyi miniszter a megtartott titkos szavazás eredményének alapján elrendeli a egyes nyelvű tanítást, amely esetben a magyar nemzeti tárgyak (földrajz, történelem, stb.) tanítása magyarul történik. Oly közösségben, ahol csak magyarnyelvű népiskolai oktatás van, az anyanyelvi ismereteket húsz nem magyar anyanyelvű gyermek gondviselőjének kívánatára a gyermekek anyanyelvén is tanítani kell. Ha a közösségben magyar tanítási nyelvű iskola működik, a magyar anyanyelvű iskolaköteles gyermeket gondviselője csak ilyen iskolába járathatja; ahol magyar iskola nincs, magyar tagozat felállítása, vándortanító alkalmazása vagy internátusban elhelyezés által kell az ú. n. szórványgyermekek tanításáról gondoskodni. A minisztérium a nem magyar anyanyelvű tanulók számára egyes polgári és középiskolákban olyan párhuzamos osztályokat nyit, amelyekben a tanítás egészben vagy részben a tanulók anyanyelvén történik; ugyancsak gondoskodik a minisztérium, hogy a nem magyar nyelvű tanítás céljára kellő számú tanerő képeztesse ki és hogy a nemzetiségi nyelvek és irodalmak részére legalább egy-egy tudományegyetemen tanszék legyen.

Hogy a nyelvhasználati szabályok akadály nélkül alkalmazhatók legyenek, a bírói és más állásokra a szükséges kisebbségi nyelvben jártas egyéneket kell alkalmazni, a szükséges nyelvismeretet záros határidőn belül el nem sajátító alkalmazottat pedig hivatalból át lehet helyezni vagy szabályszerű elbánás alá vonni (1924 : II. tc.). A nemzetiségi érzületet a magyar állam — minden más államot megelőzve — büntetőjogi védelem alá is helyezte (1941 : V. tc.).

Ha jövő nemzetiségi politikánk irányát meg akarjuk jelölni, nem hagyhatjuk figyelmen kívül az utolsó évszázad tapasztalatait. E tekintetben megállapíthatjuk, hogy a magyarság hivatásszerű küldetését a Kárpátok völgye kormányzásában akkor kezdték

először kétségbe vonni, amikor a felébredő magyar nacionalizmus a magyar nemzetiség és nyelv jogainak kiküzdésére elkezdte a harcot. Az erőteljesebb magyar nemzeti politika uralomra jutását kétségtelenül előmozdította az az évszázados küzdelem, amelyet nemzeti jogainkért Ausztriával kellett folytatni. Minthogy a nemzeti élet középpontjába a közjogi kérdés, azaz az Ausztriához való kapcsolat alakítása került, minden más kérdést annak szempontjából néztünk; és minthogy a közös intézményekben nem tudtuk nemzeti igényeink teljes kielégítését megtalálni, legalább a belső államéletben igyekeztünk a magyarság érdekeit biztosítani; úgy véltük, hogy Ausztriával szemben is nagyobb sikerrel léphetünk fel, ha nyelvben és szellemben egységes nemzetet tudunk vele szembeállítani.

Így jutott a magyar közéletben átmenetileg előtérbe olyan irányzat, amely az 1868. évi nemzetiségi törvényünk végrehajtásának mellőzése felett szívesen húnyt szemet; Széchenyi, Deák és Eötvös mérsékelt irányzatával szemben Tisza Kálmán és Bánffy Dezső erőteljesebb felfogása érvényesült, amelynek ki nem mondott végcélja a nemzetiségek beolvasztása volt.

A háború előtti nemzetiségi politikát kétségtelenül revideálni kell. Ezt annál könnyebben tehetjük, mert ma az Ausztriával való kapcsolat szempontja többé nem hat zavarólag. Kétségtelenül csak az lehet a célunk, hogy a magyarság történeti hivatását újra átvegye a Kárpátok völgyében.

Az új nemzetiségi politika természetesen nem állhat abban, hogy bírálattól nélkül átvegyünk más viszonyokra alkotott szerkezeteket vagy hogy új rendszereket dolgozzunk ki a Kárpátok völgyének politikai berendezésére. Akik szövetségi alapon új magyar alkotmányról (Duna-könföderáció, Keleti Svájc, Új Hungária) beszélnek, azok figyelmen kívül látszanak hagyni azokat az intézményeket, amelyek az ősi magyar alkotmány keretében már megvoltak és beváltak. A magyar alkotmányfejlődés az idők

folyamán különleges rendszereket fejlesztett ki a kérdés megoldására a megyei és városi autonómiában, a külön jogállású területek önkormányzatában, a társországi rendszerben, az erdélyi nemzetek kapcsolatában. A magyar alkotmánynak megfelelően ezekhez az intézményekhez kell visszanyulnunk és ezeket kell felhasználnunk a jövő kérdések megoldásánál.

A nem magyar népek helyzetének biztosítására a jövőben a nemzetiségek egyenjogúságáról szóló törvény becsületes végrehajtása, a törvényhatósági önkormányzat megtartása és kifejlesztése, végre egészen kivételes esetekben a nemzetiségek javára szóló területi önkormányzat szolgálhat. Természetesen nem szabad hűtlennek lenni az *önkormányzat* eszméjéhez; a lelki összhang visszaállítását kétségtelenül akadályozná annak a mindent központosító politikának a folytatása, amely a részeknek kevés szabadságot ad, egységesít s így végeredményben ugyanannak a magyar imperializmusnak a hajtása, amely válságos időkben mindig a magyar ellen fordította a nem-magyar ajkú nemzetársainkat. A nemzetiségi jellegű önkormányzatok adásának azonban legfeljebb akkor lehet helye, ha olyan területek kerülnek vissza a magyar államhoz, amelyek ilyen külön jogállást már élveztek, vagy amelyekben valamely nép összefüggő egységben nagy többséget alkot; az ilyen autonómiának is be kell illeszkednie iratlan történeti alkotmányunk rendszerébe s azért fejlődésképesnek, a mindenkori viszonyokhoz alkalmazkodónak kell lennie.

III. A magyar állampolgárok jogi helyzete általában arra tekintet nélkül is egyenlő, hogy *született magyar állampolgárok* (Hungari nativi), vagy a magyar állampolgárságot később szereztek; e tekintetben azonban vannak különbségek. Mindenekelőtt általános irányelv, hogy a szerzett állampolgárságnak nincs visszamenő hatálya, ennek következtében a magyar állampolgárság megszerzése előtti időre vonatkozólag a magyar állampolgár a külföldiekre irányadó jogszabályok alá esik; kimondja ezt ki-

fejezetten is a büntető ügyekre az 1878 : V. tc. 10. §-a oly célból, hogy az állampolgárság utólagos megváltoztatása által a bűncselekmény elkövetője ne juthasson kedvezőbb helyzetbe; más állam hatóságának azonban az ilyen magyar honost sem lehet kiadni. Természetesen viszont a magyar állampolgárookra irányadó szabályok alá esik a magyar állampolgárság idejében keletkezett jogviszonyokra nézve az a személy, aki magyar állampolgárságát elvesztette (v. ö. 1894 : XXXI. tc. 117. §.).

Csak született magyar állampolgárt lehet koronaörré megválasztani (1608. koronázás előtti IV. tc.); csak született magyar állampolgárnak vagy született magyar állampolgár visszavándorolt gyermekének juttatható ingatlan a birtokreform során. Amíg a leszármazásuknál fogva magyar állampolgároknak a főnemesi cím mellett a király adományozhatja a felsőházi tagok választásának a jogát is, a nem leszármazásuknál fogva magyar állampolgárokat e joggal csak a törvényhozás ruházhatja fel (1885 : VII. tc. 2. §.). Honosított magyar állampolgár csak a honosításról számított 20 év múlva nyerhet italmérési engedélyt (1921 : IV. tc. 3. §.). Országgyűlési, törvényhatósági és községi aktív és passzív választójoga a hatósági oklevéllel honosítottaknak csak az esetben van, ha már tíz év óta magyar állampolgár, de a visszahonosítottaknál a korábbi magyar állampolgárság időtartamát figyelembe kell venni.

A magyar állampolgárok jogi helyzete a trianoni békeszerződés hatálybalépése előtt némileg eltérő volt annyiban is, hogy a magyar állam különböző *jogterületekre* oszlott. A szoros értelemben vett Magyarországon felül külön jogterületet alkottak: 1. Fiume és kerülete, valamint 2. Horvát-Szlavon és Dalmátországek. Az ezeken a területeken fennálló községi illetőség nemcsak magánjogi, de közigazgatási, sőt közjogi vonatkozásokban is eltérő (autonom) jogszabályok alkalmazását vonta maga után. De a szoros értelemben vett Magyarország egyes részein (Erdély, pol-

gárosított határőrvidék) is magánjogi tekintetben részben eltérő szabályok (nevezetesen az osztrák polgári törvénykönyv) rendelkezései voltak hatályban, amely eltérő szabályok a személyállapot tekintetében a magyar állampolgárt még a külföldre is elkísérték (1891 : XXXI. tc. 10. §.). Az újabban történt területvisszacsatolások ezeket a jogterületi különbségeket részben más vonatkozásokban átmenetileg felújították.

A *nemi különbségnek* az állampolgári jogok élvezete szempontjából rendszerint nincs jelentősége, mégis a nők egyenrangúsága nem teljes. Egyes jogok ugyanis egyáltalán nem illetik meg őket, más jogok élvezete pedig részükre eltérő feltételekhez van kötve és így nehezebben elérhető. Köztisztviselővé egyes állások (tanár, tanító, orvos, kezelő stb.) kivételével nő általában ki nem nevezhető, egyes egyetemi karokra (teológia, jog) és főiskolákra be nem iratkozhatik; gyámságot és gondnokságot csak az anya és házastárs viselhet, stb. Országgyűlési, törvényhatósági és községi választójoga a nőknek is van, de rendszerint csak a 30. életév és minősített feltételek esetében. Országgyűlési képviselővé, a városokban törvényhatósági bizottsági és képviselőtestületi taggá minősített feltételek igazolása esetén nőt is meg lehet választani, megyei bizottsági és községi képviselőtestületi taggá azonban már nő egyáltalán nem lehet; községi képviselőtestületi tagságot csak meghatalmazott útján gyakorolhat.

A magyar állampolgárságtól megfosztani csak néhány rendkívüli esetben lehet olyanokat, akik a magyar államhoz való köteles hűséget súlyosan megszegték; egyébként a magyar állampolgárságot elvenni nem lehet. Helye van azonban egyes *állampolgári jogok élvezetéből való kizárásnak*; ez következménye lehet a hivatalvesztést vagy a politikai jogok élvezetétől megfosztást kimondó büntető ítéletnek, a csőd vagy gondnokság bírói elrendelésének, az atyai hatalom felfüggesztését kimondó határozatnak, vád alá való helyezésnek, vizsgálati fogságnak, fegyelmi ha-

tározatnak, erkölcstelen életmódnak, stb. Különösen a köztisztviselés és a választói jog olyan jogosítványok, amelyek csak a polgári becsület birtokában levőket illethetnek meg.

A magyar állampolgároknak tartósan és megbízás vagy engedély nélkül *külföldön való tartózkodása* jogi helyzetüket több irányban hátrányosan befolyásolja. Aktív és passzív országgyűlési választójoga általában csak annak van, akinek a magyar állam területén lakóhelye van, kivéve, ha a magyar állam fejétől vagy kormányától nyert kinevezés vagy megbízás alapján vagy valamely nyilvános számadásra kötelezett magyar vállalat tisztviselőjeként lakik külföldön és megelőzőleg valamely itt fekvő községben lakott vagy van illetősége. Törvényhatósági és községi választójoga csak a törvényhatóság, illetőleg község lakosainak van; rendszerint csak ilyen személy lehet törvényhatósági bizottsági és községi képviselőtestületi tag, valamint községi előljáró. A magyar államtól ellátást (nyugdíjat) külföldön csak a miniszter külön engedélyével lehet élvezni. Aki a magyar kormány megbízása nélkül 10 évig megszakítás nélkül külföldön tartózkodik, magyar állampolgárságát elveszti. Rendszerint csak külföldön tartózkodó személyt lehet megfosztani magyar állampolgárságától.

17. A MAGYAR ÁLLAM KERESZTÉNY JELLEGE. VALLÁSSZABADSÁG

I. Fentebb említettük, hogy Szent István keresztény államot alapított; a magyar állam ezt a keresztény jellegét történelme egész folyamán őrizte és ma is kifejezésre juttatja.

Szent István a római kereszténységgel jegyezte el a magyarságot. A római pápától kapta a koronát és ezzel a királyi címet, de egyúttal a kettős keresztet és ezzel az apostoli minőséget is. Ő a magyar állam feje lett világi és egyházi értelemben; valósá-

gos „apostoli király”, aki az ország területén a magyar állam és katolikus egyház ügyeit egykép intézte. Törvényei is vegyesen tartalmaznak világi és egyházi természetű szabályokat és az egyházigazgatás az államigazgatással valósággal összeolvadt.

Az újabb történetírás kimutatta, hogy a kereszténységnek Magyarországon még a királyság alkotmányos irányú fejlődésében is döntő befolyása volt. Az Árpád-ház a magyar szentek sorát adta a magyarságnak és kereszténységnek. Magyarország évszázadokon keresztül a keresztény hit és nyugati kereszténység védőbástyája volt és ez a szerep fejlesztett a nemzetben hivatástudatot. A törökön Nándorfehérvárnál aratott magyar győzelem emlékére rendszeresített déli harangszó ma is a kereszténység és magyarság történelmi kapcsolatát hirdeti az egész világon.

A római katolikus egyház főpapjait a közügyek vitelében és így a törvények hozásában is kezdetől fogva döntő szerep illette meg; mint a királyi tanács, majd pedig az országgyűlés tagjai a törvényhozó hatalom gyakorlásának mindig tevékeny részesei voltak. Az országgyűlés két táblára osztásával a katolikus egyház képviselői is két részre oszlottak. Az 1608. évi koronázás utáni I. tc. szerint a főrendi táblára kell meghívni a püspököket, míg az alsó táblára a prépostokat és apátokat, a káptalanok és konventek képviselőit, végre a pálosrend főnökét. Az 1715 : LXXIII. tc. a főrendek tábláján ülést és szavazatot biztosított a premontrei rend prépostjának és az alsó táblán ülést a jezsuita rend két képviselőjének. Minthogy a pálosrend megszűnt, a jezsuita rendet pedig később eltörölték, a szerzetesrendek részéről személy szerint a bencés, ciszterci és premontrei rendű, királyi megerősítés alá tartozó apátok és prépostok jelentek meg. A káptalanok egy vagy két követet küldtek.

A magyar állam és a katolikus egyház szoros kapcsolatát azonban az egész történelem folyamán mi sem mutatja jobban, mint a magyar király *főkegyúri* joga, amely jog a magyar királynak a

magyar katolikus egyház életében valóságos egyházfejedelmi helyzetet biztosít. Amíg ugyanis a többi egyházzal és a felekezetekkel szemben a magyar államot inkább csak ellenőrzési jog (*ius supremae inspectionis*) illeti, de az egyházak és felekezetek ügyeit teljesen maguk intézik (egyházi autonomia), addig a katolikus egyház tekintetében a királyt apostoli minősége és évszázados hagyományok alapján különleges hatáskör illeti meg, amely a felügyelet általános mértékét meghaladja és az egyház belső életében való tényleges hatalmat jelent. A király legfőbb kegyúri jogánál (*ius supremae patronatus*) fogva új püspökségeket, káptalanokat, apátságokat, más egyházi szervezeteket és méltóságokat alapíthat, azokat átalakíthatja, megszüntetheti, egyesítheti; ki-nevezi és áthelyezi az érsekeket, püspököket, apátokat, préposztokat és kanonokokat; magánkegyuraságokat és egyházi alapítványokat engedélyezhet és azok felett a felügyeletet gyakorolja; az egyházi javadalmakat rendezheti, azok interkalaris (a betöltetlenség idején való) jövedelmeit élvezi; az egyházi javak elidegenítésére és megterhelésére engedélyt ad; a főpapok részére végrendelkezési engedélyt ad; a vallás- és tanulmányi alap költségvetését és zárszámadását jóváhagyja, stb. A főkegyúri jog gyakorlása ma (a kormányzóság tartama alatt) ugyan szünetel, de ez az 1937 : XIX. tc. 6. §-a szerint nem érinti a magyar király főkegyúri jogát.

A magyar állam és a katolikus egyház történeti szoros kapcsolatát mutatja ma is a koronázási szertartás teljesen katolikus egyházi jellege, a szent mise keretébe való foglalása, az egyház védelmére tett királyi eskü, a hercegprímásnak a koronázásban való közreműködése, valamint más fontos közjogi teendőkben való részvétele. Így a hercegprímás az 1937 : XIX. tc. szerint tagja a kormányzói tisztt megüresedése esetében az államfői hatalmat átmenetileg gyakorló országtanácsnak is. A királynét a veszprémi

püspök koronázza meg. A katolikus egyház ünnepeit a közhatóságok is megtartják.

A katolikus vallásnak egyedüli államvallás jellege a reformációnak hazánkban való elterjedésével ingott meg. Ettől az időtől kezdve Magyarország, valamint Erdély a vallásszabadságnak valóssággal klasszikus földje lett. A katolikusok vallásszabadsága mellett az 1606. évi bécsi béke biztosította az evangélikus és református protestánsok, az 1791 : XXVII. tc. a görögkeletiek, az 1848 : XX. tc. az unitáriusok vallásszabadságát; utóbbi törvény és az 1868 : LIII. tc. egyúttal kimondta a bevett felekezetek teljes egyenjogúságát és viszonyosságát. A katolikus és protestáns egyházak egyenjogúságát mutatja, hogy a nádort az országgyűlés a király által kijelölt 2 katolikus és 2 protestáns honfi közül választotta (1608 : k. e. III. tc.). Az 1638 : I. tc. szerint a római katolikus és protestáns vallást követők közül kell a 2 koronaőr kijelölni és megválasztani és a gyakorlat szerint az egyik koronaőr mindig katolikus, a másik pedig protestáns.

Az 1792 : X. tc. a főrendi táblán tagsági jogot biztosított a görög keleti egyház érsekeinek és megyéspüspökeinek. Az 1792 : X. tc. hatályát a görög keleti egyház kettéválása alkalmából az 1868 : IX. tc. 2. §-a a görög keleti román egyházra is kiterjesztette.

Az 1848 : V. tc. az alsótáblát kizárólag népképviseleti alapra helyezte, ami által a katolikus egyháznak eddig ezen a táblán helyet foglaló tagjai a törvényhozásból kimaradtak; ezzel természetesen megszűnt a káptalanok és szerzetek országgyűlési külön képvisellete is, de azért a bencés és premontrei rendek, továbbá a zágrábi káptalan, a főrendi táblán helyet foglaló pannonhalmi főapát, aurániai perjel és jászói prépost útján képviselve maradtak.

A főrendi tábla reformáját az 1885 : VII. tc. vitte keresztül, de anélkül, hogy az egyházi képviselet tekintetében a jogfosztás

terére lépett volna. E törvény juttatja először törvényhozási képviselőhez a három magyarországi protestáns egyházat. 1918-tól 1926-ig a magyar törvényhozásban az egyházak nem voltak képviselve, minthogy erre a nemzetgyűlés egykamarás szervezete nem adott módot. Az országgyűlési intézménynek visszaállításával azonban a törvényhozás ismét visszatért a történelmi hagyományokhoz és az 1926 : XXII. tc. az átszervezett felsőházban képviseletet biztosított a bevett egyházaknak. Az ország területének változásai következtében azonban az egyházak képviseletét több irányban módosítani kellett. A jelenlegi helyzetet az 1940 : XXVIII. tc. állapítja meg.

Ami a képviselőházat illeti, abban 1848 óta az egyházaknak nem volt törvényes képviseletük, de nem volt akadálya, hogy a papok választás útján a képviselőházba bejussanak. Amíg más államokban a papok, vagy legalább a szerzetesek a választhatóságból teljesen ki voltak, illetőleg ki vannak zárva, addig nálunk e tekintetben csak 1875-től kezdve és csak a szerzetesekre volt korlátozás. A kizárás azonban a premontrei, ciszterci, bencés és kegyesrendi szerzetesekre nem vonatkozik; e kivételes elbánás oka a négy tanítórend nagy érdeme a hazai közoktatásügy fejlesztése körül és kevésbé szigorú fogadalmuk.

A közigazgatás rendezéséről szóló 1929 : XXX. tc. a vallásfelekezeteknek képviseletet biztosít a vidéki törvényhatósági bizottságokban is. A vallásfelekezetek képviselőinek száma hiveik számarányához igazodik. A vallásfelekezeteket a legnépesebb egyházközösségeik élén álló lelkészek képviselik. A vallásfelekezetek képviselőinek száma a törvényhez csatolt B) kimutatás szerint a vármegyékben 5 és 15, városokban 3 és 6 közt van.

Az 1930 : XVIII. tc. 54. §-a szerint a székesfővárosi kerületi választmányoknak állandó tagjai a törvényesen bevett vallásfelekezeteknek a kerületben lakó és ott működő vezető lelkészei; e tagokat az 1934 : XII. tc. óta névszerint a polgármester jelöli

meg. A kerületi választmányok ezidőszerint még nem működnek.

Az *izraeliták* részére a vallásszabadságot az 1867 : XVII. tc. mondotta ki, az 1895 : XLII. tc. az izraelita hitfelekezetet bevett vallássá nyilvánította, végre az 1926 : XXII. tc. az izraelita hitközségek két képviselőjének felsőházi tagságot is biztosított. Az izraelita hitfelekezet mégis sohasem volt a keresztény egyházakkal egyenjogú és jogállása inkább az elismert felekezetével mutatott rokonvonásokat. Nevezetesen az izraeliták új hitközséget csak miniszteri engedéllyel alapíthatnak; rabbi csak olyan magyar állampolgár lehet, aki képesítését Magyarországon szerezte; az izraeliták a keresztényekkel közös temetőbe nem temetkezhetnek; a keresztény egyházak egyházi és iskolai költségeinek fedezésére vonatkozó kötelezettség (1848 : XX. tc.) az izraelitákra nem vonatkozik. Ennek a helyzetnek a következményeit vonta le az 1942 : VIII. tc., amely az izraelita felekezetet az elismert vallások közé sorolja.

Amíg az izraeliták vallásszabadsága általában mindenkor elismerést nyert, a *zsidó fajúak* érvényesülése tekintetében visszatérnek törvényhozásunkban a megszorító rendelkezések; Szent László király idejéből vannak törvényeink, amelyek a zsidóknak a keresztény nővel való házasságát, keresztény cseléd tartását, királyi tiszt-ségek viselését, a keresztények feletti joghatóság gyakorlását, stb. tilalmazzák. Az utóbbi időben ismét törvény korlátozta a zsidóknak a közéletben és a gazdasági életben való érvényesülését; e rendelkezések természetesen nem az izraelita vallás ellen irányulnak és a vallásszabadság elvét nem érintik; inkább a zsidó fajúaknak (a zsidóknak tekintendő egyéneknek) túlságos arányú érvényesülését kívánják bizonyos vonatkozásokban megakadályozni. Az ú. n. *numerus clausus*t először az 1920 : XXV. tc. hozta be a főiskolai tanulmányokra. A gazdasági és kulturális élet legkülönbözőbb területeire kiterjesztették e rendszert az ú. n. zsidótörvények, az 1938 : XV. és 1939 : IV. tc.-ek, amelyek a zsidóknak

tekintendő egyének érvényesülését kívánják országos lélekszámuk arányára szorítani, illetőleg egyes területeken teljesen megszüntetni. E rendelkezések célja az állam keresztény jellegének fenntartása, a fajtisztaság megóvása és a többség vezető szerepének biztosítása; a korlátozás nemcsak az izraelita vallásúakra, de a ki-keresztelkedett zsidó fajúakra is vonatkozik. A korlátozások első-sorban bizonyos jogok elnyerésében és foglalkozások üzésében, közszállításban, ingatlanszerzésben, stb. jelentkeznek. Az 1941 : XV. tc. tiltja zsidóknak kereszténnyel való házasságát is.

Bár e törvények inkább a társadalmi és gazdasági élet egyen-súlyának hatályosabb biztosítására irányulnak, vannak közjogi vonatkozásaik is. Így az állampolgárságnak nem leszármazás útján való megszerzését a zsidók részére a törvény megtiltotta; felsőházi taggá nem választhatók; országgyűlési, törvényhatósági és köz-ségi aktív és passzív választójoguk korlátozott, virilisták nem le-hetnek; köztisztviselőkké nem alkalmazhatók, stb. Az izraelita hitfelekezet felsőházi képviseletét megszünteti az 1940 : XXVII. tc., az 1940 : XXXI. tc. pedig nem hosszabbítja meg azon zsidó törvényhatósági és kerületi választmányi tagok megbízását, akik-nek választójoga az 1939 : IV. tc. 4. §-a szerint megszűnt.

A magyar állam az ismertetett történeti fejlődés szerint és az idézett jogszabályokból megállapíthatólag sohasem helyezkedett az állam és az egyházak merev elválasztásának (szekularizáció) alapjára, hanem ellenkezőleg a keresztény egyházakkal mindig szoros kapcsolatban élt. Ma is változatlanul igaz, amit Tisza Kál-mán 1884-ben a főrendiházi reformjavaslat indokolásában mon-dott: „Állam és egyházak nincsenek nálunk úgy elkülönítve, mint némely más államokban, nálunk ezek kölcsönös egymásra hatása az élet majdnem összes mozzanataiban nyilvánul és meg-győződésem szerint ezen kölcsönös egymásra hatás kellő korlátok között nemcsak nem káros, de mindenkinek csak előnyére válik és talán nem csálódom, ha azt mondom, hogy az egyik oka annak,

hogy az állam és egyház mint idegenek vagy épen mint ellenségek sohasem állottak és ma sem állanak szemben egymással.”

Nálunk a keresztény egyházak mindig fontos államalkotó tényezők voltak, s a magyar állam újjáépítésének munkájában legutóbb is egyesült erővel működtek közre; a magyar állam viszonya hozzájuk a forradalmak vallásellenes törekvései után talán bensőségesebbé alakult, mint amilyen az a forradalmakat megelőző korszakban bármikor volt; ez a kapcsolat az állam szempontjából is nagy erkölcsi értéket képvisel, s a köz szempontjából mindenestre előnyös, hogy a vallásfelekezetek képviselői a közélet minden terén elfoglalják az őket megillető helyet. A vallás-erkölcsi gondolat teljes keresztülvitelét lényegesen előmozdítja, ha a közélet különböző döntő fórumain az egyházak hivatott képviselői ebben a minőségükben emelhetnek szót.

Amíg a törvények utóbbi időben a zsidók közéleti szereplését korlátozni, az államvezetésre való befolyásukat megszüntetni igyekeznek, addig a keresztény egyházakkal a magyar állam ma is a legszorosabb kapcsolatot tartja fenn, ezen egyházak képviselőinek úgy a törvényhozásra, mint a közigazgatásra törvényes befolyást enged, ezeket az egyházakat tevékenységükben mindenképpen támogatja (kongrua). A magyar államiság és a keresztény egyházak ezen belső kapcsolata nemzeti politikánkat a keresztény erkölcs alapjára helyezi.

II. A *vallásszabadság* elsősorban állampolgári jogosítvány, másrészt azonban a vallásfelekezetek szabadsága is. Az egyéni vallásszabadsághoz tartozik 1. a vallásos gondolat szabadsága, azaz vallási elvek szabad kialakítása; 2. a vallási tanok hirdetésének a szabadsága; 3. a vallásfelekezetek alakításának a lehetősége; 4. a vallás változtatásának (áttérés) és a vallásfelekezeteken kívül maradásnak a szabadsága; 5. az állampolgári jogok gyakorlásának a vallásfelekezeti hovatartozásból való teljes függetlensége. A vallásfelekezetek szabadsága megkívánja a szabad szervezkedést, sza-

bad működést, szabad nyelvhasználatot és oktatást és lehetőséget a hívek hozzájárulásának igénybevételére. A vallásszabadsággal nincs ellentétben, ha az állam 1. tiltja törvénybe vagy jó erkölcsbe ütköző hitelvek hirdetését és gyakorlását, 2. a hitelvekre tekintet nélkül megkívánja a polgári kötelezettségek teljesítését, 3. kötelezővé teszi a gyermekek vallásos nevelését, 4. engedélyhez köti új felekezetek alapítását, 5. felügyeletet gyakorol a vallásfelekezetek működése felett. Nincs a vallásfelekezetek szabadságával ellentétben az sem, hogy az állam a történetileg fejlődött és törvényileg bevett (recipíált) vallások, illetőleg egyházak részére a többi vallásfelekezettel szemben előnyösebb jogi helyzetet, közjogi szerepet, anyagi támogatást és a nem engedélyezett felekezetek (szekták) működésével szemben védelmet biztosít.

Magyarországon az 1895 : XLIII. tc. mondotta ki általános értelemben a vallásszabadságot. E törvény szerint szabadon követhet mindenki bármely hitet vagy vallást, ha az nincs is államilag elismerve, sőt felekezetnélküli is lehet. Azonkívül egyénileg mindenkinek szabadságában áll hitét a törvények és közerkölcsiség korlátai között külsőleg is kifejezni, gyakorolni; ilyen vallási szer-tartásban senkit sem lehet akadályozni és nem lehet hitével nem egyező vallási cselekmény teljesítésére kényszeríteni. A nyilvános közös istentisztelet tartásának a joga az elismert felekezeteket feltétlenül, azonkívül előzetes rendőrhatalósági bejelentés mellett az el nem ismert vallású magyar állampolgárokat és külföldieket is megillette. Viszont természetesen hite vagy vallási szabályai senkit sem menthetnek fel törvényes polgári kötelezettségének teljesítése alól és ily kötelesség teljesítése vagy polgári jogainak szabad gyakorlása miatt senkit sem szabad egyházi fenyítéssel sújtani.

A vallásszabadsághoz tartozik a *kilépés és áttérés* szabadsága, amely bizonyos formások betartása mellett a 18. évet betöltött minden egyént megillet, de a kilépett tartozásait az elhagyott fe-

lekezettel szemben az új felekezetbe belépése idejéig, ily belépés hiányában pedig öt évig teljesíteni köteles. Az izraelita felekezetre áttérni azonban az 1942 : VIII. tc. 5. §-a szerint többé nem lehet. A 18 éven aluli gyermekeket feltétlenül valamely elismert hitben kell nevelni és vallásukat csak kivételesen (pl. a szülők egy hitre térése esetén) szabad változtatni. A gyermek vallására az 1894 : XXXII. tc. szerint a törvényes, örökbefogadó vagy fel-fogadó szülő vallása az irányadó; vegyes házasságú szülők a házasságkötés előtt a gyermekek vallására megegyezhetnek, különben a gyermekek nemük szerint követik szüleik vallását; a felekezeten kívüli szülő tetszése szerint állapíthatja meg gyermeke vallását.

A vallásszabadsághoz tartozik a *felekezetalakítás* szabadsága. Ehhez azonban a szervezeti szabályzat bemutatása, legalább egy egyházközség fenntartásának és a gyermekek iskolai hitoktatásának biztosítása szükséges; az elismerés a vallás- és közoktatásügyi miniszter joga. Az elismert vallásfelekezetet egyházi önkormányzat illeti, egyházi célokra vagyont szerezhet, egyházközségeket alapíthat, hívei felett egyházi fegyelmet gyakorolhat és anyagi hozzájárulásukat igénybe veheti.

A hitfelekezetek között az államhoz való viszony szempontjából különleges helyzetük van a *bevett* egyházaknak. Ezeknek a keresztény egyházaknak vagyonszerzési képessége szélesebbkörű, a felekezeti szolgáltatásokat közigazgatási úton hajtják be, szervezési és fegyelmi jogaikban önállóbbak, lelkészeik állami fizetéskiegészítésben (kongrua) részesülnek stb. A felekezetek bevétele (receptió) törvénnyel történik.

A bevett egyházak között is különleges helyzete van az állammal szemben a (latin, görög és örmény szertartású) *katoликusnak*, amely 1848-ig államvallás volt s amely a lakosságnak ma is túlnyomó többségét egyesíti magában. *Görögkeleti* egyház kettő van: szerb és román, de vannak ezeken az egyházakon kívül álló

egyházközségek is (1868 : IX. tc.), amelyek egy részét újabban egységes egyházi főhatóság (adminisztrátor) alá vonták össze. A *református*, ágostai hivallású *evangélikus* és *unitárius* egyházak belügyeiket a saját maguk által választott egyházi és világi előjárók vezetése alatt önkormányzati szabadsággal (autonómia) intézik. Az egyes egyházközségek magasabb egységekbe (egyház-megyék, illetőleg körök, egyházkerületek) vannak összefoglalva, az egész egyház ügyeit a konvent, egyetemes közgyűlés, illetőleg egyházi főtanács intézi. A református és evangélikus egyház kerületekre oszlik, az unitáriusnak csak egy egyházkerülete van.

Elismert felekezetek: az iszlám (1916 : XVII tc.), baptista (99.205/1916. V. K. M.) és az izraelita (1942 : VIII. tc.). Az izraeliták különféle ritusú (neológ, orthodox és statusquo ante), egymással szervezetileg össze nem függő hitközségekbe tartoznak. A bevett és elismert felekezeteken felül az állam területén különféle *szechták* működnek (adventista, methodista, nazarénus stb.); ezek nem tekinthetők felekezeteknek, nincs jogi személyiségük, működésüket csak a hatóságok elnézése, türelme teszi lehetővé.

A római katolikus egyház egyetemleges jellegű és *hierarchiai* szervezetű: a pápa a legfőbb törvényhozó hatalom, az egyház kormányzatát a pápa a püspökökkel intézteti, a lekipásztorkodást pedig a plébánosok látják el; a világi hívek közreműködése vagy teljesen ki van zárva vagy szűk térre korlátozva (iskolai és alapítványi ügyek). A protestáns egyházak az egyházközségekre vannak fölépítve; a hívek összességénél van a törvényhozó és kormányzati hatalom; az *önkormányzat* még a hitelvi, liturgiai és vallásfegyelmi térre is kiterjed. A protestáns egyházközségek lelkészeiket maguk választják; a katolikus egyház plébánosait a püspökök nevezik ki, de e kinevezési jogot a kegyúr kijelölése korlátozhatja. A *kegyuraság* ingatlanhoz vagy hivatali jelleghez kapcsolódó egyházi kiváltság, amelyet az egyházi célú alapítások és

adományok által vagy más okból érdemeket szerzett egyháziaknak vagy világiaknak, továbbá jogi személyeknek (községeknek) is engedhet. A kegyurat a javadalmas egyházi személy kijelölési (bemutatói) jogán felül tiszteleti és felügyeleti jogok is megilletik, de viszont a kegyúri templom, plébánia stb. karbantartásának kötelezettsége terheli.

Az egyházigazgatás költségeinek fedezésére elsősorban az egyházi adók szolgálnak; az egyházi adót az egyházi hatóság veti ki és megfizetésére a hívek közigazgatási úton szoríthatók. A katolikus egyházban a lelkészi jövedelem egyrészét a *párbér* teszi, amely a legrégibb időkben rendszeresen teljesített önkéntes szolgáltatásokból vette eredetét és jelenleg a hívőket a püspöki egyházlátogatások (*canonica visitatio*) alkalmával a közigazgatási hatóság közreműködésével felvett jegyzőkönyvekben megállapított mértékben terheli. A lelkészkedő papság jövedelméhez tartoznak a *stóla-illetékek*, azaz a kereszteleseknél, házasságoknál, házszenteléseknél és temetéseknél való közreműködésért és az anyakönyvi kivonatok kiállításáért szedett díjak. A nem kegyúri templomok építési és karbantartási terhe szintén a hívőket terheli.

A felekezetek egyházi célokra ma is vezetnek anyakönyvet; az 1895 okt. 1-ig felvett felekezeti anyakönyvek közhitelűek. A polgári házasságkötésnél a feleket figyelmeztetni kell, hogy vallásos kötelmeiknek még nem tettek eleget.

18. SZABADSÁG, ALKOTMÁNYOSSÁG

I. Az egyes egyén képességeinek érvényesítésére, gazdasági és társadalmi helyzetének biztosítására, a közügyek irányítására törekszik; az egyén e törekvését lehetőleg támogatni és előmozdítani kell. Elsősorban is az egyén öncélú lény, aki Isten képét hordozza magán s a teremtés tényével útlevelet szerez arra, hogy

egyéniségét kifejthesse, élete művét megvalósíthassa és így földi rendeltetését betölthesse. De az egyéni érvényesülés közérdek is; a köz ugyanis tagjaiban él, azok fizikai és lelki adottságaiból kapja jellegét, azok jólétét szolgálja, azok áldozataival tartja fenn magát. A szabadság — amint Concha mondja — az emberi lény fogalmával egyező állapot. Ha az egyesek alaptalanul akadályozva vannak külön egyéniségük szabad érvényesítésében, ezáltal tulajdonkép a nemzetegyéniség megcsönkul, meghamisítódik, veszít erejéből.

A szabadságjogok lehetnek általános emberiek vagy polgáriak; az előbbiek minden embert megilletnek, az utóbbiak csak az állam tagjai részére vannak fenntartva. A francia forradalom hirdette meg először az emberi jogok rendszerét, ez a felfogás azonban a szabadság értelmét túlzásba vitte; a szabadságjogok szerintők az emberi méltóság nélkülözhetetlen követelményei és az állam csak az egyéni érdekek biztosítására létesült intézmény, amely az emberek velük született alapjogait nem is érintheti. Nem lehet kétséges, hogy az emberi szabadság korlátozásra, azaz szabályozásra szorul. Nincs olyan állam, amelyben a szabadságjogok pusztán a születés jogcíme alapján mindenkit, illetőleg minden állampolgárt megilletnének. Azonfelül az emberi együttműködésre felépített társadalomban a szabadságok összeegyeztetésre szorulnak, hogy az egyik ember a saját szabadságának túlzó kihasználásával embertársai szabadságát ne veszélyeztethesse; a szabadság féktelensége szabadosságot, minden társadalmi rend felborítását, anarchiát eredményezhet.

Az egyéni szabadságok mérséklése, józan összeegyeztetése az állam feladata. Az állam állapítja meg, hogy kit és milyen jogok, továbbá milyen mértékben illetnek meg. Az államot e szabályozásban természetesen nem annyira az egyéni szempontok vezetik, mint inkább a közérdek kívánalma. Tiszteli és lehetőleg meghagyja ugyan az egyén önállóságát, de beilleszti az egyest a jog-

rend kereteibe, kijelöli társadalmi szerepét, a szerves egésznek alkatrészévé minősíti, aki jogaival a köz érdekében köteles élni. Az egyén önállósága mellett elismerést nyer a nemzetegész, az állam öncélúsága s legfőbb paranccsa a közérdek válik: *salus rei publicae suprema lex*. Az egyéni szabadságok ebben az elgondolásban már szinte úgy tűnnek fel, mint az állam által engedményezett jogok, amelyeket az állam szabadon adhat, korlátozhat, felfüggeszthet, sőt elvehet.

Az egyéni szabadságjogokat az alkotmány biztosítja, még pedig az egyes államok és különböző korok alkotmánya eltérően. Sok alkotmány rendszeresen összefoglalja az egyéni szabadságjogokat, nálunk azonban e tárgyban nincs egységes törvény és így az egyéneket megillető alapjogok a törvények elszórt rendelkezéseiből, különféle magánjogi, közigazgatási jogi és büntetőjogi szabályokból tűnnek elő. Sőt vannak olyan alapjogok is, amelyek még törvényileg kimerítőleg szabályozva nem is lettek, hanem a kialakult gyakorlat és kormányrendeletek rendelkezései az irányadók (pl. gyülekezési jog).

Az egyéni alapjogokat, szabadságokat felsorolni nem is lehet. Jóformán minden tárgyi jogszabálynak van visszaverődése az egyesekre s javukra bizonyos irányban előnyös helyzetet, szubjektív jogot, azaz szabadságot állapíthat meg. A leggyakrabban emlegetett egyéni szabadságok közé tartozik, hogy az egyesek 1. szabadon tartózkodhassanak, utazhassanak, lakhassanak, költözhessenek és letelepedhessenek az ország területén, sőt esetleg azt el is hagyhassák; 2. hogy személyes szabadságukban csak szoros körülmények között és csak a bíróság vagy más törvényes hatóság által legyenek korlátozhatók; 3. hogy lakásukból, házukból minden jogtalan behatolást távol tarthassanak; 4. hogy foglalkozásukat szabadon választhassák; 5. hogy tulajdont szabadon szerezhessenek és a felett szabadon rendelkezhessenek; 6. hogy gondolataikat szóval és írásban szabadon közölhessék (szólás- és sajtó-

szabadság); 7. hogy nevük és szellemi alkotásaik védelemben részesüljenek; 8. hogy különféle titkaikat megőrizhessék; 9. hogy vallásukat szabadon gyakorolhassák; 10. hogy anyanyelvüket szabadon használhassák; 11. hogy gyűléseket tarthassanak és egyesületeket alakíthassanak; 12. hogy a tanulásban és a tanításban ne legyenek korlátozva; 13. végre, hogy jogaik megsértése miatt a törvényes fórum előtt panaszt emelhessenek.

Az egyéni jogoknak külön csoportja az, amely csak az állampolgárok részére van biztosítva s amely részükre — mint az állam tagjai részére — az állam ügyeibe való befolyást biztosít. Ezek a közjogi természetű jogosítványok: 1. az országgyűlési választójog, 2. az önkormányzati (törvényhatósági és községi) választójog, 3. a köztisztviselők (országgyűlési, törvényhatósági bizottsági és községi képviselőtestületi taggá) való választhatóság, 4. a közhivatal-viselési képesség. Az egyéni jogok e csoportját *politikai jogoknak* is szokás nevezni.

A politikai jog gyakorlásánál az egyes többé nem öncélú lény, hanem az állam tagja és szerve, és az állam jövője részben azon fordul meg, hogy tagjai a közügyek irányításánál mennyire érzik át kötelességük jelentőségét, mennyire tudják magukat azonosítani az állam céljával. Mindenképpen indokolt tehát a politikai jogok közérdekű korlátozása. Azok az okok, amelyek miatt az állam egyeseket a politikai jogok gyakorlásából kizár, főleg öt csoportba osztályozhatók: 1. az állampolgárság hiánya, új volta vagy elvesztése; 2. a cselekvőképesség hiánya, korlátozása vagy elvesztése (gondnokság, elmebetegség, csőd, stb.); 3. bizonyos cselekmények miatt emelt vád, letartóztatás, elítélés, szabadságvesztésbüntetés; 4. anyagi vagy erkölcsi megbízhatatlanság (közsegegy, részegség, munkakerülés, stb.); 5. hazafiatlan magatartás. Ez akadályok szabályozása mellett az állam a politikai jogok gyakorlását pozitív feltételekhez is köti s legalább is bizonyos kor elérését és meghatározott műveltség megszerzését kívánja meg.

Az egyéni szabadság feltételezi a köznek szabadságát. Amint Concha Győző mondja: csak az állami közületben élő egyén lehet szabad, minthogy csak az állam képes biztosítani és védeni az egyéni szabadságokat; viszont csak a szabad egyénekből álló, életét tagjainak közreműködésével folytató közület (nemzet) mondható szabadnak. Így szüli a közszabadság az egyéni szabadságot, viszont a polgárok politikai jogai eredményezik a közszabadság állapotát. És ez a közszabadság annál teljesebb, minél inkább tagjai akarátán és érzületén nyugszik a köz élete. Az állam szabadsága tehát a nemzeti személyiségnek önmagát irányzó, országgló állapotában nyilvánul.

A közszabadság az államot alkotmányossá teszi. Alkotmánya formailag minden államnak szükségképen van, de nem minden állam alkotmányos berendezésű, azaz nincsen szabad szellemű alkotmánya. Az alkotmányosság (constitutionalismus) az államnak olyan berendezése, amelyben a nemzeti akarat a jog fő forrása és az államélet irányítója. Az alkotmányos államban a nemzet gyakorolja a közhatalmat, vagy legalább arra döntő befolyása van; az ilyen államban tehát az egyesek szabadságjogai, de különösen a közügyek intézésében való részvételt lehetővé tevő politikai jogok biztosítva vannak és így a nemzet szabad, azaz hatalma van az országlásra. A gyakorlatban rendszerint a demokratikus berendezésű államokat szokták alkotmányosnak nevezni. A *demokrácia* görög szó, amely a nép (demos) uralmát jelenti; olyan államberendezésre használatos kifejezés, amelyben az államhatalom az egész nemzet kezében van. A nemzetnek a törvényhozó hatalomban való részvételét az országgyűlési rendszer (parlamentarizmus), a végrehajtó hatalomban való részvételét egyrészt a parlamentnek felelős kormányzat, másrészt a helyi és rendi önkormányzatok rendszere biztosítja. A demokrácia tehát a szó eredeti, nemes felfogásában egyértelmű az igazi alkotmányossággal; a demokrácia kifejezéssel azonban a közéleti pártok és egyesek sok-

szor visszaéltek, ami egyes társadalmi körökben a kifejezés népszerűtlenné válását vonta maga után.

A demokrácia veszedelmét jelenti, ha az pusztán a számszerű többség nyers uralmát hozza (tömeguralom); ebben az esetben t. i. az államvezetésre kevésbé alkalmas alsóbb osztályok ragadják magukhoz a hatalmat és tulajdonkép osztályuralmat valósítanak meg; minthogy pedig az alsóbb osztályok kellő műveltség és kormányzati tapasztalat híján hajlamosak népszerű jelszavak és olcsó demagógia után menni, ez az államot könnyen válságba kergeti. A demokrácia ellen újabban keletkezett elméletek ép ezért hangsúlyozzák a számszerű többség esetlegességét és gyors változásait, a pártok elaprózódását és ezzel az államakarat szétesését, a bizonytalan vezetést és tehetetlenséget, a koalíciós kormányzat gyengéit, a gyors kormányváltásokat, mint a demokratikus államélet hátrányos tüneteit. Azonban a demokráciával nem ellentét az olyan társadalmi rétegek és kimagasló egyének vezető szerepének az elismerése, akik az egyetemes nemzeti érdekeket legjobban ismerik fel és minden rész-érdeken felülemelkedve tudják megvalósítani; szükséges azonban a nemzet uralmának fenntartása és a vezetők egészséges kiválasztásának, a pártok váltakozó vezetésének biztosítása.

Az alkotmányosság ellentéte a zsarnokság (parancsuralom), a diktatúra, amelyet vagy egy ember gyakorol (egyeduralom), vagy a nemzet valamely csoportja (osztályuralom). A zsarnokságban az állam fenntartásának módja egyrészt a parancsadás, másrészt az engedelmesség. A zsarnokság irányulhat egy ember vagy család önös érdekének vagy egy társadalmi csoport egyoldalú osztályérdekének a biztosítására (teokrácia, arisztokrácia, bürokrácia, plutokrácia, proletárdiktatúra); ebben az esetben rendszerint csak fegyveres erővel tudja fenntartani magát és eszköze az önkény (kényuralom). A diktatúra azonban célul tűzheti ki az egyetemes nemzeti érdekek biztosítását is. Különösen az államélet válságos

korszakaiban fordulhat elő, hogy a nemzet szélesebb rétegei is a határozott vezetést és erélyes végrehajtást biztosító diktatúra felé tájékozódnak és így a diktatúra bizonyos mértékig a nemzet támogatására is számíthat (tekintélyi kormányzat). Az ilyen modern értelemben vett diktatúrák a világháború után ütötték fel több országban a fejüket (Olaszország, Németország, Portugália, stb.). E diktatúrákat nagy lelki és gazdasági válságok készítették elő; a demokratikus államberendezések sok helyt — különösen ahol az alkotmányosságnak nem volt ősi gyökere — nem tudtak megbirkózni a háború után felmerült rendkívüli feladatokkal és különösen a szociális válságot nem tudták megoldani. A fejlődés útja ezért számos államban a tömegek és pártok uralma felől a nép bizalmát élvező, erőskezü vezéreknek a tekintélyen alapuló tartós és határozott kormányzása felé terelődött; e fejlődést kiváló vezérek rendelkezésre állása előmozdította (Mussolini, Hitler, Salazar).

Akármilyen tökéletes legyen is azonban a diktatúra, — amint Concha Győző oly szépen mondja — „egyet nem adhat, nevezetesen nem adhat részt a polgároknak a szuverénításban, nem adhat politikai szabadságot, ami pedig egyaránt nélkülözhetetlen úgy az állam, mint az egyén erkölcsi tökéletességéhez”. Ez a politikai szabadság éltető levegője, nélkülözhetetlen feltétele a nemzeti életnek, nélküle előbb-utóbb elsorvad a nemzeti öntudat. A diktatúra esetleg lehet átmeneti eszköz az örvény szélére jutott állam megmentésére, de nem lehet az alkotmány állandó alapelve; ellenkezőleg a diktatúrát csak az igazolhatja, hogy a nemzetet meg erősítve minél hamarabb visszavezeti az alkotmányosság útjára.

Az alkotmányossághoz ragaszkodó államokban a rendkívül válságos időkben (háború, mozgósítás, háborús veszély, gazdasági válság, stb) esetleg el nem kerülhető fokozott hatalmat a kormány részére kivételes felhatalmazás adása vagy szükségrendeleti jog elismerése útján szokták biztosítani. Az ilyen állapot az alkotmányos államot közelebb viszi ugyan a parancsuralmi rendszerhez,

amennyiben a törvényhozó testület hatáskörét átmenetileg részben a kormányra viszi át; mégis ez a rendszer fenntartja az alkotmányosság elvét, fenntartja a törvényhozó testület fensőbbségét és a kormány felelősségét.

II. Hogy a magyar nép mindig szabadságszerető volt, az általánosan elismert. Régebbi jogtörténetírásunk szerette az ősmagyar alkotmányt, mint a közszabadság ideális megvalósítását és az alkotmányosság forrását feltüntetni; bizonyítékul főleg krónikáinknak a vérszerződésről, a honfoglalásról és a pusztaszeri gyűlésről szóló értesítései szerepeltek. Az újabb kutatás arra az eredményre jutott, hogy ezek a krónikák inkább a keletkezésük idején volt közfelfogást tükrözik, sőt szerzőiket néha már a nemzeti jogok történelmi alátámasztásának vágya is hevítette. De így is e krónikák kétségtelenül bizonyítékot szolgáltatnak arra, hogy az alkotmányos érzék igen korán, már a királyság első századaiban fejlődésnek indult.

Az 1222. évi aranybulla már a nemzeti szabadságjogok rendszeres összefoglalását és teljes biztosítását adja. Erre a biztosításra a királyi oklevél szövege szerint azért volt szükség, mert „úgy országunk nemeseinek, mint másoknak is a Szent István király által létesített szabadsága némely királyok hatalmaskodása által — kik olykor saját haragjuk folytán álltak bosszút, olykor a rosszindulatú vagy önhasznukat néző emberek hamis tanácsára hallgattak — több tekintetben megkisebbittetett”. Az aranybulla bevezető része továbbá elmondja, hogy a király a nemzet kérelmére és a királyi méltóság tekintélyének fenntartása érdekében kötelességszerűen megadja mind a nemeseknek, mind az ország más embereinek „a szent király által megadott szabadságot”.

Azok a nemesi szabadságok, amelyeket a XIII. század elején elterjedt magyar közfelfogás Szent Istvántól eredőknek tartott, az aranybulla szerint nagyjából a következők: 1. a megjelenés joga a szentistvánnapi székesfehérvári törvénynapon (1. cikk);

2. a személyes szabadság joga, amely szerint nemest szabályos idézés és bírói ítélet nélkül letartóztatni nem szabad (2.cikk); 3. adó és beszállásolás alól való mentesség (3. és 15. cikk); 4. a király bírói hatósága alá tartozás (5. és 8. cikk); 5. a király támadó hadjárataitól való elmaradás joga (7. cikk); 6. kizárólagos köztisztviselvényviselési képesség (11. és 24. cikk); 7. tulajdonszabadság (17. és 22. cikk); 8. az ellenállás joga (31. cikk).

Az ellenállási jog biztosította, hogy amennyiben vagy a király vagy valamely utóda az aranybullában foglalt rendelkezéseket nem tartaná meg, akkor a nemeseknek — a hűtlenség vádja nélkül — mindenkor joguk legyen ellentmondani és ellenállni. Deér József szerint: „Az Aranybullában lerögzített ellenállásjog a magyar alkotmányfejlődésnek minden idegen hatás nélkül létrejött alkotása, mely a hazai fejlődés során a keresztény államfelfogás lassú elvilágiasodásával nyerte el jellegzetes alakját. Tősgyökeresen magyar ez az ellenállásgondolat — éppen úgy, mint egész alkotmányunk — elsősorban azért, mivel a magyar nemzet mithikus törvényhozójának, Szent Istvánnak alakjához és alkotásához kapcsolódott, ahhoz a jogi és politikai eszményhez, mely a XI. század közepétől kezdve a magyar államélet alapvető normája volt.”

Verbőczy Hármaskönyve a nemesek sarkalatos jogait az I. rész 9. címében (az ú. n. *primae nonus*-ban) a következő négy pontban sorolja fel: 1. személyes szabadság, 2. közvetlenül a szentkorona hatósága alá tartozás, 3. a vagyoni közszolgáltatások alól való mentesség és 4. az ellenállási jog (*ius resistendi*). E jogokhoz járult még a nemesség földesúri hatalma, amely törvénykezési jogot biztosított a jobbágyok felett.

Már a XIII. századtól kezdve mind sűrűbben van országgyűlés, amely a törvények alkotása mellett befolyást gyakorol a királyi tanács összeállítására, a királyi tisztségek betöltésére és hatáskörét ki kívánja terjeszteni feleletre vonásukra is; II. Endre már a koronázásnak addig tisztán egyházi jellegű szertartása közben

alkotmánybiztosító esküt is tesz, III. Endre pedig koronázása alkalmával ugyanily természetű okiratot ad ki (hitlevél). A nemzet alkotmányos felfogása azonban nemcsak a gyakorlati érvényesülés különféle módjait kereste és találta meg és ezzel az alkotmánybiztosítékok sorát építette ki, hanem az alkotmányosság elméleti alapvetését is kidolgozta a szentkorona-tanban.

A magyar nemzet története 1526-tól a szabadságért és alkotmányért folytatott küzdelem folytonos láncolata. Alkotmány és szabadság egymással elválaszthatatlan kapcsolatba jutottak; egyik a másik nélkül fenn nem állhat. A szabadság t. i. a nemzet gondolkozásában soha nem az egyéni szabadság túlhajtása volt, hanem mindig a közszabadság, a nemzet szabadsága volt előtérben. Jellemző erre nézve Kölcsey Ferenc irataiból a következő két idézet. „A magyar nemzet a mohácsi vész óta szabadságáért küzd. S mi a nemzeti szabadság biztosítója? Az alkotmány. S mi az alkotmány? Körülírása a fejedelem és a nemzet jogainak; hogy mind a fejedelem tudja: mi szabad a nemzetnek; mind a nemzet lássa: mit lehet s kell a fejedelemnek tennie? Hogy így mindenfelől az önkény számkivettessék s minden tettnek zsinórmértéke egyedül a törvény legyen.” „Nem egyszer hallottam a gondolatlan állítást, hogy törvényeink és egész polgári alkotmányunk a régen mult századok körülményei között támadván, az újabb kor megváltozott helyzetéhez többé nem illenek s azokat másokkal kellene felcserélnünk. De valjon lehet-e idő, mikor az emberiségnek kevesebb szüksége legyen a szabadságra s az abból folyó jóteteményekre, mint egykor volt? Miért a mi szabadságunkat őrző szent alkotmányt semmivé tenni? Hogy emberi jussainkat elveszítsük?”

A nagy és örök Széchenyi István mesterien fejti ki az alkotmányosság jelentőségét az abszolutizmussal szemben. Szerinte a nemzeti nagyságnak, jólétnek, műveltségnek és kultúrának alapja

csak a szabadság lehet. A szabadság tüze — ha túlcsapongásait józanság fékezi — közlekedés és nemzeti erő által felülmúlhat mindent, amit egyesek parancsoltak és gondolatlanul szolgák vittek véghez. A zabolátlan kormány által teremtetett jólét és kultúra lehet fényes, de mindig hideg. „Az önkény járszalagján tartott nép nem különb, mint az üvegházi növény, akinek oldala mellől soha nem távozik a nevelő”; az örökké támogatott növényben ép úgy, mint a népben, amely helyett mindig más gondolkodik, valódi lelki súly nem fog kifejlődni soha. A szabad alkotmány milliónyi emberfőt ébreszt gondolkodásra s ez az embert a világ urává dicsőíti. „Testi és kivált lelki szabadság nélkül igazi biztonságban egy ország sem élhet.” Ebből következik, hogy „a szabad alkotmány áldása a lehető legnagyobb földi jó”.

Deák beszédeinek és írásainak is állandóan visszatérő alapgondolata az *alkotmányos szabadság*. „Csak a szabadság képes tiszta és állandó boldogságot adni.” „Csak ott erős a polgári szabadság, ahol minden polgár védi azt, mint köztulajdonát”. „Az elnyomás csak gyávaságot szül, csak a szabadság boldogító érzése képes független elhatározást ébreszteni a szabad polgárok keblében.” „Kettőt mentsünk meg, nemzetségünket és az alkotmányos szabadság iránti érzésünket. Ha ezek megmaradnak, akkor kedvező pillanatban egy tollvonással lehet helyreállítani a magyar alkotmányt és huszonnégy óra alatt lehet szabad alkotmányos államunk; holott ha a népből kihalt az érzék ezen legmagasabb javak iránt, sem a sors kedvezése, sem az uralkodó kegyelme nem adhatja nekünk vissza az alkotmányos szabadságot.” Felirati javaslatok az alkotmányos szabadság rendszerének valóságos evangéliumai.

A magyar nemzet alkotmányos felfogásának természetes következménye, hogy abszolutizmust, diktatúrát nem tűrt el; és ha ezek átmenetileg mégis érvényesültek, azok ellen nem szűnt meg

küzdeni. A szabadsághősök nemzete vagyunk; a törvényekben biztosított szabadságért a nemzet mindig minden áldozatra kész volt és ezek az áldozatok végeredményben mindig meghozták gyümölcsüket.

19. SAJTÓSZABADSÁG

A sajtó szabadsága mindig a legfontosabb szabadságjogok közé tartozott.

Magyarországon a sajtócenzúra soha törvényileg rendszerezítve vagy elismerve nem volt; minthogy azonban gyakorlatilag mégis már a XVI. századtól alkalmazást nyert, a magyar nemzet a XVIII. század végétől következetes küzdelmet folytatott a sajtószabadságért. Az 1848-as reform egyik legfőbb célja és eredménye éppen a sajtószabadság biztosítása volt. Az 1848:XVIII. tc. törvénybe iktatta a Szemere Bertalan által készített első magyar sajtótörvényt, amely az előzetes vizsgálatot „örökre” eltörölve „visszaállítja” a sajtószabadságot, azaz kimondja a sajtótermékek cenzúra nélkül szabadon való terjesztésének a jogát. Az 1848 : XVIII. tc. hatalmas visszahatás volt a hosszas elnyomással szemben és a béklyóiból kiszabadult nemzeti gondolat korlátlan érvényesülését tette lehetővé és intézményessé. Ez a törvény szervesen betartozott a nemzeti vívmányok összefüggő rendszerébe és az ideiglenesség hangoztatása ellenére is hosszú időn keresztül oly alaptörvény gyanánt szerepelt, amelyet alaprendelkezéseiben az egymást követő nemzedékek alig mertek érinteni.

Lassan kiderültek azonban a törvény hézagai, hibái; a sajtó gépezetének hatalmas fejlődése a szabályozásra váró új kérdések egész sorát hozta felszínre s mindjobban kezdtek kitűnni a korlátlan szabadság nemzeti szempontból hátrányos következményei is. E tapasztalatok vezettek 66 évvel később második sajtótörvé-

nyünk: az 1914:XIV. tc. megalkotására. Ez a törvény még megtartja lényegében a sajtószabadság nagy elveit, de a házagok kitöltésével, a részletek gondosabb kidolgozásával, a szerzett tapasztalatok értékesítésével a rendszert továbbfejleszti a közérdek biztosítása irányában.

Az 1914. évi sajtótörvény nem örvendhetett sokáig zavartalan alkalmazásnak. Az ugyanabban az évben kitört világháború módot adott a kormánynak arra, hogy az 1912:LXIII. tc. 11. §-ában nyert kivételes felhatalmazás alapján a sajtó terén is rendkívüli korlátozó rendelkezéseket tegyen. Ezek a rövid életűnek szánt rendelkezések részben egy negyedszázadon túl, mind a mai napig hatályban maradtak; sőt az 1939:II. tc. 151. §-a a háború és az országot fenyegető háborús veszély idejére a kormánynak a sajtóügyekben újra és kibővített mértékben kivételes hatalmat ad.

Időközben mindinkább megérlelődött az a meggyőződés, hogy a második sajtótörvény rendelkezései még rendes időkben sem elegendők a mind hatalmasabban fejlődő sajtó útján elkövethető visszaélések kiküszöbölésére, hogy tehát a sajtószabadságot a közrend érdekében állandó érvénnyel is korlátozni kell. E törekvés eredménye az 1938:XVIII. tc. „az állami rend megóvása végett szükséges sajtórendészeti rendelkezésekről”; e törvény korlátozott keretekben behozza a sajtócenzurát és engedélyhez köti a lapalapítást. A sajtótörvény teljes reformja iránt is munkálatok indultak és 1940-ben az igazságügyminiszter már törvényjavaslatot nyújtott be a sajtójog újabb módosításáról és kiegészítéséről, de ez a törvényjavaslat nem került tárgyalásra.

Sajtójogi szempontból még jelentős az 1938:XV. tc., amely elrendeli a sajtókamara felállítását és korlátozza a zsidók újságírói működését; utóbbi irányban még továbbmegy az 1939:IV. tc.

II. Az emberi gondolatot az emberi agyvelő termeli s az emberi test különféle szervei juttatják kifejezésre; a gondolat kifejezés célja a gondolatközlés, azaz, hogy a gondolat más ember tudó-

mására jusson. A kifejezett gondolat hatása annál nagyobb, minél szélesebb körben s a figyelmet minél inkább felkeltő formában történik a közlés; a négyszemközt való beszédnek hatása természetesen sokkal csekélyebb, mint pl. a nyilvános előadásban, gyűlésen, tanszéken vagy színpadon közölt gondolatmenetnek. A gondolatközlés egyik legnagyobb szabású eszköze a sajtó, amely az írást, ábrát vagy zeneművet gépi vagy vegyi úton megsokszorozza s nagyobb mennyiségű példányban terjesztheti el az emberek között; így születik meg a könyv, az újság, a röpirat, a falragasz, a film, a hanglezet, stb. Amíg a szó hatása mindig szűkebb körű, a nyomtatott betűé majdnem kiszámíthatatlan.

A sajtószabadság tehát párja a szólásszabadságnak, a tanszabadságnak, a művészi szabadságnak, de e testvéreit jelentőségében sokszor meghaladja; a szellemi érintkezésnek a sajtó útján való közvetítése ugyanis az emberi együttműködést a legtágabb körben teszi lehetővé. A sajtószabadság jelentőségét rendkívül fokozza, hogy a sajtó szabadsága előmozdítja a többi szabadságjogok védelmét is, ha azokat veszély fenyegeti. A sajtó tud rámutatni a kormányzat hibáira, a közélet visszaállaira, a közigazgatás esetleges eltévelyedéseire; az ellenőrzésnek ez a nyilvánossága már maga sok visszaélést meggátol és kiküszöböl. Ha a sajtót elnémítják, nem jut nyilvános szóhoz a közvélemény, védtelen maradhat sok közérdek, elnémul a közviszonyok szükséges bírálata. A hivatását betöltő sajtó a törvényesség őre, a közéleti tisztaság bajnoka, sok nemes kezdeményezés megindítója, a néplelek tükre, a népképviselői parlament szükséges kiegészítője. Ha az alkotmányosság a nemzeti akarat szabad kifejezésre jutását feltételezi, akkor alkotmányosság szabad sajtó nélkül nem is képzelhető; a sajtószabadság a szabad nemzeti politika nélkülözhetetlen eszköze.

Ha a gondolatban érték van, akkor annak tömeges példányban való közlése széles keretekben tudja terjeszteni a tudást, a nemes

élvezetet és a sajtó az emberi kultúra terjesztésének egyik leg-hatalmasabb emeltyűje lesz. De a sajtót fel lehet használni oly gondolatok közlésére is, amelyek ilyen előnyös tulajdonságokkal nem rendelkeznek, hanem valótlan vagy erkölcstelen tartalmukkal terjesztik a mótelyt, rombolják a tekintélyt, szítják az elégedetlenséget s így a köz szempontjából károsak; a sajtószabadság rendszerében az ilyen káros gondolatok is eljuthatnak az emberek tömegeihez, ami a felelősség érvényesítését indokolja.

Az emberi gondolatokat semmiféle külső erő, fizikai hatalom nem korlátozhatja; ahogy mondani szokás: a gondolat felett földi bíró nem ítéltet, „de internis non iudicat praetor”. Így a gondolatszabadság olyan természeti adottság, amelytől senkit semmi módon megfosztani nem lehet. Máshogy áll a dolog a gondolat kifejezésével; az ember külső magatartása általában ellenőrzés alatt áll s az ellenőrzés természetesen kiterjed az ember közölt gondolataira: szavaira és írásaira is. Amíg a gondolat felelőtlen, a közölt gondolatért már helyt kell állni.

Minden szabadságnak szükségképeni kiegészítő része a felelősség. Ha az állam valamely téren szabadságot ad, ez csak azt jelenti, hogy működésünknek az illető vonatkozásban nincs akadálya, tehát az állam korlátokkal, rendészeti tevékenységével nem áll a működés útjába; a törvények korlátai közt hagyja a működést véghezvinni, érvényesülni. A szabadság azonban nem jelenti azt, hogy a működésért nem lennénk felelősek. Ha az állam arra adna jogot, hogy az egyes a szabadsággal felelőtlenül éljen, ezzel a többi emberek szabadságát, a közszabadságot és a rendet áldozná fel. Szabadságot adni csak felelősség mellett lehet.

A szólás szabadságát rendészeti eszközökkel rendszerint nem is lehet megakadályozni. A bíróság így csak utólag alkalmazhatja az állam büntető parancsának súlyát a büntetőjog területére eljutott szólásokkal, azaz a szóbeli bűncselekményekkel szemben. A gondolatnak sajtó útján való közlését már preventív eszközök-

kel is meg lehet akadályozni és így a sajtó terén a szabadságnak az az értéke és jelentősége, hogy ilyen preventív eszközök nincsenek. A sajtószabadság tehát azt jelenti, hogy a sajtó útján bármely gondolatot mindenki mindenkiel minden akadály nélkül közölhet, de nem jelenti természetesen a felelőtlenséget; mert ha gondolatainkat szóval nem közölhetjük felelőtlenül, természetesen még kevésbé a sajtó útján. A sajtószabadság a felelőtlenséggel együtt már nem lenne a jogrend eszméjével összeegyeztethető és a sajtót a nyomtatvány által elkövetett bűncselekmények mentesítésévé tenné.

Ha minden bűncselekménynél minősítő körülmények gyanánt szerepel az eredmény súlyossága és nagysága, a sajtó útján elkövetett cselekményeknél már a sajtó útján elkövetés súlyosbító körülménynek minősülhet, mert hisz a sajtó a káros hatást a legnagyobb mértékben képes előidézni. Aki tehát a gondolatközlésnek ezt a rendkívül hatásos módját választja, joggal vonható a rendszerintitől eltérő, fokozott mértékben felelősségre. És nem sérti az anyagi igazság elvét, ha a sajtóvétségekkel szemben a büntetőjog a megtorlás rendszerét sokkal több irányban és hatásozabban igyekszik kiépíteni, mint más bűncselekmények tekintetében.

A kifogásolható sajtóközlemények ellen utólagos megtorló eszközökkel folytatott küzdelem nevezetesebb intézményei: a) különleges sajtódeliktumok, b) fokozatos sajtójogi felelősség, c) helyreigazítási kényszer és a büntető ítélet közzététele, d) a sajtótermék lefoglalása és elkobzása, e) kártérítés és elégtétel, f) gyorsított eljárás, g) a sajtó munkásainak fegyelmi felelőssége. E felsorolásból láthatjuk, hogy a megtorlás jogunkban az erkölcsi és anyagi jóvátétel minden módját, a büntető, vagyoni és fegyelmi felelősség minden eszközét rendelkezésre bocsátja, még pedig rendszerint erősebb mértékben, mint a nem sajtó útján elkövetett sérelmek esetében. A jogrend mintegy ellensúlyozni kívánja a

sajtószabadság kedvezményével járó nagy veszélyeket és annyira kiépipíti a megtorlást, hogy az egyrészt elrettentően hasson a sajtószabadsággal való visszaélésekre, másrészt egyes vonatkozásokban — így különösen az előzetes lefoglalás esetében — már kezd a megelőzés területére átcsapni és magát a sajtószabadságot is érinteni.

Akármennyire is ki van építve a sajtó visszaélései ellen a megtorlás rendszere, rendkívüli időkben mégsem mutatkozik elegendőnek a veszélyek elhárítására. Úgy látszik, a megtorlás nem hat elég elrettentően és az utólagos felelősségvállalás szigorú kényszere sem tart vissza sokakat a sajtó nagy hatásának helytelen irányban való felhasználásától. Ahogy a bűnt a büntetéssel általában nem lehet kiirtani, úgy a fokozott felelősség sem szüntetheti meg a sajtó eltévelyedéseit. Már pedig vannak korok, amelyekben egyrészt a sajtóerkölcs különösen eldurvul, másrészt közérdekből nagyobb súly van azon, hogy az említett eltévelyedések elő se forduljanak. Ismeretes a sajtónak közvéleményt alakító hatása; a nyílt és különösen burkolt propaganda minden eszközét felhasználhatja olyan irányokban, amelyek közszempontokból nem kívánatosak. A szenzáció hajhászása és az önző anyagi érdek még gyakran előmozdítja a szertelenségeket. Az eredmény az aljas indulatok felkeltése, az erkölcstelenség és bűnözés népszerűsítése, az állam politikai érdekeinek kockáztatása. Forrongásokat, gazdasági válságokat készíthetnek elő vagy fokozhatnak céltudatosan és következetesen folytatott sajtóakciók. Amikor a közérdek a közvélemény megnyugtatása, az ellentétek mérséklése, az erők egyesítése lenne, a sajtó képes az izgalmakat fokozni, a széthúzást erősíteni, csakhogy a felgyújtott szenvedélyek lángjánál megsüthesse a maga pecsenyéjét is.

A veszélyt fokozza, hogy a sajtó ma olyan vállalkozás, amely a tőkének áll rendelkezésére. Nem a közvélemény tiszta megnyilatkozása, szabad szócsöve, mert a közvélemény szervezetlen és

pénztelen; szerte a világon pénzcsoporthok ragadták kezükbe a sajtót és felhasználják politikai és üzleti érdekeik szolgálatára. A sajtószabadság gyakran ezeknek védi érdekét és nem a közérdeket és a nemzeti érdeket; ezért a közvéleményben erősen veszített tekintélyéből és hiteléből.

A veszélyt az is fokozza, hogy az üzleti alapon megszervezett sajtó meg tudja találni a módját annak, hogy még a felelősség alól is kibújjon. A büntető szakaszok ügyes megkerülése és kijátszása, a mentelmi jog védelme alá menekülés, a parlamenti és bírósági tárgyalások szabad közlésének felhasználása, fiktív felelős szerkesztők és kiadók bejelentése, a büntetéseknek felbérelt személyek által való kiállása, az időszakinak nem minősülő lapok alapítása, stb. — és annyi sok más mód termelődött ki a gyakorlatban és azt eredményezte, hogy a tulajdonkép felelős személy, a főbűnös kibújhatott a felelősség alól, vagy legalább is nagyon el tudta húzni a felelősség érvényesülését.

Az újabb törvényhozás ezért ismét a preventív eszközökben keres sikeresebb védelmet a visszaélésekkel szemben és inkább hajlandó a sajtószabadságot is korlátozni, semmint hogy fontos nemzeti érdekek hátrányát összetett kezekkel nézze. A sajtóval való foglalkozás keresetté, iparrá lett s bizonyos fokig joggal mondják, hogyha a mérgekkel, lőszerekkel való kereskedés engedélyhez van kötve, nem lehet elzárkózni a szellemi mérgek szabad terjesztésének korlátozása elől sem. A preventív eszközök között említhetjük a) a sajtótermék tartalmának törvényi meghatározását, b) a cenzurát, c) a lapbiztosítékot, d) a lapengedélyezést és lapbetiltást, illetőleg a papiros engedélyezését, e) a szabad újságírás korlátozását, f) a terjesztés, valamint póstai szállítás engedélyhez kötését, illetőleg eltiltását, g) a nyomdaipar korlátozását.

Akármennyire is a sajtószabadsághoz tartozik a terjesztés korlátlanlansága és a csak utólag való feleletre vonás, ez az elv a maga korlátlanlanságában soha és sehol nem érvényesült. Azt soha sem kíván-

ták például, hogy a már jogerős büntető ítélettel sújtott sajtótermék szabadon tovább folytathassa útját a közönség körében és legfeljebb az újabb terjesztés megint új bűncselekmény tényállásdéli gyanánt minősüljön. Tehát kell lenni valamely időpontnak, amelyben a terjesztés szabadsága hátrálni kénytelen a magasabb közérdek elől. Csak az a kérdés, melyik ez az időpont? Elkobzást megállapító jogerős büntető ítélet, vagy elég nem jogerős ítélet is; elegendő-e a lefoglalást kimondó bírói (vizsgálóbírói) határozat vagy az eljárás alapjául szolgáló olyan nyomatékos gyanúok is, amely miatt az ügyészség vagy rendőrség az eljárást megindítja. Úgy hisszük, gyakorlatilag a sajtószabadság nem is abban van, hogy a terjesztés korlátlan, — mert hisz ez lehetetlenség, hanem, hogy mikor, kicsoda és mily okból akadályozhatja meg a terjesztést. Itt kell keresni a sajtószabadság lényegét.

A sajtó szabadsága szempontjából tehát rendkívüli jelentősége van annak a kérdésnek, hogy a sajtóbűncselekmény eszközt és eredményét tevő sajtóterméket ki, mikor és mely okból foglalhatja le? Ugyanaz a szabály irányadó-e ebben a tekintetben, mint egyéb bűncselekménynél, vagy a sajtószabadság különleges szabályokat von maga után? Egyéb bűncselekménynél a bűncselekmény eszközt és eredményét — ha a késedelem veszéllyel jár — már a rendőrhatalóság is és rendszerint már a kísérlet stádiumában lefoglalhatja, sőt hivatalból lefoglalni köteles, s azután a bíróság dönt az ítéletben az elkobzás kérdésében. A sajtóvétségnél a kísérlet stádiumában való lefoglalás egyrészt teljesen megszüntetné a sajtótermék szabad terjesztésében nyilvánuló sajtószabadságot; másrészt a rendőrség által való lefoglalás a politikai hatóságok önkényének szolgáltatná ki a terjesztés lehetőségét és lényegében az eltörölt cenzura burkolt visszaállítását jelentené. Ezért sajtóügyekben mindig a sajtószabadsághoz tartozónak minősítették azt, hogy sajtóterméket elkobozni bűncselekmény miatt csak és bírói ítélettel, lefoglalni pedig csak feljelentés után a vádló indítványára, továbbá

a terjesztés megkezdése után és bírói határozattal lehessen. A rendőrség vagy ügyészség tehát sajtóügyekben lefoglalást nem rendelhet el és nem foganatosíthat s a bíróság is csak bűncselekmény esetében a terjesztés megkezdése után léphet közbe.

A terjesztés szabadságát tulajdonképpen már érintette az 1938 előtt lehetséges volt előzetes lefoglalás is; ez az előzetes lefoglalás ugyanis az 1896:XXXIII. t. c. 567. §-a szerint bírói ítélet nélkül lehetővé tette, hogy a terjesztési éppen csak megkezdett sajtótermék további terjesztése megakadályoztassék és így a gondolat ne is jusson el ahhoz a közönséghez, amelynek szánva volt. Tehát nemcsak utólag vonhatták bűnvádi eljárás alá a felelős személyt, hanem az ügyész gyorsasága „előzetes” lefoglalással, azaz preventív eszközzel legalább ideiglenesen megakadályozhatta a terjesztés befejezését. Az 1938:XVIII. t. c. a lefoglalási lehetőség kezdő időpontját a nem időszaki sajtótermékeknél még előrebbre teszi, nevezetesen a terjesztés megkezdése elé, amikor a sajtótermékek kötelező bemutatásának történnie kell.

Az új cenzura azonban annyiban különbözik előnyösen az 1848-ban eltörölt és a kivételes hatalom alapján gyakorolható cenzurától, hogy csak a terjesztést függeszti fel és nem a többszörözést akadályozza, hogy továbbá a terjesztés eltiltása tárgyában csak bíróság határozhat, hogy a lefoglalást csak a bűncselekményt megállapító tartalom miatt lehet elrendelni s hogy végre ez a cenzura a bűncselekményt nem tartalmazó sajtótermék terjesztésének megkezdését csak igen rövid időre (néhány napra) tölje ki. Az új rendelkezést indokolja, hogy az előzetes beszolgáltatás kötelezettsége nélkül a nem időszaki sajtótermék esetleges bírói lefoglalása könnyen megghiúsítható lenne; az új rend gondoskodik arról, hogy a bíróságnak a lefoglalást elrendelő határozata valóban foganatosítható is legyen s büntetés legyen kiszabható a terjesztési megakadályozott sajtótermék tartalma miatt is.

20. MAGYARORSZÁG JOGÁLLAM

I. A *jogállam* elnevezést az olyan államra lehet alkalmazni, amelyben a jog uralkodik. Tehát nem az államfő, az egyes osztályok vagy hatóságok önkénye vagy szeszélye irányítja az állam és közegei magatartását, hanem kizárólag a törvényekben és más törvényes jogszabályokban kifejezett államakarat. A jogszabály az a zsinórmérték, amelyhez minden cselekvést mérnek s amelynek érvényesülését feltétlenül biztosítják. A jogállamban az egyesek jogai pontosan meg vannak állapítva, a hatóságok hatásköre világosan el van határolva. A jogállam tehát ellentéte a rendőrállamnak és az állam fejlődésének magasabb fokát képviseli.

Az utóbbi időben gyakran hallani a felfogást, mintha a jogállam kifejezés egy múlt korszakra lenne jellemző s ma olyan új kor küszöbén állunk, amelyben csak a siker lehet az irányadó s a sikernek sem jogszabályok, sem szerzett jogok nem lehetnek akadályai. Ez a felfogás a diktatúrák tetszetős, de megtevesztő és helytelen érvelése. A jogérzet minden emberrel együtt születik s csak a jogok tisztelete képes fenntartani társadalmat. Az állam önmagát tagadná meg, ha a saját akaratát kifejező joghoz nem követelne alkalmazkodást és a jog részére nem biztosítana hatályos védelmet.

A joguralom fenntartása kétféle módon történik: előzetes és utólagos eszközökkel. A joguralmat fenyegető veszélyeket úgy lehet megelőzni, ha a jog szabályai világosak, kimerítőek, kétséget nem hagynak; ha a jogszabályokhoz megfelelő következmények (szankciók) vannak fűzve (*lex perfecta*); ha megfelelő rendészeti intézmények állnak rendelkezésre a sérelmek elhárítására; végre, ha az állam hatóságai és közegei szükség esetében gyorsan és biztosan közbelépnek. Ez a helyzet ugyanis a jogszabály megsértésétől hatósági személyeket és egyeseket visszatartani alkalmas.

A jogállam fogalma azonban az említett előzetes eszközöknél

sokkal nagyobb mértékben összekapcsolódott a megsértett joguralom helyreállításának a gondolatával. A jogsérelmeket ugyanis megelőzéssel teljesen kiküszöbölni a közigazgatás legtökéletesebb berendezése mellett sem lehet. Mindig lesz emberi korlátoltság és gonoszság, mindig lesznek hibák és tévedések, a természeti és emberi erők nemcsak építeni, de rombolni, pusztítani is fognak. Így előállnak a jogszabályoktól eltérő, az egyesek jogait sértő állapotok, amelyeket helyreállítani és a jog uralmát biztosítani a jogállam legelsődrendű kötelessége.

A joguralom helyreállítása az állam külön jogvédő tevékenységét teszi szükségessé, a bíráskodást vagy igazságszolgáltatást. Ennek a lényege annak megvizsgálása, hogy a jogszabályokat megsértették-e. A jogsérelem orvoslása részben magánjogi, részben büntetőjogi úton történik; részben az okozott kár megtérítése, részben a jogsértő megbüntetése által. A jogszolgáltatás a jog fogalmának oly fontos alkatrésze lesz, hogy a jog bírói védelem nélkül szinte nem is képzelhető.

A bíráskodás gondolatát már az állami lét legkezdetlegesebb korszakaiban is megtaláljuk. Az igaz, hogy kezdetben a bíráskodás a közigazgatástól még nincs pontosan elválasztva, továbbá tökéletlen eljárási rendjénél fogva az igazság kiderítését nem feltétlenül biztosítja. A nemzetek évszázados küzdelmeket folytatnak a jó igazságszolgáltatás biztosítékainak a megszerzésére és ezeket a biztosítékokat egyrészt a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának, másrészt az eljárási rend (perrend) minél tökéletesebb kiépítésében keresik és találják meg. Hosszú az út az önkényuralomtól a joguralomig, a rendőrállamtól a jogállamig; ennek a fejlődésnek legjelentősebb állomásai: az igazságszolgáltatás szervezeti elválasztása, a közigazgatási bíráskodás kiépítése és végre legújában a közjogi (alkotmányjogi) bíráskodás rendszerének megalapozása.

A modern állam fontos alapelve a közigazgatás és igazságszol-

gáltatás szervezeti elválasztása és a bírói hatalomnak a függetlenség minden irányú biztosítékaival való körülbástyázása. Amíg ugyanis a kormányzati szempontokat csak az egységes vezetésnek való alávetése által lehet sokszor érvényre emelni és a minisztérium parlamenti felelősségét csak ezzel a rendszerrel lehet az egész közigazgatásra kiterjeszteni, — az igazságszolgáltatás alapgondolatát semmisítené meg az utasítási rendszer, minthogy az állami akarat végrehajtása felett való őrködés minden külső befolyástól való teljes függetlenséget feltételez.

II. Nemzetünk gondolatvilágában a jogintézmények kiépítése tekintetében kezdettől fogva különleges lélektani készség volt; alkotmány- és jogtörténelmünk e lélektani berendezésének számtalan bizonyosságát jegyezte fel. A magyarság fegyvere az önállóságért és területi egységért folytatott százados küzdelmekben a kard mellett a jog volt; a magyarság nemcsak katonanemzet, de igazi jogásznemzet, amely törvénykönyvvvel a kezében és messze kimagasló szellemi fölényével harcolta meg a lét és nemlét gigászi küzdelmeit. A köz- és magánjogok védelme, a jogrend fenntartása, a jogfolytonossághoz való ragaszkodás vezérfonalként húzódik végig törvénytárunkon; csak természetes tehát, hogy a nemzet különös gonddal dolgozta ki a jogvédelem eszközeit: a bírósági szervezetet és eljárást is.

A legfőbb bírói hatalom székhelye nálunk kezdettől fogva a király udvara volt. A királyi kúrián kezdetben a király maga bíráskodott s az udvarban tartózkodó tisztviselők, főpapok és főurak az igazságszolgáltatásban csak mint bírótársak vettek részt. Később a királyt a bíráskodásban esetenként való megbízás alapján, majd rendszeresen a főtisztviselők helyettesítették; a nádor, országbíró és személynök lesznek az ország rendes bírái, akik mellett ülnökökként a király által kinevezett főpapok és főurak s az országgyűlés által választott nemes emberek jártak el, az ítéletek szerkesztését pedig a jegyzők, majd ítélmesterek végezték. 1535-ben

a Kúria két részre vált: a hétszemélyes és a királyi táblára, amelyek 1723-ban új szervezetet nyertek.

A törvénykezést alsóbb fokon a törvényhatóságok látták el. A király ugyanis kezdetől fogva megyénként gyakorolta az igazságszolgáltatást és Kálmán dekrétuma szerint útjában két-két megyei bíró kísérte; a nádori ítélőszék szintén a megyei közönség által választott bírákból alakult, akik a nádor akadályoztatása esetében előbb kivételesen, a XIII. század végén pedig már rendszeresen önállóan ítélték. A megyei törvényszék tagjai az 1298. évi dekrétum szerint az ispán elnöklete alatt a szolgabírák (iudices servientium regis, iudices nobilium); ez a törvényszék Mátyás alatt (1486) a megye minden lakosára kiterjedő rendes bírósággá lesz és a szolgabírákon kívül lassan más választott előkelő nemeseket, az esküdteket, majd táblabírákat (1613:XXIV. t. c.) is tagjai közé számít. A vármegye törvényszéke (sedria) nemcsak elsőfolyamodású bíróság, de fellebbezési fórum volt az úriszékek ítéletei ellen; nemcsak polgári és büntető perekben járt el, hanem számos perenkívüli ügyben: jogügyletekről tanusítványt, okiratokról másolatot adott, ingatlanok határait kijelölte, birtokmegosztást foganatosított, stb. A megye igazságszolgáltatási hatásköre az úriszékek eltörlésével (1848) még bővült és a királyi bíróságok felállításáig (1870) maradt fenn.

Magyarországon tehát a jogszolgáltatás felsőbb fokon már régi időben elvált a közigazgatástól; alsófokon a két tevékenység jó ideig még szervezeti kapcsolatokat mutatott, azonban a két tevékenység ellátására egyrészt külön szervek, másrészt külön eljárási rendek alakultak és így az elválasztás első lépései még a nyugati eszméáramlatok behatása előtt megtörténtek. Az 1869:IV. t. c. mondta ki azután az igazságszolgáltatásnak a közigazgatástól való teljes elválasztását s ezzel befejeztük a jogállam kiépítésének első korszakát. Ez a törvény minden irányban biztosítja az újonnan szervezett királyi bíróságok függetlenségét. Kimondja, hogy a bírót

akarata ellenére elmozdítani, áthelyezni, előléptetni nem lehet; hogy a bíró csak a törvények és a törvényes rendeletek (és nem utasítások) alapján ítélezik és a törvénytelen rendelet alkalmazását mellőzi; hogy a bíró hatáskörébe a kormány és a közigazgatási hatóságok nem avatkozhatnak és senkit illetékes bírójától el nem vonhatnak; hogy a bírói állás minden más foglalkozással összeferhetetlen.

Az igazságszolgáltatás és közigazgatás szervezeti elválasztása, valamint a bírói függetlenség ma a legtöbb állam alkotmányának közös alapelve; vannak azonban ma is területek, amelyeken a fontos alapelvek teljes megvalósulása nem minden vonatkozásban van biztosítva. A szervezeti elválasztás néha át van törve és egyrészt bíróságok közigazgatási feladatokkal vannak terhelve (pl. telekkönyvi, hagyatéki ügyekben), másrészt — és ez az aggályosabb — közigazgatási hatóságok igazságszolgáltatási munkát végeznek. A legtöbb állam jogrendszere ugyanis a kisebb jelentőségű polgári és büntető ügyekben való bíraskodást célszerűségi szempontból a közigazgatási hatóságokra bízta, ami ellen nem is lehet kifogást tenni, ha a bíróságok felülvizsgálati joga a fél óhajára biztosítva van; a *kihágási ügyek* egy része azonban végeredményben a közigazgatási hatóságoknál nyeri elintézését. Az újabb alkotmányok e visszásságot részben már érzik és orvosolni igyekeztek, pl. az 1927. évi görög alkotmány 94. cikke, az 1925. évi osztrák alkotmány 131. §-a. Magyarországon az 1929:XXX. tc. 59. §-a a kihágási ügyekben való eljárást ugyan újra szabályozza, de a belügyminiszter, illetőleg a belügyminisztériumban szervezett kihágási tanács harmadfokú joghatóságát fenntartja. Nem hagyhatjuk említés nélkül a *katonai bíróságok* kérdését sem; amikor ezek a függetlenség korlátozottabb mértékével rendelkező bíróságok közönséges büntető ügyekben, sőt kivételesen nem katonák ügyeiben járnak el, a polgári bíróságok joghatóságát áttörve elvonják az állampolgárokat illetékes független bíróságtól. Több

állam joga a katonai bíraskodást csak katonákra és csak katonai természetű bűnügyekre korlátozza, sőt az újabb alkotmányok némelyike csak háború esetében, hadi állapotban és hadihajón engedi meg (pl. 1919. évi német alkotmány 106. §., volt cseh-szlovák alkotmány 95. §., eszt alkotmány 74. §., litván alkotmány 69. §., stb.).

A jogállam kiépítésének az útján a második jelentős lépés a *közigazgatási bíraskodás* bevezetése. Magyarország ezt a lépést az 1883:XLIII. és 1896:XXVI. t. c. megalkotásával tette meg. A közigazgatási bíraskodás a közigazgatásnak jogi szempontból való ellenőrzését biztosítja és az egyeseknek a sérelmes közigazgatási határozatok ellen bírósághoz panaszjogot ad.

A közigazgatási bíraskodás *jogosultságát* jó ideig sokan kétségbe vonták. Vitatták, hogy a közigazgatás a bírótól független államhatalom s a bírói hatalom beavatkozása a közigazgatás ügyeibe nem csak az elválasztás alapelvét sérti és a közigazgatás függetlenségét is veszélyezteti, hanem az állam szuverénitását és a közigazgatás sikerét kockára teszi és az egyeseknek kiszolgáltatja. Szerintük a közigazgatási határozatban az állam felségisége érvényesül az egyes állampolgárokkal szemben, aminek következtében ezt a határozatot az egyesek ellenkezése esetében is érvényhez kell segíteni. Az államszuverénitás azonban nem biztosít a közigazgatási hatóságoknak önkényes hatalmat, hanem azok ellenkezőleg kötelesek a jogszabályok korlátai között maradni és a jogszabályok által az egyeseknek engedett jogokat figyelembe venni. A közigazgatási bíraskodás nem veszélyezteti az állam tekintélyét, de ellenkezőleg biztosítja, amikor a közigazgatási hatóságok téves és önkényes határozataival szemben a jogszabályokban foglalt államakarat uralmát helyreállítja. A közigazgatási per nem az állam és egyes vitája, amelyben az állam alul maradhat, hanem ép az állami akarat érvényesítésének, a jogbiztonságnak, mint államfenntartó erőnek eszköze. Amíg a rendes bíróságok az egyénnek magánjogait

(alkotmányjogi) bíráskodás kiépítése. Ez a mű nincs teljesen befejezve sem nálunk, sem más államokban, de az idők jele azt mutatja, hogy a kérdés forrong, érik, közeledik a megoldás felé. Felmerülnek ugyanis az államéletben oly fontos jogi viták, amelyek pártatlan eldöntésétől függ az alkotmány akadálytalan érvényesítése, az államhatalmak egymáshoz való viszonya, a kormányok sorsa, a politikai élet egész iránya, alakulása. Az újabb nemzedék rájött arra, hogy az alkotmány a szabadságjogok hatékony biztosítékait szintén egyedül a független bíráskodásban keresheti és találhatja meg és így ezeket az alkotmányos kérdéseket sem szabad bírói jogvédelem híján hagyni.

Ilyen alkotmányos kérdés első sorban a *rendeletek érvénye*; mert a rendes és közigazgatási bíróságok mellőzhetik ugyan a törvénytelen rendelet alkalmazását, de a rendelet érvényét általában meg nem szüntethetik. A törvényesség uralma azonban csak úgy van helyreállítva és a jogbiztonság megóva, ha van fórum, amely illetékes kívánságra közhitelű módon eldönti a rendeletek érvényességét. Másodsorban szükség van az államhatalom egyes ágai és különösen a bírói és közigazgatási hatóságok közt támadt *hatásköri viták* eldöntésére. Harmadsorban rendezni kell az *önkormányzati testületek* hatásköre és a kormányfelügyelet tényei közt támadt összeütközéseket. Negyedszer el kell dönteni az országgyűlési és más közjogi *választások* érvényét és pártatlan módon tisztázni az országgyűlés tagjainak és esetleg más fontos funkcionáriusoknak *összeférhetetlenségét*. Végre ötödször az *államfő, a miniszterek és a legfőbb bírák ellen emelt vádak* kérdését el kell bírálni.

Ezeknek a fontos kérdéseknek a legújabb időkig a legtöbb államban vagy egyáltalán nem volt bírójuk, vagy a bíráskodást oly testület, mint az országgyűlés vagy a minisztertanács gyakorolta, amely testület e tevékenység pártatlan, szakszerű ellátására egyáltalán alkalmatlan. A tapasztalatok alapján a legtöbb államban bebizonyosodott, hogy az országgyűlés, vagy egy bizottságának

ítélkezése választási, összeférhetetlenségi, fegyelmi ügyekben alig lehet a napi politikától mentes és tárgyilagos; a minisztertanács hatásköri bíraskodása pedig lehetővé teheti, hogy a közigazgatási hatóságok bírói hatáskörbe avatkozzanak és így ügyeket illetékes bírájuktól elvonjanak.

A közjogi bíraskodás nehéz kérdéseinek egységes szempontok szerint való rendezésére még nincs általánosan elfogadott irányelv. Inkább érdekes kísérletekkel találkozunk egyes újabb alkotmányokban. Így az 1925. évi *osztrák* alkotmány a Verwaltungsgerichtshof mellett külön Verfassungsgerichtshofot szervezett, amely bíraskodott a) a szövetség, az országok és a községek ellen emelt közjogi természetű vagyoni jogi igények tárgyában, b) a hatásköri bíraskodást végezte, c) a törvények alkotmányossága és a rendeletek törvényessége felett ítélkezett, d) a választási bíraskodást gyakorolta, e) a szövetség elnöke, a szövetségi és országos kormányok tagjai ellen emelt vádak elbírálta, f) a nemzetközi jog megsértése kérdésében határozott, stb. Az 1919. évi *német* alkotmány a közigazgatási bíróságok mellett Staatsgerichtshofot szervezett, amely az 1921 július 9-i törvény szerint a) a birodalmi elnök, kancellár és miniszterek ellen emelt vádak felett ítélkezett, b) és egyrészt a birodalom és tagállamok, másrészt a tagállamok egymásközt felmerülő egyes vitákat döntött el; a választási bíraskodást külön Wahlprüfungsgericht gyakorolta. Az 1920. évi *cseh-szlovák* alkotmány a közigazgatási bíróság mellett külön választási bíróságot állított fel a képviselők és szenátorok választásának felülbírálására; az alkotmányt bevezető törvény 2. cikke pedig alkotmánybíróságot szervezett az alkotmány és a törvények közti ellentétek tisztázására; az elnök és miniszterek felett a bíraskodást a szenátus gyakorolta.

A magyar állam a hatásköri összeütközések eldöntésére az 1907. LXI. tc.-kel külön hatásköri bíróságot szervezett, amelynek hatáskörét a katonai és más külön bíróságokkal szemben keletkezett ösz-

szeütközésekre az 1928:XLIII. t. c.-kel terjesztette ki. Az országgyűlés bíraskodik összeférhetlenségi ügyekben (1901:XXIV. t. c.), a vád alá helyezett miniszterek felett (1848:III. t. c.) és részben az országgyűlés tagjaiból alakuló külön bíróságok ítélik a legfőbb bírák fegyelmi ügyeiben. Egyébként azonban a közjogi bíraskodás feladatait a törvényhozás a közigazgatási bíróságra bízta.

Nevezetesen a közigazgatási bíróság bírálja el az 1938:XIX. t. c. szerint az országgyűlési képviselőválasztások névjegyzéke ellen előterjesztett panaszokat és ítélik a választások érvénye felett még akkor is, ha a megbízólevél ellen a képviselőházi eljárás során merült fel kifogás; az 1926:XXII. t. c. szerint elbírálja a felsőházi tagok választása ellen felmerült panaszokat. Mindkét esetben nem csak megsemmisítheti a választást, de megállapíthatja a választás helyes eredményét. A közigazgatási bíróság hatásköre kiterjed az önkormányzati területek szervezeti kérdéseire; különösen dönt a törvényhatósági és községi választójog, a virilisták névjegyzéke, a képviselőtestületi tagok és tisztviselők választásának érvénye, a törvényhatósági bizottsági tagok összeférhetlensége, a törvényhatósági bizottság feloszthatósága kérdésében (1896:XXVI., 1929:XXX. tc.). A közigazgatási bíróság a törvényhatóság és más önkormányzati testületek (Nemzeti Múzeum, mérnöki kamara, stb.) panaszára megsemmisítheti a kormánynak az önkormányzatra sérelmes rendeleteit (1907:LX. t. c.) s ezzel a kormányzat törvényességét védi és fenntartja; a közigazgatási bíróság e működése egyik legerősebb alkotmánybiztosítékunk.

Mindezek folytán a közigazgatási bíróság ma már nem csupán egyes közigazgatási jogvitás kérdések eldöntésére szervezett szakbíróság, hanem a hatáskörébe utalt fontos alkotmányjogi kérdésekre tekintettel nálunk mint közjogi, alkotmányjogi bíróság is szerepel. A közigazgatási bíróság jellegének ez az átalakulása és alkotmányjogi hatáskörének folytonos bővülése természetesen indo-

kolttá teszi ennek a fontos bírói szervnek a kis közigazgatási ügyektől való tehermentesítését és e célból az alsófokú közigazgatási bíróságok felállítását; ezek az új bíróságok fogják lehetővé tenni egyúttal azt is, hogy a közigazgatási jogvédelmet elvi alapon általánossá tegyünk és a közigazgatási érdekvédelmet is fokozzuk.

II. A bírói hatalom függetlenségének és tekintélyének megóvása szempontjából nem látszik feleslegesnek megvizsgálni, hogy a bíróságok eljárása mennyiben tehető a kormány részéről felügyeleti intézkedés, valamint az országgyűlés részéről határozat vagy bírálat tárgyává.

Alkotmányunk egyik alaptörvényében, az 1790:XII. t. c.-ben a király megígéri, hogy sem „a törvényes ítéletek végrehajtása parancsokkal gátoltatni, sem hogy azt mások gátolják, megengedtetni nem fog; sem pedig a bíróságok törvényes ítéletei megmásíttatni, vagy akár a királynak avagy valamely politikai kormányshoz tartozó felülvizsgálata alá vonatni nem fognak”. E rendelkezésből természetesen folyik, hogy a kormány felügyeleti jogköre az ítélezés érdemére nem terjedhet ki. Az 1871:VIII. tc. 5. §-a szerint „Ő felsége legfőbb felügyeleti joga, melynél fogva felelős igazságügyi minisztere által a bíróságok pontos és szabályszerű ügykezelése felett őrködik, e részben tapasztalt hiányok orvoslásáról gondoskodik, az igazságügy általános érdekében, vagy egyes panaszok esetében a szükséges adatok felterjesztését elrendeli, a visszaélések megvizsgálása és megtorlása iránt intézkedik, jövőre is érintetlenül marad; azonban bármely hivatali büntett vagy vétség megfenyítése csak a jelen törvényben szabályozott úton és módon eszközölhető.” A felügyeleti jog köréhez tartozik az 1891:XVII. t. c. 4. §-a szerint különösen 1. az őrködés az ügyvitel szabályszerűségére, az alkalmazottak hivatalos működésére és arra, hogy magaviseletük hivatali állásuknak megfelelő legyen; 2. megvizsgálása a szabálytalan és késedelmes ügyvitel miatt tett panaszoknak; 3. intézkedés a tapasztalt rendetlenség, késede-

lem és visszaélés megszüntetése, valamint azok megtorlása iránt; a megtorlás azonban már fegyelmi eljárásra és a fegyelmi bíróság hatáskörébe tartozik. Semmiesetre sem terjed ki a felügyeleti jog az ítélkezés mikéntjére, azaz a pervezetésre és nem terjed ki magára a bírói döntésre: az ítéletre.

Az elmondottakból következik, hogy az igazságszolgáltatás tárgyában az országgyűlésen a kormányhoz intézett interpellációk sem léphetik túl azokat a kereteket, amelyeket az igazságügyminiszter felügyeleti jogköre szab; tehát az igazságügyminiszterhez csak az ő felügyeleti jogának nem gyakorlása vagy nem helyes gyakorlása miatt lehet kérdéseket intézni; őt feleletre vonni csak olyan kérdésben lehet, amely kérdésben intézkedni jogosult, de nem az ítélet érdemében. Helyesen mondotta a Kúria egyik kiváló elnöke, hogy „minden olyan törekvés, amely a minisztert a bírói ítélkezés érdemében való beavatkozásra kívánná feljogosítani, szöges ellentétben állana a bírói függetlenség nagy gondolatával és keresztültörnéné a bírói- és kormányhatalmak egymástól való függetlenségének garanciális jellegű alkotmányjogi alapelvét”. Feltétlenül el kell ítélni a bíróságok és egyes ítélőbírák ellen a parlamentben használt sértő kifejezést is; az ilyen aknamunka csökkenti az igazságszolgáltatásba vetett hit és bizalom erkölcsi tőkéjét. Nem engedhető meg folyamatban lévő ügyeknek a parlament elé hurcolása, a bíróságok szuverén jogkörébe való beavatkozás és a bíróságok meggyanúsítása; „a törvényhozó testület határsértés nélkül nem bocsátkozhatik annak megvitatásába és eldöntésébe, hogy alaposak vagy alaptalanok-e a bírónak az előtte folyamatban lévő ügyben tanúsított eljárása ellen felmerült kifogások.”

Befejezésül idézzük báró Eötvös Józsefnek a múlt század közepént írt jellemző sorait: „Akit az államban az uralkodás illet — legyen bár a nép, vagy egyes ember — megváltoztathatja az állam alkotmányát; akikre a törvényhozó hatalmat ruházták, eltörölhetnek egyes törvényeket, újakat hozhatnak, s azáltal új szabályo-

kat adhatnak a bírói hatalom elé, melyek szerint kell ítélnie; de míg az alkotmány fennáll s a törvény nincs eltörölve, a bíró egyes esetre kimondott ítélete fölötté áll a törvényhozás akaratának, fölötté az uralkodó hatalmának. A bírói hatalom e fensősége nem egyéb a törvények fensőségénél."

21. A MAGYAR ÁLLAM KIRÁLYSÁG

I. Az állam jogi szervezet, amelyet az életben meg kell személyesíteni és ez elsősorban az állam fejének a feladata. *Államfő* nélkül egy állam sem lehet, legfeljebb az államfői tiszt nem külön személyre, hanem pl. az országgyűlés elnökére van bízva. Az államok túlnyomó többségében azonban külön államfő van, akit az államfői tiszt betöltési módja és az illető állam rangja szerint császárnak, királynak, elnöknek, stb. neveznek.

Kezdetleges viszonyok között az *államfői hatalom* gyakran jóformán minden állami működést: törvényhozást, közigazgatást, bíraskodást magában egyesít; fejlettebb viszonyok között azonban az állami működések az államfő személyétől és egymástól is elválnak és külön önálló szervezetet nyernek. Minél inkább kifejlődik azonban az egyes államhatalmak külön szervezete, annál inkább szükség van az állami akarat egységének megóvása érdekében az államhatalmak egységes irányítására. Az államfő feladata a modern alkotmányos államban az egyes államhatalmakat működésbe hozni és működésben tartani, azokat egységes szellemben irányítani, az összhangot biztosítani és az ellentéteket megszüntetni; e célból rendszerint az államfőt illeti meg az országgyűlés összehívásának és feloszlításának, a törvények szentesítésének vagy visszavetésének, a kormány kinevezésének és felmentésének, a bírák kinevezésének, végre a kegyelmezésnek a joga; azonfelül az

államfő képviseli az államot kifelé és befelé, rendszerint a hadsereg feje, címek, kitüntetések adományozója.

Ha az állam fejét időközönként megújulva az állampolgárok közül választják: köztársasági *államformáról* beszélünk; ha pedig e tisztt meghatározott családban, meghatározott rend szerint száll át és életfogytiglan tart: monarchiáról. Közbeeső államforma a választási monarchia, amelyben az államfőt meghatározott család tagjai közül választják; továbbá az olyan köztársaság, amelyben az államfői tisztt (pl. vezérség, kormányzóság) életfogytiglan tart. A köztársasági államforma előnye, hogy lehetővé teszi az állampolgárok közül az arra legalkalmasabbnak az állam élére állítását; viszont hátránya az államvezetés nagyobb bizonytalansága, a választással járó megrázkódás és gyakran az államfői tekintély kisebb volta. Az államfői hatalom lehet abszolút és alkotmányos a szerint, amint az állami hatalom egyedül az államfőt illeti, vagy meg van osztva a nemzettel. Az alkotmányosság független az államformától, a monarchikus állam lehet adott esetben demokratikusabb a köztársaságnál. Ebben a tekintetben elég arra a különbségre utalni, amely például az angol királynak és az Északamerikai Unió elnökének hatásköre között van.

II. A magyar nemzet mindig *monarchikus* felfogású volt. Előbb a vezér, majd a király gyakorolta az államfői hatalmat, s ez a tisztt meghatározott családban szállt át.

Szent István a magyar államnak *királysági* államformát adott és a nemzet ehhez az államformához azóta megszokás nélkül ragaszkodik. Megtartotta a nemzet ezt az államformát a legváltásabb időkben, amikor számos államban forradalmak döntötték le a trónokat; megtartotta az 1914/8. évi világháború befejezése után is, amikor pedig a királyi hatalomnak a gyakorlása a közbejött események következtében lehetetlenné vált és amikor a monarchikus államforma hitele Európa-szerte megingott. A köztársaság irányában tett forradalmi kísérletek (1849., 1918/19) soha

nem tudtak meggyökeresedni, a királyi hatalom szünetelése miatt előfordult kormányzóságok (1401., 1445., 1920.) pedig nem jelentették a királysági államforma megszüntetését.

Az 1914—18. évi világháború befejezése után az első békefeltételek még magyar köztársaságról beszéltek, a trianoni békeszerződés azonban már hazánkat az államforma megjelölése nélkül mindig csak Magyarországnak (la Hongrie) nevezi. A nép- és tanácsköztársaság bukása után a „magyar királyi” jelzőnek a kormányhatósági alapon szervezett hatóságok hivatalos elnevezésében való használatát már a 2394/1920. M. E. sz. rendelet visszaállította, a szentkoronának pedig az ország címerén való használatát újra elrendelte; az 1921 : XLVII. tc. pedig az ősi királysági államforma változatlan fenntartását kifejezetten is kimondta.

A Szent István által nyugati mintára létesített királysági intézményt a magyar nemzet csakhamar *alkotmányos* tartalommal töltötte meg. Szent István erős kézzel hajtotta végre a magyar állam újjászervezését, de már az ő korában is fellelhetők azok az elemek (a nemzet közreműködése a királyválasztásban, királyi eskü, a királyi tanács részvétele a törvényhozásban, stb.), amelyek az alkotmányos irányú fejlődésnek kiinduló pontjaiul szolgálhattak. Az alkotmányos közfelfogás mind erősebben hódított tért és az 1222. évi aranybullában a törvénysértő királlyal szemben való fegyveres felkelés jogáig fokozódott. A szentkorona folyton emelkedő nemzeti tisztelet tárgya és hova-tovább az egész magyar államiság és alkotmányosság jelképe lesz; a szentkorona tana szerint az államhatalom a nemzeté, amely azonban azt a koronázás ténye által megosztja királyával. A szentkorona a magyar államiságnak misztikus megismerője és az alkotmányos királyság szimbóluma.

A magyar király hatalma tehát nem magánhatalom, nem is csupán az Isten kegyelméből származó kiváltság, hanem a nem-

zet által a királyra ruházott közhatalom, amely minden vonatkozásban a *törvények szabályozása alatt áll*, s amelyet a király csak a törvények korlátai között gyakorolhat (1790 : XII. tc.). A királynak fenntartott, rezervált felségjogai nincsenek, mert minden joga a nemzettől ered, azok alapja a törvény s a törvény ismét korlátozhatja azokat. A király a törvények szentesítésekor igéri, hogy a törvényt maga is megtartja, mások által is megtartatja; a király tehát maga is a törvények uralma alatt áll, törvények alól külön felhatalmazás nélkül kivételt nem tehet, felmentést igénybe nem vehet és másnak sem adhat.

Az államhatalom megosztottságából folyik, hogy a király annak *nem egyedüli* birtokosa. Nem birtokosa a törvényhozó hatalomnak, amelyet a nemzet képviseletével, az országgyűléssel oszt meg; az országgyűlés alkotja a törvényt és a király szentesíti. De nem birtokosa a végrehajtó hatalomnak sem, amelyben a nemzet a kormány parlamenti felelőssége útján, valamint az önkormányzat helyi szervei útján vesz részt; a közigazgatás királyi (kormányhatósági) szervei mellett párhuzamosan működnek a területi és érdekképviseleti alapon szervezett önkormányzati testületek: a vármegyék, városok, községek, kamarák, stb.

A királyi hatalom alkotmányos és törvényes gyakorlását első sorban az biztosítja, hogy a király a végrehajtó hatalmat csakis a magyar országgyűlésnek felelős magyar *minisztérium útján* gyakorolhatja (1848 : III. tc. 3. §.) és a végrehajtó hatalom gyakorlására más, törvényben nem rendszeresített közegeket ki nem küldhet. A parlamentáris kormányrendszerrel teljességgel összeegyeztethetetlen, hogy a végrehajtó hatalom egyes részeit akár csak átmenetileg is olyan közegek, pl. királyi biztosok gyakorolják, akikkel szemben az országgyűlés ellenőrzése nem érvényesülhet. A végrehajtó hatalmat nemzetközi viszonylatokban, tehát a külügyek terén is csak a minisztérium közreműködésével lehet gyakorolni; a király szövetségeket és más szerződéseket a külhatal-

makkal csak a felelős minisztérium útján köthet, vagyis sem személyesen a külügyminiszter közreműködése nélkül el nem járhat, sem külön megbizottakat ily célból a külügyminiszter hozzájárulása nélkül ki nem rendelhet.

A király tényeiért az országgyűléssel szemben a minisztérium felelős. Ezt a felelősséget a minisztérium a királyi kézirat *ellenjegyzése* által vállalja. A királynak minden rendelkezése és intézkedése ugyanis csak úgy érvényes, ha az illetékes miniszter ellenjegyzésével van ellátva. A miniszteri ellenjegyzés tehát érvényességi kellék, de nem olyan értelemben, mintha a döntés joga a minisztert illetné, hanem járulékos természetű tevékenység, amely a király tényének hitelességét igazolja s ezért a felelősséget vállalja. Az ellenjegyzés szüksége a fegyveres erőre vonatkozó államfői rendelkezésekre is kiterjed, mint azt az 1920 : I. tc. 13. §-a az addig fennállott kétségek eloszlatása céljából kifejezetten kijelenti; ez azonban a miniszteri indokolás szerint nem jelenti azt, hogy az ellenjegyzés kelléke kiterjed a királynak olyan tisztán katonai természetű rendelkezéseire és intézkedéseire, amelyeket a minisztérium hozzájárulásával és felelőssége mellett esetleg átvett fővezérlet parancsadási jogkörében tesz.

III. A *koronázás* az örökletes monarchiában az államfő (császár, király) felavatására szolgáló ünnepélyes cselekmény, amelynek lényege a koronának az új államfő fejére helyezése. A magyar alkotmány szerint a megválasztott, illetőleg örökös király magát a trónüresedéstől számított hat hónapon belül a szentkoronával megkoronáztatni köteles (1790:III. tc.). Annak kifejezéséül, hogy a királyi hatalom a nemzettől származik, és hogy a közhatalomban a nemzet is résztvesz, a koronázás az országgyűlés keretében megy végbe s a koronát a hagyományos ünnepségek között a koronázási templomban az ország prímása és a nádor (újabban az országgyűlés választottja) teszi a király fejére. Míg az új államfő a legtöbb monarchikus alkotmány szerint a

trónüresedés (halál, lemondás) pillanatában a teljes államfői hatalom birtokába lép és így a koronázásnak ez országokban csak hagyományos szertartási jellege van, addig nálunk az örökös király a királyi hatalom teljességét, nevezetesen a törvények szentesítésének és a kiváltságok adományozásának jogát csak a megkoronázás után gyakorolhatja; a koronázás tehát nem pusztaszertartás, hanem fontos jogalapító alkotmányos cselekmény. Magát a koronázást megelőzi a hitlevél kiadása és követi az eskü letétele.

A választott, majd az örökös király megkoronázását már az Árpádok idejétől tárgyalások előzték meg; e tárgyalások során az országgyűlés a koronázás feltételeit pontokba foglalta és a király elé terjesztette; a király ezt a *hitlevelet* ünnepélyes formában aláírta, az országgyűlés pedig az ország törvényei közé iktatta. A hitlevél így fontos alkotmánybiztosítékká vált és a koronázás közjogi jelentőségét rendkívül fokozta. A hitlevél szövege esetenként változott és folyton bővült; a hitlevélben többek között szó van az alkotmány megtartásáról, a szentkorona otthoni őrzéséről, a visszaszerzendő részek visszacsatolásáról, a szabad királyválasztási jognak a trónöröklésre jogosultak kihalása esetére való fenntartásáról, stb. A hitlevél kiadási kötelezettségét az 1687 : II. tc. állapította meg, az utolsó királyi hitlevél az 1917 : III. tc.-be van foglalva.

De nemcsak a koronázás történik az országgyűlés akaratából, hanem a trónról való lemondás is csak az országgyűlés hozzájárulásával érvényes (1867 : III. tc.).

Minthogy érvényes koronázás a nemzet közfelfogása szerint csak azzal a királyi koronával történhetik, amelyet az 1001. évben II. Szilveszter pápa Magyarország első királyának, Szent Istvánnak adományozott, ezt a királyi koronát a nemzet állandóan különös gonddal őrizte. A XV. század óta hozott törvények a *koronaőrzés* módját különféleképen szabályozták; az őrizetnek

mindmáig fennmaradt módja, hogy az országgyűlés a szentkorona őrzésére a király által valláskülönbségre tekintet nélkül kijelölt egyének közül két koronaőrt választ, akik az őrzésért felelősek. A koronaőrök választását mindig törvénybe iktatják. Az 1928 : XXV. tc. biztosítja a szentkorona őreinek összehangzatos együttműködését a miniszterelnökkel és kimondja, hogy a koronaőrök és a miniszterelnök között egyéb módon meg nem oldható ellentét esetében a szentkorona őrzésének kérdésében az országgyűlés hivatott határozni. E törvény kifejezésre juttatja a királyi hatalom gyakorlásának hiányában fokozottan érzett felelősséget a nagy közjogi jelentőségű ősi koronázó jelvények épségéért és kellő gondviseléséért.

A *koronázási jelvények* vagy drágaságok (*clenodia regni*) magán a szentkoronán felül a) a királyi pálca vagy jogar, b) az országalma, c) a koronázási palást, d) a koronázási kard; ide számíthatók továbbá régi harisnyák, saruk, kesztyűk, egy régi koronáláda és két kereszt. A koronázási jelvényeket az esztergomi székesegyházban őrzött keresztek kivételével a koronaőrök őrzik. Az őrzés Budapesten a királyi palotában az erre a célra szolgáló páncélkamrában történik; az őrtállást a koronaőrség teljesíti. A koronázási jelvényeknek a páncélkamrából való kivételét, a koronaőrző helyiségbe való belépést és a kulcstartás módját az 1928 : XXV. tc. részletesen szabályozza.

A király személye szent és sérthetetlen, felelősségre senki által nem vonható. Az „apostoli felség” cím illeti meg és különös tisztelet veszi körül.

A *királyi udvar* a királyi intézmény fényének emelésére, tekintélyének öregbítésére szolgáló berendezés, bizonyos személyek és dolgok kapcsolata. A királyi udvar személyi keretéhez tartoznak elsősorban a királyi család tagjai, akiket fenséges cím, fokozottabb büntetőjogi védelem, bizonyos közszolgáltatások alól való mentesség és bizonyos bírói és közigazgatási ügyekben különleges

hatóságnak (a főudvarnagyi bíróságnak) való alávetés kiváltsága illet meg; a királyi család azonban mint testület megszervezve nincs és semmiféle joghatóságot nem gyakorol. A királyi család tagjai közül különös tisztelet veszi körül a királynét, akit meg is szokás koronázni. Hogy a királynén kívül kik tartoznak a királyi családhoz, azt a Habsburg-család uralkodása alatt e családnak házi törvényei szabták meg; e törvények a házasság feltételül az egyenrangúságot és a családfő hozzájárulását kívánták meg. A királyi udvarhoz tartoznak továbbá a zászlósurak, akik egyes fontosabb közjogi aktusoknál (pl. miniszteri eskütételnél) közreműködnek. A királyi udvarhoz tartoznak végre az udvari méltóságok viselői (pl. udvari tanácsosok) és udvari tisztségek betöltői (pl. udvarnagyt). A királyi udvar székhelye Budapest.

Az *udvartartás* rendeltetése az uralkodói képességek kifejtésének biztosítása lévén: az állam e reá nagyfontosságú intézmény céljaira a saját vagyonából engedett át egyes javakat (koronajavak) megfelelő használatra és a saját jövedelmeiből bocsátotta a törvényben (legutóbb az 1904 : XXXIII. tc.-ben) megállapított szükséges összeget az évi költségvetések szerint az uralkodó rendelkezésére. Az udvartartás céljaira felhasznált javaknak és pénzeknek közjogi eredetéből és állandó jellegű rendeltetéséből következik, hogy azokkal egy király sem rendelkezhetik saját vagyonaként úgy, hogy megszüntesse az illető király életén túlmenő hivatásukat.

A *koronajavak* (bona Sacrae Coronae) az államjavaknak egy elkülönített csoportja; ezeknek is az állam a tulajdonosa, mint általában az államjavaknak, de jövedelmük nem az államszükségletek fedezésére szolgál, hanem a király és a királyi udvar használatára van rendelve és jövedelmük is az udvartartás céljait szolgálja. A koronajavak elidegenítése csak törvényhozási hozzájárulással történhetik. A koronajavaktól különbözik a király

és a királyi család magánvagyonára, amely felett a tulajdonos szabadon rendelkezik. A koronajavak állaga felett a felügyeletet a főudvarnagyi bíróság elnöke gyakorolja (1925:VIII. tc. 49. §.).

A *civillista* monarchikus államokban az uralkodó, továbbá családja és udvara költségeinek fedezésére az állami költségvetésbe évenként rendszeresen felvett összeg. Az elnevezés Angliából ered, ahol 1728 óta külön jegyzékben, az ú. n. civil listben állapították meg az udvartartás céljaira szolgáló jövedelmekből fedezendő kiadásokat. Franciaországban a XVIII. század végén, a többi európai államban a XIX. század első felében vált szokássá a kifejezés; nálunk 1848 óta szerepel. Az Ausztriával való közösség idejében a két állam egyenlő összeget (utoljára 11 millió koronát) állapított meg erre a célra.

A király mellé hivatal van szervezve, amely őt kormányzati és közigazgatási tevékenységében támogatja. Ez a hivatal a *kabinetiroda*, amely a királyhoz intézett felterjesztéseket és folyamodványokat belajstromozza, felszereli, a legfelsőbb elhatározás tervezetét — ha a minisztérium nem terjesztette volna fel — előkészíti, a király elé terjeszti, a legfelsőbb elhatározást kiadja és az illetékes hatósághoz eljuttatja. A kabinetiroda a király mellett a titkári teendőket (levelek fogalmazását, stb.) is végzi és a királyt utazásaiban kíséri, hogy az államfői teendők intézésének folytonossága ne szakadjon meg. A kabinetiroda összeállítja a kabinetiroda költségvetését, kezeli a király tiszteletdíját, a törvényben rendelkezésre bocsátott hitelt. A kabinetiroda kezeli a koronajavakat (Várpalota, Gödöllő, Galgamácsa, Visegrád). A kabinetiroda az Ausztriával való közösség megszűnése óta tisztán magyar állami intézmény, amelynek költségeit törvény állapítja meg. A kabinetirodát a miniszterekkel egy rangban lévő főnök vezeti.

A palotaőrség a királyi palota épületében az őrségi és rendőri funkciókat teljesíti. A király pecsétül a magyar állampecsétet használja.

IV. A királyi szék betöltésének módja 1687-ig az örökösödéssel vegyes választás volt; a nemzet a királyi szék megüresedése esetében az új királyt az elhalt király nemzetségéből az országgyűlésen választotta meg. Az 1687:II. tc. a nemzet királyválasztó jogát felfüggesztette és kimondotta, hogy a királyi hatalom az Ausztriai Ház (Habsburg-család) férfitagjai közt az első-szülöttség rendje szerint száll át. Az 1723:I. és II. tc.-be iktatott ú. n. pragmatika szankció a trónöröklési jogot az Ausztriai Ház három meghatározott leányágára, nevezetesen III. Károly, I. József és I. Lipót leszármazóira is kiterjesztette és egyúttal kimondotta az Ausztriával való feloszthatatlan és elválaszthatatlan együttbirtoklást.

A magyar királyi széket a pragmatika szankció alapján utoljára IV. Károly töltötte be (1917:II. tc.), nevezett azonban az államügyek vitelében való részvételtől lemondott; az 1920:I. tc. még csak a királyi hatalom gyakorlásának megszűnését állapította meg, az 1921:XLVII. tc. azonban már IV. Károly uralkodó jogait is megszünteknek nyilvánította és kimondta, hogy a pragmatika szankció és az Ausztriai Ház trónörökösödési jogát megállapító és szabályozó minden egyéb jogszabály hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt. Ilyen körülmények között a magyar királyi szék öröklésére nézve ma tulajdonképp nincsenek érvényes szabályok. A királysági ősi államforma változatlanul fennáll, de a királyi szék betöltése el van halasztva arra az időre, mikor a nemzet döntését idegen befolyástól menten hozhatja meg; ebben az időben a minisztérium lesz köteles a királyi szék betöltése iránt javaslatot előterjeszteni. A király nélküli királyság korszakában a királysággal kapcsolatban két kérdés tolu előtérbe: a) a volt királyi család jogi helyzete és b) a királykérdés megoldása.

A Habsburg-család tagjai az 1921:XLVII. tc. szerint elvesztették a királyi székre való örökösödési igényüket, azonban a

gyakorlat értelmében nem veszítették el tiszteleti előjogaikat és kiváltságos társadalmi helyzetüket. A felsőháznak ma is személyes jogon tagjai, a főudvarnagyi bíróság eljár ügyeikben, ugyanaz zárlatilag kezeli a család vagyonát; a gyakorlat szerint ma is fokozott büntetőjogi védelemben részesülnek. A magyar álláspont szerint ugyanis a törvényt megszorítólag kell értelmezni és a királykérdés végleges rendezéséig a kifejezetten el nem vett jogokat tiszteletben kell tartani. Ez az álláspont azonban természetesen a családnak csak azon tagjaira vonatkozik, akik a községi illetőség feltételeivel Magyarországon rendelkeztek és magyar állampolgárságukat megtartották; továbbá ez a kedvezmény nem terjedhet ki olyanokra, akiket e jogok a családi statutumok szerint sem illettek volna meg. Az örökös király elnevezés a mai állapotban természetesen nem használható, minthogy az mindig csak a trónöröklési rend alapján a királyi hatalomnak birtokába lépett, de még meg nem koronázott királyra volt használatos.

A királykérdés megoldására két irányzat jelentkezett a magyar közéletben. Az egyik a pragmatika szankcióban megállapított trónöröklési rend alapján áll; ezt az irányt értik ma közönségesen legitimizmus alatt. A másik irányzat szerint a pragmatika szankció az Ausztriával való viszony megszakadása folytán hatályát veszítette és a nemzet visszanyerte szabad királyválasztási jogát. Az 1921 : XLVII. tc. az utóbbi álláspontra helyezkedett, de az e tc. megalkotását megelőző események és különösen a szomszéd államok fenyegető fellépése kétséget hagynak abban a tekintetben, hogy az ú. n. detronizációs törvény valóban a nemzet szabad akaratnyilvánítását tartalmazza-e. A vonatkozó miniszteri indokolás legalább a javaslatot alkotmányunk alapelveivel ellentétesnek minősíti és az előterjesztés okául kizárólag a külső kényszert jelöli meg; viszont azonban a nemzetgyűlés a javaslatot a felszólaló képviselők egy részének okfejtése szerint részben belső meggyőződésből fogadta el.

Ami a pragmatika szankció és a detronizáló törvény érvényessége tekintetében kifejlődött irodalmi és politikai vitát illeti, e tekintetben a következőket tartjuk szükségesnek megjegyezni. A törvényhozás a pragmatika szankcióban megállapított trónöröklési rendet az 1900 : XXIV. tc.-ben a nemzet önálló rendelkezésének nyilvánította, kimondván, hogy „a trónöröklésnek az 1723 : I. és II. törvénycikkben foglalt szabályozása, úgy keletkezése, mint feltételeire és tartalmára teljesen önálló”; ennek következtében alig fogadható el az az okoskodás, amely szerint a pragmatika szankció pusztán az Ausztriától való elválással hatályát veszítette volna. Viszont helytelen lenne azt állítani, hogy az 1921 : XLVII. tc. az alkotásánál szerepet játszott kényszerhelyzet miatt érvénytelennek minősülne; a törvénymagyarázat ugyanis nem terjedhet ki a törvényhozás benső indokainak, a törvényhozó testület tagjaival szemben esetleg érvényesülő befolyásoknak a vizsgálatára. Ha a törvényhozás a törvényt nem tartja a nemzet igazi akaratának, azt bármikor hatályon kívül helyezheti.

Az kétségtelen, hogy a királykérdést csak alkotmányos úton, tehát törvénnyel kell megoldani s ez a törvény lesz hivatva majd a trónöröklési rend és más kapcsolatos kérdések szabályozására és ezzel kapcsolatban különösen a magyar királyság nemzeti és alkotmányos jellegének biztosítására.

22. A MAGYAR KIRÁLY HATÁSKÖRE

A királyi hatalom része a szentkorona hatalmának és a szentkorona tekintélye megkívánja, hogy a király ne csak látszathatalmat gyakoroljon, hanem az államéletben komoly hatásköre legyen; alkotmányunk e tekintetben csak azt kívánja meg, hogy a király alkotmányosan gyakorolja hatáskörét. Természetesen a király szerepe főleg az államélet zavarai idején lép előtérbe, ami-

kor a királyra hárul a válságok megoldásának, az államhatalom részei közt mutatkozó ellentétek kiegyenlítésének, a folytonosság fenntartásának a feladata. A királyi hatalomban foglalt jogosítványokat két csoportba oszthatjuk: a törvényhozás és a végrehajtás körüli jogokra; az utóbbiak közt ismét megkülönböztethetők a kormányzati és közigazgatási természetű jogosítványok.

I. A király a *törvényhozó* hatalom gyakorlásában a felsőházi tagok egy részének kinevezése mellett főleg az országgyűlés működési idejének szabályozása, továbbá a törvények megalkotásában való közreműködés által vesz részt.

a) Alkotmányunk értelmében a király hirdeti meg és hívja össze az országgyűlést; királyi meghívó levelet a törvényhatóságok közönségei és személy szerint a felsőház főrendi, kinevezett és hivatalból való tagjai kapnak. Az egybegyűlt országgyűlést ünnepélyes trónbeszéddel a király nyitja meg és működési idejének leteltével ő rekeszti be. Őt illeti az ülésszakok tartamának megállapítása, tehát az ülésszak megnyitásának és berekesztésének joga is. A királynak joga van végre az országgyűlést elnapolni és fel is oszlatni. E jogosítványok közül természetesen különösen az *elnapolás* és *feloszlatás* emelkedett jelentőségre, mint-hogy ezek segítségével az országgyűlés munkáját meg lehet akadályozni.

A király elnapolási és feloszlatási jogköre kifejezetten nincs korlátozva; feloszlatás esetében azonban a király köteles az új országgyűlést úgy összehívni, hogy az előbbinek feloszlatásától számított 3 hónapon belül összeülhessen. Azonfelül a király elnapolási és feloszlatási jogkörét már nem gyakorolhatja a költségvetési év oly előrehaladott szakában, amikor a zárszámadásnak és költségvetésnek az országgyűlés által való elfogadása kellő időben többé nem lehetséges (1848 : IV. tc. 3. és 6. §, 1867 : X. tc.). Minthogy pedig az országgyűlés összehívásától addig a napig, amelyre a király az országgyűlést összehívta, legalább 6 heti

időköznek kell lennie, amihez még hozzá kell számítani 4 napot a megnyitásig (1635 : LXXIX. tc.), továbbá az országgyűlés megalakulási idejét, meg lehet állapítani, hogy a király a költségvetési év utolsó 2 havában költségvetés hiányában már nem oszthatja fel az országgyűlést.

Külföldön az elnapolási és felosztatási jogkör általában nincs a költségvetés és zárszámadás országgyűlési tárgyalásával kapcsolatba hozva, minthogy az adómegajánlási és költségvetési jog sehol sem emelkedett oly nagy jelentőségre, mint nálunk; de a külföldön is keresték a nemzeti szuverénitás megóvása érdekében az uralkodói jogkör gyakorlásának alkotmányos korlátait. Így az államfő elnapolási jogköre egyrészt az elnapolás tartama (1—2 hó), másrészt megismétlése (évenként 1—2-szer) tekintetében van, illetőleg volt jóformán minden alkotmányos államban megszorítva. A felosztatás tekintetében pedig a legtöbb alkotmány kiköti, hogy a felosztatás után, vagy azzal egyidejűleg az új választások elrendeltessenek és az új országgyűlés meghatározott időn (40 nap — 5 hó) belül összeüljön. Egyes alkotmányok azonban az elnapolási, illetőleg felosztatási jogot nem is ismerik, vagy annak gyakorlását a szenátus hozzájárulásához kötik; továbbá több helyt korlátozva van az ismételt felosztatás. Kifejezett korlátozás híján is a parlamentarizmus szellemével alig egyeztethető össze, hogy az uralkodó a parlamenttel szemben ugyanabban a kérdésben ismételten a népre apelláljon; az államfő nem semmisítheti meg — mondja Concha — azoknak a vágyaknak, céloknak, szükségleteknek nyilatkozását, amelyek a törvényhozó szerv útján előtörnek, az ismételt felosztatások által pedig ily egyenes kényszer gyakoroltatnék.

A svájci alkotmány és egyes újabb köztársasági alkotmányok a nemzeti szuverénitást az országgyűléssel szemben a felosztatási jog helyett a népszavazás intézményének a rendszeresítésével akarták biztosítani; a népszavazás (referendum) ugyanis rövidesen és a

parlament működésének a megszakítása nélkül ad világos képet a nemzetnek meghatározott irányban való akaratáról. A népszavazás intézménye azonban nem teszi feleslegessé a feloszlatási jogot; ha az országgyűlés munkaképtelenné válik, vagy általában a nemzet közmeggyőződésétől eltérő irányba csap, továbbá az egész nemzetre döntő új fejlődés küszöbén pusztán a népszavazás segítségével nem lehet az országgyűlésben hiányzó erkölcsi erőt és tekintélyt pótolni.

Sem a magyar, sem a külföldi alkotmányok nem terjesztik ki az elnapolás és feloszlatás idején az államfő, illetőleg kormány jogkörét. Ezt az álláspontot helyeselni is lehet; ha sürgős törvényhozási tennivaló van, vagy mellőzni kell az országgyűlés felüggesztését vagy azt újra haladéktalanul működésbe kell helyezni. Legfeljebb az a megoldás fogadható el, hogy egyes országos bizottságok az országgyűlés együtt nem létében is folytassák működésüket.

Sem a magyar, sem a külföldi alkotmányok nem állapítják meg a törvényes következményeit annak, ha az államfő a fennálló tilalmak ellenére gyakorolja az elnapolás vagy feloszlatás jogát, vagy pedig az új országgyűlés összehívása iránt kellő időben nem intézkedik. A magyar alkotmány történetében vörös fonálként húzódik végig a sérelem, hogy a király a fennálló törvények ellenére sokszor éveken át nem tartott országgyűlést, — azonban hatályos biztosítékot a törvény be nem tartásának orvoslására általában nem tudtak szerezni. Hogy az országgyűlés bizonyos rendkívüli esetekben uralkodói összehívás nélküli is összehívható, arra a külföldi alkotmányok több példát adnak. Nálunk a nádor hívhatott össze országgyűlést király választása miatt (1485 : III. tc.), a király kiskorúsága idején (1485 : II. tc.), sőt sürgős esetekben a király távollétében is (1618 : LVI. tc.). Az 1608. évi k. e. III. tc. szerint, ha a király egy éven túl késlekednék a nádori szék betöltésével, annak eszközlése végett az ország-

bíró, illetve ennek nem léteben a tárnokmester kötelessége országgyűlést összehívni.

b) A királyt megilleti a *törvénykezdeményezés* joga; ezt a jogot ma a kormány útján gyakorolja, mégpedig oly módon, hogy a minisztérium törvényjavaslatait és a törvényjavaslatokra vonatkozó minden fontosabb módosító indítványát csak a király előzetes hozzájárulásával terjesztheti az országgyűlés elé. A királynak ezt a jogkörét nevezi a gyakorlat nem egészen helyesen *előzetes szentesítésnek*. Minthogy a király a kormány útján az országgyűlés tagjai által kezdeményezett törvényjavaslatok és módosítások tárgyalását és elfogadását is megakadályozhatja, és így a szentesítés megtagadására az alkotmányos gyakorlat értelmében általában nem kerül sor, a király jogkörének a súlya a törvényalkotásban inkább az előzetes szentesítés jogában van.

c) A király a törvények alkotásában a nemzettel egyenrangú tényező; közreműködése főleg azáltal van biztosítva, hogy az országgyűlés által elfogadott minden törvényszöveg királyi *szentesítés* alá tartozik. A király a szentesítést a törvényszöveghez záradék alakjában fűzi hozzá és e záradékban egyúttal azt is ígéri, hogy a törvényt mind maga megtartja, mind mások által megtartatja. Az országgyűlés határozatából az államot képviselő király hozzájárulásával lesz tehát valóban állami akarat; ez a hozzájárulás egyúttal a cselekvési szándékot is kifejezi a végrehajtó hatalom legfőbb szerve részéről. A szentesítés ezek szerint mély értelmű történelmi formaság, de a reá vonatkozó jog magában rejtja a szentesítés megtagadásának lehetőségét is; e lehetőség tekintetében azonban számos alkotmány írott vagy íratlan korlátot állított.

Angliában például már a XVII. században kialakulóban volt az a felfogás, amely a király szentesítésmegtagadási jogát kétségbe vonta. 1693-ban az országgyűlés „alázatosan” figyelmeztette a külföldi származású III. Vilmost, hogy Angliában „régí szokás”

szerint a mindkét ház által elfogadott törvénnyel szemben a király vétót többé nem gyakorolhat; III. Vilmos ezt a közlést nem vette ugyan figyelembe, de 1707 óta — amikor Anna királynő megtagadta hozzájárulását a skót katonai törvényhez — az angol királyok a vétójogot többé tényleg nem vették igénybe. A XIX. század közepéig úgy tekintették ezt a jogot, mint amely nyugszik, ezen időtől kezdve a közfelfogás határozottan elavultnak minősíti. Az 1905. évi norvég alkotmány szerint ha egy határozatot három rendes, különböző választásokból kikerült országgyűlés változatlanul fogad el, a határozat az országgyűlés berekesztésével a szentesítés elmaradása esetében is törvénnyé lesz. A köztársasági alkotmányok az államfőnek (elnöknek) nem szentesítési, hanem csak kihirdetési jogot adnak; ez a kihirdetési jog azonban több köztársaságban mégis megadja a lehetőséget, hogy az elnök az országgyűlés határozatát kihirdetés előtt újabb megfontolás végett visszaküldhesse az országgyűlésnek és így bizonyos korlátozott vétó-jogot foglal magában.

Hazánkban a király a törvényhozásra a kormány útján előzetesen ügyis befolyást gyakorolhat és a szentesítés tulajdonkép csak az előzetes hozzájárulásnak a nyílt kijelentése; ezért a szentesítés mellőzésére szükség nincs, a nemzet és király között kifejezett ellentét nem állhat elő. Ha ellentét mégis felmerülne, a megoldást csak oly értelmű szabályozásban kereshetjük, amilyen a kormányzóra nézve az 1937:XIX. tc.-ben foglaltatik.

II. Habár a király elvileg részben ma is „gyakorolja” a végrehajtó hatalmat, gyakorlatilag a király személyes közreműködése a végrehajtó hatalom gyakorlásában már igen szűk térre szorult. A végrehajtó hatalom feladatait az államban a szerveknek egész sora látja el és ezeknek a szerveknek működése önálló hatósági jelleget nyert; így a királyt a valóságban csak a legfőbb „irányítás” illeti meg abból a célból, hogy a törvényhozó hatalommal való összhangot biztosítsa. A király általános irányító (kormány-

zati) tevékenysége a kormány kinevezésében és elbocsátásában, hivatalszervezésben, hivataladományozásban, rendeletek kibocsátásában és az általános felügyelet gyakorlásában nyilvánul.

a) A király a végrehajtó szervezetek működésében a törvények uralmát az által biztosítja, hogy a törvényhozó testületnek felelős minisztériumot állít a végrehajtó hatalom élére. Habár a minisztérium összealkotására nézve az országgyűlés többségének döntő befolyása van, a miniszterelnök személye kiválasztásánál a király bizalma mégis jelentős, sőt új képviselőválasztás elrendelésével egyidejűleg a parlamenti többségen kívül is alakítható kormány. A király azonkívül a bizalmát veszített minisztériumot bármikor elbocsáthatja.

b) A törvények korlátai között bizonyos esetekben a szervezés joga a királyt is megilleti, illetve a minisztériumnak vonatkozó rendelkezéseit legfelsőbb elhatározás alá kell terjeszteni. Így pl. legfelsőbb elhatározás alá szokás terjeszteni egyetemeknek és főiskoláknak, különféle tanácsoknak, törvényelőkészítő bizottságoknak, stb. szervezési szabályzatát.

c) A király nevezi ki az állami főméltóságokat (például zászlós-urakat), a bírákat és ügyészeket, a főiskolai tanárokat, a magasabb állami intézetek és középiskolák igazgatóit és általában a VI. fizetési osztályú és ennél magasabb rangú állami tisztviselőket.

d) A koronás királyt a törvények korlátai között a rendeletalkotás joga is megilleti. Királyi rendeletek decretum alakjában jelennek meg, például a közkegyelemre, rendjelek és kitüntetések alapítására, stb. vonatkozó legfelsőbb elhatározások. Van eset, mikor a miniszteri rendelet a király elhatározása alapján adatik ki (rescriptum) arra való tekintettel, hogy régebben a kérdést királyi rendelet szabályozta és így a módosításhoz is ki kell kérni az ő elhatározását.

Nem illeti meg a királyt a szükségrendeleti jog oly értelemben, ahogyan azt egyes alkotmányok az államfőnek az államélet rend-

kívüli zavarai esetére biztosítják és amely a törvénytől eltérő rendeletek kibocsátásban áll; a mi alkotmányunk ezt a kérdést a kormány kivételes hatalmának formájában oldotta meg és ez a megoldás annyiban célszerűbb is, hogy a király személyét nem vonja be a politikai élet ellentéteibe.

e) Végre a királyt illeti az általános ellenőrzés és felügyelet joga a végrehajtó hatalom egész területére. Törvényeink értelmében minden állampolgárnak megvan az a joga, hogy ügyének megvizsgálását akár kihallgatáson, akár folyamodvány útján közvetlenül a királytól kérelmezze és a király az ilyen elébe terjesztett ügyeket köteles megvizsgálni (1548 : XXXIX. tc.). A folyamodványok elintézése háromféle: a nagy kézjeggyel (azaz a király nevének kezdőbetűjével) leküldött kérvényeket a miniszter behatárolt megvizsgálni és minden esetben előterjesztést vagy a tett intézkedésről jelentést tenni köteles; a kis kézjeggyel (azaz az „Imperatore et Rege” jelzéssel) ellátott kérvények tárgyát szintén meg kell vizsgálni, de az intézkedésről jelentést csak szükség esetében kell tenni; a kézjeggyel el nem látott kérvények elintézése a fennálló szabályok szerint történik. Kedvező elintéztést még a nagy kézjegy alkalmazása sem biztosít, a hatóság minden esetben csakis a törvények alapján járhat el; azonkívül a király a miniszter vagy más hatóság törvényes hatáskörébe utalt ügyet a saját elintézése alá nem vonhat és az elintézésre utasítást nem adhat.

III. A király azonban nemcsak általános irányítást (kormányzati tevékenységet) gyakorol a végrehajtó hatalom egész területén, hanem amellet az ügyek meghatározott csoportjai személyes elhatározása és intézkedése alá tartoznak. Ennek oka részben az, hogy bizonyos ügyek intézése régi hagyományok alapján szorosan a király személyéhez kapcsolódott, részben pedig, hogy a végrehajtó hatalom némely fontosabb cselekményéhez az összhang biztosítása érdekében célszerűnek mutatkozott a király legfelsőbb

hozzájárulását fenntartani. A legfelsőbb elhatározás alá tartozó ügyekben a miniszterek csak előterjesztést készítenek és azt minisztertanácsi tárgyalás után a kabinetirodába juttatják döntés kieszközlése és legfelsőbb aláírás végett.

a) A király mint *legfőbb hadúr* a magyar állam fegyveres erejére: a m. kir. honvédségre nézve gyakorolja a legfőbb vezérlet és vezénylet, továbbá a belső szervezés jogait. A vezérlet a haderő személyes vezetésére és a haderő tisztjeinek kinevezésére vonatkozó jogkör, a vezénylet (commando) a haderő kiképzésének, fegyelmezésének, működésének irányítására, a szolgálati és gyakorlati szabályok megállapítására vonatkozó jogot és végül a szervezés a hadsereg belső szervezetének és tagozódásának szabályozási jogát jelenti. Alkotmányunk értelmében ugyancsak a király jogai közé tartozik a hadüzenet, a mozgósítás és a békekötés. A magyar király hadügyi felségjogait fenntartotta az 1867 : XII. tc. 11. §-a, és nem érintette az új honvédelmi törvény sem (1939 : II. tc.).

b) A király képviseli az államot *nemzetközi viszonylatokban*, követeket küldhet és fogadhat, a külhatalmakkal szövetségeket és egyéb szerződéseket köthet, a törvényhozás tárgyait érintő szerződésekhez azonban az országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges és azokat becikkelyezés végett az országgyűlés elé kell terjeszteni.

c) *Főkegyuraság* (ius supremae patronatus) a magyar királyt apostoli minősége, évszázados hagyományok és a katolikus egyház hozzájárulása alapján megillető különleges jogkör. A főkegyúri jog tartalmát fentebb (17. fejezet) már ismertettük.

d) A királyt illeti meg a *nemességadományozás* joga. E jogkörbe tartozik magának a nemességnek adományozásán felül a nemesség fokának emelése, azaz főrendi cím adományozása, nemesi előnévnek, nemesi címernek adományozása, nemesi névnek megállapítása és megváltoztatása, nemességátruházás engedélyezése

örökbefogadás esetén, a kétségessé vált nemesség elismerése. A királyt illeti meg a nemességen felül hivatali és más *címeknek*, rendjeleknek, valamint egyéb *kitüntetéseknek* alapítása és adományozása. Adományozhatók elsősorban hivatali állások címei (miniszteri tanácsos, stb.); az ilyen címadományozás rendszerint alacsonyabb rangú állást betöltő személyek részére történik, sem fizetést, sem rangot nem biztosít; a címet akkor is a király adományozza, ha a címmel jelzett állásra való kinevezés alacsonyabb hatóság, pl. a miniszter joga (pl. miniszteri titkár). Adományozhatók azonban egyéb címek is; a király főleg a királyi udvarral kapcsolatos címeket adományozott. Az *érdemrend* vagy rendjel láthatólag viselhető kitüntetés. Vannak polgári és katonai érdemrendek; némely érdemrendet csak belföldieknek, a legtöbbet mind magyar, mind külföldi állampolgárnak lehet adományozni.

e) A *kegyelmezés* a király igazságügyi jogai közé tartozik. A király legfőbb bírói hatalmának maradványa, amelyet különös méltánylást érdemlő rendkívüli esetekben, gyakran a társadalmi béke előmozdítása érdekében gyakorol. Van egyéni kegyelem, amely egyes személynek szól és közkegyelem (amnesztia), amely az esetek meghatározott csoportjára vonatkozik. A kegyelmezés állhat pertörlésben, amely a büntető vagy fegyelmi eljárás megindítását, illetőleg folytatását akadályozza és állhat a már kiszabott büntetés (halál, szabadságvesztés, pénzbüntetés) elengedésében vagy enyhítésében. A kegyelmezés nem terjedhet ki az ítélethez fűzött egyéb következmények (pl. hivatalvesztés, elkobzás, stb.) megszüntetésére, a költségek és a kártérítés elengedésére. Halálbüntetést csak akkor lehet végrehajtani, ha a király a kegyelmezés jogával nem kíván élni. Egyénileg kegyelmet a király a vád alá helyezett minisztereknek nem adhat (1848 : III. tc. 7. és 35. §.).

A király *felmentést* (dispenzáció) adhat bizonyos törvényes

kellékek alól. Így pl. elengedhet a közhivatali alkalmazáshoz vagy a nyugdíjazáshoz előírt bizonyos feltételeket (képesítés, kor, szolgálati idő, stb.), felmentést adhat a bírák és ügyészek együttalkalmazását kizáró okok alól, meghatározott házassági akadályok alól (1894:XXXI. tc. 11., 20., 23. és 45. §), elengedheti a méltóságok, rendjelek és címek adományozásánál megállapított díjakat, kegydíjakat engedélyezhet (1912:LXV. tc. 121. §), törvénytelen gyermekeket törvényesíthet stb.

Alkotmányunkban nincs oly jogszabály, amely bármely törvényes akadály alól való felmentésre a királynak általában kifejezetten jogot biztosítana; sőt törvényeink ezt a jogot esetenként külön adják meg. De alkotmányunk szelleme is kizárja az általános felmentési jogkört; ha ugyanis a király külön felhatalmazás nélkül minden törvényes akadályt elháríthatna, akkor a törvények betartására vonatkozó ígélet és kötelezettség gyakorlatilag könnyen lenne kijátszható, mert a jogszabálytól való eltérés az esetek nagy részében mint a felmentési jog nyilvánulása jelentkezne. Országgyűléseink állandóan felszólaltak például idegen állampolgároknak magyar köztisztviségekre való alkalmazása ellen, vagyis a közalkalmazottak magyar állampolgárságát oly követelménynek tekintették, amely alól nem adható felmentés; a házassági akadályok egy része alól szintén egyáltalán nem adható felmentés. Az a körülmény, hogy egyes törvényeink a felmentési jog gyakorlását csak bizonyos korlátok között és a közérdek által indokolt esetekben adják meg, szintén arra mutat, hogy alkotmányunk szerint a dispenzációs jogkör nem illeti meg a királyt általában, hanem külön felhatalmazásra van szükség és a felhatalmazás korlátai betartandók; az 1883 :I. tc. 31. §-a például csak az alaki képzettség elengedésére és erre is csak az esetben ad felhatalmazást, ha ezt a szakirodalom terén vagy gyakorlati téren való kitűnés, tehát közérdek indokolja.

23. A NÁDORI INTÉZMÉNY

Minden alkotmány tökéletességéhez tartozik, hogy az *államfő helyettesítésének* mikéntjére rendelkezést tartalmazzon; az alkotmánynak az az egyik biztosítéka, hogy az államfői hatalom gyakorlásának folytonossága soha ne szakadhasson meg és mindig rendelkezésre álljon olyan szerv, amely az államfői hatalom gyakorlásában esetleg támadt ürt azonnal betöltheti. Az államfő személyének változásával kapcsolatban felmerülő időközöket ugyan célszerű berendezésekkel el lehet kerülni; így monarchiában a trónöröklési rend megállapításával, köztársaságokban az utódnak az előző államfő működési ideje alatt való megválasztásával. Azonban ennek ellenére még mindig sok olyan rendkívüli eset merülhet fel, amikor az államfő helyettesítésére szükség van. Így monarchiákban az uralkodó kiskorúsága, a trónörökös bizonytalan volta (méhmagzat), a trónörökös hiánya (magszakadás) szerepelhetnek ilyen rendkívüli okok gyanánt; de bármely államforma mellett okot adhat a helyettesítésre az államfő tartósabb és súlyos betegsége, az országból való huzamosabb távolléte, esetleg más akadályoztatása (pl. ellenséges fogság); az is megszakadást okozhat az államfői hatalom gyakorlásának folytonosságában, hogy az új államfő tisztét az alkotmány értelmében csak az eskütétel, illetőleg a koronázás után veheti át.

Akármilyen ritkán és akármilyen rövid időtartammal merüljenek is fel az államfő helyettesítésére kényszerítő esetek, célszerűnek látszik a megoldásról *intézményszerűen* előre gondoskodni, azaz az alkotmányba rendelkezést felvenni arra vonatkozólag, hogy a hiányzó vagy akadályozott államfő helyett ilyen esetekben ki (mely személy vagy mely testület) gyakorolja az államfői jogokat. Ha ugyanis ez előre meghatározva nincs és a helyettesítő intézményt (állást vagy tanácsot) csak a helyettesítés szükség-

gessé válása után szervezik meg, ez jelentékeny késedelmet és az államéletben komoly zavarokat okozhat.

Tehát legalább is az kívánatos, hogy az államfő helyettesítésének módja előre szabályozva legyen és legfeljebb a személy, illetőleg személyek kiválasztása maradjon a helyettesítés szükségességének felmerülte idejére; ilyenkor is azonban biztosítani kell, hogy ez a kiválasztás *gyorsan* és *símán* bonyolódhassék le és így az államfői hatalom gyakorlásában hosszabb megszakítás ne állhasson elő. Még célszerűbb természetesen, ha a helyettesítő személy vagy testület előre ki van jelölve, vagy a helyettesítés tiszte olyan álláshoz vagy tanácshoz van kötve, amely állandóan rendelkezésre áll.

Mindenképen biztosítani kell természetesen, hogy a helyettes a tisztre valóban *alkalmas* legyen. Ebből a szempontból valamely testület (kormányzótanács, államtanács, minisztertanács, stb.) működése ellen a testületi vezetés nehézkességére és határozatlanságára tekintettel joggal lehet aggályokat felhozni; de ép úgy kifogásolni lehet, ha a helyettesítés joga az államfőnek az alkotmányban előre meghatározott valamely rokonát (anyját, hitvesét, örökösét, stb.) illeti, még pedig tekintet nélkül alkalmasságára és a nemzet bizalmára. Hosszabb helyettesítésre nem kívánatos az országgyűlés vagy a kormány elnökét megjelölni, minthogy ez a rendszer az államhatalmak egymáshoz való rendes viszonyát zavarja, egyensúlyát kockáztatja és az ellentétek megoldását megnehezíti.

A *külföldi alkotmányok* az említett szempontokat általában nem vették eléggé figyelembe és az államfő helyettesítésére a legkülönfélébb természetű megoldásokat tartalmazzák. Lényeges az eltérés elsősorban a monarchikus és a köztársasági alkotmányok rendszere között.

Vannak monarchikus alkotmányok, amelyek alkotmányos biztosítékot látnak abban, hogy az államfői hatalmat ne egy személy,

hanem több tagból álló testület (kormányzótanács) gyakorolja, viszont vannak olyanok, amelyek szerint az államfői hatalom gyakorlása egy személyt illet. Vannak alkotmányok, amelyek bizonyos esetekre előre kötelezőleg megállapítják, hogy a kormányzás a nagykorú trónörököst, az anyakirálynőt, az uralkodó hitvesét, a legközelebbi nagykorú férfirokont, sőt pl. az államtanácsot illeti, míg egyéb alkotmányok szerint a kormányzó személyét esetről-esetre kell kijelölni. Egyes alkotmányok a kormányzó előzetes kijelölésére jogot vagy befolyást biztosítanak az államfőnek, míg egyébként az országgyűlés a kormányzó választásánál általában legfeljebb bizonyos általános kellékek figyelembe vételéhez van kötve. A kormányzó majdnem minden alkotmány szerint csak az eskü letétele után veheti át az államfői hatalom gyakorlását; eddig az időpontig az államfői hatalom ideiglenesen rendszert vagy a minisztertanácsot vagy az államtanácsot illeti, amely a kormányzó választása iránt szükséges lépéseket is megteszi, az országgyűlést egybehívja. Némely alkotmány szerint a kormányzó feltétlenül a kiskorú király gyámja is, más alkotmányok szerint a két tisztt semmi esetre sem egyesülhet egy személyben, végre vannak olyan államok, ahol a két tiszt találkozása esetleges.

Az európai monarchikus államok közül egyedül Anglia volt az, amely a király helyettesítésének (kormányzóságnak) intézményét általános érvényű szabályokkal általában nem rendezte, hanem szándékosan fenntartotta az országgyűlés részére a jogot, hogy minden felmerült esetben alkalmi rendelkezést tegyen; egyedül a trónörökösnek a király halálakor az országból való távolléte esete szervez egy 1837. évi törvény az ország nagyaiból kormányzótanácsot, egyéb esetekben pedig az országgyűlés mindig külön törvénnyel szabályozta a helyettesítést.

A köztársasági alkotmányok egy része ismeri az alelnöki állást, amelyet az elnöki tiszttel egyszerre töltenek be, amelynek viselője

azonban csak az elnök akadályoztatása esetében jut hatáskörhöz és ez a hatáskör legfeljebb az elnöki tiszttartamának hátralevő idejére szól. Finnországban a helyettesítés joga ideiglenesen a miniszterelnököt illeti, de halál vagy hosszabb akadályoztatás esetében új elnököt választanak.

Magyarországon a király helyettesítése kezdettől fogva a *nádori intézménnyel* jutott kapcsolatba annak folytán, hogy a királyi hatalomban foglalt egyes jogokat, különösen a bíraskodást a király helyett annak egyéb elfoglaltsága miatt hova-tovább különben is a nádor, mint az ország első tisztviselője gyakorolta. Csak természetes volt, hogy aki a királyt hatalma gyakorlásában kezdetben megbízásból, később önálló joggal állandóan helyettesítette, az volt hivatva a királyi hatalom önálló betöltésére olyan rendkívüli viszonyok között is, amikorra külföldi alkotmányok külön kormányzó állítását tartották szükségesnek. Egész a XV. századig azonban nem igen került sor a nádor ilyen kormányzói működésére. A szabad királyválasztás útján rendszerint a királyi hatalom személyes gyakorlására képes uralkodók jutottak az állam élére és azoknak egész Zsigmondig nem kellett a királyi hatalom gyakorlását más országok uralkodói gondjaival megosztani. A trónöröklési rend fokozatos kialakulása és különösen királyainknak az országtól mind gyakrabban való távolléte azonban nálunk is a király helyettesítésének intézményszerű szabályozására vezettek az 1485. évi nagyfontosságú ú. n. nádori cikkekben.

Az 1485. évi nádori cikkek kimerítően szabályozzák a nádor királyi helyettesi és helytartói működésének eseteit. Nevezetesen 1. *kiskorúság* esetében ő a király gyámja, aki országgyűlést is hirdethet és akinek az ország lakói ép úgy tartoznak engedelmeskedni, mint magának a királynak; 2. *magszakadás* esetében az új király megválasztásáig a nádor hívja össze az országgyűlést és neki időközben az ország lakói engedelmeskedni tartoznak;

3. ha a király annyira *együgyű* vagy *hanyag* volna, hogy a külföldi követeket ki nem hallgatná vagy nekik nem felelne, a király helyett e ténykedéseket a nádor teszi meg; 4. a királynak az országból való *távolléte* esetében a nádor a király helytartója, aki a mellé rendelt tanáccsal együtt a király személyének fenntartott egyes jogok (kegyelmezés, birtokadományozás) kivételével a királyi hatalomban foglalt jogokat általában gyakorolja. Mint-hogy ugyancsak a nádori cikkek a nádornak mint az ország első bírójának, a haderő főkapitányának és az alkotmány őrének a király személyes kormányzása idejére is szinte páratlan jelentőségű közjogi helyzetet biztosítanak: méltán mondhatni, hogy a nádor-ság ebben az időben már alkotmányunk egyik alapvető intézménye volt. E nagy fontosságra való tekintettel a nádori tisztt az 1439:II. tc. óta csak az országgyűlés hozzájárulásával volt betölthető, az 1608. évi koronázás előtti III. tc. szerint pedig a nádort a király által kijelölt magyarok közül az országgyűlés választja.

A nádornak királyhelyettesítő jogköre azonban aránylag rövid ideig tudott érvényesülni (II. Ulászló és II. Lajos távolléte alatt). A Habsburgoknak természetesen nem volt ínyükre ezen fontos alkotmánybiztosítékunk s azért a nádori méltóságot egyszerűen betöltetlenül hagyták, helyettesítésük iránt pedig másképp intézkedtek. A nemzet azonban ragaszkodott a régi joghoz és a nádori tisztt záros határidő alatt feltétlen való betöltését ismételten előírta (1608. évi k. e. III. tc., stb.) és a nádor részére a királyhelyettesítési jogkör fenntartását kifejezetten is kikötötte (1608. évi k. e. XVIII. tc. stb); e szabály alól törvény csak egy ízben engedett a nádor jogai fenntartása mellett Mária Terézia férje javára kivételt (1741 : IV. tc.).

Az 1848 : III. tc. 2. §-a újra kimondja, hogy a királynak az országtól való távollétében a végrehajtó hatalmat a törvény korlátai között a nádor gyakorolja. E törvény alapján István nádor

1848-ban tényleg végzett oly teendőket, amelyeket alkotmányunk értelmében különben csak a király végezhet.

Az 1867:II. tc. a nádori tisztre nézve két rendelkezést tartalmaz. Elsősorban megszünteti a nádornak azt a hatáskörét, hogy ő a királynak az országtól való távolléte esetén a helytartója; e tc. szerint a király a végrehajtó hatalmat a magyar minisztérium útján távollét esetében is személyesen gyakorolja. Másodszor ez a tc. a nádorválasztást elhalasztja mindaddig, míg törvény nem szabályozza a nádor hatáskörét a felelős kormányzat elveivel megegyezően. Az 1867 : VII. tc. tehát a nádor egyéb hatásköre mellett érvényben tartja a király távollétének esetét kivéve minden más esetben (kiskorúság, betegség, magszakadás) a nádor királyhelyettesítő hatáskörét is. Minthogy a felelős kormányzat elvei a nádornak csakis a király személyes kormányzása idején való működésére lehetnek befolyással: a nádor királyhelyettesítő jogköre a magyar alkotmánynak ma is fennálló fontos intézménye, amelynek gyakorlati érvényesülését csakis a nádorválasztás ideiglenes törvényi elhalasztása akadályozza.

Minthogy a törvényhozás a nádor hatáskörének a felelős kormányzat elveivel megegyező új szabályozásával mindezideig késett és így nádorválasztásra nem került sor: az utolsó félszázad alatt nem tudott működni alkotmányunk azon fontos szerve, amely meghatározott esetekben alkotmányunk ma is érvényben levő szabályai értelmében hivatva van a királyt a királyi hatalom gyakorlásában helyettesíteni. Ezzel alkotmányos életünkben kétségtelen hiány állott be, amely hiánynak következményei akkor érezhetők, ha a király mégsem tudja személyesen gyakorolni a királyi hatalmat (kiskorú vagy elmebeteg). Alkotmányos életünk ezen hiányosságával volt összefüggésben az is, hogy az 1918/19. évi alkotmányválságból a kibontakozás alkotmányunk rendes szabályai értelmében nem volt lehetséges és a kormányzó ideiglenes kisegítő intézményéhez kellett nyulnunk, hogy a királyi

hatalomban foglalt jogok gyakorlását átmenetileg valamiképen biztosítsuk. Ugyancsak a nádori intézmény felfüggesztése tette szükségessé a kormányzóság tartamára 1942-ben a kormányzó-helyettesi tisztt megszervezését is. Hogy alkotmányos életünk ezen hiányát minél előbb orvosolni kell, az kétségtelen.

Mindaddig, amíg az 1867 : XII. tc. alapjául szolgáló együttes és elválaszthatatlan együttbirtoklás az osztrák örökös tartományokkal hatályban volt, a király helyettesítéséről az 1485. évi törvények értelmében való gondoskodás kétségtelenül nehézségekbe ütközött. Ausztriában ugyanis a Habsburg-család házi törvényei értelmében a kiskorú császár gyámja és egyúttal a régens is a legközelebbi nagykorú örökös főherceg volt, és így előállhatott volna az a visszás helyzet, hogy a kiskorú vagy elmebeteg uralkodó helyett a két államban esetleg más-más személy gyakorolja az államfői hatalmat. Az Ausztriával való közös és feloszthatlan együttbirtoklásnak az 1920 : I. tc. által is megállapított megszüntése azonban a királyhelyettesítés tekintetében fennállott nehézségeket és a pragmatika szankcióból folyó kényszerhelyzetet is megszüntette úgy, hogy ma nincs semmi akadálya annak, hogy a királyhelyettesítés tekintetében ismét alkalmazásba lépjenek alkotmányunknak ősi szabályai.

Az előre meghatározott személyhez kötött kormányzóság előnye, hogy bármely pillanatban minden külön rendelkezés és így minden idővesztés nélkül érvényesülhet; hátránya viszont, hogy a nemzet bizalmával nem számol s nem mindig a legalkalmasabb személyt juttatja az államfői hatalom gyakorlásához. Az *alkalmi rendelkezés* előnye az adott viszonyok mérlegelésének és legmegfelelőbb személy kiválasztásának lehetősége; viszont ez a megoldás pártoskodásokra, huza-vonára adhat alkalmat és külön rendelkezést tesz szükségessé az államfői hatalom gyakorlására nézve a kormányzó megválasztásáig és hivatalba léptéig terjedő

átmeneti időre vonatkozólag. A nádor a nemzet által választott, a nemzet bizalmával és nagy közjogi tekintéllyel rendelkező, az államfői hatalom gyakorlására mindenkor különösképen alkalmas személy, aki emellett állandóan rendelkezésre áll és így a királyi hatalom gyakorlását bármikor minden külön rendelkezés és közbeeső átmeneti állapot szüksége nélkül azonnal átveheti. Az alkalmi rendelkezés esetleg a nép múltó szeszélyét juttatja kifejezésre, vagy idegen befolyás alól nem térhet ki, míg a nádorság kizárólag a nemzetben működő történeti erők képviselője és így a nemzet megfelelő vezetésének legbiztosabb záloga.

A nádor királyhelyettesítő hatalmának alkalmazásba vétele ellen csak azt lehet felhozni, hogy a nádori intézmény a minisztériális rendszerrel még mindig nincs összhangba hozva és így a nádor a király személyes kormányzása idején teljesen fölösleges szerv és üres történeti cím lenne minden hatalom és hatáskör nélkül, ami ez intézmény fényes múltjával szemben kétségtelenül visszásan hatna.

Ezzel szemben azonban legyen szabad elsősorban hivatkozni arra, hogy a nádor királyhelyettesítő hatásköre megfelelő szabályozás mellett nem csupán rendkívüli alkalmakkor nagyobb időközökben érvényesülne, hanem — hacsak a trónörökös már az előző király uralkodása alatt meg nem volt koronázva — minden trónváltáskor előtérbe léphetne. Az új király ugyanis csak a megkoronázással lép a teljes királyi hatalom birtokába és így a koronázásig és az eskütételig terjedő átmeneti időben az országgyűlés által választott és már esküt tett nádornak az államfői hatalomban való közreműködését akadály nélkül lehetne biztosítani. A nádor e szerepe rendes körülmények között, ha t. i. a trón örököse kétségtelen, nagykorú és uralkodásra képes, nem tartana hosszabb ideig, mert a koronázásnak legfeljebb egy félév alatt meg kell történnie; ha ellenben nincs trónörökös (magsza-

adás), a trónörökös személye bizonytalan (pl. méhmagzat van), ha a trónörökös kiskorú, elmebeteg, távol van, vagy a hatalom átvételében akadályozva van (pl. hadifogság), végre ha magát nem akarja megkoronáztatni: mind ez esetekben a nádor államfői hatalma hosszabb ideig eltarthat (míg a nemzet királyt választ, a méhmagzat megszületik, a trónörökös nagykorú lesz, az országba visszatér stb.) s végtére mindig az új király megkoronázásával vagy a nemzet más módon való rendelkezésével ér véget.

Azonfelül a nádor királyhelyettesítő hatásköre érvényesülne a koronázástól a király haláláig vagy lemondásáig terjedő időben is minden olyan esetben, mikor a király a hatalom személyes gyakorlásában akadályozva van (kiskorú, beteg, távollevő, hadifogoly, stb.). Csak a nádor által helyettesíttethetné magát a király, ha bármely államfői teendőt (pl. országgyűlés megnyitása stb.) nem tudná vagy nem kívánná személyesen elvégezni. Végre a nádor végezhetné el a király helyett az államfői teendőt kivételesen akkor is, ha a király alkotmányos kötelességét teljesíteni elmulasztja, amire az országgyűlés összehívása tekintében régebbi törvények példát adnak.

Minthogy a nádor választásának körülményei folytán mind a nemzet, mind a király bizalmát bírja, a 6. nádori cikk szerint ezután is közreműködhetne a nádor a nemzet és a király közti viszályok békés megoldásában olyankor, ha a minisztériumnak ez nem sikerülne, vagy nem is tudna alkotmányos minisztérium alakulni. A nádornak a koronázásban való hagyományos közreműködése a királyi hatalom nemzeti eredetét jelképezné ezután is. Végre a nádor a felsőház vezetésében is állása hagyományaihoz illő és magas méltóságának megfelelő foglalkozást találna, vagyis normális időkben sem lenne pusztán történeti cím hivatás nélkül.

24. A KORMÁNYZÓI INTÉZMÉNY

I. A magyar alkotmány értelmében a királyi hatalomban foglalt jogok gyakorlására olyankor, amikor a királyi szék betöltetlen, vagy a királyt működésében távollét akadályozza, tulajdonkép a nádor hivatott. A nádori intézménynek felhasználása a király helyettesítésére 1920-ban a következő okokból maradt el: a) a nádor választása törvényszerűen csak királyi kijelölés alapján történhetett volna; b) az 1867: VII. t.-c. a nádor hatásköréből épp a király távolléte esetében való helyettesítést zárta ki, tehát az akkori helyzetben leginkább szükséges jogkört; c) a nádor hatásköre egyébként jó részben elavult és így korszerű új szabályozást igényelt volna, ilyen állandó jellegű átszervezés azonban az akkori átmeneti célra nem mutatkozott indokoltnak.

Fölmerült az a terv is, hogy az államfői teendők ellátásáról ideiglenesen államtanács vagy kormányzótanács rendelése által történjék gondoskodás. Kormányzótanácsot rendelt a nemzet az államfői teendők ellátására 1401-ben, amikor a rendek Zsigmond királyt megfosztották a trónjától, továbbá 1445-ben, amikor I. Ulászló a várnai csatában eltűnt; a kormányzótanácsot mind a két esetben az ország zászlós uraiból alakították meg. A kormányzótanács intézményével találkozunk egyes külföldi alkotmányokban is. Nem lehet azonban kétséges, hogy az állami főhatalomban foglalt jogoknak testület által való ellátása nem tudja az egységes vezetést az állami életben olyan mértékben biztosítani, amilyen mértékben az különösen válságos időkben szükséges.

Nem felelt volna meg az Erdélyben hosszú időn át alkalmazott *fejedelemség* felújítása sem, minthogy a fejedelemség külön államforma és állandó intézmény, amelynek rendszeresítése a királyság megszűntét jelentette volna.

A törvényhozás így legindokoltabbnak találta kormányzó választásának elrendelését; legindokoltabbnak találta pedig annál

inkább, mert a nemzet történelmünk folyamán hasonló rendkívüli helyzetekben már ismételten választotta ezt a megoldást. Kormányzó által történt nevezetesen gondoskodás a királyi teendők ellátásáról II. Géza és IV. László kiskorúsága idején, II. Endrének és Zsigmondnak az országból való távolléte alatt, a várnai csata után 1446-ban, végre az 1707. és 1849. trónfosztások alkalmával.

E felsorolás szerint a nemzet a legkülönbélebb alkalmakkor vette igénybe a kormányzóságot és a kormányzói hatáskör is különféleképen volt megállapítva. Külön csoportba tartoznak azok a kormányzók (régensek), akiket a király az országból való távollét tartamára helytartóul állított s akiknek hatáskörét maga a király esetenként adott felhatalmazásában szabályozta. Viszont számos esetben a nemzet állított kormányzót (gyámkormányzót) a kiskorú király mellé és egyúttal szabályozta annak jogkörét. Megint más típust képviselnek az osztrák elnyomás ellen folytatott magyar szabadságharcok kormányzói: Bocskai, Bethlen, Rákóczi és Kossuth. Végre külön kell említeni Hunyadi János kormányzóságát, amelynek hatáskörét külön törvény állapította meg és amelynek emléke a köztudatban leginkább fennmaradt. Az említett esetek különféle jellege és a vonatkozó szabályok alkalmi természete már maga is lehetetlenné teszi, hogy a kormányzósági intézményről mint közjogunk oly kialakult, szerves részéről beszéljünk, mint például a nádorság.

Ezért természetesen nem is könnyű a *kormányzói és a nádori intézmények viszonyát* megállapítani; e kérdéssel irodalmunk is alig foglalkozott. A nádori méltóság a gyakorlat szerint inkább a király mellett, mint helyett működött; a nádor saját személyében a királyi hatalmat soha hosszabb időre nem gyakorolta, sőt még a király tartósabb távolléte esetére is a helytartói tiszteet rendszerint csak külön királyi kinevezés alapján viselte. A kormányzói és nádori tiszt viszonyára jellemző, hogy Hunyadi

János kormányzósága idején is volt nádor előbb Hédervári Lőrinc, majd Garai László személyében és a nádor Hunyadi mellett természetesen ellátta azokat a rendes teendőit, amelyeket király uralkodása idején el szokott látni. Ebből nyilvánvaló, hogy a kormányzó valóságos államfő, míg a nádor nem az, hanem csak a király mellé, illetőleg a király és nemzet közé szervezett tisztség; nádora a törvény szerint állandóan volt az országnak, tekintet nélkül arra, hogy király vagy kormányzó látja-e el az államfői tiszteket, míg kormányzó csak kivételesen: király hiányában vagy akadályoztatása esetében előálló egész rendkívüli helyzetekben.

Magyarország államformáját a jelenlegi kormányzóság természetesen nem változtatta és nem változtathatta meg. Magyarország ma is királyság, amint ezt az 1921 : XLVII. t.c. kifejezetten is kimondja és amint ez az állam és az állami hatóságok elnevezésében és címzésében állandóan kifejezésre jut. Hiszen a törvényhozás a királyi hatalomban foglalt jogoknak a gyakorlására éppen azért rendelt kormányzót, mert a kormányzósági intézmény a királysági államformával összhangzatos; a kormányzó tehát mint a király, helyesebben mint a személytelen királyi intézmény képviselője és helyettese gyakorolja az államfői hatalmat. Valósággal államfő, de nem különleges (sui generis) államfő; a kormányzósági intézmény ugyanis csak átmeneti jellegű, nem jelent államformát — hiszen kormányzósági államforma nincs is — és ennek következtében a kormányzóság rendszeresítése nem jelenthet államforma-változtatást sem.

Az természetes, hogy a kormányzó *nem monarcha*. Nem monarcha nemcsak azért, mert választott tisztség és mert állása nem öröklődik. De nem monarcha azért sem, mert a magyar állam szervezetében nem foglal el a király szerepének teljesen megfelelő helyzetet; hiányzik a koronázás a szentkoronával, hiányzik a családtagok különleges jogállása, a külön udvar, stb.

Ebből azonban a köztársasági államformára következtetést vonni — mint némely író teszi — lehetetlen. Az államformát ugyanis nem szabad átmeneti helyzetek jogelméleti minősítése alapján megállapítani; nem az interregnumok az irányadók, hanem az a jogfolyamatosság, amelynek az interregnum megszakítását teszi.

A kormányzóság átmeneti jellegének hangsúlyozása természetesen nem jelenti a kormányzói tiszttelenségének a csökkentését, hanem épp azt juttatja kifejezésre, hogy Magyarország királyság és az is akar maradni. Tehát nemcsak területének, de alkotmányának a megcsonkításába sem hajlandó belenyugodni és mihelyt a viszonyok engedik, a királyi intézményt teljes fényében visszaállítja. Az ideiglenesség feladata egyet jelentene államformánk megváltoztatásával és az ősi alkotmány megtagadásával.

Megjegyezzük még, hogy véleményünk szerint helytelen az a gyakorlat, amely a kormányzói tiszttel nevet idegen nyelveken nem a „gubernator” latin szó változataival tünteti fel. Igaz ugyan, hogy kormányzó alatt külföldön nem államfőt, hanem sokszor valamely kerület, gyarmat vagy intézmény (pl. bank) vezetőjét értik. Mi azonban történeti elnevezéseinket idegen szóhasználat kedvéért ne akarjuk meghamisítani; ellenkezőleg az ősi magyar elnevezéseket be kell vinni a nemzetközi köztudatba és ezáltal is felhívni a figyelmet intézményeink történeti multjára.

II. Mikor az 1920 : I. t.-c. az államfői hatalom ideiglenes ellátását kormányzóra bízta, egyúttal megállapította a kormányzó *jogkörét* olyan módon, hogy a kormányzót általában a királyi hatalomban foglalt jogosítványok gyakorlása illeti meg; szükségesnek tartotta azonban ezeket a jogosítványokat részben pontosan körülírni, részben pedig korlátozni. A kormányzói jogkör szabályozásánál a következő szempontok játszottak szerepet.

1. Az Ausztriával való kapcsolat alatt különösen a hadúri és külügyi felségjogok tekintetében felmerült kétségeket igyekez-

tek eloszlatni és a magyar közjogi álláspontot érvényre emelni.

2. A felségjogok egy részét a nemzet a királyság idejére is hatályosabb alkotmányos korlátok közé kívánta szorítani; ilyen indok játszott szerepet például a békekötésre, a hadüzenetre, a hadseregnek külföldi alkalmazására, az országgyűlés (nemzetgyűlés) elnapolására és felosztatására vonatkozó szabályoknál.

3. Egyes királyi jogoknak (pl. a szentesítésnek) a kormányzó jogköréből való kirekesztésére a kormányzó különleges jogállása szolgált alapul; amíg ugyanis a király az országgyűléssel egyenrangú hatalom, a szuverénitás részese, a szentkorona feje, addig a mai átmeneti jogrendnek az az alapelve, hogy a nemzetgyűlés — illetőleg az annak helyébe lépő országgyűlés — az állami szuverénitás egyedüli birtokosa (1920:I. tc. 2. §).

4. Alkotmányunk értelmében vannak a szentkoronához szorosan kapcsolódó olyan jogosítványok, amelyeket a nemzet csak a koronázás által ruház át a királyra és amelyeket ennek folytán az 1790 : III. tc. világos rendelkezése szerint a királyok is csak a koronázás után gyakorolhatnak.

5. A magyar királyt — mint az apostolok jogutódját — apostoli minőségéből folyóan megillető és egyházi eredetű főkegyúri jogkört természetesen mindenkor csakis a katolikus vallású „apostoli királyok” gyakorolhatják; az 1715 : XLVIII. t.-c. szerint ugyancsak egyedül a királyt illeti meg a kegyelmezési jog.

6. Figyelembe jött a kormányzói hatáskörnek Hunyadi János esetében az 1446. és 1447. évi törvényekkel történt szabályozása is; ezek a törvények pedig a birtokadományozás, a bírászkodás, a kegyelmezés, a főkegyúri jog és a pénzverés tekintetében korlátozták a kormányzó hatáskörét és a kormányzói jogok gyakorlását számos esetben az országos tanács hazzájárulásához kötötték.

Mindezekből meg lehet állapítani, hogy a törvényhozást a kormányzói jogkör szabályozásánál az 1920 : I. t.-c.-ben nem szűkeklőség vagy bizalmatlanság vezette, hanem a történeti példák

tudatos követése, a magyar alkotmány szelleme és a huszas évek elején általános demokratikus irányú közfelfogás. Az 1920 : I. t.-c. megalkotása óta a nemzet közfelfogásában kétségtelen átalakulás mutatkozott és mind szélesebb körben érvényesült a kormányzó jogkörének kiterjesztésére vonatkozó törekvés. E törekvés kialakításában következő szempontok játszottak szerepet. 1. Az ország államformájára nézve az 1920 : I. t.-c. megalkotásakor részben még lappangó kétségek teljesen eloszlottak és a nemzeti közmeggyőződés úgy látta, hogy a királyság fenntartását a kormányzói jogkör megerősítésében is ki kell domborítani. 2. A nemzetgyűlés szerepét az 1926 : XXII. t.-c. 48. §-a szerint újra a kétkamarás országgyűlés vette át és így a közvélemény felfogása szerint részben megszűnt az akadályja annak, hogy az ősi országgyűlést újra régi szerepére (a királlyal megosztott államhatalomra) korlátozzuk. 3. A kormányzóság előre nem látott hosszabb tartama alatt a kormányzói jogkör korlátozása következtében az államhatalom gyakorlásában bizonyos hiányosságok jelentkeztek, amelyeket az államgépezet tökéletes működése érdekében ki kívántak küszöbölni. 4. Horthy Miklós kormányzó mint a tökéletes köteleességteljesítés, a kiváló alkotmányos érzék és a mélyen átértett felelősség mintaképe olyan osztatlan tekintélyt szerzett, amelyet a nemzet a kormányzói jogkör erősítésében is szívesen juttatott kifejezésre. 5. A tekintélyi kormányzat térhódítása Európa számos államában a közvélemény egy részében megerősítette azt a gondolatot, hogy a magyar államfő jogállását jogszabályokkal is erősíteni kell. 6. Végre a választójog reformjával kapcsolatban szintén szükségesnek látták a kormányzó jogkörének a törvényalkotásban való erősebb kiépítését és ezzel a titkos szavazás kockázatának ellensúlyozását.

A törvényhozás az említett szempontoknak a figyelembevételével 1920 óta fokozatosan kiterjesztette a kormányzó jogosítványait. Az 1920 : XVII. t.-c. erősítette a kormányzónak az ország-

gyűlés körüli jogait, biztosította neki a hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazását és megadta a közkegyelem jogát; az 1933:XXIII. tc. a kormányzónak az országgyűlés elnapolása és feloszlata tekintetében a teljes királyi hatalmat biztosította; végre az 1937:XIX. tc. kiterjesztette a kormányzó törvényvisszaküldési jogát, neki utódaajánlási jogot adott és a feleletrevonás lehetőségét megszüntette. Ezekkel a kiterjesztésekkel a kormányzó jogköre annyira megerősödött, hogy a kormányzó valóban a magyar államélet vezető tényezőjévé emelkedett. Különösen az országgyűlés-feloszlatai jogkör kiterjesztése a kormányzót abba a helyzetbe hozta, hogy az országgyűlés terveivel és törekvéseivel szemben mindenkor a nemzethez fordulhasson; ez a jogkör és az ú. n. előzetes szentesítési jog biztosítja, hogy a kormányzó csak a nemzet határozott és ismételtlen megnyilvánult kétségtelen akarátának legyen engedni kénytelen és ebben a tekintetben jogállása miben sem áll a királyé mögött.

Az idézett törvények hatályba lépte óta a kormányzói és a királyi intézmény között hatáskör tekintetében az elnevezésen és címzésen felül csak öt irányban maradt eltérés, nevezetesen: 1. a törvényalkotásban való részvétel szempontjából; 2. nem illeti meg a kormányzót a nemességadományozás és 3. a főkegyuraság joga; 4. a vád alá helyezett minisztereknek amnesztia útján sem adhat kegyelmet; 5. hadüzenethez vagy a hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazásához és békekötéshez az országgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges, közvetlen fenyegető veszély esetében azonban a kormányzó a minisztérium felelőssége és az országgyűlésnek késedelem nélkül kikérendő utólagos hozzájárulása mellett a hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazását is elrendelheti. Ha ezeket a különbségeket közelebbi vizsgálat tárgyává tesszük, meg lehet állapítani, hogy a főkegyúri jogot nem számítva nincs közöttük olyan, amely jelentékenyebb és gyakorlati jogkorlátozást jelentene, s amely így az

államélet folyamatos működését számbavehetően érintené. A miniszterek vád alá helyezésére eddig sem került sor; a nemes-ségadományozás lehetőségének a hiányát a kitüntetés egyéb formái átmenetileg pótolhatják; a szentesítési jogkör megadása pedig gyakorlati jogkiterjesztést alig jelentene, minthogy a szentesítés kifejezett megtagadása az alkotmányosság szellemében a király részéről sem történhetik. Ami különben a kormányzónak a törvényalkotásban való szerepét illeti, e tekintetben az 1937: XIX. t.c. hatályba lépte óta a törvényes helyzet a következő.

Az országgyűlés által alkotott törvényeket a kormányzó a hozzáérkezéstől számított hat hónapon belül kihirdetési záradékkal és aláírásával látja el; azonban a kihirdetés elrendelése előtt — indokainak közlésével — jogosult a törvényt újabb megfontolás végett az országgyűlésnek visszaküldeni. Ha az így visszaküldött törvényt az országgyűlés változatlanul fenntartja, vagy a kormányzó által kívánt módosításokat csak részben fogadja el, a kormányzó a törvényt a hozzáérkezésétől számított hat hónapon belül újabb megfontolás végett ugyanoly módon még egyszer visszaküldheti az országgyűlésnek. Ha az országgyűlés a visszaküldött törvényt másodszor is változatlanul fenntartja, vagy a kormányzó által kívánt módosításokat csak részben fogadja el, a kormányzó a törvényt hozzáérkezésétől számított tizenöt napon belül kihirdetni köteles. A kormányzó az államformának és az államfő személyének kérdésében alkotott törvényekre nézve a visszaküldés jogával nem élhet. Ha az országgyűlés által alkotott törvény kihirdetésének elrendelésére megszabott határidő alatt a kormányzó az országgyűlést feloszlatta, vagy ha ez alatt a határidő alatt az országgyűlésnek a törvényben megállapított tartama letelt, a kormányzó a már visszaküldött törvényt sem kihirdetni, sem újabb megfontolás végett az újonnan összehívott országgyűlésnek megküldeni nem köteles; ha azonban az új országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz,

a kormányzó erre a törvényre nézve a visszaküldés jogával nem élhet s a törvényt hozzáérkezésétől számított tizenöt nap alatt kihirdetni köteles. Az ismertetett jogi helyzet szerint a kormányzó az országgyűlés ismételten megnyilvánult akaratának törvényként való kihirdetését több mint egy éven át megakadályozhatja, de különben is módja van a kérdésben a nemzetet megkérdezni; így joga gyakorlatilag semmiben sem marad a monarchikus államfők jogköre mögött.

III. A kormányzói intézmény szervezése az államfői teendők ideiglenes ellátására és időmeghatározás nélkül történt; ez az intézmény addig marad működésben, amíg az országgyűlés a királyi széket betölti és ennek alapján a király tisztét átveszi. A kormányzót a nemzetgyűlés a magyar állampolgárok közül titkos szavazással választotta meg; ha a kormányzói tiszt az államfői hatalom végleges rendezése előtt üresedik meg, a kormányzót ugyanilyen módon az országgyűlés két háza együttes ülésben fogja haladéktalanul megválasztani (1920 : I. t.-c. 12. §., 1926:XXII. tc. 47. és 48. §.).

Az 1937:IX. tc. az országgyűlés kormányzóválasztási jogát annyiban megszorítja, hogy a kormányzónak utódajánlása, az országgyűlésnek pedig kormányzójelölési jogot biztosított és a választást az ajánlottak, illetőleg jelöltek körére korlátozta. Az utód megjelölésére vonatkozó jogot ugyan a magyar alkotmány eddig nem ismert, kétségtelen azonban, hogy a választás komolyságát és sikerét az előzetes jelölés nagyon előmozdíthatja.

A kormányzó három nagykorú magyar állampolgárt ajánlhat utódként és ezt az ajánlását tisztének tartama alatt bármikor visszavonhatja vagy módosíthatja. Az ajánlást írásban kell megtenni és az ajánlás példányait zárt borítékban a miniszterelnök jelenlétében kell átadni a kúria elnökének és a két koronaőrnek; az ajánlás miniszteri ellenjegyzéshez kötve nincs, de érvénytelen,

ha háromnál több vagy kevesebb személyre szól. Az országgyűlés együttes ülésének az új kormányzó megválasztása végett legkésőbb a kormányzói tiszttel megüresedésétől számított 8. napon kell összejönnie. Ha a kormányzói tiszttel az országgyűlés berekesztése utáni időben üresedik meg, de az új országgyűlési képviselőválasztások 8 napon belül befejeződnek, az együttes ülés összejövetelére megállapított 8 napot a képviselőválasztások befejezésétől kell számítani; ha ellenben a képviselőválasztások befejezése még hosszabb időt vesz igénybe, együttes ülésre a feloszlott országgyűlést kell összehívni. Az együttes ülésen döntenek afelett, hogy az országgyűlés nem kíván-e további jelölteket állítani. Az országgyűlés szintén 3 egyént jelölhet; az országgyűlés minden tagja egy jelöltre szavazhat s azok közül, akik legalább 50 szavazatot kaptak, a 3 legtöbb szavazatot nyert jelölt kerül be a választásba. A kormányzót az együttes ülés titkos szavazással választja meg.

A kormányzó tiszttel csak akkor gyakorolhatja, ha az országgyűlés előtt a törvényben megállapított esküt az alkotmányra letette. Az eskü letételéig a halaszthatatlan államfői tennivalókat az országtanács gyakorolja. Az *országtanács* tagjai a miniszterelnök, az országgyűlés két házának elnökei, a hercegprímás, a kúria és a közigazgatási bíróság elnökei és a honvédezerkar főnöke. Az országtanács a kormányzói tiszttel megüresedése után azonnal megkezdí működését, és működése az új kormányzó eskütételéig tart. Az országtanács fő feladata gondoskodni az új kormányzó megválasztásáról; egyébként is ellátja a halaszthatatlan államfői tennivalókat a kormányzói jogkör korlátai között. Nem illeti meg az országtanácsot az országgyűlés feloszlításának, elnapolásának és berekesztésének joga; nem mentheti fel állásától a miniszteriumot, sem annak bármely tagját; az új kormányzó megválasztásáról és eskütételéről szóló törvényen felül csak olyan törvényt hirdethet ki, amelyet az országgyűlés még a kormányzói

tiszt megüresedése előtt fogadott el és amelynél a kihirdetés elhalasztása a nemzet életbevágó érdekeit veszélyeztetné. Az ország-tanács rendelkezése csak miniszteri ellenjegyzéssel érvényes.

Az 1942 :II. t.-c. külön *kormányzóhelyettesi* állást is szervezett. Ily állás történelmünk folyamán már előfordult. Nevezetesen Hunyadi Jánosnak, mikor az országtól távol tartózkodott, helyettese (vicarius generalis) volt az országgyűlés választotta Ujlaki Miklós erdélyi vajda személyében; Szilágyi Mihály kormányzósága idejében pedig okleveleink említik Geréb János alkormányzót (vice-gubernator). A kormányzóhelyettesi állás mindenben a kormányzói tiszthez csatlakozik és csak a kormányzóság tartamára létesült; azonfelül a kormányzóhelyettesi intézmény még a kormányzóság tartama alatt sem állandó; az állás betöltésére ugyanis csak a kormányzó kívánságára kerülhet sor. A kormányzóhelyettest az országgyűlés két háza együttes ülésben választja meg; a kormányzóhelyettes az országgyűlés előtt tesz esküt és abban tisztének az alkotmány értelmében a kormányzóval egyetértésben és a felelős minisztérium által való gyakorlását ígéri. A kormányzóhelyettes személyének kiválasztására a kormányzó döntő befolyást gyakorol; őt illeti meg a kijelölés és megerősítés joga.

A kormányzóhelyettes hatásköre kettős. Elsősorban ő veszi át a kormányzói hatalmat, ha a kormányzót tiszte személyes ellátásában távollét, betegség vagy más ok akadályozza, továbbá ha a kormányzói tiszt megüresedik; ebben az esetben a kormányzó nevében annak valamennyi jogát gyakorolhatja az utódajánlási jog kivételével. Másodsorban a kormányzóhelyettes a kormányzó megbízásából egyes kormányzói tennivalókat a kormányzó nevében olyankor is elvégezhet, amikor a kormányzói hatalmat maga a kormányzó gyakorolja. Alkotmányunk alapelvei és a törvény javaslatának miniszteri indokolása szerint azonban a kormányzó legfeljebb egyes kisebb jelentőségű kormányzati tennivalók el-

látásával (főleg képvisletével, tárgyalások vezetésével, alkalmi eljárásokkal) bízhatja meg saját tehermentesítése végett helyettesét, de a hatalom teljes vagy szélesebb körű átruházásáról nem lehet szó. A kormányzóhelyettes továbbá mindig csak a kormányzó nevében és vele egyetértésben és mindig csak a minisztérium közreműködésével járhat el; megbízása csak miniszterelnöki ellenjegyzéssel történhetik meg és a kormányzó részéről bármikor visszavonható; az államfői hatalom megosztása, kettősége tehát nem következhetik be.

A kormányzóhelyettest az 1942. II. t.-c. szerint ugyanaz a büntetőjogi védelem illeti meg, mint a kormányzót. A személyes sérthetlenség azonban már reá nem terjed ki; ellene bírói vagy más eljárást lehet indítani, de — ha a kormányzói hatalom gyakorlását átvette — csak az országgyűlés, egyébként pedig a kormányzó felhatalmazásával.

Ha a kormányzói tisztt megüresedésekor a kormányzóhelyettesi állás be van töltve, az országgyűlés szerepe a kormányzóválasztás előkészítésére korlátozódik.

25. ORSZÁGGYŰLÉSI RENDSZER (PARLAMENTARIZMUS)

I. *Parlament* a nemzeti képvislet megjelölésére szokásos kifejezés, amely a középlatin *parliamentum* alapján és az angol *parliament* szó közvetítésével terjedt el a közhasználatban annyira, hogy azt a törvényesen megállapított név: országgyűlés, nemzetgyűlés, stb. mellett és helyett általában használják. A parlament tehát az a testület, amely által a nemzet vesz részt az államhatalom gyakorlásában. *Parlamentarizmus* ennek következtében az országgyűlési rendszer és a lényege az, hogy a közhatalom gyakorlásában a nemzet képvislete útján intézményesen és állan-

dóan résztvesz; az országgyűlési rendszer így az állam alkotmányos berendezését feltételezi.

A parlamentarizmus elsősorban eszköz arra, hogy az állampolgárok a közügyekre befolyásukat érvényesítsék, a hatalom alávettjeiből a hatalom részeseivé legyenek. Ez érdeke az egyesnek és folyománya öntudatos állampolgári minőségének, de érdeke az államnak is. Ha ugyanis az egyesek a közügyekkel nem törődnek, a társadalom nem érdeklődik az állam fejlődésének kérdései iránt, akkor az állam gyöngül meg és megszűnik erejének forrása és ható tényezője. Ha pedig az egyes állampolgárok egyenest el vannak zárva a közügyekre való befolyástól, ez előbb-utóbb elégedetlenséget, forrongást kelt, a befolyások törvénytelen érvényesülési utakat keresnek és esetleg forradalomban robbannak ki.

A parlamentarizmus főrendeltetése azonban a *nemzeti akarat* kifejezésre juttatása. Ha azt mondjuk, hogy az alkotmányos államban a nemzet akarata uralkodik, akkor módot kell keresnünk és találnunk arra, hogy ez a nemzeti akarat minél megbízhatóbb módon kifejezésre juthasson. A választások gépezetén át és az országgyűlés kohójában a sok egyéni nézet és törekvés, a sok ellentétes érdek, a különféle párt- és osztályszempont össze-surlódva és kiegyenlítődve olyan eredőbe torkollik, amelyet egyetemes közszempontnak, nemzeti érdeknek lehet minősíteni. A parlamentarizmus a nemzetet önjogúvá, szabaddá teszi, módot ad az önrendelkezésre, az uralomra; a nemzet ép ezáltal tud az államban az egyesektől külön életre kelni, hogy van külön akaratkifejező szerve az országgyűlésben, amely hű tükörként mutatja a nemzeti lélek vívódásait és erőfeszítéseit.

A hivatása magaslatán álló parlament a nemzetnek nemcsak képvisellete, szerve, hanem a nemzeti életnek vezetője, a nemzet igazi *nevelője*. A parlamenti ellentétek és viták, érvek és ellen-érvek rádöbbennek az egyest, hogy az ő kicsinyes egyéni szem-

pontjain, elfoglalt osztály- és pártérdekén felül figyelembe kell venni más körülményeket is és ráeszmél arra, hogy elsősorban a közérdeket kell keresni. Ezáltal bővül látóköre és mindjobban azonosítja magát a nemzetegésszel. A parlamentáris rendszer rendkívül fokozza a törvények tekintélyét és ezzel elősegíti azok könnyű végrehajtását. A nemzet mindig könnyebben veti magát alá olyan szabálynak, amelynek alkotásában közvetlenül vagy közvetve közreműködhetett, amelyben tehát a saját akaratát véli felismerni. A nemzetre megkérdezése nélkül rákényszerített (oktrojált) szabálynak nincs tekintélye. Az országgyűlésen kifejezésre jutó nemzeti akarat *hátvédet* ad a kormányzat működésének. A nemzeti képviseletre támaszkodó kormány egész más erővel tud fellépni kinn és benn, mint az országgyűlési támogatást nélkülöző vagy az országgyűlés intézményét megelőző, azzal szembehelyezkedő kormányzat. A parlament működése azonfelül állandó biztosítéka a kormányzat törvényességének és helyes irányának. A kormány működése állandó *bírálat* tárgya lesz. A kormány annak tudatában, hogy minden tényeért és mulasztásáért állandóan helyt kell állania a parlament és ezzel a nagy nyilvánosság fóruma előtt, működésében szabatosságra, gondosságra, megfontoltságra és a kellő gyorsaságra kényszerül. A parlamentarizmus nagy előnye a *folytonos megújulás* lehetősége és kényszere. A fejlődést és az alakulást biztosítja az országgyűlés tagjainak folyton tartó természetes kicserélődése. Mindig új egyének, új rétegek és korosztályok friss erővel léphetnek és lépnek is az országgyűlési intézmény szolgálatába; a megállapított keretek új és új tartalommal töltődnek meg.

Hogy az országgyűlés hivatásának megfelelhessen, természetesen úgy kell *megszervezve* lennie, hogy az valóban alkalmas és méltó legyen a nemzeti akarat kinyilvánítására. Ez azonban nem könnyű feladat. Az országgyűlési rendszer megszervezésénél

számtalan vitakérdés jelentkezik; ezek az ellentétek és nehézségek igazolják, hogy a parlamentarizmus tulajdonképpen nem is jogi szerkezet, hanem inkább *lehetőség, ideál*, amely után az államok törekedhetnek, amelyet azonban állandóan és teljesen megvalósítani, életrekelteni lehetetlen. Az kétségtelen, hogy a parlamentarizmusnak is vannak hátrányai s előbb-utóbb jelentkeznek a hibái is. Hiszen a parlamentarizmus működése embereken múlik és minthogy az emberekben mindig vannak hibák és tökéletlenségek, a parlamentarizmus érvényesülésében is mindig lesznek zökkenők. Az is kétségtelen azonban, hogy a parlamentarizmus működésében ezek a hátrányok és hibák soha annyira összetömörítve és kiélezve nem jelentkeztek, mint a legutóbbi évtizedekben; ez is volt az oka annak, hogy a nemzetek egyrésze kiábrándult a parlamentarizmusból. A parlamentarizmus észlelt *betegségei* főleg a következők: 1. a szellemi színvonal hanyatlása, 2. az erkölcsi színvonal süllyedése, 3. munkaképtelenség és 4. kormányképes többségi párt kialakulásának a megnehezülése. Az ismertetett jelenségek és tünetek érlelték ki a parlamentarizmus tekintélyének az aláhanyatlását. Egyes államokban lehetetlenné vált a folyamatos törvényhozási munka és így a törvényhozás funkciója a kormány kezébe csuszott át; viszont a kormányzat bizonytalansága, a kormányok gyors változása leszállították az állam tekintélyét a társadalom előtt, de külföldön is és így a parlamentarizmus hanyatlása a nemzet érdekeit is kockára tette.

Ha megfigyeljük a parlamentarizmusnak említett betegségeit, a következőket állapíthatjuk meg: 1. a visszásságok nem minden államban jelentkeztek egyenlő mértékben; 2. a visszásságok jelentkezését a választói jog túlzott kiterjesztése rendkívül előmozdította; 3. a visszásságok elharapódzása a világháborút követő nagy lelki és gazdasági válságok idejében vált teljessé és 4. a parlamentarizmus hanyatlása összefüggött azzal is, hogy egyes államokban a nép sorából származó kiváló vezérek megfelelő nép-

szerűséggel övezve ragadták magukhoz az államügyek vezetését. Az említett megállapítások figyelembevételével nem lehet kétséges, hogy a parlamentarizmus ismertetett betegségei *nem* ennek a rendszernek *szükségképpen* *velejárói*, nem függnék össze elválaszthatatlanul az országgyűlési rendszer lényegével, hanem csak következményei, érthető kísérő jelenségei az átélt nagy megrázkódtatásoknak, az emberi lélek hatalmas válságainak. Ebben az esetben azonban a jövő útját nem a parlamentarizmus teljes felredobásában kell keresnünk és megtalálnunk, hanem a betegségeknek a gyógyításában.

Meggyőződésem szerint korai még és mindig túlzás is marad a parlamentarizmus végleges bukásáról vagy teljes csődjéről beszélni. A parlamentarizmus csak válságos korát éli. A fejlődés ebben a kérdésben is — mint legtöbbször — hullámvonalban történik; a virágzást szükségképpen hanyatlás, a hanyatlást megint megerősödés követi; hisz minden rendszer többé-kevésbé magában hordja hanyatlásának csírait, a visszasságok kiütkezése viszont a fejlődésnek és megerősödésnek új lendületét adja. A parlamentarizmus ugyanis azok közé az *örök értékű eszmék* közé tartozik, amelyeket lehet átmenetileg visszaszorítani vagy teljesen mellőzni, de végleg elhantolni soha; a parlamentarizmus hantjairól — mint már annyiszor — most is és mindig is, új és új életre fog kelni, minthogy elválaszthatatlanul függ össze az emberi eszméről és hivatásról vallott fogalmainkkal. A parlamentarizmus hódító ereje nem veszhet el, ameddig van hit az emberi méltóságban és szabadságban.

Az országgyűlési rendszernek különös jelentősége van Magyarországon. A magyar országgyűlés szervesen nőtt ki a nemzet jogi felfogásából és a magyar nemzet története folytonos küzdelem az alkotmányosságért; az országgyűlés mellőzése és az önhatalmú kormányzásra törekvés évszázadokon át igen sok küzdelem és több szabadságharc kiindulópontja volt. Ez az alkotmányos, sza-

badászszerető szellem azonban sohasem ment a királyi tekintély rovására és sohasem volt gátja a magyar nemzet érvényesülésének. Sőt az országgyűlés adott erőt az idegen befolyás elleni küzdelemre, a sérelmek megszüntetésének biztosítására; csak erre az országgyűlésre támaszkodó minisztériumok tudtak kellő súllyal fellépni a kiegyezés óta az osztrákok törekvéseivel szemben. Szinte nemzetünk léte forrott össze alkotmányunkkal és az országgyűlési rendszerrel. „Minden más nemzet sokat veszíthet, ha elveszti hitét a parlament intézményében — mondja Tisza István —, mi magyarok azonban nemzeti létünket veszítjük el.” Ezért nemzetünk legerősebb védbástyájának látja „a magyar alkotmányos élet fenségének, becsületének megóvását, sikeres működésének biztosítását”. Pedig, ha valaki, éppen Tisza jól látta a parlamenti rendszer kinövéseit (pl. obstrukció) is, de azért esze ágában sem volt rögtön általában a parlamenti rendszer csődjét hánytorgatni s az országgyűlés alkotmányellenes megszüntetését célba venni. Ellenkezőleg, az országgyűlést a nemzet legdrágább közkincsének, fennmaradásunk egyedüli biztosítékának, alkotmányunk sarkkövének minősítette.

II. Az országgyűlési rendszer *régi eredetű*. Öntudatos nemzetekben mindig megvolt az a törekvés, hogy saját sorsuk urai legyenek, hogy a jogot a nemzet akarata állapítsa meg, hogy az államélet irányát ők szabják meg. E törekvések nyomai és eredményei az ókortól kezdve minden korszakban megtalálhatók. Igaz azonban, hogy ez a törekvés nem tudott mindenkor és mindenütt érvényesülni; uralkodói önkény, egyes társadalmi osztályok önzése gyakran akadályozta a nemzet befolyását, illetőleg uralmát. A fejlődés rendes útja az volt, hogy az államfő korlátlan hatalma fokról-fokra engedni volt kénytelen és a folyton erősödő társadalmi osztályok mind szélesebb körben nyertek bebocsátást a törvényhozás asztalához; a kezdetben szűkkörű királyi tanácsból a mind szélesebb népi alapokra támaszkodó országgyűlés fejlőd-

dött s a tanácsadás szerény keretei a törvényhozásnak, valamint a végrehajtás ellenőrzésének mind hatalmasabb jogkörévé bővültek. Így lett az országgyűlési rendszer az alkotmányosság természetes alkatrésze, lényege. A parlamentarizmus virágkorát a múlt század második felében érte el, amikor is minden kultúrállam alkotmányának nélkülözhetetlen alkatrésze, alappillére lett.

A magyar országgyűlés fejlődése is ezt az irányt mutatja. Mégis megkülönbözteti, kitünteti a mi országgyűlésünket egyrészt a korai megalapozás, másrészt a fejlődésnek megszakítatlan folytonossága. A környező államok hűbéries, patrimonialis berendezésével ellentétben, nálunk a szent-korona-tan szellemében a nemzetalom igen korán érik ki általános nemzeti meggyőződéssé és a nemzetalom eszköze: az országgyűlés igen gyorsan foglalja el vezető helyét a nemzet életében. Az országgyűlés vezető szerepét jogi alapjaiban nálunk nem tudták megrendíteni sem zsarnoki törekvések és elnyomó kísérletek, sem új koreszmék és világáramlatok.

Ha az újabb történeti felfogás szerint megcáfoltaknak tekintjük is krónikásainknak, különösen Kézai Simon mesternek, a vezérek korabeli nemzetgyűlésről közölt adatait és tanait, akkor is kétségtelen, hogy az országgyűlési intézmény kialakítására a törekvés igen korán jelentkezett őseinknél. Természetesen nem tűnt fel ez az intézmény egyszerre készen kialakulva, hanem szerény kezdetekből fokozatosan fejlődött és erősödött és lassanként nyerte el azt a formát és hatáskört, amely már az országgyűlési rendszer kétségtelen ismérveit mutatja. De ép ez a szerves és megszakítatlan fejlődés tette a nemzeti lélek jellegzetes meggyőződéssé a ragaszkodást a parlamentarizmushoz.

A királyi hatalom alkotmányos irányú korlátozásának kezdetei Szent Istvánig mennek vissza; mind az Intelmek, mind István törvényei mutatják a királyi tanács nagy jelentőségét a törvényalkotásban; ugyanezt igazolja a nemzet befolyása az új király

kiszemelésében. A Szent László és Kálmán királyok alatt tartott zsinatok ugyan egyházi jellegűek, de akkor még állami és egyházi élet teljesen összeforrt. A székesfehérvári törvénykező gyűlések már a XII. századtól egyesítették az első király névünnepe-n a nemzet jobbait és módot adtak a sérelmek előterjesztésére, megtárgyalására és orvoslására is; e gyűléseken a XIII. század óta a főpapok kötelesek voltak megjelenni, a nemesek pedig legalább megýenként a követeket küldték el. Az 1279-ben Tétényben és 1298-ban Pesten tartott országgyűlések már egész kétségte-lenül törvényhozási jellegűek, minthogy dekrétumok kibocsátásá-nak képezik az alapját; és az 1298. évi dekrétum említi is, hogy az a rendek alkotása és az a király pecsétje mellett a főpapokét és bárókét is viseli. Természetesen rendszeresen visszatérő országgyűlésekről még ebben a korban nem lehet beszélni, de hogy az országgyűlés tartását már a XIV. században kötelezettségnek tekintették, azt különösen a főpapság részéről az országgyűlés elmaradása miatt emelt panaszok igazolják. Szabályszerű elemévé a magyar alkotmánynak az országgyűlés tulajdonkép Zsigmond király idejében lesz (1435 : II. tc.). Ő az első király, aki kifejezetten elismeri, hogy törvényt csak a rendek hozzájárulásával lehet alkotni. Ezt elismeri 1462-ben az erőskező Mátyás király is.

Verbőczy Hármaskönyve már világosan megállapítja, hogy törvényt csak a király és nemzet együtt alkothat; a törvény vagy a király kezdeményezésére és a nemzet hozzájárulásával, vagy a nemzet kívánságára a király jóváhagyásával keletkezhetik. A törvény tehát különbözik a dekrétumtól, amely csak a király elhatározása. A törvény a királyt is kötelezi és azt módosítani csak a nemzet hozzájárulásával lehet. Ha figyelembe vesszük, hogy az angol közjogászok a XIV. század második feléig viszik vissza a törvény és a rendelet megkülönböztetését, akkor megállapíthatjuk, hogy annak a magyar jogfejlődés méltó párja. Országgyűléseink a törvényhozás mellett csakhamar magukhoz ragadták az

adómegajánlás jogát. Már a XIV. század végén találkozunk hadiadónak országgyűlési megszavazásával; az 1504 : I. tc. pedig eltiltja, hogy a megyék országgyűlésileg meg nem ajánlott adót szedjenek és szolgáltatassanak be. Az országgyűlés feladatai közé tartozik azonfelül a király, nádor, koronaörök és a királyi tanácsosok választása, utóbbiak feleletre vonása, a hűtlenség felett való ítélkezés, a nemzetközi szerződések és különösen a békekötések elfogadása stb. Vagyis a XVII. század elején már teljes kifejlődésében áll előttünk az országgyűlési intézmény.

Az országgyűlési rendszer fenntartásáért a nemzet gyakran volt kénytelen küzdelmet folytatni; az országot önkényesen kormányozni kívánó uralkodókkal szemben az országgyűlési intézmény működésében látta az alkotmányosság lényegét és ezért egyrészt újra és újra törvénybe iktatta az országgyűlés nélkülözhetetlenségét a törvényhozásban, az adó- és ujoncmegajánlásban, másrészt kötelezővé tette az országgyűlések tartását. Törvényeink hol évenként, hol legalább 3 évenként kívánják az országgyűlés összejöttét (1471 : I., 1498 : I., stb t. c.-ek) s hogy a királyi szék betöltetlensége vagy a király esetleges mulasztása az összejövetelre akadályul ne szolgáljon, bizonyos esetekre a nádort, az országbíró, sőt még a tárnokmestert is feljogosítják az országgyűlés összehívására (1485 : III., 1608 : III., 1618 : LVI. tc.-ek). Helyesen mondja Concha, hogy a törvényhozó szerv össze nem hívása „államcsíny, amely az államot a jog színvonaláról a merő külső erő színvonalára sodorja”; nem lehet eléggé becsülnünk annyi magyar nemzedék törekvését, amely az államot az országgyűlés működésbe hozásával és működésben tartásával meg akarta tartani a jog színvonalán, a törvény és alkotmány útján.

Az országgyűlés vezető szerepének fenntartása és biztosítása különösen az 1790. és 1848. évi törvényhozásokat foglalkoztatta; míg azonban 1790-ben még a meglévő jogok szabatos meghatározása és védelem volt a cél, 1848-ban az országgyűlési intézmény

fejlesztése és kiépítése lebegett már a törvényhozók szeme előtt.

Az 1790: XII. tc. ünnepélyesen hangoztatja, hogy a törvények alkotásának, eltörlésének és magyarázásának hatalma Magyarországon a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti és rajtuk kívül nem gyakorolható; a király nem kormányozhatja az országot rendeletekkel (pátensekkel), hanem a végrehajtó hatalmat csak a törvények értelmében gyakorolhatja. A XIII. t. c. szerint az országgyűlést minden harmadik évben kell összehívni, de előbb is, ha az ország java és szüksége úgy kívánná; a király az országgyűlési törvények végrehajtásáról gondoskodni köteles. A XIX. t. c. szerint a király a lakosok megterhelését úgy pénzben, mint terményekben, valamint ujoncokban csak az országgyűlésen fogja szorgalmazni s az adó mennyiségét mindig az országgyűlés állapítja meg.

Az 1848: IV. t. c. előírja az országgyűlés évenként való tartását, biztosítja a házak önkormányzatát, a tárgyalások nyilvánosságát, szabályozza a király elnapolási és felosztatási jogát. Az V. t. c. az alsó táblát népképviselői alapra helyezi. A III. t. c. behozza az országgyűlésnek felelős kormányzatot, a királyi elhatározások érvényét miniszteri ellenjegyzéshez köti és törvénytelenység esetében az országgyűlést feljogosítja a miniszterek vád alá helyezésére és megbüntetésére is. A VIII. t. c. az adózási kulcs megállapítását az országgyűlésnek tartja fenn. A XVIII. t. c. az országgyűlési tárgyalások hív szellemében való ismertetésére büntetlenséget állapít meg.

1866-tól a rövidebb ideig tartó megszakításokat (a Fejérvár-kormány, valamint a nép- és tanácsköztársaság idejét) nem számítva — az országgyűlési intézmény *állandóan működésben van*, a magyar államélet állandó és központi szerve; nem lehet megszakításnak tekinteni a nemzetgyűlés korszakát (1920—1926), minthogy az szintén a nemzet bizalmára támaszkodva vezette

egy elkerülhetetlen átmeneti időszakban az ország ügyeit és viszszaállította az országgyűlés működését. E háromnegyed század alatt idő és mód volt a parlamenti jog különféle ágazatait kialakítani és korszerűvé fejleszteni; a két ház szervezeti kérdései és a választójog mellett a mentelmi jog, az összeférhetetlenség, a házszabályok, a választási bíráskodás, a két ház viszonya és sok más e körbe vágó kérdés nyert írott vagy íratlan szabályok által e korszakban gyakran új és új rendezést és így parlamenti jogunk jelentékeny és fokozatos fejlődésen ment át.

Azonban nemcsak a parlamenti jog egyes részei fejlődtek ki és alakultak át, hanem természetesen *rendszeres parlamenti élet* is fejlődött, amely erőben és színvonalban semmivel sem maradt hátra más államok parlamenti élete mögött. Az 1825 és 1848 között tartott magyar országgyűlések színvonalával szemben ugyan kétségtelenül hanyatlás mutatkozik, de ez csak az utolsó rendi országgyűlések rendkívüli értékét igazolja; a nemzet szellemi vezetői az új korszakban is megtalálták az utat a törvényhozás házába és az országgyűlések mindenkor bőven termeltek ki kiváló szónokokat és a kormány átvételére alkalmas államférfiakat. A parlamenti küzdelmek rendszerint a nemzeti közérdeklődés előterében voltak s élénk visszhangot keltve, gyakran vertek fel nagy hullámokat a sajtóban, a társadalmi életben és nem egyszer az utcán is, ami az országgyűlés nagy tekintélyét és hatóerejét igazolja (pl. véderőviták, közigazgatási reform, főrendiházi reform, egyházpolitikai javaslatok stb.). S ha egy-egy törvényjavaslat parlamenti tárgyalását kutatva, olvasgatjuk az Országgyűlési Naplók hatalmas és elsárgult köteteit, megállapíthatjuk, hogy a vitákat sohasem csak a politikai jelszavak és pártszempontok hangoztatása jellemezte, hanem mindig sok értékes megjegyzés, szakszerű és komoly hozzászólás, gyakran még ma is figyelemreméltó észrevétel hangzott el.

Az Ausztriával való kapcsolat szempontja által korlátozva nem

tudott ugyan kialakulni az egyes külföldi államokban szokásos kormányzati váltógazdaság, de ezzel szemben viszont nálunk majdnem állandóan rendelkezésre állt olyan parlamenti többség, amely a nyugodt kormányzatot biztosította s egyrészt a gyors irányváltásokat, másrészt a koalíciós kormányzat határozatlanságát kizárta. A magyar parlamentarizmus sajátja, hogy nálunk nem annyira a pártok váltották egymást a vezetésben, mint inkább a vezető párt belsőleg újult meg, kilépésekkel és csatlakozásokkal nyert mindig új színt és erőt, gyakran új vezéreket és így más irányt is; a többségi párt azonban sohasem kívánt csak egy társadalmi rétegre támaszkodni és egy elszigetelt vagy szélsőséges politikai irányzatot szolgálni, hanem mindig bizonyos összefogásra, kiegyenlítésre törekedett és így abban rendszerint a nemzeti társadalom minden kormányzati érzékű, alkotó munkára kész tagja világnézetre és osztálytagozódásra való tekintet nélkül megtalálhatta helyét. A magyar parlamentarizmus eredetisége és előnye, hogy tartós és erős kormányokat tudott magából kitermelni (Tisza Kálmán, Széll Kálmán, Bánffy Dezső, Tisza István, Bethlen István stb.) és így beigazolta, hogy az alkotmányosság és tekintély nem egymást kizáró, de egymást kiegészítő fogalmak, azaz hogy igazi erőt és tartós tekintélyt az alkotmányosság ad a kormányzatnak.

A magyar parlamentarizmus tehát sohasem lett a nyugati demokráciák rendszerének szolgai másolata; mindig mutatott fel eredeti vonásokat és egyrészt nem szűntek meg teljesen a rendi korszak hagyományai, másrészt a gyakorlatban a tekintélyi kormányzatot alátámasztotta. Természetesen a magyar parlamentarizmus sem volt mentes a hibáktól, ezek a hibák azonban egyrészt nem jelentkeztek túlerős mértékben, másrészt azokat az országgyűlés maga igyekezett orvosolni. Az obstrukció, a képviselők egy részének erkölcsileg kifogásolható magatartása egyrészt a házszabályok, másrészt az összeférhetetlenség szigorítását vonták

maguk után. A parlamentarizmus tekintélyének utóbbi időben való aláhanyatlását talán nem is annyira az említett visszasságokra lehet visszavezetni, hanem az egyrészt inkább következménye a társadalom folyton fokozódó gazdasági függőségének, másrészt visszahatása az egész Európában jelentkező áramlatnak és korszellemnek.

26. AZ ORSZÁGGYÜLÉS SZERKEZETE. KÉTTÁBLÁS RENDSZER

I. A magyar országgyűlés tagjai egészen a XV. századig együttesen folytatták tanácskozásait és hozták határozataikat. A főnemesi és köznemesi rend szétszakadásával és a köznemesiség követküldési jogának kifejlődésével párhuzamosan haladt az a folyamat, amely végeredményben az országgyűlésnek két táblára oszlását eredményezte; ezt az állapotot az 1608. évi koronázás utáni I. t. c. törvénybe iktatta. Azóta az országgyűlés állandóan két táblára, házra oszlott és az országgyűlés ezen szervezete a mai nap is érvényben van; az egyik ház a képviselőház, a másik a felsőház.

Az országgyűlés két házra oszlásának, azaz az ú. n. kéttáblás vagy kétkamarás rendszernek előnyei általánosan elismertek; azért a kétkamarás rendszer a legtöbb államban elfogadtatott. Legfeljebb a kisebb államok hívei takarékosági okokból az egykamarás országgyűlési rendszernek és a forradalmi alkotmányok szokták azt még átmenetileg alkalmazni. A törvényhozás alaposága, jósága és tekintélye ugyanis sokkal inkább van biztosítva, hogy ha a törvényjavaslatokat két testület vizsgálja át. A népképviselői kamara mellett szervezett másik kamara (felsőház, szenátus) a megfontoltságot, a szaktudást van hivatva képviselni, a gyors irányváltozásokat mérsékelni.

A kettős átvizsgálás előnyei még erősebben érvényesülnek az esetben, ha a két kamara nem azonos elvek alapján van szervezve, hanem mindegyik más és más szempontokat képes bevinni a törvényhozásba. A közvetlen választáson alapuló első kamarában a politikai pártok számarányuk szerint érvényesülnek; a felső kamara hivatása, hogy az egyes társadalmi osztályokat és rétegeket a törvényhozásnak önálló tényezőjévé tegye és ezáltal az első kamarában érvényesülő politikai és pártszempontok mellett hivatásos képviselést adjon a szakszerűségnek és az egyes társadalmi osztályok (rendek) érdekeinek. A külön felsőház megszervezésének szüksége fokozott mértékben lép előtérbe a választói jog kiterjesztésével, amennyiben a nemzet értelmiségét tevő középosztálynak hathatós közreműködését biztosíthatja a törvényhozásban.

Már az eddigiekből is megállapítható, hogy a két ház szervezete elsősorban azon az alapon szokott eltérni egymástól, hogy a tagok kiválasztása a nép részéről közvetlenül vagy az egyes társadalmi osztályok vagy más választó testületek részéről közvetve történik-e. Népképviselet és rendi képviselet, közvetlen és közvetett választás az országgyűlés megszervezésének különben is olyan alapkérdései, amelyeket röviden meg kell világítani. E kérdések a legszorosabban összefüggnek az országgyűlési rendszer reformja iránt újabban fölmerült irányzatokkal is.

II. Kezdetleges viszonyok között az országgyűlés a nemzet minden teljesjogú férfitagjának (minden nemesnek) részvételével alakult, azaz *ösgyűlés* jellegű volt; a jogosultak számának szaporodása azonban az országgyűlésnek *képviselletté* való átalakulását tette szükségessé. Ha azonban az országgyűlés többé nem maga a nemzet, hanem annak képvisellete, természetesen felmerül a kérdés, hogy ez a képviselet mi módon jöjjön létre, hogy az igazi nemzeti akaratot valóban kifejezze.

Hogy az országgyűlés a nemzeti társadalom hű tükkrét tegye,

ahhoz szükséges, hogy az országgyűlés tagozódása a nemzettest összetételével összhangban legyen. A rendekre tagolt középkori nemzeti társadalomnak a *rendi képviseleten* alapuló országgyűlési rendszer felelt meg. A rendiség megszüntetésének és az állampolgári jogegyenlőség érvényesülésének a *népképviseleti parlament* volt a következménye. Legújában mind több oldalról merül fel az a kívánság, hogy az országgyűlést a rendi képviselet mintájára a modern érdekképviseleti gondolat felhasználásával kellene újjászervezni. A népképviseleti alkotmány az alkotmányosságnak az a faja, amelynél a nemzet képviselőit az országgyűlésbe a kisebb-nagyobb körzetekbe csoportosított választóközönség közvetlenül vagy közvetve választja; az alkotmányosságnak más faja a rendi képviseleti vagy érdekképviseleti rendszer, amelynél az országgyűlés tagjainak választása az egyes rendek, társadalmi osztályok, foglalkozási ágak külön szervezett választótestületei (régebben a megyei és városi közgyűlések, ma a korporációk, kamarák) részéről történik.

Minthogy a *népképviseleti rendszer* mellett az országgyűlés általában *területi* alapon (választókerületenkint, járásonkint, vagy törvényhatóságokkint) a lakosság részéről választott képviselőkől alakul, a népképviseleti rendszer módot ad arra, hogy az egy körzetben, tehát szomszédságban lakó választóközönség az országgyűlésen külön képviseletet kapjon. Márpedig az egy körzetben, egy tájon lakókat rendszerint külön egyéniség jellemzi, az azonos vagy párhuzamos érdekek egész sora köti össze. A nemzeti élet hangversenyét a nemzetrészek összhangba hozása alakítja, de ez az összhang nem állhat a külön hangok elnémításában; ha a területi alapon kialakult nemzetrészek az országgyűlésen külön képviselet nélkül maradnának, akkor az országgyűlés többé nem is magának a nemzetnek lenne a képviselete, hanem esetleg csak egy elvont, testetlen, csupán a központ elképzelésében élő nemzet-fogalomnak. A kúnóság, székelység, Erdély, a

Felvidék, a Balaton környéke, a nagy városok joggal emelhetnek igényt arra, hogy az országgyűlésen külön szószólóik legyenek és ilyen követekül olyanokat küldhessenek, akik — mint közülük valók — legjobban ismerik bajaikat és óhajaikat.

De a népképviselési rendszer mellett szól az is, hogy a nemzet tagjait az országos politika szempontjából rendszerint nem első-sorban foglalkozási érdekeik csoportosítják; sőt a tapasztalat azt mutatja, hogy az egyeseknek az állam céljára, berendezésére, bel- és külpolitikájára vonatkozó állásfoglalása foglalkozásuk természetétől független. Az érdekképviselési alapon felépített országgyűlésen az egyes csoportok inkább az ő karuk különleges gazdasági szempontjait érvényesítik, gyakran csak a saját érdekcsoportjuk szolgai ügynökei; a polgároknak az általános célokról vallott felfogása alig juthat kifejezésre, a közérdek és közjó szempontja könnyen háttérbe szorul, az egyetemes szempontok elhomályosulnak. Hiányos és tökéletlen lenne az állam politikai élete, ha az országgyűlésen nem juthatnának kifejezésre világnézetek és államfelfogások, ha a nemzet nem tudna irányítólag befolyjni az állam bel- és külpolitikájának döntő kérdéseibe. Az állam nemcsak gazdasági szervezet, hanem erkölcsi lény, külön nemzetegyeniség; ezt a nemzetegyeniséget a foglalkozási csoportokon felül-emelkedő, magasabb szempont jellemzi, s nem szabad a nemzet képviselésében ezt a magasabb, egyetemes szempontot háttérbe szorítani.

Viszont a népképviselési rendszernek az *érdekképviselési rendszerrel* szemben kétségtelenül lehetnek és vannak is hátrányai. Méltán hozzák fel, hogy az egyén, az ő foglalkozási csoportjából kiszakítva, sok értékes erkölcsi tulajdonságát veszti; a népképviselési rendszer például a kalandor-politikusok érvényesülését és a demagógiát lehetővé teszi, az erős pártfegyelem pedig valóságos kinevezési rendszert fejleszthet. A népképviselési rendszer kifejezheti a társadalom pártok szerint való megosztását, azonban a

párttagozódás nem az egyetlen csoportosulás. Az érdekképviselet szerves felépítés, alkalmazása a számszerű többség rideg elvét megfelelően ellensúlyozza; biztosítja, hogy a nemzetegész természetes rétegződése, a társadalmi osztályokban, foglalkozási csoportokban kifejezésre jutó szerves erők megnyilvánuljanak. Az érdekképviselet erős kiválasztást érvényesít és az értékesebb elemet juttatja vezető szerephez.

Az kétségtelen, hogy a kormányzat hatékonysága szempontjából előnyös, ha a kormány mögött egységes párt áll, amely a többségi elven alapuló hatalmával a kormányzat kezdeményezéseit bármikor és biztosan sikerre viheti; az ú. n. koalíciós, azaz több pártra támaszkodó kormányzat veszélyeztetheti a kormányzat határozott irányát, béníthatja erejét. Az ú. n. egypárt-rendszer azonban már nem szükséges, sőt nem is kívánatos és a népképviseleti elvvel ellentétes. A nemzeti alapon álló és a nemzetépítő célkitűzésű ellenzéknek a népképviseleti rendszer mellett rendkívül fontos szerep jut; az gyakorolja a nélkülözhetetlen bírálatot, az adja meg a szükséges ellensúlyt, amelyre a kormánynak bel- és külpolitikájában sokszor lehet és kell hivatkoznia és az biztosítja kormánybukás és irányváltozás esetében a népképviseleti rendszer folytonosságát. A szabad és művelt ember lelki alkatához tartozik, hogy pártprogrammok felett bírálatot mondhasson és a pártok között meggyőződése szerint választhasson; viszont a kormányzat erejét és tekintélyét rendkívül fokozza, ha többségét a meggyőzés fegyverével tudja biztosítani. A pártokat jogszabállyal eltüntetni úgysem lehet; az eltérő felfogásúak vagy titkos pártokat alapítanak, vagy a mesterségesen egységessé tett nagy párt kereteit pártcsoportok alakításával feszegetik.

Különben nem hiszünk, hogy az országgyűlésnek tisztán érdekképviseleti alapon való berendezése a kormányzat erejét fokozná. Míg ugyanis a népképviseleti rendszer mellett a választás a kormányprogram figyelembevételével történik és a kormánypárt

győzelme a kormányzat erejét feltétlen biztosítja, addig az érdekképviseltek részéről való választás alapja inkább osztályérdek és így a kormányzat iránya teljesen bizonytalanná válhatik. Az érdekképviseltek választottjai a kormánytól sokkal függetlenebbek, minthogy megbízásuk alapja kizárólag rendtársaik bizalma, s az új választás ezt a bizalmi viszonyt nem boríthatja fel. Az érdekképviselési rendszer tehát — ha szabad önkormányzat alapján valósul — nemhogy erősítene a kormánynak a helyzetét, hanem bizonytalanná teheti. Az érdekképviselési rendszer mellett megszűnik, vagy legalább erősen megcsökken a lehetősége annak, hogy az országgyűlés feloszlásával a kormányzat a nemzethez forduljon.

Az elmondottakból meg lehet állapítani, hogy az országgyűlést sem tisztán népképviselési, sem tisztán érdekképviselési alapon nem helyes összeállítani. A nemzeti képviselői rendszere annál tökéletesebb, minél több keresztmetszetben próbálja kifürkészni a nemzeti akaratot; ebből a szempontból sem az országos pártokat, sem a foglalkozási ágak törvényes képviselőit nem szabad figyelmen kívül hagyni. Országgyűlésünk ősi kéttáblás rendszere módot ad arra, hogy az egyik ház népképviselési, a másik érdekképviselési alapon álljon; két rendi kamara ép oly helytelen lenne, mint két népképviselési testület (szénátus-rendszerű felsőházzal), vagy a bevált kéttáblás rendszer teljes mellőzése. A rendiség egyáltalában nem áll ellentétben alkotmányunkkal, sőt annak szerves alkotórésze. Viszont a népképviselési rendszert sem nélkülözhetjük; ha hibái vannak, azokat ki kell küszöbölni, az elfajulásokat lenyesegetni. Az egész országgyűlést érdekképviselési alapra helyezni, feláldozása lenne a magyar alkotmányfejlődés irányának, a parlamentarizmus hagyományainak, szétdarabolása a nemzeti társadalom egységének, elhomályosítása a nemzeti öncélúságnak.

Nem lehet kétséges, hogy a közvetett választás behozatala a jobb kiválasztást, tehát az országgyűlés színvonalának az emelését hiva-

tott biztosítani; de a közvetett választást mégsem lenne helyes mindkét háznál alkalmazni. Egyrészt ez a rendszer a felsőház megszervezésénél kellő mértékben és eredményesen kapott szerepet, és így annak a rendszernek a képviselőháznál való alkalmazása könnyen vezethetne arra a helyzetre, hogy az egyik ház csak a másiknak megismétlése; másrészt a közvetlen választás teljes mellőzése mind a két háznál alkalmas lenne megglazítani a nemzet és országgyűlés kapcsolatát és ezzel csökkenteni az országgyűlés tekintélyét. A törvényhozói színvonal emelésének a közvetett választás útján való elérése kétségtelenül kerülő út, amelyet nem árt igénybe venni, amelyre azonban egyedül építeni a törvényhozó testület mindkét házát: könnyen kelthet bizalmatlanságot, népszerűtlenséget és közönyt.

27. ORSZÁGGYÜLÉSI VÁLASZTÓJOG

I. A *választójog* az állampolgároknak a közügyek intézésére befolyást biztosító politikai jogosítvány. A törvényhozásra ad befolyást az *országgyűlési választójog*, amely a képviselőválasztásokon való részvételt enged; a közigazgatásra érvényesít befolyást az önkormányzati választójog, amely hazánkban ismét kétfokú: *törvényhatósági és községi*. Minthogy az önkormányzati választójog alapja rendszerint az országgyűlési választójog, a következőkben csak az utóbbival foglalkozunk. A választójog lehet *aktív* és *passzív*; előbbi a választásokon szavazásra, az utóbbi megválasztásra ad módot; a választójognak vannak *pozitív* feltételei, amelyek esetében a választójog megvan és vannak *negatív* feltételei, amelyek a választójog gyakorlását kizárják. A választójoggal kapcsolatosan felmerülő kérdések közül különös jelentősége van a) az *általánosságnak*, azaz a választójogosultak köre mikénti megállapításának, b) a *többes szavazati jognak* (pluralitás), c) a

titkosságnak, azaz a szavazás módjának, d) a kötelező szavazásnak és e) a *lajstromos rendszernek*, azaz annak a kérdésnek, hogy a szavazás egy képviselőre vagy listára történik. A közvetlen, illetőleg közvetett szavazási rendszerrel az előző fejezetben foglalkoztunk.

A választójog azok közé a kérdések közé tartozik, amelyeket időközönként történt megoldásuk nem hozott tartós nyugvó pontra. Az utolsó évtizedekben Magyarországon is állandóan a politikai élet középpontjában volt a választójog kérdése; többször megkísérelték megoldani, törvények és rendeletek gyors egymásutánban váltották egymást (1913, 1918, 1919, 1922, 1925, 1938), de a váltakozó szabályozások részben életbe sem léptek, vagy csak egy-két ízben nyertek alkalmazást és már megindult a küzdelem a reform iránt.

Az általános választói jog eszméje volt sokak szemében az a csodaszer, amelynek megvalósítása megvált a bajoktól és jólétet, nyugalmat teremt; a tapasztalat meghozta a kiábrándulást. Nyilvánvaló, hogy az állampolgárságra, korra, nemre, értelmi és erkölcsi színvonalra tekintet nélkül, pusztán az emberi minőség alapján élvezett választójog az államot létalapjaiban támadja meg, minthogy a közérdeket az egyéni érdekeknek rendeli alá. Az individualisztikus felfogással szemben, amely a választójogot emberi alapjognak, az egyes sérthetetlen tulajdonának tartja, kialakul az a közjogias felfogás, amely szerint a választójog — mint az állam ügyeiben való részvétel — a köz érdekében adott jogosultság, amelynek szabályozásánál kizárólag a közszempont és elsősorban az érdemesség, a közügyekben való jártasság szempontja az irányadó. A választójog e felfogás szerint közjogi kiváltság, amelyet az állam ad az arra érdemes polgárainak s amelyet megtagad mindazoktól, akiknek közreműködésétől nem vár az államakarat kialakítása szempontjából kedvező befolyást.

A választójognak ez a közjogias felfogása természetesen a

választójogosultak körének megszorítására vezet. A választójog túlságos kiterjesztése a mienkhez hasonló társadalmi tagozatú államokban osztályuralmat eredményez, mégpedig a számszerű többségben levő alsóbb osztályok uralmát, amely a tapasztalat szerint sokkal veszélyesebb, mint a felsőbb osztályoké, minthogy az alsóbb osztályok kevesebb megértéssel vannak a többi osztály szükségletei iránt, a kormányzat nyugodt vitelére nincs elég iskolázottságuk s nem képviselik eléggé a nemzeti hagyományokat. A választójog túlságos kiterjesztése azonfelül tág teret nyit a demagógiának; az ilyen kiterjesztéssel ugyanis olyanok jutnak választójoghoz, akik a közkérdésekben való állásfoglaláshoz szükséges önállósággal, érettséggel és felelősségérzettel még nem rendelkeznek és ennek következtében nagyon hajlamosak az izgató befolyásokra, könnyen mennek népszerű jelszavak után. Köztudomású a jelszavak után induló néphangulatnak gyors változása; az állam életében azonban az ilyen hangulatváltozások oly megrázkódtatásokat idézhetnek elő, amelyek magát az államnak a létét is veszélyeztethetik. A választójog túlságos kiterjesztése végre nagyon leszállítja a törvényhozó testület színvonalát és könnyen eredményez munkaképtelenséget. A parlamentarizmus tekintélyének sok helyt való megingása, sőt lejárása túlnyomórészt a választójog túlságos kiterjesztésének tudható be; így a túlzott kiterjesztés az alkotmányosság csődjét mozdítja elő.

Különösen fokozottan jelentkeznek a választójog túlságos kiterjesztésének hátrányos következményei válságos időkben. Ha az állam hajója nagy veszélyekkel küszködik, mint háborúk vagy gazdasági válságok, ellentétes világáramlatok harca idején, különösen kockázatos a szélsőségekre hajlamos tömegeknek döntő befolyást engedni és az állam megmentése érdekében elkerülhetetlen a politikailag iskolázott, hagyományokat tisztelő, szellemileg kiemelkedő, megfontolt rétegeknek biztosítani a vezetést. A választójog csak a komoly munkának, az építésnek lehet az

eszköze és nem a rombolásnak; nem szabad engedni, hogy a választójoggal egyesek és tömegek az állami és társadalmi rend megsemmisítésére éljenek.

A választójog szabályozásánál leghelyesebb tehát a közéletet követni; csak így tudjuk elkerülni azokat a veszélyeket, amelyeket egyrészt a túlságosan szűkkörű, másrészt a túlságosan széleskörű választójog maga után vonhat. Nem szabad a választójog feltételeit úgy megállapítani, hogy bármely társadalmi osztály részére is egyáltalán lehetetlenné tegye a választói jog elérését, ennek következtében helytelen lenne a választójogot a magyar anyanyelvhez, vallásfelekezethez, nemességhez, vagyoni helyzethez, magasabb adócenzushoz kötni. Az értelmi cenzus azonban, ha nincs magasan megállapítva, nem sérti az állampolgári jog-egyenlőség elvét, mert az ilyen cenzust mindenki könnyen megszerezheti, annak elsajátítása nemcsak az állam érdekében van, hanem az egyesek boldogulásának is nélkülözhetetlen feltétele; az értelmi cenzus csak azokat zárja ki, akik a választójog helyes gyakorlására tanultság hiányában úgy sem lennének képesek. Mindenképen indokolt továbbá a megbízhatósági cenzus, amely az erkölcsileg kifogásolható, munkátlan és megbízhatatlan elemeket igyekszik az államéletre való befolyásban korlátozni.

Az elmondottakból az is következik, hogy a választójognak nincs általános és abszolút mértéke, amely minden államban és korban irányadó lenne. Nemcsak a lakosság értelmi fokát kell figyelembe venni, de döntő befolyással van erre a mértékre a választás közvetett volta, a szavazás titkossága és a választási rendszer több körülménye is; más választójog felel meg továbbá a nyugodt békeidőknek, mint az államélet válságos korszakainak. Így hol a választójog kiterjesztésének, hol korlátozásának szüksége léphet előtérbe.

A titkos szavazás rendszere az általános választójog következményeit még kirívóbbá teheti. Igaz ugyan, hogy a titkosság

módot ad a szavazati jog teljesen szabad, minden befolyástól mentes gyakorlására és így a választások tisztaságának fontos biztosítója. Azonban viszont hátránya a teljes felelőtlenség; ha a választópolgár szavazatát minden ellenőrzés nélkül adhatja, lehetőségessé válik, hogy állásfoglalásában ne csak a közszempontokat vegye figyelembe. Ilyenkor a szavazatban személyes ellentétek, irigység, belső elégedetlenség és szenvedély is szerephez juthatnak; a polgár hajlandóbb lesz követni olyan demagóg jelszavakat, előmozdítani olyan bizonytalan kísérleteket, támogatni olyan szélsőséges irányokat, amelyekért nyíltan nem merné vállalni a felelősséget. A titkos szavazás a kisebb erkölcsi érzékű egyéneket kétszínű magatartásra nevelheti. Ha a választójog a nemzet érdekében előírt kötelesség, akkor bajos a szavazást a közvélemény ellenőrzése alól teljesen felszabadítani és ezzel a nemzet legszentebb érdekeit kockára tenni; tehát a magasabb erkölcsi szempontoknak, az állam eszményi felfogásának kétségtelenül a nyílt szavazás felel jobban meg. A titkos szavazás azonfelül bonyolultabb eljárás, amely a kisebb műveltségű választóknál sok tévedést és félreértést okozhat. A titkos szavazásnál szerzett tapasztalatok végre azt mutatják, hogy a titkosságot tökéletesen nem is lehet megóvni, u. i. a szavazás ellenőrzése a terrorral dolgozó pártok kezébe csúszik át és így a nyílt szavazásnál még sokkal veszélyesebb. Mindez természetesen nem jelenti, hogy a nyílt szavazás az egyedül helyes rendszer; kétségtelenül lehetnek helyzetek, amelyben a nyílt szavazás elvétől gyakorlati okokból el kell térni; a társadalom összetétele, intelligenciája, függősége, a választójog terjedelme, kötelező volta és sok más körülmény játszhat szerepet annak megítélésénél, hogy adott esetben a nyílt vagy titkos szavazás a célszerűbb.

A kisebbségi képviselői rendszer arra irányul, hogy a választókerületekben ne csak a többség nyerjen mandátumot, hanem a kisebbségben lévő pártok is képviselőhöz jussanak; hogy ne csak

a többségben lévő alsóbb osztályok, hanem arányosan a középső és felső osztályok is képviselőket nyerjenek. Ez természetesen csak úgy érhető el, ha az egyes választókerületek nagyobbak és így több képviselőt választanak, akikre a szavazás lajstromosan, azaz oly módon történik, hogy minden választó a jelölteknek a pártok által összeállított listájára szavaz. Az egyes pártokra (listákra) eső szavazatok aránya lesz azután az irányadó a tekintetben, hogy az illető pártokból hány jelölt (listavezető) jut képviselői megbízáshoz; azért ezt a rendszert *arányos*, illetőleg *lajstromos* választási rendszernek is szokás nevezni.

A kisebbségi képviseleti rendszer alkalmas azoknak az eltolódásoknak kiegyenlítésére, amelyek a pártok ereje és az elért mandátumok száma között a legtökéletesebb választókerületi beosztás mellett is mutatkoznak. Azonban kétségtelen, hogy az érdemes egyének egészséges kiválasztása, a valamely vidék érdekében végzett önzetlen munka megbecsülése, a képviselőjelölt személyéhez esetleg pártállásra tekintet nélkül fűződő bizalom figyelembe vétele jobban lehetséges egyéni rendszerű választással; az ilyen választás valósággal személyi kapcsolatot létesít a képviselő és kerülete között. A lajstromok az egyéneket mesterségesen pártkeretekbe készítetik, mert csak a pártok útján érvényesülhetnek; ezzel szaporodnak a pártok, kiéleződnek a pártellentétek, az ország pártküzdelmek martaléka lesz; a pártközpontok uralkodnak, a képviselők egyénisége háttérbe szorul, függetlensége megszűnik, megnehezülhet a parlamenti kormányzat. A választás a dolog természete szerint csak akkor eredményezhet közmegnyugvást, ha a választóközönség azokat tüntetheti ki a mandátummal, akik bizalmát eddigi közpályájukkal már kiérdemelték, akik tehát maguknak országos vagy legalább helyi viszonylatban polgártársaik szemében bizonyos tekintélyt tudtak szerezni; a pártközpontból kiküldött teljesen ismeretlen hivatalos jelölteknek képviselővé választatása megcsúfolása az alkotmányosságnak, alászállítja

az országgyűlés és a kormány tekintélyét. Különösen jelentkezik a bajok, ha a választókerületek túlnagyok, vagy egyenesen az egész ország egy választó kerület; ilyenkor a képviselői megbízás valósággal a pártközpont részéről való kinevezéssé alakul.

A lajstromos rendszer előnye, hogy az időközi választásokat feleslegessé teszi, minthogy a képviselő halála vagy lemondása esetében akadály nélkül lehet helyébe az illető listán szereplő következő-jelöltet (a pótképviselőt) behívni; viszont épp emiatt a lajstromos rendszer mellett az ország közhangulatában esetleg időközben bekövetkezett változások nem tudnak megnyilvánulni.

II. Az országgyűlési képviselők száma a csonkaországban az 1938 : XIX. t.-c. szerint 260; ezek közül 135-öt egyéni választókerületben, 125-öt pedig lajstromosban választanak. A szavazás mindenütt titkosan történik és kötelező. A nagyobb városokban (Budapest, Debrecen, Győr, Hódmezővásárhely, Kecskemét, Miskolc, Pécs és Szeged), továbbá a főváros környékén csak lajstromosan választanak; egyébként minden város és község úgy lajstromos, mint egyéni kerülethez tartozik. Külön jegyzék készül a kétféle választójogosultakról és akik mindkét jegyzékben benn vannak, ugyanazon alkalommal kétszer szavazhatnak, egy kisebb választókerületben egy képviselőjelöltre és nagyobb választókerületben (rendszerint egy törvényhatóságban) pedig egy lajstromra. Ezzel a választójogosultak jelentékeny és megbízhatóbb részének kettős szavazati jog van biztosítva (pluralitás). A kerületi beosztás, valamint a választandó képviselők számának meghatározása tekintetében a törvény a kormánynak rendkívül széleskörű felhatalmazásokat adott; mindenesetre kívánatos lenne a választókerületi beosztásnak törvényi szabályozása (pl. 1914 : XV. tc.) és a kirívó aránytalanságok megszüntetése.

Az aktív választójog feltétele a lajstromos választókerületekben:

a) 10 évi állampolgárság; b) 6 évi egyhelyben lakás; c) 6 elemi osztály elvégzése; d) férfiaknál a 26., nőknél a 30. életév betöl-

tése; e) nőknél azonfelül vagy az önfenntartás (saját keresetből vagy jövedelemből való élés), vagy annak igazolása, hogy választójogosult férfi felesége vagy özvegye. Aki az előírt iskolai végzettséget igazolni nem tudja, de írni-olvasni tud, szintén lehet választójogosult, de ehhez további feltételeket kell kimutatni; így férfiaknál a családfenntartói minőséget és vagy háborús érdemeket, vagy azt, hogy önálló gazda, iparos, kereskedő, haszonbérelő, négy éve egy munkaadónál szolgáló gazdasági cseléd; nőknél azt, hogy 3 vagy több törvényes gyermek anyja és választójogosult férfi felesége vagy özvegye. Főiskolai végzettség férfinak és nőnek korra tekintet nélkül, középiskolai végzettség pedig nőnek 26 éves korában választójogot biztosít, ha a 10 évi állampolgárság és 6 évi egyhelyben lakás feltételei megvannak.

Külön nyert szabályozást, mégpedig még kissé korlátozott körben az *egyéni választókerületekben* való választójog. Ennél a választójognál általában (tehát a férfiaknál is) a 30. életév a korhatár és a férfiaknál az állandó foglalkozást és családfenntartói minőséget is igazolni kell; a férfiaknál a 6 elemít pótló feltételek is részben szigorúbbak, de azok részletes ismertetését mellőzzük (iparosoknál és kereskedőknél pl. kell két évi adófizetés, a gazdasági cseléd 6 éve legyen egy munkaadónál stb.). A középiskolát végzetteket a 26. életév betöltésétől illeti meg ez a választójog, de a nőknél még további feltételek vannak.

A választójogból kizáró okok 3 csoportba tartoznak: a) katonai és közbiztonsági szolgálat (honvédség vagy csendőrség tényleges állományának tagja, a rendőrlegénység tagja); b) gondnokság, elmebetegség, csőd, kényszeregyesség, közsegedély, atyai hatalom megszüntetése és gyámi tiszt elvonása, erkölcsrendészeti ellenőrzés; c) meghatározott ideig egyes büntető és fegyelmi ítéletek, a politikai jogok bírói felfüggesztése, bizonyos cselekményekért letartóztatás, illetőleg vád alá helyezés.

A választhatóság előfeltétele a) az aktív választójog; b) 30.

életév betöltése és c) vagy élethivatásszerű állandó foglalkozás, vagy 10 éven belül viselt országgyűlési, törvényhatósági bizottsági, illetőleg községi képviselőtestületi tagság. A *választhatósági akadályok* általánosak és viszonylagosak. Nevezetesen sehol nem választható meg, aki nagyobb adóhátralékban van, büntett miatt el lett ítélve, akit hazafiatlan magatartás miatt hivatalvesztésre ítélték, aki a kommunizmus alatt népbiztos, népbiztoshelyettes, politikai megbízott vagy vádbiztos volt, stb. A relatív akadályok szerint nem választható képviselővé, aki a választás kitűzésétől a választásig terjedő időben az illető választókerület területén meghatározott hatósági tennivalókat látott el, vagy a választás vezetésében közreműködik; egyébként a köztisztviselői minőség a választhatóságnak nem akadályos.

Az 1939 : IV. t.-c. 4. §. szerint korlátozott a zsidóknak tekintendő egyének választójoga. Nevezetesen zsidónak csak akkor van aktív és passzív választójoga, ha önmaga és szülői, esetleg nagyszülői is 1867 december 31. óta Magyarország területén születtek és állandóan itt laktak.

28. KÉPVISELŐVÁLASZTÁSI ELJÁRÁS ÉS BIRÁSKODÁS

Nincs helyünk arra, de nem is illenék az alkotmánynak csupán elveit kidomborító tanulmányunk keretébe, hogy részletesen szóljunk a választójogi törvény (1938 : XIX. t.-c.) egészéről és apróra ismertessük az országgyűlési választási eljárás minden mozzanatát. Csak néhány kérdést ragadunk ki, amelyeknek az alkotmányosság, főleg a választások szabadsága és tisztasága szempontjából jelentőségük van, különösen szólunk pedig közjogi fontosságánál fogva a választási bíráskodásról.

I. Hogy a választói jogosultság tekintetében a szavazás során kétségek ne támadhassanak és ezzel a választás gyors folyamata

fenn ne akadjon, mind a lajstromos, mind az egyéni választókerületek választóiról előzetesen *névjegyzéket* kell készíteni. Az összeállítás pártatlansága szempontjából természetesen rendkívül fontos, hogy a névjegyzéket pártatlan hatóság állítsa össze és bírói védelem biztosítva legyen. Jogunk a névjegyzék összeállítását az önkormányzati testületekre, a vitás kérdések végső elintézését pedig a közigazgatási bíróságra bizza. Mikor 1848-ban a követválasztást elvették a törvényhatóságoktól, meghagyták náluk a képviselőválasztások vezetését; az országgyűlési képviselőválasztások előkészítése és vezetése végett minden vármegyei és nagyobb városi törvényhatóság központi választmányt alakít. A központi választmány elnöke a törvényhatóság első tisztviselője, a tagokat pedig a lakosság számához alkalmazkodó arányban (16, 24 vagy 32 taggal) a törvényhatósági bizottság három évenként titkos szavazással lajstromosan választja; a kisebbség képviselte is biztosítva van olyan módon, hogy a törvényhatósági bizottságban a tagok negyedének módjuk van még bizonyos számú (2, 4 vagy 6) tagot behozni. A választók névjegyzéke mindig az összeállítást követő évre érvényes.

Választójogot csak az gyakorolhat, aki a névjegyzékbe fel van véve; ellenben, aki a törvényes kellékeknek megfelel, az országgyűlés tagja lehet akkor is, ha nincs a névjegyzékben.

A szavazás nem egységesen folyik le a választókerület székhelyén, hanem *szavazóköronként* történik; e rendszer mellett minden választó lakhelyéhez közel gyakorolhatja fontos polgári jogosítványát és így sem a választót, sem a jelöltet (pártot) nem terheli a szállítással és élelmezéssel járó költség. Rendszerint minden község egy szavazóköre; a nagyobb községek több szavazókörré oszlanak, amelyek számát a belügyminiszter, beosztását az illető község előljárósága állapítja meg.

A választást a választókerületenként megalakuló *választási bizottság* vezeti; e bizottság az elnökből, helyettes elnökből,

a választási biztostól, azonkívül négy rendes és négy póttagból áll. A bizottság elnökét és ennek helyettesét a központi választmány választja meg, a választási biztost a kir. ítélőtábla teljes ülése a területén működő bírák sorából jelöli ki, a tagokat pedig a választási biztos hívja meg. A választási bizottság összeállítási módja a választások pártatlan vezetését és a választási eredmény helyes megállapítását hivatott biztosítani. A választási bizottság minden szavazókörré külön szavazatszedő küldöttséget küld ki.

A tulajdonképeni képviselőválasztást *képviselőjelölés* előzi meg. Ennek célja biztosítani, hogy a választás csak olyan egyének, illetőleg lajstromok között folyhasson le, akik mögött a választóközönség tekintélyesebb hányada áll; ellenkező esetben ugyanis sok lenne az önjelölt s minden kis csoport külön jelöltet állítana, ami a szavazatok rendkívüli szétszórását tenné lehetővé és biztos többség hiányában pótválasztások tartását tenné szükségessé. Országgyűlési képviselőt a választójogosultak bizonyos száma jogosult jelölni. Egyéni választókerületben ez a szám 500, lajstromosban 1500; de ha a jelölés országos párt jelöltjére vagy lajstromára vonatkozik: 150, illetőleg legfeljebb 750. Országos párt az, amelynek az előző országgyűlésen legalább négy képviselő tagja volt, vagy legalább 20.000 választójogosult tagja van. A jelölést a választást megelőző nyolcadik napra kell beadni a választási biztosnál, aki annak elfogadásáról dönt. A jelöléskor biztosítékot is kell letenni; ennek összege egyéni választókerületben 2000, lajstromosban 3000—5000 pengő. Ez a biztosíték elvesz, ha a jelölt nem kapta meg a szavazatok negyedét, vagy a listáról egy jelölt sem jutott be. A választást az érvényesen jelöltek, illetőleg listák között kell megtartani.

Tiltva van a választás elrendelésétől kezdve a választás befejezéséig zászlót kitűzni és felvonulást rendezni. Falragaszt kifüggeszteni és röpcédulát terjeszteni csak megállapított tartalommal lehet; korlátozva van a választási hirdetések szövege is. Párt-

gyűlést lehet tartani, de csak előzetes bejelentés mellett és az utolsó hét (az ú. n. néma hét) kivételével; a pártgyűléseken a rendőrhatalóság elrendelheti a felszólalások gyorsírói feljegyzését. A tisztviselők (főleg a főszolgabíró és a községi jegyző) ki vannak rekesztve a választási küzdelemből. Minden képviselőjelölt a saját személyéről tájékoztató nyilatkozatot köteles adni, amelyben bizonyos adatokat (pl. az elszervedett büntetéseket) fel kell sorolnia; e nyilatkozatot sokszorosítva közszemlére kell kitenni. A program nem irányulhat a nemzeti állam és társadalom törvényes rendjének felforgatására. A választás előestéjén és napján szesztilalom van. Tilos a választás elrendelésétől annak befejezéséig a választót bárminemű ellátásban részesíteni. A képviselőjelölt még választás előtt bejelenteni köteles azoknak a választókerületben állandó lakhellyel nem bíró személyeknek a nevét, akiknek tevékenységét pártgyűlés rendezése, beszéd tartása, a képviselőjelölt kísérése tekintetében igénybe kívánja venni (körtések). A képviselőjelöltet ajánló választók a választási bizottság és a szavazatszedő küldöttségek mellé egy vagy két bizalmi egyént nevezhetnek meg, akit igazolvánnyal látnak el. Mind e rendelkezések a választási küzdelem méltó lefolyását előmozdítani, a demagógiát és a jelöltek tisztességtelen versenyét korlátozni hivatottak; megsértésük részben büntetőjogi következmények alá is van helyezve, vagy a választás megtámadására is okul szolgálhat.

Egyéni választókerületben a legtöbb szavazatot nyert jelölt a megválasztott képviselő, ha a szavazatok 40%-át elnyerte. Pótválasztás az egyéni választókerületben akkor van, ha az első választáson egyik képviselőjelölt sem nyerte meg az érvényes szavazatok 40%-át, vagy ha két jelölt kapott a 40%-on felül egyenlő számú szavazatot. Lajstromos kerületben az egyes listák vezető jelöltjei a listára esett szavazatok arányában lesznek képviselők. A szavazás eredményét úgy állapítják meg, hogy a be-

adott összes szavazat számát elosztják a megválasztandó képviselők számával és ahányszor ez a hányad az egyes lajstromokra esett szavazatok számában megvan, az illető lajstromra annyi képviselői hely jut; ha így nem minden mandátum jutna gazdához, az egyes lajstromokra esett szavazatok számát el kell osztani az illető lajstromon már biztosított helyek eggyel nagyobbított számával s a hátralévő mandátumokat a legnagyobb osztási eredményt felmutató lajstromok kapják. Az egyes lajstromokra esett megbízások a lajstrom élén szereplő jelölteket illetik. A lajstromon szereplő többi jelöltek ú. n. pótképviselők, akiket az illető lajstromon megválasztott valamelyik képviselő megbízásának megszűnése esetében a lajstrom sorrendjében hívnak be a képviselőházba, feltéve hogy az illető a pártból időközben ki nem lépett.

Általános képviselőválasztás — ha az országgyűlést előbb fel nem osztatják — öt évenként van. Az országgyűlés képviselőházába időközi választás az egyéni választókerületek megüresedése esetében és lajstromos választókerületben a pótképviselők kifogyása esetében van.

Befejezésül megemlítjük, hogy az 1938 : XIX. t.-c.-be foglalt választójogi törvény csak a trianoni csonkaország területén tartott választásokra vonatkozik. Az azóta visszatért területeket a képviselőházban egyelőre az illető területrészlakosságából a miniszterelnök indítványára az országgyűlés mindkét háza határozatával meghívott egyének képviselik. Így a visszacsatolt Felvidék területéről meghívottak száma 26, Kárpátalja részéről 10, a keleti és erdélyi országrészekből legfeljebb 63, végre a Délvidék részéről legfeljebb 26.

II. A képviselőház szervezkedési autonómiájához mindig hozzá tartozott tagjainak jogosultságát hivatalból megvizsgálni és ez az igazolási jogkör egész 1901-ig a képviselőválasztások érvényessége kérdésében a bíraskodás kizárólagos hatalmát is magában

foglalta. Az 1874 : XXXIII. t.-c. 89. §-a elvként kimondja ugyan, hogy a „kérvénnyel megtámadott választások érvénye felett a Curia ítélt”, de a vonatkozó törvény megalkotásáig ideiglenesen fenntartja az addigi állapotot. Ez az ideiglenesség negyedszázadnál tovább tartott.

Az országgyűlési képviselőválasztások feletti bíráskodást az 1889 : XV. t.-c. a kúriára bízta, de a kúria jogkörét e bíráskodásban két irányban is korlátozta. Egyrészt csak a törvényben egyenként felsorolt érvénytelenségi okok esetére enged a kúria előtt eljárást, egyébként pedig érintetlenül hagyja a képviselőháznak bíráskodni hatalmát. Másrészt ezt a korlátozott bíráskodási jogkört is csak a törvény hatálybalépésétől számított nyolc évre ruházta a kúriára. E 8 évet újabb 12 évvel meghosszabbította az 1908 : XXVII. t.-c. Az 1901-től 1918-ig terjedő időben tehát a képviselőválasztások érvényessége kérdésében párhuzamos bíráskodás folyt a kúria és a képviselőház előtt. A kúria a törvényekben felsorolt érvénytelenségi okok esetében az 1889 : XV. t.-c. eljárási szabályai szerint, a képviselőház pedig minden egyéb esetben a házszabályokban megállapított eljárási szabályok szerint járt el és ítélt.

A képviselőház bíráskodása a hosszabb időn át szerzett tapasztalatok szerint általában nem felel meg azoknak a követelményeknek, amelyek minden bíráskodás nélkülözhetetlen feltételei. A választási bíráskodás e rendszerrel könnyen a pártpolitika szolgálatába kerülhet és a kormányt támogató pártnak hatalmi eszköze lehet uralma erősítésében. A törvény hozására hivatott testületben könnyen hajlandóság van arra, hogy a törvény szabályain a törvény végrehajtása során magát túltegye. A parlament bíráskodásában résztvevő képviselők rendszerint nem rendelkeznek azzal a szaktudással és azzal a gyakorlattal, mely a bíróságok tagjainál az alapos ítékezés fontos biztosítója. A választási bíráskodási ügyeknek a ház hatásköréből való elvonása egyéb-

ként nem sérti a ház autonómiáját, sőt az ügyeknek független bíróság elé utalása a törvényhozói akarat szabad kialakulásának fontos biztosítója. Ha azt akarjuk, hogy a választás eredménye megfeleljen a választó közönség akaratának és így a törvényhozásban valóban a nemzet akarata nyilvánuljon meg, ez biztosabban érhető el a független bíróság tárgyilagos ítélkezésével. A választások szabadságának és tisztaságának jelentékeny feltétele a választási bíráskodásnak megfelelő bírói szervre való ruházása; e feltétel hiánya a közvéleményben könnyen megrendítheti a törvényhozás szabadságában és önállóságában való hitet, ami a törvényhozó testület tekintélyének aláhanyatlását eredményezi. A választási bíráskodás a választói jogra és választási eljárásra vonatkozó jogszabályok értelmezése és alkalmazása körül folyó közjogi vitának eldöntése; ez a tevékenység, amely a törvények uralmát és a törvénysértés megsemmisítését van hivatva biztosítani, minden vonatkozásban bírói jellegű és így azt helyesen csakis a bíróság hatáskörébe lehet utalni.

A mentelmi és összeférhetlenségi ügyekben a ház bíráskodása még esetleg indokolható azzal, hogy e bíráskodás már igazolt képviselők ügyeiben dönt és így inkább a ház belügye; a mentelmi és összeférhetlenségi szabályok értelmezésében azonkívül egyesek álláspontja szerint jelentősége van a házban kialakult felfogásnak is és a bíróságok ítélkezése esetleg túlságosan merev lenne. A választások felülbírálása azonban a ház megalakulását, a képviselő igazolását megelőző cselekményekre vonatkozván, még nem tekinthető a ház belügyének, hanem az illető választókerület ügye, amelyet egyedül a jogszabályok szerint lehet és kell eldönteni.

Mindezeknél fogva nagy örömmel kell üdvözölni az 1925: XXVI. t.-c. azon rendszerét, amely a választási ügyek független bírói intézését minden fenntartás és korlátozás nélkül megvalósította; ez a megoldás ledöntötte a párhuzamos bíráskodás

céljára mesterségesen emelt válaszfalat és kiküszöbölte a bifurkáció esetén elkerülhetetlen összeütközéseket, ezzel egyúttal a pártok közötti surlódások elkerülését és egészséges parlamenti viszonyok kialakulását elősegíteni volt alkalmas. A választási bíráskodást az 1925 : XXVI. t.-c. nem a m. kir. kúriára, hanem a közigazgatási bíróságra ruházta. A választási bíráskodás ugyanis lényegileg közjogi perben hivatott dönten, ennek következtében természetére nézve a közigazgatási bíróság hatáskörébe tartozik. A m. kir. kúria a polgári és büntető ügyekben való bíráskodás legfőbb fóruma, amelynek egész szervezete és működése e bíráskodás igényeinek megfelelően nyert szabályozást. A közigazgatási bíróság az irányadó jogszabályok szerint régebben is eljár a községi és törvényhatósági képviselőtestületi tagok és tisztviselők választása, valamint a községi, törvényhatósági és országgyűlési választói névjegyzékek ellen előterjesztett panaszok ügyében és így a választási bíráskodásra alkalmas eljárási renddel és megfelelő gyakorlattal rendelkezik.

Az 1938 : XIX. t.-c. szerint minden képviselő köteles megbízólevelét (mandátumát) megválasztásától, illetőleg az országgyűlés megnyitásától számított 15 nap alatt a képviselőház elnökének (korelnökének) bemutatni; a bemutatást figyelmeztetés után is elmulasztó képviselő megbízását elveszti és öt éven át képviselővé sem választható. A bemutatott megbízóleveleket a képviselőház a házszabályokban megállapított módon (az osztályok, illetőleg az állandó igazoló bizottság útján) átvizsgálja és amennyiben azokat rendben találja, a választást nem támadták meg s képviselő megválaszthatósága kérdésében egyébként se emeltek kifogást, az illető képviselőt igazolja, azaz a ház teljes jogú tagjának nyilvánítja. A tartalmára vagy kiállítására nézve törvényes kifogás alá eső mandátumra, továbbá a bármely okból szabálytalannak mutatózó választásra vonatkozó iratokat a ház az érvényesség kérdésében való határozás végett a közigazgatási bíróság-

hoz teszi át és annak határozatáig az igazolást függőben tartja. Igazolás előtt a képviselő jogait csak ideiglenesen gyakorolhatja.

A választás ellen nemcsak a képviselőház részéről merülhet fel kifogás, hanem a választást az érdekelt választók 50%-a, 500, illetőleg 1500 választó azonban mindenesetre panasszal (ú. n. petícióval) támadhatja meg a választás megtartásától számított 30 nap alatt közvetlenül a közigazgatási bíróságnál. A petíciót a törvényben meghatározott érvénytelenségi okok alapján lehet előterjeszteni és a petíció benyújtásával egyidejűleg a költségek fedezésére 1000 pengőt kell letenni.

Az *érvénytelenségi okok* két csoportba oszthatók. Vannak abszolút, azaz feltétlen érvénytelenségi okok, amelyeknek megállapítása esetében a választást mindenesetre érvénytelenné kell nyilvánítani, és vannak viszonylagosak (relatívok), amelyek a választás érvénytelenségét csak akkor vonják maguk után, ha a visszaélés vagy szabálytalanság mértékéből alaposan lehet következtetni, hogy az a választás eredményére döntő befolyással volt. A választás feltétlen érvénytelen, ha a megválasztott nem volt érvényesen jelölhető, vagy megválasztható, ha tájékoztató nyilatkozatában valótlan állítást tett, ha maga a képviselő vagy az ő tudatával és előzetes beleegyezésével más személy a választás előkészítése idejében a választás tisztaságát akadályozó vagy a választást befolyásoló bűncselekményt követett el, vagy a közvagyon ingyenes felosztásával ámtott, végre ha a kerületben a bizalmi egyének közreműködését megakadályozták. Viszonylagos érvénytelenségi ok, ha a választás tisztaságát akadályozó vagy befolyásoló bűncselekményt a képviselő tudta és beleegyezése nélkül követtek el; ha a választókerületben elkövetett erőszak, fenyegetés vagy izgatás olymértű megfélemlítést vagy nyugtalanságot okozott, amely a választók egy részét választójoga gyakorlásában gátolta vagy befolyásolta; ha a választási eljárásnak szabá-

lyait, illetőleg a jelöltnek a választókkal való érintkezésére irányadó szabályokat megsértették, stb.

A közigazgatási bíróság nemcsak érvénytelennek nyilváníthatja a kifogásolt vagy megtámadott választást, hanem ha a panaszt a választás eredményének helytelen megállapítása miatt emelték, megállapíthatja a választás törvényes eredményét. A bíróság ítéletében öt évre felfüggesztheti annak a személynek aktív és passzív választói jogát, akinek cselekvése a választás vagy valamely szavazat érvénytelenségét okozta. Ha a bíróság oly jelenségekről szerzett tudomást, melyekből arra lehet következtetni, hogy a választókerületben a választáskor a választójog szabad gyakorlását akadályozó vagy jogosulatlanul befolyásoló cselekmények igen nagy mértékben fordultak elő, ezt az ítéletben megemlíti; ily esetben a ház vizsgálatot rendelhet el és ha az e célra kiküldött bizottság jelentése alapján úgy találja, hogy a választóközönség akaratának szabad megnyilvánulása új választás esetében sem remélhető, a választókerület képviselőküldési jogát a folyó országgyűlés tartamára fel is függesztheti.

29. AZ ORSZÁGGYŰLÉS FELSŐHÁZA

Az országgyűlés két táblára válása után a felsőtáblán az 1608. évi koronázás utáni I. tc. szerint a katolikus főpapok és a főnemsek (zászlósurak, főispánok, örökjogú főnemesek) jelentek meg. 1790-ben felsőházi tagsági jogot nyertek a görögkeleti egyházak nagyok is. Az 1885:VII. tc. a főrendiház szervezetén kisebb módosításokat tett; így kihagyta a vagyontalan főnemességet, a címzetes püspököket és a főispánokat, viszont bevette a protestáns egyházak nagyjait, a főbírákat és lehetővé tette a főrendiházi taggá való kinevezést. 1885 óta főrendnek tehát csak az a főnemes tekinthető, aki a törvényes követelmények (állampolgárság, nagy-

korúság, vagyon) kimutatása alapján a főrendiház tagja; a főrendiházi tagságra jogosult főnemesi családok neveit az 1885:VIII. tc. szerint a főrendi családok családkönyvében tartják nyilván.

Az 1926:XXII. tc., valamint az azt kiegészítő törvények értelmében a felsőház ezidőszereint a következő tagcsoportokból alakul. Születési jogon tagjai a felsőháznak a Habsburg-Lotharingiai családnak állandóan az ország területén lakó tagjai. Világi méltóság vagy hivatal alapján és annak tartama alatt tagjai a felsőháznak: az ország zászlósa, a két koronaőr, az ország főbírái, a koronaügyész, a honvédség vezérkari főnöke és egy tábornoka, a Magyar Nemzeti Bank és az Országos Társadalombiztosító Intézet elnökei. Egyházi méltóság vagy hivatal alapján és annak tartama alatt tagjai a felsőháznak a bevett keresztény egyházak, illetőleg vallásfelekezetek főpapjai és főtisztviselői. Tagokat választanak maguk közül a felsőházba elsősorban az örökös főrendiházi tagsági joggal felruházott főnemesi családoknak azok a 24. életévüket betöltött férfitagjai, akik legalább 2000 pengő évi föld- vagy házadót fizetnek; másodsorban tagokat választanak a vármegyei és városi törvényhatóságok; végül harmadsorban tagokat választanak a következő szervezetek: a mezőgazdasági, a kereskedelmi és ipar-, mérnöki, orvosi, ügyvédi és közjegyzői kamarák, a vitézi szervezet, az egyetemek és meghatározott főiskolák, a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Nemzeti Múzeum, az áru- és értéktőzsde. A felsőház tagjainak negyedik csoportját azok teszik, akiket az államfő a kiválóan érdemes állampolgárok közül életfogytiglan kinevez.

A felsőház szervezetének és jogkörének szempontjából döntő jelentősége van annak a kérdésnek, hogy mi a felsőház *rendelteste*. Az országgyűlés második háza megszervezésénél mindenestre szerepet játszik az a szempont is, hogy a kétkamarás rendszer a tanácskozások higgadtságát, a javaslatoknak alaposabb megfontolását és többoldalú megvitatását biztosítja. A törvényhozás

tökéletesítésének ez a nagyfontosságú szempontja azonban rendszerint nem meríti ki a második kamara megszervezésének indoklását, hanem az államok a kétkamarás rendszerrel általában messzebbmenő célt is tűznek ki. A leggyakrabban hangoztatott érv a kétkamarás rendszer mellett, hogy a felsőház a képviselőház túlzásait mérsékelni, túlkapásait megakadályozni hivatott; az érv a dolog természete szerint csak abból az elgondolásból táplálkozhatik, hogy a népképviselői kamara a nemzet képviselője és a tulajdonképpeni törvényhozó testület, azonban a néphangulatnak a népképviselői kamarában is megnyilvánuló hirtelen hullámválásaival, a rohamos újításokkal és felforgató törekvésekkel szemben szükség van fékre, amely a népképviselői kamarát a haladás ütemében mérsékelheti vagy bizonyos ideig megállíthatja. Homlokegyenest ellenkező elgondolás az, amely szerint a kétkamarás rendszer a nemzet társadalmi tagosultságából folyó szükségzerű követelmény; ezen elgondolás szerint ugyanis a két kamara csak együtt teheti ki a nemzet képviselőt.

Ennek a döntő szembeállításnak kifejezésre kell jutnia a felsőház szervezetének és jogkörének megállapításánál is. Ha a felsőháznak elsősorban a fék szerepét szánjuk, ennek a célkitűzésnek a felsőház olyan megszervezési módja felel meg, amely a felsőházat erre a mérséklő befolyásra képesíti. Régebben különösen a főrendiség képezte a felsőháznak ebből a szempontból hivatott elemét; a mai demokratikus államfelfogás azonban a felső társadalmi osztályok megkülönböztetett szerepének és a nemzetegészszel való szembeállításának ellentmond s azért a modern államok a mérséklő tényezőket más alapokon pl. magasabb választói korhatár, a hosszabb választási időtartam, a csoportos kiválasztás stb. keresik. Ezzel szemben a másik elgondolás abból indul ki, hogy a népképviselői elv alapján szervezett kamara önmagában nem adhatja a nemzet egészének hű képviselőt, hanem a nemzeti akaratnak gyakran csak többé-kevésbé torzított tükrét. A népkép-

viselet kifejezheti ugyanis a nemzet pártok szerint való megoszlását, azonban nem gondoskodik intézményszerűen arról, hogy a nemzetegész természetes rétegződése, a foglalkozási csoportokban, társadalmi osztályokban kifejezésre jutó szerves erők megnyilvánuljanak. A felsőház ezen elgondolás szerint szintén a nemzet képvisellete, de más keresztmetszet szerint; itt megtalálja minden fontosabb társadalmi csoport a maga képviselétét, de megtalálják különösen azok a társadalmi csoportok is, amelyek a másik házból a többségi elv merev keresztülvitele folytán esetleg kimaradnak (a közép- és felső osztályok).

Hogy a magyar felsőház jelenlegi összeállításánál az utóbbi szempont döntő szerepét játszott, az kétségtelen. Természetesen a felsőház ilyen megszervezési módja mellett is mellékszempont vagy inkább eredmény gyanánt jön figyelembe a mérséklő, fékező szerep. Hiszen a társadalmi osztályok és foglalkozási csoportok törvényhozási képvisellete leginkább közvetett választás mellett képzelhető, a közvetett választás pedig már magában is biztosítja az erősebb kiválasztást és magasabb színvonalat; azonfelül a törvényhozási képviselő arányának megfelelő megállapításával biztosítani lehet, hogy a kisebb, de értékes csoportok (pl. a tudomány művelői, a vitézek) számarányukat messze meghaladó mértékben jussanak törvényhozási szerephez. Mindez azonban nem rontja le annak a szempontnak a vezető voltát, hogy a felsőházban e rendszer mellett a nemzetnek egy más csoportosulásban való képviselétét állapítsuk meg, mint a képviselőházban. Emellett szól, hogy a felsőházban intézményes képviseletet lehet adni a legalsóbb osztályoknak is: a mi felsőházunkban is ott van a mezőgazdasági munkásság, a kisbirtokos és kisiparos osztály képviselője és az ipari munkásság is egyelőre csak törvényes tervezet hiányában van távol.

A külföldi törvényhozás a legnagyobb változatban tárta elénk az országgyűlés felsőháza szervezeti összealkotásának lehetőségeit.

Az első csoportba tartoznak azok az alkotmányok, amelyek szerint a felsőházban még túlnyomó vagy jelentékeny részben a főrendi elem van képviselve; ez államok közé tartoztak a legújabb időkig Angolország, Spanyolország és Japán. A felsőház megszervezési módjának ellenkező véglete az a rendszer, amely szerint a felsőház kizárólag vagy túlnyomó részben a népképviselői módjára választott tagokból alakul és az országgyűlés másik házától mindössze annyiban tér el, 1. hogy a választói és választhatósági korhatár magasabban van megállapítva, vagy 2. hogy a választás hosszabb időre történik és a választott tagok csoportonként válnak ki, vagy 3. hogy a választói, illetve választhatósági jog bizonyos vagyoni vagy szellemi cenzushoz van kötve, vagy végül 4. hogy a választás nem közvetlenül, hanem választói testületek által közvetítve történik; ez az ú. n. szenátusi rendszer volt vagy van kizárólag vagy túlnyomórészt elfogadva Franciaországban, Dániában, Németalföldön, Romániában, a Cseh-Szlovák köztársaságban, Lengyelországban, Ausztráliában, Brazíliában, Chilében és egyes más amerikai köztársaságokban.

Az említett két csoport között közbenső helyet foglalnak el azok az államok, amelyekben a főrendi kiváltság nem alkotja a felsőház összealkotásának alapelvét, hanem általában a választási rendszer van elfogadva, ezt a választást azonban általában vagy túlnyomóan nem a népképviselői választások módjára, hanem bizonyos közjogi testületek részéről ejtik meg. Ezek közé az államok közé tartoztak, illetőleg tartoznak elsősorban a szerkezetükre nézve szövetségi jellegűek; ez a szövetségi jelleg a felsőház (szenátus), illetve birodalmi tanács összealkotási módjában is kifejezésre jut azáltal, hogy ez a testület az egyes államok (kantonnok) képviselőiből alakult; ilyenek pl. Svájc, Németország, Ausztria, az Északamerikai Egyesült Államok, Argentina, Venezuela stb. Egyes államok továbbá, amelyek nem szövetségi jellegűek, felsőházukat mégis kizárólag vagy legalább részben a tar-

tományok, megyék képviselőiből alkották össze; ilyenek pl. Belgium, Svédország, Poroszország stb. Ebbe a csoportba sorozható Norvégia, ahol a felsőházat az országgyűlés képviselőháza saját tagjai közül választja, valamint bizonyos tekintetben Olaszország is, ahol a tagokat a király nevezi ki.

A magyar alkotmány történeti fejlődésének iránya azt követelte, hogy túlnyomólag főrendi kiváltságon alapuló felsőházi rendszerről közvetlenül ne a tiszta szenátusi rendszerre térjünk át hirtelen ugrással, hanem olyan közbenső megoldást keressünk, amelyet a legutóbb ismertetett alkotmányok képviselnek. Ez a megoldási mód felelt meg leginkább a reform tekintetében a hazai politikai életben és irodalomban felmerült kívánalmaknak is; a magyar politikai gondolkodásnak ugyanis egyik állandó vezető eszméje volt, hogy a törvényhatóságoknak 1848-ban megszűnt követküldési jogát fel kell éleszteni és a törvényhatóságok részletetését a törvényhozásban a felsőházba küldendő tagok útján biztosítani. A magyar nemzet a felsőházban talán először valósította meg a törvényhozásnak rendi alapon való megszervezését; amit az utolsó évtizedben a modern államelméletek hirdetnek, egyes alkotmányok rendszerükbe fel is vettek, de megvalósítani mind a mai napig csak igen korlátozott mértékben tudtak, azt a magyar törvényhozás 1926-ban a törvényhozás alapgondolatává avatta és intézményesen megszervezte. Hasonló szervezeti összealkotást talán egy államban sem találunk és így bátran mondhatjuk, hogy felsőházunk nem szolgai másolat, hanem magyar talajból fakadt történeti fejlemény.

A magyar felsőház szervezeti megoldására tekintettel természetesen nem lehet szó a felsőház felosztásáról; hisz ez a kamara a nemzet képviselétét pártoktól és napi politikai irányoktól független csoportosításban adja és egyik hivatása éppen a népképviselőt gyorsabb irányváltozásával szemben az állandóságot és

folytonosságot, a törvényhozás nyugodtabb és mérsékeltabb ütemét biztosítani.

Az országgyűlés felsőháza megszervezési módja mellett a jogkör az a kérdés, amely a felsőház szerepét az alkotmány működésében megszabja és így az országgyűlés e házának jogi és politikai jelentőségére elsősorban jellemző. A jogkör vizsgálatánál főleg három kérdés jön figyelembe, nevezetesen 1. hogy megilleti-e a felsőházat a törvénykezdeményezés joga, 2. hogy a felsőház a korlátlan visszavetés jogát gyakorolhatja-e és ezzel összefüggőleg 3. hogy mi módon történik az országgyűlés két háza ellentéteinek kiegyenlítése.

Magyarországon az országgyűlés két táblára való oszlása után valószínűleg a főrendi táblán történt a kezdeményezés, de már a XVIII. században állandó gyakorlat volt, hogy a kezdeményezést a követek táblája gyakorolta a vármegyei utasítások pontokba foglalása által. Az 1848:III. tc. 37. §-a kifejezetten is kimondja, hogy a költségvetést és zárszámadást a kormány országgyűlési megvizsgálás és jóváhagyás végett évenként az alsó táblán köteles bemutatni. Az 1885:VII. tc. 13. §-a szerint „a kezdeményezésre marad az eddigi gyakorlat addig, míg aziránt, hogy mely ügyek legyenek a törvényhozás mindkét házában s melyek kizárólag a képviselőházban kezdeményezhetők, külön törvény nem intézkedik”. A főrendiházban valóban sohasem történt kezdeményezés és így közjogi íróink általában azon az állásponton voltak, hogy a kezdeményezés joga a főrendiházat nem is illeti meg. Annak a gyakorlatnak, amely nemcsak nálunk, hanem a legtöbb államban a felsőház kezdeményezési jogát háttérbe szorította, főoka kétségtelenül abban keresendő, hogy a törvényalkotás mai technikája mellett a törvényjavaslatokat jóformán kizárólag a kormány terjesztheti elő és a kormány javaslatait kizárólag a mind nagyobb politikai súllyal fellépő alsóházban terjesztette elő.

Az 1926:XXII. tc. „az országgyűlés felsőházát ki akarta moz-

dítani abból a passzív és negatív szerepkörből, amely már hosszú ideje jellemző ismérve” volt; ezért kifejezetten is biztosította a kezdeményezés jogát a felsőháznak, hogy értékesíthesse azt a gyakorlati és elméleti tudást, amely talán minden államok felsőházánál nagyobb mértékben sajátja. A törvényhozás ütemét nagyon fokozhatja, hogy ameddig a képviselőház a költségvetést és más részletes tárgyalást igénylő javaslatot tárgyal, a felsőház nem kénytelen szünetelni és jó beosztás mellett gondoskodni lehet arról, hogy mindkét ház folytonosan működhessék és sokkal rövidebb idő alatt érje el a megfelelő törvényhozási eredményt. Természetesen különösen indokolt a felsőházban való kezdeményezés a felsőházat elsősorban érintő javaslatoknál; ilyen javaslatot a kormány újabban már a felsőházban terjesztett is elő. A költségvetést és a zárszámadást azonban ma is csak a képviselőházban lehet előterjeszteni.

A magyar országgyűlés két házának (táblájának) hatásköre — mióta a két részre oszlás megtörtént —, a törvényalkotásban mindig egyenlő volt. 1867 után kialakult az a gyakorlat, hogy a főrendiház a költségvetés részletes előirányzatával nem foglalkozott, hanem hozzá csak a képviselőház által elfogadott felhatalmazási törvényjavaslat került. A gyakorlatban kialakult eme korlátozás azonban nem szüntette meg azt az alapelvet, hogy minden törvényalkotáshoz (illetőleg országos határozathoz) a két ház egyetértő akaratnyilvánítása kellett, tehát a főrendiház akarata ellenére törvény nem keletkezhetett.

A főrendiházat felsőházzá átszervező 1926:XXII. tc.-be a bizottsági tárgyalás során olyan rendelkezés került, amely a törvény alap gondolatával és a javaslat eredeti álláspontjával ellentétben korlátozta a felsőháznak a törvényalkotásban való egyenrangúságát és az 1911. évi angol Parliament Act mintájára lehetővé tette, hogy a felsőház akarata ellenére is keletkezhessek törvény. Az 1926:XXII. tc. 31. §-a különbséget tesz egyrészt a költ-

ségvetési, valamint a közterhek viseléséről és az állami kiadások fedezéséről rendelkező más felhatalmazási törvényjavaslatok, másrészt egyéb törvényjavaslatok közt. Az első csoportba tartozó ú. n. pénzügyi törvényjavaslatokat a képviselőház akkor is az államfőhöz terjesztheti kihirdetés végett, ha a felsőház a javaslat tárgyában a hozzáérkezéstől számított egy hónapon belül nem határozott, vagy ha a két ház között támadt ellentét kiegyenlítésére rendszeresített eljárás nem vezetett eredményre. Más törvényjavaslatra az államfőhöz terjesztés a képviselőház részéről csak a következő ülésszakban és akkor következhetik be, ha a felsőház a javaslat tárgyában hat hónapon belül nem határozott, vagy az ú. n. kiegyenlítési eljárás másodszori megismétlés után sem volt eredményes.

A külföldi alkotmányok túlnyomó többsége szerint a két házat teljesen egyenlő jogkör illeti meg, vagyis a törvény megalkotásához a két ház egyező határozata szükséges. Ha a felsőházat csak bizonyos szűkebb vagy tágabbkörű vétójog illeti meg az alsóház határozataival szemben, sőt még ez a vétó is legtöbbször hatástalan marad; a felsőház hatáskörének ez a korlátozása e testület erkölcsi súlyát lefokozza és az egész intézményt a képviselőházzal szemben alsóbbrendű helyzetbe hozza; ebben az esetben pedig alig tudja betölteni fontos hivatását. De az angol Parliament Act sem szolgálhatott a magyar törvényhozásnak helyesen mintául. A Lordok háza hatáskörének 1911. évi korlátozását ugyanis a kamara elavult szervezete indokolta; a Lordok háza akkor inkább hozzájárult jogköre megcsönkítéséhez, csakhogy eddigi szervezetét megmenthesse. Magyarországon ily megalkuvásra szükség nem volt; ha a magyar alkotmány a főrendiház egyenrangúságát a főrendi elem tekintélyének hanyatlása idejében is híven fenntartotta, semmiesetre sem volt indokolt ezt az egyenrangúságot a megifjult és megerősödött felsőháztól megtagadni. A magyar hagyományoknak csak a két kamara teljes egyenrangúsága felel

meg; az egyenrangúságot indokolja felsőházunk különleges szervezeti összealkotása is. Különösen célszerűtlennek látszott a felsőház hatáskörét korlátozni a főrendiház működésének szünetelése idején; a nemzetgyűlés feladata ugyanis inkább csak az elavult államhatalmi szervek életképessé tétele volt, de nem azok egymáshoz való viszonyának és így az alkotmánynak átalakítása.

Mikor néhány éve a titkos választás megvalósítása a magyar politikai élet többé nem halasztható problémája lett, általában keresni kezdték a nyugodt törvényhozás biztosítékait és a figyelem mindjobban a felsőház jogkörének megerősítése felé terelődött. A felsőház oly szerencsés összetételűnek bizonyult, eddigi működése alatt tárgyalásainak nyugodt komolyságával és szakszerűségével annyira a nemzeti közvélemény méltó képviselőjének igazolta magát, hogy másodrendű szerepköréből kimozdítva alkalmas tényezőnek látszott a titkosság veszélyeinek és a mind erőszakosabban jelentkező szélsőséges irányzatok törekvéseinek elensúlyozására. Az 1937:XXVII. tc. ezért a nem pénzügyi törvényjavaslatokra megszünteti a képviselőház hatalmi túlsúlyát. A képviselőháznak nincs joga a törvényjavaslatot a kigyeenlítési eljárás másodszori sikertelen megismétlése után sem az államfőhöz felterjeszteni, hanem ilyen esetben az egyik ház kívánságára a két ház együttes ülésben vita nélkül dönt abban a kérdésben, hogy a törvényjavaslat tekintetében melyik ház álláspontját emeli országgyűlési határozattá. A pénzügyi törvényjavaslatok tekintetében azonban az új törvény fenntartja a képviselőháznak azt a jogát, hogy a saját határozatát felsőházi hozzájárulás nélkül is az államfő elé terjeszthesse.

Az 1937:XXVII. tc. nem tért nyíltan és minden vonatkozásban vissza az egyenrangúsági rendszerre. Egyrészt az együttes ülésben való döntés csak a matematikai eredményt fejezi ki és megakadályozza a megegyezésre való törekvést, a természetes erőviszonyok érvényesülését; másrészt a pénzügyi hatáskör lefokozása

a felsőház tekintélyét csorbítja és a szakszerű bírálatot is elrettenti. Mégis a törvény fontos lépés a két ház történeti egyenjogúságának visszaállításának irányában, s közeledést jelent a magyar alkotmány ősi elvéhez.

A két ház *ellentéteinek kiegyenlítési módját* a legtöbb állam alkotmánya egyáltalán nem vagy csak úgy szabályozta, hogy a két ház csupán iratváltással igyekszik a köztük felmerült ellentétet kiküszöbölni, mely esetben, hogyha az iratváltás nem vezetne eredményre, a törvényjavaslatot elvetettnek kell tekinteni. A felmerült ellentétek kiegyenlítésére továbbmenő eszközökhöz ezek az alkotmányok nem kívántak nyúlni, mert nyilván abból indultak ki, hogy az alkotmányos élet ezeket a nehézségeket az esetek túlnyomó többségében külön szabályok nélkül is megoldja. Ha a felsőház szervezete elavult, vagy a felmerült vitában a nemzet többségének kétségtelen akarata a felsőház ellen van: olyankor a felsőháznak úgy sem lesz elég erkölcsi ereje ahhoz, hogy az alsóház határozatával tartósan szembehelyezkedjék. De viszont nincs kizárva, hogy az alsóház távolodik el a nemzet valódi akaratától; ha a nemzet minden osztályából és rétegéből igazságos elvek szerint összeállított felsőház maga mögött érzi az igazi közvélemény támogatását, teljesen indokolatlan lenne, hogy az alsóház esetleg pártszempontoktól vezetett és az alkotmány történelmi szellemével ellenkező akaratának mégis engedni legyen kénytelen; ilyenkor az országgyűlés feloszlata a válságból egyedül kivezető módszer.

Magyarországon 1848 előtt az országgyűlés két háza ugyanazt a tárgyat egy időben tárgyalta és a határozatokat küldöttség útján közölték egymással mindaddig, míg egyetértés nem sikerült; ha egyező határozat így sem jött volna létre, együttes ülésen kísérelték meg a vélemények kiegyenlítését, de szavazással ilyenkor nem döntöttek. 1867 után az ellentétek kiegyenlítése csakis üzenetváltás által történt; az üzenetváltást a megegyezés

sikerültéig folytatták. Befejeződött természetesen az üzenetváltás, ha megegyezés jött létre, vagy ha a megegyezés lehetetlensége kétségtelenné vált; az üzenetváltás eredménytelensége nyilvánvaló, ha mindkét ház már egyszer változatlanul fenntartotta ellentétes határozatait.

Az 1926:XXII. tc. 31. §. nem küszöbölte ki a régi üzenetváltási rendszert, csak a két ház megegyezésének nem sikerülte esérére keresett megoldást a bizottsági kiegyenlítésben; ez a bizottsági kiegyenlítés tehát csak akkor veszi kezdetét, ha az üzenetváltás eredménytelenségét már meg lehet állapítani. A bizottsági kiegyenlítés úgy történik, hogy együttes ülést tartanak a két háznak azok a bizottságai, amelyek a törvényjavaslatot előkészítették; az együttes ülés feladata a két ház közt az ellentét kiegyenlítésének a megkísérlése. E célból jelentést szerkesztenek a két ház ellentétéről és javaslatot tesznek a megoldásra; e javaslatot azután a két ház külön-külön tárgyalja, a döntés joga tehát a házaknál marad. Ha a bizottsági egyeztetési eljárás nem sikerül, a képviselőház a pénzügyi javaslatokat az államfőhöz terjesztheti, egyéb javaslatokról pedig az egyeztetési eljárás sikertelen megismétlése után a két ház együttes ülésben dönt.

30. MENTELMI JOG ÉS ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG

Az országgyűlési rendszer az alkotmányosság legnagyobb szabású alkotása, kifogástalan működése azonban megfelelő kiépítést és biztosítékokat feltételez. E biztosítékok közé tartozik a mentelmi jog és az összeférhetetlenség. Mindkét intézmény szorosan összefügg a parlamentarizmus kiépítésével, mert lehetővé teszi, hogy az országgyűlés szabadon, akadálytalanul szentelhesse magát fontos hivatásának, az országgyűlés tagjait törvényhozói működésükben ne akadályozhassák, ne háboríthassák, ne befolyá-

solhassák és így az országgyűlés valóban a nemzeti akarat szabad és méltó szócsöve lehessen. A mentelmi jog biztosítása és az összeférhetetlenség szabályozása nélkül tökéletlen lenne minden parlamentáris rendszer és így e két intézmény megfelelő kiképzése nagy alkotmányos jelentőségű. A megfelelő szabályozás hiánya megfoszthatja a parlamentet függetlenségétől, alászállítja színvonalát, megszorítja a visszaéléseket és botrányokat, végeredményben tehát aláassa a parlamentarizmus tekintélyét és erejét.

I. A *mentelmi jog* (immunitás) az országgyűlés mindkét házának tagjai részére a törvényhozás szabadsága érdekében biztosított különleges jogi helyzet. A mentelmi jognak a kialakult közfelfogás szerint két megnyilvánulása van, — az egyik a törvényhozó testület tagjainak hivatásuk gyakorlása közben, a másik az azon kívül kifejtett tevékenységére vonatkozik.

Az országgyűlés *tagjaként* kifejtett működés a köztörvények uralma alól általában ki van véve, amennyiben a törvényhozó testület tagját e működéseért vagy egyáltalán nem lehet feleletre vonni, vagy csak az országgyűlés illető háza vonhatja felelősségre. A mentelmi jog e megnyilvánulása (amelyet nem egészen szabatosan feltétlen mentelmi jognak vagy feleletmentességnek is szokás nevezni) biztosítja, hogy a törvényhozó testület tagja a törvényhozói hivatás gyakorlása közben teljes szabadsággal járhat el s e működése miatt a közhatóságok ellene eljárást nem indíthatnak.

A mentelmi jog biztosítása mindenütt hosszas küzdelmek eredménye; nálunk mind a mai napig nem nyert törvényi szabályozást. Az 1790:XIII. tc. csak annyit mond, hogy a karok és rendek „az országgyűlési ügyeket törvényes szabadsággal tárgyalják”; az alsó tábla e szabadságot már 1840-ben úgy kívánta értelmezni, hogy a követ véleményeért és annak az országgyűlésen való kijelentéseért senkinek se tartozzék felelősséggel. Világosan először a képviselőháznak 1867 november 18-án 1363. szám alatt hozott határozata mondja ki, hogy „amit az országgyűlési tag,

mint olyan a házban és a házon kívül mond vagy tesz, azért csak az országgyűlés és pedig annak azon háza által vonathatik feleletre, melyhez tartozik.” A Bösörményi László ügyében hozott eme határozat az állandó gyakorlat alapja lett úgy, hogy az abban kifejezett szabály érvényét a bíróságok is elismerték és e szabályra törvényeink is ismételten hivatkoznak.

Az kétségtelen, hogy a törvényhozó testület, annak házai vagy bizottságai működése közben a *szavazás* olyan tevékenység, amelyért a törvényhozó testület tagját soha senki felelősségre nem vonhatja; a szavazás ugyanis ép az a működés, amely közvetlen a törvényhozói akarat kialakulására vezet. A mentelmi jog jelentősége gyakorlatilag inkább a *szólás* szabadságára esik; ez a parlamenti szólásszabadság, amely a törvényhozói akarat kialakulását minden külső beavatkozástól védi és így fontos alkotmánybiztosíték. Ez a szólásszabadság kiterjed a törvényhozói hivatás gyakorlása közben adott véleményre, mondott beszédre, tett jelentésre, előterjesztett nyilatkozatra, a közbeszólásokra, stb. — kiterjed pedig akkor is, ha az illető kijelentés tulajdonképpen nem tartozik szorosan a hivatás teljesítéséhez (pl. személyeskedés). Hogy a szavazáson és a beszéden kívül a feleletmentesség a törvényhozói működés közben való *cselekvésre* is kiterjed, azt a Bösörményi határozat külön kiemeli.

Egyes államok szabályai szerint csak a törvényhozó testület ülésén, illetőleg a tanácskozások alatt, tehát csakis a házban kifejtett tevékenység van kivonva a feleletrevonás alól. Nálunk a gyakorlat szerint a házon kívül kifejtett tevékenység is részese a különleges védelemnek, feltéve hogy a törvényhozói működés részeül jelentkezik; tehát a mentelmi jog terjedelmének a megállapításánál nem a *működés helye*, hanem csakis a működés természete a döntő. Egyrészt lehetséges ugyanis, hogy a házban, sőt az ülés-teremben és a tanácskozások alatt kifejtett tevékenység a köztörvények alá esik; például ha két képviselő a tárgyalás alatt magán-

ügyből folyólag összeszólalkozik és egymást bántalmazza. Viszont lehetséges, hogy a házon kívül, de a törvényhozói hivatás gyakorlásában kifejtett tevékenység különleges védelmet igényel, például mikor a képviselő kiküldetésben, parlamentáris megbízás teljesítésében jár el.

Vitás lehet, hogy a házon kívül, de a *parlamentáris működésre vonatkozóan* kifejtett tevékenység, így például a választókhoz intézett nyilatkozat, programbeszéd, pártközi tanácskozás a feltétlen feleletmentességet élvez-e. A magyar rendi alkotmány korában például az országgyűlési követeket választó és őket utasítással ellátó megyegyűléseknek az országgyűléséhez hasonló kiváltságos helyzetük volt; a képviselőház egy 1878. évi határozatával kimondotta, hogy a szólásszabadság a pártkörben a parlamentarizmus céljaira nézve ép oly nélkülözhetlen, mint az országgyűlési tanácskozásokon és hogy ennél fogva a pártkörben tartott beszéd miatt a mentelmi jog felfüggesztése nem kérhető. Ma azonban általánossá vált az a felfogás, hogy a választókkal való érintkezés és a pártértekezlet során tartott beszéd, mint a törvényhozói hivatás gyakorlásán tulajdonképpen kívül fekvő tevékenység a köztörvények uralma alatt van és csakis kiadatási eljárásra van szükség. Ennek következtében természetesen a köztörvények alá esik valamely parlamenti beszédnek vagy nyilatkozatnak a parlamenten kívül akár a képviselő, akár más által szóban vagy írásban való megismétlése is. Kivétel a sajtótörvényben van megállapítva arra az esetre, hogyha valaki az országgyűlés „nyilvános üléseit hív szellemben és igazán közli”, mert ez esetben ellene a közlöttek tartalma miatt nem lehet eljárni.

A törvényhozói működés közben kifejtett tevékenységért a felelőtlenség feltétlen, tehát úgy a büntetőjogi, mint a fegyelmi, mint pedig az anyagi következményeket elhárítja. Nincs helye felelősségrevonásnak még az országgyűlés illető házának vagy tagjának hozzájárulásával sem, minthogy a mentelmi jog nem az or-

szággyűlési tag kiváltsága, amelyről lemondhat. A felelősségrevonás továbbá természetesen a törvényhozói működés megszűnte, a megbízás lejárta után sem történhetik.

A mentelmi jog az országgyűlés tagja által hivatása gyakorlása közben elkövetett bűncselekményeknek büntetlenséget biztosít; ezek a bűncselekmények a törvény rendes útján nem üldözhetők, a felelősségrevonásnak csak a törvényhozó testület részéről és a házszabályokban megállapított módon van helye. Ez a feleletrevonás azonban a jogrend szempontjából gyakran alig tekinthető kielégítőnek, minthogy a házszabályok szerint alkalmazható megtorlás inkább fegyelmi, mint büntető természetű.

A köztörvényi felelősség alól való kivonás a törvényhozó testület lelkiismeretlen tagját könnyen arra csábíthatja, hogy a parlamenti szólásszabadsággal visszaélve az állam és egyesek jogai ellen szabadon garázdálkodjék. Minden törvénybe ütköző irányzat, felfogás és támadás ép a parlamentben fog kirobbanni, hogy onnét a sajtó útján megtalálja az utat az állampolgárok összességéhez. A parlament így a felelőtlen támadások gyűjtő helye, az indokolatlan szenzációk állandó kiinduló pontja, a személyes ügyek tárgyalásának valóságos melegágya lesz. Ez a helyzet pedig nemcsak elvonja a parlamentet hivatásától, de leszálkítja színvonalát és csökkenti tekintélyét. Végre a parlamentben megsértett személyek a sérelem ellen nem találják meg azt az orvoslást, amely pedig becsületük és jogos érdekeik megóvása céljából jogállamban elengedhetetlen. A mentelmi jog e visszásságát a választójog kiterjesztése mélyítette különösen el, mert a rendszer mellett a parlamentbe tömegesen kerülhettek be olyan egyének, akik nem tudják magukat kellően fegyelmezni és a szólásszabadsággal lelkiismeretlenül visszaéltek.

A visszás jelenségek hatása alatt a legújabb képviselőházi házszabályok 192. §-a módot ad arra, hogy a mentelmi bizottság a képviselőt nyilatkozatának a házon kívül, tehát a felelősségvállá-

lás mellett való megismétlésére felszólítsa; e felszólítás eredménytelensége azonban a bírói eljárást ma is megakadályozza.

Anglia a parlament fegyelmi és büntető hatalmának erős kiképzésével igyekezett biztosítani, hogy a hivatása gyakorlása közben vétkező képviselő azért elnyerje illő büntetését; az ellenkező (dán, svéd) felfogás nem tesz különbséget a képviselő részéről hivatása gyakorlása közben vagy azon kívül elkövetett bűncselekmények között és a ház hozzájárulásával minden esetben közhatóság elé engedi őket állítani. Elméletileg talán az angol rendszer a tökéletesebb, gyakorlatilag azonban vannak jelentékeny hátrányai. Hogy ugyanis a ház a saját tagjai felett rendszeresen büntető hatalmat is gyakoroljon és esetleg elzárási büntetéseket is kiszabhasson, már csak azért sem kívánatos, mert a bírói eljárás biztosítékai nem állnak kellő mértékben rendelkezésre; viszont a szokásos fegyelmi büntetések sokszor nem elégségesek és így nem lehet teljesen elzárkózni az elől a gondolat elől, hogy a ház kivételesen a hivatása gyakorlása közben bűncselekményt elkövető tagját is rendes bíróság elé állíthassa.

A parlament nem foglalkozhatik azzal, hogy harmadik személyek érdekei ellen a tárgyalások során elhangzott támadásokat tisztázza, de viszont nem zárkozhatik el az elől, hogy a jogos magánérdek valami módon a képviselővel szemben is védelmet találjon. Aki a parlamenti szószerket arra használja fel, hogy a törvényhozói hivatás okszerű teljesítésével kapcsolatban nem álló bűncselekményeket kövessen el, tagtársa vagy a parlamenten kívül álló személy becsületében gázoljon: az indokolatlanul élvezi a feleletmentesség kedvezményét; az ilyen országgyűlési tag ellen az eljárást méltán lehet a rendes bíróság elé utalni, hogy az a tényállást a perrendi formák biztosítékai között kitisztázza s esetleg a büntetést kiszabja. Természetesen azonban módot kell keresni arra, hogy a kiadás jogát a parlamenti többség ne önkényesen gyakorolja.

A mentelmi jog másik iránya az országgyűlés tagjainak törvényhozói *hivatusuk gyakorlásán kívül* kifejtett *tevékenységére* vonatkozik. E működés úgy az anyagi, mint az alaki jog szempontjából a köztörvények uralma alatt áll és az országgyűlés tagja ezek szerint felelősségre is vonható. A mentelmi jog ez irányban csak azt biztosítja, hogy az országgyűlés tagját törvényhozói működésében törvényes ok nélkül ne akadályozzák, ok nélküli zaklástól meg legyen kímélve. E célból ellene büntető és fegyelmi eljárást indítani, tanukihallgatás céljából elővezetni, tettenérés esetét kivéve letartóztatni, szabadságvesztési büntetést vele szemben végrehajtani csak az illető ház előzetes engedélyével lehet. A mentelmi jog felfüggesztését, illetőleg az országgyűlés tagjának kiadását az illető háztól az illetékes bíróságnak kell kérnie a főügyész útján; a ház a mentelmi bizottság jelentése alapján határoz.

A mentelmi jog két ismertetett iránya a mentelmi jognak tulajdonképpen csak azt a negatív oldalát domborítja ki, hogy az országgyűlés tagja ellen eljárást vagy egyáltalán ne, vagy csak az országgyűlés hozzájárulásával lehessen indítani; a mentelmi jognak teljessége azonban megkívánja, hogy a törvényhozói működés szabadsága ne csak a törvényhozói működés alapján indított eljárásokkal szemben és ne csak a nem törvényhozói működésből folyóan megindult bünvádi eljárásokkal szemben legyen védve, hanem bármely más cselekménnyel vagy nyilatkozattal szemben is, amely az említett szabadság veszélyeztetésére alkalmas, még pedig tekintet nélkül arra, hogy a cselekmény vagy nyilatkozat hatóságtól vagy magánostól származik.

Ha az országgyűlés tagja törvényhozói szabadságának a hatóságok részéről való megsértését bejelenti, a mentelmi bizottság az esetet megvizsgálja, megállapítja, hogy a mentelmi jog sérelme tényleg megtörtént-e és ha szükségesnek látszik, utasítja az illetékes minisztert egyrészt a mentelmi jogot sértő eljárás beszünteté-

sére, másrészt esetleg a jogtalanul eljáró tisztviselőkkel szemben a megfelelő lépések megtételére.

A magyar irodalomban eddig általában az a felfogás érvényesült, hogy a mentelmi jogot csak hatóságok sérthetik meg, magánosok nem; kétségtelen, hogy a mentelmi jog eredetileg a koronával, tehát az államfővel és a kormánnyal szemben akarta biztosítani az országgyűlési tag függetlenségét és a nemzeti törvényhozás szabadságát. Azonban az újabb időben a kormányon kívül más hatalmak is keletkeztek, amelyek az országgyűlési tag függetlenségét épenúgy megtámadhatják, mint a kormány; sőt veszélyeztetheti a törvényhozói működés szabadságát a magánosok részéről érvényesülő bármely támadás, erőszak, fenyegetés vagy befolyásolás is. Igaz, hogy ezeket a cselekményeket törvényeink büntetőjogi következmények alá helyezik (1914:XL. és XLI. tc.-ek). Azonban egyrészt az országgyűlési tag függetlenségét más, enyhébb módokon is lehet befolyásolni; másrészt az illető cselekmény büntetőjogi minősítésével a törvényhozás szabadságának elve még nem nyert feltétlen teljes érvényesülést. A büntetőjogi megtorlás és a törvényhozás szabadságának a megóvása két külön terület, amelyeken való eljárás párhuzamosan akadály nélkül történhetik. Igaz ugyan, hogy a mentelmi jognak magánosok részéről való megsértése esetében az országgyűlésnek nem állnak rendszerint közvetlen hathatós eszközök rendelkezésére, hogy a megtorlás tekintetében intézkedhessék, de ilyen közvetlen eszközök a hatósági megsértés esetében is sokszor hiányoznak, közvetve pedig (pl. a kormány útján, az ügyészség utasítása által) mégis felléphet.

Végezetül megemlítjük, hogy a mentelmi jog az országgyűlési tagsággal véget ér, — de véget ér az országgyűlés berekesztésével akkor is, ha ez a berekesztés az országgyűlési tagságot nem szünteti meg, ami a felsőházi tagoknál fordul elő. A felsőházi tagok mentelmi joga tehát a két országgyűlés közötti időben szünetel.

Ez a felfogás azon alapszik, hogy a mentelmi jog nem személyes kiváltság, hanem csupán az országgyűlési tagnak zavartalan törvényhozói működését van hivatva biztosítani; e működés hosszabb szünetelése idején tehát a törvényes bírói eljárás lefolytatását annál kevésbbé akadályozhatja meg, mert az új országgyűlés összegyűlte esetében a mentelmi jog még a folyamatban levő eljárásokra nézve is haladéktalanul újra feléled és a törvényhozói működés zavartalanságát teljesen megóvjá. Indokolt lenne azonban a mentelmi jog hatályban maradása az országgyűlés berekesztése után is a működésben maradó tagokra (elnök, háznapy, egyes országos bizottságok tagjai).

II. Az *összeférhetetlenség* (incompatibilitas) megfelelő szabályozásának két fontos szempontból is befolyása lehet a parlament megfelelő működésére. Egyrészt némi irányítást gyakorolhatunk általa a nemzeti társadalom helyes arányú képviseletére, másrészt az országgyűlés tagjainak megfelelő kiválogatására. Az összeférhetetlenség szabályozása nem irányulhat egy osztály vagy társadalmi réteg ellen sem és egyik foglalkozási ágat sem szabad intézményesen kizárni az országgyűlésből; ellenkezőleg arra kell törekednünk, hogy minden jelentősebb társadalmi csoport jelentőségéhez mért, tehát helyes arányú képviselethez juthasson. Az összeférhetetlenség intézményének az *arányos képviseletet* nem gátolni, de inkább előmozdítani kell. Az összeférhetetlenség szabályozása másodsorban arra irányuljon, hogy a társadalom képviselete az arra erkölcsileg legalkalmasabbaknak jusson s az alkalmatlanok e képviseletből ki legyenek zárva. Az országgyűlés tagjai a nemzet bizalmából a legfontosabb nemzeti munkának a részesei; ők vannak hivatva kifejezni a törvényekben a nemzet akaratát. Ezt a munkát kizárólag a nemzeti érdekek szempontjából végezhetik. Ha működésüket akármilyen más szempont irányítaná, ha önös érdek, érvényesülési tekintetek, függőségi helyzet, illetékelen befolyás a hatását éreztetni tudná: az végeredményben a nem-

zeti akarat meghamisítását eredményezné és így a parlamentarizmus alapgondolatának megtagadását jelentené.

Az összeférhetetlenség szabályozása a parlamentáris gondolat védelmét hozza az ismertett veszélyekkel szemben. Minthogy így az összeférhetetlenség a parlamentarizmus lényegét kívánja fenntartani és biztosítani, jelentősége felbecsülhetetlen; ez az országgyűlési rendszernek egyik legfontosabb kérdése. Amíg a választhatóság korlátozása azt van hivatva biztosítani, hogy az országgyűlés tagja csak a törvényhozói működéshez kívánatos kellékekkel rendelkező egyén lehessen, addig az összeférhetetlenség szabályai akadályozzák, hogy az említett kellékek hiányában bárki az országgyűlés tagja maradhasson. Az összeférhetetlenség szabályozásánál abból a négy követelményből indulhatunk ki, amelyeket joggal támaszthatunk az országgyűlés tagjaival szemben: odaadás, függetlenség, önzetlenség és tisztesség.

Az *odaadás* megkívánja, hogy a törvényhozás tagja feladatát lelkiismeretesen teljesítse, a törvényhozói hivatást gátoló foglalkozásokat hagyja abba, az országgyűlés és bizottságai tárgyalásain szorgalmasan vegyen részt, a kapott megbízatásokat ellássa. A *függetlenség* megkívánja, hogy a törvényhozó hivatását minden függőségi viszonytól menten, szabadon teljesítse, ne legyen semmi illetéktelen befolyásnak alávetve, anyagi megélhetése biztosítva legyen. Az *önzetlenség* megkívánja, hogy az országgyűlés tagja a törvényhozói hivatást és az azzal járó nagy befolyást ne használja fel anyagi vagy erkölcsi előnyök elnyerésére, elhelyezkedésre, kijárásokra. A *tisztesség* megkívánja, hogy a törvényhozó az országgyűlésen hivatásához méltóan, komolyan viselkedjék, a rendzavarást kerülje, a titkot megőrizze. Lehet az országgyűlés tagja tehetséges vagy kisebb képességű, tanultabb vagy kisebb műveltségű, kerülhet ki ebből vagy abból a társadalmi osztályból vagy rétegből, de e megállapított négy követelménynek mindenki meg tud felelni és meg is kell felelnie; ez tehát az össze-

férhetetlenség feltétlen mértéke, amely minden időkbén irányadó marad.

Az összeférhetetlenség céljának vizsgálatánál általában különösen a függetlenség kívánalmait szokták kidomborítani. Az országgyűlés tagjának valóban függetlennek kell lennie, de nemcsak a kormánytól — mint ahogy sokan kizárólag kiemelik —, hanem más hatalmaktól és a választóktól is.

Az utasítási rendszer megszüntetése és a modern képviseleti rendszer behozatala formailag felszabadította a képviselőt választóitól, de a valóságban a függő helyzet teljesen nem szűnt meg. Sőt ez a függés sokszor nem is annyira abban áll, hogy a képviselő választóközönségének irányítását a törvényhozási munka folyamán figyelembe veszi, hanem kénytelen választóinak ügyeit ellátni, a hatóságoknál támogatni, részükre különféle előnyöket, kedvezményeket, alkalmazásokat, stb. kijárni, — különben a választóközönség bizalma másfelé fordul. Ebből a sajnálatos függő helyzetből a képviselőt felszabadítani az összeférhetetlenség fontos feladata és a parlamentti tekintély nélkülözhetetlen feltétele.

A kormánynak igen sok irányban áll eszköz rendelkezésre a képviselő függetlenségének a csökkentésére. A kormány kezében van a döntés; a) kinevezések, előléptetések, megbízások, illetménymegállapítások, kegydíjak, fegyelmi jog, b) cím- és kitüntetésadományozások, c) szerződés kötések, különféle engedélyek, jogosítványok, segélyek, stb. adása tekintetében. És a kormány e jogkörrel nemcsak önmaga élhet, hanem befolyását ilyen irányokban önkormányzati testületeknél, vállalatoknál, stb. is érvényesítheti. És nemcsak a képviselőt magát lehet e juttatásokban részesíteni, hanem családját, vállalatát, választóit is. Az állami gyámkodásnak mai túltengése már-már az egész társadalom önállóságát veszélyezteti; annál inkább vigyázni kell, hogy a törvényhozás ne válhassék a kormányzat szolgai eszközévé (szervilizmus).

A kormányon kívül veszélyeztethetik az országgyűlés függet-

lenségét a gazdasági hatalmak is, amelyek nagy anyagi erő felett rendelkezvén, különféle formákban (igazgatósági tagság, jogtanácsosság, megbízások, stb.) könnyen kötelezhetik le az országgyűlés tagjait és folyton emelkedő befolyást gyakorolnak a törvényhozásra. Ez a befolyás sokszor a kormánytól való függésnél is veszélyesebb, mert kevésbé ellenőrizhető és kevésbé közérdekű. A törvényhozást lehetőleg megóvni a befolyás ilyen tisztességtelen módjától szintén az összeférhetetlenségnek teszi fontos feladatát.

Az összeférhetetlenség főbb irányai az összeférhetetlenséget rendszeresen utoljára szabályozó 1901:XXIV. tc. és más újabb törvényes rendelkezések szerint a következők:

1. *Erkölcsei összeférhetetlenség.* Feladata biztosítani, hogy a törvényhozó testületnek csak erkölcsileg kifogástalan, nemzeti és törvényes alapon álló tagjai lehessenek. Lehetséges ugyanis, hogy csak az igazolás után — tehát mikor a választást kifogásolni vagy megtámadni már nem lehet — merül fel vagy jut a háznak tudomására olyan ok (pl. csőd, gondnokság vagy büntető ítélet), amely miatt a képviselő vagy felsőházi tag többé ezt a minőségét el nem nyerhetné. Az országgyűlés tagja továbbá összeférhetetlen helyzetbe jut, ha a hazához való hűség ellen vét, a törvények megváltoztatására törvénytelen eszközökkel törekszik, törvényhozói működésében a házon kívül álló tényezőtől utasítást fogad el, vagy ily tényező rendelkezésének magát aláveti.

2. *Hivatali összeférhetetlenség.* Az országgyűlési képviselő és a választott felsőházi tag e minőségének tartama alatt néhány meghatározott állás (pl. miniszter, politikai államtitkár, stb.) kivételével nem nevezhető ki a kormány vagy kormányközeg részéről fizetéssel vagy díjazással járó hivatalra és a képviselő nem választható meg törvényhatósági vagy községi tisztviselővé sem. Korábban elnyert állásában a felsőház tagja megmaradhat, de a képviselővé választott köztisztviselőt rendszerint szabályszerű elbánás (nyugdíjazás, végkielégítés) alá kell vonni. Senki sem lehet egy-

szerre az országgyűlés mindkét házának tagja; a képviselő nem lehet külföldi állam diplomáciai vagy konzuli testületének tagja, közjegyző, a korona kegydíjasa, a tanítórendek kivételével valamely szerzetesrend tagja.

3. *Gazdasági összeférhetetlenség.* Országgyűlési képviselő általában nem lehet a kormánnyal szerződéses vagy üzleti viszonyban, tehát pl. nem lehet a kormány vállalkozója vagy szállítója, a kormány és a mások közötti ügylet közvetítője vagy bizománya, az állami vagy kormánykezelés alatt álló alapítványi javak vevője vagy bérlője, a kormány által engedélyezett közlekedési vállalat vagy haszonhajtó jog engedélyese, stb. Ez az összeférhetetlenség akkor is megvan, ha a képviselő a megjelölt viszonyban levő vállalat tulajdonosa vagy alkalmazottja.

4. *Közbenjárási összeférhetetlenség.* Országgyűlési képviselő a kormánynál nem járhat közben pénzért vagy anyagi előnyért senkinek érdekében és semilyen ügyben, sőt egyes ügyekben (kitüntetések, engedélyezések) az ingyenes közbenjárás is tilos, hacsak nem a képviselő választókerületében működő hivatalos testületek vagy gazdasági egyesületek felhívására történik. Képviselő, ha egyszersmind ügyvéd, felelt a kormánnyal általában képviselheti, de csak a beadvány ügyvédi ellenjegyzésére szorítkozhatik. A gazdasági és közbenjárási összeférhetetlenség a felsőházi tagokra nincs szabályozva.

Az a képviselő, aki összeférhetetlen helyzetbe jut, ezt a háznak bejelenteni és az összeférhetetlenséget megszüntetni köteles; de az összeférhetetlenséget bárkinek jogában áll bejelenteni. Összeférhetetlenségi ügyekben a bíraskodást a képviselőháznak a házszabályokban erre kijelölt bizottságai gyakorolják. Ha a hivatali vagy gazdasági összeférhetetlenség megállapítást nyer és a képviselőt rosszhiszeműség nem terheli, a képviselőt előbb az összeférhetetlenség megszüntetésére kell felhívni és a mandátumot csak a felhívás sikertelensége esetén lehet megsemmisíteni; egyébként

a képviselői megbízás megszűntét az összeférhetetlenség megállapítása esetén azonnal ki kell mondani. A felsőházi tag megbízásának a megszűnését az igazoló bíróság mondja ki.

A magyar közvélemény régóta sürgeti az összeférhetetlenségi törvény szerves *reformját*. Az 1901. évi összeférhetetlenségi törvény megalkotása óta teljes négy évtized telt el, olyan négy évtized, amely alatt a társadalmi és gazdasági élet sokban átalakult, az állami támogatás teljesen új formái fejlődtek ki, új gazdasági hatalmak, új függőségi viszonyok keletkeztek. A gyakorlat bőven mutatta ki a törvény hézagait és hibáit: túlságos formalizmusát, az aprólékos részletezést, a megalkuvásokat és a kibúvókat.

Az új szabályozást szükségessé teszi már maga az, hogy az összeférhetetlenség a felsőház tagjaira eddig rendszeresen szabályozva nem volt. A század harmadik évtizede jóformán minden államban új összeférhetlenségi törvényt eredményezett s ennek az anyagnak a felhasználását nem mellőzhetjük, ha nem akarjuk a parlament ügyis megtépázott tekintélyét teljesen lejártni.

Az összeférhetlenség új szabályozásánál lehetőleg az elvi alap felé kell közeledni; az összeférhetlenség gyakran nem annyira jogi, mint erkölcsi kérdés: értékítélet a tekintetben, hogy az országgyűlés tagja valamely magatartása következtében nem vált-e a törvényhozói tisztre alkalmatlanná, méltatlanná? Természetesen az elvi alap mellett az összeférhetlenségi tényálladékok részletezésére is szükség van. A reform súlyának a gazdasági (érdekelt-ségi) összeférhetlenség korszerű szabályozására kell esnie. Nemcsak az állammal való gazdasági kapcsolat és állami kedvezések legkülönbözőbb formáit kell figyelembe venni, de a magánvállalatokkal való összeköttetéseket is, ha ez összeköttetések létesülésénél nem a szaktudás, hanem a kormány befolyása vagy a törvényhozói minőség játszott szerepet; még az ú. n. altruista vállalatoknál való alkalmazás javára sem lehet kivételt tenni, minthogy ezek az alkalmazások gyakran az altruizmust meghazudtoló nagy

jövedelmekkel kapcsolatosak. A közvélemény rég kifogásolja azt is, hogy miniszterek vagy más főtisztviselők olyan vállalatnál nyerjenek alkalmazást, amelynek engedélyezése, alapítása, ellenőrzése vagy amellyel való szerződés-kötés hivatali működésük alatt befolyásuk alá tartozott. Korlátozni kell, hogy az országgyűlés tagjai különféle előnyös megbízásokat, kitüntetésekét kapjanak, kegydíjat élvezzenek, országgyűlési minőségük megszűntével bizonyos időn belül közalkalmazást nyerhessenek. Szigorítani kell az országgyűlés tagja érdekében is a közbenjárási összeférhetetlenséget, korlátozni kell a képviselők ügyvédi működését, valamint a sajtójogi felelősség érvényesítése érdekében azt, hogy felelős szerkesztők vagy felelős kiadók lehessenek. Az összeférhetetlenséget ki kell terjeszteni az országgyűlési tag magánérdekből való felszólalásaira, hazafiatlan magatartására, súlyos mulasztásaira és rendezavarásaira is.

De legfontosabb az összeférhetetlenségi bíráskodás megfelelő rendezése. Mikor a törvényhozás a választási bíráskodást a képviselőház hatásköréből kivéve, független bíróságra bízta, ezzel már állást foglalt a tekintetben, hogy tárgyilagos, pártatlan bíráskodást a képviselőháztól vagy bizottságaitól alig lehet várni. Az összeférhetetlenség kérdése elsősorban jogvita, de amennyiben erkölcsi kérdés is, azt a pártpolitikától teljesen függetlenül és következetes elvi alapon szabad csak eldönteni. Ebből a szempontból a közigazgatási bíróság — mint más alkotmányos fontosságú kérdésekben is döntő bíróság — lenne az ítélkezésre tulajdonkép és egyedül elhivatott.

A közvélemény egyöntetű sürgetésének tett eleget a kormány, mikor 1932-ben összeférhetetlenségi törvényjavaslatot terjesztett az országgyűlés elé, amely törvényjavaslat a felhozott hibákat kiküszöbölni, az égetőbb bajokat orvosolni kívánta; a törvényjavaslatot a két ház számos módosítással el is fogadta, de ez a két ház határozata közt megmaradt néhány kisebb jelentő-

ségű eltérésre tekintettel még sem tudott törvényerőre emelkedni. 1941-ben ismét kormányprogrammá vált az összeférhetetlenség szigorítása és annak kidolgozására az országgyűlés mindkét háza bizottságot küldött ki; a bizottsági tárgyalások eddigi menete azonban azt mutatja, hogy ezzel az eljárással alig lehet hamarosan megfelelő eredményt elérni.

31. AZ ORSZÁGGYŰLÉS HATÁSKÖRE

I. Az országgyűlés fő feladata a *törvények alkotásában* való részvétel. A törvényalkotás a törvény kezdeményezésével indul meg; a törvény kezdeményezésének a joga az országgyűlés minden tagját megilleti, a törvényjavaslatokat azonban rendszerint a miniszterek szokták előterjeszteni. A miniszterek által előterjesztett törvényjavaslatokat az országgyűlésnek feltétlenül tárgyalnia kell. A tárgyalás általános és részletes vitára és harmadszori olvasásra tagozódik. A tárgyalást (képviselőházban csak a részletes tárgyalást) mindkét házban az illetékes szakbizottság készíti elő. A törvényjavaslatnak a bizottság által megállapított szövegét a bizottsági előadó terjeszti véleményes jelentéssel a ház elé. Az egész ház által megállapított szöveg kerül a másik ház elé, amely a javaslatra a hozzáérkezéstől számított hat hónapon belül határozatot hozni köteles. Változatlan elfogadás esetén a javaslat a két ház küldötteiből alakult egyeztető bizottság által megvizsgált szövegben mint országos határozat az államfő elé kerül. A két ház eltérő állásfoglalása esetében az ellentétet előbb üzenetváltással kísérik meg megszüntetni, majd a két háznak a javaslatot előkészítő bizottságai az ellentét tárgyában együttes ülést tartanak és a megoldásra javaslatot tesznek. Ha ennek az eljárásnak kétszeri megismétlése sem vezetne eredményre, vagy egyik ház a másik által elfogadott javaslat tárgyában hat hóna-

pon belül nem határozná, mindkét háznak joga van a következő ülősszakban, de hat hónapnál nem hamarabb együttes ülőssben való döntést kívánni.

A törvény tárgya rendszerint jogszabály, amely a hatóságokat és állampolgárokat egyaránt kötelezi. Vannak tárgyak, amelyeket — törvényi felhatalmazás esetét nem számítva — törvény nélkül nem is lehet szabályozni, azaz az országgyűlés hatásköréből nem szabad elvonni. Viszont igen gyakran jogszabályt nem tartalmazó állami akaratkijelentések is történnek törvény formájában, amikor a törvénybeiktatás ünnepélyes alakjával inkább a kijelentés fontosságát, alkotmányos jelentőségét fejezi ki; ilyen pl. a koronázás tényének, a királyi hitlevélnek és eskünek, a koronaörök választásának, a nemzet nagyjai emlékének, stb. törvénybeiktatása.

II. A törvények között különleges helyzetet foglal el a költségvetési törvény.

Az állami költségvetés (budget, ejtsd: büdzsé) előre való rendszeres összeállítása azoknak a bevételeknek és kiadásoknak, amelyek az állam háztartásában a következő költségvetési időszakban várhatók; az állami költségvetési jog (budget-jog) ilyenformán azt a hatalmat jelenti, amelynél fogva az arra hivatott tényező előre megállapítja, hogy az államnak melyek legyenek a következő költségvetési időszakban a bevételei és a kiadásai. A költségvetés tervezetét minden államban a kormány készíti elő; alkotmányos államokban azonban a költségvetés megállapításának a joga, azaz a költségvetési jog a nemzet képviselőtét: az országgyűlést illeti, az országgyűlés egyik legkiválóbb jogköre. Az országgyűlés költségvetési joga két hatalmas jogosítványt foglal magában: egyrészt a bevételek és kiadások számszerű megállapításának a jogát, másrészt felhatalmazást a kormány részére a bevételek szedésére és a kiadások teljesítésére. Az első jogosítvány által a parlament minden irányban megköti a kormány

kezőt; ma minden kormányzati cselekmény anyagi eszközöket igényel, a teljesíthető kiadásoknak előre való részletes megállapítása tehát egyúttal az állam feladatainak megállapítását jelenti; a költségvetés tárgyalásával az országgyűlés tulajdonképpen a kormány munkaprogramját teszi felülvizsgálat és döntés tárgyává. A második jogosítvány: a pénzügyi felhatalmazás megadásának vagy megtagadásának joga jelenti azt, hogy az országgyűlés megadhatja vagy megtagadhatja a kormányzat pénzügyi eszközeit; a jogosítvány ilyen módon egyúttal a kormányzat iránt a bizalom vagy bizalmatlanság kifejezésének és esetleg a kormány megbuktatásának a módja. Az országgyűlés költségvetési joga ennek folytán nem csupán az államháztartás irányításának a hatalmát jelenti, hanem a parlamentáris kormányzat leghatályosabb biztosítéka és így igen fontos alkotmánybiztosíték is.

Magyarországon a költségvetési jognak előbb a megajánlási, felhatalmazási vonatkozása fejlődött ki abban a ténykedésben, hogy a költségek viselésére szükséges összeget az országgyűlés szavazta meg. Törvényeink már a XV. században kimondják, hogy adót kivetni országgyűlési jóváhagyás nélkül sem a királynak, sem a kormánynak nem szabad. Maga az erőskezű Mátyás ígéri az 1471. évi törvényekben, hogy az ország lakosaitól akaratuk és beleegyezésük nélkül egyáltalában semmiféle adót (subsidia, taxa extraordinaria) az udvari célokra szolgáló kamarai nyereségen kívül beszedni vagy beszedetni nem fog. Az 1504 : I. tc. eltiltja, hogy a vármegyék országgyűlési megajánlás nélkül adót adjanak a királynak. Az országgyűlés azonban ebben az időben befolyást az államháztartás további vitelére már alig gyakorolt; vannak ugyan törvények, amelyek az adó hovaforrását, kezelését meghatározzák, a felhasználást ellenőrizni és a visszaélést büntetni rendelik, azonban az országgyűlésnek a részletes felhasználást megszabni és kimerítő számadást kérni általában nem állott módjában. A megajánlott összegek rendszerint a

király, illetőleg kamara szabad rendelkezése alá kerültek. Csak az adó nemét és mennyiségét állapítja meg az országgyűlés időközönként (diétáról diétára) az 1715 : VIII., 1790 : XIX. és 1827 : IV. tc.-ek szerint is; a teljes költségvetési jognak kiépítése csak a mult század közepén befejezéshez ért reform-mozgalom eredménye. Az 1848: III. tc. 37. §-a kimondja, hogy „a miniszterium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását — s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett — évenként az alsó táblánál bemutatni köteles”. Az 1867 : X. tc. pedig hozzáteszi, hogy a költségvetésnek országgyűlésileg való megállapítása mindig csak egy évre terjed és újabb megállapítás és megajánlás nélkül adót kivetni és behajtani nem lehet.

A magyar országgyűlés a költségvetési jogot formailag törvény alakjában gyakorolja, e törvény alkotása azonban az általános szabályoktól részben eltérő módon történik s világosan mutatja a költségvetési jogban foglalt két jogosítvány különválását. A pénzügyminiszter által a képviselőház elé terjesztett költségvetési előirányzatot a képviselőház először csak az előirányzott összegek indokoltága szempontjából veszi tárgyalás alá; e tárgyalás során a képviselőház egyes tételeket törölhet, leszállíthat vagy felemelhet és ilyen módon a költségvetést megállapítja. Az így megállapított költségvetést a pénzügyminiszter törvényjavaslatba foglalva újra a képviselőház elé terjeszti; ez a *felhatalmazási* (appropriációs) törvényjavaslat, amely felhatalmazza a kormányt a költségvetés végrehajtására, a bevételek beszedésére és az előirányzott kiadások teljesítésére, vagyis az államháztartás intézésére.

Az országgyűlés főrendiházának a jogköre a költségvetés tárgyalásánál kezdettől fogva kisebb volt a képviselőházénál; nevezetesen a főrendiházban a költségvetést külön nem tárgyalták, hanem csak mint az appropriációs javaslat kiegészítő része sze-

repelt. Ezt a gyakorlatot a felsőházra is fenntartja az 1926:XXII. tc. 30. §-a, mikor kimondja, hogy a költségvetést az általános szabálytól eltérően ezentúl is a képviselőházban kell előterjeszteni, amely ezt meg is állapítja; a felsőház a költségvetésen a részletekre nézve nem módosíthat, az appropriációs javaslat tárgyalása során azonban a költségvetést elvetheti, sőt a javaslat egyéb rendelkezéseiben módosíthat is. A felsőház tehát a költségvetési jognak nem az előirányzási, hanem a megajánlási vonatkozásában vesz részt.

Minthogy törvényileg jóváhagyott költségvetés hiánya az állami élet zavartalanságát veszélyezteti, jogszabályaink a költségvetésnek kellő időre való megalkotását minden módon igyekeznek előmozdítani. Az 1867: X. tc. szerint, ha a király az országgyűlést a költségvetés előterjesztése és elhatározása előtt oszlatja fel, napolja el, vagy rekeszti be, köteles még oly időben újra összehívni, hogy a költségvetés kellő időre tárgyalható legyen. A képviselőházi házszabályok a költségvetés és az appropriációs törvényjavaslat gyorsabb tárgyalását egyrészt a napi tárgyalási idő meghosszabbításával és a beszékidő meghatározásával, másrészt a vita tartamának meghatározott számú ülésnapra való korlátozásával biztosítják. A felsőház az 1926: XXII. tc. 31. §-a értelmében a költségvetési törvényjavaslat tárgyában a hozzá érkezéstől számított egy hónapon belül köteles határozni; ha a felsőház a határidőt nem tartja be, vagy a két ház között szükségessé vált egyeztetési eljárás nem vezet eredményre, a képviselőház a javaslatot a felsőház hozzájárulása nélkül terjesztheti az államfő elé.

Egy időben szinte állandó szokássá vált, hogy a költségvetési törvényjavaslatba a kormány a bevételek és kiadások kijelölése és megajánlása mellé más pénzügyi, sőt sokszor nem pénzügyi természetű rendelkezéseket is felvett. Ez a szokás nemcsak törvényszerkesztési szempontból kifogásolható és a törvényekben

való eligazodást nehezíti meg, hanem a törvényalkotás komolyságát is veszélyezteti. E szokásnak az újabb házszabályok azáltal kívántak gátat vetni, hogy a rövidített tárgyalást azokra az appropriációs javaslatokra korlátozzák, amelyek a pénzügyi felhatalmazáson felül más rendelkezést nem tartalmaznak.

A költségvetés mindig egy évre szól; a költségvetési év újabban ismét a naptári évvel esik össze. Ha a költségvetés a kellő időre nem lenne törvényként kihirdethető, a kormány ú. n. *indemnitást* (angol: *indemnity*) kérhet, azaz felhatalmazást arra, hogy a költségvetés megalkotásáig, de legfeljebb meghatározott időszak (3—4 hónap) leteltéig az államháztartást a törvénybe foglalt utolsó költségvetés kereteiben ideiglenesen tovább vezesse; az indemnitásos törvényjavaslat országgyűlési tárgyalására az appropriációs javaslatra vonatkozó rendelkezésekkel azonos szabályok irányadók, sőt a tárgyalási idő tartama még jobban korlátozva van.

A kormány a költségvetésben történt előirányzathoz szigorúan kötve van; a költségvetésben megállapított összegben felül utalványozni (póthitel), a költségvetésben nem szereplő kiadást utalványozni (rendkívüli hitel), vagy a költségvetésben szereplő összegeket más célra utalványozni (*virement*) általában csak külön törvényi felhatalmazás esetében szabad. Az e szabályt be nem tartó minisztert a parlament felelősségre vonhatja, sőt vád alá helyezheti. Ha sem érvényes költségvetés, sem indemnitás nincs, a kormánynak az államháztartás intézésére, a jövedelmek beszedésére és a kiadások teljesítésére nincs joga. Költségvetésen kívüli állapot, pénzügyi *exlex* áll be. A költségvetésileg meg nem ajánlott adók behajtására vonatkozó rendeleteknek a törvényhatóságok nem kötelesek engedelmeskedni (1886 : XXI. tc. 20. §., 1907 : LX. tc. 20. §.), sőt az önként befizetett adókat sem szállíthatják be az államkincstárba.

Az országgyűlés pénzügyi jogosítványaihoz tartozik a költség-

vetés betartásának az ellenőrzése *zárszámadás* útján. Az ellenőrzésben az országgyűlés segédszerve a legfőbb állami számvevőszék, amely a minisztériumtól teljesen független hatóság. Ennek elnökét épp ezért az országgyűlés három jelöltje közül a király életfogytiglan nevezi ki s csak az országgyűlés vonhatja felelőségre, mégpedig épp oly módon, mint a minisztereket. Minden miniszter közli utalványrendeleteit a számvevőszékkel, amely a költségvetéssel való egyezést ellenőrzi, szabálytalanság esetében felvilágosítást kér és esetleg a minisztertanácsnak jelentést tesz. A számvevőszék kötelessége minden költségvetési évről mérleget, az államháztartás viteléről részletes jelentést készíteni, amely iratokat azután a minisztertanács az országgyűlés elé köteles terjeszteni, hogy az határozhasson a felmentés megadása vagy esetleg a felelősség érvényesítése tárgyában.

III. Az országgyűlés költségvetési jogával rokon az *ujoncmegajánlás joga*, amely az állampolgárok katonai szolgálatra kötelezésének a jogát jelenti. Ez a jogkör abból az ősi magyar alkotmányos felfogásból folyik, hogy a király a nemzet vérbeli szolgálatait csak a nemzet hozzájárulásával veheti igénybe. Az 1790 : XIX. tc. még azt is kimondotta, hogy az országgyűlés megajánlása nélkül még az önként jelentkezőket sem lehet felavatni. Az országgyűlésnek katonai természetű jogosítványai két irányban érvényesültek. Elsősorban az ujonclétszám megállapításában, másodszor az ujoncok évenkénti megajánlásában.

Az *ujonclétszám megállapításának* az Ausztriához való kapcsolatra való tekintettel volt különös jelentősége; ez a megállapítás t. i. biztosította, hogy a közös hadsereg részére a magyar szentkorona országaiból csak ez országok népességének arányában állítsanak ujoncokat; a megállapítás rendszerint hosszabb időre (10 évenként) történt (utoljára: 1914 : VIII. tc.). Megállapította az évenkénti ujonclétszámot az önálló magyar honvédségről rendelkező 1921 : XLIX. és 1922 : III. tc. is, de ez a megállapítás csak

a trianoni korlátozásokat volt hivatva végrehajtani. Az 1939 :II. tc. be foglalt új honvédelmi törvény szerint a fegyveres erő létszámának külön törvénnyel való megállapítására nincs szükség; e törvény a honvédség békelétszámának megállapítását a mindenkor állami költségvetésre bízta. A létszám felső határát természetesen a rendelkezésre álló emberanyag mennyisége és minősége szabja meg; a törvény ugyanis pontosan körülírja, hogy a tényleges szolgálati kötelezettség mikor kezdődik, meddig tart, hogy e kötelezettség alól kik vannak felmentve és így ezekkel a meghatározásokkal egyúttal adva van az a legnagyobb létszám, amely a békeszolgálat szempontjából előállhat. A békelétszám alsó határát a rendelkezésre álló fedezet szabja meg; a költségvetésben ugyanis bizonyos összeg van erre a célra rendelkezésre bocsátva és így természetesen csak annyi ember teljesíthet a békelétszám keretében katonai szolgálatot, amennyire nézve a költségeket az országgyűlés rendelkezésére bocsátotta. A békelétszám felső és alsó határa között a kiegyenlítést a fölös számmal besorozottaknak a póttartalékba való beosztása oldja meg.

Az országgyűlés az *ujoncmegajánlási* jogot régebben olyan módon gyakorolta, hogy évenként külön törvénnyel szavazta meg a megállapított ujoncjutaléknak a kiállítását. Az utolsó ilyen természetű törvény az 1914 : X. tc. A háború alatt a honvédség természetesen hadilétszámra volt emelve, a háború után alkotott 1921. évi honvédségi törvény pedig alkotmányjogunk szellemével ellentétben mellőzte az évenkénti megajánlás rendszerét; ugyancsak mellőzi ezt a rendszert az 1939:II. tc. is. Az utóbbi törvény javaslatának indokolása szerint az évenkénti megajánlás katonai szempontból mindig súlyos hátrányt jelentett és az állam öncélúsága kizárja azt, hogy az állam védelmével szoros összefüggésben álló évenkénti ujoncozás megtagadtassék; a költségvetés, illetőleg az indemnitás tárgyalása során az országgyűlés úgy is foglalkozhatik a honvédelem kérdéseivel és az ujoncok

behívásának a lehetősége a költségvetés, illetőleg indemnitás megszavazásával dől el.

Ilyen körülmények között természetesen felmerül a kérdés, hogy érvényben lévőnek tekinthető-e ma is az országgyűlés ujoncmegajánlási joga; véleményem szerint a jogkör ma sem tekinthető tárgytalannak, csak az országgyűlés e jogot nem önállóan, hanem költségvetési jogával együtt gyakorolja. A költségvetés megtagadása az ujoncozás megtagadását is jelenti, tehát exlexben a minisztériumnak katonát sem szabad állíttatnia; ennek következtében ma is fennállónak kell tekinteni az 1886 : XXI. tc. 20. §-ának azt a rendelkezését, hogy a végrehajtás kötelezettségének szabálya alól ki vannak véve a meg nem ajánlott ujoncok tényleges kiállítására vonatkozó rendeletek.

Természetesen az országgyűlés jogkörében van a hadkiegészítés módjának, a katonai szolgálati kötelezettségnek, valamint a honvédelem egész rendszerének szabályozása, a honvédelem költségeinek megállapítása és megajánlása (v. ö. 1867 : XII. tc. 12—15. §§.).

IV. Az országgyűlés jogköre a király által kötött *nemzetközi szerződések* tárgyalására szintén régi alkotmányos gyakorlat eredménye. A magyar állam nemzetközi jogalanyiságával kapcsolatosan tárgyaltuk, hogy a magyar alkotmányos érzület az angol jogfejlődést is jelentékenyen megelőzve mindig kívánta a király által kötött szerződéseknek az országgyűléssel való közlését és a fontosabbakat már a XVI. századtól kezdve törvénybe is iktatta. Hogy ez az akkor páratlanul álló jogi érzék nem vezetett a nemzetközi szerződések megkötésénél az országgyűlés jogkörének intézményszerű elismerésére, azt természetesen csak az Ausztriával való kapcsolatnak lehet tulajdonítani. Az 1867 : XII. tc. 8. §-a a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülő intézkedések megtételét Ausztria és Magyarország közös ügyének nyilvánítja és a közös külügyminiszter teendői közé sorozta, aki

azonban mindkét állam minisztériumával egyetértésben és azok beleegyezése mellett jár el. A törvény még hozzá teszi, hogy a nemzetközi szerződéseket azután „mindenik minisztérium a saját törvényhozásával közli”. Az országgyűlésnek így inkább csak a miniszteri felelősség révén volt módjában a szerződések megkötésére előzetesen, tehát valósággal befolyást gyakorolni, egyébként pedig hatásköre a vele utólag közölt szerződések becikkelyezésére szorítkozott. Az 1920 : I. tc. 13. §-a ezért kétségek elkerülése céljából szükségesnek tartotta határozottan megállapítani, hogy a kormányzó „Magyarország nevében a felelős minisztérium útján szövetségeket és egyéb szerződéseket köthet a külhatalmakkal, de amennyiben a törvényhozás tárgyaira vonatkoznak, csak a nemzetgyűlés hozzájárulásával. . . Békekötéshez a nemzetgyűlés előzetes hozzájárulása szükséges”.

A régi magyar jogfelfogás alapján és az alkotmányosság követelményeinek figyelembevételével a nemzetközi szerződések kötésénél a következő szabályok irányadók: 1. a nemzetközi szerződéseket az államfő köti; 2. a szerződések kötése (módosítása, felbontása) csakis a magyar kormány, illetve meghatalmazottja által történhetik; 3. minden nemzetközi szerződést megkötése után (valamint a felmondást is) haladéktalanul közölni kell az országgyűléssel; 4. a törvényhozás tárgyait érintő szerződések csakis az országgyűlés előzetes hozzájárulása után ratifikálhatók és csak törvénybeiktatás által emelkednek belső közjogi érvényre. Nem a törvényhozás, hanem csakis a végrehajtó hatalom hatáskörét érintő szerződésekre az országgyűlés a miniszteri felelősség elve által gyakorol befolyást; az ily szerződések belső közjogi érvényéhez miniszteri rendeletbe foglalás szükséges.

V. Bár az országgyűlés tulajdonkép a törvényhozás szerve, a végrehajtó hatalom ellátására pedig külön szervezetek szolgálnak, az országgyűlés mégis erősen befolyást gyakorol a *végrehajtó hatalomra* is. Az országgyűlés már a törvény alkotása során

erősen megkötheti a kormányzat kezét azáltal, hogy a részleteket is kimeríti s a törvénybe végrehajtási utasításokat is felvesz; a költségvetési törvény a kormány pénzügyi gazdálkodásának részleteit állapítja meg. A végrehajtó hatalmat azonban egyébként is minden irányban csak az országgyűléssel összhangban lehet gyakorolni. A parlamentáris kormányrendszer értelmében ugyanis csak olyan kormányt lehet kinevezni és csak olyan kormány maradhat állásában, amely a képviselőház többségének bizalmával rendelkezik, vagy ezt a többséget új választás útján megszerezni képes. E célból az újonnan kinevezett minisztériumnak az országgyűlésen a kormányzati program ismertetése mellett be kell mutatkoznia és a program el nem fogadása vagy a bizalmatlanság bármi módon való nyilvánítása (pl. a költségvetés megtagadása) esetében helyét el kell hagynia.

Az országgyűlés a kormányt működésében állandóan ellenőrzi. A kormány pénzügyi gazdálkodásáról zárszámadást köteles az országgyűlés elé terjeszteni, különféle kormányzati cselekményekről (pl. a kivételes hatalom igénybevételéről) pedig a törvények értelmében jelentést tenni. A kormány az országgyűlést állandóan köteles tájékoztatni a kormányzat irányáról és fontosabb eseményeiről. A ház kívánságára a miniszterek kötelesek az ülésen megjelenni, a kért felvilágosításokat megadni s a képviselők által hozzájuk intézett kérdésekre (interpellációkra) 30 napon belül válaszolni. A ház bármily ügy megvizsgálására bizottságot küldhet ki és a hivatalos iratok bemutatását kérheti. Végre az országgyűlésnek jogában áll a kormányt felelősségre vonni, bizalom hiányában megbuktatni, törvénytelenység esetében pedig vád alá helyezni és felette ítélni.

A kormány háborús és más kivételes hatalmának az ellenőrzésére szolgálnak azok az országos bizottságok is, amelyeket az országgyűlés két háza alakít.

Az országos kormányzatra gyakorolt ezen az erős befolyáson

felül egyes kormányzati cselekményeket az országgyűlés maga végez. Így választja a koronaöröket, jelöl az állami legfőbb számvevőszék elnöki állására, stb. Itt kell megemlíteni azokat a cselekményeket, amelyeket az országgyűlés a saját szervezetének fenntartása végett végez (választások, tagok igazolása, házszabályok, tiszteletdíjak megállapítása, irodák felállítása, stb.). Bíraskodik az országgyűlés a tagjainak házszabályszerű megbüntetése tárgyában, összeférhetetlenség esetében, mentelmi ügyekben, a vád alá helyezett miniszterek felett és részt vesz az ország főbírái fegyelmi ügyeinek elintézésében. Végre a királyválasztás, a koronázás, a király helyettesítéséről való gondoskodás is az országgyűlés joga.

32. VÉGREHAJTÓ HATALOM. MINISZTERIUM

I. A törvényekben kifejezett állami akaratot át kell vinni az életbe, végre kell hajtani; erre a célra van szervezve a törvényhozó hatalom mellé a végrehajtó hatalom. A végrehajtó hatalom ellátása a közigazgatás, azaz az állami közügyeknek a jogszabályok szerint való intézése. A közigazgatás tehát az állam cselekvése. Szokták mondani, hogy az alkotmány az államot nyugalmi helyzetében, a közigazgatás pedig működésében, cselekvésében mutatja; ez a meghatározás nem teljesen igaz, minthogy a törvényhozás is működés, de ez a működés csak az állami akarat kifejezésére vonatkozik, míg a közigazgatás az állami akarat végrehajtásában nyilvánul meg.

A végrehajtó hatalom nem merül ki a törvények gépies alkalmazásában, hanem a törvények hézagainak kitöltésében, a törvények által nem kötött (diszkrecionárius) tevékenységében, a való élet közvetlen irányításában a törvényhozással vetekedő jelentőségre emelkedik. Ez a jelentőség folyton fokozódik a köz-

igazgatás működési területének állandó kiterjesztése következtében. A régi katonai és rendőrállam helyébe a szociális állam lépett, amely közigazgatása útján a polgárok legkülönbözőbb kulturális, egészségi, gazdasági és szociális szükségleteinek kielégítését látja el. A törvények jósága mellett rendkívül fontos, a polgárok szempontjából különösen jelentős a közigazgatás jósága; jó részben attól függ a lakosság jóléte és boldogulása.

Az állam nemzeti sajátosságai túlnyomó részben az alkotmányban jutnak kifejezésre; hiszen az alkotmány foglalatja azoknak az elgondolásoknak, irányelveknek, amelyek szerint a nemzet a maga állami életét élni akarja. Felmerül a kérdés, lehet-e nemzeti sajátosságokat bevinni az állami cselekvés formáiba: a közigazgatásba. A világszerte érvényesülő egyszerűsítő (racionalizáló) és központosító törekvések a közigazgatást a kereskedelmi nagyüzemhez viszik közelebb és sokszor elhomályosítják a nemzeti vonásokat. A magyar közigazgatás ennek ellenére még ma is megőrzött sok különlegességet, ma is viseli százados fejlődésének nyomait. A szentkorona-tan kisugárzik a közigazgatásra is. A szentkorona-tannak alapelve az állami hatalomnak a nemzet és a király között való megosztottsága; ez az alapelv a közigazgatásban is érvényesül olyan módon, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlásában nemzet és király osztozik. A legtöbb külföldi alkotmány a végrehajtó hatalom birtokosa vagy gyakorlója gyanánt az államfőt jelöli meg, aki azután ezt a hatalmat a közigazgatási szervek hosszú sora által gyakorolja; a magyar alkotmányos felfogás szerint a végrehajtó hatalom a nemzetet és a királyt illeti; a nemzet a végrehajtó hatalomnak a gyakorlásában nemcsak a minisztérium országgyűlési felelőssége révén vesz részt, hanem közvetlenül is: az önkormányzati szervezetek útján.

A végrehajtó hatalom megszervezésének ezek szerint két legjellegzetesebb módja van: a kormányhatósági és az önkormányzati rendszer. Ha a hatóságot gyakorló szerv megbízását a királytól

vagy a királyi kormánytól nyeri (kinevezés) és teendőit az érdekelt lakosság közvetlen közreműködése, befolyása nélkül látja el, kormányhatóságról beszélünk; az önkormányzatban a lakosság a hatóságot gyakorló szerv kiválasztása, irányítása és ellenőrzése által közvetlenül is részt vesz az ügyek intézésében. A kormányhatósági közigazgatás rendszerint a közigazgatási központosításnak (centralizációnak), az önkormányzati pedig a decentralizációnak a megnyilvánulása; a centralizáció mértéke attól függ, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlása vagy irányítása mennyire van a központi kormány kezében összefoglalva. Kormányhatósági szervek hazánkban a minisztérium és az annak alárendelt hatóságok, önkormányzatiak a törvényhatóság és a község, továbbá a törvényes érdekképviselők (kamarák, stb.).

A múlt század hetvenes éveig az ország területén külön szakhatóságok szervezve nem voltak; az egész közigazgatást, sőt az igazságszolgáltatás munkáját is az önkormányzatilag szervezett törvényhatóságok végezték. A hetvenes évektől kezdve állítottak fel a királyi bíróságok, a pénzügyi és más szakközigazgatási ügyág terén pedig a különféle szakhatóságok; ilyen módon az egyes szakminisztériumok fokozatosan kiépítették a saját alsófokú szervezetüket és mindig több és több ügyet vontak el a törvényhatóság hatásköréből. Az általános közigazgatásnak (az ú. n. belügyi közigazgatásnak) szervei azonban ma is a törvényhatóság és a község. Ilyen módon egymással párhuzamosan kétféle jellegű közigazgatás folyik ma Magyarországon, az általános közigazgatás terén az önkormányzati jellegű és a szakközigazgatás számos ágában a kormányhivatalnoki jellegű. Az előbbi közigazgatás szervei a minisztérium ellenőrzése alatt működnek, az utóbbi közigazgatás szervei a minisztériumoknak alárendelt hatóságok.

Jellegzetes vonása a magyar közigazgatásnak, hogy a szakhatóságok túlnyomórésze is törvényhatóságokként van szervezve úgy,

hogy a törvényhatóság nemcsak alapegysége az önkormányzatnak, de területi beosztása a legtöbb szakközigazgatási ügyágnak. Az egy törvényhatóság területén működő különféle — részben önkormányzati, részben kormányhatósági — közigazgatási szervek azonban nincsenek egy egységes hatósági szervezetbe összefoglalva. Az 1876-ban szervezett közigazgatási bizottság a törvényhatóság területén működő önkormányzati és szakhatósági tisztviselőket egy testületbe vonja ugyan össze, de ez a kapcsolat meglehetősen laza és az egyes hatósági szervek önállóságát nem érinti.

A magyar közigazgatási szervezetnek jellegzetes tulajdonsága a hatósági fokozatoknak aránylag kis száma. A minisztériumon, törvényhatóságon és községen kívül rendszeresen kiépített hatósági fokozat nincsen. A több törvényhatóságot összefoglalni hivatott kerületnek a gondolata csak egyes szakközigazgatási ügyágakban tudott érvényesülni (honvédkerület, tankerület, stb.); a megyei törvényhatóságok területi beosztását tevő járás pedig a törvényhatóságnak csupán külső hivatala, minden önkormányzat nélkül.

II. Magyarországon a központi kormányhatalmat régebben az ú. n. kormányzések: helytartótanács, kancellária, kamara látták el. A minisztériumnak felállítása nemcsak új elnevezését vagy átszervezését jelentette a régi hatóságoknak, hanem teljesen új kormányzati rendszer megvalósítását: az ú. n. parlamentáris kormányrendszer behozatalát; az addig csupán a királytól függő központi hatóságok helyébe az országgyűlésnek is felelős, tehát a nemzeti akarat szellemében kormányzó szervezet lépett.

Parlamentáris kormányzat az a kormányrendszer, amely mellett a végrehajtó hatalom vezetői (a miniszterek) az országgyűléstől függő helyzetben vannak. A parlamentáris kormányzat ellentéte az a rendszer, amelyben a végrehajtó hatalom a nemzeti képvisellettől független; ilyen van egyrészt az abszolutisztikus álla-

mokban, másrészt az ú. n. prezidenciális rendszerekben, ahol a minisztérium csak az államfőtől van függő helyzetben. Magyarországon a kormányiszékek 1848-ig csak a királynak voltak alávetve és így nem volt biztosítva a törvények végrehajtása a törvényhozó testület felfogása szellemében; 1848-ban a parlamentáris kormányzat behozatala állította helyre az összhangot az államhatalom két ága között. Egyrészt a minisztériumban irányító szervet kapott az országgyűlés, másrészt a minisztérium az országgyűléstől függő helyzetbe jutott; a mégis esetleg felmerülő ellentéteket az államfő hivatott megoldani.

A minisztérium testület, élén a miniszterelnökkel; tagjai az egyes miniszterek, akik a minisztérium osztályait: az egyes minisztériumokat vezetik. Ma a miniszterelnökön kívül 9 miniszteri állás van, úgymint a belügyi, pénzügyi, a vallás- és közoktatásügyi, az igazságügyi, a honvédelmi, a földművelésügyi, a külügyi, a kereskedelem- és közlekedésügyi, valamint az iparügyi miniszterek. Ezeknek a minisztereknek tárcájuk, azaz önálló hatáskörük van. Az Ausztriával való közösség megszűnése folytán megszűntek a közös miniszteri állások; megszűntek azonfelül a király személye körüli és a horvát-szlavon-dalmát miniszteri állások. Az 1917 : XI. tc. felhatalmazást adott ú. n. tárcanélküli miniszteri állások rendszerezésére; ezeknek feladatköréről azonban a törvényhozás a háborúval és békére átmenettel kapcsolatos rendkívüli teendők, továbbá az államigazgatás rendes keretein kívül eső egyéb teendők ellátását jelölte meg.

A magyar állam a miniszterek parlamenti jogállására nézve sem azokat az alkotmányokat nem követte, amelyek a miniszterek kötelező parlamenti tagságát előírják, sem azokét, amelyek szerint nem is lehetnek a parlament tagjai; hanem középúton haladva lehetővé teszi és kívánatosnak tartja, hogy a miniszterek a parlament egyik házában, lehetőleg a képviselőházban tagok legyenek, ilyen kötelezettség azonban megállapítva nincs. Habár

a minisztérium tagjaira képesítés megállapítva nincs, a magyar közvélemény ma is súlyt helyez bizonyos mértékig arra, hogy a miniszterek lehetőleg szakemberek legyenek, ezért a tisztán politizáló miniszterek, valamint a tulajdonképeni tárcanélküli (teljesen hatáskör nélküli) miniszterek rendszere nem tudott erősebb gyökeret verni; a magyar miniszterek a minisztériumi igazgatásban általában állandóan személyesen résztvesznek.

A *miniszterelnök* a minisztérium feje, a minisztertanács elnöke, aki a kormányzat politikai irányát megszabja és azért a felelősséget az országgyűléssel szemben viseli. A miniszterelnök ebben a minőségében nem vezet miniszteri tárcát, de átveheti valamelyik tárca vezetését is. A miniszterelnök mellé csak kisebb hivatal van szervezve, amely főleg egyes sajtó- és kisebbségi ügyekben működik közre; itt készítik elő a közigazgatási bíróság és a központi statisztikai hivatal szervezeti ügyeit, továbbá intézik a miniszterek személyes ügyeit. A miniszterelnököt az államfő az országgyűlés két háza elnökeinek és a politikai pártok vezetőinek meghallgatása után nevezi ki; a kinevezést az előző vagy az új miniszterelnök ellenjegyzí. A miniszterelnök állítja össze a miniszterek jegyzékét és ezek kinevezése a miniszterelnök előterjesztésére és ellenjegyzése mellett történik meg. Az államfő esetenként jelöli ki azt a szakminisztert, aki a miniszterelnököt szükség esetében (akadályoztatás okából) helyettesíti; külön miniszterelnök-helyettesi állás szervezve nincs.

A minisztérium hatáskörébe tartozó ügyeket rendszerint az egyes miniszterek intézik; egyes ügyeket azonban a minisztertanácsba kell bevinni. A *minisztertanács* a miniszterek testülete. Elnöke rendszerint a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, jegyzője a miniszterelnökség egy főtisztviselője. A minisztertanácsba tartoznak általában az országgyűlés vagy államfő elé kerülő, az összes vagy több miniszter hatáskörét érintő ügyek, a miniszterek hatásköri vagy egyéb vitái, továbbá

minden olyan ügy, amelyet külön törvény a minisztertanácshoz utal (pl. a törvényhatósági bizottság feloszlata, a kivételes hatalom igénybevétele, stb.). A minisztertanácsban az ügyeket az érdekelt miniszterek, illetőleg, esetleg helyettük valamely miniszteri főtisztviselő adja elő, a határozatot szótöbbséggel hozzák; a határozat vagy rendelet miniszterelnöki szám alatt jelenik meg. Némely ügyet az egyes miniszterek politikai jelentőségük miatt visznek be a minisztertanácsba, ilyenkor azonban a minisztertanács csak tanácskozó testület.

Koronatanács monarchikus államokban a korona viselőjének vezetése alatt álló testület, amely az államélet legfontosabb kérdéseiben, pl. hadüzenet tárgyában hivatott dönteni. Hazánkban a minisztertanácsot szokás koronatanácsnak nevezni, ha abban a király elnököl. Ma a kormányzó személyes vezetése alatt ülésző minisztertanácsot inkább *kormányzói tanácsnak* nevezik. Az államfő személyesen elnökölhet a *legfelső honvédelmi tanácsban* is, amelyben minisztereken felül a vezérkar főnöke is tag (1934: IX. tc. 3. §.).

Az egyes miniszterek mellé hivatal van szervezve, a *minisztérium*, amelynek személyzete a miniszter hatáskörébe tartozó ügyeket az elintézésre előkészíti. A határozás a minisztert illeti, aki azonban a minisztérium egyes főtisztviselőit (pl. az államtitkárokat) meghatározott ügyekre a kiadmányozás, azaz az ő nevében való aláírás jogával felruházhat; a felelősség ilyenkor is a miniszteré.

III. A minisztérium *hatásköre* rendkívül szétágazó. A minisztérium elsősorban mint *segédszerv* működik az országgyűlés és a király mellett. Előkészíti az országgyűlés elé terjesztendő törvényjavaslatokat és jelentéseket indokolásaikkal, továbbá a legfelsőbb elhatározások tervezeteit. A vezetése alatt álló párt útján irányítja az országgyűlés működését és irányítja a király közéleti tevékeny-

ségét. A miniszternek az országgyűlés mindkét házában ülési joga, széke van; szavazati joga csak akkor, ha a ház tagja. A miniszterek kötelesek bármely ház kívánságára előttük megjelenni, a kért felvilágosítást megadni, az interpellációkra válaszolni és esetleg a hivatalos iratokat bemutatni.

A minisztérium megjelölésére a közéletben gyakran használt kifejezés: a *kormány* abban leli magyarázatát, hogy a minisztérium tulajdonképeni hivatása és fő feladata a *kormányzat* ellátása, irányítás, felügyelet s nem az egyes közigazgatási ügyek intézése. A minisztérium kormányzati tevékenysége a közigazgatás előfeltételeinek: a közigazgatás ellátásához szükséges szellemi és anyagi erőknek megszervezésére, működésbe hozatalára és megfelelő működésben tartására irányul. A törvények korlátai között megalkotja a hatóságok és hivatalok szervezetét, rendszeresíti a szükséges állásokat és betöltésük iránt a lépéseket megteszi. A költségvetést előkészíti, a hivatalokat a költségvetés keretében látja a megfelelő felszereléssel és anyagi eszközökkel, a fizetéseket utalványozza, az államvagyonot kezeli, a kincstár nevében szerződéseket köt stb. A minisztérium kormányzati tevékenységéhez tartozik a rendeletalkotás, amellyel a következő fejezetben fogunk foglalkozni. A minisztérium rendelkezik az alárendelt hatóságokkal és azokat megfelelő utasításokkal látja el; az önkormányzati hatóságok (törvényhatóságok, községek) felett pedig a legfőbb felügyelet jogát gyakorolja, amely nem egy esetben az önkormányzati ügyekbe való pozitív beavatkozásig fokozódhatik. A minisztérium ellenőrzi az ország területén működő egyházak és felekezetek, egyesületek és társaságok működését, megfigyeli a társadalmi mozgalmakat és a közrend és közbiztonság fenntartására szükséges lépéseket megteszi.

A minisztérium a központi kormányhatóságon felül a *legfőbb közigazgatási hatóság* is, amennyiben az egyes közigazgatási ügyek

túlnyomó részében az érvényben lévő jogorvoslati és felülvizsgálati rend folytán legmagasabb fokon határoz. A közigazgatási ügyek legfőbb intézésének a minisztérium hatáskörében való központosítása indokolt lehet egyes nemzetközi vagy országos politikai jelentőségű ügyeknél; ezen a határon túl azonban nem kívánatos, mert a minisztériumot elvonja tulajdonképeni hivatásától, a közigazgatási ügyek intézését pedig rendkívül elnyújtja és politikai befolyások érvényesülését is lehetővé teszi. A miniszterek közigazgatási jogköre újabban a jogorvoslatok korlátozása következtében szűkül. A miniszterek határozatai ellen meghatározott esetekben panasznak van helye az érdekelt magánosok, sőt a hatóságok (a törvényhatóságok) részéről is a közigazgatási bírósághoz, amely a határozatot megváltoztathatja vagy megsemmisítheti; kivételesen a miniszteri határozatok ellen a rendes bírósághoz is lehet fordulni.

IV. A miniszterek hivatalos működéseikért a parlamentnek és az államfőnek felelnek. Míg azonban az államfővel szemben felelősségük csak politikai természetű, addig a parlament jogilag is felelősségre vonhatja őket.

A miniszterek *politikai felelőssége* a parlamenttel és az államfővel szemben azt jelenti, hogy tevékenységükben a parlament és államfő felfogásához alkalmazkodnak, mert bizalmuk elvesztésével nem maradhatnak állásukban. Fegyelmi eljárás alá nem tartoznak.

A miniszterek *jogi felelőssége* a parlamenttel szemben kizárólagos, úgy a büntetőjogi, mint a vagyoni jogi felelősséget felöleli. Az 1848:III. tc. 32. §-a szerint a minisztereket felelősségre lehet vonni a) minden olyan tettért vagy rendeletért, amely az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fennálló törvények rendeleteit, az egyéni szabadságot vagy a tulajdon szentségét sérti, b) a kezeikre bízott pénz és egyéb értékek elsikkasztásáért

vagy törvényellenes alkalmazásáért, c) a törvények végrehajtásában vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, amennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók voltak. A miniszter az államfő tényeiért is felelősséggel tartozik, alárendeltjei, sőt az önkormányzati hatóságok tényeiért is felelősségre vonható az ellenőrzés és felügyelet elmulasztása címén.

A miniszterek vád alá helyezését a képviselőház szavazatainak általános többségével rendeli el, a bíraskodást pedig a felsőház által a saját tagjai sorából titkos szavazással választott bíróság gyakorolja. A felsőház e célból 36 tagot választ, akik közül tizenkettőt a vád alá helyezett miniszterek, tizenkettőt pedig a vád képviselőjére a képviselőház által kiküldött biztosok vethetnek vissza; a megmaradt 12 tag ítélezik. A büntetést a vétséggel arányban kell kiszabni.

Az 1920:X. tc. szerint a bíróság tagjai esküt tesznek s maguk választják elnöküket. A bíróság megalakulásáig a letartóztatás kérdésében a képviselőház határoz és a határozatot az államfőlyokra megállapított módon a budapesti kir. ügyészség foganatosítja. A tárgyalást a bíróság egy háromtagú tanácsa készíti elő. A bizonyítás felvétele nyilvános — esetleg zárt — szóbeli tárgyaláson történik. A vádlott távolléte nem akadály. A határozathozatal titkos szavazással történik, a bűnösség megállapításához legalább 8 szavazat szükséges. A büntetőtörvényekben ismert bármely büntetést ki lehet szabni, kártérítést és vagyyonelkobzást is meg lehet állapítani. A bíróság ítélete végérvényes.

A miniszterre nézve a pertörlés jogát egyáltalán nem, a kegyelmezési jogot pedig csak közbocsánat esetén lehet gyakorolni. A miniszterek által nem hivatalos minőségben okozott károk és elkövetett bűncselekmények felett a rendes bíróságok gyakorolják a bíraskodást.

33. A TÖRVÉNYHOZÓ ÉS VÉGREHAJTÓ HATALOM EGYENSÚLYA

I. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom az államhatalom két ága, amelyeket a mult század klasszikus alkotmányai szerint az államfői hatalom hoz rendszerint működésbe és tart összhangban. Az államfőt ebből a célból megilleti egyrészt az országgyűlés összehívásának és felosztatásának, másrészt a kormány kinevezésének és felmentésének a joga. A törvényhozó és végrehajtó hatalom egyensúlyát a parlamentáris kormányzat rendszere oly módon biztosítja, hogy a kormánynak az országgyűlési többség bizalmát kell bírnia. Tehát a kormány egyrészt az országgyűléstől függ, az által feleletre vonható és elbocsátható, másrészt mint az országgyűlési többség vezére az országgyűlés működését irányítja.

Ezt az egyensúlyt az utóbbi évek eseményei számos államban alaposan megzavarták. Az államfő és kormány függetlenítése az országgyűléstől, valamint a jogalkotás hatalmának a kormányra való átvitele ennek a fejlődésnek leginkább szembeszökő tünetei. A parlament — ha egyáltalán meg is maradt — több államban inkább már csak az ellenőrzés szerepét játsza, de a folyamatos törvényhozás jogát és a kormányzatra való közvetlen befolyását elvesztette. A parlamentarizmus a nemzet uralmát jelenti a törvényhozásban és végrehajtásban; a tekintélyi kormányzat ezzel szemben a vezér (a Führer, Duce, stb.) irányító és vezető szerepét domborítja ki az államhatalom mindkét ágában és egészen a diktatúráig fokozódhatik. Az új irányzatnak természetesen Magyarországon is jelentkeztek hatásai; ebben a tekintetben elég egyrészt a kormányzó jogkörének ismételt megerősítésére, másrészt a kormány rendeletalkotó jogkörének átmenetileg nagy mértékben való kiterjesztésére utalni.

A törvényhozó és végrehajtó hatalom mai viszonyának meg-

ítélésénél különösen a jogalkotás hatalmának megosztlásában mutatkozó eltolódásra szükséges nyomatékosan rámutatni.

A jogszabályok alkotásának elsőrangú formája a törvényhozás. A törvényekben ép úgy, mint különösen régebben a szokásban is, a nemzet akarata nyilvánul, — az a nemzeti akarat, amely végeredményben egyedül lehet az állami élet legfőbb irányítója. Jogszabályok azonban nemcsak a törvényekben vannak; a törvények mellett mindig nagyobb mértékben és szélesebb körben érvényesülnek a kormányrendeletek, amelyek túlnyomó részben szintén jogszabályokat tartalmaznak. Ezekben a jogszabályokban már nem a nemzetnek arra megállapított módon kifejezett akarata nyilvánul, hanem a végrehajtó hatalom legfőbb szervéé. A rendeletben kifejezett jogszabály tehát csak esetleg fejezi ki a nemzeti akaratot, — az alkotmányos kormányé a parlamenti felelősség következtében valószínűleg, az abszolutisztikus kormányé (diktatúráé) kevésbé biztosan.

Az kétségtelen, hogy a végrehajtó hatalom főhivatása nem a jogszabályok alkotásában, hanem azok alkalmazásában áll; a modern államberendezés azonban mégsem nélkülözheti a rendeleti jogalkotást. Az országgyűlés az általa alkotott törvényekben nem mehet el az aprólékos részletek szabályozásáig, hanem gyakran csak a főbb elvek kifejezésére szorítkozik. A törvényhozó testületnek rendszerint nincs is ideje arra, hogy kisebb jelentőségű jogszabályok alkotásával foglalkozzék; de nem is lenne helyes és gazdaságos, ha az országgyűlés tekintélyes testülete elmerülne a jelentéktelen részletek szabályozásában, vagy a törvényalkotásra még nem érett, ki nem forrott kérdések rendezésével bajlódna. A törvényhozás üteme továbbá lassúbb; a törvényalkotás munkája nagy megfontolást, alapos megbeszélést kíván, minthogy a törvény hosszú időre hivatott a viszonyokat rendezni; az élet lüktető árja, váratlan fordulatai azonban sokszor gyorsan kívánják az új szabályokat és azoknak egyszerűbb formák közt

való folytonos és sürgős módosítását. A végrehajtó hatalom teljességéhez hozzátartozik, hogy annak ne kelljen megállania a törvénybe foglalt jogszabályok egyszerű alkalmazásánál, hanem a törvényeket a maga általános akaratkijelentéseivel az élethez közelebb vigye, rendelkezéseiket magyarázza, hézagaikat kitöltse, hiányait pótolja és ilyen módon a törvényes rendelkezéseket végrehajtottá, könnyen alkalmazhatókká tegye.

Akármennyire kívánatosnak látszanék is tehát elméleti szempontból a jogalkotás munkájának a törvényhozó testületben való összpontosítása, azt nem lehet keresztülvinni. Az államhatalmak merev elválasztása e tekintetben ép oly nehézségekbe ütközik, mint más vonatkozásokban (pl. az igazságszolgáltatás és közigazgatás elválasztására nézve); a végrehajtó hatalom szerveitől, elsősorban a minisztériumtól tehát még normális viszonyok közt sem lehet bizonyos jogalkotási hatalmat megtagadni.

Amennyiben azonban a jogalkotás hatalma így meg van osztva a törvényhozó és végrehajtó hatalom szervei között, természetesen felmerül az elhatárolás kérdése: mily ügyek szabályozása tartozzék feltétlenül a törvényhozásra (tehát az országgyűlésre és államfőre) és melyeké történhessék rendeletileg is (a minisztérium által). A jogalkotás két területének elhatárolását nem lehet a véletlen alakulásra vagy az önkényre bízni; rendezett viszonyok között nem lehet megengedni, hogy ugyanabban a tárgyban úgy törvény, mint rendelet rendelkezessék. A törvény és a rendelet ható területének mikénti elválasztása ugyanis nem kis jelentőségű. Ha — amint láttuk — a rendeletben foglalt jogszabály nem feltétlenül fejezi ki a nemzeti akaratot, nagy alkotmányos jelentősége van annak, hogy a rendeletalkotás megmaradjon bizonyos korlátok között és ne veszélyeztethesse a nemzeti akarat fölényét.

Szinte az alkotmány jellegét adja meg a rendeletalkotási hatalom mikénti szabályozása és azért ez a szabályozás minden alkot

mány leglényegesebb rendelkezései közé tartozik. A törvényhozó és végrehajtó hatalom jelentőségét, az országgyűlés és kormány egymáshoz való helyzetét mi sem fejezi ki jobban, mint a törvény és rendelet viszonya s aszerint beszélünk parlamentarizmusról vagy diktatúráról, amiképen a törvény és rendelet egyensúlya valamely államban kialakul.

A jogszabályalkotó hatalomnak átengedése a kormány részére természetesen nagyobb méreteket szokott venni rendkívüli viszonyok között, pl. háborúban, forradalmak és nagy gazdasági válságok idején. Azonban alkotmányos államban szükséges, hogy a törvényhozó hatalom a maga elsőbbségét és fölényét a jogalkotás tekintetében ilyenkor is megőrizze és fenntartsa. A parlamentarizmus rendszerét épen az ilyen válságok teszik próbára és nem egészséges vagy nem kiforrott az olyan nemzetiuralom, amely ezt a próbát nem tudja kiállani. Ha a jogszabályalkotás teljesen vagy nagyjából, még az alkotmányos fontosságú kérdések szabályozása tekintetében is áthárulna a kormányzatra, a nemzetiuralom és parlamentarizmus lényegében megszűnik s a kormány diktatúrájának bevallott vagy burkolt, erősebb vagy gyengébb formájával állunk szemben. S ezen a diktatúrán mit sem változtat az, hogy a kormánynak formailag van felhatalmazása a jogszabályalkotásra és hogy az országgyűlés vagy népszavazás a kormány jogszabályait utólag általánosságban időnként jóváhagyja.

A mai idők kedvenc kifejezőmódja az átruházott törvényhozás, az egyszerűsített törvényhozás (leggi delegate, legislative Delegationen); beszélnek törvényrendeletekről, szükségrendeletekről stb. E kifejezések azt mutatják, hogy egyes államokban már nem csupán szűkebb vagy tágabb körű rendeletalkotási hatáskör illeti a kormányzatot, hanem a kormányra szállt a törvényalkotás, tehát az állami akarat kifejezésének a hatalma a legfontosabb kérdésekben is. A törvényalkotás hatalmának a kormányra való átszállása különben megfelel a tekintélyi kormány-

zat ma népszerű jelszavának; kétségtelen azonban, hogy ez a rendszer az államhatalom rendes viszonyának a megzavarását, a parlamentarizmus bukását mutatja, a nemzeti akarat uralmának a megtagadását jelenti s magasabb politikai szempontból legfeljebb átmenetileg lehet menthető.

II. Az írott alkotmányok túlnyomórészt pontosan szabályozzák azt a kérdést, hogy mely ügyeket kell törvényben szabályozni és melyeket lehet rendeletileg is. A magyar alkotmány iratlan szabályai szerint — törvényi felhatalmazás esetét nem számítva — csak törvénnyel lehet szabályozni az alkotmányt, megállapítani a költségvetést, igénybe venni az állampolgárok természetbeni és pénzbeli szolgáltatásait, meghatározni a bűntetteket és vétségeket, kimondani magánjogi jogszabályokat, megállapítani a bíróságok szervezetét és eljárását stb. és általában törvény kell minden korábbi törvény módosításához. Az 1790: XII. tc. világosan kijelenti, hogy „a törvények alkotásának, eltörlésének és magyarázásának hatalma... a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illeti s rajtok kívül nem gyakorolható.” Magyarország a törvényhozás fölényét mindig alkotmánya alapelveül tekintette. „Executiva potestas non nisi in sensu legum exercebitur” — mondja az idézett 1790: XII tc.; tehát a végrehajtó hatalmat csak a törvények értelmében és szellemében lehet gyakorolni és nem a törvények ellenére. A törvénytelen rendeletet sem a bíróságok nem alkalmazták, sem a közigazgatási hatóságok nem hajtották végre (*passzív rezisztencia*).

Alkotmányunk értelmében a miniszterium *rendes* (*normális*) rendeletalkotó jogköre kiterjed minden olyan ügyre: 1. amelyet a törvény vagy országos szokás nem szabályozott; 2. a törvényhozás magának fenn nem tartott, vagy 3. amelynek szabályozását törvény nem utalta az országgyűlés házának vagy valamely

önkormányzati testületnek (törvényhatóság, község) jogkörébe (pl. házszabály, szabályrendelet). E korlátok között a magyar minisztérium állandóan és minden külön törvényi felhatalmazás nélkül jogosult rendeletet alkotni.

E jogkörön túlmenőleg a minisztérium csak külön törvényi felhatalmazás alapján bocsáthat ki rendeletet; ilyenkor a minisztérium már *átruházott hatáskörben* jár el, az ilyen jogalkotó hatalma tehát kivételes természetű. Az e csoportba tartozó rendeletek bevezető része mindig utal is a törvény felhatalmazására. A törvényhozás egyes életviszonyok szabályozását már a múlt században is gyakran engedte át a minisztériumnak. A rendeletalkotásra vonatkozó törvényi felhatalmazás természetesen megszorítólag lévén értelmezendő, az rendszerint csak az ügynek egyszeri szabályozására vonatkozik és a felhatalmazás alapján kiadott rendelet nem tartalmazhat törvénnyel ellentétes rendelkezést.

Más a helyzet természetesen akkor, ha a törvény többszöri szabályozásra, vagy törvénnyel ellentétes szabály megállapítására is felhatalmazást ad. A felhatalmazásnak minősített, *rendkívüli esete* forog fenn különösen, ha az a törvénytől eltérő szabály megállapítását is lehetővé teszi. Az 1914/18. évi világháború előtt általában a legritkábban került a sor arra, hogy a törvény korábbi törvényekkel ellentétes jogszabályok rendeleti alkotására is felhatalmazást adjon; hiszen a törvény országgyűlési módosításának rendszerint semmi komolyabb akadály nem állta útját. Az utolsó három évtizedben azonban rendkívüli mértékben szükségessé vált a kormány e kivételes jogkörének a bővítése; egyrészt a világháború, az azt követő forradalmak és gazdasági válságok az átmeneti jogszabályok olyan új tömegét tették szükségessé és a jogszabályok alkotásának olyan lázas ütemét diktálták, hogy a törvényhozás e munkával nem tudott volna megbirkózni, más-

részt a törvényhozás működését a háború, a forradalmak, sőt sok helyt diktatórikus törekvések erősen bénították.

Amíg számos állam alkotmánya a nehézségek elkerülésére általános szükségrendeleti jogot biztosított, a diktatúras berendezésű államok pedig a törvényhozás teendőit egyszerűen a kormányra ruházták át, a magyar állam törvényhozása esetenként adott különleges felhatalmazást a kormánynak törvénnyel ellentétes rendeletek kibocsátására. *Törvénnyel ellentétes* szabályok megállapítására szélesebb körben adott felhatalmazások a következők:

a) *A háborús kivételes hatalom.* Ezt a hatalmat az 1912: LXIII. tc. vezette be a magyar alkotmányba, az első világháború alatt ismételten kibővült és meghosszabbított. E törvények alapján kibocsátott számos rendelet még érvényben van, de maguk a törvények hatályukat veszítették az új honvédelmi törvénybe foglalt szabályozás következtében.

b) *A békeszerződés végrehajtása.* Az 1922:XVII. tc. 6. §-a felhatalmazta a minisztériumot, hogy a békeszerződés végrehajtása vagy a békeszerződés rendelkezései következtében előállott helyzet rendezése céljából szükséges rendelkezéseket a háborús kivételes felhatalmazások körében rendelettel állapíthassa meg; e rendeleteket azonnal be kellett mutatni a nemzetgyűlésnek.

c) *A forradalmak felszámolása.* Az 1920:I. tc. 9. és 10. §§-ai felhatalmazták a minisztériumot, hogy a népköztársaság, a tanácsköztársaság és az alkotmányosság helyreállítására alakult kormányok rendelkezéseit hatályban tarthassa, hatályon kívül helyezhesse, módosíthassa, kiegészíthesse, illetőleg új rendelkezéseket állapíthasson meg; amennyiben e rendelkezések a törvényhozás tárgyait érintik, mielőbb megfelelő javaslatot kellett a nemzetgyűlés elé terjeszteni.

d) *A szanálási felhatalmazás.* Az 1924:IV. tc. felhatalmazást adott a kormánynak, hogy az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében a kiadásokat apaszthassa, a bevételeket

fokozhassa és az e célból szükségesnek mutatkozó, a törvényben és mellékletében részletezett rendelkezéseket megtehesse. E felhatalmazás a háztartási egyensúly helyreállításáig tartott; a felhatalmazás alapján kiadott rendeleteket a kormány a nemzetgyűlés által kiküldött ellenőrző bizottságnak előzetesen bemutatni volt köteles.

e) Az előbb említett felhatalmazást felújítja az 1931 : XXVI. tc. a gazdasági és hitelélet rendjének, továbbá az államháztartás egyensúlyának a biztosításáról; a felhatalmazás a törvényhozás hatáskörébe tartozó magánjogi és eljárási jog rendelkezések megtételére vonatkozik. A rendeleteket 33 tagból álló országos bizottságnak kell bemutatni, de annak határozata a kormányra nem kötelező. A felhatalmazás hatályát a törvényhozás évenként meghosszabbította, a felhatalmazást később a termelés rendjének biztosítására is kiterjesztette és a bizottság taglétszámát 42-re emelte fel.

f) Az ország egyes területrészeinek visszatérése alkalmából az 1938 : XXXIV. tc. 4. §-a, az 1939 : VI. tc. 7. §-a, az 1940 : XXVI. tc. 3. §-a, valamint az 1941 : XX. tc. 3. §-a adott a minisztériumnak felhatalmazásokat, hogy a visszatért felvidéki, kárpátaljai, keleti és erdélyi, valamint délvidéki területekre ideiglenesen megállapítsa azokat a jogszabályokat, amelyek a közigazgatásnak, törvénykezésnek, közgazdaságnak és az egész jogrendszernek az ország jogrendszerébe való beillesztése végett szükségesek, mégha e jogszabályok megállapítása különben a törvényhozás hatáskörébe tartozna is.

g) De a legszélesebb körű kivételes felhatalmazás az, amelyet a kormány *kivételes hatalma* néven ismerünk és amelyet legutóbb a honvédelemről szóló 1939 : II. tc. szabályozott a törvény hatodik részében. Az új honvédelmi törvény a kivételes hatalomra vonatkozólag az 1912 : LXIII. tc.-ben és az azt kiegészítő különféle törvényekben elszórt rendelkezéseket egységes szerkezetbe

foglalta össze és azokat a szerzett tapasztalatok alapján több irányban is kiterjesztette; nevezetesen szélesebb körben állapítja meg a kivételes hatalom igénybevételének a jogalapját, kiterjeszti annak tartamát, kibővíti a kivételes hatalom alapján tehető rendelkezések körét és végre módot ad még ezen a körön kívüleső rendelkezéseknek rendeleti úton való megtételére is.

Az 1939 : II. tc. 141. §-a szerint a kivételes hatalom igénybevehető „háború idején vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében”. A kivételes hatalom a háború befejezésével vagy a háború fenyegető veszélyének elmúltával megszűnik. Ugyancsak megszűnik a kivételes hatalom, ha a háború a kivételes hatalom alapján tett első intézkedéstől számított négy hónapon belül nem tör ki. A fenyegető háborús veszély okából igénybevett kivételes hatalom idejét azonban az országgyűlés esetenként további 4—4 hónappal meghosszabbíthatja; a rendes viszonyokra való átmenet zavartalanságának biztosítása végett a szükséges intézkedéseket a minisztérium a kivételes hatalom idejének megszűnése után is rendeleti úton megteheti.

A kivételes hatalom alapján igénybevehető felhatalmazások a 142—170. §-okban vannak egyenként felsorolva és öt (közigazgatási, rendészeti, pénzügyi, igazságszolgáltatási, vegyes) csoportba vannak osztva. A törvényben egyenként felsorolt felhatalmazások a minisztériumot arra jogosítják, hogy a kivételes hatalom igénybevételének tartama alatt meghatározott körben rendeletileg esetleg a törvényektől is eltérő szabályokat állapíthasson meg; ezek a rendeletek tehát, habár törvénybe ütköznek is, a kivételes hatalom tartama alatt jogérvényesnek és feltétlenül végrehajthatók. Ezeket a rendeleteket csak akkor kell az országos bizottságnak bemutatni, ha a közszolgáltatásoknak törvényben megállapított mértékét felemelik vagy új közszolgáltatásokat hoznak be.

A 141. §. kimondja, hogy a minisztérium a kivételes hatalom

ideje alatt a törvényben adott felhatalmazások körén *túlmenően* is megtehet rendelettel minden olyan közigazgatási, magánjogi, eljárási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb intézkedést, amely a rendkívüli viszonyok által előidézett helyzetben a honvédelem érdekében elkerülhetetlenül szükséges; ennek a rendkívüli új felhatalmazásnak azonban a törvény *korlátokat* szab. Nevezetesen elsősorban kimondja, hogy e felhatalmazás csak akkor vehető igénybe, ha késedelem — nevezetesen az ügynek országgyűlési elintézése — veszélyt jelentene. Másodsorban e felhatalmazás alapján nem lehet az állami főhatalom szervezetét és működését (tehát pl. az államfő jogkörét, az országgyűlés megalkulását, szervezetét és működését, vagy a bírói függetlenséget és bírósági szervezetet) érintő, a törvényhatósági és községi önkormányzat rendszerét megszüntető vagy módosító rendelkezéseket kibocsátani, továbbá külön törvényi felhatalmazás nélkül anyagi büntetőjogi szabályokat megállapítani. Végre az ezen felhatalmazás alapján kibocsátott rendeleteket haladéktalanul be kell mutatni az országgyűlés mindkét házából alakítandó országos bizottságnak, amelynek összehívása iránt elnökeik nyolc napon belül intézkednek.

Az országos bizottság 36 tagból áll, akik közül 24 tagot a képviselőház, 12 tagot pedig a felsőház választ a saját tagjai sorából; az országos bizottság az országgyűlés elnapolása alatt és feloszlása után is működik, még pedig utóbbi esetben az új országos bizottság megalakulásáig. A bizottság hatásköre arra terjed ki, hogy a bemutatott rendeletek helyességét és célszerűségét megvizsgálja és arra vonatkozólag véleményét nyilvánítsa. A minisztériumtól felvilágosítást kérhet, javaslatokat tehet és indítványozhatja az országgyűlés házainak összehívását, valamint a minisztérium felelősségre vonását; határozata azonban a rendeletek hatályát nem érinti és az azok végrehajtására vonatkozó intézkedéseket nem akadályozza.

Az ismertetett rendelkezések alapján meg lehet állapítani, hogy a magyar kormánynak, különösen az 1931 : XXVI. és 1939 : II. tc.-ek alapján ezidőszert a legszélesebb körű felhatalmazásai vannak a törvényhozástól, hogy egyébként a törvényhozás hatáskörébe tartozó kérdéseket rendeletileg is szabályozhasson; ezzel a jogalkotás hatalma igen nagy mértékben hárult a kormányra és kétségtelen közeledés mutatkozik a tekintélyi kormányzat elvei alapján berendezett államokhoz. A magyar alkotmányosság megővése szempontjából mégis több döntő körülményre kell felhívni a figyelmet. Elsősorban is a felhatalmazások ideje korlátozott, amennyiben vagy évenként nyer meghosszabbítást, vagy csak a háború (háborús veszély) idejére szól. Másodsorban a felhatalmazás alapján tett rendelkezés csak átmeneti jellegű és a rendes viszonyok visszatérével hatályát veszti. Harmadsorban a felhatalmazás csak megállapított körben érvényesül és egyes kérdések szabályozása, különösen pedig az alkotmány rendeleti módosítása egyenesen ki van zárva. Végre negyedsorban az országgyűlés hatékony ellenőrzése a két országos bizottság működése folytán biztosítva van, lehetséges a minisztérium felelősségrevonása és megbuktatása. Ezek a korlátok és biztosítékok adnak alapot arra, hogy Magyarországon ma is az országgyűlés fölényéről, parlamentáris kormányzatról és egyáltalán alkotmányosságról beszélhetünk.

Az 1848 : III. tc. 32. §-ának c) pontja szerint a minisztereket felelősségre lehet vonni a törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fenntartásában elkövetett mulasztásokért, amennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók voltak; a törvény e rendelkezéssel a minisztereknek kötelességévé tette a közrend fenntartását és az e célból szükséges eszközöknek az igénybevételét. Ebből a rendelkezésből azonban a kormány szükségrendeleti jogát megállapítani nem lehet; a törvény ugyanis kifejezetten csak a tör-

vényes eszközök igénybevételére jogosítja fel a kormányt. Természetesen lehet vitatni, hogy a kormánynak a közrend fenntartása esetleg még törvénytelen eszközökkel is kötelessége, minthogy a magasabb érdekekkel szemben az alacsonyabbat fel kell áldozni; azonban egyrészt a törvénytelen eszközök igénybevételére nincs felhatalmazása, másodsorban törvénytelen eszközök igénybe nem vétele miatt a törvény értelmében nem lehet felelősségre vonni. Ebből következik, hogy ha a kormány magasabb állami érdekből túllépi a törvényesség korlátait, a felelősség a fennálló törvények rendeletének megsértése miatt az 1848. III. tc. 32. §-ának a) pontja alapján érvényesül; a kormánynak az ilyen törvénytelen rendeletet az országgyűlésnek haladéktalanul be kell jelenteni s az határoz a kormány felelősségrevonása és esetleg a rendelet sorsa tekintetében.

Ha a kormány állandó jelleggel és korlátozás nélkül lenne feljogosítva jogszabályok alkotására, ez a törvényhozó hatalom teljes feleslegessé válását és minden hatalomnak egy kézben való összehalmazását, azaz diktatúrát jelentene. Ha a nemzeti akarat szabad nyilvánulását hosszabb időre lehetetlenné tesszük, a kormányzat könnyen elveszti a nemzeti közvéleménnyel való kapcsolatot, ezzel hitelét és tekintélyét; a kormányzat parlament nélkül könnyen juthat szélsőséges csoportok kezébe, amelyek azt önző céljaik szolgálatába állítják. A végrehajtó hatalom teljes túlsúlyba jutása épen olyan csíny az államhatalmak egyensúlya és a társadalmi erők összhangzatos működése ellen, mint a forradalom vagy osztályuralom; mindegyik lehet megbocsátható és szükséges átmenetileg, rendkívüli erőfeszítések idején, de egyik sem lehet az államügyek harmonikus intézésének állandó megnyugvást jelentő módja.

Az kétségtelen, hogy a mai helyzet a rendeleti jogalkotásnak kedvez; de az is bizonyos, hogy ez a helyzet az állami, társadalmi és gazdasági élet elfajulása. Természetes, hogy a jogalkotás mai

rendszere is mutatja e válságos élet egészségtelenségét. Vigyázni kell azonban arra, hogy a beteges állapot ne váljon megszokottá, vagy egyenesen eszménnyé: hogy a közvélemény ne veszítse el hitét az alkotmányosság teljes visszaállításában, a jogállamiság győzelmében; hogy a kormány mai kivételes rendeletalkotó hatalma megtartsa kivételes és átmeneti jellegét s ne lépje át a feltétlen szükséges mértéket.

De a törvényhozó és végrehajtó hatalom viszonyában egyébként sem állt be formailag hazánkban lényegesebb változás. Ebből a szempontból — szemben a tekintélyi kormányzaton alapuló alkotmányok újításaival — kiemeljük a következőket: a) Az országgyűlésnek ma is megvan a költségvetési joga; a bevételek és kiadások megállapítása és a zárszámadások tárgyalása az országgyűlésen történik. b) A parlamentáris kormányzat elve sértetlen; csak olyan kormány működhetik, amely az országgyűlés bizalmát bírja. c) Az államfőt az országgyűlés választja; esküt tesz az alkotmányra, minden rendelkezése csak miniszteri ellenjegyzéssel érvényes. d) Nem vesztett, sőt nyert jelentőségében a közjogi bíraskodás, amelyet a teljesen függetlenül szervezett közigazgatási bíróság lát el; ez a bíróság ma is ítél az önkormányzati testületek panaszára a kormányrendeletek törvényessége és érvénye felett, de azonfelül hatáskörét újabban kiterjesztették az országgyűlési választások elleni panaszok elbírálására is. A diktatúrák és ú. n. tekintélyi kormányzatok rendszereinek korszakában a magyarságot az alkotmányosság és a parlamentarizmus útján megtartotta nagy alkotmányos érzéke és az ősi alkotmányhoz való ragaszkodás. Az „alkotmányhűség” Magyarországon olyan közszellem, amellyel tartósan semmiféle kormányzat nem képes dacolni. A nemzet érzi, hogy történeti alkotmányában olyan hatalmas erkölcsi érték és erő van, amelyet soha nem nélkülözhet.

34. ÖNKORMÁNYZAT. VÁRMEGYE

I. *Önkormányzat* a közigazgatásnak olyan berendezése, amely-nél a közigazgatás gyakorlásában a nemzet nem csupán közvetve (a parlament és a központi kormány útján), hanem a helyi közönség, illetőleg az érdekeltek útján közvetlenül is részt vesz. A részvétel módja és mérve már részletkérdés és az önkormányzat fokára, hatályosságára, erejére jellemző; a lényeg a közvetlen befolyásban van, amely befolyást a kormányhivatalokon (bürokrácián) kívül álló tényezők: egyesek és testületek (érdekeltségek) a végrehajtó hatalomra rendszeresen gyakorolnak. Az önkormányzat tehát a végrehajtó hatalomnak formája; még pedig azon formája, amikor a nemzet tagjai — mint állami szervek — beállanak az állam szolgálatába s maguk hajtják végre magukra az állam akaratát, vagy a végrehajtásban legalább közreműködnek; a nemzet az önkormányzat által közvetlen befolyást kap a kormányzásra, a végrehajtó hatalom egyik alanya lesz.

Nincs itt helyünk arra, hogy az önkormányzat előnyeit és jelentőségét részletesen taglaljuk; csak röviden összefoglalva mutatunk rá a következőkre: 1. Az önkormányzat a közigazgatásnak mély erkölcsi tartalmat ad azért, hogy a jogszabályok végrehajtása bürokratikus kényszer nélkül az érdekeltek közreműködésével történik. 2. Az önkormányzat a közigazgatás jóságát fokozza, minthogy beviszi a közigazgatásba az életviszonyok ismeretét, a mindennapi élet gyakorlati tapasztalatait, az egyéni érdekek kellő tiszteltét. 3. Az önkormányzat lehetővé teszi, hogy a közigazgatásban az egyes vidékek helyi sajátosságai, történelmi hagyományai érvényesüljenek, külön érdekei figyelembe vétnes-senek; az önkormányzati rendszer révén ugyanis a helyi viszonyokkal teljesen ismerős egyének jutnak közigazgatási szerephez. 4. Az önkormányzat megakadályozza, hogy a közigazgatás szervei és a közönség között ellentét fejlődjék, amennyiben a közigaz-

gatas intézését a közönség bizalmával rendelkező egyének kezébe juttatja; ezzel az állami és társadalmi élet összhangját előmozdítja. 5. Az önkormányzat az állampolgárok nevelésének rendkívül alkalmas eszköze; megértővé teszi őket a közigazgatás nehézségeivel szemben, öntudatosokká az államhatalomban való részvétel útján. 6. Az önkormányzat az állami politikai élet jó előiskolája, amely a polgárok között a magasabb feladatok ellátására egészséges kiválasztást visz véghez és mindig megfelelő embereket tud az országos ügyek szolgálatába állítani. 7. Az önkormányzat a hivatásos közigazgatási tisztviselői kar létszámának további szaporítását elkerülhetővé teszi és ezáltal a közigazgatással járó költségeket is mérsékelheti.

Nem kívánjuk az önkormányzat említett előnyeit közigazgatási szempontból méltatni és mérlegelni; e tanulmány keretében csak az önkormányzatnak alkotmányos szerepére kell röviden rámutatnunk. Az önkormányzat azáltal válik az alkotmány egyik tényezőjévé, hogy a szabadság gondolatát beviszi a közigazgatásba. Ha az alkotmányosság lényegéül a nemzeti akarat szabad érvényesülését és uralmát jelöltük meg, akkor a közigazgatásban ezt a nemzetiuralmat legteljesebben az önkormányzati rendszer valósítja meg; hiszen ez a rendszer teszi lehetővé, hogy a végrehajtó hatalom gyakorlásában közvetlenül vegyen részt a nemzet oly módon, hogy maga — a saját maga által választott szervek közreműködésével — hajtja végre a jogszabályokat; így a nemzet egyénisége, szelleme, felfogása átítatja a végrehajtás minden mozzanatát.

Az önkormányzati rendszer az országgyűlési rendszerrel párhuzamos; utóbbi a törvényhozás, előbbi a közigazgatás szabadságát jelenti s mindkettő az alkotmányosság folyománya. Alkotmányos szempontból tehát az kívánatos, hogy a kettő együtt legyen megszervezve, mert ily módon lesz teljessé a nemzeti élet szabadsága. Azonban az életben előfordulnak egymás nélkül is.

A nyugati demokráciák egy részének például jellemző tulajdonsága volt, hogy az alkotmányosságot csak a törvényhozás terén tartotta megvalósíthatónak, a közigazgatás terén pedig megelégedett a minisztérium parlamenti felelősségével s magát a közigazgatást az önkormányzat lehető mellőzésével központosítva szervezte meg (pl. a francia prefét-rendszer). Viszont az önkormányzat ki lehet építve igazi parlamentarizmus nélkül is, amint erre részben a múlt századbeli német és osztrák viszonyok adhatnak adalékot.

Az országgyűlési és önkormányzati rendszer együttes megszervezése egyúttal azt az előnyt is nyújtja, hogy az országgyűlési rendszer mellőzése vagy válsága esetén az önkormányzati élet bizonyos lehetőségeket ad a nemzeti akarat kifejezésre juttatására, a diktatórikus törekvésekkel szemben biztosítja a régi törvények végrehajtását, így legalább bizonyos korlátok közt fenntartja az alkotmányosságot és sietteti annak teljes visszaállítását; ennyiben mondható az önkormányzat az alkotmány egyik fontos biztosítékának. Az önkormányzat közjogi jelentőségéhez tartozik az is, hogy módot ad a nemzetiségek által lakott vagy történeti különállással rendelkező vidékeknek olyan különleges közigazgatási megszervezésére, amely az illető terület igényeinek az intéző szervek személyi kiválasztása és a közigazgatás nyelve szempontjából megfelel.

Az önkormányzatnak különös jelentősége van hazánkban. Anglián kívül nincs állam Európában, ahol az önkormányzat annyira a nemzeti élet szerves alkatrészeként fejlődött volna ki, mint éppen Magyarországon. Nálunk az önkormányzat soha nem elméleti elgondolások alapján, jogszabályokkal életrehívott közigazgatási rendszer volt, hanem a fejlődés során a XIII. századtól kezdve fokozatosan és természetesen kialakult szervezet; nálunk nem is maradt meg az önkormányzat — mint számos államban — a kísérletezésnél vagy a látszatnál, hanem szá-

zadokon keresztül a nemzet vérébe gyökerezett, élettel teli intézmény volt, amely a nemzetet a végrehajtó hatalom teljes birtokosává tette és válságos időkben a nemzeti élet gócpontjává vált.

Az önkormányzat e nagy jelentősége a legszorosabban összefüggött a magyar nemzet alkotmányos felfogásával és a magyar államélet alapját tevő szentkorona-tannal. A szentkorona-tanból folyt, hogy a nemzet a végrehajtó hatalom gyakorlásában, tehát nemcsak a törvényhozásban, hanem a közigazgatásban és igazságszolgáltatásban is közvetlenül résztvehessen és így a királlyal együtt valóban birtokosa legyen a teljes államhatalomnak. Az önkormányzat tehát összhangot jelentett a magyar állam alkotmányos felépítésében, alkotmányunk szükségképeni alkatrésze volt.

Ha figyelmen kívül hagyjuk az egyházak és a szabad társadalmi szervezetek autonómiáját, pusztán közigazgatási téren maradva a modern államéletben az önkormányzat két típusával találkozunk: az általános közigazgatásban az úgynevezett területi önkormányzatokkal és a szakközigazgatás terén a törvényes érdekképviselők (kamarák) önkormányzatával. A területi önkormányzatnak hazánkban két faja van: a törvényhatósági és községi; a városi autonómia ugyanis vagy a törvényhatósági vagy a községi önkormányzat formáját vette fel. A törvényhatóság ősi és eredeti alakja a vármegye. A magyar alkotmány jellemzése nem lenne teljes és hű, ha a vármegye alkotmányos szerepe nem nyerne legalább vázlatos megvilágítást.

II. Szent István király, hogy újonnan alapított királyi hatalmát a törzsi szervezethez szokott nemzet felett megerősítse, királyi jellegű vidéki kormány szervezetet létesített. Az ország területét körülbelül félszáz közigazgatási kerületre osztotta fel olyan módon, hogy minden kerület központja megerősített hely: a vár (castrum, civitas) volt és minden kerület élére királyi fő-

tisztviselőt, várispánt (*comes castri*) állított. Magának a kerületnek neve a latin okmányokban *comitatus*, provincia vagy *parochia* volt s magyarul megyének, azaz a vár határának, megyének nevezték; ma is hivatalos neve: vármegye. A vármegyei szervezet létesítésével Szent István bölcsesége oly intézményt adott a magyar nemzetnek, amely a magyar állam közigazgatásának biztos alapja lett, amely már a tizedik százada változatlan erővel él és hat, amelyhez a nemzet jó és rossz időkben szívósan ragaszkodott.

A vármegye fejlődésében három korszakot különböztethetünk meg: I. a királyi vármegye korszaka (XI—XIII. sz.), II. a vármegyei önkormányzat kifejlődése és megerősödése (XIV—XIX. sz.), III. a vármegye hanyatlása.

A vármegyei szervezetbe kezdetben csak a honfoglaláskor, a IX. század végén itt talált és meghódolt lakosság: a várnépek, várjobbágyok, továbbá az udvarnokok és telepesek (*hospites*) tartoztak. A szabad magyarság (a nemesség) jóideig ragaszkodott ősi törzsi és nemzetségi szervezetéhez s csak magának a királynak volt hajlandó magát alávetni. Mikor pedig a nemesség is kapcsolatba jut a vármegyével: a XIII. században megindul a vármegye autonóm irányú fejlődése, a királyi kormányrendszer a nemesség önkormányzati szervezetévé kezd átalakulni. A nyugatról átültetett formák a magyar talajon különleges magyar fejlődésnek indultak és megteltek a magyarság politikai felfogásának szellemével. A magyar nemzet alkotmányos érzéke a hűbéri államoktól kölcsönzött magánjogi szerkezetű intézményeket közjogi tartalommal töltötte meg; így lett a királyi vármegyéből vármegyei önkormányzat, a magyar lélek és jogi felfogás egyik legeredetibb alkotása.

A királyi kiküldöttek vezetésével megyénként tartatni szokott törvénykezési gyűlésekből már a XIII. században kifejlődött a vármegye alapszerve: a vármegyei gyűlés (*congregatio*), amelyen

egész a XIX. század közepéig minden nemes jogosult volt megjelenni. Ez a vármegyei gyűlés választja már a XVI. századtól kezdve időközönként a főispán helyettesét, a megye alispánját (*vicecomes*), aki a főispántól átveszi a megye központi igazgatását, míg a király által kinevezett főispán inkább politikai méltósággá alakul át. Már a XIII. században kifejlődik a megyei nemes bírák intézménye; ezeket a szolgabírákat (*iudices servientium regis*) szintén időközönként választják, ép úgy később a megyei táblabírákat. A megyei választott tisztviselők ingyenesen (*nobile officiumként*) látták el tisztüket.

A megye kezdetben főleg törvénykezési hatóság volt s a megyei törvényszéken (*sedria*) szolgáltatta az igazságot; ellátta azonban a felmerülő összes közigazgatási ügyeket is, elsősorban a katonai és pénzügyeket. A megyének már a XV. században szabályalkotási joga és önálló háztartása volt. Igen nagy politikai jelentőséget adott a megyének, hogy az országgyűlésen személyesen megjelenni nem tudó szegényebb köznemesség már a XIV. században megyénként választotta meg az országgyűlésre képviselőit és azokat utasítással látta el; ezekből a követekből alakult az alsó tábla. A megye a végrehajtásra hozzáérkezett rendeleteket törvényesség szempontjából jogosult volt felülvizsgálni és a törvénytelen rendeletek végrehajtását mellőzte (*passiv resistentia*); ez az idegen uralomra is támaszkodó Habsburg- királyok abszolutisztikus törekvéseivel szemben a megyéket az alkotmányosság őreivé avatta.

Magyarországnak megyei alkotmánya volt; ez a kifejezés azt jelenti, hogy a magyar államberendezésnek alapjává a megye vált, a nemzet az államhatalom minden ágában megyénként szervezkedve vett részt. A megye nemcsak az államterületnek, hanem az államéletnek is egysége volt; nemcsak közigazgatási és igazságszolgáltatási beosztás, hanem politikai erőforrás. A megyék-nél volt a nemzet alkotmányos hatalma, az országgyűlés a me-

gyék követküldési és utasítási jogára tekintettel csak a megyei erőtenyezők összekapcsolója és kiegyenlítője. A megye volt a törvény hatósága, alkalmazója (ezért törvényhatóság), — törvénytelen kísérletekkel szemben a törvényesség őre, biztosítója, — az országgyűlés együttlennelében a nemzeti élet központja.

A vármegye az államtól különálló jogi személyiség, jogalany magánjogi és közjogi értelemben. A vármegyének mint külön jogi személyiségnek alanya a vármegye közönsége, amely testületi jogait önkormányzati módon maga gyakorolja. A vármegyében tehát nem a királyi kormányzat szervei végzik a közigazgatás munkáját, hanem maga a vármegye közönsége, lakossága rendel erre a célra különféle közigazgatási szerveket: bizottságokat és tisztviselőket. Az a sajátos helyzet, amelyet a megye mint országos és egyetemes jellegű állami középhatóság államunk szervezetében elfoglalt, természetsszerűen vonta maga után, hogy a nemzet a megyét mindenkor gondoskodása központjában tartotta, azt saját képére formálta és hatáskörén mindig féltékenyen őrködött.

A vármegye a XIX. század első felében érte el virágkorát és ettől kezdve fokozatos hanyatlásnak indult. A megyének ez a válsága a mult század negyvenes éveiben indult meg s a mai napig sem nyert végleges elintézt. A megye politikai hatáskörét majdnem teljesen eltörölte 1848-ban a követválasztási rendszer megszüntetése és a népképviselőti rendszer behozatala. A megye igazságszolgáltatási hatáskörét elvette az államhatalmak elválasztásának keresztülvitele és a királyi bíróságok felállítása 1871-ben. A megye közigazgatási hatáskörét megnyirbálta a mind nagyobb erővel érvényesülő államosító és központosító irányzat, amely számos közigazgatási ügyet a megyétől elvonva kinevezett kormánytisztviselőkre bízott s a megyénél megmaradt ügyek intéztését is túlzott kormányfelügyelet alá helyezte.

Időközben természetesen a megye szervezete is változáson ment

át. A vármegyei gyűlés a jobbágyok felszabadításával 1848-ban az egész megyei lakosság képviseletévé alakul át; a választott tiszttviselők részére pedig hova-tovább ép oly rendszeres fizetést állapítanak meg, mint a kormánytiszttviselőknék. Az államosító irányzat a tiszttviselőválasztási rendszert, mint a kormány parlamenti felelősségével, a jó közigazgatás és a tiszttviselői kar érdekében ellentéteset, egész fel akarta adni, de ez a törekvés máig sem jutott végleges diadalra.

A vármegyei önkormányzat hatáskörébe kétféle ügycsoport ellátása tartozik: 1. azoké az ügyeké, amelyek természetükre nézve országos jelentőségűek és csak a kivitel helyi, 2. azoké, amelyek természetükre, céljukra nézve is helyiek, mert csakis az illető területen lakó polgárokat érdeklik. Mind a két ügycsoport azonban állami közigazgatás és az önkormányzat mindkét ügycsoportra kiterjed. Amíg a céljaikra is helyi ügyekben a vármegye önállóan jár el, azaz a központi kormány ellenőrzése mellett önállóan gyakorolja a szabályalkotás és határozás jogát is, addig az országos ügyekben működése inkább csak a foganatosításra szorítkozik, tehát a központi kormánnyal szemben hatósági alárendeltségi viszonyban van.

A vármegyék területi beosztása régi hagyományokon alapszik. Ezen a területi beosztáson időközönként csak kisebb változtatások történtek a közigazgatás érdekei szempontjából, de a hagyományok figyelembevételével. Ezért a racionalizálási törekvéseknek egyik programmpontja a területi egyenlőtlenségek lehető mérséklése; viszont a történeti szellem fenntartása indokolja, hogy az ország egyes történetileg kialakult tájai ne veszítsék el önálló egyéniségüket.

A vármegyének önálló *háztartása* van. Rendes bevételi források: a) a vagyon, alapok és üzemek jövedelme, b) az állam által a tiszttviselői fizetésekre adott segély és c) a vármegye közönségére kivetett és községenként behajtott hozzájárulás (pótadó).

A vármegye költségvetését a közgyűlés állapítja meg, de azt jóváhagyás végett fel kell terjeszteni a kormányhoz, amely az 1927:V. tc. hatályának tartama alatt módosíthatja és a közönség hozzájárulása összegét megállapíthatja. Új tételnek a költségvetésbe való beállítása miatt a közigazgatási bírósághoz van panasz.

A vármegye *szabályrendeleteit* kihirdetés előtt szintén fel kell terjeszteni a kormányhoz, de ez a bemutatási záradékot csak törvénytelenség esetében tagadhatja meg és határozatával szemben a közigazgatási bírósághoz van panasz. A kötelezőleg alkotandó és kihágást megállapító szabályrendeleteket a kormány érdemben is felülvizsgálhatja, de a vármegye helyett csak a kötelezőleg alkotandó szabályrendeletek esetében rendelkezhetik.

A vármegye a meg nem szavazott adók behajtását és meg nem ajánlott ujoncok kiállítását rendelő *kormányrendeletek végrehajtását* saját hatáskörében megtagadhatja, sőt megtagadni köteles. Más törvénytelen és a vármegyére sérelmes kormányrendelettel szemben panasszal fordulhat a közigazgatási bírósághoz, amely a rendelet érvénye felett határoz. A célszerűtlennek tartott rendeletekkel szemben a vármegye végrehajtás előtt egyszer felírhat a kormányhoz, de fenntartás esetén a rendeletet végrehajtani köteles.

A vármegyei *közigazgatás* önállóságát egyrészt korlátozza az érvényben levő jogorvoslati rendszer, amely a legtöbb ügynek a kormány elé való terjesztését teszi lehetővé, másrészt a kormány javára egyes esetekben biztosított hivatalból való felülvizsgálati jog és különösen a főispán felterjesztési joga. A vármegye határozatainak végrehajtására katonai karhatalmat is jogosult igénybe venni.

A vármegye foglalkozhatik minden közérdekű országos ügygel, tehát *politikai* ügyekkel is és határozatát felirati úton a kormánnyal és kérvényileg az országgyűléssel közölheti. A központi

választmány útján előkészíti és vezeti az országgyűlési képviselő-választásokat. Az egyes vármegyék az országgyűlés felsőházába nagyságuk arányában 1—8 tagot választanak úgy, hogy a felsőházi tagok jelentékeny hányadát a törvényhatóságok küldöttei teszik ki.

A vármegye önkormányzati alapszerve a törvényhatósági bizottság, amely összetételében meglehetősen változatos és eredeti képet mutat. A 172—524 tagból álló bizottságban a vármegye tisztviselőin és a vármegye közönsége által választott tagokon felül ott vannak az ú. n. virilisták, azaz a nagyobb vagyonúak részéről választottak, a vallásfelekezetek képviselői, az érdekképviselők, illetőleg foglalkozási ágak megbízottai, egyes állami szakhivatalok főnökei és az örökös tagok. A törvényhatósági bizottság ilyen módon teljes visszatükröződését adja a vármegye területén szereplő minden fontosabb társadalmi rétegnek, osztálynak és csoportnak.

Eredeti vonása a vármegyei szervezetnek a főispáni és alispáni tisztségek és hatáskörök szembeállítása. A főispán a vármegye élén álló kormánytisztviselő, akit a belügyminiszter előterjesztésére az államfő nevez ki; működésének célja a vármegye ellenőrzése s ezért jogosítványai főleg a bizottsági tárgyalások vezetésében, hivatalvizsgálatban, hivatali jogorvoslatok előterjesztésében és felterjesztések elrendelésében, tisztviselők jelölésében, illetőleg egyes tisztviselők kinevezésében állnak. Az alispán viszont a vármegye önkormányzatának első tisztviselője, aki hivatalfőnöke a többi önkormányzati tisztviselőnek, vezetője a közigazgatásnak, képviselője a vármegye jogi személyiségének. A vármegyei tisztviselők közül az alispánt a törvényhatósági bizottság 10 évre választja, a többi tisztviselő választása életfogytiglan történik. A tisztviselőválasztási jogot azonban az 1942 : XXII. tc. 5 évre felfüggesztette. A vármegye külön hivatala az árvaszék, amely a gyámság és gondnokság alatt álló egyének ügyeit intézi

és vagyonát kezeli; külön hivatal a levéltár, amely a nagy történelmi értékkel bíró megyei oklevelek gyűjteményét őrzi.

A magyar vármegye mai helyzete sok tekintetben már csak hagyományait mutatja gazdag történeti multjának, azonban még mai helyzetében is sok eredeti gondolatot, különleges magyar felfogást tükröztet. A több mint kilencszáz éves vármegye a korok változó követelményeinek hatása alatt alakult, fejlődött, virágzott vagy válságba jutott, de mindig tovább élt és a magyar államiságnak ma is egyik alappillére.

35. HONVÉDELEM

Az államot polgárai tartják fenn, de az állam fenntartásához a polgárokon felül természetesen hozzá kell járulni azoknak is, akik az állam különféle szolgáltatásait élvezik, azaz az egész lakosságnak. Amíg a polgárok részéről az állammal szemben teljesített szolgáltatás állampolgári kötelezettség, az államhoz való tartozás természetes következménye és így erkölcsi tartalmú is, — addig a nem állampolgárok szolgáltatásai már inkább csak ellenértékét teszik az állam részéről részükre biztosított különféle előnyöknek, pl. a rendfenntartásnak, a hatóságok védelmének stb.

Az állammal szemben teljesített szolgáltatások két csoportba sorozhatók; részben személyi, részben dologi természetűek. Személyi természetű pl. a honvédelmi szolgálat, a szavazási kötelezettség, a tisztségek viselésére, tanuzásra, adatszolgáltatásra, közmunkákra, stb. való kötelezettség; dologi természetűek az adózás és különféle dolgok (pl. járművek, stb.) szolgáltatására vonatkozó kötelezettség. A szolgáltatások különféle célra szolgálnak és az állam azokat az illető célra vagy közvetlenül használja fel, vagy közvetve; a honvédelmi szolgálat és a közmunka pl. köz-

vetlen biztosítja meghatározott államcélok elérését, — a beszolgáltatott pénz és egyéb dolgok pedig közvetve teszik lehetővé az állami gépezet kiépítését és fenntartását.

A legfontosabb államcél, amelynek szolgálatában a polgároknak és az állam lakosságának is tevékenykednie kell, a *honvédelem*. A honvédelem mély erkölcsi tartalmú magasztos feladat, hazafias kötelesség az állam fenntartására, határainak védelmére, belső rendjének biztosítására. A honvédelem azonban egyúttal nehéz teher is, amely a polgárokat és a lakosokat súlyosan érinti, egyéni szabadságukban jelentékenyen korlátozza, személyi és anyagi erejüket igénybe veszi. A dolog természetéből folyik, hogy ennek a nehéz tehernek arányosan kell megoszlania a terhet viselők között és hogy ennek következtében pontosan meg kell állapítani a kötelezettség határait. Nem lehet a hatóságok önkényére bízni, hogy a honvédelem terhét kire és milyen mértékben hárítják, hanem e teher mérvét és feltételeit pontosan meg kell állapítani. E feladat teljesítése a honvédelmi törvényre tartozik.

Az Árpádházbeli királyok korában a hadsereg a nemzet tagjainak általános és ingyenes hadkötelezettségén alapult és így teljesen nemzeti jellegű volt; ez a hadkötelezettség azonban csak az ország védelmére vonatkozott és a király személyes vezetéséhez volt kötve. Már a királyság első idejéből adataink vannak a nemzeti hadseregtől megkülönböztetett királyi haderő kifejlődéséről, amely a királyi tisztviselők vezetése alatt a király költségén várjobbágyakból és zsoldosokból alakult; e hadsereg már nemcsak az ország védelmére szolgált s bizonyos hűbéri természetű elemeket mutatott. A XIV. század végére tehető a birtokkal összekötött, tehát banderális hadkötelezettségnek a kifejlődése; bandériumokat tartottak a földbirtok arányában a királyon kívül az ország nagyjai, a főpapok és főurak, a vármegyék és városok. A XIV. századtól kezdve a hadsereg elsősorban ezek-

ből a bandériumokból állt és csak a bandériumok elégtelensége esetére kerül sor az egész nemzet hadi erejének igénybevételére, nemzeti felkelés (insurrectio) formájában. A királyi és a bandériális haderő is csak szükség esetén lépett alkalmazásba s a váraikon kívül állandó katonaság nem volt. Mátyás király korától kezdve azonban kísérletek történtek már állandó királyi hadsereg (zsoldos hadsereg) megszervezésére is. Az állandó hadsereg szerepét később az osztrák császárok zsoldos serege vette át; ez azonban a király magánhada, amelyben a nemesség nem volt köteles szolgálni. A nemzeti felkelést az 1848-as törvényhozás szellemében az általános honvédelmi kötelezettség váltotta fel.

A Habsburgok uralomra jutása óta a magyar honvédelem ügye a dolog természete szerint érintkezésbe jutott az osztrák örökös tartományok honvédelmi ügyével; hiszen az Ausztriával való kapcsolat célja a pragmatika szankció megállapítása szerint épen a közös és együttes védelem volt; a közös védelem módjait azonban intézményesen nem dolgozták ki. Az 1867 : XII. tc. tette kifejezetten is közös üggyé a hadügyet és létesítette törvényileg is elismerve az ú. n. közös hadseerget; a magyar nemzet azonban a közös hadseregre vonatkozólag is fenntartotta magának a hadkiegészítés módjának, a hadkötelezettség terjedelmének és az újonclétszám megállapításának a jogát, továbbá az ujoncok és a hadügyi költségek évenkénti megajánlásának jogát is. A kiegyezéstől az első világháborúig eltelt idő a hadügy fejlődése szempontjából talán mutatott fel kívánnivalókat; lehet, hogy a nemzet a közös hadsereggel szemben bizonyos bizalmatlanságot és anyagiakban szűkkeblűséget tanúsított; ezt azonban nem lehet csodálni, minthogy a közös hadsereg a nemzeti élet teljességének a megcsonkítását jelentette és akadályozta a nem magyar anyanyelvű állampolgárok nemzeti szellemű nevelését; még a kiegyezésben biztosított jogok gyakorlati keresztülvitele is gyakran ütközött nehézségekbe.

Az első világháború szerencsétlen befejezését követő két évtized a nemzeti hadsereg visszaállításának és kifejlesztésének a korszaka. Az Ausztriától való függőség megszűnt ugyan, de a trianoni szerződés teljesen lefokozta katonai önállóságunkat. Elsősorban is megállapította a honvédség és a közbiztonsági alakulatok létszámát, felszerelését; egyes honvédelmi eszközöket teljesen eltiltott, mások használatát korlátozta. Másodszorban kimondta, hogy a honvédséget csakis az önként jelentkezők által, azaz toborzási rendszerrel lehet kiegészíteni. Végre az egész honvédelmi ügyet a győztes hatalmak ellenőrzése alá helyezte, akik ezt az ellenőrzést Magyarország területén működő bizottságok által hajtották végre. Nem lehet kétség a tekintetben, hogy az így létesült állapot Magyarország szempontjából mennyire megálázó és a független állami léttel mennyire összeegyeztethetetlen volt. A honvédelem az állam belső ügye, a honvédelem önállósága az állami függetlenség nélkülözhetetlen része; e cél elérése érdekében Magyarországnak két évtizeden át tartó küzdelmet kellett folytatnia; de a küzdelem a nemzetközi viszonyok kedvező alakulása következtében és Magyarország sikeres külpolitikája folytán végeredményben sikerre vezetett és ennek a sikernek a megpecsételését jelenti az új honvédelmi törvény: az 1939. II. tc., amely Magyarország önállóságát és szabadságát katonai szempontból teljesen helyreállította. A trianoni szerződésnek katonai rendelkezései az aláíró hatalmak által kötött újabb szerződéssel kifejezetten ugyan nem helyezték hatályon kívül, de az említett hatalmak magatartásából meg lehet állapítani, hogy a katonai rendelkezések mellőzéséhez hozzájárultak.

Általában hangoztatták, hogy az 1939. II. tc. a totális háború igényeit hivatott kielégíteni. Ez igaz annyiban, hogy az új törvény sokkal több terhet ró a lakosságra és a polgári lakosságnak bevonásával is számol. De az új törvény nem jelent totalitást olyan értelemben, mintha az állami mindenhatóságot és korlát-

lanságot vezetné be. Az új honvédelmi törvény megállapítja a honvédelmi szolgáltatások feltételeit és határait, s bírói védelmet is biztosít gyakran a határokat meg nem tartó, az egyesekre sérelmes rendelkezésekkel szemben; tehát ha kiterjeszti is a kötelezettségek mértékét, mégis beilleszkedik jogállamunk rendszerébe, s nem jelenti olyan új közjogi irány érvényesülését, amely a magyar alkotmányos felfogástól idegen lenne.

Az országgyűlés és államfő jogkörével a honvédelem és honvédség ügyében már foglalkoztunk. A honvédelmi törvény az államfő hadügyi felségjogaira nézve nem is tartalmaz rendelkezést, amiből következőleg változatlanul fenntartja ezeket a jogosítványokat; minthogy pedig a hadúri felségjogok a honvédség szervezetének megállapítására is kiterjednek, a törvény a honvédség szervezetét sem szabályozza.

A honvédelmi törvény új intézményként megszervezi a *Legfelső Honvédelmi Tanácsot*; e tanács célja a honvédelmi érdekek hathatósabb kielégítését és az e végből szükséges intézkedések összhangját biztosítani. Elnöke az államfő vagy a miniszterelnök, tagjai a miniszterek, továbbá a vezérkar főnöke. A tanács önálló jogkörrel nem rendelkezik; sem jogszabályalkotó, sem intézkedő hatásköre nincsen; ez a jogkör megmarad az egyes minisztereknél, akiknek felelőssége az országgyűléssel szemben változatlan.

Az országgyűlés felsőházának szolgálati állása alapján tagja a vezérkar főnöke és rangban legidősebb tényleges állományú tábornoka (1940:IX. tc.). Különben a honvédség körében teljesített tényleges szolgálat a felsőházi tagságnak nem akadály; ennek következtében tényleges szolgálatot teljesítő katonai személy akár kinevezés, akár választás alapján a felsőház tagja lehet. Az országgyűlés képviselőházának azonban nem lehetnek tagjai azok, akik a honvédség tényleges szolgálatában állanak; viszont az országgyűlésnek katonai szolgálati kötelezettség alatt álló tagjai a rendes tényleges szolgálatot teljesíteni kötelesek és csak fegy-

vergyakorlatra nem hívhatók be; mozgósítás és háború idején azonban hadkötelezettségüket teljesítik.

A honvédelmi kötelezettség magában foglalja: a) a leventekötelezettséget, b) a hadkötelezettséget, c) a honvédelmi szolgáltatások kötelezettségét és d) a légvédelmi kötelezettséget. Amíg a leventekötelezettség és hadkötelezettség személyes szolgálati kötelezettség, addig a honvédelmi szolgáltatások és légvédelem kötelezettsége úgy személyes, mint vagyoni szolgáltatásokat ölel fel.

A honvédség feladata a honvédelmi törvény szerint az országnak külső ellenség ellen való megvédése, a honvédelmi határszolgálat ellátása és a közreműködés az ország belső rendjének és biztonságának fenntartásában; tehát a közbiztonsági szervezeteknek a közrend és közbiztonság fenntartására irányuló tevékenységét támogatni, amellet az állam létét és függetlenségét minden külső ellenség ellen védeni van hivatva. A katonaság gyakran a kelletténél nagyobb befolyást igényel magának az államéletre és rendkívüli időkben épp szervezettségénél és fegyverei erejénél fogva esetleg képes is ezt a befolyását érvényesíteni; lényegileg azonban a végrehajtó hatalomnak csak egyik ága, amelynek feladata a törvényhozó és végrehajtó hatalomnak való teljes alávettségben e hatalmak érvényesülését biztosítani. A magyar állam fegyveres erejének alkotmányos helyzete azáltal van biztosítva, hogy a honvédség az alkotmányra esküt tenni köteles, hogy az államfőnek a honvédségre vonatkozó rendelkezései is csak miniszteri ellenjegyzés mellett érvényesek és hogy a honvédség ügyeit az országgyűlésnek felelős honvédelmi miniszter intézi, aki nem állhat tényleges katonai szolgálati viszonyban.

A honvédség állománya tényleges és nem tényleges állományra tagozódik. Az elsőbe tartoznak a tartós katonai szolgálatot teljesítők, az ideiglenesen szolgálók (pl. fegyvergyakorlatosak) és az ideiglenesen szabadságoltak; a másodikba tartoznak a tartósan

szabadságoltak, a tartalékosak és póttartalékosak (amíg nem szolgálnak), a szolgálatonkívüli viszonyban állóak és a nyugálományúak. Meg lehet továbbá különböztetni béke- és hadiállományt; az utóbbiba a teljes tartalék és póttartalék is beletartozik. A honvédség vezényleti nyelve a magyar; a honvédség zászlói a nemzeti színeket és az ország címerét viselik.

A honvédelmi törvénynek rendkívül fontos részét teszik a *hadkiegészítésre* vonatkozó rendelkezések. A honvédség kiegészítése háromféle módon történhetik: a) ujoncállítás útján, b) katonai nevelő- és képző intézetek végzett növendékeinek tisztükül, illetőleg tisztjelöltekül való felavatása útján és c) önkéntesek belépése útján. A honvédség kiegészítésének legjelentősebb módja az *ujoncállítás*. Az állításkötelezettség célja a hadköteles hadképességének megállapítása; az állításköteles kor annak az évnek elejével kezdődik, amelyben a hadköteles 21. életévét betölti és 3 évig tart. Minden közigazgatási járás és minden város egy sorozó járás. A sorozóbizottság elnöke a törvényhatóság első tisztviselője vagy a törvényhatósági bizottság által kiküldött bizottsági tag; a bizottság tagjai: a) a honvédség részéről egy törzstiszt vagy százados és még egy vagy két fő tiszt és egy honvédorvos; b) a polgári hatóság részéről a főszolgabíró vagy polgármester, továbbá a tiszti főorvos, illetőleg helyetteseik. Ha az alkalmasság kérdésében a bizottság katonai képviselője és a bizottság elnöke között véleménykülönbség merül fel, az állításköteles vegyes felülvizsgálatra kerül. Ennek a bizottságnak elnöke rendszerint a főispán, tagja a honvédség részéről két törzstiszt és egy honvédorvos, a polgári hatóság részéről egy törvényhatósági tisztviselő és a tiszti főorvos. Sem a sorozóbizottság, sem a vegyes felülvizsgáló bizottság határozata ellen felebbezésnek nincs helye.

A póttartalékba való helyezésre igényt tarthatnak a következő állításkötelesek: a papok és papjelöltek, bizonyos feltételek mellett az öröklött mezei gazdaságok birtokosai, a családfenntartók

és a több katonát adó családoknak tagjai. A póttartalékba való helyezést kérelmezni kell; a kedvezmény odaítélése tárgyában elsőfokon a sorozóbizottság, a felelbbezés esetében a honvédelmi miniszter határoz.

A sorozások befejezése után megállapítják a besorozottak számát és a feles számúakat szintén a póttartalékba osztják be; a póttartalékba osztásnál előnyben kell részesíteni a családfenntartókat, a sokgyermekes családapákat, a tűzharcosok gyermekeit, stb. A besorozottakat az egyes fegyvernemekhez és szolgálati ágakhoz a besorozott kívánságát is lehetőleg figyelembe véve osztják be; a beosztás történhetik a csendőrséghez is és így a csendőrség is rendelkezik kiképzett tartalékkal, ami a csendőrségnek kivételes időkben való könnyű kiegészítését teszi lehetővé. A bevonulási napot a honvédelmi miniszter állapítja meg.

A *szolgálati kötelezettség* a 18—60 évig tart és kétféle: rendes és póttartaléki. A rendes szolgálati köteleesség tényleges és tartaléki szolgálati kötelezettségre tagozódik. A tényleges szolgálati kötelezettség három évig tart, a harmadik évet azonban általában tartósan szabadságolt viszonyban töltik. A tényleges szolgálat teljesítésére a besorozottakat a besorozást követő kiképzési évben hívják be. A póttartalékos szolgálat 10—16 hétig tartó katonai kiképzésből áll. A tartalék 3 csoportra oszlik: I. a 42. életévig, II. a 48. életévig, III. a 60. életévig. A tartalékosok és a póttartalékosok a 42. életév betöltéséig fegyverszolgálati gyakorlatokra hivatnak be; a fegyvergyakorlat hat ízben, összesen 20, légi erőnél összesen 24 heti időtartamra terjed. Ugyanezt a korcsoportot lövészkötelezettség is terheli, amely évenként 36 óra terjedelmű; azonfelül szükség esetében legfeljebb 2 napig terjedő ellenőrzési szemlére, illetőleg ú. n. tiszti bemutatásra is behívhatók. A 42. éven felüliek, tehát a II. és III. tartalék és póttartalék, békében semmiféle szolgálatra nem köteles; a háború előtti népfölkelési kötelezettség teljesen a szolgálati kötelezettségbe olvadt be. A tar-

taléknak és póttartaléknak tényleges szolgálatra való behívását a honvédségnek hadiállományra való kiegészítése végett, úgyszintén mozgósítás esetében az államfő rendeli el.

Az új honvédelmi törvény az egyévi önkéntesi kedvezményt megszünteti; a középiskolát végzett egyéneket csak az a kedvezmény illeti meg, hogy a tényleges szolgálat megkezdéséig jelentkezhetnek tartalékos tiszti kiképzésre. Azok, akiknek ezt a jelentkezését a sorozóbizottság elfogadja, egyenruhájukon karpaszományt viselnek; tartalékos tiszti kiképzésben azonban csak azok a karpaszományosok részesülnek, akiket az előljáró csapatparancsnok a szükséglet keretén belül erre alkalmasnak tart. Aki a tiszti kiképzésben megfelelt, a szükséglet mérve szerint, tartalékos tisztjelöltté (zászlóssá), illetőleg tisztté lép elő; aki nem felelt meg, az elért rendfokozat mellett a „hadapród” jelzőt viselheti.

A zsidó hadkötelesek fegyveres szolgálatot nem teljesítenek; szolgálati kötelezettségüknek a honvédség kötelékében kiegészítő szolgálat (munkaszolgálat) végzésével tesznek eleget. Ezt a szolgálatot rendfokozat és karpaszomány nélkül teljesítik; tartalékos tiszti kiképzésre nem jelentkezhetnek. Fegyvergyakorlatot nem teljesítenek, a lövészkötelezettség rájuk nem vonatkozik.

A *leventekötelezettség* a 12. életévtől a katonai szolgálat megkezdéséig vagy az alkalmatlanság végleges megállapításáig, legfeljebb azonban a 23. életévig terjed. A leventeképzés célja, hogy az ifjúságot hagyományos magyar katonai erényekben való nevelés útján a haza védelmének magasztos feladataira, testben és lélekben előkészítse. A leventék évente legfeljebb 10 hónapon át és legfeljebb heti 4 órában leventekiképzésben részesülnek; azonfelül a 18. életév betöltésének naptári évében egy legfeljebb 3 hétig tartó összefüggő gyakorlaton is kötelesek résztvenni. A zsidók leventekiképzésben nem részesülnek; ehelyett a kiegészítő szolgálatra való előképzés kötelezettsége terheli őket.

A honvédelmi szolgáltatásokat elsősorban a honvédség szükségleteinek kielégítése céljából, valamint a hadviselés érdekében szükséges védelmi intézkedésekhez lehet igénybe venni, de másodszorban a csendőrség, rendőrség, pénzügyőrség és a hadifoglyok szükségleteire, továbbá a közigazgatás zavartalan működésének, a polgári lakosság ellátásának, egészségügyi szükségleteinek, személy- és vagyonbiztonságának biztosítása céljából, valamint általában a honvédelmet érintő egyéb közfeladatok ellátására, végre a honvédelmi szempontból halaszthatatlanul szükséges magángazdasági munkálatok közerővel való elvégzésére is. A honvédelmi szolgáltatások igénybevételének az a feltétele, hogy az említett szükségleteket a rendes úton, vagyis a gazdasági forgalomban közönségesen alkalmazott módokat szerint idejekorán nem, vagy csak a gazdasági viszonyok által indokoltanál aránytalanul nagyobb költséggel lehetne kielégíteni; nem a honvédség szükségleteinek közvetlen kielégítését célzó honvédelmi szolgáltatások igénybevételének az is feltétele, hogy az igénybevétel honvédelmi szempontból halaszthatatlanul szükséges legyen. Az igénybevételt a nélkülözhetetlenül szükséges keretek közé kell szorítani; továbbá a kötelezettségnek minden esetben arányban kell állania az érdekeltek szolgáltatási képességeivel. Az igénybevételnek rendszerint csak háború idejében, vagy az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetében van helye, azonban kivételesen az állami élet rendes, békés menete során is helye lehet. Utóbbi esetben csak egyes honvédelmi szolgáltatásokat lehet követelni és azokat a rendelkezéseket, amelyek a honvédelmi szolgáltatásoknak béke idején való igénybevételét rendelik el, be kell mutatni a 36 tagból álló országos bizottságnak.

Honvédelmi szolgáltatás címén honvédelmi munkát, vagy dologi természetű szolgáltatást lehet követelni. A honvédelmi munka lehet a kötelezett személy képességeinek megfelelő bár-

milyen testi vagy szellemi munka teljesítése; a dologi szolgáltatás pedig ingó vagy ingatlan dolognak ideiglenes vagy végleges átengedése, illetőleg a birtokosnak a dolog tekintetében meghatározott létesítményre vagy egyéb intézkedésre, illetőleg az intézkedés tûrésére való kötelezése. Ebből a szempontból a dologi szolgáltatások közé tartoznak a honvédelmi érdekû gazdasági korlátozások is. A honvédelmi szolgáltatások között különösen figyelmet érdemel az ú. n. honvédelmi *munkakötelezettség*. Ez a kötelezettség nemcsak minden 14—70. éves személyt terhel nemére való tekintet nélkül, hanem a jogi személyeket is. A honvédelmi munkát mindenki maga köteles teljesíteni; a jogi személy a reája háruló munkát szerveinek és alkalmazottainak munkaerejével teljesíti. A honvédelmi munkára a kiképzés legfeljebb három hétig, a gyakorlat pedig évenként legfeljebb egy hétig tart. Különleges munkakötelezettség a *közérdekû munkaszolgálat*, amelyet a katonai szolgálatra végleg alkalmatlannak osztályozott ifjak kötelesek teljesíteni; ez a munkaszolgálat a 21—24. életévek folyamán egy ízben három hónapot meg nem haladó ideig, munkatáborban teljesítendő szolgálatból áll. A honvédelmi szolgáltatás igénybevételének elrendelésére rendszerint a honvédelmi miniszter illetékes; az igénybevételt azonban a rendes közigazgatási hatóságok fogatosítják oly módon, hogy a szolgáltatásokat a miniszter a törvényhatóságra, a törvényhatóság első tisztviselője a járásokra és megyei városokra, a főszolgabíró pedig a községekre veti ki. A honvédelmi szolgáltatásokért megfelelő térítés jár; térítés alatt ellenszolgáltatást és nem kártérítést kell érteni.

A *légvédelem* célja légi támadások elhárítása, a légi támadás elleni védekezés közigazgatási és társadalmi megszervezése, az ország lakosságának a légi támadás elleni védekezésre való szakszerű előkészítése és kiképzése, továbbá légi támadástól megvédése, valamint a légi támadás hatásainak csökkentése. A lég-

védelmi kötelezettség mindazokat terheli, akik honvédelmi munkakötelezettség alatt állanak. Ezen a körön belül külön ki kell jelölni azokat, akik különleges légvédelmi szolgálatra kötelesek; ezeket külön kiképzésben és gyakorlatban való részvételre lehet kötelezni.

36. A MAGYAR ALKOTMÁNY HELYE AZ ALKOTMÁNYOK RENDSZERÉBEN

1935-ben jelent meg Conrad Bornhak berlini egyetemi tanár tollából egy tanulmány: *Genealogie der Verfassungen* címen. A tanulmány a XIX. századot az alkotmányosság korszakának minősíti és az ebben a században keletkezett alkotmányokat elemezve, azokat több rokonsági körbe csoportosítja, mintegy megállapítja a családfájukat. Az alkotmányoknak főleg öt csoportját különbözteti meg: az amerikai alkotmány (1787) rendszerét, az 1791. évi francia alkotmány iskoláját, az 1814. és 1830. évi francia alkotmányok rendszerét, az 1831. évi belga alkotmány iskoláját és az újabb szövetségi rendszerű alkotmányok csoportját. Bornhak vizsgálja, hogy az említett alkotmányok mely államokban, mikor és hogyan találtak utánpótlásra. Tanulmányát az 1919. évi német weimari alkotmány ismertetésével fejezi be és megállapítja, hogy ezzel végződik Németországban az alkotmányosság és parlamentarizmus korszaka, amely korszak halotti beszédét írta meg művében. Ma szerinte új korszak kezdődik, amelyben a tekintélyi kormányzat elve jut diadalra.

Bornhak megállapításai erősen túlzók. Egyrészt az alkotmányosság a XIX. században is csak hullámvonalban tudott érvényesülni és voltak erősen abszolutisztikus korszakok, így a napoleoni háborúk és a negyvennyolcas szabadságharcok után; másrészt meg vagyunk győződve, hogy az alkotmányosság útja

nincs lezárva és ma is csak olyan megszakításban élünk, amilyenek a múlt században is voltak. Hibája Bornhak elgondolásának, hogy rendszerébe a XIX. század előtti (ú. n. történeti) alkotmányokat: az angolt és a magyart egyáltalán nem tudja beilleszteni. De az alkotmányok rokonságáról, összefüggéséről való felfogása feltétlenül helytálló, s mi a következőkben mintegy ki akarjuk egészíteni munkáját, mikor csoportosítjuk a legújabb kor alkotmányait.

Kétségtelen, hogy az alkotmányok sorsa is ki van téve a világáramlatoknak; a művelt emberiség mozgalmai: új szellemi irányzatok előtörése, világháborúk, forradalmak és újjászületések vagy teljesen elsöprik a meglévő alkotmányokat, vagy legalább reányomják bélyegüket azokra. Az alkotmányok születnek, élnek és virágoznak, hanyatlanak és pusztulnak.

A legújabb kor elég alkalmat adott az alkotmányok forgandóságának igazolására. Az 1790. évi forradalmak, a napoleoni háborúk, a szent szövetség korszaka, a harmincas évek reformeszméi, az 1848. évi szabadságharcok, az ötvenes évek abszolutizmusa, a hatvanas évek liberalizmusa előbb vagy utóbb éreztette hatását az egyes államok alkotmányára is. Az olyan államokban, ahol az alkotmány nem a nemzet multjából fakadt és nem nőtt hozzá a nemzet jelleméhez, a papiros-alkotmányok gyorsan váltották egymást, a korszellem divatjával keletkeztek és veszttek.

A divatos koreszmék hatása alól teljesen a magyar nemzet sem vonhatta ki magát. De a mi alkotmányunkban megvolt a szívósság és rugalmasság; egyrészt szívós ragaszkodás ősi intézményekhez, másrészt rugalmas felvevő képesség a bevált és helyes reformgondolatok iránt. Ezért a magyar alkotmány fejlődése egyrészt soha meg nem szakadt, másrészt soha meg nem állt, az ezeréves alapokon épült, alakult mindig tovább.

Az 1914/1918. évi világháború befejezése megint az alkot-

mányozás lázát váltotta ki a nemzetek nagy részében. Nemcsak az újonnan keletkezett államok gyártottak maguknak hirtelenében alkotmányokat, de nagyrészt új alkotmányt kaptak a legyőzött államok is; sőt a láz átcsapott több semleges és győztes államra is. Az európai államok közül például 1919-ben kapott új alkotmányt Németország és Finnország, 1920-ban Ausztria, Csehszlovákia, Észtország és Izland, 1921-ben Jugoszlávia és Lengyelország, 1922-ben Írország, Litvánia és Lettország, 1923-ban Románia, 1924-ben Törökország és Oroszország, 1925-ben Albánia, 1927-ben Görögország, stb. Európa államainak körülbelül a fele így egy évtized alatt kicserélte alkotmányát.

Ezek az 1919-ben és azt követő években keletkezett új alkotmányok a világháború előtt is uralmon volt liberális-demokratikus világáramlatnak a megnyilatkozásai. A hadviseltek és hadi károsultak óriás tömegeire tekintettel még fokozottabban kiépítik az emberi jogok rendszerét és biztosítják az általános választójogot, hangoztatják az állam szociális kötelességeit. Az új alkotmányok nagyrészt félreteszik, mellőzik a monarchikus államformát és a köztársaságot vezetik be.

Nálunk is megvolt a törekvés az első világháború után új alkotmány megállapítására; mihelyt azonban a nemzet a forradalmak megrázkódtatása után magára eszmélt, új alkotmány kidolgozása helyett az ősi alkotmányossághoz visszatérést választotta programjául. Fenntartotta a királysági államformát, demokratikus irányban újjászervezve visszaállította az országgyűlést, sőt a királyi hatalom átmeneti ellátása tekintetében is hagyományainknak megfelelő rendelkezéseket tett.

Az 1919-ben és az azt követő években keletkezett új alkotmányok nem tudtak hosszúéletűek lenni. Az utolsó másfél évtizedben újra új alkotmányok alkotásának vagy előkészítésének a korát éljük. Ezek az új alkotmányozási törekvések azon-

ban már nem a liberális-demokrata világszemléletnek a megnyilvánulásai, hanem azzal teljes szakítást jelentenek.

Ezeknek az alkotmányoknak ősapja kétségtelenül az olasz fasiszta alkotmány; Mussolini páratlan éleslátása és bölcsesége látta és érezte meg először az új idők közjogi követelményeit és dolgozott ki először alkotmányos rendszert részükre. Mussolini 1922-ben vonult be Rómába és ragadta magához az államhatalmat; azok a törvények azonban, amelyek a fasiszta alkotmány alapkövei lettek, csak az 1928. és azt követő évekből valók és így a fasiszta alkotmány rendszeres megalkotását és életbeléptét csak ettől az évtől kezdve lehet számítani. Ugyanebből az évből származik az 1928. évi litván alkotmány, amely szintén a tekintélyi kormányzat határozott ismérveit mutatja.

Újabb lökést adott az új közjogi irány térhódításának a nemzetiszocializmus uralomra jutása 1933-ban Németországban. Ugyancsak az 1933. évből való az új portugál alkotmány és az észti alkotmány-novella. 1934-ben kapott új alkotmányt Ausztria és 1935-ben Lengyelország. Ezek az alkotmányok vagy teljesen totális rendszerűek, vagy legalább a tekintélyi kormányzat hatását többé-kevésbé mutatják. Hasonló irányú törekvések voltak és vannak másutt is, azonban a törekvések vagy még nem jutottak a jog formái között befejezett állapotba, vagy még nem kellően ismertek eredményei (pl. Spanyol- és Finnország, Horvátország és Románia).

Az új alkotmányok nemcsak a ma dívó alkotmányozási törekvésnek megnyilatkozásai. Az alkotmányok ugyanis egyúttal visszavetődései a nemzetek államszemléletének és az új alkotmányok is új közfelfogásnak, új nemzeti célkitűzéseknek a kifejezői. Nem szabad tehát ezeket az új alkotmányokat pusztán formailag, mint az államélet rendjének új szabályozását elemezni, hanem figyelembe kell vennünk a reformokban meg-

nyilvánuló nemzeti törekvéseket is. Kétségtelen, hogy vannak az új alkotmányoknak igen figyelemreméltó szempontjaik.

A liberális-demokrata világszemléletben készült alkotmányok nagyrésze egymástól gyakran csak a részletekben tért el, inkább a kor felfogását, mint az illető nemzetek különleges egyéniségét, eltérő közfelfogását tükrözik. Az új alkotmányok első jellegzetes tulajdonsága az erősen kidomborodó nemzeti jelleg; szinte felszabadítani látszanak a nemzeti lelket a kozmopolita béklyóktól és lehetővé teszik, hogy megtalálja önmagát. Mussolininál is, Hitlernél is szembeszökő, hogy fajuk különleges jellemével, jellegzetes tulajdonságaival számolnak, a nemzeti önérzetet és büszkeséget felkeltik és fokozzák, a nemzeti hivatás érzését kifejlesztik. A fasizmus más, mint a német nemzetiszocializmus, mert mindegyik mélyen az illető nemzet gondolatvilágában gyökerezik. Ezért az új irányok elvetik a nemzetközi politikai pártokat, megsemmisítik a szocializmust és a kommunizmust; az új irányok erős nemzeti államot akarnak, amely élő, organikus egység. Az új alkotmányok erős nemzeti jellegüknél fogva nem is tartanak igényt arra, hogy azokat más államok átvegyék vagy lemásolják; jelszóvá vált Mussolini mondása, hogy a fasizmus nem kiviteli cikk.

Az új államszemlélet fontosnak tartja a történeti kapcsok kiépítését. Meg akarja tisztítani a nemzeti jogot az idegen hatásoktól s azért visszamegy azokba a korszakokba, amikor a nemzeti közmeggyőződés még hamisítatlanul nyilvánulhatott. Az új alkotmányok a jogszabályokba erkölcsi tartalmat akarnak önteni, ilyen módon azokat beállítani a történeti fejlődésbe és közelebb vinni a nemzeti gondolkodáshoz. Az új felfogás szerint a jog és az alkotmány is csak eszköz a nemzeti újjáépítés munkájában, fegyver a nemzeti akarat érvényesítésére.

A liberális világfelfogás gyakran az egyént állította központba, az egyéni jogokat helyezte előtérbe, túlbecsülte a tulajdon fogal-

mát. Ez a felfogás megengedett minden irányzatot, megtűrt minden gondolatot és sokszor még az állam ellenségeivel sem szállt szembe. Az új irány vezérelve a közérdek; az egyén csak mint a nemzetegész tagja jöhet számba és minden cselekvését a köz szempontjából kell minősíteni. Az egyén értékét közszolgálatá adja meg. Az új irány a nemzeti érdeket semmi körülmények között nem engedi kockáztatni, megszünteti az egyéni jogok merev elhatárolását, a tulajdon és a tőke túlkapásait.

A demokratikus alkotmányok a számszerű többség uralmát nyersen hozták és ezzel mindazokat az elfajulásokat, amelyek a parlamentarizmust újabban sokhelyt csődbe vitték. Az új közjogi irány szerint elsősorban tekintélyre van szükség, amely felüláll az egyéni érvényesülés kicsinyes játékain, amely megszünteti az örökös ingadozást, amely minden irányban független. A demokrácia vezetés nélküli korszakát biztos politikai vezetésnek kell felváltania, amely az alkotmány formális rendelkezéseinek határozott tartalmat ad, a fejlődés irányát megjelöli. A világháborúban és az azt követő válságokban meggyengült nemzetek erősebb összetartó erőkre vágytak, mint amilyeneknek a laza, széteső pártok bizonyultak, a pártok versenyéből kikerülő bizonytalan irányú kormányzat helyébe pedig olyan vezetést kívántak, amely a tetters alkotó munkát biztosítja. Ezért az új irány megerősíti az államfő hatalmát, a kormányt függetleníti a képviseleti szervektől, mellőzi a parlamentarizmust és pártrendszert és felkarolja a rendi képviselet eszméjét.

Ha a tekintélyi kormányzaton alapuló alkotmányoknak elterjedtségét vizsgáljuk, önkéntelenül is felvetődik az a kérdés, hogy mely okok játszottak közre az új iránynak egyes államokban való győzelme szempontjából. Nem kívánunk az érdekelt államokkal egyenként részletesen foglalkozni, de azok jegyzékének áttekintése után könnyű megállapítani, hogy az új irány elsősorban a hosszabb alkotmányos multtal nem rendelkező,

vagy teljesen új államokban hódított teret; hogy továbbá ezekben az államokban is előmozdította az új irányt a világháború óta állandóan tartó gazdasági válság, valamint a szélsőséges elemekkel szemben való védekezés szüksége. Tehát egyrészt a megfelelő alkotmányos mult hiánya, másrészt pedig az átmeneti rendkívüli veszély játszott közre abban az irányban, hogy az új tanok meg tudták ragadni a közvélemény tekintélyes részét és reá tudták bírni a parlamentarizmusból bizonyos mértékig kiábrándult nemzetet az új rendszerrel való kísérletezésre.

Az új rendszernek a térhódítása még a körülmények összecsátása ellenére sem ment mindenütt símán. Az új alkotmányok keletkezésében az oktrojálásnak, a felülről való kényszerítésnek több-kevesebb szerepe volt. Az alkotmányok tehát nem a természetes fejlődés rendjén álltak elő és nem a nemzeti közmegegyezédsébről fakadtak; a nemzeti közvélemény azonban bizonyos megértéssel, sőt sokszor helyesléssel fogadta azokat. A nemzeti jogok korlátozása és a diktatúra irányába való haladás általában nem váltott ki nagyobb ellenállást, ami a mai nemzedék kiábrándulásának, a mai korszak válságos természetének és a nemzeti erők fokozására való törekvésnek a következménye.

Azt is kétségtelenül meg lehet állapítani, hogy bár az alkotmányválságot előidézé bajok majdnem minden államban megvoltak, de az államok ezekre a jelenségekre nem egyformán reagáltak; vannak nevezetesen olyan államok is, amelyek régi alkotmányukhoz, a parlamentáris rendszerhez ragaszkodnak. Ebbe az államcsoportba tartoznak: Anglia, Svájc, Svéd- és Finnország, Bulgária, az Unió és más amerikai államok, Japán, stb.; számos államot bizonyára csak a háborús események akadályoztak meg ez irány követésében.

Európa államait ma általában két csoportba szokás osztályozni: a demokratikus és a totális berendezésűekre; ez az osztályozás egyenesen közjogi természetűnek látszik, de megállapít

hatjuk annak félrevezető voltát. A „proletárdiktatúra” hazáját: Szovjet-Oroszországot az említett osztályozás a demokratikus berendezésű államok között említi, ami csak a helyzet teljes félreértéséből származhatik. De különben is az államok csatlakozása az egyik vagy másik hatalmi csoporthoz, ma divatos megjelöléssel élve: az egyik vagy másik tengelyhez a dolog természete szerint kizárólag külpolitikai megfontolások alapján: az állam nemzetközi érdekeinek jobb biztosítása szempontjából történik és nem az alkotmány válfajai szerint.

A magyar államot szoros érdekközösség és barátság fűzi Európa két nagy államához, amelyek totális berendezésűek; ez a kapcsolat azonban nem lehet befolyással államunk belső berendezésére. Mikor tehát a következőkben alkotmányunk helyzetét az ú. n. totális és demokratikus irányzatok érvényesülése szempontjából vizsgáljuk, ezt minden külpolitikai szempont mellőzésével és barátaink iránt érzett teljes megbecsüléssel és köteles őszinteséggel tesszük. A magyar alkotmány eredetiségénél fogva mindig különleges helyet foglalt el az alkotmányok rendszerében, sok tekintetben önálló típust képviselt; alkotmányunknak ezt a különleges jellegét és ezzel önállóságunkat a jövőben is meg kívánjuk őrizni. Ez az önállóság és eredetiség ma is nyilvánul egyrészt az ősi alkotmányosság fenntartásában, másrészt a liberális-demokrata irány túlzásainak elvetésében és alkotmányunk korszerű módosításaiban.

A magyar nemzet mindig az alkotmányosság népe volt, páratlan alkotmányos fejlődése a kontinens államai közül mindig kiemelte. Más nemzetek történetében az abszolutizmus rendszerint több-kevesebb szerepet játszott és sokszor nem dicstelen korszakoknak volt kerete; bennünket egész nemzeti multunk az abszolutizmus elleni küzdelemre kötelez. A magyar gondolkodástól a diktatúra mindig idegen volt, s a nemzet hivatott vezérei mindig az alkotmányosság védelmében szereztek babéro-

kat; a Rákócziak, Kossuthok, Deákok nemzete ehhez a hagyományhoz nem lehet hűtlen.

A magyar lélek kritikai berendezésétől, a mi egész nemzeti gondolkodásunktól idegen az a rendszer, amely a tekintélyi kormányzat folyományaként sok helyen az önálló gondolkozást megsemmisíteni és a politikai bírálatot a közélet területéről kiszorítani igyekszik. Az önkormányzat tesz nagykorúvá — mondotta Kossuth Lajos, s mi ezt a nagykorúságot rengeteg küzdelemmel egy évezred viharai és alkotmányos harcai között érdemeltük ki. Ezt a nagykorúságot és fölényt Közép-Európában ezután is meg kell őrizni. A magyar nemzetnek az ő szabad berendezései adták meg az erőt arra, hogy a vezető szerepet a Kárpátok-völgyében fenn tudta tartani; ez a rendszer tette lehetővé, hogy nem magyar anyanyelvű polgártársaink jól érezték magukat az államban és a magyar géniusz át tudott világítani a mesterséges határokon.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagynunk, hogy az új közjogi irány rendszere még kiforratlan. A törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalomra való átvitele által az államot egy kezdetlegesebb és tökéletlenebb berendezés korába viszi vissza. A rendiség hangoztatásával tulajdonképp önmagával jut ellentétbe, mert a rendiség az államot épűgy, mint a népképviselőt, alólról építi fel, holott a tekintélyi kormányzat a felülről szervezés rendszere. Az egypártrendszer figyelmen kívül hagyja az emberek között öröktől fogva fennálló és soha meg nem szüntethető különbségeket világfelfogás, vallásos meggyőződés, anyanyelv, kultúra, egyéni hajlamok tekintetében. A pártnak, illetőleg mozgalomnak (*Bewegung*) az államszervezetbe való beépítése a kommunizmus bizalmi rendszerét kelti életre, megszünteti a közigazgatás pártatlanságának nagy erkölcsi értékét és az államot egy párt sorsához kötve a mulandóság veszélyének teszi ki. A merev központosítás az embereket önállótlanúságra

neveli, bennük a közügyek iránti közömbösséget erősíti vagy elégedetlenséget fejleszt; a szabadság az emberi élet olyan értéke, amely nélkül sorvad a társadalom, gyengül az állam. A kormányzat tekintélyét és ható erejét az alkotmányosság végeredményben soha nem csökkenti, hanem ellenkezőleg erősíti, mert befelé és kifelé minden kétséget eloszlat a kormányzat jogsultsága tekintetében. A diktatúra tartós rendszer nem is lehet, mert fenntartása egyesektől függ, megszüntetése pedig mindig az államélet nagy megrázkódását, esetleg összeomlását jelenti.

Az új irány körvonalait különben talán mi láttuk meg először, amikor a kommunizmus bukása után az egész magyarság a keresztény nemzeti gondolat jegyében szervezkedett; nacionalizmus és kereszténység ennek az új, de mégis régi programnak ma is két alappillére. Ezek olyan államfenntartó erők, amelyek aláaknázása az állam létét fenyegeti alapjaiban.

Ha alkotmányunk fejlődését az 1920. év óta figyelemmel kísérjük, meg lehet állapítani, hogy azóta nálunk fokozatosan olyan alkotmányos reformok valósultak meg, amelyeknek értékét az ősi alkotmányossághoz való visszatérés szempontjából nem is lehet eléggé méltányolni. Törvénybe iktattuk a királyi államforma fenntartását, visszaállítottuk a kétkamarás országgyűlést, jelentékenyen korlátoztuk a választójogot, megszerveztük rendi alapon a felsőházat, felélesztettük a törvényhatóságok követválasztási jogát, megerősítettük a kormányzó hatáskörét, kiterjesztettük a kormány rendkívüli jogkörét; csupa olyan reformok, amelyek konzervatív nemzeti irányba terelték a fejlődést és a tekintély elvét is érvényesítették. Nekünk nem kellettek idegen jelszavak, hanem azok hatását megelőzve, a mi különleges viszonyainknak megfelelően jártunk el.

A magyarság nem követheti feltétel nélkül más népeknek olyan szellemi mozgalmait, amelyek az illető nemzet történetéből, külön jelleméből táplálkoznak és így teljesen nemzetiek

(fasizmus, hitlerizmus); sőt ép e szellemi mozgalmak példája irányítólág mutatja, hogy nekünk is magunknak kell kidolgoznunk a magyar programot. A különleges faji adottság és földrajzi helyzet talán még jobban önmagára utalja a magyart, mint más nemzeteket. És az ezeréves magyar történelem, páratlanul álló alkotmányunk, a magyar szellemi kultúra annyi más hatalmas alkotása igazolja, hogy nekünk is vannak külön erőforrásaink, amelyekből meríthetünk. Egy nemzetnél sem vagyunk alábbvalók, csak váltsuk ki ebből a magyar nemzeti lélekből azokat az erőket, amelyek ezer éven át fenntartották, a pusztulásból mindig feltámasztották, a szétdarabolásból mindig újra egészszé forrasztották hazánkat.

A magyar program nem jelenthet idegen kényszerruhát magyar testre és lélekre, nem kötheti béklyóba a magyar jövőn dolgozó lelkek szabad szárnyalását, nem homályosíthatja el a magyar élet színgazdagságát, nem jelenthet szakítást évszázados szabad intézményeinkkel.

Vigyáznunk kell, hogy alkotmányos értékeinket könnyelműen ne pazaroljuk. A magyar alkotmány a maga alkotmányos berendezéseivel nemzetünknek olyan hatalmas erkölcsi értéke, amelyet komoly szükség nélkül nem szabad feláldoznunk. Nekünk az ősi alkotmány mindig erőforrás, az ahhoz való visszatérés mindig megújulás. A jogfolytonosság az a szilárd alap, amelyen nemzetünk megerősödése és hivatása egyedül van biztosítva.

A magyar alkotmány tiszteletében nem szabad közöttünk különbségnek lennie. Hisz ez az alkotmány köt össze mult és jövő nemzedékeket; ez köt össze minden magyart a határokon innen és túl; ez köti össze a szentkorona népeit ezeréves államegységbe. Olyan időket élünk, amikor az alkotmányosság tisztelete nagyon sok országban megingott, a jog eszméje elhomályosult és a szabadságban való hit elveszett; azonban az a nemzet, amely az alkotmányos szabadság zászlaját annyi ideig fennen

lobogtatá, amely annyi szabadsághőst adott, nem lehet hűtlen szent hagyományaihoz. Lehetnek-e a mai reformelgondolások meggyőzőbbek, mint őseink egyöntetű hite századokon át; lehet-e magyarabb a mai nemzedék, mint minden elődje együttvéve? Nem, a magyarság jövője csak az alkotmányosság útján építhető, mert hűség az alkotmányhoz nálunk annyi, mint magyarnak lenni.

JEGYZETEK

„A mi alkotmányunk” egyes fejezetei gyakran csak összefoglalását, kivonatát teszik az illető fejezet tárgyköréből írott külön tanulmányoknak; ilyenkor a források megjelölését mellőzöm és csak az illető tanulmányokra utalok, amelyekben a kérdés részletesebben ki van fejtve és a források is felsorolva. Az újonnan készült szövegrészek forrásairól az alábbi jegyzetek adnak tájékoztatást.

Az 1. fejezet anyaga tekintetében utalok Teleki Pál gróf: Európáról és Magyarországról c. könyvére (Bpest, 1934). A Kárpátok völgye kifejezést a különben elterjedtebb Dunavölgy, vagy Dunamedence (Donauraum) helyett szabatosabb volta miatt szándékosan használok. A földrajzi tényezők fontosságát az állam szempontjából a geopolitika, illetőleg politikai földrajz modern tudománya állapította meg; nálunk e tudománynak Teleki volt megalapítója és legkiválóbb művelője. A földrajzi tényezők jelentőségét az állam határai és közigazgatási beosztása szempontjából jellemzi többek között Kádár László: A magyar nép tájszemlélete és Magyarország tájnevei (Bpest, 1941) c. munkája. A területi egység lélektani voltára felhasználtam Babits Mihálynak a Szekfű-féle „Mi a magyar?” c. kötetben közzétett tanulmányát (különösen a 70. lapon). A Kárpátok völgye népeinek egymáshoz hasonulására jellemző adatokat közölnek Tamás Lajosnak és Kászonyi Ferencnek a Magyar Szemle 1939. és 1940. évfolyamaiban megjelent tanulmányai, továbbá Ottlik László cikke ugyane szemle 1928. évfolyamában. Ugyanitt láttak napvilágot Gratz Gusztáv cikkei a Közép-Európa balkanizálásáról, az 1937. évi folyamában Pongrácz Kálmán tanulmánya a dunai államok gazdasági kapcsolatairól. Kászonyi Ferenc a Kárpátmedence népeinek egyező jellegét bizonyítja újabban a Kárpátmedence 1943 februári számában is. Apponyi Albert gróf nyilatkozata a kulturák harcáról 1896 június 2-i beszédéből való; ugyanő mesteri megkülönböztetését adja a nyugat és kelet eszmévilágának a Budapesti Szemle 1915. évi folyamában. Hogy a magyarság csak primus inter pares akar lenni, azt Csáky István gróf külügyminiszter 1940 nov. 13-i beszéde emelte ki. V. ö. „A Duna-völgye és a magyarság” c. tanulmányomat (Kisebbségvédelem, 1940.).

2. fejezet. A nemzetfogalommal bővebben foglalkozom „Politikai nemzet, népi nemzet” c. tanulmányomban (az Országos Nemzeti Klub kiadványai, 31. sz. Bpest, 1939. Egyetemi Nyomda); ugyanott ismertetem a magyar nemzetfogalom és nemzetiségi politikánk fejlődését, valamint a kiválóbb államférfiaink és bölcselőink álláspontját. A nemzetfogalomnak már új irányú meghatározását adtam 1927-ben (Közjogi alapismeretek, 1. kiadás 8. lap) és 1930-ban (Kisebbségi kérdés, 11. lap). Állásfoglalásom következményeképp az 1940-ben tartott szakértekezleten sürgettem az anyanyelv mellett a nemzetiség számbavételét is; az új népszámlási kérdőívek a vonatkozó kérdést fel is vették. Arra nézve, hogy a trianoni szerződés kisebbségi jogszabályai elmaradnak az 1868. évi törvény mögött, lásd „Kisebbségi jogok” c. cikkemet a Magyar Jogélet 1922 áprilisi számában. Mikor a románok az erőszakos fajkutatás útjára tévedtek, 1934-ben Reményik, Petőfire hivatkozással szép versben mutat reá arra, hogy a faj és vér nem számít, hanem minden a lélek.

3. és 4. fejezet. Kossuth Lajos szavai Herman Ottóhoz 1877-ben intézett leveléből valók; 1. Halasy-Nagy József: Magyar önismeret, 158. lap. Apponyi szavai 1909 május 13-i doktoravató beszédéből vannak idézve. A magyar jellem rövid rajzát adtam már 1927-ben a Magyar Kultúra c. folyóirat „Liberalizmus és konzervativizmus” c. cikkében. A magyar jellemvonások és az alkotmányfejlődéssel való összefüggés megállapítása természetesen csak kísérlet, amely a további kutatásokra hivatott ösztökélni. A jellemvonásokra vonatkozó egyes adatok forráshelyeit említem „Magyar jellem és magyar alkotmány” c. tanulmányomban (Az Országos Nemzeti Klub kiadványai, 48. sz., Bpest, 1941. Egyetemi Nyomda). A jellemvonásokra előadottakat megerősítik következő írónk: Hóman Bálint (Magyar történet), Babits Mihály és Székfi Gyula (Mi a magyar?), Trócsányi György (Társadalomtudomány XX. évf. két tanulmány), Prohászka Lajos (Vándor és a bujdosó), Dékány István (A magyarság lelki arca). Az utolsó mondat Bónis Györgv. „Magyar törvény — magyar lélek” c. cikkének gondolatmenetét használja fel (Hitel 1942 október).

5. fejezet. Hogy az élet törvénye kívánja a jogfolytonosságot, azt főleg Apponyi hangoztatta; e tekintetben a „Hét előadás a magyar alkotmány fejlődéséről” (1923) és a Pesti Szent Imre Kollégiumi Körben 1924-ben tartott előadás rendkívül tanulságos. Az utolsó bekezdés az utóbbi előadás gondolatmenetét foglalja össze. Wesselényi Miklós felfogása: Balítéletekről 165—167. ll. (Jelenkor, VII. évf. 370—371. ll.).

6. fejezet. Az alaptörvények kérdésében támadt vitával bővebben foglalkozom az „Alaptörvények a magyar alkotmányban” c. cikkemben (Magyar Jogi Szemle, 1927. évf. 313—318. ll.). Az 1839. évi családi statutum szövegét újabban közzétette Eckhart Ferenc. A házszabályok minősítésére 1. Buza: A képviselőház házszabályai, 1916. A békeszerződés jogforrasi minőségéről írtam a Magyar Jogi Szemle 1921. évfolyamában, az ú. n. néptörvények érvényéről a Magyar Jogélet 1920. évi folyamában. A nemzetközi szerződések tekintetében utalok még a 12. és 31. fejezetekre.

A 7. fejezetnél főleg a következő tanulmányokat használtam: *Hóman* Bálint (Magyar történet, I. kötet), *Balogh* József: Szent István politikai testamentuma (Minerva IX—X.), *Bónis* György: Szent István törvényének önállósága (Bpest, 1939), gr. *Apponyi* Albert: Szent István király intelmei Szent Imre herceghez (Budapesti Szemle, 1930. június), *Mályusz* Elemér: A karizmatikus királyság (Társadalomtudomány, 1934), *Deér* József: A szentistváni alkotmány (Magyar Szemle, 1938 április), Magyar legendárium (Egyet. nyomda). Szent István törvényeinek, Intelmeinek, okleveleinek és legendáinak méltatását mellőztem; erre lásd a Magyar Jogászegyleti Értekezések és Egyéb Tanulmányok között 1938-ban megjelent értekezésemet (33—48. ll.). Hogy a magyar állam „már születése órájában egyenrangú tagja volt az európai államok közösségének”, azt az ellenkező német beállítással szemben legújabbban meggyőzően mutatta ki *Deér* József: „A magyar királyság megalakulása” c. tanulmányában (1942).

A 8. fejezetben *Apponyi* Albert felfogását „Hét előadás a magyar alkotmány fejlődéséről” c. műve alapján ismertetem. Alkotmánytörténetünk új alapokra fektetését *Eckhart* Ferenc sürgette „A magyar történetírás új útjai” c. kötetben; e kérdésre álláspontomat részletesebben kifejtettem a Jogállam 1931. évfolyamában (233—238. ll.). *Deér* József szavai a „Pogány magyarság, keresztény magyarság” c. kötetből (1938) valók, *Szekfü* Gyulát egy újságcikke alapján idézem (Magyar Nemzet, 1941 márc. 30.). Hivatkozom továbbá *Hóman* Bálint, *Balogh* József, *Bónis* György már említett és alkotmányfejlődésünk önállóságát elismerő tanulmányaira. Ha közmeggyőződésé lenne, hogy jelenlegi alkotmányunk nem különleges magyar jellegű, hanem ép oly importáru, mint a legtöbb kontinentális alkotmány, akkor a hozzá ragaszkodás erkölcsi ereje elvész s maguktól tárnak fel a kapuk új importeszmék elé.

A 9. fejezetben a szentkorona-tan történeti kialakulását elsősorban *Eckhart* Ferenc nagyértékű monografiája (A szentkorona-eszme története, 1941) alapján ismertetem. De figyelembe vettem *Hóman* Bálintnak (Szent István, 1938) és *Szekfü* Gyulának (Magyar Nemzet 1941 márc. 30.) felfogását is. A szentkorona-tan közjogi jelentőségének felismerésében és a mai viszonyokra alkalmazásában különös érdeme van *Concha* Győzőnek, *Timon* Ákosnak és *Kmety* Károlynak. *Apponyi* a „Hét előadás a magyar alkotmány fejlődéséről” c. előadások és a IV. Károlyról való emlékbeszéd alapján idézem. *Prohászka* Lajos idézett műve: „A vándor és a bujdosó” (160. stb. lapok). V. ö. e könyv szerzőjétől: A szentkorona-eszme története (Katolikus Szemle, 1941).

A 10. fejezet megírására főleg *Kemenczy* Gábor: „Vissza az ősi alkotmányhoz” c. műve (1936) adott okot, hasonló érvelés van több írónál, pl. *Magyary* Zoltán: Magyar közigazgatás (201. l.). A kérdést helyesen tárgyalja *Bölny* József: „Történeti alkotmányunk és a 48-as törvények” címmel a Magyar Közigazgatás 1941. évfolyamában. A 48-as törvényhozás történetével foglalkozik *Sándorfy* Kamill: „Törvényhozá-sunk hőskora” c. művében (1935). V. ö. még *Ferenczi*: Deák élete (II. kötet, 46. lap), *Kenedi* Géza: A magyar sajtójog (44. lap), *Apponyi*: Beszédék (II. kötet 555—557. ll.). *Schwarcz* Gyula már 1889-ben

mutatott reá a miniszteri felelősség korai kezdeteire: „A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon” c. tanulmányában.

A 11. fejezet anyagára lásd bővebben „Mai közjogi berendezéseink” c. munkámat (1. kiadás 1923., 2. kiadás 1926), továbbá „Nemzetgyűlés” és „Új nemzetgyűlés” c. cikkeimet a Magyar Jogi Szemle 1920. és 1922. évfolyamában, végre a következő németnyelvű tanulmányokat: „Die heutige staatsrechtliche Einrichtungen Ungarns” (Ungarische Jahrbücher, 1924) és „Das staatsrechtliche Provisorium Ungarns” (Ostrecht, 1926.). A jogfolytonosság helyreállta tekintetében Tasnádi-Nagy Andrással folytatott vita a Jogállam 1926. évfolyamában.

12. fejezet. Magyarország függetlenségének kérdésével foglalkoztam a Magyar Kultúra 1921. évfolyamában. Az Ausztriával való kapcsolatra lásd részletesebben „A delegáció pénzügyi hatásköre” (Joghallgatók Tudományos Egyesülete Almanachja 1906/7), valamint az „Igényünk az osztrák-magyar közös vagyoni” (Közgazdasági és technológiai közlemények, 1926.) c. tanulmányt; a nemzetközi jogalanyiság kérdésére a Külügyi Szemle 1930. évfolyamában megjelent értekezést (151—156. ll.), továbbá „A nemzetközi szerződések” c. cikket a Magyar Jogélet 1921 márc. 1. számában. V. ö. Polner Ödön: Közös külügy (Magyar Jogi lexikon), Praznovszky Iván (Közigazgatásunk nemzetközi kapcsolatai, 18—19. ll.), Ivan Zolger: Der staatsrechtliche Ausgleich zwischen Österreich und Ungarn (1911).

A 13. fejezet anyagához adalékot szolgáltatnak: A horvát lobogó joga (Ügyvédjelöltek Lapja, 1911); Die Abgrenzungsausschüsse (Pester Lloyd, 1921. jan. 15.). Nagyon jellemző Deér József tanulmánya a Hitel 1943 márciusi számában.

A 14. fejezetben az 1879:L. tc. rendelkezéseit egész röviden foglaltam össze; a részletekre lásd kommentáromat a „Das Recht der Staatsangehörigkeit der europäischen und der aussereuropäischen Staaten” c. mű 187—218. lapjain. V. ö. még a következő cikkeimet: „Békeszerződés és állampolgárság” (Békejog és békegazdaság 1921 és 1922), „Ungarisches Staatsangehörigkeitsgesetz” (Zeitschrift für Osteucht 1930), „Die ungarische Staatsbürgerschaft” (Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht 1936).

15. fejezet. A Quadragesimo Anno jelentőségére l. Varga László: Új társadalmi rend felé (1933); hogy e körlevél nem kívánta a rendiséget az egész államberendezés politikai alapjává tenni, lásd Merkl: Der Staatsrechtliche Gehalt der Enzyklika „Quadragesimo Anno” (Zeitschrift für öffentliches Recht, 1934. Bd. XIV. 288—239. ll.). Nálunk Hites Imre: Rendi állam és katolikus társadalomszemlélet (Magyar Szemle, 1941. október). A körlevél hatását az osztrák alkotmányra megerősíti Ender: Die neue österreichische Verfassung (1934), V. ö. szerzőtől: „The modern corporative system and the hungarian Constitution” (The Hungarian Quarterly, 1936.).

16. fejezet. A kisebbségi kérdéssel részletesen foglalkoztam az 1930-ban „Kisebbségi kérdés” címmel kiadott füzetben (57 lap, Külügyi Társaság kiadása). L. még szerzőtől: „A nemzeti kisebbségek védelme (Jogállam, 1920), „A nemzeti kisebbségek kérdése” (Magyar Kultúra,

1922), „Dunavölgye és a magyarság” (Kisebbségvédelem 1940), „A nemzetiségek számbavétele” (1940), „Apponyi és a nemzetiségi kérdés” (Kisebbségvédelem, 1943). A trianoni szerződés kisebbségi rendelkezéseire lásd „Kisebbségi jogok” (Magyar Jogélet, 1922), az elszakított magyarság helyzetére „A magyarság védelme a cseh-szlovák államban” (Jogtudományi Közlöny, 1921) és „Az elszakított magyarság gazdasági védelme” (Békejog és békegazdaság, 1922). c. tanulmányaimat. A zsidók jogi helyzetére a következő fejezet tér ki.

A 17. fejezetben a magyar állam és alkotmány keresztény megalapozására 1. főleg Deér József „Pogány magyarság, keresztény magyarság” c. művét. A katolikus egyház országgyűlési képviselőjére 1. három tanulmányomat a Magyar Kultúra IX., a Katolikus Almanach I. és a Katolikus Szemle 46. évfolyamában. Az izraeliták jogi helyzetére felhasználtam Tomcsányi Móric fejtegetéseit (Magyarország közigazgatása, 3. kiadás 196. lap.), valamint Timon Ákos adatait (Magyar alkotmány és jogtörténet, 2. kiadás 270—274. ll.).

A 18. fejezetben Concha Győzött főműve, a Politika alapján idézem (I. kötet, 2. kiadás 44—45. és 200. lapok). A demokráciáról a magyar irodalomban Concha Győző mellett főleg Bekács Gyula és Schwarcz Gyula munkáit kell említeni; a külföldi irodalomból ismertebbek Bryce, Kelsen, Tocqueville, Guizot, Cherbuliez, stb. munkái. A krónikákra mondottak állanak különösen Kézai Simon művére. Az aranybullára lásd Ferdinándy Geza tanulmányát (Az aranybulla, 1899). Deér Józsefet a „Pogány magyarság, keresztény magyarság” c. mű (1938) alapján idézem. Kölcsey szavait idézi Kornis Gyula „A magyar politika hősei” c. művében (1940), Széchenyi gondolatmenete a Hunniából való, a Deák-tól idézett utolsó sorok az elnyomás idejében Falk Miksához intézett levélből valók.

19. fejezet. A sajtószabadságra 1. bővebben „Sajtószabadság és sajtócenzúra” címen a „Magyar Sajtó” 1941. és 1942. évfolyamában folytatásokban megjelent tanulmányomat; ugyanott foglalkozom a sajtókorlátozás egyéb eszközeivel és ugyanott vannak az irodalmi források is megjelölve.

20. fejezet. Az 1848:III. tc. 19. §-a „az ország közügyei felett... tartandó értekezés végett” „álladalmi tanácsot” tervezett felállítani; Eötvös József „A XIX. század uralkodó eszméi”-ben ítélőszékeket tart szükségesnek az államhatalom és az állam részei között felmerülő viták eldöntésére; Szivák Imre 1906-ban megjelent munkájában (Az alkotmányi biztosítékokról) állambíráskodást javasol szervezni, amely ítél volna a hatásköri összeütközések esetében, a képviselőválasztások érvénye felett, az önkormányzati testületek és állampolgárok jogait ért sérelmek ügyében, köztisztviselők szolgálati és fegyelmi ügyeiben, az egyleti, gyülekezési és sajtójog körében felmerült panaszokra nézve, stb. A szövegben említett kúriai elnök Juhász Andor, akinek ily tárgyú beszédei az Országos Bírói és Ügyészi Egyesület kiadásában 1935-ben jelentek meg. Eötvös Józsefet „A XIX. század uralkodó eszméi” alapján idézem (II. kötet, 517. lap). L. még szerzőtől: Az alsófokú közigazgatási bíráskodás

(Városi Szemle, 1916 és Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1928), Jogállam (Jogállam 1929.).

21. fejezet. A nemzeti királyság feltételeivel foglalkoztam a Jogállam 1921. évfolyamában „Nemzeti királyság” címmel közzétett tanulmányomban, a trónfosztó törvényről ugyanott az 1926. évfolyamban írtam. A Habsburg-ház tagjainak jelenlegi jogi helyzetére jellemző a Kúria 6521/1924. B. I. sz. ítélete. L. még „A Habsburgok családi vagyona” c. cikket (Magyar Jogi Szemle, 1925) és az „Udvartartás és udvari vagyon” c. tanulmányt (Államnyomda, 1928.).

22. fejezet. Az országgyűlés elnapolási és feloszlási jogára lásd részletesebben az Ügyvédek Lapja 1921 febr. 15. számában közölt tanulmányomat; ugyanott a külföldi anyag is ismertetve van. A feloszlási jog gyakorlásának lehetőségére helyeslem Molnár Kálmán álláspontját (Magyar Közjog, 1929. 413. lap). Conchát Politika c. műve alapján idézem (I. kötet, 561. lap). A törvényszentesítési joggal foglalkoztam „A király törvényszentesítési joga” c. tanulmányomban (Katolikus Szemle, 1921), a felmentés-adási jogkörrel „Az államfő felmentésadási jogköre” c. cikkben (Magyar Jogi Szemle, 1928.).

23. fejezet. A nádori intézmény felújításával bővebben foglalkoztam a Jogállam 1921. évfolyamában (281—291. lapok); ugyanott idézve van a vonatkozó irodalom. Természetesen egyáltalán nem helyeselhetjük az 1942-II. tc. javaslatának tárgyalása alkalmával Imrédy Béla képviselőházi felszólalásában és az általa előterjesztett határozati javaslatban kifejezésre jutott azt az álláspontot, hogy a nádori intézmény „az állami főhatalmak gyakorlási módjának kifejeződésével, különösen a nemzeti szuverénitásunk teljének visszanyerésével létértelmét elvesztette”.

24. fejezet. A kormányzói intézmény visszatérő voltára különösen Gábor Gyula mutatott rá „A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban” c. művében. A kormányzó és a kormányzóhelyettes jogállásával és hatáskörével részletesebben foglalkozom következő tanulmányaimban „Ideiglenes államfő” (Jogállam 1920), „A kormányzói méltóság a magyar alkotmányjogban” (Magyar Jogászegyleti értekezések, 1933), „A kormányzói intézmény” (Magyar Szemle, 1937), L'institution hongroise de la régence et son développement” (Nouvelle Revue de Hongrie, 1937) „Kormányzóhelyettes” (Magyar Szemle, 1942).

A 25. fejezet összevonása „A parlamentarizmus sorsa” c. tanulmányomnak (Orsz. Nemzeti Klub kiadványa, 1942); a források is ott vannak idézve.

26. fejezet. Egy néhány éve megjelent népszerű német összeállítás (Dr. Hans Kern: Wie wird regiert, Leipzig) szerint Európa következő államaiban van egykamarás törvényhozó testület: Albánia, Ausztria, Bulgária, Danzig, Észtország, Finnország, Lettország, Lichtenstein, Litvánia, Luxemburg, Monaco, Németország, Portugália, San Marino és Spanyolország. Az érdekképviselési és közvetett választási rendszerrel bővebben foglalkozom „A népképviselés védelmében” és a „Közvetett választás” c. tanulmányaimban (Magyar Szemle, 1939. XXXVII. 161—167. ll. és 1941. XL. 113—118. ll), a titkos választással „A képviselő-

választás titkosságának veszélyei” c. cikkben (Magyar Jogi Szemle, 1935).

27. és 28. fejezet. A választójog és választási bíráskodás kérdéseire bővebb felvilágosítást adhatnak a következő tanulmányaim: Előszó az új választójogi törvény Franklin-kiadásához (1925), „Le droit électoral hongrois” (Nouvelle Revue de Hongrie, 1934), „Választójogi reform” (Magyar Szemle, 1935), „Választási bíráskodás” (Magyar Jogi Szemle 1925).

29. fejezet. A nemesség szétválásával a 15., az egyházak felsőházi képviselőivel a 17., a kéttáblás rendszerrel a 26. fejezetben foglalkozom bővebben. Concha Győző szavai Politika c. művéből valók (I. kötet, 2. kiadás 466—467. ll.). Magam a felsőház szervezési kérdésével főleg a következő tanulmányokban foglalkoztam: A főrendiház reformja (Katolikus Szemle, 1922). A főrendiház reformja és a katolikus egyház (Magyar Kultúra, 1922.). A felsőház felállítása (Magyar Kultúra, 1925), Az országgyűlés felsőháza (Franklin-kiadás 1926), Az országgyűlés felsőháza (Közgazdasági és technológiai közlemények, 1926), La Chambre Haute de parlement hongrois (Nouvelle Revue de Hongrie, 1938.). A felsőházi jogkörére lásd még a következő három tanulmányt: Az országgyűlés két háza ellentéteinek kiegyenlítése (Franklin, 1933), Észrevételek a felsőház jogköre kérdésében tartott vitához (Magyar Jogászegyleti Értekezések 1936), A felsőház jogköre (Magyar Szemle 1937).

30. fejezet. Lásd „A mentelmi jog határai” c. cikkemet a Magyar Jogi Szemle 1924. évfolyamában, valamint „A parlamenti hírszolgálat szabadsága” és „Az országgyűlés tagjainak sajtójogi felelőssége” c. cikkeket „A Sajtó” c. lap 1928. és 1932. évi folyamában. A házak fegyelmi jogára I. a következő fejezetet. Az összeférhetetlenség kérdésével részletesen foglalkozik s minden irodalmi utalást is megad „Országgyűlési összeférhetetlenség” c. monografiám (Magyar Jogászegylet Könyvtára, 1938, 344 lap).

31. fejezet. A költségvetési joggal a magyar irodalomban önállóan foglalkoztak: Várnai: A budgetjog és gyakorlása 1898; Tóth Lajos: A budgetjogról 1904; Kiss Géza: A parlamenti költségvetési jog termétszete és határai, 1905; Egyed István: A delegáció pénzügyi hatásköre, 1907; Tomcsányi Vilmos Pál: A parlamentek költségvetési joga, 1908; Tihanyi Lajos: A magyar állam költségvetési joga és a delegációk, 1914; Magyary Zoltán: A magyar állam költségvetési joga, 1923; Egyed István: Költségvetési jog (Közgazdasági Enciklopédia, 1930).

32. fejezet. A miniszteri felelősség előzményeire részletesebben rámutattam az 1848. évi alkotmányreformot tárgyaló 10. fejezetben.

33. fejezet. Az első világháború előtti rendeleti jognak alapos és kimerítő képét adja Molnár Kálmán: Kormányrendeletek c. munkája (Eger, 1912). A kivételes hatalom kérdésével az első világháború idején és után foglalkoztak Polner Ödön: A háború okából tett kivételes intézkedések (Jogállam, 1914) és A háború esetére szóló kivételes hatalom alkotmányjogi jelentősége (Jogállam, 1917); Egyed István: A háborús

jog kialakulása (Jogállam, 1916) és A magyar háborús jog évkönyve (42—54. ll.); Nizsalouszky Endre: A kivételes rendeletek (Magyar Jogi Szemle, 1925.). A szükségrendeleti jog a háború után megjelent közjogi művekben: Egyed: Mai közjogi berendezéseink (2. kiad. 1926. 20—25. ll.); Faluhelyi: Magyarország közjoga (I. kötet, 1926. 24—25. ll.). Kmety: Magyar közjog (3. kiadás, 1929. 674—686. ll.), Tomcsányi: Magyarország közjoga (2. kiadás, 1932 72—81. ll.). V. ö. még szerzőtől: A minisztérium kivételes rendeletalkotó hatalma (Közigazgatási Évkönyv, 1934), L'équilibre du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif en Hongrie (Nouvelle Revue de Hongrie, 1937).

34. fejezet. Az önkormányzat kérdésével és a vármegye ismertetésével részletesen foglalkozik „Vármegyei önkormányzat” c. munkám (Eggenberger, 1929. 468 lap); ugyanott bőséges irodalmi utalások.

A 35. fejezet tárgykörében három nagyobb tanulmányt tettem közzé: A magyar hadügy a vezérek korában (Magyar Katonai Közlöny, 1910), Az új honvédelmi törvény közjogi jelentősége (Magyar Katonai Szemle, 1940), Az új honvédelmi törvény (Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1940).

A 36. fejezet tárgyköréből valók a következő régebbi tanulmányaim: A német nemzeti szocializmus (Külügyi Szemle, 1934), Reformra szoruló a magyar alkotmány? (Katolikus Szemle, 1935), Új irány a modern alkotmányokban (Magyar Közigazgatás Könyvtára, 1935), Az új államrendszerek és a magyar alkotmány (Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1935), Alkotmányjogi reformok (Magyar Jogi Szemle, 1937), Hűség az alkotmányhoz (Az Ország Útja, 1938.), Totális közjog és a magyar alkotmány (Magyar Szemle 1939).

TARTALOM

	Lapszám
ELŐSZÓ	5
<i>I. Rész.</i>	
1. A magyar föld	9
2. A magyar nemzet	16
3. A magyarság politikai jelleme	24
4. Magyar állam és magyar alkotmány	31
5. A magyar alkotmány történeti alkotmány. Jogfolytonosság	41
6. A magyar alkotmány forrásai	52
7. Szent István államalkotása	60
8. A magyar alkotmány fejlődése	72
9. A szentkorona-tan	82
10. Az 1848. évi törvények	89
11. A mai közjogi helyzet	96
12. Állami függetlenség és nemzetközi jogalanyiság. Az Ausztriához való kapcsolat	105
13. Területi épség és egység	116
14. A magyar állampolgárság	124
15. A rendiség a magyar alkotmányban	134
16. Állampolgári jogegyenlőség. Nemzetiségi szabadság	144
17. A magyar állam keresztény jellege. Vallásszabadság	153
18. Szabadság, alkotmányosság	164
19. Sajtószabadság	175
20. A magyar állam jogállam	184
<i>II. Rész.</i>	
21. A magyar állam királyság	196
22. A magyar király hatásköre	207
23. A király helyettesítése. A nádori intézmény	218

	Lapszám
24. A kormányzói intézmény	227
25. Országgyűlési rendszer (parlamentarizmus)	238
26. Az országgyűlés szerkezete; kéttáblás rendszer	250
27. Országgyűlési választójog	256
28. Képviselőválasztási eljárás és bíraskodás	264
29. Az országgyűlés felsőháza	273
30. Mentelmi jog és összeférhetetlenség	284
31. Az országgyűlés hatásköre	299
32. Végrehajtó hatalom. Minisztérium	310
33. A törvényhozó és végrehajtó hatalom egyensúlya	320
34. Önkormányzat. Vármegye	333
35. Honvédelem	343
36. A magyar alkotmány helye az alkotmányok rendszerében	354
Jegyzetek	366

