

MAGYARORSZÁG
ALKOTMÁNYJOGI ÁTALAKULÁSA MODERN ÁLLAMMÁ.

Első közlemény.

Fényes vonásai voltak történelmileg fejlett ősi alkotmányunknak, úgy a Királyhágón innen, kezdve az Arany-bullától (1222.) le egész a mohácsi vészig (1526.), mint Erdélyben a nemzeti fejedelmek alatt, kivált 1630-tól egész 1692-ig.¹ Hisz csak azon törvényeinkre kell utalnunk, a melyek II. András,

¹ Bővebben lásd erre vonatkozólag: «A ministeri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben» (1883). és «A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon III. András óta» (1889.) című akadémiai értekezéseimet. Az európai tudományosság teljességgel nem ismeri a régi Magyarország alkotmánytörténelmének éppen ezen legkimagaslóbb mozzanatait. Legfőlebb a «*Corpus Juris Hungarici*»-ből ismeri II. Ulászló idevonatkozó 1507: V. és VII. törvénycikkét, meg Zsigmondnak és II. Lajosnak rokonvonatkozású törvényeit. Rendi államjogunk nem magyar nyelven írott kézikönyvei közt egyetlen egy sincs, mely ezen nevezetes mozzanatokra kellő súlyt fektetne; Krajnernek «*Die ungarische Staatsverfassung bis zum Jahre 1382*» cím alatt fél emberöltő előtt megjelent epés skiamachiája még kevésbé fordít figyelmet mind e kérdésekre, mint Bartalnak különben valóban értékteljes «*Commentarii*»-ja, gróf Cziráky Antal Mózesnek «*Conspectus*»-a, vagy Virozsilnak latin s német államjogi compendiuma. Másfelől Schuler Libloynak «*Siebenbürgische Rechtsgeschichte*» című három kötetes munkájában az erdélyi alkotmánytörténelemnek idevonatkozó egynemely mozzanata is csak nagyon fölületesen van érintve. Ne csodálkozzunk tehát, ha sem Lord Brougham a maga «*Political Philosophy*»-jában, sem Guizot ismert művében, sem pedig az újabb német,

III. András, Mária királyné,¹ Zsigmond, I. Ulászló, II. Ulászló és II. Lajos, alatt a király tanácsosainak felelőségéről alkottattak, hogy bárkivel is megértessük, mennyire komoly volt már a XIII., XIV., XV. és XVI. században is a magyar alkotmányosság s mennyire otthonos volt már ekkor a politikai szabadság hazánkban. A tanácsosok felelősége Erdélyben is, kivált 1630 óta folyton egyik lényeges pontját képezte a nemzeti fejedelmek «*Conditioi*»-nak, és nemcsak a szólásszabadság örvendett alkotmányos biztosítékoknak, de a vallásszabadság és a választási türelmesség is oly virágzásnak indult, minőnek az egy Hollandiát kivéve, alig van párja a szárazföldön a XVII. század történelmében. Ámde Mohács óta itt minálunk és Apaffi Mihály fejedelem óta az egykori testvérhazában nagyon alászállott alkotmányosságunk valódi értéke. Mostoha évszázadok emésztő szenvedései oly kórtani fejlődés medrébe tereltek nemzetünk államéletét, hogy daczára azon nagymérvű életvidor pezsdületnek, mely időről időre úgy országgyűléseinket, mint megyegyűléseinket áthatja vala, a magyar rendi alkotmányosság most már legfőlebb csak arra lehetett képes, hogy ébrentartsa a hazafias közszellemet, s hogy megmentse egy jobb jövő számára az alkotmányos formákat, de nem egyúttal arra is, hogy a magyar társadalom szükségleteit fedezze s érdekeit az egyre haladó kor igényeihez képest

francia, angol írók nem képesek alkotmánytörténelmünkről oly képet rajzolni, mely egy tájékozott szakembert csak némileg is kielégíthetne. Éppen ezért igyekeztem «*Montesquieu und die Verantwortlichkeit der Ráthe des Monarchen in England, Aragonien, Ungarn, Siebenbürgen und Schweden*» című legújabb művemben (Leipzig, Wilhelm Friedrich 1892) tüzetesebben kidomborítani a magyar alkotmánytörténelem érintett jelentőségteljes mozzanatait, hogy módot nyujtsak a külföld államjogtudósainak és politikusainak azokkal végrevalahára közelebről megismerkedhetni.

¹ A Mária királynő fogságának idején tartott budai gyűlés határozatai egyébként alig emelkedtek törvényerőre.

kielégítse. Nem egy fontosnak ígérkező alkotmányjogi törvény alkottatott ugyan 1526-tól 1848-ig is rendi országgyűléseinken, ez tagadhatatlan. Ámde még a csendesültebb állapotok éveiben is, melyeket nem érintettek ádáz belháborúk, írott malszt a legtöbb; és a mi legsajnosabb, nemcsak Esterházy nádornak volt oka a felől panaszkodni, hogy nincs ez országban senki, a ki a hozott törvényeket végrehajtsa; ¹ méltán panaszkodhatik a magyar alkotmányosság történetírója is egyfelől azon majd merő tájékozatlanság, majd ismét határozottan nemzetellenes erőszakoskodás fölött, a melylyel a hécsi hatalom a korona nevében hazánk alkotmányos jogait oly gyakran megnyirbálni, sőt I. Lipót idejében a szó szoros értelmében elkobozni igyekezett: másfelől azonban nem kevésbé méltán panaszkodhatik azon nem csekély számú ügyetlenség fölött is, melyet 1541 óta a hazánk sorsát intéző magyar kormányférfiak, sőt maguk az országgyűlésileg egybegyűlt Rendek Magyarország alkotmányjogának, közművelődési s anyagi érdekeinek rovására a maguk szűkkeblűségében egyiránt elkövettek.

Valóban nem egy végzetterhes nagy hibát követtek el országgyűléseink a magyar államjog korszerű fejleszthetésének szempontjából. A szenvedély vezette már az 1523-diki országgyűlést, mely az 1523: IV. törvényczikkben elrendeli vala, hogy «az országból a lutheránusok kitiltassanak, és bárhol taláztatnának, nemcsak egyházi, de világi egyének által is szabadon elfogattassanak és megégettessenek» ² — szomorú

¹ L. Salamon Ferencz: Rendi országgyűlések. 1870.

² 1523: IV.: Lutherani etiam omnes de Regno exstirpentur: et ubicunque reperti fuerint, non solum per ecclesiasticos, verum etiam per seculares personas libere capiantur et conburantur. (Hl. e 1523: LIV.)

1526: I.: Universi Domini Praelati, Barones et Regnicolae, in praesenti Diaeta generali, festi Beati Georgii Martyris, in campo Rákos celebrata, unanimi consensu concluserunt, et Regiae Majestati suppli-

emléke a magyar törvényhozásnak, a melyet — szemben az emberszeretet követelményeivel — csakis a hévtelt buzgalom enyhíthet némileg, a melylyel a hazánkat szorongató török ellenében igyekeztek segínyt nyerni az egyház fejétől, a római pápától; nem mentheti azonban semmi körülmény sem azon baklövést, melyet országgyűlésileg egybegyűlt rendeink 1526-ban követtek el, midőn megszüntették a király tanácsosainak felelősségét és elmozdíthatlanná tették a nádort, a nélkül, hogy a kor igényeihez képest életképessé tették volna a nádor hatalomkörét, szemben az ugyanezen 1526-diki országgyűlésen autokratorai hatalommal felruházott királylyal.

Az 1526: I. törvényczikk kimondja, «hogy az ország összes főpapjai, bárói és nemesei egyhangúlag kérték a királyi felséget, hogy méltóztassék élni a maga királyi hatalmával; intézzen el minden ügyet, a mely az ország kormányzatára vonatkozik, a saját tetszése szerint, érett megfontolás után, úgy azon ügyeket, a melyek saját királyi jövedelmének beszedetésére, szaporítására s helyes fölhasználására, mint azokat is, a melyek általában véve az ország védelmére, szabadságára és egyéb szükségleteire vonatkoznak.» 1526: II.: «Mint-hogy a nádori hivatalon kívül minden más hivatal betöltése

caverunt: §. 1. Ut Majestas Sua. dignaretur autoritate et potestate sua, quam habet, uti: Omniaque ad gubernationem Regni pertinentia, maturo consilio agere et administrare, tam illa. quae ad proventus Suae Majestatis bene requirendos, et ampliandos, ac recte dispensandos: quum omnia alia. quae ad defensionem, ac libertatem et alias necessitates Regni spectant. 1526: II.: Cum ultra electionem Palatini (quae per Majestatem Regiam et Dominos Praelatos, ac Barones necnon universos Regnicolas, juxta formam Decreti. communiter fieri debet). electio omnium aliorum officialium suorum, quocunq; nomine vocentur, ad Majestatem Suam pertineat. §. 1.: Poterit Majestas Sua, vel retinere Officiales modernos. vel alios pro arbitrio suo, dum voluerit, constituere.

1526: XXXI.: Tamen Sua Majestas eligat octo, etiam ex Nobilibus et Regnicolis, qui Consilio Suae Majestatis intersint.

a királyi felség jogai közé tartozik: szabadságában álljon a királynak jelenlegi tanácsosait megtartani vagy elbocsátani s azok helyére másokat alkalmazni.» 1526: XXXI.: «Miután vannak ő Felségének főpapjai s bárói közül tanácsosai, kiket tetszése szerint választhat, válaszszon ő Felsége a köznemesek közül is nyolczat, a kik jelen lesznek a tanácsban.» Ily módon vágta útját a közelgő török miatti vad riadalom közben saját törvényhozásunk a tanácsosok felelőssége tovább fejlesztésének, sőt megszüntette a tanácsosok felelősségét, három évszázad¹ vértelt küzdelmeinek ezen legnemesebb gyümölcsét — miként a későbbi fejlemények mutatni fogják — a következő három századra kihatólag, igen, egész 1848-ig visszavonhatlanul. Közjogi íróink szoktak ugyan hivatkozni még a közvetlenül 1848-diki törvényeink megalkotása előtti rendi alkotmányunk jogi álláspontjából is az 1507: V. és VII. törvénycikkre, mint a melynek erejénél fogva a király tanácsosainak pl. a magyar királyi udvari kancellárnak felelőssége még 1847-ben is felülállott volna minden jogi kétségen: ámde ha a «*Lex posterior abrogat*» elvét nem akarjuk kizárni a magyar törvényhozási jogból, úgy 1847-ben nem képezhetette már a magyar alkotmányjog elemét az 1507: V—VII. törvénycikk, tehát nem a tanácsosok felelőssége sem; mert az 1507: V—VII. törvénycikket hatályon kívül helyezte az 1526-diki törvényhozás és ugyan az által, hogy megalkotta az 1526: I. és II. törvénycikket².

¹ Ladányi: «A magyar királyság alkotmánytörténete» című művében (I. 474—475.) két évszázad törekvésének nevezi ugyan a tanácsosok felelősségét, ámde bátran beszélhetünk három századról, mert a felelősség csirája benne van már az 1231-diki Arany-bullában is. L. ért.

² Hasztalan erőlködnék valaki a némely későbbi rendi országgyűléseinken kifejezett óhajtasok kapcsán e fölfogás ellen tiltakozni: a «*potestate sua, quam habet*» szakaszból époly kevéssé lehet az ellenkezőt kiokoskodni, mint abból, hogy a szöveg a «*defensionem*»-et

Az 1526-diki törvényhozásunk azonban nemcsak megszüntette a tanácsosok felelősségét, midőn a királyt autokratorai jogkörrel ruházta föl, de egyúttal behozta újra a nádori elmozdíthatatlanságot az aragoniai «Justiza» intézményének mintájára; sőt felelőség helyett szemben az országgyűlésileg egybegyűlt Rendekkel, mintegy sérthetlenséget vindikált az ő politikai magatartásának és hivatalos eljárásának. Az 1526 : XXII. törvényczikk elrendeli, hogy «A nádor úgy a jelenlegi, mint a jövődöbeli, a bíraskodásban és a tanácsban, valamint minden más teendőiben eljárhasson és végrehajthasson. Nevezetesen megállapított, hogy a nádor ne zavargás vagy önkény által, hanem csakis törvény útján fosztathassék meg hivatalától. És ezúton is csupán csak oly büntett miatt, a melyért nemesak hivatalától kell elmozdítatnia, de egyúttal életével is lakolnia. Különben a nádor mindig élte fogytaig maradjon hivatalában. Ez iránt méltóztassék ő Felsőge írást adni, mely mindenkor a korona mellett őriztessék. Jövöre senki se merészljen a nádor ellen zavargást támasztható módon támadást intézni.»¹ Ezen törvényczikk megalkotása

helyezi elsőtül a részletek fölsorolásában, és nem említi pl. sem a fontosabb donatiókat, sem a hivatalok betöltését. Hogy nem csupán katonai ügyekben kívánta a törvény a királyt autokratorai jogkörrel fölrüházni, ez kitünik e szavakból is: «*gubernationem*», «*libertatem*» és «*necessitates*».

¹ 1526: XXII.: Palatinus modernus et etiam futurus, in iudicio ac consilio, ac aliis etiam omnibus, quae ad officium suum pertinent, tractare, et executionem facere valeat. §. 1.: Statutum est denique, ut amodo deinceps, non per tumultum, vel alia via, et ratione simplici, sed iudice Officium Palatinatus auferatnr. §. 2.: Et pro tali quidem crimine, ut non saltem officio, sed et capite privetur. §. 3.: Alias duret semper ipsum Palatinatus Officium vita comite. §. 4.: Et superinde, Regia Majestas literas dare dignetur, quas penes Sacram Coronam conservandas locari faciat. §. 5.: Ne quis in futurum tumultuose contra Palatinum invehi audeat.

tehát szakított a tanácsosok felelősségére törekvő angol minták utánzásával, úgy mint ezt az utánzást az 1231., 1298. 1444. és 1507-diki törvényhozásunk elvitázhatalanul megcselekedte és visszatért Albert királyunk 1439-diki törvényéhez. a ki ugyancsak erőteljes kifejezésekben helytelenítvén III. Andrásnak alkotmánypolitikai irányát s egyáltalán a «veszedelmes újításokat», a maga országgyűlési decretumában elrendelte, hogy «Az ártalmas szokások és behozott újítások eltöröltessenek.¹ Ez az 1439-diki II. törvényezikk visszhangzik az 1526-dikiban is, pedig az Albert királytól II. Lajos uralkodásának végső évéig lefolyt kétszáz esztendő alatt már mégis csak ment át oly fejlődésen az államélet hazánkban, hogy a nádornak hatalomkörét is reformálni lehetett volna éppen ezen újabb fejlődés követelményeihez képest 1526-ban. A mohácsi vész után megkezdődött a küzdelem azon elemek közt, a melyek a nemzeti lét föltételeit a hideg ész világánál vizsgálgták és azok közt, kik nem vizsgálgtak, de keblök sugallatai után indultak. Párhuzamosan ezen küzdelemmel folyt egy másik, a mely a nyilvános életben hasonlíthatlanul erősebb volt: a pártoskodás a királylyá választott erdélyi vajda, a mohácsi vereség ezen lelketlen szemlélője és a művelt lelkű, jószándékú I. Ferdinánd hívei közt. Az eszközökben ez utóbbiak éppen nem voltak válogatósak; de a győzelem, a melyet utóvégre is kivívtak, mindenesetre inkább vált előnyére hazánkban, mintha Zápolya révén a török szultánnak vált volna Magyarország is vazall államává. Ez utóbbi esetben aligha nem ott tespedne a Hunyady Mátyás elsatnyult monarchiája, a hol a balkánépek eltiprott országai. Ferdinánd — épp ellenkezőleg — a nyugati művelődéshez fűzte közelebb már azáltal is

¹ 1439: IV. Novitates et nocivae consuetudines introductae aboleantur et destruantur. — 1439: II.: Judicium et justitiam facere potest et tenetur. — 1439: I.: Reducemus, redintegrabimus, reformabimus et conservabimus.

nemzetünket, hogy megnyitotta Magyarország trónján a Habsburg-házbeli királyok sorozatát.

Alkotmányjogi fejlődés, a szó haladólagos értelmében azonban nem történt, le egész III. Károlyig, vagy csak jelentéktelen mérvekben. A Bécsben székel hatalom a XVI. század közepétől le egész a XVIII. század második évtizedéig alig gondolt egyébire, mint a nemzeti párt végleges megsemmisítésére; e mellett vajmi gyakran lebegett szemei előtt ugyanaz a cél, a magyar alkotmány megsemmisítése, melyet I. Lipót oly leplezetlenül kísérlet meg, daczára azon eskünek, melyet ő és elődei I. Ferdinándtól kezdve félremagyarázhatlan ünnepélyességgel tettek le a magyar alkotmányra. Ehhez járult azután az a törekvés is — kivált II. és III. Ferdinánd korában — kiirtani a protestantismust Magyarországon. Szervezni a magyar államot, mint ilyent, eszeágába sem jutott a Bécsben székel hatalomnak.

De nem tettek ez irányban komolyabb kísérletet rendi országgyűléseink sem. Sőt már a XVI. század közepe táján oly nyilatkozatot tettek a király magyar tanácsosai, a mely az alkotmányjog szempontjából fölér egy századokra kiható nagy csatavereséggel. A király magyar tanácsosai maguk kérték magukat fölmentetni attól, hogy a királyi előterjesztések kidolgozásába, szerkesztésébe egyáltalán befolyjanak, még pedig többek közt azon naiv indokolással is, hogy azért kell tartózkodniok e tiszt teljesítésétől, mert különben nem szólhatnának azután hozzá az országgyűlésen ezen királyi előterjesztésekhez.¹ Így tehát elszigetelték a királyt s a szó szoros értelmében személyes uralomra utasították éppen azok, a kiknek első alkotmányos kötelességök lett volna az országgyűlés befolyását a királyi hatalomra lehetőleg biztosítani. Valóban az ember nem tudja, hogy ezen magyar tanácsosok naivsága

¹ L. Magyar Országgyűlési Emlékek, I—X. kötet. Akadémiai Értésítő. 1890.

fölött csodálkozzék-e inkább, avagy pedig azon szük látköf és szellemi tunyaság fölött szégyenkezzék, a mely lehetővé tett a XVI. század második felében egy ily fölfogást és egy ily eljárást nemzetünk legelőkelőbb fiai részéről? Ki is aknázza azután s elég keserü gúnynyal is tetézte e ballépést a bécsi hatalom: döntő súlylyal hatott azonban, hogy emberöltőkön át nem keletkezett oly ellenáramlat, mely az ekként bambán eljátszott nagy biztosítékot visszaszerezni még csak komolyan meg is kísérelte volna a Ferdinánd és utódai híveinek táborában. Lezügtak a Bocskay, Bethlen, Thököli és Rákóczy vezette vértelt belháborúk is, a nélkül, hogy a király tanácsosainak felelősségét akár III. András, akár II. Ulászló törvényeinek, akár pedig a Mária királynő alatt tartott budai gyűlés határozatainak értelmében bármily csekély mérvben is közelebb hozhatták volna a megvalósuláshoz a békekötések. A tanácsosok felelőssége merő reminiscentiává foszladozott szét és csakis 1848-diki törvényeink alkotását közvetlenül megelőzőleg éledt föl újra a felelős tanácsosok utáni vágy, a nyugateurópai parlamentarismus iránti lelkesedéstől szítogatva.

A török uralom alatt fejlett ki hazánkban az a saját-szerű megyei önkormányzat, melyet már Zsigmond király előre árnyékolt azáltal, hogy a megyéket, főleg lengyel mintára, a törvényhozásban részeltette. A keretet az e phasis-beli megyei szerkezethez minden valószínűség szerint genetikai úton azon *«proclamata congregatiók»* szolgáltatták, melyeket a Byzantban nevededett III. Béla királyunk, e magas műveltségű fejedelem honosított meg a keletrómai birodalombeli *χωρὰ* mintájára, komolyabban hazánkban.¹ Politikai testületté azonban a megye III. Béla kezdeményezéséből nem fejlődhetett; legfőlebb jogszolgáltatási functiókat végzett az

¹ L. Képviselőházi beszédemet a közigazgatási reformról szóló törvényjavaslat fölött június 4-én, 1891.

egész Árpádházi korszak alatt; nem, valóban nem fejlődhetett a megye politikai testületté még IV. Béla azon kísérletei folytán sem, a melyeket e szerencsétlenül járt, különben nagyon tehetséges királyunk tett az országgyűlésnek megyei képviselet alapjára való fektetésével. Hisz ugyanazon autokrator szellem szól még az ő 1267-diki «Decretuma» bevezetéséből is, a melynek annyira tömjénezett ő még trónörökös korában, sőt uralkodásának korábbi éveiben is, mindaddig, míg a római jog, a legisták tanai iránti buzdulékonyságának oly keserűleg meg nem adta az árát ő is, meg vele a nemzet, a mongol hordák becsapásakor a Sajónál (1241.).¹ Ugyancsak a római joggal kaczerkodott III. András is, a ki különben úgy 1291., mint 1298-diki törvényeink megalkotása által halhatatlan nevet biztosított magának a tanácsosok felelősségének történetében; de ha ennyire szabadelvű volt is az államhatalom tetőzetének berendezésében, s ha meg is nyitotta a megyegyűléseket még a nem-nemesek előtt is: annak, hogy alatta a megyegyűlések politikai jogokat gyakoroltak volna, sehol semmi nyoma. Még kevésbé alakulhattak politikai testületté a megyék az Anjouk, különösen Róbert Károly alatt, a ki nyíltan a IV. Fülöp francia király autokrator politikájával rokonszenvezett.

Zsigmond király alkotmánypolitikai kezdeményezése tehát egész váratlanul² tör magának útát alkotmányosságunk történelmi fejlődésében. E nem kevésbé szellemes és művelt, mint szeszélyes királyunk uralkodásának első évtizedében, ha nem

¹ L. Kovachich: Supplem. I. 286.; Roger. Mag.: Carmen Misereabile; Endlichernél: Monum. Arpad. 258. s köv. Hl. ő. Bottka, Palugyay, Bartal és Csutorás tanulmányaival. a melyekről bővebben m. a.

² Bottkának, a megyei intézmény e nagyérdemű buvárának nézetei egészen más világitásba helyeznék ugyan mind e mozzanatok, de hogy Bottka éppenséggel nem tudja beigazolni a maga nézetét erről bővebben m. a.

is czéltudatos rendszerességgel, de helylyel-közzel mégis tagadhatlanul oly szabadelvű irányba igyekezett terelni államele-tünket, hogy úgy az 1397-diki, mint 1405-diki és 1435-diki törvénycikkeit olvasva, az ember alig hisz a saját szemeinek. 1389-ben a Temesvárra egybehívott országgyűlésen¹ akként módosítja az «Arany-bulla» 14-dik pontját, hogy ne csak a várispánok, de a nádor, az országbiró és a bánok is fosztas-sanak meg hivataluktól, még pedig az egész ország színe előtt s marasztaltassanak el kárpótlásban, mihelyt rájuk bizonyo-sodik, hogy nem úgy viselik magukat, mint a tisztök kívánja, vagy ha a népek ártnak.

1405-ben képviseleti alapon hívja egybe országgyűlésre nemcsak a nemességet, de a szabad királyi városokat, sőt némely mezővárosokat is, s ez utóbbiakat nem csupán azért, hogy mint Szlemenics állítja, velök az emelendő bástyafalak s egyáltalán a saját városi ügyeik felől,² hanem hogy velök, mint az országgyűlés egyenrangú tagjaival, a hamis pénz-verésről és minden egyéb országos ügyekről is tanácskozzék.³ A városok érdekében alkotott ezen 1405-diki «Decretum»-át azután megküldi a megyéknek szintügy, mint a városoknak a végre, hogy nyilatkozzanak, vajjon tetszik-e nekik vagy nem az, a mit ő az országgyűlésileg egybegyűlt Rendek, már t. i. főpapok, bárók, nemesek és a városok tanácsa szerint ez országgyűlésen határozott? Még nevezetesebb alkotmány-politikai kezdeményezés volt azonban Zsigmondnak az 1435-diki honvédelmi javaslattal követett eljárása. Nem az országgyűlés által már megszavazott javaslatot, de még az országgyűlés

¹ L. Knauz Nándor: Magyar Történelmi Tár. III. 191. s köv.

² L. Szlemenics: Magyar tud. társ. évkönyve. VII. 259. Hl. e. Ladányi: I. 248.

³ 1405: XVIII. Hl. e. Ladányi i. t.: A meghívott városok közt szerepel Buda, Pest. Pozsony, Sopron, Nagyszombat, Kassa, Bártfa. Eperjes.

egybeülése előtt, a távol külföldről, Sienából futár által küldötte meg a megyéknek az országgyűlés elé terjesztendő honvédelmi javaslatot, felhíván a megyéket, hogy nyilatkozzanak, vajjon egyetértenek-e a javaslattal vagy nem? És a megyék elfogadták a javaslatot — legelőbb Pestmegye — sőt utasításba is adták az 1435-diki országgyűlési követeknek, hogy ott is pártolják azt.

Itt a csirája az utasítási jognak, mely a későbbi századok folyamán egész jogerejű szokássá fejlődött ki, daczára annak, hogy az utasítási jog, mint ilyen, később sem iktatott soha törvénybe. Maga azonban a dolog lényege, már t. i. a törvényhozásnak jelzett értelembeni decentralizálása, mely anny emberöltőn át képezte jellegző vonását a lengyel alkotmányosságnak, a szó közvetlen értelmében megszűnt, még mielőtt Zsigmond szemeit behűnta volna. Csakis a török hódoltság kihatása alatt fejlődött ki — miként már hangsúlyozám — a megyék azon sajátyszerű önkormányzata, mely egyik alapvonását képezte rendi alkotmányunknak még 1847-ben is, s a melyet az alkotmánytörténetünk régebbi korszakaiban nem igen járatos lelkesedés oly gyakran szokott azonosítani magának a magyar nemzetnek ősi génuszával.

A megyei önkormányzat II. Ulászló korában a megye közönségének megegyezése és akarata nélkül nem nevezhette ki ugyan már az alispánt, ez igaz;¹ az 1548: LXX. törvényezikk még határozottabban azt rendeli, hogy az alispánok ne csak a főispán által, hanem az egész megyének megegyezésével az ország rendeletei szerint választassanak;² másfelől az 1536: XXXVI. t.-cz. azt is rendeli vala, hogy bár-

¹ 1504: II. Comes parochialis de numero et coetu verorum Nobilium eligat. Quem tamen, absque consensu et voluntate Nobilium illius Comitatus, eligere nunquam valeat, neque possit.

² 1548: LXX. Vice-Comites non per Comitum solum, sed consensu totius Comitatus, juxta Regni Decreta eligantur.

mely, a megye nemesi közönsége által ő Felsőge előtt igazságosan bepanaszolt főispán azonnal elmozdítottassék és helyére más, a megye által ajánlott neveztessek (mindkét fél meghallgatása után)¹ azonban mindebből nem következethető még az, hogy a megyei önkormányzatnak azon alakja, a mely szerint a megye az állam törvényeit nem kevésbé, mint a saját helyi érdekében hozott határozatait csakis saját választott tisztviselői által hajtatta végre, legalább is oly régi lenne, mint II. Ulászló 1504-diki törvénye. Hisz még az 1655: XXXVIII. törvény rendelete szerint is ők, a kinevezett főispánok, tehát bár «fejei» is a «megye nemességének», de azért elvitázhatlanul állami közegek, voltak illetékesek a «gonosztevőket elbocsátó vagy pártoló, azokat meg nem büntető, avagy hivatalaikban s ily gonosztevők kiirtásában engedékeny alispánokat, hosszas törvényes eljárás nélkül megbüntetni»;² hisz még az 1723: LVI. törvényczikk is a megyék «kormányzóinak» nevezi őket, nem pedig mint az 1847-ben fennállott megyerendszert a magyar nemzet ősi géniuszával azonosítók állítják, a központi kormány tétlenül néma felügyelő szerepre kárhóztatott «bizalmi férfiaknak» kívánja őket tekinteni, a minthogy ugyancsak maga ezen 1723-diki törvényczikk hangsúlyozza, hogy a megyékben úgy a közigazgatásnak és a közügyeknek, mint a jogszolgáltatásnak gondja főleg reájok, a főispánokra van bízva.³

Ne tagadjuk tehát, hogy a megyei intézménynek azon alakja, mely közvetlenül 1848-diki törvényeink megalkotása

¹ 1536: XXXVI. Illi officium statim abrogare et loco eius qui Majestati Regiae per Comitatum ipsum fuerit commendatus, praeficere non dedignabitur.

² 1655: XXXVIII. Ipsi vero per Supremos Comites — sine longiori Juris processu, puniantur.

³ 1723: LVI. Moderatores essent, ac tam politicorum et publicorum negotiorum quam etiam Justitiae administrationis curam sibi principaliter commissam haberent.

előtt tényleg fönnállott hazánkban, jóval újabb keletű, mint a hogy ezt némely államjogi íróink tanítják, s mint a hogy ezt politikusaink közül a vérmesebbek még ma is oly örömet hiszik. Másfelől tény, hogy a statutumok alkotásában nyilatkozó területi önkormányzat legnagyobb virágzása a megyékben éppen nem esik össze az 1723-tól 1848-ig lefolyt időközzel, mint a melyen belől tetőzött az a vármegyei intézmény, mely, mint a történelmi fejlődés ősmagyar terméke, tudományos talajra lépni kívánó municipálistáinknak folyton szemök előtt lebeg. Magyarország vármegyéinek tulajdonképeni területi önkormányzati tevékenysége körülbelöl a XVI. század közepe táján kezdődik és már a XVIII. század közepe táján elhalófelben van azon kormányzékai rendeletek parancsszavával szemben, a melyek ez időtájt mind nagyobb számmal özönlik el az országot, elannyira, hogy a XVIII. század második felében «a felsőbb rendeletek végrehajtásának módozatai meghatározásán s a statutarius régi alkotások összegyűjtésén és némely pótló intézkedések megtételén kívül, csak ritkán találkozhatunk akár a jog-, akár a kulturtörténetre nézve jelentősebb alkotásokkal.»¹

Honmentő munkát végeztek a megyék, midőn létrehozták ez alkotásaikat, nem kevésbé, mint akkor, midőn később ellenállva a központi hatalom alkotmányellenes törekvéseinek, törvényellenes vagy czélszerűtlen rendeleteinek, meggyújtották a hazánk önállósága ellen intézett fondorlatokat és merényleteket. De mégis túloz egy buvárkodó avatott kortársunk, mondván, hogy «míg a nemzet egésze a saját alkotmá-

¹ L. «Corpus Statutorum Hungariae municipalium. II. kötet. Statuta et articuli municipiorum Hungariae Cis-Tibiscanorum. 1890. Összegyűjtötték, felvilágosító, összehasonlító és utaló jegyzetekkel ellátták Dr. Kolosvári Sándor és Dr. Óvári Kelemen egyetemi tanárok. Kiadta a Magyar Tudományos Akadémia.» Hl. e. Akadémiai Értesítő II. 8., 451—453.

nyát, vallását, önállóságát s az európai civilizációt veszélyeztető politikai s vallási hatalmak ellenében élethalálharcot ví; addig a részek kizárólag önerejükből kénytelenek gondoskodni fenmaradásukról s gyarapodásukról. A magasabb eszmék iránt fogékony, a szebb jövő reményétől eltelt ifjú lelkesedésével és az erejének öntudatára ébredt férfiú erélyével folytatják a megyék a létért való küzdelmet, s a külön folytatott munkát összetartó, irányító, erős központosító hatalom hiánya daczára is, a küzdelem közös irány medrében halad. S miként a physikai organismus szervei a folytonos physiologiai működés által mindinkább edződnek, a megyei közönségek is, mint az állami organismus szervei, folyton nagyobb erőhöz jutnak, erkölcsi érzületük szilárdul, vallási fogalmaik tisztúlnak, hatalmuk jogi, politikai s közigazgatási tekintetben egyaránt fokozódik, s utóvégre oly izmos szervezetet nyer, melynek autonomiáján az aléltságából fölocsúdott központi hatalom ereje is megtörik.»

Túlvermes fölfogás, mely a maga honfiúi lelkesedésében ennyire véli általánosíthatni az egyes megyék rövideltű statutarius tevékenységéből levonható tanulságokat! Vajha csakugyan ennyi életképességet lettek volna képesek összes megyéink kifejtetni! Akkor bizonyára «megtörött volna rajtok» «az aléltságából fölocsúdott központi hatalom ereje.»

De hisz ép az ellenkező történt a történelmi valóságban, leszámítva néhány megyét, a melynek közönsége kellő értelmi erővel s egyúttal kellően kitartó erélylyel látott a munkához az említett időközben. Nagyjában véve nem birtak alkotni, a kor igényeihez képest korszerűleg alkotni, megyéink már a Helytartótanács működésének harmadik-negyedik évtizedében sem. Lépésről-lépésre visszaszorítva a királyi hatalom nem felelős közegei által, nem ösztönözve állandólag művelődési s közigazdasági irányeszmék, hanem csak a vajmi gyakran lábbal taposott alkotmányos formák föntarthatására irányuló

buzgalom, mindenekfölött pedig a rendi előjogok és kiváltságok nem egyszer oktalanul féltékeny szeretete által: így alakult át a megyei szerkezet egy egészen sajátos intzményre. Nem fajult el az annyira nálunk, mint Lengyelországon, a hol pl. a Schroddában tartott tartományi, vagy mint mi mondanók, megyegyűlés, 1590-ben az előző országgyűlés legfontosabb határozatait megdöntötte, a mely példát azután az 1591-diki «sejm» megtorlatlanul követhette;¹ s a hol az országgyűlés által alkotott adótörvényeket ezen tartományi vagyis megyegyűlések vajmi gyakran visszautasították, vagy pedig az országgyűlést azok módosítására, sőt visszavonására kényszerítették. Mondom, nem fajult el nálunk

¹ L. Hüppe: Die Verfassung der Republik von Polen. 162—169. lapok. Kár, hogy Hüppének ezen eredeti forrástanulmányokon alapuló, valóban értékes munkáját oly kevésbé ismerik az európai szakirodalomban; pedig megérdemelné, hogy komolyabb figyelemre méltassék, miután az összes nem lengyel nyelven írt hasontárgyú művek közt maguk a lengyel államjogtudósok is említett nagyérdemű berlini buvárnak e művét tartják legalaposabbnak. Hüppe következőleg jellemzi az e részbeni lengyel állapotokat. «Im XVII. und XVIII. Jahrhundert ganz besonders seit dem häufigem Zerreißen der Reichstage, liegt der Schwerpunkt der staatlichen Gewalten nicht mehr im Reichstag, sondern im Landtage.» «Die nächste Thätigkeit der s. g. Relationslandtage bestand in der Wahl eines Marschalls und einer Anzahl Assesoren, die schwören mussten, die abgegebenen Stimmen genau zu zählen und die der Landboten zu gebende Instruction, sowie den Landtagsbeschluss, das *Laudum* in richtiger Fassung abzunehmen.» «Oft weigerten sich die Landtage ihre Zustimmung zu ertheilen, sie cassirten vielmehr häufig genug die Reichtagsbeschlüsse, soweit diese Bezug auf ihr Gebiet hatten. Namentlich Steierbeschlüsse des Reichstages wurden ganz gewöhnlich von den Landtagen perhorrescirt, und der Reichstag oft zu deren Zurücknahme oder Modification gezwungen.» So stieß der Landtag von Schrodda 1590 mehrere Decrete des vorhergängigen Reichstags um, und der *sejm* von 1591, der ja mit dem früheren in keiner Continuität stand, hob dessen missliebige Anordnungen auf, indem er sich jenem Landtagsbeschluss fügte.» (I. h.)

ennyire a megyei intézmény soha: mert volt nálunk, a mi teljesen hiányzott a lengyeleknél, a XVII. és XVIII. században is, egy folytonosan erős, mondhatni túlerős királyi hatalom. Ámde valódi önkormányzattá nem volt képes az ekkori történelmileg fejlett megye megizmosodni. Ha erre képes lett volna, akkor hazánk már a XVIII. században modern állammá fejlődhetett volna egy egészen sajátos alapon. Épp az ellenkezője következett be, mert a Magyar királyi helytartótanács éppen úgy nem állván a különben *de jure* és *de lege* souveraine országgyűlés ellenőrzése alatt, felelősségre ez utóbbi által a törvények végrehajtásában¹ elkövetett eljárásának mikéntjeért s egyáltalán özönszámra kibocsátott rendeleteinek vajmi gyakran jogsértő mivoltáért nem vonattathatót — hisz az a törvényczikk, mely a király tanácsosaira az országgyűlésen «gyalázkodva támadókat» hűtlenségi perbe rendelte fogatni, vajmi könnyen alkalmaztathatót volna egy kis kormányzéki rabulistikával bármely erélyesebb fölszólalásra is — és így a megyék áldásos önkormányzati munka helyett éppúgy belesodortattak a meddő kortespolitika örökké csak zajgó izgalmaiba, mint rendi országgyűléseink a nem kevésbé meddő recriminációk átgázolhatatlan kátyúiba. Nevezetesen az 1723: CII. törvényczikk csakis a «*contra positivas* Patriae leges nihil determinet» örve alatt tiltván el a Helytartótanácsnak alkotmányellenes határozatok hozatalát, alkotmányellenes rendeletek kibocsátását, kapcsolatban az 1548: XIV-ik törvényczikkkel, mely föltétlen engedelmességre kötelez mindenkit a király rendeleteivel szemben, még pedig megfelelő büntetés terhe

¹ L. 1723: CII.: Ut Consilium hoc Regium Locumtenentiale, contra *positivas* Patriae leges nihil determinet. §. 1.: Et Diaetales Conclusiones per eos, quibus incumbet effectui mancipari faciat. — §. 2.: Ac praeterea, ut Conclusa semel per pluralitatem Votorum in Consilio, extra Consilium nomini immutare liceat; justum omnino est. (Hsl. 1741: XVII.)

alatt¹ — miután positiv törvényeink az egyre baladó kor igényeihez képest igen-igen sok kérdésben nem léteztek, s tekintve a szellemszegény korábbi századok folyton dúló zivatarait nem is igen alkottathattak volna: az országgyűlésnek nem felelős Helytartótanács, az országgyűlésnek szintén nem felelős Magyar királyi udvari cancellária titkos utasításai szerint — végelemzésben természetesen legtöbbször a birodalmi központosításra törekvő bécsi államtanács nógatására — lépésről lépésre foglalta le a maga rendeleteivel a nem felelős központi hatalom számára azon tért, melyet positiv törvények nem létében is tulajdonkép a nemzet, illetőleg a megyék számára tartott fenn a joggyakorlat medrében fejlődő alkotmány szelleme.

Igy történt az a *censura* behozatalával is, a mely már egymagában véve is az élehetetlenség bélyegét sűti rendi alkotmányosságunkra. Vajjon mit ért az a szabadság, melyet a megyék a XVIII. században tényleg élveztek, nemzetünk fejlődhetése korszerű követelményeinek, sőt mit ért az az államjog szempontjából is, ha daczára megyeink pezsgő beléletének ez az úgynevezett megyei önkormányzat még csak arra sem volt képes fölhasználni a maga követutasítási jogát, hogy véget vessen ezen szégyenteljes állapotnak? Valóban csakis a szenvedett sérelmek fölötti keserűség hazafiúi tépelődései közben találhattak abban vigaszt mult századbéli publicistáink, hogy Magyarország alkotmányosságát az angol alkotmányossághoz hasonlították.² Az angol alkotmányossághoz, melyet képzelni sem tudna művelt angol ember teljes sajtószabadság nélkül!

¹ A mely föltétlen engedelmisség netán alkotmányellenes kiero- szakolásának veszélyei ellenében ugyancsak gyenge óvszert nyújtottak az 1556: XXXVII. és az 1723: LI., LXXXIII. törvénycikkek. Államjogi íróink e mozzanatokat, régi rendi alkotmányunkról szólótkban, alig vették figyelembe.

² V. ö. Ballagi Géza: «A magyar politikai irodalom története 1825-ig» cz. művével és Concha Győző értekezése az Erd. Múzeumegylet Közl. ill. hh.

Avagy nem veti-e a lehető legelszomorítóbb világot rendi megyéinknek reformpolitikai életképességére már magában véve azon egy jelentéktelennek látszó mozzanat is, hogy daczára per abusum lábra kapott követutasítási jogköröknek egész a XVIII. század végéig nem birták a Helytartótanácsot, esetleg a Magyar királyi udvari cancelláriát országgyűlésileg arra kényszeríteni, hogy a magyar államnak oly sok törvényezikkből vindikált önállóságához méltóan külön hivatalos schematismusban mutassa be évről évre Magyarország politikai szervezetét, hivatalos állomásait a kortársaknak s az utókornak, hanem mintegy szembehúnyva túrték azt a lealacsonyító állapotot, hogy egyfelől egy pozsonyi könyvnyomdatulajdonos, *Spaiser*.¹ majd egy győri vállalkozó, *Streibig* állítsák ki évről évre a maguk német nyelven megjelenő kalendáriumaiában Magyarország egyedüli «*Tiszti Névtár*»-át, másfelől pedig ugyanakkor a bécsi hivatalos kiadványokban Magyarország politikai szervezete a maga tisztviselői állomásaival mint egyszerű «*provincia*» szerepeljen?

Azt mondom, nem birták fölhasználni a megyék a követutasítást arra, hogy véget vették volna rendi országgyűléseink által e lealacsonyító állapotnak. Igen, e kifejezést használtam, mert nem akartam fölvetni azt a kérdést, hogy volt-e megye e hazában a XVIII. század folyamában, a melynek tanácskozó termében komoly képpel hallgattak s kellő buzgalommal hallgattak volna végig egy, bár az akkor szokásos latin nyelven közrebocsátandó, de hazánk állami önállóságát kellőleg feltűntető hazai «*Schematismus*» létrehozatala iránti indítványt?

Voltak azonban egyéb nagy fogyatkozásai is rendi alkotmányosságunknak, úgy a mint ez 1526-tól 1848-ig fönnállott. De ezekről majd legközelebb.

Schvarcz Gyula.

¹ L. Schwartner: Statistik des Königreichs Ungarn. Hl. e. Akad. értekezésem. 1890.

KÉPEGYSÉG.

— Egy fejezet az aesthetikából. —

A fény és hang érzete nyitja meg lelkünk előtt a világ minden szépségét és minden igazságát. Érzéki benyomásokból, melyekkel a bennünket körülvevő világ testi szervezetünket, ennek megfelelő műszereit illeti, ingerekből alakúlnak érzeteink és képzeleteink. Azon vonatkozásnál fogva, melybe lelkünk, tartalmához kerülnek, fejlődnek jelentős képekké s egészülnek ki képcsoportokká. Az elemi érzéki benyomásokból, hangokból és színfoltokból kapcsoljuk össze az egyszerű képeket, ezekből az összetettebbeket és így tovább, folyton gazdagabb és változatosabb egységekké. Zöld és barna foltokból alakul ki a fa képe, fákból az erdő, távolabbról tekintve a hegyhát, hozzáadva a völgy képeit s a ráboruló égét: egy tájkép. Bármily sok ágú és bonyolult a munka, melylyel lelkünk ezt a kapcsolást végzi, a legtöbbször észre sem vesszük. Jelenti pedig ez a munka voltaképpen azt, hogy mind mélyebben és mélyebben látunk be a jelenségekbe, mind beljebb hatolunk azon a külső képen, mely őket érzékeinknek megjelenti. Képzetről képzetre, fogalomról fogalomra, gondolatról gondolatra szállunk, mindig összefoglalóbbakra, mindig magasabbakra, melyeknek több és több egyes benyomásra, több és több egyszerű képnek összefoglalására van szükségök, hogy kifejezésre juthassanak.