

HERMANN RÓBERT
Alkotmányozás
1848–1849-ben

Magyarország új alaptörvényének előbeszédében egy sajátos ellentmondásra figyelhetünk fel. A szöveg hivatkozik a (pontosabban meg nem határozott) történelmi alkotmányra, az 1956-os forradalomra és szabadságharcra (amelynek nem voltak alkotmányos szempontból értékelhető hatásai); ugyanakkor hiába keresünk benne bárminemű utalást az 1848. évi törvényhozásra – holott köz- és jogtörténeti evidencia, hogy a modern magyar polgári állam kiépítése és alapjainak lerakása abban a 31 törvénycikkben történt meg, amelyek többségét 1848. március 17. és április 7. között fogadták el, s amelyeket V. Ferdinánd király 1848. április 11-én szentesített.

Az 1848. tavaszi törvényalkotói munkát utóbb sok kritika érte, mind a kortársak, mind az utókor részéről. Érdekes módon mind az 1867-es kiegyezés hívei, mind a kiegyezési rendszer radikális ellenfelei megtalálták a maguk fogását az 1848-as törvénykönyvön. Az előbbieket a hevenységesség, rögtönzöttség, végiggondolatlanságot rótták a törvényalkotók (közülük különösen Kossuth Lajos) szemére; az utóbbiak pedig azért tették kritikájuk tárgyává a törvényeket, mert azok egyes problémákat egyáltalán nem, egyes kérdéseket ideiglenesen, egyeseket pedig nem a kritikusok által elvárt következetességgel szabályoztak. Ugyanakkor a kiegyezés 1848-as és 1849-es kritikásai (köztük maga Kossuth is) éppen arra hivatkoztak, hogy a kiegyezést megelőző és követő törvényalkotás nem felelt meg az 1848-as törvények, – vagy, ahogy röviden fogalmaztak – az 1848. évi alkotmány szellemének és iránymutatásának.

Magyarországnak 1848 előtt nem volt írott alkotmánya (e tekintetben a magyar jogfejlődés inkább az angol, mint az amerikai vagy a francia mintát követte), s éppen ennek következtében a magyar „történelmi alkotmány” egyszerre lehetett hivatkozási alapja a (birodalmi) központosító és a rendi decentralizációs törekvéseknek. Ha csak az írott törvényanyagot nézzük, közel 850 év eltérő helyzetekben keletkezett jogszabályait kellett és lehetett alkalmazni és hivatkozni, s akkor még nem is beszélünk a Tripartitumban vagy a megyei és szabad királyi városi státútumokban tesztelt szokásjogról.

E sokféle értelmezési lehetőség a reformkorban eltérő jogfilozófiai megközelítéshez is vezetett. Az uralkodói hatalmat képviselő magyar kormányzások (hátuk mögött a birodalmi kormányzattal) azt az álláspontot képviselték, hogy mindazon kérdésekben, amelyekben a törvények határozottan nem intézkednek, a végső döntés joga az uralkodóé (azaz a kormányzaté). Ezzel szemben a magyar rendi s az ebből kinövő reformellenzék tagjai azon az állásponton voltak, hogy a lényeges kérdésekben az uralkodó (azaz a kormányzat) csak a rendek bevonásával hozhat döntést (azaz ezekről törvényt kell alkotni); a nem szabályozott kérdésekben pedig a rendek széleskörű szabadságjogokkal rendelkeznek; azaz, amit a törvény nem tilt, azt szabad. Ez a kétféle megközelítés jól látható volt pld. a reformkorban a nyilvánosság, a szólás- és a sajtószabadság kérdéseiről folytatott politikai vitákban.

A dolgot bonyolította az ország sajátos közjogi helyzete a birodalmon belül. Magyarország királya egyben Ausztria császára is volt, aki a Magyar Korona országait leszámítva, nem alkotmányos módon uralkodott. Az uralkodóban erre meglett volna a hajlam Magyarországon és Erdélyben is, de az 1820-1830-as évek próbálkozásai során kiderült, hogy egyszerűen nem bír a magyar rendiség erőivel. Adót és újoncokat csak a magyar országgyűlés jóváhagyásával szedhetett, ami ugyan nem tett, lehetővé a végrehajtó hatalom ellenőrzését, de időről időre fontos kérdésekben kompromisszumokra kényszerítette a birodalmi kormányzatot.

Ehhez járult egy közjogi fikció is. Az 1790-1791. évi országgyűlésen elfogadott 10. törvénycikk kimondta, hogy „Magyarország a hozzá kapcsolt részekkel együtt, szabad és kormányzatának egész módját illetőleg (...) független, azaz semmi más országnak vagy résznek alá nem vetett, hanem saját állami léttel és alkotmánnyal bíró, s ennél fogva (...) tulajdon törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok módjára igazgatandó és kormányozandó ország.” A magyar rendek ennek a törvénynek 1848-ig soha nem tudtak teljes mértékben érvényt szerezni, s nem tudták megakadályozni a kormányzat által időről időre elkövetett törvénysértéseket; ugyanakkor minden közjogi sérelem alkalmával hivatkozhattak e törvénycikk megfogalmazására.

Az 1825–1848 közötti közel negyedszázad törvényhozási teljesítménye – ha az elfogadott törvények mennyiségét nézzük – ugyan jelentős volt, ha

azonban tényleges alkotmányos hozadékát nézzük, meglehetősen csekély. Ahogy Kossuth egy 1846-ban megjelent vezércikkében fogalmazott: „Tizenöt év óta tarkábbnál tarkább színvegyületekben tűnnek fel hazánk jövődjének biztosítására terveink, emezt akarjuk, amazt akarjuk, és számíthatjuk lépéseinket, mint a sakkjáték vonásait; pedig a nemzet sorsa bizony csak oly sakkjáték, melynek játékkövei közzé hatalmasan bele-belereplikáz a história fergetege, mígnem a systematicus játékosok azon veszik észre magokat, hogy játékköveiket elhordta a szél. – Mit akarunk mi e játék-dühvel? Azt hisszük: megmentjük a hazát toldozó foltozó reformkainkkal? azt hisszük, biztosíthatjuk nemzetünk jövődjét, ha a jövődjé épületének alaprakását elmulasztottuk?”

S valóban, ha megnézzük e törvényeket, a létező gazdasági-politikai rendszer egészét érintő, gyökeres átalakulással járó törvényt alig találunk. Ilyen lett volna az 1839–1840-ben elfogadott törvény az önkéntes örökváltásról, amelynek értelmében a jobbágy és a földesúr szabad egyezsége alapján a jobbágy megválthatta földjét és személyét az úrbéres szolgáltatások alól. A kárpótlás összegét úgy számították ki, hogy az évi szolgáltatások értékét kamatnak fogva fel, kiszámították a tőkeértéket, mint váltásösszeget. Ezen a módon 1848-ig az úrbéres népesség alig 1%-a szabadult ki a földesúri függésből.

Ilyen törvény volt az 1844:2. törvény cikk a magyar nyelv államnyelvvé tételéről, vagy a katolikus egyház privilégiumait korlátozó 1844:3. törvény cikk a vallásról. De a többi törvény mindegyike a rendszer keretein belül próbált meg változtatni, s jellemző tény, hogy noha Széchenyi már 1830-ban követelte az ősiség eltörlését a szabad birtokforgalom érdekében, ezt sem sikerült keresztülvinni 1848-ig. A magyarországi törvényhozás még így is évtizedekkel járt az erdélyi előtt, ahol 1846-1847-ben még csak nem is az örökváltásról, hanem az úrbérrendezésről vitatkoztak.

Kossuth szavaiban a gyökeres átalakítás igénye, ha úgy tetszik, az alkotmányos rend átalakításának kívánsága fogalmazódott meg. Ezt az álláspontot képviselte az 1847. június 7-i ellenzéki konferencia által elfogadott program, az Ellenzéki Nyilatkozat is. A nyilatkozat hitet tett a közteherviselés, a nem nemes osztályok politikai jogokban részesítése, a törvény előtti egyenlőség, az úrbéri viszonyok részleges állami kármentesítés útján történő kötelező megszüntetése, az ősiség eltörlése,



Vastagh György: Széchenyi István portréja, 1891, MNG

a hitel- és birtokszerzés biztosítása mellett, követelte az alkotmányosságot ért sérelmek megszüntetését és Magyarország önállóságának tiszteletben tartását. A szöveg igen élesen bírálta az osztrák kormányzat abszolutisztikus politikáját, s állást foglalt amellett, hogy az örökös tartományokat is alkotmányhoz kell juttatni. Ezt egészítette ki a „vezérmegye”, Pest megye rendjei által szeptember folyamán elfogadott követutasítás, amely nem elégedett meg a kormányzat egyes cselekedeteinek bírálatával, hanem a kormányzat egész működését vonta kritika alá. Készítői úgy vélték, hogy a magyar országgyűlésnek ezt három téren kell megtennie: a birodalom és a külhatalmak kapcsolatai, Magyarország és az

örökös tartományok kapcsolata, végül Magyarország belügyei tekintetében. A követutasítás elrendő célként határozta meg azt, hogy a kormány az országgyűlési többség kifolyása, akaratának végrehajtója (azaz a parlamentnek felelős testület) legyen.

Ezeknek az elveknek alapján fogalmazta meg Kossuth 1848. március 3-án elmondott felirati beszédét, amelyben a párizsi forradalom után előállt kedvező helyzetben követelte Magyarországon a közteherviselés, politikai jogegyenlőség, népképviselés és a független nemzeti kormány megteremtését. Ám ezzel nem elégedett meg, s annak tudatában, hogy e követelések elhangozhatását is a külpolitikai helyzet változásai tették lehetővé, alkotmányt követelt a Habsburg-birodalom örökös tartományainak is. A bécsi forradalom után ezzel a felirattal utazott az országgyűlés küldöttsége Bécsbe, hogy elérje Magyarország alkotmányos átalakítását.

Az 1848. évi törvényhozás ugyan nem jelentkezett „a múlt eltörlésének” igényével, ám ténykedése következtében olyan gyökeres átalakulásra került sor az ország közjogi-politikai-gazdasági rendszerében, amelyre az államalapítás óta nem volt példa Magyarországon. Megváltozott a végrehajtó hatalom struktúrája és intézményrendszere, átalakult a törvényhozás szerkezete és szerepe, gyökeresen átalakult a társadalmi-gazdasági rendszer, s többé-kevésbé direkt módon ekkor született meg az állampolgári (alap)jogok első kodifikálása, megszűnt a személyi alávettség rendi alapú, komplex rendszere. De még az Ausztriához való, lényegében nem szabályozott viszony is sokkal egyértelműbbé vált, mint amilyen 1848 előtt volt. A továbbiakban az átalakulást ezen szempontok alapján tekintem át, s ezáltal szeretném bizonyítani, hogy 1848-ban nem „csupán” törvényalkotás, hanem alkotmányozás is folyt. Ha megnézzük Kossuth 1848–1849. évi iratait, több százszor hivatkozik az 1848-as alkotmányra, de még Görgei Artúr 1849. január 5-i váci nyilatkozata is „Magyarországnak V. Ferdinánd király által szentesített alkotmánya” érdekében ígér harcot ennek külső és belső ellenségei ellen.

A felelős kormány

Az átalakulás kulcskérdése a *közjogi rendszer* átalakítása volt, hiszen a reformkori magyar törvényhozás éppen azért nem tudta megtenni azokat a döntő lépéseket, amelyekre a polgári átalakulás érdekében szükség lett volna, mert a közjogi berendezkedés önmagában alkalmatlan volt erre, mind a törvényhozás szerkezete, mind a kormányzat „felelőtlensége”, mind az Ausztriához való alárendelt viszony miatt.

Közjogi szempontból legfontosabb a III. törvénycikk volt, amely szerint az uralkodó „minden polgári, egyházi, kincstári, katonai és általában honvédelmi tárgyakra” kizárólag a független magyar felelős minisztérium útján fogja gyakorolni a végrehajtó hatalmat. A törvénycikk megfogalmazása nem volt elég egyértelmű, hiszen ez határozott formában csak azokat a tárgyakat utalta a magyar kormány hatáskörébe, amelyek korábban a Magyar Királyi Kancellária, a Helytartótanács és a Kamara köréhez tartoztak, vagy „azokhoz tartozniok kellett volna.” A törvénycikk szövege csak általában szólt a minisztériumhoz tartozó „katonai és általában minden honvédelmi” tárgyról.

Ha a korábbi kormányzések tényleges hatáskörét nézzük, azt látjuk, hogy a régi kormányzések az új kormányban létrejött tárcák némelyikéből többet is lefedtek, ugyanakkor a későbbi miniszterelnökség szerepét két kormányzék megosztva gyakorolta.

1848 előtt	1848–1849-ben
Helytartótanács	Miniszterelnökség
	Belügyminisztérium
	Közmunka- és közlekedésügyi minisztérium
	Igazságügyi minisztérium
	Földművelés-, ipar és kereskedelemügyi minisztérium
	Vallás- és közoktatásügyi minisztérium
Kamara	Pénzügyminisztérium
Kancellária	Miniszterelnökség Külgügyminisztérium (Király személye körüli minisztérium)

Ám még ez a megfeleltetés is csalóka, hiszen a magyar kormányzéseknek gyakorlatilag semmifajta beleszólásuk nem volt az országban keletkezett jövedelmek elköltésébe, vagy az önálló gazdaságpolitika egyik legfőbb eszközét jelentő vámpolitika formálásába. De a magyar kormányzések arról sem dönthettek, hogy az országba milyen sajtótermékek kerülhetnek be, vagy milyen kiadványok jelenhetnek meg, hiszen mindezt a Magyarországon törvényileg nem, valójában létező és működő cenzúrahivatalok szabályozták birodalmi központi rendelkezések és iránymutatások alapján.

Magának a *végrehajtó hatalomnak* a szerkezetében is fontos változások történtek. A korábbi kormányzések kollegiális jellegűek voltak, azaz, a tisztviselők egyéni felelőssége a döntésekben és a döntésekért nemigen érvényesült. Noha ezek is viszonylag jól strukturált intézmények voltak, a modern szakminisztériumi igazgatás követelményeinek aligha feleltek meg. A legfontosabb azonban nem ez volt, hanem a kormány és a miniszterek parlamenti felelősségének kimondása, ami gyökeresen megváltoztatta a végrehajtó hatalomnak az államfőhöz és a törvényhozáshoz való korábbi viszonyát. A kormányzések vezető tisztviselőit korábban lényegében semmi nem kötötte a törvényhozáshoz, az 1848:3. törvénycikk értelmében immáron nem csupán a királynak, hanem immár (gyakorlati szempontból sokkal inkább) az országgyűlésnek voltak felelősök, s miután a miniszterek a maguk tárcáiért is felelősséggel bírtak, közvetve a minisztériumi tisztviselők is felelőssé váltak.

A hadügyek

Ugyanakkor a korábbi kormányzések honvédelmi és hadügyi tekintetben még ennyi szuverenitással sem rendelkeztek, hiszen legfeljebb a Magyarországon állomásozó cs. kir. (császári-királyi) hadsereg elszállásolásában, ellátásában, a hadiadó és az újoncilleték beszédésében, illetve a katonai és polgári hatóságok közötti kapcsolattartásban játszottak szerepet. A katonaság ügyeinek nagy részét a birodalom egész területére kiterjedő rendszerben bécsi Udvari Haditanács (Hofkriegsrat) alárendeltségébe tartozó főhadparancsnokságok (Generalkommandók) intézték. Ezekről azonban nem intézkedtek az 1848. évi törvények, ahogy arról sem, hogy mit jelent a magyar katonaság; az országban állomásozó, nagyjából osztrák, lengyel, cseh, morva, ukrán kiegészítésű alakulatokat, vagy pedig az ország területén toborzott és sorozott, ámde sokszor külföldre vezényelt katonaságot?

Az új kormányzat a III. törvények értelmében megteremtette (vagy, az 1791:10. törvényeket viszonyítási alapként tekintve, helyreállította) az ország kormányzati szuverenitását. A magyar kormány immáron önmaga hozhatta az ország egészére vonatkozó döntéseket, s ennek során immáron nem a megalakuló osztrák kormány, hanem „csupán” az uralkodó beleegyezését és jóváhagyását kellett elnyernie. A Bécsben (jórészt a Kancellária személyzetéből) megalakult magyar Külügyminisztérium immáron nem a birodalmi kormányzati magyar „postahivatala” volt, hanem a magyar és az osztrák kormány közötti egyenjogú kapcsolattartásért felelős minisztérium. Nem vált ugyan modern értelemben vett külügyminisztériummá (a külpolitikát a miniszterelnök maga intézte), de már elnevezésével jelezte azt a tényt, hogy az Ausztria és Magyarország közötti viszonyok kül- és nem (birodalmi) belügynek minősülnek.

Ugyanígy megtörtént a *hadügyek feletti rendelkezés de facto megszerzése* is, noha ez egyáltalán nem volt problémamentes. A hadsereg vezérlete és vezénylete 1848 előtt egyértelműen uralkodói felségjognak, maga a cs. kir. hadsereg közös birodalmi intézménynek, s a birodalmi egység egyik legfőbb jelképének és biztosítékának minősült.

A 3. törvények 8. §-a szerint „a magyar hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazását, nemkülönben a katonai hivatalokrai kinevezéseket” az uralkodó „személye körül leendő felelős magyar miniszter ellenjegyzése mellett” fogja elhatározni.

A 8. § ugyan behatárolta a magyar kormány mozgásterét, s látszólag komoly befolyást engedett a hadügyekben az uralkodónak és a Bécsben lévő külügyminiszternek. Ám az utóbbi csupán olyan katonai ügyeket továbbíthatott az uralkodóhoz, amelyek hozzá a kormánytól vagy a hadügyminisztertől felkerültek. A 14. § intézkedett arról, hogy a felelős magyar minisztériumnak lesz egy honvédelmi osztálya is. Ez volt az a törvényes alap, amelyen megszervezték az önálló magyar hadügyminisztériumot.

Az 1848:3. törvények értelmezése körül kezdettől fogva komoly viták folytak a magyar és az osztrák kormány között. Az osztrák miniszterek maguk között elismerték, hogy a törvény nemcsak a régi feudális kormányzati szervezettől átvett ügyekre, hanem minden Magyarországot érintő katonai ügyre vonatkozik. A magyar kormánnyal szemben azonban kezdetől fogva egy szűkített értelmezést képviseltek, tehát csupán a helytartótanács, a kancellária és a kamara hatáskörében ismerték el a magyar kormány intézkedési jogát. Ezáltal igyekeztek kezükben tartani a magyarországi katonaság ügyeit is. Ezért az Udvari Haditanács, majd az örökébe lépő cs. kir. Hadügyminisztérium (Kriegsministerium) továbbra is magától értetődő természetességgel küldött rendeleteket a magyarországi főhadparancsnokságoknak, illetve az alájuk rendelt katonai szakhatóságoknak. A magyar kormányzat azonban – ha már a szuverenitást nem sikerült megszereznie – sikeresen blokkolta ezeket az intézkedéseket.

Végül Batthyány Lajos miniszterelnök határozott fellépésének köszönhetően május 7-én az uralkodó királyi kéziratban a négy magyarországi főhadparancsnokságot, a budait (a szűkebb értelemben vett Magyarország), a temesvárit (Bánság), a péterváradit (Szlavónia és Szerémség) és a zágrábit (Horvátország) a Batthyány-kormány rendelkezései alá rendelte azzal, hogy a magyarországi katonaság a továbbiakban minden parancsot a magyar kormány útján fog kapni, s jelentéseit is ehhez kell intéznie. A nagyszebeni (Erdély) főhadparancsnokságot csak június 10-én, az erdélyi unió szentesítésekor utasította a magyar kormányzat rendeleteinek teljesítésére. Ez világossá tette, hogy az osztrák hadügyminisztérium illetékessége semmilyen tekintetben nem terjed ki a Magyarországon állomásozó katonaságra, illetve a magyarországi határvidékre, s az ezekre vonatkozó rendeleteket a főhadparancsnokságok ezentúl a magyar kormánytól veszik.

A törvényhozás

Ugyanilyen fontos és gyökeres volt az a változás, ami a *törvényhozás* szerkezetében és működésében történt. 1848 előtt Magyarországon két-, Erdélyben egykamarás országgyűlés működött. Más-más módon, de mindegyik igen aszimmetrikus összetételű volt. Magyarországon a főrendi tábla annak ellenére blokkolhatta az alsótábla javaslatait, hogy a főrendek számaránya még a politikai jogokat lényegében monopolizáló nemesség belül is inkább csak ezrelékekben volt kifejezhető. Erdélyben pedig az uralkodói meghívólevéllel megjelenő királyi hivatalosok (regalisták) révén volt komoly lehetősége a kormánynak arra, hogy neki tetsző irányba befolyásolja a törvényhozás működését.



Than Mór: Újoncozás az 1848 előtti időkben, MNG

Magyarország és Erdély unióját követően megtörtént a két törvényhozás integrációja is (a magyarországi 4-5. törvénycikkek alapján.)

Az új, a képviselőház tekintetében népképviselési alapon választott törvényhozás megmaradt ugyan kétkamarás szerkezetűnek, de a főrendiház (felsőház) szerepe és súlya jelentősen leértékelődött. Egyrészt megszűnt az a fajta blokkoló funkciója, amelyet a reformkor során mindvégig gyakorolt, s immáron nem az uralkodói (birodalmi) érdek képviselőjeként lépett fel. Másrészt magának a felsőtáblának a politikai arculata is megváltozott, hiszen többnyire a volt ellenzéki főrendek, a kormány által újonnan kinevezett főispánok vettek részt a munkájában (egy részük nem is volt arisztokrata). A felsőház leértékelődését jelezte a létszámviszonyok alakulása is. A házszabály eredetileg 50 főrend jelenlétét követelte meg az érvényes határozathozatalhoz, ezt azonban 1848. augusztus 25-én 30-ra, október 1-jén 20-ra kellett leszállítani.

A népképviselési rendszer bevezetésének köszönhetően jelentősen megnőtt a választók és választhatók száma is. A törvényhozás elsősorban vagyoni,

illetve értelmiségi cenzus alapján jelölte ki a választásra jogosultak körét, ugyanakkor nem vette el a választójogot azoktól a nemesektől, akik 1848 előtt rendelkeztek választójoggal, de nem ütötték meg egyik cenzus mértékét sem. Ez ugyan némileg torzított a rendszeren, ugyanakkor a nemesség nagy tömegei az új törvények értelmében is választásra jogosultak voltak. Ugyanez vonatkozott azokra a városi polgárokra is, akik az új cenzusok alapján nem kaptak volna szavazati jogot.

Kiküszöbölte viszont a korábbi rendszer több súlyos torzítását is. Egyrészt, az új választókerületek kijelölésével népeségarányossá tette a képviseletet (ez nem feltétlenül felelt meg a választásra jogosultak arányainak), hiszen míg korábban egy nagy lélekszámú megye ugyanúgy

két követet küldhetett, mint egy kisebb lakosságú, az új rendszer a megyei lakosság számarányait vette figyelembe a választókerületek számának megállapításánál. Másrészt, míg korábban a szabad királyi városok által küldött összes követ szavazata együttesen ért fel egyetlen megye szavazatával, immáron e városok is népeségarányuknak megfelelő képviselői helyhez (és szavazathoz) jutottak. Végül, a káptalani szavazatok eltörlésével kikerült egy testidegen elem a lakosságárányos választási rendszerből.

Szabaddá vált a mandátum más értelemben is. Míg korábban a megyék és szabad királyi városok követei – sokszor tényleges politikai meggyőződésük ellenében – kénytelenek voltak a küldőik által megfogalmazott követutasítás alapján szavazni, eltérő szavazatuk pedig megsemmisítette egymást (azaz, az adott törvényhatóság szavazata ez esetben érvénytelen volt), az új szabályozás hallgatással mellőzte a követutasítás intézményét, s a képviselők megbízóleveleként a választási jegyzőkönyv szolgált. Miután a rendi országgyűlések időszakában megesett, hogy a követek valamelyikét politikai meggyőződésükkel meg nem egyező pótutasítások elfogadásával kényszerítet-

ték lemondásra, az utasítási rendszer eltörlésével a kényszerített visszalépés lehetősége is megszűnt.

Jelentősen csökkent az uralkodó játéktere az országgyűlés mellőzését, illetve munkájának félbeszakítását illetően is. Noha már az 1620. évi 3. törvénycikk rendelkezett az országgyűlés háromévenként összehívásáról, s ezt 1791-ben és 1827-ben megismételték, az uralkodó (mint éppen az 1811-1825 közötti tizennégy év története mutatta), hajlamos volt e törvényt mellőzni. Az 1848. évi 4. törvénycikk viszont évenkénti ülésezést írt elő, s egy-egy országgyűlés mandátumát három évben szabta meg azzal, hogy az újabb ciklust megelőző hat hét alatt meg kell történnie az új képviselőválasztásoknak; azaz, immáron gyakorlatilag folyamatossá tette az országgyűlés munkáját. Fontos volt az a rendelkezés (1848:4. tc. 5. §), amely szerint az uralkodó csak akkor napolhatta el vagy oszlathatta fel korábban az országgyűlést, ha egyben kitzúzte a következő országgyűlés összehívásának időpontját, illetve ha az országgyűlés elfogadta az előző évi zárszámadást és a következő évi költségvetést. Ez a pont tette lehetővé, hogy amikor V. Ferdinánd 1848. október 3-án (magyar miniszteri ellenjegyzés nélküli) királyi kéziratban feloszlatta az országgyűlést, a terület erre hivatkozva nyilvánítható törvénytelennek az uralkodói rendeletet.

Az államfői hatalom

Ebből is kitűnik, hogy a törvények jelentősen korlátozták az addig meglehetősen tág *államfői hatalmat*. A 3. törvénycikk 7. §-a az érsekek, püspökök prépostok, apátok, a zászlósúruk kinevezési jogát, a kegyelmezést, a nemesi rangok, címek és rendjelek adományozásának jogát hagyta meg az uralkodónak – de ezeket is csak „az illető felelős magyar miniszter ellenjegyzése mellett.” Mint láttuk, a 8. § a hadsereg külföldi alkalmazása és a katonai kinevezések ügyében is a magyar kormánnyal való együttműködésre kényszerítette az uralkodót. A 9. § szerint a 7-8. §-ban foglalt ügyeket leszámítva, az uralkodónak az országból való távolléte esetén a többi ügyeket a kormány végelhatározás céljából „a nádor s királyi helytartó elhatározása alá” terjeszthette. Az uralkodói önkénynek gátat szabott az a rendelkezés, amely valamelyik, Budapesten tartózkodó magyar miniszter ellenjegyzéséhez kötötte az uralkodói rendelkezések érvényességét.

Az államegység megteremtése

A szuverenitás visszaszerzésének fontos biztosítéka volt az *állam területi reintegrációja*. Ezt szolgálta a 6., a Partium visszacsatolásáról (pontosabban, az 1836-ban erről hozott 21. törvénycikk végrehajtásáról) szóló törvénycikk, illetve Magyarország és Erdély uniójáról szóló 7. törvénycikk, amelyek helyreállították az ország területi egységét. (Ez utóbbi azonban csak az erdélyi rendi országgyűlés hasonló értelmű törvénycikkének elfogadása és június 10-i uralkodói szentesítése után történt meg.)

Fontos problémát jelentett az ország déli és keleti határszélén húzódó Katonai Határőrvidék (Militärgrenze) státusának rendezése. Az 1848:5., az országgyűlési követek népképviselési alapon történő választásáról szóló törvénycikk 5. §-a ugyanis a választókerületek között felsorolta a Határőrvidék ezredeit is, az 55. § pedig a horvátországi (varasd-károlyvárosi) határőrvidéken a horvát tartományi gyűlésre, a szlavóniai-szerémségi és bánsági határőrvidéken, illetve a csajkás kerületben a magyar kormányra bízta a képviselőválasztás módjának szabályozását. A magyar közjogi felfogás szerint a Határőrvidék egész területe a Magyar Királyság része, az osztrák (birodalmi) felfogás szerint viszont mind Magyarországtól, mind a birodalom más területeitől független katonai gyarmat, amelyet legjobb lenne önálló tartománnyá szervezni. A tét persze nem csak ez volt. Bécsben attól tartottak, hogy ha a Határőrvidék visszakerül magyar fennhatóság alá, olyan magyar haderővé válhatna, amely az összmonarchia érdekeivel ellentétben is felhasználható. A magyar fél pedig – teljes joggal – attól tartott, hogy ha fennhatóságát nem sikerül kiterjesztenie a Határőrvidékre, e terület katonai szervezetben élő nem magyar lakosságát a magyar átalakulás ellenségei a magyar kormány ellen fogják mozgósítani. Hosszas viták után a két paragrafust mégis sikerült elfogadtatni, de az esküt tevő magyar miniszterek mindegyikének írásba kellett adnia, hogy a katonai Határőrvidék belső igazgatási szerkezetét nem fogják háborgatni. A törvénycikk csak általában utalt arra, hogy a határőrvidék politikai rendezése iránt a törvényhozás részletesen intézkedni fog. Mindenesetre az igénybejelentés megtörtént, s a május 7-i királyi kéziratokat követően a magyar kormány legalább elvileg rendelkezhetett a Határőrvidékkel is.

A szuverenitás külsődleges jegyeit érvényesítette a 21. törvénycikk, amely szerint „a nemzeti szín és az ország címere ős jogaiba visszaállítatik”, s amelynek értelmében „minden középületeknél s közintézeteknél minden nyilvános ünnepek alkalmával, és minden magyar hajókon a nemzeti lobogó és [az] ország címere” használandó. Józan önkorlátozásra vallott az a kiegészítés, amely a kapcsolt részek (Horvátország és Szlavónia) számára lehetővé tette, „hogy az ország színei és címere mellett saját színeiket és címerüket is használhassák.”

Társadalmi és gazdasági változások

Az alkotmányos rendszer átalakítása szempontjából legalább ilyen fontosak voltak azok a *társadalmi és gazdasági változások*, amelyeket a törvények okoztak. Noha az *alkotmányos alapjogok* (Grundrechte) fogalma a korszakban már ismert volt (1848-49-ben az osztrák birodalmi gyűlés hosszan tárgyalt róluk, s az elvi megfogalmazás szintjén még az 1849. március 4-i oktrojált alkotmányba is bekerültek), az áprilisi törvényekben külön nem kodifikálták őket, ugyanakkor a törvények rendszeréből kibonthatók. Ilyen volt a törvény előtti egyenlőség, amely az úriszéki hatóság megszüntetésének logikus következménye volt (1848:9. tc.), a sajtó- (és vele a véleménynyilvánítás) szabadsága (1848:18. tc.), a vallásszabadság és a vallások egyenlőségének kimondása a bevett vallásokra nézve (1848:20. tc.), a választójog és a hivatalképesség joga (1848:5., 16-17., 23-27. tc.), a polgári tulajdonhoz való jog (9-10., 12., 15. tc.).

Az úriszéki hatóság eltörlése megszüntette azt a képtelen helyzetet, hogy valaki egyszerre legyen bíró és érdekelt fél a saját ügyében. Az úrbéres viszonyok eltörlése (1848:9. tc.) révén a volt jobbágy szabad parasztként vált jobbágytelkének birtokosává, amelyet eladhatott, vásárlás útján gyarapíthatott, családtagjai között feloszthatott anélkül, hogy ebbe a földesúrnak beleszólása lett volna. A dézsma és a papi tized eltörlése (9. és 13. tc.) révén megszűnt a paraszti osztály államilag garantált gazdasági alávetettsége.

Az ősiség eltörlése (15. tc.) a földesúri réteg szabad birtokforgalmának legfontosabb akadályát szüntette meg. A tulajdonjog tiszteletben tartását mutatták a már befejezett úrbéres (összesítési, legelő-elkülönözési stb.) perek végrehajtásáról (10. tc.), illetve a

megszüntetett úrbéri magánjövodelmek államadósággá változtatásáról (12. tc.), s az átmeneti időszakra egy, a kiesett úrbéri jövodelmek pótlására nyújtandó kölcsönök folyósítására létrehozandó hitelintézettről (14. tc.) szóló törvények.

A közteherviselés elvének kimondása (8. tc.) megszüntette azt a képtelen helyzetet, hogy míg korábban az ország lakosságának tíz százaléka sem vehetett részt a politikai életben és a közösség egészét érintő döntések meghozatalában, addig a maradék több mint kilencven százalék fizette az állami és önkormányzati adókat; s míg a nemesség arra hivatkozva tartotta „szűzen” a vállát, hogy vérével adózva szolgálja a hazát, addig a jobbagyság a hadiadó fizetése mellett még a cs. kir. hadsereg újonckontingensének kiállításában is szinte egyedül viselte a hadkiegészítés terheit.

Átalakították a törvények az önkormányzati rendszert is. A megyékben megszüntették a nemesség politikai monopóliumát, noha a rendszer itt – ideiglenesen, a működőképesség fenntartása érdekében – súlyosan aránytalan maradt. Míg ugyanis a politikai jogokat korábban is gyakorló személyesen vehettek részt továbbra is a megyegyűléseken, addig a felszabadult paraszti községek csupán megválasztott képviselőik útján folyhattak be a döntésekbe (16. tc.). Ehhez járult az a tényező, hogy a 16. törvénycikk nem új megyegyűlések összehívásáról, csupán a megyebizottmányok kiegészítéséről intézkedett, s hogy a 17. törvénycikk lényegében megtiltotta a teljes tisztújítást, csupán a valamilyen okból kieső tisztviselők pótlásáról intézkedett. Ezzel – Szabad György megfogalmazása szerint – ugyan egy jelentős feudális maradvány épült be az új polgári államrendbe, de miután a törvények végrehajtásában a megyéknek kellett kulcsszerepet játszaniuk, érthető, hogy a törvényalkotók minden olyan tényezőt ki akartak küszöbölni, ami akadályozhatta volna az átalakulást. (Hozzáteendő, hogy a megyék népképviselői alapra helyezéséről szóló vitában Kossuth egyenesen az általános választójog bevezetését kezdeményezte, de a többség leszavazta őt.) Hogy a törvényalkotókat főleg a már említett, a működőképesség fenntartásával kapcsolatos aggodalom vezérelte, azt az is mutatja, hogy a szabad királyi városok, a községek, a kerületek, illetve Fiume és Buccari esetében a törvények kimondottan előírták a tisztújítást, méghozzá az egyéni választójog alapján (23-27. tc.).

Az új törvények – amint arról már szoltunk – átalakították az ország honvédelmi rendszerét. Egyrészt a végrehajtó hatalom immáron beleszólással rendelkezett a honvédelmi rendszer kialakításába és működtetésébe; másrészt, a kormányzat a 22. törvénycikk értelmében létrehozott egy saját belső rendvédelmi szervezetet, a nemzetőrséget. Ez a törvény részletességével kiemelkedett az 1848-as törvények közül, legfontosabb paragrafusának azonban egy keretjellegű megfogalmazás bizonyult. Eszerint a nemzetőrség olyan, a vagyoni kvalifikációt meg nem ütő személyeket is fel lehetett venni, akik „érdekeltek az alkotmányos rend fenntartásában”. Ez a paragrafus tette lehetővé, hogy a kormányzat a nemzetőri intézmény keretein belül, de a kvalifikációtól tekintve önkéntesekből szervezze meg az első tíz honvédszázalóját, az önálló magyar hadsereg magvát. A nemzetőrség és a honvédség irányítását maga a miniszterelnök, Batthyány Lajos vállalta magára, s az általa felügyelt szervezet, az Országos Nemzetőrségi Haditanács gyakorlatilag kilencedik minisztériumként működött 1848 decemberéig, amikor is összeolvadt a Honvédelmi (Hadügy-) Minisztériummal. Ugyanakkor – érdekes módon – nem született törvény a nemesi felkelés eltörléséről (igaz, ez logikus következménye volt a törvény előtti egyenlőség kimondásának), s egyelőre nem született törvény a hadkiegészítés elveiről sem.

A vallási egyenjogúságot a „törvényesen bevett minden vallásfelekezetre” nézve a 20. törvénycikk mondta ki azzal, hogy ezek sorába beemelte az unitárius egyházat is. Ezáltal indirekt módon megszűnt a katolikus egyház addigi államvallási státusza. Egyben kiterjesztette a vegyes házasságokat és a katolikus vallásról történő áttérést engedélyező 1844:3. törvénycikk érvényét a görögkeleti egyházra is.

Az „ideiglenes” magyar alkotmány és az osztrák alkotmány

„Nem minden ez, mi az egész nemzet jövőjét magában foglalná, hanem alapja jövő kifejlődésünknek, miket az isteni gondviselés, és az események hatalma mellett, azon erélyességnek köszönhetünk, mellyel a haza polgárai felemelkedve az események színvonalára, törekvéseinket pártolták” – írta Kossuth és Szentkirályi Móric a törvényekről utolsó követ-

jelentésükben. A törvénycikkek nem oldották meg az összes fontos kérdést, de a megoldott kérdések száma felülmúlta az egyelőre rendezetlenül maradtakat. A harmincegy törvénycikk közül húszban szerepelt utalás arra, hogy a kérdések részletes rendezése a népképviselői országgyűlés által hozandó törvények feladata. Ugyanakkor a harmincegy törvénycikk közül összesen négy olyan volt (az 1. József nádor emlékének törvénybe iktatásáról, a 2. István főherceg nádorrá választásáról, a 30. a közlekedésügyről, illetve a 31. a színházakról), amely nem érintett alkotmányos alapkérdéseket. Magyarországnak

tehát 1848 tavaszán sok ideiglenességgel terhelt alkotmánya született, ám ez az ideiglenes alkotmány volt az, amely gyakorlatilag 1918-i élő viszonyítási pont maradt Magyarország politikai életében.

Paradox módon, Ausztria 1848-1849-ben két alkotmányhoz is jutott, de egyikben sem volt sok köszönet, s egyik sem bizonyult tartósnak. 1848. március 15-én I. Ferdinánd császár azt is megígérte, hogy alkotmányt ad birodalma nyugati felének is. Ez az alkotmány a mai Ausztriára, azután Csehországra és Galíciára vonatkozott, Magyarországra és az itáliai, a lombard-velencei tartományokra nem. Az 1848. április 25-én kiadott alkotmány általános része szerint „minden népfajok számára biztosítatik nemzetiségük és nyelvük sérthetatlensége.” A császár számára teljhatalmat adott a miniszteri,



Borsos József: Nemzetőr, 1848,

Magyar Nemzeti Múzeum, Történelmi Képcsarnok

katonai és főtisztviselői kinevezéseknél, s a hadüzenet, a békekötés és a külhatalmakkal való tárgyalás joga mellett az uralkodó vétőjoggal rendelkezett a törvények szentesítését illetően is. Az alkotmány kétkamarás törvényhozást hozott létre, ahol a követek kamaráját a tartományok lakosságának arányában választották volna, a szenátust az uralkodóház főhercegei, az uralkodó által meghívottak és a nagyobb földbirtokosok által választott 150 tag alkotta volna. Az alkotmánynak a császári túlhatalmat biztosító passzusai és a második kamara létesítése miatt Bécsben tüntetések törtek ki, s május közepén egy új osztrák minisztérium a már egy egykamarás törvényhozó és alkotmányozó parlament összehívására tett ígéretet.

Ez a parlament össze is ült, előbb Bécsben ülésezett, majd az októberi forradalom után a morvaországi Kremsierben folytatta munkáját. 1849 tavaszára az általa kiküldött bizottmány éppen elkészült a saját, demokratikus alkotmánytervével. 1849. március 4-én azonban I. Ferenc József, az új uralkodó feloszlatta a Birodalmi Gyűlést, s maga adott alkotmányt népeinek. Ez az ún. oktrojált alkotmány, amely a császárnak szinte teljhatalmat biztosított, megszüntette az eddigi területi különbségeket, emellett (mellékesen) részekre osztotta és beolvasztotta Magyarországot is. Ez az alkotmány – amely az alapjogok tekintetében a korábnál jóval demokratikusabb elveket is tartalmazott – gyakorlatilag soha nem lépett életbe; egyelőre a háború végéig, majd az utolsó ítéletig halasztották el bevezetését; 1851-ben pedig hatályon kívül helyezték.

Ami kimaradt

Ahogy a bevezetőben említettük, az 1848. évi törvények által megalkotott rendszer nem volt tökéletes és nem volt teljes, azaz, nem terjedt ki minden olyan kérdésre, amelyet egy „végiggondolt”, következetes alkotmányozás során meg kellett volna oldani.

Ami a közjogi rendszert illeti, elmaradt az Ausztriával közös ügyek rendezése. A törvények által megalkotott rendszer arra mutatott, hogy a magyar fél a birodalom másik feléhez fűződő viszonyát a tiszta perszonálunió alapjára kívánja fektetni (sőt, a sajtótörvény egyenesen az uralkodóház, s nem az uralkodó közösségéről szólt), de mindez kétségkívül inkább volt kívánság, mint tény. Elég, ha

olyan kérdéseket említünk, mint a birodalom egységes vagy egyeztetett védelmi politikája (ezen belül a cs. kir. hadsereg feletti rendelkezés joga); a birodalom külügyi és külkapcsolatai; a vám- és kereskedelemügy, vagy az osztrák államadóság kérdése. Ezt nyilván tárgyalásos úton kellett volna rendezni, de hogy itt milyen nehézségekkel kellett szembenézni, azt éppen az államadóság kérdése mutatta. A magyar fél joggal hivatkozott arra, hogy az adóságot a megkérdezése nélkül csinálták, s nem az ország fejlesztésére fordították. Így amikor az uralkodó április 7-én felszólította a (lényegében még meg sem alakult) kormányt, hogy az államadóság kamataira és törlesztésére évi 10.000.000 forintot (ez a Kossuth által később, 1848. július 11-én a honvédelmére kért összeg közel egynegyede volt) szavazzon meg az országgyűléssel, a magyar miniszterek egyöntetűen elutasították ezt a követelést. Ennek teljesítése a közvélemény előtt eleve lehetetlenné tette volna az országgyűlést és a kormányt; de még ha a közhangulaton hirtelen az Ausztria iránti teljes megértés lett is volna úrrá, a kormánynak akkor sem igen lett volna miből fizetnie, ugyanis a magyar államkassza szinte teljesen üres volt. Az államadóságban való részvétel visszautasítása viszont alapjaiban rengethette meg a birodalom pénzügyeit, s az államcsőd fenyegetése miatt nemcsak a hagyományos udvari körök, hanem az osztrák polgárság is egyre növekvő ellenszenvvel figyelte a magyar kormányzat működését. (1848. augusztus végétől a magyar fél már hajlandó lett volna az államadóság egy részének átvállalására, ám ekkorra Bécsben már a magyar önállóság felszámolására törekvő erők kerültek túlsúlyba.)

Ezzel összefüggően maradt el a honvédelmi rendszer teljes körű szabályozása, ami érthető, hiszen amíg nem lehetett tudni, mi lesz a cs. kir. hadsereggel, az új szisztéma kialakításának sem lett volna sok értelme. 1848 nyarán, a honvédség megalakulása után már más volt a helyzet, hiszen kiderült, hogy az önálló haderő megteremthető és a Magyarországon állomásozó cs. kir. hadsereg mellett is működtethető. Így a népképviselői országgyűlés augusztus végén már törvényt hozhatott a magyar haderőről, a hadkiegészítés alapelveiről; de még ennek a – végül az uralkodó által nem szentesített – törvénynek a szövegezésénél is igyekeztek összeegyeztetni az önálló nemzeti haderő és a cs. kir. hadsereg magyarországi kiegészítésű ezredeinek igényeit.

A számottevő reformkori előzmény ellenére nem került sor az *igazságszolgáltatás rendszerének* teljes átalakítására. Azaz, megmaradtak a korábbi közép- és felső szintű bíróságok (kerületi táblák, Királyi, illetve Hétszemélyes Tábla), ugyanakkor az úriszéki hatóság eltörlése önmagában megszüntette az igazságszolgáltatás rendi jellegét. A felső szintű bíróságok gyökeres átszervezésére csak 1849 május-júniusában történt kísérlet, amikor Vukovics Sebő igazságügyi miniszter május 26-án feloszlatta a korábban a cs. kir. hatóságokat támogató felsőbb bíróságokat, a Hétszemélyes Táblát, a Királyi Ítéltáblát és a váltófeltörvényszéket; s június 16-án Kossuth kinevezte az országos főtörvényszék tagjait.

Egyszerre voltak közjogi és társadalompolitikai vonatkozásai az ún. nemzetiségi kérdésnek, azaz az uralkodó pozícióban lévő magyar és a vele együtt élő társnemzetek viszonyának. Az áprilisi törvényekkel kapcsolatos leggyakoribb – utólagos – szemrehányások egyike éppen az volt, hogy gyakorlatilag nem foglalkoztak ezzel a kérdéssel. A már idézett Kossuth-Szentkirályi-féle követjelentés így fogalmazott: „Hazánk határai között sokféle nyelvű népek laknak, de van egy alap, melyen, ha a monarchia hatalmának feltételét – mely Magyarország erejében áll – elismerve, nemzetünket új viszonyai megszilárdításában őszintén gyámolítandja: és álbuzgalmú bujtogatások veszélyes zavarokat nem készítenek, ezen különböző nyelvű népek érdekeit talán egyesíteni lehet: ez az alkotmányos szabadság, mely a különböző nyelvű népfajokat, a polgárzati közös nemzetiségben egymás között egyesítheti; ez alapon egyek lehetünk az Adriai tengerig.” Azaz: a törvényalkotók abban bíztak, hogy az alkotmányos szabadságjogok megadása önmagában kielégíti a más nyelvű lakosságot: hiszen a szlovák, a szerb, a román, a német, a horvát jobbágy ugyanúgy szabad polgára lesz ezután az országnak, mint a magyar.

Noha a reformkorban már kibontakoztak a társnemzetek nemzeti mozgalmi, a magyar fél ezek mögött hajlamos volt az udvari körök vagy az Oroszország által fizetett pánszláv összeesküvők és agitátorok bujtogatásait látni – aminthogy a horvát vagy a szlovák nemzeti mozgalom felfuttatásában az előbbieket valóban nem csekély szerepet játszottak. A román és a szerb nemzeti mozgalom nem tűnt annyira erősnek és veszélyesnek, így a magyar politikai elitet kétségkívül meglepték azok az erőteljesen

megfogalmazott igények, amelyekkel 1848 tavaszán e társnemzetek képviselői jelentkeztek.

Az elutasító magatartásnak két fontos – egymást feltételező – oka is volt. Az egyik az, hogy a magyar politikusok az önálló nemzeti létet összekötötték a területi önállósággal, azaz, úgy vélték, ha az országban élő társnemzeteket (ahogy akkoriban mondták, a más nyelvű népiségeket) önálló nemzetként ismerik el, akkor ez feltételezi az illetők számára önálló terület kijelölését. A magyar fél hajlandó volt elismerni a horvátokat nemzetként, mer Horvátország létező entitás volt, de a többi társnemzet esetében ettől elzárkózott, mondván, hogy területi önkormányzatuknak Magyarországon nincs történeti jogalapja. A másik, ezzel összefüggő tényező pedig az volt, hogy miután a magyar politikai elitnek végre sikerült visszazereznie a Magyar Korona országai feletti hatalmat, pszichikailag is lehetetlen gondolatnak tűnt az ország nemzetiségi alapú felosztása. Hozzáteendő, hogy a magyar kormányzat nem zárkózott el a jogos nemzetiségi kívánságok teljesítésétől, de – tekintettel az átalakulás nehézségeire – időt és türelmet kért, márpedig e nemzeti mozgalmak sem éppen a türelmességükkel tüntettek 1848 tavaszán.

A kérdés megoldását (vagy kezelését) még olyan tényezők is nehezítették, mint az, hogy pld. Erdély és Magyarország uniójára csak az áprilisi törvények szentesítését követően két hónappal került sor, s hogy Erdélyben még akkor is nehéz lett volna alkalmazni a magyarországi törvényeket, ha a nagyrészt román parasztság nem forrongott volna. A népképviselői országgyűlés külön unió-bizottságot alakított a speciális erdélyi viszonyokra alkalmazandó törvények kidolgozására, ám mire ez elkészült a munkájával, Erdélyben már végletekig elmérgesedett a helyzet.

Végül, hozzáteendő, hogy a nemzetiségi kérdés megoldására az akkori Európában nemigen volt olyan minta, amelyet a magyar fél követhetett volna. Sőt, az uralkodó nemzetek, legyen szó akár az angolokról az írekkel szemben, a franciákról a bretonokkal és másokkal szemben, az oroszokról és poroszokról a lengyelekkel szemben, az erőszakos beolvasztás legkülönbözőbb módszereit alkalmazták a kisebbségekkel szemben. Ehhez képest a magyar fél legfeljebb a kulturális asszimilációt tűzte ki célul, s joggal érvelt azzal, hogy egy soknyelvű országban kell lennie egy államnyelvnek, s ez Magyarországon természetesen csak a magyar lehet.

Hozzáteendő, hogy a magyar fél végül – legalább is részben – hajlandó volt „engedni a 48-ból.” A Szemere Bertalan miniszterelnök által 1849. július 28-án előterjesztett, s az országgyűlés által elfogadott, 17 paragrafusból álló törvényjavaslat ugyan továbbra sem adott területi autonómiát az egyes nemzetiségeknek, de elismerte jogukat a szabad nemzeti fejlődésre, s ennek érdekében a községi, egyházi és törvényhatósági életben kiterjedt nyelvhasználati jogokat biztosított számukra. Ezzel a magyar kormány elfogadta az országban élő nemzetiségek azon igényét, hogy ne csupán kulturális és vallási, de politikai közösségként is létezzenek.

A társadalmi kérdések közül a legfájóbb „demokratikus deficit” kétségkívül a magyarországi zsidóság vallási és állampolgári emancipációjának elmaradása volt. Ennek konkrét oka az volt, hogy az 1848. március-áprilisi időszakban egyes, főleg dunántúli és felvidéki városokban (az országgyűlés ülésézése alatt magában Pozsonyban is) antiszemita zavargásokra, illetve a zsidók jogait korlátozó intézkedésekre került sor. Az átalakulást a szabad királyi városi polgárság egy része arra akarta felhasználni, hogy megszabaduljon a zsidó iparúzóktól; de e mozgalmaknak volt egy mezővárosi parasztpolgári, illetve egy szlovák nemzeti vonulatuk is. Pogromok és kitiltó határozatok jelezték ezt a törekvést. A kormány kemény kézzel lépett fel e törvényhatóságok és csoportok ellen, s április végére sikerült felszámolni e mozgalmakat. Ugyanakkor a kormány a feszültségek csökkentése érdekében felmentette a zsidókat a nemzetőri szolgálat alól, s nem kaptak szavazójogot sem. Kállay Ödön képviselő már 1848 augusztusában indítványozta a zsidók egyenjogúsítását, de a javaslatot az országgyűlés nem tárgyalta. A szabadságharc folyamán a zsidóság jelentős szerepet játszott a honvédsereg felszerelésében és a hírszerzésben. A zsidók egyenjogúsításról szóló törvényjavaslatot 1849. július 28-án terjesztette be Szemere Bertalan miniszterelnök, s fogadta el közfelkiáltással a parlament.

Elmaradt az egyházak helyzetének részletes rendezése, így pld. a katolikus egyházi vagyon hasznosításának és kezelésének szabályozása, vagy annak a – kétségkívül húsba vágó – kérdésnek a megoldása, hogy a tized eltörlése miatt jövedelem nélkül maradt alsópapság a továbbiakban miből fog élni. Az egyes felekezetek körében több reformtervezet is született, de ezek országgyűlési megtárgyalására a szabadságharc kitörése miatt már nem került sor.

Az áprilisi törvények csak az úrbéres státuszú földek tulajdonviszonyait rendezték, a magyar paraszti népesség egy tekintélyes része azonban nem ilyen földet művelt. Deák Ferenc igazságügyi miniszter 1848 tavaszán hozzákezdett a feudális maradványok eltörlésére vonatkozó törvényjavaslat kidolgozásához. Ez a maradványföldek és irtások nagy részét állami kárpótlás mellett parasztbirtoknak ismerte el, a szőlőket, a majorsági házhelyeket, a kertészségek belsőégeit pedig a parasztok által megválthatónak deklarálta. A tervezet szeptember 19–25. közötti vitája során a képviselőház a szőlődezmát eltörölte, s mind a negyed teleknél kisebb birtokú szőlősgazdák, mind a saját tulajdonú házban lakó majorsági zsellérek megváltását állami feladattá tette. A tervezet további vitáját Jellačić támadása miatt elnapolták.

A parasztkérdés újabb rendezésére már a trónfosztás után került sor. 1849. április 19-én Kossuth rendeletben közölte, hogy a vitás státuszú majorsági földek esetében ezután a földesúrnak kell bizonyítania, hogy azok nem úrbéres földek voltak, s mindaddig, amíg ez nem történik meg, azokat volt úrbéres, tehát paraszti tulajdonú földnek kell tekinteni. A rendezést szolgálta volna Vukovics Sebő igazságügyi miniszter 1849. júniusi tervezete. Ez a majorsági jobbágyok állami kárpótlással történő felszabadítása és a földesurak kocsmáltatási kiváltságának kárpótlás nélküli eltörlése mellett foglalt állást. A tervezet tárgyalását a hadiesemények ismét megakadályozták.

Végül elmaradt az ország iparában meghatározó szerepet játszó céhrendszer reformja (vagy eltörlése). Ennek egyik oka az volt, hogy az iparúzó lakosság aránya eleve alacsony volt a teljes népességben, azaz komolyabb társadalmi feszültségtől ezen a téren nem kellett tartani, de nyilván összefüggött azzal is, hogy Európán ekkor egy gazdasági válság söpört végig, s a magyar politikai elit nem akarta gyengíteni a magyar ipar amúgy is gyenge pozícióit egy nem kellőképpen végiggondolt reformmal. De, a kérdés összefüggött a zsidóemancipáció elmaradásával is, hiszen a céhes iparúzók legkomolyabb versenytársai éppen a céhen kívüli „kontár” zsidó iparúzók voltak. A céhrendszer változatlan fenntartása miatt azonban a mesterlegények mesterré válása előtt továbbra is komoly akadályok állottak, s emiatt köreikben 1848 tavaszán is petíciós mozgalmakra, tüntetésekre került sor. A Klauzál Gábor ipar- és kereskedelemügyi miniszter által június 9-én kibocsátott céhrendelet a

követelések nagy részét teljesítette, s így a nyár közeptől már nem kellett újabb mozgalmaktól tartani.

Mindezek kétségtelen hiányosságok voltak, de – mint már hangsúlyoztuk – a törvényhozók 1848 tavaszán nem a véglegesség igényével alkották meg a harmincegy törvénycikket, s eleve a rendszer továbbfejlesztésére gondoltak. De e hiányosságok ellenére a rendszer összességében működőképessé volt, s az uralkodó 1848 őszi „kiválása” után is az maradt. A végrehajtó hatalommal kapcsolatos rendelkezések talán nem mindenben feleltek meg az 1848. évi törvények betűjének, de megfelelték azok szellemének: az alkotmányosságot tekintették zsinormértéknek.

Az chartális alkotmányozás igénye 1848–1849-ben

A „tényleges” alkotmányozás gondolata ugyan már 1848 nyarán többször felvetődött, így az ellenzék vezetője, Nyáry Pál a naponként szaporodó képviselői törvényjavaslatok miatt javasolta egy választmány kinevezését az alkotmány kidolgozására. Javaslatát augusztus 10-én megismételte, majd mindjárt vissza is vonta. A szabadságharc kitörése után az országgyűlés természetesen nem foglalkozhatott ilyen kérdésekkel, ám 1849 tavaszán, az olaszországi alkotmány kibocsátása után nyilvánvalóvá vált, hogy a birodalmi kormányzat még formailag sem kívánja respektálni a magyar alkotmányosságot. Kossuth ezt követően vélte úgy, hogy az országgyűlésnek ki kell mondania Magyarország függetlenségét és a dinasztia trónfosztását, ideiglenes kormányt kell alkotni, s „az országgyűlés bevégezvén misszióját, új választást rendel s Constituantot [alkotmányozó nemzetgyűlést] hív össze, mely a nemzet jövő organizmusát megállapítsa.” Kossuth konkrét terveiről nem sokat tudunk, csupán a francia alkotmánynak az Országos Honvédelmi Bizottmány 1849. április eleji iratai között fennmaradt kézirat fordítása tanúskodik arról, hogy 1849 tavaszán Magyarországon is megindult egy chartális alkotmány előkészítése.

Az április 19-én elfogadott Függetlenségi Nyilatkozat azonban már nem szólt az alkotmányozásról, csupán annyit mondott, hogy „az ország jövő kormányrendszerét minden részleteiben a nemzetgyűlés fogja megállapítani...” Sőt, amikor a

kormányba felkért Szemere Bertalan, a későbbi miniszterelnök az államfői hatalommal felruházott kormányzóelnök hatáskörének pontosabb szabályozását kérte, Kossuth azt válaszolta, hogy „ephemer körülmények között, miknek holnapi fordulatát senki nem ismerheti – provisorius kormány számára még soha egy nemzet sem csinált constitutiót.” Ez az érv – Kemény Zsigmond haditörvényszéki védőirata szerint – előkerült a kormányzóelnöki jogkörrel folyó képviselőházi zárt ülésekben is.

A kormány megalakítását az országgyűlésnek bejelentő május 1-i levelében pedig Kossuth úgy fogalmazott, hogy a nemzetgyűlés április 14-én „csak ideiglenes kormányt alapított, az alkotmányozás hatalmát pedig, mint a Függetlenségi Nyilatkozat által a nemzetgyűlésre visszahozott népfelhang természetes corrodiumát, s egyszersmind a kormányzat egész működése felett a felelősségre, és számadásra vonás folytonos gyakorlásának jogát is magának tartotta fenn. Amiből természetesen következik, hogy a nemzetgyűlés hatóságára, működésére s működési körére, idejére, s formáira nézve bármit is határozni, szóval a nemzetgyűlés iránt és felett rendelkezni az ideiglenes kormányzati organizatio köréhez nem tartozhatik, hanem mindez a dolog természeténél fogva magának a nemzetgyűlésnek van fenntartva.”

Ezzel azonban az alkotmányozás kérdése még nem került le a napirendről. A belügyminisztériumban május második felétől kezdve egyre újabb és újabb tervezetek és előmunkálatok készültek például Erdély újjászervezéséről, a zsidók emancipációjáról, a felsőház átalakításáról. Szemere Bertalan miniszterelnök június 10-én arra szólította fel Csengery Antal, Kemény Zsigmond és Kuthy Lajos belügyminisztériumi tanácsosokat, hogy „cseréljenek eszméket az írandó alkotmányról, mi, egyik érdemes képviselő szerint, legalább 800 évig megálljon.” Szemere sürgette a munkát, mondván, hogy „talán hamarabb kell, mint gondolnók”, s hogy „ágyát a közvéleményben meg kell készítenünk jó eleve.” A legsürgősebb teendőnek az ország új közigazgatási beosztásának és a községek rendezésének ügyét vélte. „Nem a legjobb, mi kívántatik, hanem a jó, lehető gyorsan” – írta.

Az alkotmány tervezete – ha egyáltalán készült ilyen – nem ismert. Valószínűleg a hadiesemények újraindulása sodorta el, annyi más tervvel együtt. Ami maradt, az az 1848. évi törvények által alkotott „alkotmány” volt.