

A JOGFOLYTONOSSÁG 1848-BAN

1. Bevezetés

Az alkotmányfejlődés korszakai különböző módon kapcsolódhatnak egymáshoz. Egy-egy jelentősebb változás létrejöhet a korábbi alkotmányos rend átalakításával, de az azzal történő szakítással is. Jogfolytonosságról akkor beszélhetünk, ha az egyes korszakok között kapcsolat áll fenn.

A két világháború közötti unikális hazai közjogi helyzet nyomán a jogfolytonosság anyagi és alaki oldalra vált szét.¹ Az első formai kapcsolatot foglal magában, oly módon, hogy az új alkotmányos rendet az azt megelőző korszak eljárási szabályait betartva hozzák létre. Az anyagi jogfolytonosság pedig a két korszak intézményrendszere közötti tartalmi kapcsolatot jelöli.

A teljes alkotmányos berendezkedést egységes alkotmánylevélben összefoglaló ún. kartális alkotmányok általában a szakítás eredményeként jönnek létre. Ha a korábbi időszaktól el akarnak határolódni, nem tehetnek mást, minthogy az új alkotmányos rendet egy időpontban, teljes egészében újraírják. Molnár Kálmán, a két világháború közötti időszak kiváló közjogásza rávilágít, hogy a kartális alkotmányok nem valamiféle előre tervezett alkotmányfejlődés eredményeként jöttek létre, hanem a politikatörténet törésvonalain keletkeztek.²

1 TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1943, 373–376. o.; SCHWEITZER Gábor: *A magyar királyi köztársaságtól a magyar köztársaságig. Közjog- és tudománytörténeti tanulmányok*. Pécs: Publikon Kiadó, 2017, 4–18. o.; BURGER Borisz Bendegúz: Anyagi és alaki jogfolytonosság kérdései. Két magyar királyság között. In: BÁNDI Gyula – POGÁCSÁS Anett (szerk): *'A tudomány kertjéből'. Válogatott doktorandusz tanulmányok*. Doktorandusz tanulmányok 6. Budapest: Pázmány Press, 2022, 301–320. o.

2 „Írott alkotmánya annak az államnak van, amelyben az alkotmány történelmi fejlődésének fonala egy adott időpontban megszakad, s az új alkotmány szabályai – a régi szabályokra való tekintet nélkül – egyszerre állítatnak össze, egyszerre jegyeztetnek fel az új alkotmánylevél (charta) fehér lapjára, az eltörölt régi alkotmány tabula rasájára” MOLNÁR Kálmán: *Magyar közjog*. Pécs: Danubia, 1926, 244. o.

Az áprilisi törvények kétségtelenül a magyar alkotmányfejlődés lényeges állomásai közé tartoznak, hiszen hazánk alkotmányos berendezkedésén jelentős átalakítást valósítottak meg. Talán azt a kérdést nem kell önállóan feltennünk, vajon a korábbi alkotmányos renddel jogfolytonosságban álltak-e, vagy a szakítás jellemezte őket. A jogfolytonosság ténye, a problémát csak felületesebben vizsgálva is, aligha vitatható. Érdemes azonban áttekinteni, vajon a jogfolytonosság ténye milyen elemekből vezethető le, az áprilisi törvények kapcsán ugyanis ezek széles tárháza gyűjthető össze. Jelen tanulmányban erre teszünk kísérletet, az alaki és az anyagi jogfolytonosságra egyaránt kitérve.

Az alaki és az anyagi oldal között lényeges különbség, hogy az első abszolút, utóbbi viszont relatív. Az alaki oldal csak akkor áll fenn, ha a megelőző korszak alkotmányozási szabályait maradéktalanul betartották. Így a megletére világos igen-nem válasz adható. Az anyagi jogfolytonosság fennálltára azonban nem adható ilyen egyértelmű válasz. Ha egy állam alkotmányos átalakuláson megy keresztül, a két korszak alkotmányos rendje közötti kapcsolat nem lehet százszázalékos, hiszen akkor nem történne semmilyen átalakulás. Ugyanakkor a százszázalékos szakítás is nehezen képzelhető el, mert a régi államszervezetet a legapróbb részletéig megszüntetni szinte lehetetlen. Így az anyagi jogfolytonosság mindig csak részleges, s nehezen dönthető el, vajon mi az a mérték, amikor még fennállónak tekinthetjük a tartalmi kapcsolatot, s mi az, amikor már nem.

Az anyagi jogfolytonosság fogalmának két világháború közötti kialakítását sajátos történelmi helyzet szülte. Később még érinteni fogjuk, hogy az alaki jogfolytonosságban előálló kisebb hibák felett még szemet lehetett hunyni (lásd például az 1867-es kiegyezést), de 1920-ban olyan súlyos szakadás állt elő, amelyet már nem lehetett figyelmen kívül hagyni. Tartalmilag szorosan kapcsolódni akartak az 1918 előtti alkotmányos rendhez, de az alkotmányosság helyreállításakor annak alaki szabályait súlyosan megsértették. Az anyagi jogfolytonosság teóriája csupán annak feloldását szolgálta, hogy az alaki szál megszakadása nem jelent valamiféle kényszert a korábbi alkotmányos rend eltörlésére. Ez a kérdés napjainkban is felmerül, vajon a hatályos közjogi rendszerünknek alaki jogfolytonosság nélkül is részévé tehetőek-e a korábbi alkotmányos berendezkedés egyes elemei. Erre a válasz azt gondolom egyértelmű, az alaki jogfolytonosság hiányából a régi közjogi intézmények recipiálásának tilalma semmiképpen sem vezethető le.

Az alaki jogfolytonosság fennálltára tehát világos igen-nem válasz adható, az anyagi jogfolytonosságnak azonban csak a mértéke állapítható meg. Utóbbinál az indikátorok meghatározására, vagyis azon jellemzők összegyűjtésére szorítkozunk, amelyek az anyagi jogfolytonosságot igazolják. Az áprilisi törvényekben pedig számos ilyen indikátor kimutatható.

2. Az alaki jogfolytonosság 1848-ban

2.1. Az alaki jogfolytonosság fennállta

Az áprilisi törvényeknél az alaki jogfolytonosság fennálltához különösebb kétség nem férhet, hiszen elfogadásakor betartották az 1848 előtti alkotmányos rend által megkívánt eljárási szabályokat. A 31 törvénycikkelyt az utolsó rendi országgyűlés mindkét táblája megszavazta, a király pedig szentesítette.

Mint a bevezetőben említettük, a jogfolytonosság fenntartására későbbi történelmi töréspontokon is törekedtek, azonban az alaki oldalt mindig az aktuális politikai viszonyok határozták meg. Azt 1867-ben sem sikerült tökéletesen érvényesíteni, nem is beszélve az alkotmányosság 1920. évi helyreállításáról. A részleteket a következő pontban érintjük.

2.2. Történt-e forradalom 1848 tavaszán?

A feltett kérdés megválaszolása némi bátorságot is kíván, hiszen önmagában a forradalom fogalmának definiálása sem egyszerű feladat. Nem alaptalan az a megállapítás, mely szerint egységes definíció nem is adható.³ De éppen az egységes definíció hiánya sarkall a kérdés vizsgálatára. Ugyanis arra

3 „Martin Malia kérdésére tehát („*Létezik-e a forradalom mint olyan?*”) olyan válasz is adható, hogy a forradalom nem úgy létezik, mint a geológiai vagy biológiai jelenségek, amelyek létét az emberi értelmezéstől függetlenül sem tagadhatjuk. Inkább úgy létezik, mint bizonyos történelmi jelenségek (lázadások, felkelések, politikai összeomlások stb.) egyik lehetséges értelmezése. Ezeket a minden korban és minden kontinensen tapasztalható jelenségeket az európai írástudók egy adott történelmi pillanat optimista légkörében olyan értékekkel ruházták fel, amelyek a gyakran bekövetkező csatlódások dacára is mindmáig lelkesítő és mozgósító erővel rendelkeznek.” [HAHNER Péter: A forradalom fogalmáról. *Magyar Tudomány* 2008/8, 926. o.]

más-más választ kapunk attól függően, hogy milyen szempontrendszer alapján vizsgáljuk.

Lehet-e egységesen a forradalom szót használni az 1789-es francia és az 1848-as magyar alkotmányos átalakulásra? Az első az alaki jogfolytonosság megszakításával, utóbbi viszont annak fenntartásával jött létre. Közismert, hogy Franciaországban az általános rendi gyűlés három kúriájából csupán egy támogatta az új alkotmányos rendet, így a korábbi államberendezkedés oldaláról az alkotmányos átalakulás illegális volt. Jogi oldalról nézve megszakadt az alaki jogfolytonosság.

A feltett kérdés megválaszolásához szét kell választanunk a forradalom jogi és szociológiai definícióját. Jogi oldalról a legalitás és a legitimitás vizsgálatának lesz jelentősége, legalitás alatt a változás formai alkotmányosságát (az alaki jogfolytonosság fenntartását), legitimitás alatt pedig annak társadalmi támogatottságát értve. Jogi értelemben akkor beszélhetünk forradalomról, ha az alkotmányos átalakulás társadalmi támogatottsággal bír, de az alaki jogfolytonosság megszakad. Az új alkotmány kibocsátásánál nincsenek figyelemmel a korábbi korszak által megkívánt eljárási szabályokra. Amennyiben ehhez a folyamathoz nem társul társadalmi támogatottság, akkor puccs (államcsíny) történik. Ha viszont a társadalmi támogatottság mellett az alaki jogfolytonosság is fennmarad, akkor jogi értelemben alkotmányos átalakulásról beszélhetünk, s nem forradalomról. Mivel Magyarországon 1848-ban a társadalmi támogatottság mellett fennmaradt az alaki jogfolytonosság, így jogi értelemben nem történt forradalom.

Amennyiben a forradalomra a „fennálló társadalmi rendet, rendszert erőszakosan (ezen belül fegyveres vagy vértelen úton) megdőntő, a társadalmat gyökeresen és tartósan átalakító társadalmi mozgalom.”⁴ definíciót használjuk, az már 1848 hazai eseményeire is jobban kiterjeszthető lesz. Ez a definíció azonban sokkal inkább szociológiai, mintsem jogi tartalmú.

A bevezetőben és az előző pontban egyaránt érintettük, hogy a magyar alkotmányfejlődés 1848 utáni időszakában több alkalommal is szándék volt a jogfolytonosság fenntartására, azonban annak alaki oldala mégsem érvényesült tökéletesen. Az 1867-es kiegyezést elfogadó országgyűlést Ferenc József hívta össze 1865. szeptember 17-én, holott ő csak akkor vált törvényes uralkodóvá, amikor a még életben lévő V. Ferdinánd lemondását az

⁴ *Magyar Larousse*. Budapest: Akadémiai, 1991, 891. o.

országgyűlés elfogadta.⁵ Vagyis a kiegyezést elfogadó országgyűlést még Ferdinándnak kellett volna összehívnia. Ez azonban csak apróbb hibának tekinthető az 1920-ban történetekhez képest. Az 1920. évi I. törvénycikk helyreállította az 1918 előtti alkotmányos berendezkedést,⁶ de annak alaki szabályaiból szinte semmit nem tartott be. Az 1916-ban törvényesen megkoronázott király nem térhetett vissza a trónra, s a még jogilag létező 1910-ben választott országgyűlés sem kezdhette újra működését.⁷

Az alaki jogfolytonosságot a mindenkori politikai állapotok erősen befolyásolták. 1848-ban létrejött az alkotmányos út betartásához szükséges politikai konszenzus. 1867-ben Ferenc József számos engedményt tett, de addig nem ment el, hogy Ferdinándot – bármilyen szűk körben is – visszaengedje az uralkodói jogok gyakorlásába. Az 1920 januárjában összeült nemzetgyűlést – egy 1919 őszén kibocsátott kormányrendelet alapján⁸ – lényegesen szélesebb választójog alapján hozták létre, mint az 1918 előtti képviselőházat. Utóbbi viszont a háborús összeomlást megelőző hónapokban elutasította választójog jelentősebb kiterjesztését,⁹ így 1920 után a korábbi alkotmányos rend helyreállítása mellett ennek a testületnek nem akartak teret engedni.

A főrendiház reformja a kiegyezést követően folyamatosan feszítő kérdés volt, de az 1885-ös reformkísérletet ők maguk késleltették, az 1885. évi VII. törvénycikkben foglaltaknál radikálisabb változtatásokat pedig nem voltak hajlandók támogatni.¹⁰ Ezen politikai helyzetben merült fel a kérdés, vajon az alaki jogfolytonossághoz való ragaszkodás miatt élesszék-e újjá a régi országgyűlés működését. Annak súlyos politikai kockázata lehetett volna, ha újra a közhatalom letéteményesévé válik, s újra elutasítja a reformokat. Más kérdés, hogy a régi országgyűlés összehívását a győztes hatalmak sem támogatták, ami további akadályt jelentett.

5 1867. évi III. törvénycikk; TOMCSÁNYI i.m. 341-342. o.

6 „9. § (1) Az úgynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezései érvénytelenek. Hasonlóképpen érvénytelenek az úgynevezett nemzeti tanácsoknak és szerveiknek mindennemű rendelkezései és határozatai is. / (2) Az Országos Törvénytárból az oda beiktatott úgynevezett néphatározat és néptörvények töröltetnek.” [1920. évi I. törvénycikk 9.§ (1)-(2) bekezdés]

7 Az 1915. évi IV. törvénycikk 2.§-a az 1910-ben választott országgyűlés mandátumát a békekötést követő hatodik hónapig meghosszabbította. Így annak megbízatási ideje 1920. december 4-én járt le.

8 5985/1919. ME. sz. rendelet

9 1918. évi XVII. törvénycikk

10 1885. évi VII. törvénycikk

2.3. A jogi forradalom

Az 1848-as eseményekkel kapcsolatban számos esetben használják a „jogi forradalom” kifejezést, amely ellentmondhat az előző pontban tett megállapításoknak, miszerint jogi értelemben nem történt forradalom. Erre érdemes néhány gondolat erejéig kitérni.

Gondolatmenetüket most is a forradalom definíciójától, annak sokszínűségétől kell elindítanunk. A forradalom radikális változásokat jelent, amelyek megvalósíthatóak jogi úton, de annak átlépésével is. A jogi úton, vagyis az alaki jogfolytonosság fenntartásával megvalósított radikális változás lehetne a jogi forradalom, míg az annak megszakításával megvalósított a társadalmi forradalom. Ebben a gondolatmenetben mind Magyarországon, mind Franciaországban forradalom játszódott le, csak az egyik jogi, a másik pedig társadalmi forradalom volt.

A jogi forradalom alatt azonban a változásoknak azt a formáját értették, amelyik elutasítja a (túlzott) radikalizmust. Vagyis a változásoknak van egy enyhébb és egy erősebb formája, az elsőt is mondhatjuk forradalomnak, de az „csupán” jogi forradalom.¹¹ Eszerint elválík egymástól a jogi és társadalmi forradalom, amely azonban nem a jogfolytonossághoz való viszonyában, hanem a változások intenzitásában különbözik egymástól.

Meg kell azonban említenünk, hogy maga a jogi forradalom fogalmának kialakítása is kapott kritikát,¹² s az is vitatható volt, vajon a korábbiakban általunk társadalmi forradalomnak nevezett radikális légkör a jogi

11 „Ha Deák nem marad meg a 'jogi forradalom' keretei között, hanem vállalja egy esetleges társadalmi megmozdulás veszélyeit is, a felelős kormányzás gyakorlatának elvi tisztázása talán elkészült volna az adott történelmi pillanatra” [F. Kiss Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest: Akadémiai, 1987, 21. o.]

„Sarlós ugyanakkor úgy ítéli meg, hogy Deák 'csupán jogi forradalmat' akart, és ez magyarázza viszonylagos tartózkodását a politikai küzdelmekről az évek második felében.” [Szabad György recenziója Sarlós Béla: *Deák és Vukovics* kér igazságügy-miniszter. Akadémiai Kiadó: Budapest 1970. c. művéről. *Századok* 1973/1. 135. o.]

12 „Nagyon meggondolkoztató a 'jogi forradalom' fogalmának használhatósága is.” [Szabad i.m. 135-136. o.]

„De hát mi az a „jogi forradalom”, és vajon 1843-ban valóban megvívható lett volna akár a „jogi”, akár bármely egyéb forradalom? És egyáltalán elképzelhető „jogi forradalom” „társadalmi forradalom” nélkül? És Deák valóban olyan öntudatos forradalmár lett volna, aki, miután tudta, hogy nem tud és nem akar forradalmat csinálni, átengedte a terepet annak, aki a „jogi forradalomnál” mélyrehatóbb változást akart előidézni?” Szócs Sebestyén recenziója F. Kiss Erzsébet: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 1987. c. könyvéről. *Levéltári Szemle* 1989/1, 91. o.

reformokra (a jogi forradalomnak nevezett folyamatra) egyáltalán alkalmas volt-e?¹³

A Magyar Katolikus Lexikon forradalom definíciója világos különbséget tesz az organikus és a radikális (forradalmi) változás között, az első az állam alkotmányának tiszteletben tartásával, a második az azzal való szakítással történik.¹⁴ A definíció szerint tehát a változások intenzitása és az alaki jogfolytonosság között összefüggés áll fenn, a radikális változás az alaki jogfolytonosság megszakításával történik. A Révai Nagy Lexikona a forradalom szorosabb definíciójának az államalkotmány – a nép által támogatott – erőszakos megváltoztatását tekinti, vagyis azt kifejezetten a korábbi alkotmányos renddel történő szakításként (az alaki jogfolytonosság megszakadásaként) definiálja.¹⁵

Azt hiszem, nem férhet hozzá különösebb kétség, hogy az alaki jogfolytonosság fenntartásával megvalósított alkotmányos változások sohasem olyan radikálisak, mint az annak megszakításával kieszközöltek. Az első esetben bizonyos mértékig megmaradnak a régi alkotmány elemei, a második esetben azonban, már csak elvi okok miatt is, az attól történő minél erősebb elhatárolódás a cél, ami mindenképpen radikálisabb változást feltételez. A forradalomnak viszont éppen a radikális változás a jellemzője, ezért tartom továbbra is helyesnek, ha jogi oldalról a forradalom fogalmát a jogfolytonosság vizsgálatához kötjük. Annak megszakadása jelenti a radikális változást.

13 „Sarlós Béla, Deák jogi pályájának egyik ismert értékelője keményen elmarasztalta Deák Ferencet az igazságügyésége alatt tanúsított inaktivitásáért, több vonatkozásban pedig a reformkori politikai és szakmai pozícióinak feladásáért. Úgy tűnik, Sarlós nem értette világosan Deák dilemmáját. A reformkori jogi forradalom előkészítője és végig harcolója, a jogfolytonosság egyik legjellegzetesebb képviselője, a törvényesség híve, a részletekbe menő aprólékossággal dolgozó józan kodifikátor időszerűtlennek ítélte a mind hevesebbé váló radikális légkörben a jog gyökeres átalakítását.” [MEZEY Barna: Deák Ferenc és a büntetőeljárás reformja 1848-ban. A *Batthyány-kormány igazságügyminisztere*. Zalai gyűjtemény 43. Zalaegerszeg: Zala Megyei Levéltár, 1998, 161. o.]

14 „A szükséges változásokat természetesen különféle módon lehet elérni: a *társad. evolúció* törekszik arra, hogy az állam alkotmányának tiszteletben tartásával a fennálló rend értékes elemeit megőrizze, s azokat a szándékolt reform kiinduló pontjának tekinti. Ezzel szemben a forradalom alapjaiban akar szakítani a meglévő renddel, és merőben új körülményeket akar teremteni.” [Magyar Katolikus Lexikon: Forradalom szócikk.]

15 „*Forradalom* (lat. *revolutio*) tágabb értelemben minden erőszakos átalakítás, felforgatás a fizikai ép úgy, mint a politikai és társadalmi életben; szorosabb értelemben az államalkotmánynak erőszakos megváltoztatása, ha az a nép oldaláról indul ki. Az alkotmánynak az államfő részéről történt erőszakos, hirtelen megváltoztatását államcsínynek mondjuk.” [Révai Nagy Lexikona: Forradalom szócikk]

Persze felmerül a kérdés, vajon a jogi és társadalmi változások intenzitása elválhat-e egymástól? Az előző pontban azt állítottuk, hogy 1848-ban hazánkban jogi értelemben nem történt forradalom, szociológiai oldalról azonban igenlő válasz is adható. Ez az állítás csak akkor igaz, ha a jogi és a társadalmi változások intenzitása elválhat egymástól. Érzésem szerint társadalmi oldalról a jobbágyság eltörlése, a közteherviselés bevezetése stb. intenzívebb változást jelentett, mint ami általánosságban az alkotmányos berendezkedésben megvalósult. Ez is túri azonban a vitát, hiszen az alkotmányos rendnek nem csupán az államszervezet, hanem az alapjogok is részét képezik. A társadalmi változások és az alapjogok változása között pedig szoros összefüggés áll fenn.

Az említett két példa is (jobbágyság eltörlése, közteherviselés) a jogegyenlőség megteremtését szolgálta, ami fontos alkotmányos alapelv. Ugyanakkor az államszervezetet is figyelembe véve az alkotmányos változások mégsem voltak olyan radikálisak, mint a társadalmiak. Aziránt viszont továbbra sincs kétségünk, hogy jogi értelemben nem történt forradalom. Csupán azon gondolkodtunk el, vajon a társadalmi oldalon lezajlott változások elérték-e azt az intenzitást, amit forradalomnak lehet nevezni.

A „jogi forradalom” kifejezésre visszatérve tehát kétséges, vajon az a folyamat, amire a forradalom szót használják, eléri-e a változásoknak azt az intenzitását, amire megalapozottan ki lehet terjeszteni a fogalmat. Jogi forradalom alatt az alaki jogfolytonosság fenntartásával megvalósított változásokat értik, viszont mi arra a következtetésre jutottunk, hogy jogi oldalról éppen a jogfolytonosság megszakítása a forradalom legfőbb ismérve. S azt hiszem, ezt sikerült is megfelelő érvekkel alátámasztani.

3. Az anyagi jogfolytonosság 1848-ban

3.1. Az anyagi jogfolytonosság jellemzői

Mint a bevezetőben már említettük, az anyagi jogfolytonosságnál nem a fennálltát igenlő vagy tagadó válaszra törekszünk, hanem annak indikátorait keressük. Az alkotmányos berendezkedésnek melyek azok a jelző elemei, amelyek a korábbi korszak(ok)kal fennálló kapcsolatot igazolják.

Ezt a kapcsolatot általános alkotmányos elvekben s konkrét törvényekben is ki lehet mutatni. Az alábbiakban három általános elv, valamint két konkrét törvény érintésével az anyagi jogfolytonosság öt indikátorát vonjuk

elemzés alá. Nyilvánvalóan többet is találhatnánk, a tanulmány terjedelmi kereteibe azonban ennyi fér bele. Az egyes indikátorok elemzésére fordított terjedelem is különböző lesz, vannak ugyanis, amelyek egyértelműbbek, s vannak, amelyeknél részletesebb elemzés szükséges.

A két konkrét törvény közös jellemzője, hogy mindkettő tartalmi kapcsolatban áll az 1848 előtti alkotmányos rendszerrel. Az egyik azonban egy államhatalmi szerv működésében foganatosít jelentős változást, míg a másik változatlan formában tart fenn valamit. A jogfolytonosságon nyugvó organikus alkotmányfejlődést ez jellemzi leginkább: az állandóság és változás folyamatos jelenléte. Az országgyűlés alsótáblájának követői korábban kötött mandátummal bírtak, amely az áprilisi törvényeket követően szabad mandátumra változott. A másik vizsgált törvény a felelős minisztériumról szóló cikkely, annak fényében, vajon a minisztérium felállításával a király 1848 előtti hatáskörei változtak-e.

3.2. Az anyagi jogfolytonosságot igazoló általános alkotmányos elvek

3.2.1. A polgári átalakulás idősíkjá

A jogfolytonosságot alátámasztó tény, hogy a polgári átalakulás Magyarországon az évszázados időtávot meghaladó folyamat volt. Az áprilisi törvények például az igazságszolgáltatással keveset foglalkoznak. Annak a közigazgatástól történő elválasztása viszont a polgári állam egyik legfontosabb alapelve. Ez a folyamat Magyarországon már az 1723-as bírósági reformmal megindult, de csak a kiegyezés után zárult le.

Nem véletlen, hogy a Helytartótanács – közigazgatás centralizációját szolgáló – felállításával párhuzamosan a tőle elválasztott igazságszolgáltatás megteremtésére is súlyt fektettek. Ugyanakkor a helyi igazságszolgáltatásban a vármegyék szerepe a kiegyezés utánig megmaradt. A szétválasztás folyamatát a bírói hatalomról szóló 1869. évi IV. törvénycikk, majd az önálló bírósági szervezetet kiépítő törvények zárták le. Köztudott, hogy a helyi önkormányzatok polgári típusú átalakítása is csak a kiegyezés után zárult le.¹⁶ Ez sem forradalmi változással történt, hanem egy hosszabb idősíki organikus fejlődésével.

¹⁶ 1870. évi XVIII. törvénycikk; 1870. évi XLII. törvénycikk.

3.2.2. A jogkiterjesztés

A jogfolytonosságot erősíti a jogkiterjesztés elvének érvényesülése is. A jogfolytonosság megszakadása esetén a polgári jogegyenlőséget a múlttal történő szakítással, a régi előjogok eltörlésével valósítják meg. A jogkiterjesztés azonban nem eltöröl előjogokat, hanem a korábbi kiváltságosok mellé másokat is felemel és ugyanazon jogokkal ruházza fel őket, vagyis a korábbi alkotmányos rend szabályrendszeréhez kapcsolódik.

3.2.3. A törvényhozás konstatáló funkciója

Napjaink jogalkotó tevékenysége kizárólag konstituál, vagyis új szabályt hoz létre. Ennek oka, hogy a jogrendszerben nem léteznek törvénytörlő szokások, eredeti normatív szabály csak jogalkotói tevékenységgel keletkezhet. A szokásjog csak az alkotott jog értelmezésére szolgálhat, ami Werbőczy terminológiája szerint a törvénytmagyarázó szokás.¹⁷

Amíg a jogrendszerben – szintén Werbőczy terminológiáját követve – törvénytörlő,¹⁸ vagyis olyan szokások is léteztek, amelyek nem az alkotott jog magyarázatára szolgáltak, hanem eredeti szabályokat állapítottak meg, a törvényhozásnak konstatáló funkciója is lehetett. A törvény nem új szabályt állapított meg, hanem a korábban szokásjogi úton kialakult normát foglalta törvénybe, az alkotott jog segítségével megerősítette azt.

Ferdinandy Gejza szerint az országgyűlés kétkamarás szervezete szokásjogi úton alakult ki. Abból a tényből, hogy a vármegyéknek küldött közös meghívón túl a király egyeseket személyesen is meghívott az országgyűlésre, a két személyi kör elkülönülése természetes úton megvalósult. Így az 1608. évi (k. u.) I. törvénycikk¹⁹ csupán a tényhelyzetet rögzíti, és nem az osztja két részre az országgyűlést.²⁰ A törvény tehát nem konstituál, hanem csupán konstatál.

Moór Gyula az 1791. évi XII. törvénycikk kapcsán hívja fel a figyelmet, hogy bár az rendelkezik az országgyűlés törvényhozó hatalmáról, de ez a

¹⁷ Hk. I. rész, 11. cím, 3.§

¹⁸ Hk. I. rész, 11. cím, 5.§

¹⁹ 1608. évi (k. u.) I. törvénycikk: elősorolása annak, hogy a karoknak és rendeknek kiket kell nevezni és hogy a közönséges országgyűléseken kiknek legyen helye és szavazata

²⁰ FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmány történelmi fejlődése*. Budapest: Franklin Társulat, 1906. 106-107.

kompetencia semmiképpen sem eredhet ebből a törvényből. Ha ez így lenne, az magának a törvénynek az érvényességét is kétségbe vonná, hiszen az országgyűlés hatáskör hiányában hozta volna.²¹ Ebben az esetben a hatáskör csak a törvény kihirdetése után jött volna létre, viszont a törvényhozási eljárásban először kellett volna azt megszavaznia, és a király csak azt követően hirdethette volna ki. Itt is egyértelmű, hogy az idézett törvény egy már létező szabályt erősít meg, így nem konstituál, hanem konstatál.

Béli Gábor az Aranybulláról írott tanulmányában az alábbi megállapítást teszi: „Ha megvizsgáljuk a tárgyalt dekrétumok rendelkezéseinek érvényesülését a gyakorlatban, azt tapasztaljuk, hogy ezeknek egy része pusztán konstatált, ezzel a bevett szokásjogi szabály helyességét, alkalmasságát ismerte el, és egyúttal, a szabály rögzítésével megerősítette azt (...).²² Ezt követően Béli végigvezeti, hogy az Aranybullához kapcsolódó egyes joganyagok közül melyek tartalmaznak csupán konstatáló szabályokat, s melyek konstituálnak.²³

A felhozott példák azt gondolom, kétséget kizáróan bizonyítják, hogy a történeti alkotmány idején a törvényhozásnak nem csupán konstituáló, hanem konstatáló szerepe is volt. Amennyiben ezzel az utóbbi funkcióval egy-egy történelmi törésponton is találkozunk, az az anyagi jogfolytonosság bizonyítéka. Az országgyűlés ugyanis a történelmi törésvonal előtt keletkezett joganyagot erősíti meg, amely az azzal fennálló kapcsolatot erősíti. És ilyen konstatáló funkciót az áprilisi törvényekben, valamint az azt helyreállító kiegészítési törvényben is fellelhetünk.

A felelős minisztériumról szóló törvény ama rendelkezése, mely szerint: „Ő Felségének a királynak személye szent és sérthetetlen”²⁴, konstatálást jelent. Nem feltételezhetjük, hogy a király 1848 előtt felelősségre vonható volt, és ezt a lehetőséget az áprilisi törvények szüntette volna meg. Hasonlóan konstatáló rendelkezés a kiegészítési törvénynek ama rendelkezése, mely szerint: „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére,

21 MOÓR Gyula: Az alkotmány. In: *Polner Ödön Emlékkönyv II. kötet*. Szeged: Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt, 1935, 86. o.

22 BÉLI Gábor: *A Szent István király ünnepén, Fehérváron tartott és más 13. századi királyi gyűlések*. Budapest: Kúria, 2022, 63. o.

23 Uo. 63–65. o.

24 1848. évi III. törvénycikk, 1. §

vezényletére és belsőszervezetére vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”²⁵ A királynak a haderő feletti főparancsnoki joga nem 1867-ben keletkezett, a törvény csupán megerősíti a szokásjogban már évszázadok óta létező hatáskört. A kiegyezési törvénynek ezt a passzusát azért is említtem, mert a későbbiekben a felelős minisztérium és a király hatásköreinek elválasztásáról szóló pontban is jelentősége lesz.

A törvényhozás konstatáló funkcióját még más törvényi rendelkezésekkel is alá lehetne támasztani, de azt hiszem ez a két példa is megfelelően bizonyítja, hogy akár az áprilisi törvényeknél, akár az azok helyreállítását szolgáló kiegyezési törvénynél megtalálható ez a konstatáló funkció, ami az anyagi jogfolytonosságot támasztja alá.

3.3. Az egyes konkrét törvényekben fellelhető anyagi jogfolytonosságra utaló elemek

3.3.1. A kötött mandátum megszűnése (1848. évi IV. és V. törvénycikk)

A kötött mandátum megszűnéséről, illetőleg a szabad mandátum bevezetéséről az áprilisi törvényekben tételes rendelkezést nem találunk. Mindez azt jelentené, hogy a polgári átalakulás után Magyarországon megmaradt a kötött mandátum? Erről viták is folytak, köztudomásúnak mondható, hogy Kossuth Lajos 1848 után is ragaszkodott a kötött mandátumhoz.²⁶

Az áprilisi törvények által használt terminológia is hagyhat bennünk bizonyos kétségeket. Az országgyűlés első kamarájának tagjainál a követ megnevezés inkább a kötött mandátumra, míg a képviselő megjelölés a szabad mandátumra utal. A független felelős magyar minisztérium alakításáról szóló III. törvénycikkből álljon itt az alábbi idézet: „A ministerek szavazattal az országgyűlésen csak azon esetben birnak, ha a felső táblának törvény szerint tagjai, vagy követül az alsó táblához megválasztatnak.”²⁷

Az országgyűlés első kamaráját a rendi korban használt alsó táblának nevezi, tagjait pedig követeknek. Ugyanakkor a következő, az országgyűlés szervezetét és működését szabályozó IV. törvénycikk a testületet

²⁵ 1867. évi XII. törvénycikk, 11. §

²⁶ STIPTA István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: BALOGH Judit (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debrecen: DE-ÁJK, 2004, 128–129. o.

²⁷ 1848. évi III. törvénycikk, 31. §

konzekvensen képviselő táblának, tagjait pedig képviselőknak nevezi,²⁸ a követ kifejezés egyáltalán nem található meg benne. A választójogot szabályozó V. törvénycikk az első kamarát képviselőháznak²⁹ vagy képviselő táblának³⁰ nevezi, ugyanakkor a tagjait (az oda népképviselet alapján megválasztott személyeket) követeknek.³¹ A képviselő megnevezés egyszer sem található meg a törvényben, míg a követ tucatszám.

A szabad mandátum azonban, az előbb felvázolt kissé zavaros terminológia ellenére, kétségtelen tény, ugyanis 1848 után az első kamara tagjai követi utasítások nélkül, szabad belátásuk szerint adhatták le szavazataikat. Miből vezethető ez le? Arra explicit és implicit bizonyítékokat egyaránt találhatunk. Explicit alatt értem, amikor valaminek egyenes következménye a szabad mandátum, implicit alatt pedig azon elemeket, amelyből nem vezethető le közvetlenül a szabad mandátum, de a szabálynak csak szabad mandátum esetén van értelme.

A legfontosabb explicit bizonyíték az volt, hogy a képviselőket (követeket) nem a vármegyei közgyűlések választották. A választójogi törvény szerint a közgyűlésnek a vármegyét annyi választókerületre kellett felosztani, ahány képviselőt (követet) az adott megyében választani lehetett.³² A rendi korban viszont az utasításokat a követeket választó vármegyei közgyűlés adta. A választókerületek polgárai azonban nem képeztek olyan közjogi testületet, mint a vármegyei közgyűlés. Egyetlen feladatuk (jogosultságuk) képviselőjük megválasztása volt, amelyet akkor tehettek meg, ha a király országgyűlési választásokat írt ki. Más egyéb feladatuk (hatáskörük) nem lévén, nem volt olyan közjogi testület, aki a képviselőket (követeket) utasításokkal láthatta volna el.³³

28 „[3.§] A képviselők három évig tartandó egy országgyűlésre”; [4.§] (...) új képviselőválasztás történik (...) új megválasztás által tarthatják meg képviselőhelyeiket (...); [5.§] (...) új képviselőválasztást rendelni (...); [8.§] A királyi tábla a képviselők táblájának kiegészítő része lenni ezennel megszűnván, a képviselő tábla (...)”

29 „Fog pedig állni a képviselőház, Erdélyt ide nem értve, (...)” [1848. évi. V. törvénycikk 5.§]

30 „Azon választások iránt, melyeknek törvényessége bármelyik tekintetből kérdésbe vétetnek, a képviselő tábla intézkedendik” [1848. évi. V. törvénycikk 47.§]

31 Ha a korábbi lábjegyzetben vett idézetet folytatjuk, az az alábbiak szerint szól: „Fog pedig állni a képviselőház, Erdélyt ide nem értve, 377 követből (...)” [1848. évi. V. törvénycikk 5.§]

32 „6. § Minden egy követ választása végett egy külön választókerületnek kell alakíttatni, s mindegyik választókerület csak egy országgyűlési követet választ.” [1848. évi. V. törvénycikk 6.§]

33 FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Budapest: Franklin Társulat, 1911, 175. o.

A szabad mandátum implicit bizonyítékai között több is megjelölhető. Az országgyűlés szervezetét és működését szabályozó törvénycikk bevezette a választási ciklus intézményét.³⁴ A képviselők (követek) meghatározott időszakonként történő kötelező újjaválasztása kifejezetten a szabad mandátumhoz köthető jellegzetesség. A kötött mandátumú követeknél az újjaválasztásnak nem volt különösebb jelentősége, hiszen az utasításból eredően a leadott szavazatára az nem volt befolyással. Szabad mandátumnál viszont egy másik képviselő megválasztása alkalmas a politikai irányvonal módosítására.

Persze azt is tudjuk, hogy a követutasítás rendszere nem tudott olyan szorosan működni, hogy az alsótáblán megjelent követek minden egyes leadott szavazatára világos instrukciót tartalmazott volna.³⁵ Ebből eredően az 1848 előtti vármegyei követválasztások is gyakran torkollottak komoly politikai konfliktusokba. A követeket azonban a vármegyei közgyűlés nem csupán utasíthatta, hanem vissza is hívhatta, amivel együtt már valóban felesleges volt a követek kötelező ciklikus újraválasztása. A szabad mandátum azonban a visszahívást is kizárta. A választókerület polgárai egyedül a választás király által meghatározott időpontjában aktivizálódhattak, s ahogy utasítások adására nem tarthattak választói gyűléseket, ugyanúgy a képviselők visszahívására sem. Mindezek azt hiszem kellően alátámasztják ama állítást, hogy a választási ciklus kifejezetten a szabad mandátumhoz köthető intézmény.

A választási ciklus mellett a szabad mandátum implicit bizonyítéka az országgyűlés berekesztésének és felosztatásának szétválasztása is.³⁶ A berekesztés a működés lezárásának azon esete, amikor az új ülősszakra az országgyűlés képviselőháza ugyanabban az összetételében ül össze. A felosztatás esetén azonban megszűnik a képviselők megbízatása, melynek következtében új választásokat kell tartani, vagyis a következő ülősszakra az országgyűlés képviselőháza új összetételben ül össze. A felosztatás nem más, mint az országgyűlés mandátumának a választási ciklus lejártá előtt történő

34 „A képviselők három évig tartandó egy országgyűlésre, s ezen országgyűlésnek mindhárom évi üléseire választatnak” [1848. évi IV. törvénycikk 3.§]; RUSZOLY József: „Évenkénti országgyűlés Pesten” (Az 1848: IV. tc. létrejötte) *Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XLIX*, 1996, 506–508. o.

35 KORBULY Imre: *Magyarország közbjoga*. Pest: Eggenberger, 1871, 291. o.

36 „Ő Felségének joga van az összejött évi ülést (...) berekesztetni, sőt az országgyűlést a három év eltétele előtt is felosztatni (...)” [1848. évi IV. törvénycikk 5.§]; RUSZOLY 1996, 510–512. o.

megszüntetése, amivel visszakapcsolódhatunk az előző bekezdés gondolatmenetéhez. Kötött mandátum, s ehhez kapcsolódóan a követek visszahívhatósága esetén nincs különösebb jelentősége a követek újjáválasztásának. Emiatt 1848 előtt olyan királyi jogosítványnak, amely az országgyűlés tartama alatt elrendelte volna a követek újraválasztását, nem sok értelme volt. Az uralkodó összehívta az országgyűlést, s amikor az munkáját bevégezte, akkor királyi intézkedéssel beszüntette annak működését. A felosztatás és a berekesztés szétválasztását a szabad mandátum szülte.

3.2.2. A „felelős ministerium” és a király hatáskörei (1848. évi III. törvénycikk)

Az anyagi jogfolytonosságnak, vagyis az 1848 előtti joganyag továbbélésének kritikus pontja volt az újonnan felállított felelős *ministerium* (azaz kormány) és a király közötti viszony. Vajon a király hatáskörei érintetlen maradtak, s a *ministerium* – az ellenjegyzés útján – csupán kontrollálhatta a király által gyakorolt végrehajtó hatalmat? Vagy aktív módon – a királytól függetlenül – a felelős minisztérium is a végrehajtó hatalom gyakorlója lett? Az udvarral kialakult konfliktusnak ez volt az egyik legsúlyosabb pontja. A pénzkibocsátás, mint régi királyi felségjog, megmaradt az uralkodónál, vagy a felelős minisztérium is intézkedhet ebben a kérdésben? A főhadúri jog királyi felségjog maradt, vagy a felelős minisztérium is jogosulttá vált a hadsereg szervezésére és vezetésére?

Az áprilisi törvényeknek az udvarral történő előzetes egyeztetése folyamán lehetőség nyílt volna a közös ügyek törvényi rendezését kezdeményezni, de ezt az udvar sem nagyon forszírozta.³⁷ A közös ügyek megállapításának azonban igazából akkor van jelentősége, ha a végrehajtó hatalmat a felelős minisztérium gyakorolja. Amennyiben a király megőrizte régi jogosítványait, nincs nagyobb jelentősége, hogy az általa személyesen gyakorolt kormányzati jogokat formálisan közössé teszik, avagy nem. Az udvar valószínűleg azért tekintett el a közös ügyek törvényben való rögzítésétől, mert a magyar királyt a magyar alkotmány alapján megillető felségjogokat érintetlennek tartotta. A kül- és hadügyek közös intézését pedig – minden további törvényi rendelkezés nélkül – a *Pragmatica Sancti*óból is lehetett vezetni.

37 KÁROLYI Árpád: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*. Budapest: Magyar Történelmi Társulat, 1936, 74. o., 91. o.

Ugyanakkor, ha az uralkodó osztrák császárként közvetlen főparancsnoka az osztrák hadseregnek, magyar királyként pedig közvetlen parancsnoka a magyar hadseregnek, a két haderő működésének összehangolása bármiféle közös hadsereg formális deklarálása nélkül is megvalósítható. A márciusi egyeztetések folyamán az udvar konkrétan a honvédelmi minisztériummal összefüggésben több alkalommal is hivatkozott a *Pragmatica Sancti*óra, mint amiből a hadügyek közös intézése ered.³⁸ Ez pedig a király főparancsnoki jogainak fenntartását feltételezte.

Mivel a király 1848 előtti kormányzati jogainak fenntartásával a hadügy és a külügy közös intézése megoldható volt, valószínűleg az udvar ezért nem ragaszkodott azok törvényi rögzítéséhez. A külügyek közvetlen uralkodói intézése a felelős minisztériumról szóló cikkely szövegezésekor is látókörbe került.³⁹ Az udvar azzal is számolt, hogy a felelős minisztérium mellett részben az 1848 előtti kormányzások is megmaradnak,⁴⁰ ami tompította volna a minisztérium szerepét.

Emellett a felelős minisztérium szóló törvény előkészítése során kevésbé megkerülhető vitapontok is keletkeztek. Mint évszázadok folyamán többször, ismét előtérbe került a nádor jogállása. Magyarország a nádori intézmény erősítésén keresztül igyekezett az ország birodalmon belüli önállóságát erősíteni, amely törekvés az áprilisi törvények előkészítése folyamán is megjelent. Olyan jogi helyzetet igyekeztek teremteni, ahol a nádor nem csupán távolléte esetén helyettesítheti a királyt, hanem annak alteregójává válik.⁴¹ Az országgyűlés javaslata szerint a nádor a királyhoz hasonlóan felelőtlené vált volna, vagyis jogállása erősen közelített volna az uralkodóéhoz.⁴² Az udvar azonban, a jövőre is gondolva, tartott egy lázadó nádortól, akit lehetetlen felelősségre vonni, így a felelőtlenység kiterjesztését – kompromisszumként – a hivatalban lévő István nádorra megengedte volna, de utódaira nem.⁴³ Az udvar általában ódzkodott a nádor jogállásának erősítésétől. A felelős minisztériummal szóló törvény előkészítése folyamán ez vált a központi kérdéssé, s ez is oka lehetett annak, hogy a közös ügyek törvényi rendezésétől az udvar eltekintett.

38 Uo. 62. o., 75. o., 79. o., 78. o.

39 RÁCZ Lajos: A királyi kormányzati jogosítványai a 48-as törvények tükrében. *Debreceni Szemle* 1998/3. 450.;

40 KÁROLYI 1936, 59. o.,

41 F. KISS 1987 23. o.

42 KÁROLYI 1936, 71. o.,

43 Uo. 71-72. o.

S akkor folytassuk a gondolkodást a problémafelvetés elején feltett kérdéssel, vajon az áprilisi törvények nyomán milyen volt a felelős minisztérium jogállása. A miniszteri felelősségről szóló – tegyük hozzá, meglehetősen kidolgozatlan – passzusokban azt találhatjuk, hogy a miniszterek mulasztásokért is felelősségre vonhatóak.⁴⁴ Márpedig mulasztást csak úgy lehet elkövetni, ha valakinek intézkedési jogköre is van. A nemzeti őrseregről szóló cikkely pedig azzal a mondattal zárul, hogy „A nemzetőrségi egész institutio a ministerium hatósága alá helyeztetik.”⁴⁵ A törvény tehát egy konkrét hatáskört biztosít a minisztérium részére. A felelős minisztériumról szóló törvény ama rendelkezéseit, amelyek egyes hatásköröket kifejezetten fenntartanak az uralkodónak,⁴⁶ hatásköri megosztásként is értelmezhetjük. Így nem megalapozatlan az az álláspont sem, mely szerint a törvény eleve létesített önálló minisztériumi hatásköröket.⁴⁷ Bár a királynak fenntartott hatáskörök felsorolásával az udvar eredeti szándéka nem a király és a minisztérium közötti hatásköri megosztás kialakítása volt, hanem a nádor kompetenciáinak korlátozása.⁴⁸ Nemrégiben érintettük, hogy a nádor jogállásának erősítésével az országgyűlés célja az államfői tisztség ikrezése volt, amittől viszont az udvar erősen tartott. A királynak fenntartott kompetenciák felsorolásával pedig a nádor hatásköreinek korlátozását óhajtotta elérni.

A felelős *ministerium*ról szóló törvénynek azonban a végrehajtó hatalom gyakorlásáról egy általános klauzulája is volt, mely szerint: „Ő Felségének az országbóli távollétében a nádor s királyi helytartó az országban (...) a végrehajtó hatalmat (...) teljes hatalommal gyakorolja (...),”⁴⁹ valamint „Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják (...).”⁵⁰ Ezeknek a törvényhelyeknek az értelmezéséből az vezethető le, hogy

44 A ministerek feleletre vonhatnák: a) (...), b) (...), c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának. [1848. évi III. törvénycikk 32.§ c. pont]

45 1848. évi XXII. törvénycikk 35.§

46 „7. § Az érsekek, püspökök, prépostok, s apátoknak és az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, és a nemességnek, címeknek, s rendeknek osztása, mindig az illető felelős magyar minister ellenjegyzése mellett, egyenesen Ő Felségét illeti.” [1848. évi III. törvénycikk 7.§]

47 RÁCZ 1998, 450. o.

48 KÁROLYI 1936, 59. o., 79. o.

49 1867. évi IV. törvénycikk, 2. §

50 1867. évi IV. törvénycikk, 3. §

a végrehajtó hatalmat a király gyakorolja, a minisztérium pedig csak kontrollszer mellett. István nádor 1848 szeptemberi lemondását követően a tisztséget újból már nem töltik be, így az államszervezetben marad a király és a minisztérium. A végrehajtó hatalmat pedig előbbi gyakorolja utóbbi közbejöttével. Értelmezésem szerint az 1848. évi III. törvénycikk nem létesített a királytól elválasztott, önálló minisztériumi hatásköröket. A király uralmi felségjogai 1848 előtti terjedelmükben megmaradtak.

És itt érdemes visszatérni a törvények konstatáló szerepénél a kiegészítési törvényből már idézett rendelkezéshez, miszerint: „Ő Felségének a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán mindaz, a mi az egész hadseregnek és így a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészítő részének, egységes vezérletére, vezényletére és belső szervezetre vonatkozik. Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”⁵¹ A törvény tehát a királyt egy a magyar alkotmány belső szabályrendszere szerint megillető hatáskörében erősíti meg. Ezzel minden kétséget eloszlat, amely vitathatná, vajon ő vagy a minisztérium a hadsereg legfőbb vezetője. A kiegészítési törvény a birodalmat alkotó két állam viszonyát volt hivatott rendezni, de az nem csupán a közös ügyek létét mondja ki, hanem a magyar királyt a magyar alkotmány alapján megillető egyes jogosítványokat is megerősíti.

Az udvar számára talán még fontosabb is volt, hogy az országgyűlés ismerje el a király 1848 előtti alkotmányos jogait, mintsem a közös ügyek tételes törvényi rögzítése. A birodalmat alkotó két állam egyes kormányzati ügyeinek közös intézését az adott esetben az önálló magyar alkotmány egyik belső szabályának a megerősítésével lehetett a leghatékonyabban elérni. Ha a birodalom két része el is különül egymástól, amit a közös uralkodó személyesen intéz, azok a kompetenciák a valóságban nem választhatók el. Nem véletlen, hogy a kiegészítési törvényben található főparancsnoki jogot az osztrák oldalon beiktatott kiegészítési törvényben is megtaláljuk, az az osztrák császár számára is biztosítja ugyanezt a kompetenciát.⁵²

51 1867. évi XII. törvénycikk, 11. §

52 „Die Anordnungen in Betreff auf Leitung, Führung und inneren Organisation der gesamten Armee stehen ausschließlich dem Kaiser zu.” („A császár kizárólagos jogosultsággal bír az egész hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezésének megállapítására.”). Staatsgrundgesetz vom 21. Dezember 1867, betreffend die allen Ländern der österreichischen Monarchie gemeinsamen Angelegenheiten und die Art ihrer Behandlung. (R.G.Bl. 146/1867) 5. § (2) bekezdés

A kiegyezés után tehát egyértelművé vált, hogy a végrehajtó hatalmat a király gyakorolja, és a felelős minisztérium csak kontrollszerv. Az elintézendő ügyek magas száma miatt a király személyes közreműködésének lehetősége persze korlátozott volt, a minisztérium számos közigazgatási ügyet önállóan intézett. Ez a technikai ok azonban nem tette számára lehetővé, hogy döntéseit a király akaratáról leválassza. Még a két világháború közötti szakirodalomban is az alábbi olvashatjuk: „Mert ha a király intézkedik, ehhez is a miniszter ellenjegyzése szükséges; ha pedig a miniszter rendelkezik, ez csak a király kifejezett vagy hallgatóságos hozzájárulása s helyeslése mellett történhetik.”⁵³

4. Összegzés

A tanulmányban, az áprilisi törvények kibocsátásának 175. évfordulójára emlékezve, a jogfolytonosság kérdését vizsgáltuk, annak alaki és anyagi oldalára bontva. Mivel 1848-ban ennek fennálltához különösebb kétség nem férhetett, ezért fő célunk nem is létének vagy nem létének bizonyítása volt, hanem a jogfolytonosságot jelző indikátorok összegyűjtése. Ez természetesen nem lehet maradéktalan, de az áprilisi törvények azok számos elemének azonosítására alkalmasak.

Az alaki jogfolytonosság egyetlen indikátora a korábbi alkotmányos rend szabályrendszerének betartása. Itt a kapcsolódás nem lehet részleges: amennyiben a korábbi alkotmányos rendnek a saját módosításához megkívánt alaki szabályait nem tartják be maradéktalanul, akkor az alaki jogfolytonosság megszakad. Az 1848. évi áprilisi törvények megalkotása során az alaki szabályokat kétségkívül betartották.

Az anyagi jogfolytonosságnál azonban a kapcsolat nem lehet teljes, mert ha az intézményrendszer tartalmilag száz százalékban kötődik a korábbi időszakhoz, akkor nem történik alkotmányos átalakulás, az alkotmányfejlődésben nem kezdődik új korszak. A jogfolytonosság vizsgálatának pedig éppen ezeknél a korszakváltásoknál van jelentősége. Az anyagi jogfolytonosság indikátorainak összegyűjtése azonban lényeges, hiszen ezek nyomán lehet annak mértékét megállapítani. Az azonban erősen szubjektív, hogy

⁵³ TOMCSÁNYI 1943, 492. o.

milyen mértéknél mondjuk ki az anyagi jogfolytonosság fennálltát vagy épp megszakadását.

A magam véleménye szerint az anyagi jogfolytonosságnak nincs kötelező minimuma. Az alkotmányozó, akár az alaki jogfolytonosság hiányában is, szabad belátása szerint teremt kapcsolatot a korábbi időszakok alkotmányos rendjével.