

A Pragmatica Sanctio és az áprilisi törvények

1. Bevezetés

Az évi rendszerességgel Újvidéken megrendezett „A magyar tudomány napja Délvidéken” konferencia – annak szakmai szerepe mellett – a nemzeti összetartozást is szolgálja. Közös történelmi múltunk jelentős összetartó erő, így egy jogtörténész múltbéli eseményeket idéz, jeles évfordulókra emlékezik. A 2023-as esztendő a magyar alkotmányfejlődés két kiemelkedő állomásának is évfordulója volt, a 300 éves Pragmatica Sanctio és a 175 éves áprilisi törvényeknek. Mivel Magyarország és az örökös tartományok közjogi viszonya nem volt elválasztható hazánk belső alkotmányos berendezkedésétől, a két operátum kapcsolatban is állt egymással.

A nexust az uralkodó személye jelentette, aki – érthető módon – a fennhatósága alá tartozó területek kormányzatának összehangolására törekedett. A Habsburg Birodalom így tudott csak európai nagyhatalom maradni. Ő maga azonban nem csupán a két állam felett álló külső szereplő volt, hanem – Magyarország királyaként – hazánk belső alkotmányos berendezkedésének is szerves és fontos részét alkotta. Hazánk és az örökös tartományok összekapcsolását tehát a magyar államhatalom egyik meghatározó eleme támogatta.

Az áprilisi törvények közül legerősebben a felelős minisztériumról szóló III. cikkely kapcsolódott a Pragmatica Sanctiohoz. Ebben a cikkelyben található meg a birodalom szerveződése és a magyar államhatalom kapcsolata közötti vitapontok, amelyek leginkább az udvar és az országgyűlés közötti egyeztetési folyamatokból rekonstruálhatók. Maga az elfogadott törvény azért sem lehet mindenben irányadó, mert a kompromisszum több esetben a szabályozás törvényből történő kihagyásával történt meg. Tanulmányomban így az egyeztetési folyamat fontosabb elemeit igyekszem feldolgozni.

A javaslat az országgyűléstől származott, aki azokat az alkotmányos út betartásával óhajtotta elfogadni. Az alkotmányos út pedig azt

* Prof. Dr. Szabó István tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Jogtörténeti Tanszék, Budapest

jelentette, hogy döntéseihez a királyi szentesítést is meg akarták szerezni. És mint tudjuk ebben sikerrel is jártak, a szentesítés 1848. április 11-én megtörtént. A siker azonban egy hónapig tartó sűrű egyeztetés eredménye volt. Az országgyűlés folyamatosan küldte delegációit a bécsi udvarba, egy héten akár több alkalommal is. Ezek a delegációk vitték az országgyűlés javaslatait, majd hozták vissza (Pozsonyba) az udvar által kezdeményezett módosításokat. Az udvarban természetesen nem közvetlenül a királlyal tárgyaltak, hanem az Államkonferenciával, illetőleg az általuk megbízott személyekkel.¹ Központi szerep jutott a nádornak is, akit a király március 17-én teljhatalmú megbízottjává nevezett ki.² István nádor Magyarországon is népszerűségnek örvendett, így fontos közvetítő szerepet kapott.

2. A nádor jogállása

A Habsburgok 1526-ban történt magyarországi trónra lépése után a nádor jogállásáról gyakori vita folyt. Így különösebben nem csodálkozhatunk azon sem, hogy ez 1848 tavaszán is napirendre került. A probléma gyökerei azonban még az 1526 előtti évtizedekre nyúltak vissza. 1485-ben ugyanis az ún. nádori cikkekkel elég részletesen szabályozták a nádor jogállását, melynek 10. cikkelye szerint a nádor „a király távollétében annak helytartója” volt.

A Habsburgok trónra lépésével ez a szabály különös helyzetet idézett elő. Ferdinand – magyar királlyá történő megválasztása után – nem adta fel addigi székhelyét, természetesen Bécsben maradt. A császárváros azonban Magyarország területén kívül esett, vagyis amikor Ferdinánd Bécsben tartózkodott, hatályba lépett nádorrol szóló törvény 10. cikkelye. Az addigi ritka (kivételes) alkalmazás megfordult, s az vált főszabállyá. A király folyamatosan távol volt az országból, így elvileg a helyettesítés is állandóvá vált.

A folyamatos távollét miatt azonban az uralkodó is igényt tartott a helyettesítésre, szükségesnek tartott egy magyarországi helytartót. Persze ez nem azt jelentette, hogy automatikusan a nádorra tartott igényt. Ferdinánd uralkodása idején is voltak időszakok, amikor nem

¹ RUSZOLY J. (2016), *Institutions of the Responsible Government and the Reformed Parliament in Hungary in 1848*. In: HOMOKI-NAGY M., *Ünnepi kötet Czucz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, 553.

² MARCZALI H. (1910), *Ungarische Verfassungsgeschichte*, Tübingen, 141.

töltötte be a nádori tisztséget, s attól független helytartót nevezett ki.³ Elindult azonban egy folyamat, amely a nádor jogállásának rendezésével az uralkodó számára is alkalmassá óhajtotta tenni a helyettesítésre.

Fontos kérdés volt, vajon a nádor miként nyeri el hivatalát. Erről már 1526 előtt is vitáztak, milyen mérvű befolyása van rá a királynak, és milyen az országgyűlésnek. 1608-ban törvényhozási úton rendezték a kérdést, miszerint a nádort a király négy (két katolikus és két protestáns) jelöltje közül az országgyűlés választotta.⁴ A nádorok hosszú ideig magyar főnemesek voltak, a 18. század végétől azonban Habsburg főhercegek nyerték el a hivatalt. Batthyány Lajos nádor 1765-ben bekövetkezett halála után negyedszázadon keresztül nem töltötték be a tisztséget, majd 1790-ben, II. Lipót trónra lépését követően az uralkodó harmad szülött fiát, Sándor Lipót főherceget választották Magyarország nádorává. Sándor Lipót korai – 1795-ben bekövetkezett – halálát követően pedig öccse, József főherceg lett a nádor. Ő fiatalon elhunyt bátyjánál lényegesen szebb kort megérve, 1847-es haláláig, vagyis 52 éven át töltötte be Magyarországnak a király utáni legmagasabb hivatalát. Ezt követően az országgyűlés fiát, István főherceget választotta nádorrá. A rokoni viszonyokat vizsgálva József nádor I. Ferencnek az öccse, majd az 1835-ben trónra lépő V. Ferdinándnak a nagybátyja volt. Így jutunk el 1848-ig, amikor is Ferdinánd Magyarország királya és unokatestvére István főherceg a nádor. Az országgyűlés a nádori tisztségen keresztül egy önálló magyar államfő kialakításában is gondolkodott, amely elképzelés az áprilisi törvények előkészítése során meglehetősen felerősödött. Ha a nádor egy Habsburg, az udvar ellenállása talán kisebb lesz, gondolhatta az országgyűlés.

A felelős minisztériumról szóló törvény országgyűlés által készített tervezetének olvasásakor az udvarban erősen meglepődtek azon a rendelkezésen, amely a nádornak a királlyal azonos sérthetlenséget biztosított volna.⁵ A sérthetlenség a fokozott büntetőjogi védelem mel-

³ C. TÓTH N. (2020): *A Magyar Királyság nádora. A nádori és a helytartói intézmény története (1342-1562)*. 118-122.

⁴ Az 1608. évi (k.e.) III. törvénycikk preambuluma, FERDINANDY G. (1909), *Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*, Hannover, 13.

⁵ „ (...) a nádor s királyi helytartó (...) személye ez esetben hasonlóképen sérthetetlen.” [Törvényjavaslat a magyar felelős minisztérium alakításáról 2.§ (Forrás: Az országgyűlés alsótáblájának irományai 1847/1848. 105.); KÁROLYI Á. (1936), *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikkek az udvar előtt*, Budapest, 71.

lett a felelőtlenséget is magában foglalta. Emellett az udvarnak a királyi felségjogok elhanyagolt volta is feltűnt.⁶ Ez azt jelentette, hogy a királynak semmilyen közvetlenül fenntartott hatásköre nem volt, hanem a hozzá hasonlóan felelőtlen nádor bármilyen hatáskörében helyettesítette volna. Ez az udvarnak – talán érthető módon – nem tetszett. Attól féltek, hogy a magyarok a nádort királlyá kiáltva teljes egészében elszakadnak a birodalomtól, vagyis a perszonáluniót is megszüntetik. Március 13-14 éjjelén érkeztek is álhírek az udvarba István nádor királlyá kiáltásáról.⁷

A nádor felelőtlensége már csak azért is érdekes volt, mert a korábbi magyar törvények egyértelműen kimondták felelősségre vonhatóságát.⁸ Az országgyűlés által készített tervezet ezt a lehetőséget zárta volna ki. Bár az udvar a nádorra vonatkozó rendelkezések szinte mind-egyikét ellenezte, a kompromisszum érdekében mégis tett engedményeket. Ugyanúgy az országgyűlés is engedett az álláspontjából. Ebből eredően a nádor felelőtlenségére vonatkozó rendelkezést benne hagyták a törvényben, de hatályát az akkor hivatalban lévő István főhercegre korlátozták.⁹ Benne jobban megbízott az udvar, de általában a jövő minden nádorára nem engedték a felelőtlenség kiterjesztését.

A második kompromisszumos pont a rezervált felségjogokat érintette.¹⁰ Nemrég érintettük, hogy az országgyűlés által készített tervezet ilyeneket egyáltalán nem említett. Ez azt jelentette volna, hogy a nádor a királyt bármilyen hatáskörében helyettesítheti. A király azonban március végén például a hadügyi felségjogainak elismerését szentesítési feltételként határozta meg.¹¹ Az udvar igényére így a törvényben felsoroltak olyan királyi felségjogokat, amelyben nem volt lehetőség helyettesítésre, azokat a nádor a király távollétében sem gyakorolhatta.¹²

⁶ KÁROLYI (1936), 58-59.

⁷ SZABÓ R. (1870), *A bécsi márcziusi napok 1848-ban*, Pest, 156-157.

⁸ „1. § Határozták továbbá, hogy a nádort az ő tisztségétől nem erőszakkal vagy más úton és egyszerűn, hanem törvényesen kell megfosztani. / 2. § Még pedig olyan bűntény miatt, hogy ne csak tisztségét, hanem fejét is veszítse.” [1526. évi XXII. törvény-cikk 1-2.§§]

⁹ „(...) s ez esetben a mostani nádor cs. kir. főherceg Istvánnak személye hasonlóképen sérthetetlen.” [1848. évi III. törvénycikk 2.§]; NAGY M. (1930): Ghyczy Kálmán, mint nádori ítélőmester. Adatok az 1848. évi törvényeink történetéhez. *Budapesti Szemle* 1930, 219. kötet, 635. szám, 12., 14.,

¹⁰ NAGY 1930, 14.

¹¹ MARCZALI 1910, 141.

¹² “7. § Az érsekek, püspökök, prépostok, s apátoknak és az ország zászlósainak kinevezése, a kegyelmezés jogának gyakorlata, és a nemességnek, címeknek, s rendeknek

Emellett azonban volt olyan álláspont is, mely szerint a nádor helyettesítési jogköre egyébként sem volt általános. A felelős minisztériumról szóló törvény ugyanis azt csak végrehajtóhatalom területén mondta ki,¹³ vagyis a törvényhozás körébe tartozó királyi felségjogokra az nem vonatkozott.¹⁴

1848. szeptember 25-én azonban István nádor lemondott hivataláról, s ezt követően nem választottak új nádort. Az udvar és az országgyűlés közötti viszony egyre inkább megromlott, s az ebből kibontakozó fegyveres konfliktust követően már nem foglalkoztak a nádorválasztással. A kérdés az 1867-es kiegyezéskor került ismét napirendre. Az udvar azonban ekkor is ellenezte a nádori tisztség betöltését, minek nyomán az országgyűlés jelentős engedményt tett. Egyrészt a felelős minisztériumról szóló törvényből minden a nádorra vonatkozó rendelkezést törölték, másrészt a nádorválasztást határozatlan időre elhalasztották. Mindaddig, amíg jogállását megfelelően nem rendezik.¹⁵ Az 1867-es törvény még külön kimondta a végrehajtó hatalom király általi személyes gyakorlását,¹⁶ ami szintén a nádor általi helyettesítést zárta ki.¹⁷ A kérdést pedig később nem vették napirendre, így 1848 szeptembere után a nádor tisztségét már sohasem töltötték be.

A nádor jogállásáról szóló – a fentiekben felvázolt – vitából érdekes, s a későbbi pontokat is érintő konklúziók vonhatók le. A következő pontban a közös ügyeket fogjuk érinteni. Mi Magyarország törekvése? A perszonálunió? Ez azt jelentette, hogy közös uralkodó mellett a birodalom két része (a cisz- és transzlajtáni területek) egymástól teljesen

osztása, mindig az illető felelős magyar minister ellenjegyzése mellett, egyenesen Ő Felségét illeti. / 8. § A magyar hadseregnek az ország határain kívüli alkalmazását, nemkülönbén a katonai hivatalokra kinevezéseket szinte úgy Ő Felsége fogja, a 13. § szerint folyvást királyi személye körül leendő felelős magyar minister ellenjegyzése mellett elhatározni.” [1848. évi III. törvénycikk 7-8. §§]

¹³ “Ő Felségének az országbóli távollétében a nádor s királyi helytartó az országban s ahoz kapcsolt részekben, a korona egységének, s a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett a végrehajtó hatalmat a törvény s alkotmány ösvényén teljes hatalommal gyakorolja (...)” [1848. évi III. törvénycikk 2. §§]

¹⁴ FERDINANDY G. (1892): *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történelmi fejlődése*, Budapest 107.

¹⁵ 1867. évi VII. törvénycikk 2. §; FERDINANDY 1909, 18., 59.

¹⁶ „Miután Ő császári s apostoli kir. Felsége a végrehajtó hatalmat, a törvények és az alkotmány alapján, a magyar ministerium által személyesen gyakorolja (...)” [1867. évi VII. törvénycikk 1. §]

¹⁷ FERDINANDY G. (1895), *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*, Budapest, 126-127.

elkülönülő törvényhozással, közigazgatással és igazságszolgáltatással rendelkeznek. A felelős minisztériumról szóló törvény a „független” jelzőt is tartalmazta.¹⁸ Ez a jelző a birodalmi közigazgatás történő teljes elkülönülést óhajtotta jelölni, amely Magyarország függetlenségének garanciája.¹⁹ 1848 előtt a Magyarországot igazgató kormányservek nem közvetlenül a királynak voltak alárendelve. Az uralkodóval csak valamely birodalmi kormányshéken keresztül tudtak érintkezni. A független és felelős magyar minisztériumot azonban ilyen, közvetlenül a királynak alárendelt szervként képzelték el.

Az országgyűlésnek a nádorra vonatkozó javaslata azonban túl lépett a perszónálunió. Míg ez a közös államfőnek alárendelt duplikált közigazgatási szervezetet jelentett, az országgyűlés javaslata valójában az államfőt duplikálta. Annak nyomán a nádor nem a király helyettese lett volna, hanem egy alterego államfő.²⁰ Amennyiben ez megvalósul, valóban reális veszélyé válhatott volna a birodalom kettéválása. Mi az országgyűlés törekvése? A közös uralkodó alatt álló duplikált közigazgatás lehet kompromisszumos megegyezés tárgya. A duplikált államfő azonban – érthető módon – az udvar részéről egyáltalán nem volt elfogadható. A kérdés tehát az volt, hogy a magyar országgyűlésen belül mely erők kerekednek felül. Amelyek elfogadják a közös uralkodót, és csak az alatta álló államszervezet duplikálására törekednek, vagy olyan közjogi konstrukciót keresnek, amellyel Magyarországnak a birodalomtól való teljes kiválása is elérhető. Ilyet az udvar nyilvánvalóan nem hagyott jóvá, ezt csak fegyveres harccal lehetett kivívni.

Ferdinánd 1848 áprilisában jóváhagyta az örökös tartományok és Magyarország egymástól elkülönülő alkotmányát. A most tárgyalt áprilisi törvények szentesítése ezt jelentette, hiszen a birodalom másik oldalán kibocsátott áprilisi alkotmány hatálya Magyarországra nem terjedt ki.

A következő két pontban, két olyan egymással összefüggő kérdést érintünk, mely erre a viszonyrendszere döntő hatással volt. Az egyik a közös ügyek kérdése, a másik pedig a felelős minisztérium jogállása. A minisztérium a királytól elválva, önállóan is gyakorolhat hatásköröket? Ezek mind olyan kérdések, amelyek a birodalom egységét, illetőleg esetleges felbomlását is érintették.

¹⁸ 1848. évi III. törvénycikk a független és felelős magyar minisztérium alakításáról.

¹⁹ FERDINANDY 1892, 108.

²⁰ F. KISS E. (1987), *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, 23.

A nádori tisztség megüresedésével, az udvar egyik legnagyobb félelme, az államfő duplikálásának veszélye megszűnt. A közös ügyek körüli, valamint a felelős minisztérium jogállásából eredő viták azonban tovább éltek. Mi történt az udvarral történő március-áprilisi egyeztetéseken, s ennek a két kérdésnek milyen későbbi következményei voltak?

3. A közös ügyek kérdése

A magyar országgyűléssel történő egyeztetések folyamán az udvar fő törekvése a birodalom egységének fenntartása volt. Ennek legkisebb minimuma, hogy a birodalom minden részének a Habsburg-Lotaringiai ház ugyanazon tagja legyen az uralkodója. A nádori tisztség előző pontban tárgyalt duplikálása eme legkisebb minimumkövetelményt is sértette. Kérdés azonban, hogy a közös uralkodó önmagában elég garancia a birodalom egységének fenntartására, vagy bizonyos ügyeknek a birodalom különböző részei közötti összehangolása még emellett is szükséges. Az udvar részéről ez egyértelmű volt, a kül- és hadügy közös intézését mindenképpen szükségesnek tartották. Ezek a kérdések tehát nem az 1867-es kiegyezéskor merültek fel először, hanem már 1848-ban is napirenden voltak.

Az udvar szerette volna, ha a közös ügyeket az áprilisi törvényekben is rögzítik. Az országgyűlés által előterjesztett javaslatokban azonban erről nem volt szó. A tárgyalások során az udvar ezt szóba hozta, de az országgyűlés elzárkózott előle. Az udvar ezt követően azért nem erőltette, mert véleménye szerint a közös ügyek a Pragmatica Sanctióból közvetlenül levezethetők voltak,²¹ így az áprilisi törvényekben történő konkrét rögzítésük nélkül is léteztek. Az országgyűlés által az udvarba küldött tárgyalódelegációk erre a felvetésre különösebben nem reagáltak, az informális tárgyalásokon nem tagadták azt, de kifejezetten el sem ismerték. A közös ügyeket megalapozó – az örökös tartományok és Magyarország között fennálló – védelmi közösség a magyar országgyűlés által törvénybe iktatott Pragmatica Sanctio szövegében szó szerint nem szerepelt, az az Osztrák-Magyar Monarchia jelmondatává vált „*indivisibiliter ac inseparabiliter*” rendelkezésből levont konklúzió volt. Ezt a konklúziót azonban a kiegyezéskor a magyar országgyűlés törvénybe iktatta,²² amikortól is már nem lehetett vita tárgya. A konklúzió

²¹ KÁROLYI (1936), 74., 91.

²² Megállapítván ez ünnepélyes alapszerződés a Habsburg-ház nőágának trónöröklési

szerintem is megalapozott, kérdés azonban, vajon mi volt a Bécsben tárgyaló országgyűlési delegáció véleménye (szándéka)? A hallgatásból arra következtethetünk, hogy ezt az álláspontot akkor nem osztották.

Kérdés volt azonban az is, ha léteznek is közös ügyek, azok feltétlenül megkívánják-e a közös igazgatási szervezetet, a közös minisztériumokat. Vagy lehet a magyar kormánynak külügy-, és hadügyminisztere is? Míg a közös ügyek létéről, vagy nem létéről az országgyűlés által Bécsbe küldött delegációk csendesen hallgattak, a kormány szervezetében világosan állást foglaltak. A felelős minisztériumról szóló törvény tervezetében ugyanis – a 19. században teljesen szokatlan módon – felsorolták a tárcákat. Ez azért volt szokatlan, mert más államokban, s ez a kijelentés már a birodalom másik oldalára (a ciszlajtáni területekre) is igaz, a kormány szervezetéről az uralkodó döntött. Mikor kinevezte azt, akkor döntött arról, milyen tárcákat hoz létre. S ezeket az uralkodó – egy új miniszter kinevezésével vagy egy régi felmentésével – bármikor módosíthatta. Az országgyűlés nagy valószínűség szerint azért sorolta fel a miniszteri tárcákat, mert attól tartott, ha erről a királyi dönthet, a magyar kormánynak sem hadügy, sem külügyminisztere nem lesz. Az országgyűlésnek azonban volt ez irányú szándéka.

Az államfői tisztség duplikálása nyílt veszélyt jelentett a birodalom egységére. A közös uralkodó alatt teljes mértékben szétválasztott közigazgatás már kevésbé, de az udvarnak ezzel kapcsolatban is fenntartásai voltak.

A szaktárcáknak a törvényben történő felsorolás már eleve korlátozta a király hatáskörét, hiszen a kormány szervezetéről nem dönthet szabadon, csak az országgyűléssel egyetértésben. Ezt azonban az udvar még elfogadta, az egyes tárcák tekintetében azonban vitába bocsátkozott. Az országgyűlés által készített javaslatban ugyanis szerepelt honvédelmi miniszter, s bár konkrét külügyminiszter nem volt, javasoltak egy ún. király személye körüli minisztert.²³ Utóbbi szánták külügyminiszternek.

jogát, kimondotta egyszersmind, hogy azon országok és tartományok, melyek a megalapított öröklési rend szerint egy közös uralkodó alatt állanak, feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók. E határozottan kimondott elv folytán a közös biztosság együttes erővel leendő védelme és fentartása oly közös és viszonyos kötelezettség, mely egyenesen a *pragmatica sancti*óból származik. [1867. évi XII. törvénycikk 2.§]

²³ Törvényjavaslat a magyar felelős minisztérium alakításáról 11.§, 12.§ g. pont. (Forrás: Az országgyűlés alsótáblájának irományai 1847/1848. 105.)

Élesebb vita a honvédelmi miniszter körül alakult ki. A nádor teljes helyettesítési jogköre mellett egy önálló magyar honvédelmi miniszter akár a királytól független magyar haderőt is jelenthetett volna. Az udvar itt szigorúan ragaszkodott ahhoz, hogy a haderő felett a nádornak a király távollétében sem lehet rendelkezési joga.²⁴ Emellett az udvar kezdetben – hadügy területén – még a Pragmatica Sanctio említését és az oda tartozó királyi felségjogok részletezését is hiányolta.²⁵ A nádor kapcsán az előző pontban már érintettük, hogy a hadügy területén történő helyettesítésnél az országgyűlés engedett. A felelős minisztériumhoz szóló törvényben felsoroltak olyan királyi hatásköröket, amelyeket a nádor az uralkodó távollétében sem gyakorolhatott. S ebben a hadügy is érintett volt. A Pragmatica Sanctio hivatkozását, illetőleg a király hadügyi felségjogainak a részletezését az udvar engedte el. Ez a két utóbbi kérdés – a nádor helyettesítési jogkörétől eltérően – olyan volt, amely korábbi szabályok megerősítését jelentette volna. Ezt az udvar kezelhette úgy, hogy megerősítés nélkül is létező szabály. A Pragmatica Sanctioról már szóltunk, a király hadügyi felségjogai pedig évszázadok óta létező jogok voltak.

Utóbbi azonban – hozzá kapcsolva a nádor tárgyalt helyettesítési jogkörét is – már nem csupán a birodalom két része közötti kapcsolathoz tartozott, hanem Magyarország belső alkotmányos berendezkedéséhez is. És ezzel egy újabb, korábban is említett témára lépünk át, az államfő és a felelős minisztérium kapcsolatához. A kérdés az alábbi: a felelős minisztérium csak kontrollálja, vagy gyakorolja is a végrehajtó hatalmat. Ha a törvényben nem említik a király hadügyi felségjogait, akkor ez valamiféle korlátozást is jelenthet?

A legélesebb konfliktus a hadsereg szervezése kapcsán alakult ki, mert a magyar országgyűlés 1848 nyarán döntést hozott egy önálló 200.000 fős magyar haderő felállításáról. Az 1848 előtti szabályok szerint azonban az országgyűlésnek nem volt szervezési jogköre, az a királyt illette. A minisztérium gyakorolhatta ezt a jogkört?

Súrlódások azonban a külügy terén is voltak, a minisztérium már 1848. augusztusában vitába keveredett az osztrák kormánnyal.²⁶ És az is érdekes, hogy a király személye körüli miniszter eltért a törvényben

²⁴ KÁROLYI (1936), 79.

²⁵ KÁROLYI (1936), 75.

²⁶ F. KISS 1987, 27-28.

meghatározott elnevezésétől, és magát külügyminiszternek titulálta.²⁷ De valójában a monarchián kívüli államokkal nem érintkezett, feladata Ausztriának és Magyarországnak az egymás közötti viszonyaira terjedt ki.²⁸

A felelős minisztérium szerepének tompítására kezdetben az udvar azzal is számolt, hogy az 1848 előtti kormányzati szerveket (különösen az udvari magyar kancelláriát) nem szüntetik meg teljesen.²⁹ Erről persze az országgyűlés hallani sem akart, s végül az udvar is feladta terveit.

A közös ügyek törvényi rendezése tehát elmaradt, arra csupán a király és a felelős minisztérium közötti közjogi viszonyból lehetett következtetni.³⁰ Az 1848. évi törvények tehát az Ausztriához fűződő viszonyban hézagosságok voltak,³¹ a kialakult helyzetre Ferdinandy Gejza alábbi mondata a leginkább találó: „Csak elismeri, hogy vannak ily ügyek és sejteni engedi, hogy ez a külügy és közös védelem ügye.”³²

Így, ha a közös ügyekről akarunk képet kapni, a király és a felelős minisztérium kapcsolatát kell vizsgálnunk. S az eddig megbeszélésekből már szinte következik, hogy ebben a kérdésben is konfliktusok alakultak ki. A kormányzati gyakorlatot figyelve a tavasz folyamán kinevezett minisztérium tényleges tevékenysége is ellentmondásos volt, ami önmagában sem segítette a kérdés rendezését.³³ A következő pontban azt vizsgáljuk, vajon milyen volt az alkotmányjogi háttér.

4. A felelős kormány jogállása

Az előző pont végén megfogalmazott kérdés tehát az alábbi volt: vajon a felelős minisztérium felállításával a király hatáskörei érintetlen maradtak, s a minisztérium – 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 főhadúri jog királyi felségjog maradt, vagy a felelős mi-

²⁷ F. KISS 1987, 36.

²⁸ RÉZ M. (1910), *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*, 56.

²⁹ RUSZOLY 2016, 554., KÁROLYI Á. (1936), 59., NAGY 1930, 12.

³⁰ FERDINANDY 1892, 109-110.

³¹ RÉZ M. (1905), *A kiegyezésről*, Budapest, 18.

³² FERDINANDY 1892, 110.

³³ SZEKFŰ GY. (1936), *Három nemzedék és ami utána következik*, Budapest, 151-152.

nisztérium is jogosulttá vált a hadsereg szervezésére és vezetésére?

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. Mint említettük, a márciusi egyeztetések folyamán az udvar konkrétan a honvédelmi minisztériummal összefüggésben több alkalommal is hivatkozott a Pragmatica Sanctiora, mint amiből ered a hadügyek közös intézése. Ez pedig a király főparancsnoki jogainak fenntartását is feltételezte.

Mivel a király 1848 előtti kormányzati jogainak fenntartásával a hadügy, a külügy közös intézése megoldható volt, valószínűleg az udvar ezért nem ragaszkodott azok törvényi rögzítéséhez.

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.³⁴ 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.”³⁵ A törvény tehát egy konkrét hatáskört biztosít a minisztérium részére. A felelős minisztériumról szóló törvény ama rendelkezéseit, amely egyes hatásköröket kifejezetten fenntart az uralkodónak,³⁶ hatásköri megosztásként is értelmezhetjük. Így nem megalapozatlan az az álláspont sem, mely szerint a törvény eleve létesített önálló minisztériumi hatásköröket.³⁷ Bár korábban láthattuk, a királynak fenntartott hatáskörök felsorolásával az udvar eredeti szándéka nem a király és a minisztérium közötti hatásköri megosztás kialakítása volt, hanem a nádor

³⁴ A ministerek feleletre vonhatnak: 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]

³⁵ 1848. évi XXII. törvénycikk 35.§

³⁶ „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.§]

³⁷ RÁCZ L. (1998), A királyi kormányzati jogosítványai a 48-as törvények tükrében. *Debreceni Szemle* 1998/3., 450.

kompetenciáinak korlátozása.³⁸

A felelős minisztériummal 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 (...),”³⁹ Mivel István nádor 1848 szeptemberi lemondását követően a tisztséget újból már nem töltötték be, az államszervezetben a végrehajtó hatalomnak két tényezője maradt a király és a minisztérium, s az említett hatalmat előbbi gyakorolja utóbbi közbejöttével. Az 1848. évi III. törvénycikk nem létesített a királytól elválasztott önálló minisztériumi hatásköröket. A király uralmi felségjogai 1848 előtti terjedelmükben megmaradtak.

Az 1848/1849-es konfliktusokat követően már nem véletlen, hogy az udvar az 1867-es kiegyezéskor ragaszkodott a király hadügyi felségjogainak megerősítéséhez. Így a kiegyezést Magyarországon beiktató törvénybe is bekerült az alábbi mondat: „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 szervezetére vonatkozik, Ő Felsége által intézendőnek ismertetik el.”⁴⁰ A törvény tehát a királyt egy a magyar alkotmány belső szabályrendszerre szerint addig is megillető hatáskörében erősíti meg. Ezzel minden kétséget eloszlat, amely vitathatná, vajon ő, vagy a minisztérium a hadsereg legfőbb vezetője. A kiegyezési 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 jogosítványában is megerősíti. Az udvar számára talán fontosabb 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 egy az önálló magyar alkotmány 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 kiegyezési törvényben található főparancsnoki jogot az osztrák oldalon beikta-

³⁸ KÁROLYI 1936, 59., 79.

³⁹ 1867. évi IV. törvénycikk 2.§

⁴⁰ 1867. évi XII. törvénycikk 11.§

tott kiegyezési törvényben is megtaláljuk, az az osztrák császár számára is biztosítja ugyanezt a kompetenciát.⁴¹

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.”⁴²

5. Összegzés

Magyarország közel négy évszázadon keresztül kötődött a Habsburg Birodalomhoz, amely alatt folytonos törekvés volt a magyar államiság megőrzése. A négy évszázad első fele a török fenyegetettség árnyékában telt, ami még a Pragmatica Sanctio elfogadására is kihatással volt. A nemzettudat 18. század végi – egész Európára jellemző – erősödése a birodalomhoz fűződő viszonyt is újra értelmezte, a függetlenedési igény felerősödött. A kérdés igazából az volt, vajon a Habsburg Birodalmon belül maradva kialakítható-e olyan közjogi struktúra, amely garantálja a magyar államiság megőrzését.

Az 1848-as európai forradalmak hevében működő országgyűlés a radikális megoldások útjára lépett. A tanulmányból láthattuk, hogy a magyar tárgyalódelegáció olyan javaslatokkal érkezett Bécsbe, amelyek az örökös tartományok és Magyarország között szinte minden közhatalmi kapcsolatot megszüntetett volna.

Az első elképzelés – a nádor jogállásának erősítésével – duplikálta volna az államfői tisztséget. Ha az örökös tartományok uralkodója ugyan magyar államfő marad, de kormányzati jogait egy állandó helyettes gyakorolja, a birodalom két része egymástól elkülönülő utat tudott volna járni. Az országgyűlés másik célja a közigazgatási szervezet teljes

⁴¹ „A császár kizárólagos jogosultsággal bír az egész hadsereg vezérletére, vezénylet-re és belső szervezetének 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]

⁴² TOMCSÁNYI M. (1932), *Magyarország közjoga*, Budapest, 492.

szétválasztása volt, amelyben a magyar kormány külügyi és hadügyi tárcával is rendelkezik. Ha ebben a konstrukcióban a kormány a végrehajtó hatalomnak nem csupán kontrollszerve, hanem tényleges gyakorlója, akkor a magyar államélet szintén önálló útra tud lépni. A két megoldás ugyanabba az irányba mutatott, az örökös tartományok uralkodójától (az osztrák császártól) a magyar király kormányzati jogait valamilyen módon elvonni. A bevezetőben azonban említettük, hogy a dinasztia célja a fennhatósága alá tartozó területek kormányzatának bizonyos mértékű összehangolása volt, csak így tudta nagyhatalmi státuszát megőrizni. Eme státusz megőrzéséhez elsősorban a külügyek és hadügyek közös intézése volt szükséges. Az országgyűlés Magyarország kormányzatának teljes leválasztására irányuló törekvése így szinte kódolta az udvar és a nemzet közötti konfliktust.

A kiegyezés abban tett engedményt, hogy a király kormányzati jogainak személyes gyakorlását nem vitatta el. A közös uralkodó által személyesen gyakorolt kormányzati ügyekben viszont Magyarország nem tudott a birodalom másik részétől elkülönülő, önálló politikát folytatni. Így az 1848-as és az 1867-es törekvések közötti értékítéletet az határozza meg, vajon a közös védelem Magyarország érdekeit is védte, vagy Kossuthot idézve ezzel az ország „idegen érdekeknek eszközeivé” vált. A Habsburg Birodalom nagyhatalmi státusza vajon nem védte-e Magyarország területi integritását is, amelyet több évszázados széttagoltság után az 1867-es kiegyezéssel sikerült helyreállítani.

Felhasznált irodalom:

- C. TÓTH N. (2020): *A Magyar Királyság nádora. A nádori és a helytartói intézmény története (1342-1562)*.
- FERDINANDY G. (1895), *A királyi méltóság és hatalom Magyarországon*, Budapest.
- FERDINANDY G. (1892): *Magyarország közjogi viszonya Ausztriához és annak történelmi fejlődése*, Budapest.
- FERDINANDY G. (1909), *Staats- und Verwaltungsrecht des Königreichs Ungarn und seiner Nebenländer*, Hannover.
- F. KISS E. (1987), *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest.
- MARCZALI H. (1910), *Ungarische Verfassungsgeschichte*, Tübingen.
- RÁCZ L. (1998), A királyi kormányzati jogosítványai a 48-as törvények tükrében. *Debreceni Szemle 1998/3*.
- RÉZ M. (1905), *A kiegyezésről*, Budapest.
- RÉZ M. (1910), *Magyarország és Ausztria közjogi viszonya*.

- RUSZOLY J. (2016), Institutions of the Responsible Government and the Reformed Parliament in Hungary in 1848. In. HOMOKI-NAGY M., *Ünnepi kötet Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged.
- SZABÓ R. (1870), *A bécsi márcziusi napok 1848-ban*, Pest.
- SZEKŰ GY. (1936), *Három nemzedék és ami utána következik*, Budapest.
- TOMCSÁNYI M. (1932), *Magyarország közjoga*, Budapest.