

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Az ELTE Jogtörténeti Tanszékének Kiadványai

Szerkeszti: **Kovács Kálmán**

13. szám

**AZ ÁLLAMI ÉS JOGINTÉZMÉNYEK
VÁLTOZÁSAI A XX. SZÁZAD
ELSŐ FELÉBEN MAGYARORSZÁGON**

Budapest, 1983

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK

Az ELTE Jogtörténeti Tanszékének Kiadványai

Szerkeszti: Kovács Kálmán

13. szám

TARTALOM

AZ ÁLLAMI ÉS JOGINTÉZMÉNYEK VÁLTOZÁSAI A XX. SZÁZAD ELSŐ FELÉBEN MAGYARORSZÁGON

Budapest, 1983

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Magyar Állam- és Jогtörténeti Tanszék

Kovács Kálmán

19. század

ELŐ FÉLÉBEN MAGYARORSZÁGON
VÁLTOZÁSAI A XX. SZÁZAD
AZ ÁLLAMI ÉS JOGINTÉZMÉNYEK

Felelős kiadó: dr. Kovács Kálmán egyetemi tanár

8313923 MTA KESZ Sokszorosító, Budapest. F.v.: dr. Héczey Lászlóné

TARTALOM

Előszó	5
Csizmadia Andor egyetemi tanár	
A területi önkormányzati intézmények a XX. század első felében Ma- gyarországon	7
Degré Alajos levéltárigazgató, c. egyetemi tanár	
A községi képviselőtestület súlyának hanyatlása az első világháború után	23
Galántai József egyetemi tanár	
A választójog a képviselőházban az első világháború éveiben	35
Kardos József egyetemi docens	
Közjogi-politikai vita a kormányzói jogkör kiterjesztéséről az 1930-as évek második felében	61
Máthé Gábor főiskolai tanár	
A polgári szociálpolitika és a szociális igazgatás viszonya	77
Mezey Barna tudományos munkatárs	
A határozatlan tartamú szabadságvesztés intézményének bevezetése Ma- gyarországon	89
Nagyné Szegvári Katalin egyetemi tanár	
A bethleni konszolidáció egyetempolitikai törvényhozása	111
Pölöskei Ferenc egyetemi tanár	
Tisza István és a közjogi kérdések a századelőn	129
Pritz Pál az MTA Központi Hivatalának főtanácsosa	
Az önálló magyar külügyminisztérium kialakulása 1918–19.	147
Révész Tamás Mihály egyetemi docens	
A gyülekezési jog polgárikori fejlődéséhez Magyarországon	165
Rottler Ferenc egyetemi docens	
A Római Magyar Intézet alapítása és működése	179
Ruszoly József egyetemi docens	
A választójog a munkásmozgalom programjaiban a XX. század elejéig, különös tekintettel Magyarországra	191
Idegennyelvű tartalom	208
Az ELTE Magyar Állam- és Jogtörténeti Tanszékének kiadványai	210

ELŐSZÓ

A Jogtörténeti Értekezések e legújabb, immár 13. kötete — úgy véljük — ismételten tanúsítja az interdisciplinális kutatások hasznos voltát. A jogtörténészek és történészek számos új tudományos eredményt tartalmazó tanulmányaiban az alkotmánytörténetet a választójog és a gyülekezési jog alakulásának, a századelő közjogi problémáinak sokoldalú elemzése, továbbá az államformával összefüggésben a kormányzói jogkör kiterjesztésének vizsgálata képviseli. Az állampolgári jogok témaköréhez szorosan kapcsolódik a kifejezetten szakjogágtörténeti analízis. — A közigazgatástörténet témái közül a helyi-területi igazgatás, illetve egyes szakigazgatási ágak: a művelődési és a szociális igazgatás néhány problémájának jogi szabályozása, valamint az önálló magyar külügyi apparátus kiépítése került előtérbe. Gazdagítja a témaköröket egyik jelentős tudományos intézményünk, a Római Magyar Intézet létrehozását és működését bemutató munka.

A rokontudományok művelőinek hagyományos együttműködését, a tematikai közeledés mellett — a többi között — általában a kutatási módszerek és a feldolgozás metodikai hasonlósága: a levéltári források, az országgyűlési és egyéb dokumentumok s a korabeli szakirodalom és publicisztika együttes felhasználására való törekvés is jellemzi.

Bízunk benne, hogy e kötet a XX. század magyar állami és jogintézményeiről, azok változásairól eddig kialakult képet teljesebbé, színesebbé, árnyaltabbá teszi s egyben a további kutatásoknak is ösztönzést ad.

Budapest, 1983. március hó

A szerkesztő

A TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATI INTÉZMÉNYEK A XX. SZÁZAD ELSŐ FELÉBEN MAGYARORSZÁGON

A magyar jog- és közigazgatás történetében kétféle önkormányzattal találkozunk. Van-
nak mindenekelőtt a területi önkormányzatok, melyeken az önkormányzatot egy terü-
let arra jogosított lakossága gyakorolja, vannak azután az ún. testületi önkormányza-
tok, melyekben a lakosság azonos foglalkozást, hivatást űző rétegei gyakorolnak bizo-
nyos önkormányzati tevékenységet. Utóbbiak vagy egy-egy területi önkormányzat ke-
belében fejtik ki működésüket, mint amilyenek a falusi községeken belül a földközös-
ségek, a különböző legelő-, erdőközösségek, az ún. hegyközségek, vagy egy-egy városon
belül az azonos foglalkozást űzők érdekeinek védelmére alakult testületek, céhek, vagy
a burzsoá korban az ipartestületek. Vizsgálódásunkat ez alkalommal a területi önkor-
mányzatokra terjesztjük ki, amelyek az államkormányzaton belül, mint annak egy fon-
tos intézménye már a magyar államalapítás idején megjelentek. Közvetlenül az állam-
alapítás után, szinte azzal egyidőben tudunk már a magyar államiság legfontosabb terü-
leti szervezetéről, a vármegyékről, amelyek az ország egy-egy vidéke lakosságának szer-
vezetei voltak. Eleinte királyi vármegyének hívták őket s tulajdonképpen a királyi bir-
toktestnek egy-egy részét alkották, mely egy királyi várral, mint központtal működött,
élén a király által kinevezett főtisztviselővel, a megyésispánnal (comes, comes castri)
és a vármegye népét szervezetileg megosztó száznagyokkal, tíznagyokkal (centuriones,
decuriones), valamint a királyi várbirtok egyéb tisztségviselőivel.

Tudjuk azt, hogy a királyi várbirtokok fokozatos eladományozása folytán, mely-
nek során a birtokok egyes részei az uralkodó osztály királyt támogató tagjainak (leg-
többször a honfoglalók leszármazóinak, nemzetségfőknek) tulajdonába jutottak, úgy
hogy a XIII. század második felében a királyi vármegyék az új uralkodó osztály, a ne-
messég kezébe kerültek, nemesi vármegyékké alakultak át, amelyek – mint az 1234-
ben kiadott híres kehidai oklevél tanúsította, önkormányzati szinten megkapták saját
ügyeikben a bíraskodás jogát. Ettől kezdve a magyar közigazgatás legfontosabb önkor-
mányzati intézménye a nemesi vármegye lett, magyar földön sajátosan kivirágzott jog-
intézmény, amely legfőbb biztosítóka volt a magyar uralkodóosztály érdekvédelmé-
nek, nemcsak a kizsákmányolt osztállyal, a parasztsággal szemben, hanem Mohács után
a magyar szabadságjogok elkönfiskálásában serénykedő ausztriai uralkodóház ellené-
ben is. A feudális kor százados fejlődése megmutatta, hogy minden abszolutisztikus tö-
rekvés idején a vármegye – mondhatjuk – szilárdan állott a magyar nemesség kiváltsá-
gainak védelmében s nem véletlen, hogy még az 1848 évi forradalom idején a várme-
gyei törvényjavaslatot készítő Kossuth Lajos a vármegyét a magyar alkotmányosság

bástyájának tekintette és e szavakat iktattatta be az országgyűléssel a törvénybe: „a megyei szerkezet... Magyarhon s kapcsolt részei alkotmányossága védbástyája...”¹

A vármegyék mellett a területi önkormányzatok másik bástyájaként a XIV. századtól kezdve fejlődtek a szabad királyi városok, melyek több évtizedes erősödés után a XV. század közepére képviselőik által már a rendi országgyűlés számottevő részei lettek. A városok, melyek közül az országrendiséget csak a privilegiummal ellátott szabad királyi városok (*liberae regiae civitates*) élveztek, míg a többiek, az ún. mezővárosok (*oppida*), melyek nem voltak fallal körülvéve, hanem csak úgy „a mezőben” álltak, földesúri joghatóság alatt sínylődtek s a földesúr kénye-kedvétől, vagy a városi polgárság osztályharcának eredményétől függött hogy több, vagy kevesebb önkormányzatot élveztek-e. A szabad királyi városoknak azonban megvoltak a szokásos privilegiumbeli jogosultságaik: mint az ország negyedik rendje maguk választotta követeik útján résztvehettek az országgyűléseken, csak a királynak tartoztak bizonyos pénzbeli szolgáltatásokkal (*census, seu terragium*), megillette őket a saját bíró-, tisztviseelő-, plébánosválasztás, a polgároknak csak saját bíróságuk előtt kellett törvénytállniok, más bíróság nem idézhette őket maga elé, az országban vám- és harmincadmentességet élveztek, falaikon belül gyakorolhatták a vérhatalom jogát (*jus gladii*), hiteles pecséttel élhettek (*jus cerae rubrae*), saját földbirtokuk lehetett, amelyeken élvezhették a magyar nemesi földbirtokosokat megillető jogaikat s élvezhették mindazokat a kiváltságokat, amelyeket a királyi privilegiumlevelük tartalmazott. Igaz, később a nemesség agresszivitása következtében ezek a jogok csorbulást szenvedtek és a XVIII–XIX. század fordulóján, majd a XIX. század első felében a szabad királyi városok szavazata az országgyűlésen kollektíve csak egynek számított. Ezt a megszorítást kiküszöbölte az 1848 évi forradalom és szabadságharc törvényhozása azzal, hogy a szabad királyi városok polgárait, épp úgy, mint a megyebeli lakosságot a népképviselő jogintézményében részesítette, s bár a szabályozott cenzusok keretében, de képviselőik útján részt vehettek az ország törvényalkotásában.

A század második felében a polgári korszak átmentette a feudális kor területi önkormányzatait: a vármegyéket és a szabad királyi városokat, illetve mindössze annyi változtatást hozott, hogy előbb az 1870:XLII.tc. ezentúl a legfontosabb területi önkormányzatokat „törvényhatóságok” gyűjtőnév alatt fogta össze, majd mikor a városi törvényhatóságok gyűjtőfogalom alá a törvény odasorolta a több tízezres Pest mellé – a többi között – a néhány száz lakost számláló erdélyi szabad királyi városokat, ezen anomália kiküszöbölésére 1876-ban új törvényt hoztak, melyben az eddig 73 városi törvényhatóságból csak 26-ot hagytak meg törvényhatóságnak. A többi város legjobb esetben megtartotta a szabad királyi városi címet (*mediatizált városok*) de a jogokat nem. A legtöbb (mint Illyefalva, Oláhfalva, Szék, Kolozs, Bereck, Bakabánya, Libetbánya) később nagyközségekké fejlődött vissza. Viszont más, fejlett szervezetű és jelentős lakosságú helységek, mint Hódmezővásárhely, Miskolc törvényhatósági jogú városokká fejlődtek.²

Annak ellenére azonban, hogy 1870-ben majd 1886-ban két alkalommal is reformálták a polgári közigazgatást, sőt 1891-ben – igaz, kétszakaszos törvényben (1891: XXXIII.t.c.) elvben kimondták a vármegyék államosítását is – igaza volt a közigazgatás vezető szakfolyóiratának, a Magyar Közigazgatásnak –, amely az új század hajnalán vezető cikkben visszatekint az elmúlt század törvényhozási reformjaira, s a legnagyobb

eredménynek tartja a bíraskodásnak a közigazgatástól való elválasztását. „Általában azt mondhatjuk – írja –, hogy míg igazságügyünk 1869-ben nyert új alapokon, máig európai színvonalra emelkedett, közigazgatásunk reformja az új századra maradt.” „A huszadik századra tehát közigazgatásunk a szó szoros értelmében függő kérdés alakjában ment át.”³

A területi önkormányzatokról vázolt képünk nem lehet teljes, ha meg nem emlékezünk a területi önkormányzati hierarchia legalsó lépcsőjét jelentő községekről. Magyarországon a község, vagy mint köznyelven mondták, falu, a feudális korban vagy földesúri tulajdonban volt és szenvedte a földesúri kizsákmányolást, vagy mint a nemesség bizonyos önállósággal rendelkező tulajdona (nemesi község), elég széles körű önkormányzattal rendelkezett. A polgári forradalom győzelme felszámolta a nemesi községeket is és a falu, most már mint község besorakozott a polgári korszak legkisebb közigazgatási egységei közé. Mint a községi törvények (1871:XXVIII.tc., majd az 1886:XXII.tc-ek) ez egységek közé sorolták a kis és nagyközségeket, sőt a községi kategóriába tartoztak a rendezett tanácsú városok is.

A XX. század hajnalán az állami reformok figyelme a területi önkormányzatok közül legelső sorban a községek felé fordult s bár nem végzett az önkormányzati szerkezeten változtatást, a községi önkormányzat legfontosabb tisztviselőjének a községi jegyzőnek képesítését (1900:XX.tc.), valamint illetményeit (1904:XI.tc.) szabályozták.

A század elején a koalíció akarta néhány ígérését a hazai kispolgársággal és értelmiséggel szemben beváltani. Ennek során hatályon kívül helyezték a vármegyei kinevezési rendszert megvalósítani szándékozó Szapáry-féle 1891:XXXIII.tc-et (1907:LVIII.tc) és visszatértek a megyei tisztviselők választásához. A magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről szóló 1907:LX.tc. a törvényhatóságok alkotmányos jogait kívánta biztosítani. A koalíciót megelőzően az ún. darabont kormány ugyanis többször megsértette a törvényhatóságok jogkörét s azok orvoslásáért csupán a jogkört éppen megsértő kormányhoz fordulhattak, vagy a nem üléselő parlamentihez. Valóban alkotmányjogi érdeké vált a kilencszázötös év tapasztalatainak alapján a törvényhatóságok jogkörének a kormány vagy más állami szervek által való megsértése esetén a kormánytól kevésbé függő bírói fórumhoz, mégpedig a legmagasabb szintű bírói fórumok egyikéhez, a közigazgatási bírósághoz fordulhatni elégtételel. A törvényé vált javaslat részletesen szabályozta a törvényhatóság eljárását az ún. garanciális panasz esetén, sőt módot adott arra is, hogy panaszjoggal ne csak a törvényhatósági bizottság közgyűlése, hanem a törvényhatósági bizottság tagjainak legalább fele is élhessen.

Bár a koalíciónak nem jutott ideje nagyobb lélegzetű közigazgatási reformokra – még a hatásköri bíróságról szóló törvényt hozta tető alá (1907:LXI.tc.) – a reformok iránti igény a közigazgatás szervezeteiben egyre nagyobb lendülettel jelentkezett. Ez a törekvés különösen nagy volt a városoknál, ahol az önálló városi törvények megalkotására irányult. A városi önkormányzat, illetve városi közigazgatás külön törvényben való rendezését a városok most már annál inkább kívánták, mert a kapitalizmus fejlődésével az ipar és ezzel kapcsolatban a városok fejlődése is nagyobb lendületet vett. Magyarország városai 1869 óta lakosságuk számában is megkétszereződtek. Míg a magyarországi városok népessége (Horvát-Szlavón-Dalmátország nélkül) 1869-ben 1.950.590 volt, 1910-ben már 3.726.661.⁴ Az ipari fejlődés a városokban a század vé-

gén meggyorsult, s a hatalmasan megnőtt bank- és kereskedelmi tőke a fővárosban és a nagyobb víféki városokban koncentrálódott.⁵ A fejlődés a városi gazdálkodásban, üzemek (villamos- és gázművek, városi vasútak) építésében, közművek (víz-, csatornahálózat) létrehozásában erősen érezhető volt.⁶

A városok már az 1886. évi törvényhatósági javaslat betervezésükkor felemelték a szavukat önálló városi törvényjavaslat alkotása iránt, törekvésük azonban nem vezetett eredményre, noha a parlamentben több képviselő is kiállt a városok mellett s a kormánypárton belül is hangok hallatszottak a városi-vármegyei kényszerházasság megszüntetése iránt. A sikertelen kísérlet után a városok átlátták, hogy csak szervezkedéssel sikerül majd a városi törvényt kiharcolni. 1900-ban a szabad királyi városok polgármesterei Győrött már összegyűltek,⁷ s ettől kezdve évenként más és más törvényhatósági jogú városban találkoztak érdekeik védelmére, amelyek között mindig ott szerepelt az önálló városi törvény megalkotása. A törvényhatósági városok szervezkedését követték a rendezett tanácsú városok is, amelyeknek polgármesterei 1904-ben Budapesten tartottak országos kongresszust, majd elhatározták, hogy a városok közös szervezetet hoznak létre. 1909-ben sikerült is közös kongresszust tartani Budapesten, s most már ők mentek a lassan cammogó kormányzati adminisztráció elé egy városi törvénytervezettel, amit Harrer Ferenc székesfővárosi tanácsjegyző, majd főjegyző készített. Ha a kormány egyelőre még nem határozta el önálló városi törvény kibocsátását, tett egy lépést a városok fejlesztése érdekében az 1912:LVIII.tc-vel. A törvény végre évről évre emelkedő tendenciával rögzítette a városok állami segélyezését, még pedig a törvényhatósági jogú és a rendezett tanácsú városokban egyaránt. A városi közigazgatási tisztviselőket fizetés és lakáspénz tekintetében az állami tisztviselőkre megállapított fizetési osztályokba sorolta, elrendelte valamennyi városban nyugdíjintézet létesítését, s bevezette a városi tisztviselőkre az állami nyugdíjviszonosságot. A városok kötelesek lettek szabályrendeleteiket a törvénnyel összhangba hozni s végül utasítást kapott a belügyminiszter, hogy a törvény életbeléptetésétől számított két éven belül a városok szervezetéről, közigazgatásáról, háztartásáról, úgyszintén a városi rendőrségnek országos rendezéséről terjesszen elő törvényjavaslatot.⁸

Az első világháború küszöbén hivatalba lépő Tisza István-féle kormány azonban egyelőre nem teljesítette a törvény rendelkezéseit. Belügyminisztere, Tiszának különben sógora, Sándor János a tapasztalt közigazgatási szakember, egyelőre a vármegyei reformokhoz nyúlt. 1914. év elején a Magyar Jogász Egylet anketon foglalkozott a közigazgatási reformproblémákkal s itt a reform alapkérdéseiről meghallgatta az elméleti és gyakorlati szakemberek véleményét.⁹ A Jogász Egylet sokoldalú vitáját Concha Győző egyetemi tanár foglalta össze. A közigazgatás a jövőben – Concha szavai szerint – úgy képzelhető el, hogy „mentől előbbre megyünk, annál inkább fog szállni közigazgatásunk súlypontja a megyékről a községekre, illetve a községek kapcsolataira. A községi körök lassan-lassan ki fognak képződni. Ki fognak alakulni bizonyos községi egyesületek, szövetségek, amint ezek más országokban is kialakultak. „Amint előrehaladunk értelmiségben – mondotta –, a községeket nem lehet gyámság alatt tartani.” A megye mindig arisztokratikus terület, a község demokratikusabb. A megye és a törvényhatósági jogú város közötti ellentétnek meg kell szűnnie, mely a nemes és a polgár ellentétéből fakadt. Két árvaszéknek, két egészségügyi hivatalnak, két rendőrigazgatásnak egy városban és megyében fenntartása költségpazarlás.

Az ankéttal egyidőben Concha a Jogállam-ban is kifejtette nézeteit a közigazgatás reformjáról. Úgy véli, hogy a megyéknek meg kell maradniok közjogi korporációknak, de ebben az esetben is a közigazgatást csak kinevezett tisztviselő intézheti. Mivel azonban a megye jogi személy, szükség van orgánumokra. Ezért szerinte elképzelhetetlen, hogy a megye ne maga válassza elnökét. A megye igazgatását ugyanakkor a kinevezett alispán irányítja, s mellette feleslegessé válik a főispán. A főispánt több megyét felölelő kerület élére kell állítani. A jegyzők kinevezését ellenzi, mert a községben kell igazán a helyi érdekek megfelelő életet és kormányzatot megvalósítani.

Az új reformnak a magyar fejlődést kell szolgálnia. „Reám – írja –, a külföldi példák csak annyiban hatnak, amennyiben gondolkodóvá tesznek, de nem annyiban, hogy azokat utánozzam.” „A külföldre való hivatkozás, a külföldi viszonyok tanulmányozása csak ébresztőleg hathat reánk, de irányítólag nem.”¹⁰

Sándor János belügyminiszter ez alatt előkészítette a vármegyei reformokat. Erőrl március 20-án már a pénzügyi bizottság ülésén beszámolt s noha még pénzügyi problémák felmerültek, remélte, hogy a húsvéti szünet után az országgyűlés elé terjesztheti.¹¹ Ugyanakkor a kormány új folyóiratában, a Magyar Figyelőben megszólalt Tisza István miniszterelnök is, aki a tisztviselői élethivatást csak a kinevezési rendszer alapján képzelhette el. Azt bizonygatta, hogy az önkormányzat lényege nem a választás. Ez a rendszer megbénította az ellenőrzést, a közigazgatás működését pedig a nagy testület bénította meg. Az önkormányzat aktivitását az átszervezett közigazgatási bizottsággal és a járási bizottság életre hívásával kívánja elérni.¹²

A vármegyei reform három javaslatban készült el. Külön akarták törvénybe iktatni a kinevezési rendszert, külön a személyi és szolgálati viszonyokra vonatkozó javaslatot és külön a vármegyei közigazgatásra vonatkozó átfogó reformjavaslatot. Ezeket Sándor belügyminiszter 1915. január 12-én együttesen terjesztette az országgyűlés elé.¹³

A vármegyei közigazgatási alkalmazottak kinevezéséről szóló törvényjavaslat mindössze négy szakaszban rögzítette az „államosítást”. Az indokolásban a kormány feltárta az államosítási törekvések előzményeit.¹⁴ 1848 óta a törvények egyre több tendőt vontak el a vármegyei közegek hatásköréből. Bár a törvényhatósági törvények a választási rendszerrel nem szakítottak, a főispán kinevezési jogának kiterjesztésével és a kijelölő választmánynak a főispán döntő befolyása alá helyezésével jelentékenyen közeledtek a kinevezési rendszer felé. Ma már nyilvánvaló – állapítja meg az indoklás –, hogy a közigazgatás rendezését nagyfokú állami és közérdekeink veszélyeztetése nélkül továbbhalasztani nem lehet. Ebben a tudatban tette a kormány programjának egyik sarkalatos pontjává a közigazgatás reformját és ennek előkészítését szolgálta a vármegyei választott tisztviselők megbízatásának meghosszabbításáról szóló 1913:LII. tc.

A kormány az indoklás további részében felfedi a közigazgatás egészének reformjára vonatkozó terveit, amelyek már az előzetes nyilatkozatokban ismertté váltak. A reform munkákban a dolgok természetes sorrendje szerint azonban első a vármegyei közigazgatás újjáalkotása, minél fogva először is az idevágó javaslatok elkészítését tartotta kötelességének a belügyminiszter.

A belügyminiszter által beterjesztett második javaslat „a vármegyei közigazgatási alkalmazottak lényegesebb személyi és szolgálati viszonyairól” intézkedett. A 17 §-

ból álló javaslat a vármegyei tisztviselői állások államosítása során rendezni kívánta a vármegyei tisztviselők szolgálati viszonyaival kapcsolatos kérdéseket, részben olyan általános tisztviselői kérdéseket, amelyek az egységes szabályozás, a szolgálati pragmatika felé mutatnak. Egyben megnyitotta az utat a vármegyei tisztviselőknek magasabb állásba kerüléséhez. Ugyanakkor elősegíteni kívánta a központi tisztviselők képzési színvonalának emelését is.

A harmadik törvényjavaslat a vármegyei közigazgatást kívánta átfogó módon szabályozni. A kormány indokolása szerint „a javaslat nem halad valamely csillogó elmélet, vagy külföldi minta nyomán, mert hiszen a reform célja nem az, hogy a közigazgatás terén mindent felforgasson, hanem éppen ellenkezőleg, hogy lehetőleg megkímélje mindazt az intézményt, és érvényben tartson minden olyan rendelkezést, amely a mai rendszerben megfelelőnek bizonyult, módosítással pedig csak ott álljon elő, ahol ezt a tisztviselők kinevezésének rendszere vagy az önkormányzat erősítése megköveteli, vagy ahol azt a tapasztalat szerint mutatkozó hiányok pótlása és a hibák kiküszöbölése szükségessé és indokolttá teszi.” A javaslat tehát átvette a régebbi törvények rendelkezéseit s csak ott változtatott azokon, ahol a kormány jónak látta.¹⁵

A törvényjavaslatban új szerv lett a járási bizottság, amelynek elnöke a főszolgabíró. Ez részben a főispán által kinevezett tagokból, részben a közgyűlés által választott bizottsági tagokból, részben „olyan egyénekből fog állni, akiket a járáshoz erkölcsi vagy anyagi érdekszálak fűznek.” (248. lap) A főispán és a közgyűlés részesedése a járási bizottság összeállításában 1/3–2/3. – Érintetlenül hagyta a javaslat a vármegye felirati- és panaszjogát, sőt, hogy az önkormányzatnak némi látszata megmaradjon, az önkormányzat jogainak védelmére egyetlen választott szervként a *vármegye táblabíróját* hozta létre, aki a közigazgatási bizottságban és szakosztályaiban tagsági joggal rendelkezik s így a közigazgatásban előforduló minden lényeges eseményről tájékozódást szerez.

A képviselőház közigazgatási és pénzügyi bizottsága gyorsan végzett mind a három javaslat tárgyalásával s együtt tette meg jelentését, amelyet június 26-án már a képviselőház elé terjesztett.¹⁶

Közben a javaslatok körül élénk vita fejlődött ki. A legtekintélyesebb közigazgatási szaklap, a Magyar Közigazgatás védi a javaslatot.¹⁷ Ugyanakkor a polgári radikálisok és a szocialisták a javaslat hibáira mutatnak rá. A Huszadik Században Rédei József összehasonlítást tesz az angol és a magyar rendszer között. Angliában egy konzervatív kormány alkotta meg az 1888. évi reformmal, demokratikus választójog alapján a megyei parlamentet, a county councilt. A liberális rezsim folytatta e munkát és 1894-ben a községek önkormányzatát is megfelelő alapokra fektették. A reformtörvények biztosítottak bizonyos felügyeletet a kormánynak, de ez nem baj ott, ahol demokrácia van. Magyarországon az új választójog veszélyt jelent a megyékre, s ezért kívánják a kinevezési rendszert megvalósítani. Rédei kifogásolja a virilizmus megtartását is, amit most még ki akarnak terjeszteni. Nem helyesli olyan járási önkormányzat felállítását sem, amelynek elnöke a főszolgabíró. Ha a kormány komolyan venné a kérdést, a közigazgatási bíróság hatáskörét terjesztené ki és megfelelően szabályozná a felelősséget.¹⁸

A javaslatok körül még folyik a vita,¹⁹ mikor a Magyar Közigazgatás hírt közöl a hadüzenetről s a csakhamar félretett reformok helyébe ezzel hosszú időre a háborús

közigazgatás halaszthatatlan s egyre jobban tornyosuló napi szükségletei lépnek.

Inter arma silent musae – s ez a közigazgatási reformok körében is érvényesül. Ha a kormányok nem is jönnek elő reformokkal, a tudomány munkásai már a háborús években is terveznek, mivel jönnek ki a háború végére.²⁰

Lényeges változások azonban nem történtek a forradalmak küszöbéig, sőt a polgári demokratikus államnak arra már nem futotta az ideje, hogy a helyi önkormányzatokat átszervezze. Megállt a néptanácsokról szóló, de végre nem hajtott néptörvényeknél. A Magyar Tanácsköztársaság reformjai azonban kiterjedtek az egész közigazgatásra. Főképpen a tanácsrendszer életbeléptetésével,²¹ átalakította a tehetetlenségbe merevedett magyar polgári közigazgatást, de működési ideje már nem adott lehetőséget, hogy az új közigazgatás életrevalóságáról jelentősebb tapasztalatokat gyűjtsenek.

A Magyar Tanácsköztársaság megdöntése után a jogfolytonosság talajára visszanyarodott ellenforradalmi Magyarországon felmerült a közigazgatási reformok kérdése is. Ez időben Európa-szerte – nálunk és a környező államokban is – az érdeklődés a parasztság problémái felé fordult, mely olyan alaposan kivette mindenütt a részét a háborús- és front-nehézségek megosztásában. A környező országokban a parasztpártok egymásután vették át a kormányhatalmat, nálunk is – minden jogfolytonossági jelszó ellenére – az első burzsoá parlamenti választásokon a kisgazdák többséget szereztek s mint a legnagyobb párt helyezkedtek el a parlamentben. Ennek megfelelően Ferdinandy Gyula, különben régi vármegyei tisztviselő és a közigazgatásnak kiváló szakértője, mint kisgazdapárti funkcionárius lett a belügyminiszter. Ferdinandy komolyan vette hivatását és azt akarta, hogy a vármegye beporosodott közgyűlési termeibe a kisgazdák fiai kerüljenek be minél nagyobb számban, hogy felváltsák a vármegyéek stálistáit évszázadok óta élvező gentry és újabban mindinkább helyükbe lépő gentroid elemek egyeduralmát. A betervezett reformok tehát a vármegyei, városi és községi választójog kiszélesítésére irányultak s csak azután kívánta Ferdinandy a belső szervezeti reformot megvalósítani. Ne higgyük azonban, hogy ezek a reformok már túl radikálisak voltak. Ferdinandy eleinte az önkormányzati testületek összetételét háromkuriás rendszer alapján kívánta megvalósítani. Első egyharmadot a legtöbb adófizetők alkották volna, egyharmadot az önkormányzat területén fekvő birtok után legalább 250 K, községekben 150 K. földadót fizetők, egyharmadot azonban csupán egyszerű passzív választójoggal rendelkezők közül választották volna az aktív választójogú polgárok. Mindkét választójog alapja a 24. életév betöltése, a férfi nemhez tartozás, legalább 6 évi magyar állampolgárság és az önkormányzat területén lakás volt. A passzív választójoghoz még írni-olvasni tudás is kellett. Miután Ferdinandy reformjait egy közigazgatási szakértekezleten, majd a minisztertanácson is megvitatták, 1920. október 20-án három javaslattal lépett a nemzetgyűlés elé:

1. A vármegyei igazgatás szervezeti és háztartási változásairól,
2. A városi törvényhatósági bizottság és a rendezett tanácsú városi képviselőtestület megalakításáról és végül,
3. A kis- és nagyközségekben a képviselőtestület megalakításáról.

A törvényjavaslatok a régi rendszerrel szemben előrelépést jelentettek. Ferdinandy – szemben előző javaslatával – a vármegyei törvényhatósági bizottság tagjainak felét már az összes választók közül kívánta választani. Gondoskodni akart a vármegyei háztartások rendezéséről is, azért kívánta a vármegyei pótdadó intézményét bevezetni.

A miniszter a városi javaslatot is ugyanazon elvek szerint építette fel: a törvényhatósági bizottságok, illetve képviselőtestületek szervezete és a választójog is azonos volt. A miniszter irattárában feküdt egy városi törvénytervezet, melyet 1918 őszén az akkori belügyminiszter megbízásából Fáy Albert miniszteri tanácsosnak, a városi osztály akkori főnökének elnöklete alatt Hegyemegi Kiss Pál miniszteri titkár előadásában a belügyminisztérium városi osztályának tisztviselői készítettek elő. A törvénytervezet azonban nem általában a városokról, hanem csak a törvényhatósági jogú városokról szólt. A tervezet hat fejezetre oszlott. Az I. fejezet általános rendelkezéseket tartalmazott. A II. fejezet a szervezetről és a szervek hatásköréről szólt. A III. fejezet felölelte a városi alkalmazottakat, a IV. a városi háztartást, a V. a városrendezést és végül a VI. fejezet egyes rendelkezéseket tárgyalta. A törvénytervezet sok új rendelkezést kívánt megvalósítani. Így a nagyobb törvényhatósági jogi városok hatáskörét ki akarta terjeszteni a szomszédos községekre. Viszont a kormány hatáskörét kiterjesztették (itt először a városokban) a képviselőtestület feloszlására. Ugyanakkor fenntartotta volna a törvény részére 1912-ben törvénybe iktatott állami segélyezést, sőt azt is biztosította volna, hogy az államsegélyt csak a törvényhozás kevesbítheti, csak a törvényhozás vonhatja meg. Új intézmény volt a törvényben a városok érdekszövetsége. Közintézmények használatára ugyanis ezentúl a városok, illetve a várossal együtt a környező községek városi érdekszövetségre léphettek. A képviselőtestület (így nevezi a törvény az eddigi törvényhatósági bizottságot) összetételében továbbra is fele arányban vettek volna részt az összes választók közül választottak. Lettek volna e mellett hivatalbóli tagok, s a virilisek arányát 1/4-re csökkentették. Új lett volna a háború végén demokratikus vonásként a munkásság képviselője, melynek a törvény 1/8 arányt biztosított.²²

Noha ez a városi törvénytervezet már 1918-ban elkészült, Ferdinandy nem élt vele. Az ő javaslatában a törvényhatósági bizottságok (képviseletestületek) tagjainak száma 36 és 120 között mozgott volna, a lakosság számának arányában. Végül a községi képviselőtestületet fele részben választott, fele részben virilisek tagokból azonos választójoggal akként kívánták újjá alakítani, hogy 400 lakosra általában 4 tagot számítva a kisközségekben 12–20, nagyközségekben 20–36 tag legyen. Az eddigi főszoigabírói kijelölési jog a nagyközségekben megszűnnék, azt egy kijelölő választmány gyakorolná.²³

A javaslatok tárgyalását a vármegyék növekvő ellenállása nehezítette, mert a hatalom birtokosai a választójog kiterjesztésével a kisgazdáknak és gyermekeiknek tömeges bevonulásától tartottak. Országos mozgalom indult a vármegyékben, melynek során a megyei közgyűlések óvták a nemzetgyűlést „a hatásaiban kiszámíthatatlan reformtól” sőt a kormányhoz juttatott feliratukban nem egyszer kétségbe vonták a nemzetgyűlés jogát a törvényhatósági reformokra vonatkozóan.²⁴ A megyék akciója eredményre is vezetett. A javaslatokat levették a napirendről, Ferdinandy miniszter pedig beadta lemondását. Az új kormányfő, Bethlen István (1921. április 14–1931. augusztus 24-ig), még inkább belügyminiszterei [előbb Ráday Gedeon gróf (1921. dec. 3-ig, majd Klebelsberg Kunó gróf (1921. dec. 3–1922. június 16-ig), végül hosszabb ideig Rakovszky Iván (1922. jún. 16.–1926. okt. 15-ig)] részben rövid működésük alatt nem kezdtek a közigazgatási reformok kidolgozásához, Bethlen maga pedig elsőnek tartotta az alkotmányjogi reformokat, ezek között elsősorban a választási törvényt s csak egy új parlament elé volt hajlandó közigazgatási reformokat betervezni. A to-

vább működő Rakovszky Iván, akit csak a frank-üggyel való állítólagos kapcsolata emelt ki a bársonyszékből – egyelőre tudni sem akart a vármegye reformjáról. Még minisztersége előtt egy vármegyei „alkotmányvédő” gyűlésen éppen arra utalt, hogy „a mai viszonyok között” a közigazgatási reform megvalósítása lehetetlen. Szerinte a helyzet nem alkalmas arra, hogy hozzányúljanak a vármegyékhez.²⁵ Talán ez a kiállás juttatta nemsokára Rakovszkyt a miniszteri stallumhoz. Mindenesetre ő tovább is következetesen ismételte kormányfőjének halogató taktikáját s hogy mégis aliquid facere videatur, 1922. november végén „tisztázni” akarta szakemberekkel a közigazgatási reform elveit. Ő maga nem is titkolta, hogy a reformokban a jogfolytonosságot akarta feleleveníteni. Állást foglalt tehát az 1914-ben felvetett kinevezési rendszer mellett, új elképzelés volt a vármegyei kisgyűlések, vagy új elnevezéssel vármegyei táblák konstruálása, a mezővárosok kategóriájának beiktatása, az alsófokú közigazgatási bíróság felállításának ismételt felvetése. Rakovszky 1923-ban megismételte a tanácskozásokat. Új tevezete centralista törekvéseket takart. Komplikált törvényhatósági választójo- got kívánt megvalósítani, melyben a virilizmus választással kombinálva megmaradt volna. Megjelenik a tagok 1/10 részénél az örökös tagság intézménye. A közigazgatási bizottság helyébe a központban közigazgatási szék lépne, amelybe a főispán, alispán, tiszti ügyész, 12 tisztviselő és 24 választott tag kerülne. Ez a teljes ülésen kívül 6 választmányban fejtené ki koordináló és másodfokú hatósági tevékenységét. Általános lenne a kinevezési rendszer, csupán az alispán kinevezése történnék a törvényhatósági bizottság három jelöltje közül.

Rakovszky még most sem határozta el magát a reform betervezésére. Április 19-ére újabb értekezletet hívott össze, majd a vitába belépett a Vármegyei Tisztviselők Országos Egyesülete is (VTOE), amely szinte minden érdekeltet és politikust megszólaltatott. A Vármegye c. szaklap hasábjain, ugyanakkor az egyesület nevében memorandumot is készítettek, amely a törvényhatósági (és községi) választójo- got meg kívánta szorítani. Magasabb korhatárhoz (26, ill. 30 év), adófizetéshez, 8 évi helybenlakáshoz, 10 évi állampolgársághoz kívánta kötni. A választás legyen nyílt (!), a viriliz- ták maradjanak, de részben válasszák őket. Vezessék be az örökös tagok intézményét. Biztosítsák a megyebeli tisztviselők és az érdekképviselők nagyobb arányú képviselét.

Időközben elkészültek az alkotmányjogi törvények. Az 1925:XXVI.tc. megvalósította az új választójo- got, az 1926:XXII.tc. pedig újból felállította az országgyűlés második kamaráját, a felsőházat. Éppen belügyminiszter változás volt s az új miniszter, Scitovszky Béla (1926. okt. 15-től 1931. aug. 24-ig) most már első feladatának tekintette a közigazgatási reformok megvalósítását. Az „alkotmány védőinek” Scitovszkytól sem kellett a reformokat féltetni. A régi Munka-párti politikus nem rakta le a konzervatív zászlót, s bár reformjavaslatát mindenkivel (vármegyei vezetőkkel, főispánokkal, érdekképviselőkkel, sőt részben az egyházakkal is) megkonzultálta, s az Egységes Pártban jelentkező ultrakonzervatív óvatosságot is figyelembe véve vagy három, részben eltérő reformjavaslatot terjesztett a kormány, majd a parlament elé, a reform messzemenőleg biztosította a vármegye eddigi haszonélvezőinek további zavartalan uralmát. A városoknál talán a miniszter nagyobb engedményeket tett s itt a városi tanács megszüntetésével a polgármester egyedi hatóságát domborította ki, a törvényhatósági választójo- g azonban sem a vármegyékben sem a törvényhatósági városokban nem áldozta fel a hatalom eddigi biztosítékait.

Scitovszky 1927. május 11-én a költségvetés tárgyalása során jelentette be az új reformjavaslatot, amely azonban nem lesz átfogó reform, csupán a szükséges. Megmarad a virilizmus és a választás alapján, de szeretne érdekképviselői tagokat is bevenni a testületi szervekbe. Utalt a főváros rendezésére s az autonóm testületek háztartásának revíziójára is. Megszólalnak a közigazgatási szakemberek is. Weis István a kormányhoz közelálló értelmiség folyóiratának, a Magyar Szemlének 1928. januári számában az önkormányzati elv mellett száll síkra, de szerinte gondosan meg kell határozni, hogy az adott helyzetben az önkormányzatnak milyen fokú érvényesüljön. A másik szakember, aki a Magyar Szemlében²⁶ megszólalt, Némethy Károly ny. belügyminisztériumi államtitkár volt, akinek nevéhez fűződik a század elején végbement közigazgatási egyszerűsítési reform. „Az egyetemes reformok útját – írja Némethy Károly –, ... mindmáig csupán emlékeztető határkövek, vagy csonka torzók szegélyezik.” Egységes, általános tervet javasol, melynek egy részét már most meg lehetne valósítani. A két-kamarás országgyűlés életre hívása után a közigazgatási reform ideje is eljött. Ennek időszerezését az is mutatja, hogy 1907 óta nem volt vármegyei általános tisztújítás, 1928-ban még mindig az 1913-ban járt mandátumokat hosszabbították meg. Annak az álláspontnak is hangot ad, hogy elsősorban választani kell. A törvényhatósági bizottságnak 1. az egész választóközönség választottaiból, 2. a virilisek különböző rétegeinek választottaiból és 3. az érdekképviselők képviselőiből kell állnia. Megfontolás tárgya az örökös tagok kategóriája és a vármegyékben a községek képviselőjének érvényesítése.²⁷

Mielőtt a vita – melyben a Magyar Közigazgatásban és a Magyar Szemle hasábjain a közigazgatási szakemberek legnagyobb része részt vett, tovább szélesedhetett volna, Scitovszky belügyminiszter az 1928–29 évi költségvetés tárgyalása során ismét szólt a reformról s most már a javaslat alapelveit részletesen ismertette. A már elkészült tervezetet a minisztertanáccsal is elfogadtatta és június 16-án a kormányzótól engedélyt kért a javaslat országgyűlés elé terjesztésére. Az előterjesztésben a belügyminiszter maga is rámutatott a reform szükségességére. Ennek során arra, hogy sürgős kötelességének tartja, hogy a közigazgatást és annak szerveit „úgy a kor követelményeivel, mint a változott közjogi és közéleti viszonyainkkal összhangba” hozza. Úgy látja azonban, hogy a feladatot csak lépésről lépésre lehet megvalósítani. Ebből az állapotból kiindulva kívánja a belügyminiszter a törvényjavaslattal az első lépést megtenni.

A törvényjavaslat tulajdonképpen négy főrészből állt, melyhez a vegyes és az életbeléptető V. rész járult. Az I. rész, mely az önkormányzati szervezetek újjászervezéséről szólt, a miniszter szerint „lényegesen leszállítja a bizottsági tagok számát” s annak felső határát a vármegyékben az eddigi 600 helyett 360-ban, a városi törvényhatóságokban pedig 400 helyett 180-ban állapítja meg úgy, hogy vármegyékben mintegy 800, városi törvényhatóságokban mintegy 600 lélekszámmal essék egy-egy törvényhatósági bizottsági tag. A tagok a következő csoportokra oszlanának: 1. a virilisek által saját maguk közül választott tagok, 2. az összes választó által az összes választó köréből választott tagok, 3. szakszerűségi és érdekképviselői tagok, 4. örökös tagok, és 5. törvényhatósági tisztviselő tagok. A nyers virilizmus megszűnik, a virilisek tagokat a virilisek választók választják, mégpedig a választott tagok háromszorosának megfelelő számból. A virilisek tagok száma egyenlő az összes választó által választott tagok számával.

A szakszerűségi képviselő csoportjába az állami főbb igazgatási ágak vezetői tar-

toznak, akiken kívül a vármegyei törvényhatóságokban tag még a megyei vitézi szék kapitánya, a vármegyei számvevőség főnöke és a vármegyei jegyző egyesület elnöke. Érdekképviselői tagokat küldenek az ügyvédi, a közjegyzői, a mérnöki, a kereskedelmi és iparkamarák, a törvényhatósági mezőgazdasági bizottságok, az orvosszövetség fiókjai, az Országos Munkásbiztosító Pénztárak kerületi választmányai, azonkívül a vármegyékben a vármegyei jegyzői egyesületek. Az örökös tagok száma a bizottsági tagok számának 5%-áig terjedhet. Hivatali állásuknál fogva tagjai a törvényhatósági bizottságnak a törvényhatóság főbb tisztviselői és a vármegyékben a megyei városok polgármesterei.

A törvényhatósági választójog azonos az országgyűlési választójoggal, amelyhez hat évi helybenlakás feltétele járul. Törvényhatósági bizottsági taggá az az aktív választójoggal rendelkező személy válsztható, aki ezenfelül a 30. életévét betöltötte és állami adót, vagy a törvényhatóság területén községi adót fizet.

A törvényjavaslat a törvényhatósági bizottság hatáskörét „kizárólag azokra a fontosabb kérdésekre korlátozza, amelyek a törvényhatóság területét, szervezetét, gazdaságát érintik, vagy olyanok, amelyekben a törvényhatóság egyetemének állásfoglalását, irányító akaratát kell kifejezésre juttatni.” Azokat az ügyeket, melyek eddig a közgyűlés hatáskörébe tartoztak — hacsak a javaslat kifejezetten nem utalja továbbra is annak hatáskörébe —, a jövőben a *kisgyűlés* fogja intézni. Sor került a közigazgatási bizottság reformjára is oly módon, hogy a törvényjavaslat a bizottság teljes ülésétől — a fegyelmi, adó és illetékügyek kivételével — megvonta az érdemleges határozási jogot és így annak csak egyéb jogköre (általános felügyeleti és ellenőrzési jog, általános jellegű rendeletek, törvényhatósági bizottsági határozatok, szabályrendeletek végrehajtása, az általános közigazgatás összhangjának és akadálytalan menetének biztosítása stb.) maradt érintetlen. Ugyanakkor a javaslat megszüntette a bizottság plénumának fellebbviteli hatáskörét is. A reform azonban érintetlenül hagyta a közigazgatási bizottság egyes különleges alakulatainak hatáskörét, sőt feljogosította a minisztériumot, hogy ezeket rendelettel állapítsa meg és hogy újabb különleges alakulatokat is létesítsen.

A javaslat kiterjeszti a belügyminiszter hatáskörét és lehetővé teszi a kormánynak a neki nem tetsző törvényhatósági bizottságok feloszlását. A javaslatnak a hatósági fokozatokra vonatkozó II. részén — a belügyminiszter szerint — az a vezető gondolat vonul végig, hogy a fórumrendszerek bonyolultságát kiküszöbölje és a jogszerűség biztosítása mellett ez eligazodást könnyebbé, az eljárást gyorsabbá tegye. Ezért a javaslat a lehetőség szélső határáig megszünteti a kollektív szervek hatáskörét és azt egyedi szervekre ruházza.

A javaslatnak az egyes önkormányzati tisztviselők és egyéb alkalmazottak személyi és szolgálati viszonyairól szóló III. része „emelni kívánja” a tisztviselők szellemi színvonalát, alaposabbá kívánja tenni, egyben szélesebb területre kiterjeszteni az elméleti és a gyakorlati képzést. Szeretné bevezetni ugyanakkor a vármegyei pótlékot, hogy könnyítsen a vármegyei tisztviselők megélhetésén. Bevezetné ezenkívül az életfogytig tartó választást is, amely alól csak a törvényhatóság első tisztviselője a kivétel.

A javaslat IV. része az önkormányzati tisztviselők fegyelmi jogának újabb szabályozásáról szól, amelyben különösen a községi tisztviselők fegyelmi joga körüli anomáliákat kívánta megszüntetni.

A javaslat országgyűlési tárgyalása új alapokra fektette a magyar közigazgatás te-

rületi szervezetét, különösen a törvényhatóságokét, mert a községekkel a törvényjavaslat csak igen kis mértékben foglalkozott (pl. fegyelmi jog, rendezett tanácsú városok új elnevezése). E tárgyalásról más alkalommal már beszámoltam²⁸, ezt itt most nem kívánom megismételni. A területi önkormányzatok reformja azonban nem állott meg a törvényhatóságoknál. Márcsak azért sem, mert a törvényhatóságok közül nem tárgyalta Budapest főváros reformját, mely valójában a törvényhatóságok közé tartozott még akkor is, ha a fővárosról a burzsoa kor kezdeteitől fogva külön törvény rendelkezett (1872:XXXVI. tc.). Az 1872. évi törvény a maga idejében korszerű alkotás volt, de semmiképpen sem felelt meg hatvan évi fejlődésnek és a társadalmi és gazdasági változásoknak. Így került sor a törvényhatósági törvény után az 1930:XVIII. t.c., az új fővárosi törvény megalkotására, amely a törvényhatósági törvényben található reformgondolatokat a fővárosban is valóra váltotta. Ez a fővárosi törvény azonban rövid életű volt. Gömbös Gyula kormányralépésével a centralizáció eddig nem ismert mértékben kapott helyet a magyar jogalkotásban és a magyarországi fasizmus erősödésével már az 1930. évi fővárosi törvény centralizációja sem volt elegendő. Ezért születik meg Gömbös kormányzatának idején az új fővárosi novella (1934:XII. tc.), mely a törvényhatósági tanács megszüntetése mellett a hatalmat a polgármesterre és a kormány-exponens főpolgármesterre ruházta, de ezenkívül az adminisztratív tutela másik ágát a belügyminiszter az újjászervezett fővárosi számszékkal tartotta a kezében. A fővárosi legislatura Gömbös halála után is folytatódott, de az 1937-ben alkotott újabb novella (1937:III. tc.) inkább a szükséges reformokkal (kerületi előjárók hatáskörének rendezése) foglalkozott.

A fővárosi reformok mellett a kormány nem akarta elhanyagolni a városi törvény szorgalmazását sem. Erre utal, hogy már Scitovszky belügyminiszter Vásáry István debreceni polgármestert megbízta egy törvénytervezet elkészítésével, aminek ő 1931-ben meg is felelt.²⁹ Pár évvel később Magyary Zoltán, a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa, majd a Közigazgatástudományi Intézet igazgatója e sorok íróját is megbízta egy városi törvényjavaslat elkészítésével.³⁰ Sem a városi, sem községi törvényjavaslat azonban nem került az országgyűlés elé, bár egyrészt Magyary Zoltán mint a közigazgatás racionalizálásának kormánybiztosa, majd a Magyar Közigazgatástudományi Intézet igazgatója, másrésztől Mártonffy Károly egyetemi tanár, mint a Racionalizálási Bizottság titkára munkatársaikkal elkészítették a közigazgatási reformok tervezeteit.

A harmincas évek végén mintha alábbhagyna a reformlendület. Weis István 1939-ben panaszkodik is a Magyar Közigazgatásban a reformok elmaradása miatt. Elmaradásukat a vidéki gentry osztályérdekeiben látta, akik ellenszegülnek mindig annak, hogy más társadalmi rétegek és hallassák szavukat.³¹

1941-ben azonban a belügyminisztérium újabb reformokkal kíván előlépni. Az Országos Levéltárban levő belügyminisztériumi általános iratok között elfekszik egy tervezet, amely hivatva lett volna a magyar közigazgatást megreformálni.³²

A korszakvégi reform a kerületi rendszerrel operál³³. Ebben a rendszerben több vármegye alkotott volna egy-egy kerületet, melyeknek élén a kerületi főispán állott volna.³⁴ Az indoklás készítője inkább arra mutatott rá, hogy az új szervezet, melyhez a Kárpátaljai Kormányzói biztosság nyújtott volna gyakorlati tapasztalatokat, anyagiilag előnyösebb lenne, mint vele egyidőben a megyénként működő főispánságok. A ke-

rületi rendszer tehermentesítené a belügyminisztériumot a konkrét ügyintézésről s ennek kikapcsolásával, illetőleg a főispán hatáskörébe utalásával csökkenni fog a minisztérium személyzeti létszáma is.

A reformtervezet nagyobb változtatásokat hajtott volna végre a törvényhatósági bizottságokban. Utal az 1929:XXX.t.c. végrehajtása óta eltelt idők tapasztalataira és ennek alapján eltörölné a virilizmus eddigi rendszerét. A „vagyonnak közjogi síkon való szereplését” mindenekelőtt elveti. Egész másképp közeledik az érdekképviseltek képviseltetéséhez. Az érdekképviselői tagok – szerinte – a törvényhatósági bizottságok értékes építő elemeinek bizonyultak, ezért a reformnál az érdekképviselői elemet „erőteljesebbé kell tenni”, „nagyobbszámú tagsági helyhez juttatni”. Az indokolás stornírozni akarná, a fasiszta korszak felfogásának megfelelően a zsidók felekezeti alapon való törvényhatósági bizottsági tagságát, de az örökös tagok részvételét is szűkítené, illetve a helyükbe lépő „tisztelői tagok” megbízását egy-egy ciklusra korlátozná. Az érdekképviselői tagok közé felvennék a munkavállalókat, de míg ezek érdekképviselője meg nem szerveződik, az érdekképviselői tagok kiküldését átmenetileg az alispánra, illetve a városokban a polgármesterekre bízta. Vegyes érdekképviselői tagok is lennének, amelyekben a másutt nem szereplő értelmiségiek, valamint a tűzharcosok, a hadigondozottak képviselői foglalnának helyet.

A vármegyékben egy új kategória is helyet kapna: a vármegye területén levő kis- és nagyközségek, valamint a megyei városok képviselőtestületei által kiküldött tagok csoportjai. Az indokolás készítője nem is tudja, hogy itt már nyitott kaput döngött, mert az 1848 évi polgári forradalom vármegyei szervezetében is szerepeltek a községek kiküldöttjei.

Már az 1929:XXX.tc. csökkentette a testületi szervek létszámát. Az indokolás szerzője azonban úgy látja, hogy ez nem volt megfelelő mértékű. Éppen ezért tovább folyna a csökkentés.

Fontos szerepet szánt a tervezet a kisgyűlésnek, melyet az 1929:XXX.tc. hívott új életre s amely azóta „igen értékes és nélkülözhetetlen intézménnyé vált” a törvényhatósági közigazgatásban. A kisgyűlésről elmondottak meg is felelnek az igazságnak, de az már nem, hogy a városi kisgyűlésekben túlságosan megnőtt főispáni kinevezési jogot kívánja a megyei kisgyűlések összetételénél is mintául venni. Hasonlóképpen túlzásnak tartjuk a közigazgatási bizottságok megszüntetését, amit az sem pótol, hogy a megszűnő szakbizottságok helyébe más elnevezéssel ugyanolyan bizottságokat állítanának fel. Úgyszintén semmi esetre sem tudta volna pótolni a főispán – akinek állását meggyénként úgyis meg akarták volna szüntetni – a közigazgatási bizottság koordináló, kiegyenlítő szerepét.

Az említett reformterv nem jutott túl a belügyminisztérium irattárán, illetve valamelyik előadójának asztalán. Újabb törvény – az 1942:XXII.tc-en kívül, amely a vármegyei, városi és községi állásokat a törvényhozás további rendeletéig, de legkésőbb 1947-ig kinevezéssel rendelte betölteni – nem ismeretes, csupán tervezésekről tudunk. Némethy Imre, a Magyar Közigazgatás egyik akkori szerkesztője 1943-ban, a Magyar Jogmívesek Társaságában a múlt összefoglaló értékelése mellett hitet tett „az ősi területi önkormányzati rendszer fenntartása mellett.” Az alapvető változás azonban a felszabadulás után a tanácsrendszer létrejöttével és a tanácsok önkormányzatával következett be.

Jegyzetek

- 1 1848:XVI.tc. Praeambulum.
- 2 Hódmezővásárhely 1873: XI.tc., Miskolc, 1907: LI.tc.
- 3 Magyar Közigazgatás, 1900 év. 1. sz. A közigazgatás fejlődése a XIX. században.
- 4 Magyar Statisztikai Évkönyv, 1901. Bp. 1902. 13–14. I, Magyar Statisztikai Évkönyv 1911. Bp., 1912. 13–14.
- 5 BEREND T. Iván–RÁNKI György, Közép-Kelet-Európa gazdasági fejlődése a XIX–XX. században, Bp. 1969.
- 6 A fejlődésre: Magyar városok Statisztikai Évkönyve, Bp., 1912.
- 7 CSIZMADIA Andor, A törvényhatósági városok első szervezkedése Győrött. Győri tanulmányok 4.–1979. 105–124.
- 8 A törvényt értékeli HARRER Ferenc, Törvény a városok fejlesztésére. Az 1912:LVIII.tc. Városi Szemle, 1912. 401–427.
- 9 Az anket anyag: A közigazgatási reformja. A Magyar Jogász Egylet közjogi és közigazgatási jogi bizottságában 1914. évi január és február havában tartott előadásorozat. Magyar Jogászegyleti Értekezések, 1914. VIII. köt. 57. füz. Bp. 1914.
- 10 CONCHA Győző, Közigazgatásunk reformja. Jogállam 1914. (III–IV. sz.) 161–170.
- 11 Magyar Közigazgatás, 1914. 14. sz. A belügyminiszter a vármegyei reformról.
- 12 TISZA István, Államosítás és önkormányzat, Magyar Figyelő, 1914. II. sz. 81–84. A cikket a Magyar Közigazgatás 1914. 17. száma is közli.
- 13 A javaslatok nyomtatásban: 1910–18. országgyűlés. Képviselőház. Irományok XLII.k. 1062, 1063. és 1064. számok.
- 14 U.o. 1062. sz. iromány 146–147.
- 15 1910–1918. évi országgyűlés. Képviselőházi Irományok XLII. köt. 1064. sz. iromány 245–246.
- 16 Az eredeti fogalm. O.L. 1910/15.Ogy.K.2–254. A XIV.5.233 alatti számnál 2132/1914. június 28. ikt.sz.
- 17 BONCZA Miklós főszerkesztő: A vármegyei reformjavaslatok. Magyar Közigazgatás, 1914. 25. és 26. számok, Autonómia a vármegyei közigazgatás reformjában, u.o. 28. sz.
- 18 RÉDEI József, Közigazgatási reform. Huszadik Század, 1914. 30.k. 83–93.
- 19 Szocializmus, 1913–1914. évi köt. 2.sz. 199.
- 20 A magyar háborús jog évkönyve. Harrer Ferenc, Egyed István cikkei, Teleki Pál kísérlete a hadigondozásra stb.
- 21 XXVI. Forr. Kormz. Tan. rend. Alkotmány.
- 22 A törvénytervezetre lásd CSIZMADIA Andor: Városi törvényhozás a dualizmus korában és az 1918. évi városi törvénytervezet. Állam és igazgatás, 1982. 11. szám.
- 23 1920–22. évi nemzetgyűlés. Irományok, V. köt. 150–151.
- 24 A vármegyei mozgalmakra RUSZOLY József: Alkotmányjogi reformtörekvések az első nemzetgyűlés idején. Szeged, 1974. 17. sk. 1.
- 25 Budapesti Hírlap, 1921. augusztus 26.
- 26 1928. márc. II. köt. 209–217.
- 27 NÉMETHY Károly: A közigazgatási reform. Magyar Szemle, 1928. II. k. 209–217.
- 28 CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 380–387. A világháború előtti reformoknál és Ferdinandy javasolatainál e könyvem megállapításait felhasználom.
- 29 Vö. CSIZMADIA Andor: Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban. Budapest, 1979. 455–481. I.
- 30 A javaslatról lásd az alább idézett munkát 481–498.
- 31 Magyar Közigazgatás, 1939. 51. sz.
- 32 A törvényjavaslat a közigazgatás rendezéséről címet viselő irat (O.L.K. 150. Büm. Ált. 2781. cs. 2. tétel – 2 m), csak az általános indokolása van meg. Ez azonban elegendő a tervezet megismerésére.

- 33 A kerületi rendszerre a magyar közigazgatásban I. CSIZMADIA Andor: A regionális és városi közigazgatás fejlődése Magyarországon. Állam és igazgatás. 1978. 1–14.
- 34 Hasonlóan a Bach-korszakhoz, bár ezt a példát az indokolást készítő, nyilván belügyminiszteri tisztségviselő nem említette meg.

ANDOR CSIZMADIA, Universitätsprofessor; Rechtshistoriker

DIE REGIONALEN SELBSTVERWALTUNGSINSTITUTIONEN IN DER ERSTEN HÄLFTE DES 20. JAHRHUNDERTS IN UNGARN

Zusammenfassung

In Ungarn entwickelten sich die Komitate und die königlichen Freistädte als regionale Selbstverwaltungsinstitutionen schon im Feudalismus. Die Selbstverwaltungsformen schon im Feudalismus. Die Selbstverwaltungsformen blieben nach der Revolution und dem Freiheitskampf von 1848 auch im Kapitalismus erhalten, obgleich man auch durch Veränderung der Bezeichnung bei den regionalen Selbstverwaltungen zwischen Munizipien und Gemeinden unterschied. Die Komitate blieben weiterhin das „Fideikommiss“ der Gutsbesitzer-Gentryfamilien, wie sie es auch im Feudalismus waren, wobei sie ihre Herrschaft auch auf die Gemeinden ausdehnten bzw. dort aufrechterhielten, während in den Städten das Bürgertum zur Macht gelangte. Am Anfang des Jahrhunderts versuchten die Regierungen auch in den Organen der Komitate und Städte gesetzliche Änderungen durchzuführen, ohne aber die Klassenunterdrückung zu ändern. Nach dem ersten Weltkrieg wollte der Innenminister aus der Partei der Kleinen Landwirte die Söhne der Bauernschaft in die Komitatshäuser einführen, doch sein Vorschlag scheiterte am Widerstand derer, die von der Verfassung bevorzugt waren. Die im Jahre 1929 im Kraft getretene „Verwaltungsreform“ änderte nichts an der Klassenunterdrückung. Der Verfasser erörtert und analysiert aufgrund von Forschungen in den Archiven jene Vorschläge, die hinsichtlich der regionalen Selbstverwaltungsinstitutionen zwischen den beiden Weltkriegen gemacht wurden und stellt abschliessend fest, dass in den Gesetzen keine wesentliche Änderung erfolgt ist und so die regionalen Selbstverwaltungsinstitutionen der kapitalistischen Epoche bis zur Errichtung des Rätessystems (1950) nach der Befreiung des Landes in ihrer Organisationsform mit geringen Änderungen erhalten blieben.

LES INSTITUTIONS AUTONOMES RÉGIONALES EN HONGRIE DANS LA PREMIÈRE MOITIÉ DU XX^e SIÈCLE

Résumé

Les comitats et les villes royales libres, comme corps autonomes régionaux existaient déjà à l'époque féodale. Après la révolution et guerre d'indépendance de 1848 ces formations autonomes ont été adoptées même par l'ère capitaliste. Leur nom s'est cependant modifié de façon telle qu'en ce qui concerne les corps autonomes locaux on a fait distinction entre conseils généraux et conseils de communauté. Les comitats ont continué à constituer les majorats des familles nobles de grand propriétaire, comme ils l'avaient été à l'époque féodale. Aussi avaient-elles conservé, voire fortifié leur influence sur les communautés, tandis qu'aux villes le pouvoir était aux mains de la bourgeoisie. Au début de notre siècle les gouvernements ont cherché à modifier de façon légale l'organisation des comitats et des villes sans changer en rien l'oppression de classe. Après la première guerre mondiale le ministre de l'intérieur, adhérent au parti des petits propriétaires a voulu laisser entrer aux conseils de comitat aussi ceux d'origine paysanne, mais cette proposition a été faite échouer par les bénéficiaires de la constitution. „La réforme administrative“ entrée en vigueur en 1929 n'as pas même altéré l'oppression de classe. Basé sur des recherches d'archive, l'auteur présente et analyse les propositions préparées au sujet de l'autonomie régionale entre les deux guerres mondiales et en tire la conclusion que les lois y relatives n'ont pas été modifiées essentiellement et que le système d'autonomie régionale de l'époque capitaliste était conservé sans modifications importantes jusqu'à l'établissement du régime des Conseils après la libération du pays.

A KÖZSÉGI KÉPVISELŐTESTÜLET SÚLYÁNAK HANYATLÁSA AZ I. VILÁGHÁBORÚ UTÁN

I.

A feudális Magyarországon az úrbéres községek igazgatása gyakorlatilag a földesúrtól függött. Igaz, a XVIII. század harmadik-negyedik évtizedétől kezdve az volt a gyakorlat, hogy a földesúr illetve gazdatisztje által javasolt három személy közül a falu gyűlése — a XIX. században csak a házzal vagy egyéb ingatlannal rendelkező jobbágyok és házas zsellérek — választották a bírót, sokszor a helyettesét is, akit ekkor még többnyire kisbírónak neveztek, és megkötöttség nélkül a falu esküdtjeit is, akiknek száma négy és nyolc között változott, és akik együtt alkották a falu előljáróságát. Ez a szabály került be Mária Terézia 1767 évi Urbariumába is. A megválasztott bíró azonban a földesúr tisztje előtt tett esküt, olykor az uradalomtól kapott fizetést vagy más juttatást, számadásait uradalmi szervek vizsgálták meg, intézkedései ellen jogorvoslat-tal különböző uradalmi szervekhez lehetett fordulni, melyek a megválasztott bírót el is mozdíthatták. A községi előljáróság legfőbb feladata az úrbéri szolgáltatások beszedése volt, ehhez képest kevésbé volt jelentős az adószedésben való közreműködés és a katonai beszállásolásokban való eljárás.¹ Valójában tehát a községi előljáróság az uradalom eszköze, az uradalmi igazgatás legalsóbb fokú végrehajtója volt. Ezt az állapotot iktatta törvénybe az 1836:IX. törvénycikk is. Ezen keveset változtatott, hogy a XIX. században már a megyei hatóság is igyekezett ellenőrizni és irányítani a községi előljáróságot.²

A községi igazgatásnak ez az állapota teszi érthetővé, hogy az államszervezet leg-radikálisabb átalakítására, polgári közigazgatás bevezetésére törekvő centralisták az ezernyolcszáznegyvenes években olyan elszántan küzdöttek — főleg francia példák alapján — a szabad község önkormányzatáért, noha élesen támadták a patriarchálisan rossz megyei önkormányzatot.³ Hisz akkor csak a nemesi községek élveztek — főleg a gazdálkodás terén — önkormányzatot, de ez sem volt szervezett, és országosan távolról sem egységes.⁴ A centralisták törekvései nem váltak valóra, az 1848-as törvényhozás nem foglalkozott a községek szervezetével. Elég nehezen sikerült a vármegyék ideiglenes rendezése tekintetében is megegyezést létrehozni a reformpárt két szárnya között.

A községek azonban nem maradhattak az 1848 előtti, földesuraktól függő, inkább az ő szolgálatukban álló előljáróság vezetése alatt, hisze a császári kormány már a szabadságharc kezdetén proklamálta, hogy a jobbágyfelszabadítást elismeri és fenntartja. Papíron természetesen a szabad község nyugatról ismert hullámát ismerték el. Ezért már az 1849 március 4-i olmützi alkotmány, az ugyane hó 17-én keft osztrák

közigazgatási törvény, majd egy évtized múlva az 1859 április 24-i községi törvény ígéretet tett a községi képviselők szabad választására, a községi elöljáróság tárgyalásainak nyilvánosságára és a község saját ügyeinek önálló igazgatására. Az utóbbi törvény, mely precíz szabályokat is tartalmazott, ezt az önkormányzatot némileg megszorította, mert úgy rendelkezett, hogy a községi bírói állásra a képviselőtestület három személyt jelölhet, és közülük nevezik ki a bírót a felsőbb közigazgatási hatóságok.

Természetesen mindez ígéret maradt. A neoabszolutista császári kormány, ha tudta volna is, meg sem próbálta megvalósítani. Az 1849 márc. 4-i olmützi alkotmányt 1851-ben császári pátenssel hatályon kívül helyezték, bár formálisan eredetileg hatálybalépett⁵, 1852-ben megszüntették a községi képviselőtestület tárgyalásainak nyilvánosságát, 1853-ban pedig Magyarország polgári kormányzója olyan értelmű utasítást adott ki, mely szerint a községi elöljárók és tisztviselők kinevezése, ellenőrzése és elbocsajtása az ugyancsak kinevezett tisztviselőkből álló megyei hatóság (Komitatsbehörde) joga és feladata. A megyei hatóság állapítja meg érvényesen a községi költségvetést, és megerősítés végett hozzá terjesztendő fel a taxative felsorolt községi képviselőtestületi határozatok, ami gyakorlatilag minden érdemi határozatot jelentett.⁶

Az 1859 évi osztrák községi törvény hatálybaléptetésére kísérletet sem tettek. Ezt meg is akadályozta Bach bukása. Az 1860 évi októberi diplomával helyreállított magyar vármegyék pedig természetesen nem voltak hajlandók azt alkalmazni, mint-hogy az általánosan gyűlölt Bach rendszerhez tartoztak. Az 1861 januárjában összeült Országbírói Értekezlet, mint számos egyéb kérdésben is, végrehajthatatlan kompromisszumot foglalt írásba. A községi bíróságok tekintetében formálisan visszaállította a már teljesen elavult és a fennálló viszonyokra alig alkalmazható 1836:XX.tc. hatályát,⁷ ennek a megváltozott viszonyokra való alkalmazását, tehát a tényleges községi szervezet megállapítását pedig a vármegyékre bízta. A vármegyék statutumokkal szabályozták a községi elöljáróságok szervezetét és működését, persze ahány, annyiféleképpen. Ennek eredménye teljes zűrzavar volt.

Az 1867 évi kiegyezés után tehát a magyar törvényhozásnak ugyanolyan sürgős teendője lett a községi szervezet rendezése, mint az új bírósági szervezet létrehozása és a törvényhatóságok új szervezeti szabályainak megalkotása. Minthogy azonban a legnagyobb parlamenti viták a törvényhatóságok új szabályozása körül lángoltak fel, a községi törvényre csak 1871-ben került sor. Ez elvileg a szabad községek alapján állt, ezért a kortársak némelyike Európa legszabadabb községi rendszerének minősítette. A községi önkormányzatot csak óvatosan korlátozta azzal, hogy a községi szabályrendeleteket vármegyei jóváhagyásra szorulónak minősítette, azzal a súlyos kiegészítéssel, hogy a községi szabályrendelet csak a törvényhatósági megerősítés után hajtható végre.

E törvény szerint a község ügyeiben való határozathozatalra a képviselőtestület hivatott, mely kisközségekben (melyek többen közösen tartottak jegyzőt) 10–20, az önálló igazgatási apparátust tartó nagyközségekben pedig 20–40 tagból áll. E tagok felét az országgyűlési választójognál némileg szélesebb körű választójog alapján a község lakosai választották, másik fele pedig a községben legtöbb adót fizetőkből alakult, az általuk fizetett adóösszeg szerinti sorrendben (az értelmiségiek adóját duplán számítva). E felé az úgynevezett nyers virilizmus felé már a neoabszolutizmus tett lépéseket, de ezt a porosz jogból osztrák közvetítéssel átvett rendszert a magyar törvényhozás csak nehéz viták után fogadta el.⁸

A gyakorlatban azonban a kormány ezt a községi szervezetet is túl liberálisnak találta, ezért az alig tizenöt évvel később alkotott új községi törvényben, az 1886: XXII.tc-ben a község önkormányzatát, különösen a képviselőtestület működését két tekintetben is megszorította. Egyik megszorítás volt, hogy a virilista képviselőtestületi tag a tagságból eredő jogosítványait, tehát a képviselőtestületi ülésen való megjelenést, felszólalást, szavazást, megbízott (gyám, gondnok, meghatalmazott) útján is gyakorolhatta, a másik pedig, hogy a községi bíró és jegyző választásánál jelölési jogot biztosított a főszolgabírónak. A virilistának meghatalmazott útján való eljárása lehetőséget adott arra, hogy a község határában jelentékeny birtokkal rendelkező jogi személy (akár kereskedelmi társaság, akár egyházi intézmény), vagyonához illő súllyal beleszólhasson a község ügyeinek intézésébe, de arra is, hogy a nagybirtokos, akinek sok felé voltak birtokai, és aki nem ereszkedett le annyira, hogy a képviselőtestület ülésén személyesen résztvegyen, ügyvédje, gazdatisztje útján képviseltesse magát. Ezzel sokat feltámasztottak az 1848 előtti földesúri hatóságból. A főszolgabíró hármás bírójelölési joga pedig kizárta azt, hogy a megyei hatóság számára nem kívánatos személy nyerje el a községi bírói tiszteletet, mert az ilyent a főszolgabíró fel sem vette a jelöltek listájára. Ez szabad utat biztosított az amúgy is szívesen kiskirályként viselkedő főszolgabírónak a község legbelsőbb ügyeibe való beavatkozásra. Ehhez képest kevésbé jelentős volt e törvénynek az a rendelkezése, hogy a községi pénz és vagyonkezelés szabályozására a vármegyei törvényhatósági bizottságot hatalmazta fel, a községi költségvetéshez a törvényhatósági bizottság jóváhagyását kívánta, sőt bizonyos esetekben felhatalmazta a költségvetés módosítására is.⁹

II.

Az így megalakított, immár erősen korlátozott jogú községi képviselőtestületek mégis az I. világháborúig érdemi munkát folytattak. Üléseiken a község érdemi ügyeit tárgyalták, ott nem egyszer elkeseredett vitákat folytattak a községi vagyonkezelésről, a jövedelem hova fordításáról, intézmények felállításáról. A községi költségvetésről nagy viták folytak, annak számos tételét kifogásolták sőt meg is változtatták.¹⁰ Erről egy-két példát említek. Cupon 1893-ban törölték a községi bíró számadásából a megyei pótdadó behajtásának végrehajtási költségét, azzal az indokolással, hogy a községi bíró személyes hibájából maradt jelentékeny adóhátralék, így az ő hibájából került sor végrehajtására. Ugyane faluban 1896-ban a főszolgabíró utasítása ellenére a képviselőtestület nem járult hozzá az alsólendvai kórház építési költségeihez, azzal az indokolással, hogy a községnek amúgy is sok kiadása van, ami a községi bevételeket teljesen igénybe veszi. Ugyánakkor a községi jegyző a millenniumi ünnepekre egyetlen nemzeti színnű zászló beszerzését javasolta, de ezt a képviselőtestület a költségekre való hivatkozással nem szavazta meg.¹¹ Badacsonytomajon 1911-ben a községi jegyző részletesen indokolt előterjesztésében végrehajtói állás szervezését javasolta. A képviselőtestület azonban ezt a javaslatot egyhangúan elutasította.¹² Igaz, az elutasítás hátterében az rejlett, hogy az új állás elsősorban a jegyző munkáját könnyítette volna, ezt pedig a képviselőtestület nem tartotta szükségesnek, mert úgy vélte, a jegyző nincs annyira elfoglalva a község ügyeivel, hogy ilyen könnyítésre a község terhére igénye lehetne. A Fejér

megyei Polgárdin 1887-ben és 1883-ban a képviselőtestület elutasította a községi jegyző fizetésemelés iránti kérelmét illetve a segédjegyzői állás szervezését. Ez annyira sértette a jegyzőt, hogy a képviselőtestület határozata ellen fellebbezéssel élt a törvényhatósági bizottsághoz. Ugyanitt 1883-ban elutasították a helybeli plébánosnak és tanítónak azt a kérelmét, amit a községi jegyző is támogatott, hogy az általuk használt községi földért ne fizessenek haszonbért.¹³ Csákberény 1877-ben és 1878-ban ugyancsak elutasította a községi jegyzőnek segédjegyzői állás szervezése iránti javaslatát, 1887-ben pedig tiltakozott a főszolgabírónak a községi számadások megvizsgálása kapcsán nyilvánított megrovása ellen.¹⁴

A községi képviselőtestületeknek ez a, ha tárgyilag nem is mindig helyes, de kemény, és a községi önkormányzatot kifejező, ahhoz ragaszkodó magatartása azonban az I. világháború után veszendőbe ment. Bár voltak jelentékeny súlyú nagy tudósok, így Concha Győző is, akik erélyesen követelték a községi szervezet demokratizálását és az önkormányzat kiterjesztését,¹⁵ a községi szervezeti törvény 1945-ig változatlan maradt, holott 1938-ban maga Mikecz Ödön belügyi államtitkár ismerte el, ha nem is a nagy nyilvánosság, de a közigazgatási tisztviselők előtt, hogy az élet egészen mást kíván, mint amit az 1886-ban kelt törvény előír. Szerinte „a községi bíró, aki a törvény szerint a községi önkormányzati testület elnöke, a falu vezetésének szerepét csupán egész kivételes esetekben veheti át, ott ahol egyéni képességei és bírói minőségétől független társadalmi pozíciója erre alkalmassá teszik. Egyébként a jegyző személye, hivatali és társadalmi helyzete az a kristályosodási pont, amely köré tömörül” a falu vezetősége.¹⁶ Egy 1920-ban a Belügyminisztériumban készített közigazgatási szervezési javaslat már megállapította, hogy az 1886. évi községi törvény arra ad lehetőséget, hogy a községi képviselőtestületbe olyanok jussanak be, akik a helyi önkormányzattal és az azon belüli étellel mélyebb kapcsolatban nem állnak. De ezen csak azzal kívánt segíteni, hogy a nyers virilizmus helyébe a virilisták által egymás közül választott virilistákat ültessen.¹⁷ Ez a javaslat azonban érdemi tárgyalásra sem került, sőt az 1929:XXX. t.c., mely legalább a törvényhatósági bizottságokat némileg átalakította és a választott virilizmus részbeni érvényesítését fogadta el, a községi képviselőtestületekhez nem nyúlt, nyilván nem azért, mert nem érezték ennek szükségét, de a konzervatív érdekek érvényesítésére nem láttak alkalmas eszközt, valódi demokratizálást pedig nem is óhajtottak.

Ehelyett tovább korlátozták a községi önkormányzatot. Az I. világháború után az infláció megfékezésének ürügyén a belügyminiszter és a pénzügyminiszter, majd az alispán kapott felhatalmazást arra, hogy a községi költségvetések egyes tételeit törölje, leszállítsa, de még arra is, hogy ezek összegét felemelje, vagy éppen új tételeket iktasson be. Ezt a felhatalmazást később sokan támadták, mert a községi önkormányzat el-sorvasztását látták benne, de megváltoztatni nem tudták.¹⁸

III.

A községi képviselőtestület elsorvadásának alapvetően más oka volt. 1871 után a közigazgatás gyors ütemben abba az irányba tolódott, hogy minden állami közigazgatási aktust – amennyiben nem városi ügyről volt szó – végsőfokon a községi előljárással

hajtassanak végre. 1871 után a legkülönbözőbb részlettörvények ruházták az összes új, de sok esetben a régi közigazgatási teendők, így pénzügyi, közegészségügyi, állategészségügyi, tűzrendészeti, földművelésügyi teendőket a községi elöljáróságra vagy egyszerűen a jegyzőre. Ezek a teendők oly mértékben megnövekedtek, hogy századunk harmincas éveiben a legtekintélyesebb közigazgatási jogászok egyértelműen síkraszálltak azért, hogy a községi közigazgatást szakértő, képzett tisztviselő kell ellássa, a konkrét ügyek intézésében a társas szervek munkájának hatékonysága legalább is szkepszissel fogadható, hisz a laikus elemek helyett az egész világon a képzett hivatásos tisztviselők váltak nélkülözhetetlenné. Ez a képzett szaktisztviselő pedig a községben csak a jegyző lehet.¹⁹ Ugyancsak a harmincas években készített részleges, de igen alapos vizsgálat azt mutatta ki, hogy ebben az időben egy községi jegyző munkaidejének háromnegyed részét a közdok kezelése veszi igénybe, amiből is mintegy 40% esik az adóbehajtásra, zálogolásra stb., munkaidejének mindössze 7%-át tölti a község saját ügyeinek intézésével, de 4%-át veszi igénybe a Központi Statisztikai Hivatal által megkívánt munkák elvégzése. Egyebek között 93 nyilvántartást kell vezetnie.²⁰ Ha ebben a kimutatásban vannak is alkalmasint túlzások, annyit világosan bizonyít, hogy a községi jegyzőnek ekkor már nagyon szétágazó, komoly szakismeretet igénylő munkát kellett végeznie.

Községi jegyzővel először a XVIII. században találkozunk, amikor az uradalmak írásbeli ügyintézése rendszeres lett, de a vármegye számára is előnyös volt, ha községben nem kellett a szolgabírónak vagy esküdtnak minden falut személyesen felkeresnie, van ott írástudó, aki a szolgabíró körrendeleteit elolvassa, a község számára lemásolja és úgy továbbítja. Bár már Mária Terézia Urbariuma számol a községi jegyzőkkel, sőt funkciójukká teszi a jobbágyok felvilágosítását, adott esetben érdekükben való fellépést is,²¹ nem sok falunak volt állandó jegyzője. II. József trónralépésének idejében akadt olyan megye, melynek száznál több települése közül csak egyetlen mezővárosban akadt főhivatású jegyző.²² Úrbéres falvakban őt is felhasználták az uradalom érdekében végzett munkákra, és ezért a földesúrtól kapott fizetést. Némely helyen a jegyzőt a földesúr állította.²³ Hogy ez milyen szerény mértékű tevékenységet jelentett, arra jellemző, hogy a Fejér megyei Bodmérón, mely kicsiny nemes falu volt, tehát uradalom nem járult hozzá a jegyző fizetéséhez, a XIX. század első felében a református tanító a jegyzői teendők ellátásáért évi 5 Ft-ot kapott.²⁴ Alsóörs csak 1838 után fogadott külön jegyzőt, évi 10 Ft fizetéssel.²⁵ A jegyzői teendőket rendszerint a tanító látta el, aki egy személyben kántor és harangozó is volt. Jegyzői jövedelme a bodmérihez hasonló csekélység (évi 4-5 forint vagy három akó bor, olykor semmi sem) volt.²⁶ E csekély teendőért és hitvány fizetésért érthető módon nem is kívántak tőle az írástudáson kívül más képzettséget, csak azt hangsúlyozták, hogy szorgalmas, becsületes ember legyen, bár az 1840-es években már „az oskolai képzés” gondolata is felmerült.²⁷

A községi jegyző teendői a Bach-korban szaporodtak meg, mikor írásbelivé vált a járási közigazgatás, amit az 1861-ben helyreállított és részben újjászervezett vármegyék is átvettek, tehát sokkal több írásbeli intézkedés érkezett a faluba, és több jelentést, kimutatást is kívántak tőlük. A Bach-korban olykor már nem is jegyzőnek, hanem ügyintézőnek (Geschäftsleiter) nevezték, akinek kinevezését a megyei hatóság rendszerint magának tartotta fenn. Most már a tanítók ragaszkodtak a jegyzői tisztséghez, mint jö-

vedelmező mellékfoglalkozáshoz, de az egyházi és világi tanügyi hatóságok ezt egyaránt ellenezték, 1870-ben a vallás- és közoktatásügyi miniszter el is tiltotta, ami ellenállást váltott ugyan ki, de körülbelül egy évtized alatt végrehajtották.²⁸

Most már maguk a jegyzők kérték a községi jegyzői állás rendezését, 1868-ban a községi törvényt előkészítő bizottsághoz a Bihar megyei jegyzők fordultak ez iránt, erős öntudattal leszögezvén, hogy most már a jegyző nem egyszerűen írnoka a községnek, hanem tudományosan is képzett személy kell legyen, aki a falunak „valóságos vezére és oktatója”. Erre az álláspontra helyezkedett az 1869 évi országos jegyzőértekezlet is. Az 1870-ben benyújtott községi törvényjavaslat miniszteri indokolása azonban leszögezte, hogy az „adott viszonyok hatalmas erősebb mint az elméleté”, és csak azzal kívánta a jegyzők szakképzettségét biztosítani, hogy a jegyzői állás betöltését jegyzői „szigorlat” letételéhez kötötte. Ezt a vizsgát az 1871: XVIII. tc. 74–75 §-a szerint a törvényhatóság által alakítandó bizottság előtt kellett letenni, de ez alól is felmentést kaptak, akik legalább 3 évi községi jegyzői gyakorlattal rendelkeztek. A vizsgát a 29626/1872 BM. rendelet szabályozta. A bizottság elnöke az alispán vagy helyettese, tagjait a törvényhatósági bizottság választja 6 évre. A vizsga írásbeli és szóbeli, tárgya a közigazgatási jog, közegészségügyi, gyámsági stb. szabályok. Ez a vizsga azonban nem volt komoly. Ezt Barta László 1882-ben könyvben is megállapította, ugyanekkor a minősítési törvény parlamenti vitája során olyan beszámoló is elhangzott, hogy némely vármegyében kedélyesen, pipaszó mellett végzik, minek folytán az ország el van árasztva „okleveles jegyzőkkel”, akik gyakorlatilag tudatlanok.²⁹

A jegyzők képezésének alacsony színvonala szorosan kapcsolódott az egész közigazgatási tisztviselői kar képzetlenségéhez. 1883-ban, mikor törvény foglalkozott e kérdéssel, a törvény által előírt elég szerény képzettséggel (államtudományi államvizsga, amit jogakadémián is le lehetett tenni), az akkor működő alispánoknak és megyei főjegyzőknek mindössze 62%-a, a rendezett tanácsú városok polgármestereinek 47%-a, a szolgabíráknak (főszolgabíráknak) 43%-a, a rendezett tanácsú városok rendőrkapitányainak meg éppen csak 22%-a rendelkezett e képezéssel. A törvény tehát jelentősen felemelte az önkormányzati tisztviselőktől megkívánt képezést. A parlamentben erősen támadták is a javaslatot, és Tisza Kálmánnak biztosítania kellett, hogy az átmeneti intézkedésekben biztosítani fogja a már állásban levőknek az állásukban megmaradását, sőt előlépési lehetőségét is, ha nem is rendelkeznek a törvény szabta képezéssel.³⁰

Az országos jegyzőegyesület azonban felszínen tartotta a kérdést, beadványokkal bombázta a minisztériumot, sőt az országgyűlést is. Ez annyiban hatott, hogy az 1883: I. tc. elrendelte, jegyzői vizsgára csak az bocsátható, akinek legalább 6 osztálynyi középiskolai végzettsége és egy évi közigazgatási, vagy jegyzői hivatalban töltött gyakorlata van. A belügyminiszter pedig a törvényhatósági vizsgabizottságokat szabályozta kissé alaposabban. Tagjai közül kettőt három évre a törvényhatósági bizottság választ, ezenkívül tagja a tisztí ügyész, árvászéki elnök, megyei számvevő, adófelügyelő, tanfelügyelő és a törvényhatóság területén működő diplomás jegyzők által választott két tag. A nagy létszámú bizottságnak azonban, melynek elnöke az alispán vagy helyettese, csak 4 tagja kell jelen legyen a vizsgán. Ebben a nyitott számban az 1848 előtti megyei törvényszékek táblabíró tagjainak bizonytalan létszámára utaló reminiscenciát kell látnunk.

Az országos jegyzőegyesület azonban nem nyugodott bele ebbe a félmegoldásba. A Magyar Közigazgatás hasábjain szüntelenül követelte az érettségi megkívánását és az egy éves jegyzőtanfolyam, vagy e célra szervezendő egy éves jogakadémiai tanfolyam szervezését. Elgondolásaik meghallgatásra találtak a kormánynál: Hieronymi Károly belügyminiszter már 1893-ban megígérte jegyzőtanfolyamok szervezését, majd hosszas vita után az 1900:XX.tc. elrendelte községi közigazgatási tanfolyamok létesítését. Ide csak az vehető fel, aki 8 középiskolát végzett, és jegyzői irodában egy éves gyakorlatot szerzett. A tanfolyam végén a tanfolyam székhelyén szervezett vizsgabizottság előtt vizsgát kell tenni. Ilyen tanfolyam 10 helyen létesült, amik közül azonban kettőt 1903-ban, további négyet 1913-ban megszüntették. A tanfolyamok igazgatói alispánok, megyei főjegyzők, egynek főszolgabíró, egynek pénzügyigazgató, előadói miniszteri tisztviselők, szolgabírók, pénzügyi tisztviselők, bírák, ügyvédek, községi jegyzők, tehát nem főhivatású oktatók.

Az eredmény már 1910-re megmutatkozott. Ekkor a községi és körjegyzők közül 3289 szerzett képesítést még 1900 előtt, 1443 1900 után, már tanfolyam végzésével, 189-nek meg éppen egyetemi diplomája van. Ezután a jegyzők inkább az elsőfokú hatósági hatáskörnek a főszolgabírótól a községi jegyzőre való átruházását szorgalmazzák, de vannak már, akik a községi jegyzői alkalmazást egyetemi diplomához kötnék, így Czettler Jenő és Weis István. 1920-ban további jegyzőtanfolyamokat szüntettek meg, csak a szombathelyi és egri működött tovább. Az Országos Jegyzőegyesület a tanfolyamnak két évvé felemeléséért küzdött. Végül is 1924-ben a 210000/1924 BM. sz. rendelet a tanfolyamot 3 félévesre fejlesztette, kötelező bennlakással, tananyagát is kibővítette, főleg gyakorlati közigazgatási tárgyakkal, a miniszter által kinevezett, a gyakorlati életből kikerült hivatásos oktatókkal. Később Nyíregyházán, majd Kassán és Marosvásárhelyen is nyitottak jegyzői tanfolyamot.³¹ Végül 1936-ban a jegyzői tanfolyamot két évvé emelték.

A községi jegyzői tanfolyamokon színvonalas oktatás folyt, a vizsgák szigorúak voltak.^{31a} Így a községi jegyzők képzettsége, különösen a gyakorlati közigazgatási jogban, 1920 után magas fokú lett. Ehhez járult, hogy az ügynevezett magánmunkálatokkal (szerződések, végrendeletek stb. írásbafoglalása) a községi jegyzők tekintélyes jövedelemre tettek szert, és a vármegyék úgy állapították meg e magánmunkálatok díjazását, hogy minél több képzett és tehetséges embert csábítsanak jegyzői pályára. Ennek következtében egyre több egyetemi végzettségű, sőt olykor ügyvédi és bírói képesítésű személy került a jegyzői karba.

Concha Győző, a közigazgatási jog nagy tekintélyű tudósa már 1914-ben észrevette, hogy a jegyzői képesítés magasra emelése veszedelmekkel is jár. Ezt ő úgy fogalmazta, hogy a magas képesítésű jegyző működése községi bürokráciát fog teremteni. Utalt arra, hogy a nyugati országokban a községi adminisztráció csekély, azt a pap is el tudja látni, nincs szükség a községi adminisztrátor kvalifikációjára.³² Conchának nem volt egészen igaza. A falusi bürokráciát ugyanis nem a jegyző kvalifikációja hozta létre, hanem lassanként az a sok jogszabály, amely közigazgatási ügyek végrehajtását a községre illetve a jegyzőre bízta. Ezeknek az ügyeknek sokrétűsége és tömege a bürokráciát létrehozta, aminek már természetes következménye volt, hogy annak ügyintézőjétől magasabb képesítést kívántak meg. A Concha által észrevett veszedelem másutt jelentkezett.

A jól képezett, az alkalmazandó közigazgatási jogszabályokat alaposan ismerő, de a gazdasági következményeket is átlátó jegyző teljes szellemi fölénybe került a községi képviselőtestület laikus tagjaival szemben. Minden ellenvéleményt le tudott szerelni a képviselőtestület részéről felmerült – a sajátjával ellentétes – állítást meg tudott cáfolni, és sajátját érvényre tudta juttatni. Ezt jellemzi a következő eset.

Pacsa és környéke 1919-ben lelkesen fogadta a Tanácsköztársaság megalakítását, azonnal megtette a helyben szükségesnek mutatkozó intézkedéseket,³³ de adminisztrátornak megtartották az addigi körjegyzőt. Július 6-án azonban Pacsa éa Pacsatüttös tanácsa szó szerint azonos határozatot hozott, amiből világos, hogy a határozatot az egykori körjegyző (Pacsatüttös is a pacasai körjegyzőséghez tartozott), mostani ügyintéző fogalmazta. E határozatban a községi tanács megtagadta a gabonaátvételi bizottság megalakítását és a borkészlet összeírásának felterjesztését, azzal az indokolással, hogy nincs biztosítva, hogy a gabona és a bor beszolgáltatásának fejében a község megfelelő mennyiségű iparcikket kap.³⁴ Ez a határozat tetszetős volt a falusi gazdák számára, akik tudvalevőleg akkor nagy hiányt szenvedtek iparcikkekben, de nagyon veszedelmes volt a főváros és a Vörös Hadsereg ellátása szempontjából, melyet a Dunántúl terményeiből lehetett csak biztosítani.³⁵ A tanács tagjai egyszerű emberek voltak, ők csak a falu iparcikk hiányát mérlegelték, a határozatot fogalmazó jegyző azonban tisztában volt a beszolgáltatás megakadályozásának politikai jelentőségével is.

Ha a jegyzőnek ekkora hatása volt a többnyire szegényparasztokból és cselédek-ből álló, a Tanácsköztársasághoz hű községi tanácsra, mennyivel jobban érvényesült ez a felében virilistákból álló, de mindenesetre többségében tekintélytisztelő képviselőtestületben.

Ehhez járult még az a gyakorlat, hogy 1920 után a járási főszolgabíró gyakran tartott úgynevezett tisztí értekezletet, melyre a járás községi vezető jegyzőit, illetve körjegyzőit hívta össze. Ezeken az értekezleteken a jegyző megismerhette a főszolgabíró intencióit, így tájékozódni tudott az alispán terveiről is. Ebből képzett embernek könnyű volt kiszámítani, vajon a megyei közgyűlés (1929 után kisgyűlés) jóvá fogja-e hagyni a községi költségvetést, és esetleges községi beruházásra, új állás szervezésére akkor tett javaslatot, ha számíthatott arra, hogy ezt a megye megfelelő szerve jóvá fogja hagyni. Tudása és tájékozottsága következtében vele szemben a községi képviselőtestület nem volt vitaképes, javaslatait mindig elfogadta.

A képviselőtestületi üléseket ezentúl is megtartották, de csak a törvényben is elrendelt időben és számban. Az ülések tárgysorozata hosszú, határozatai terjedelmesek voltak, de érdemi ügyek ritkán kerültek komoly megvitatásra, azokat a jegyző előzetesen megtárgyalta a képviselőtestület befolyásosabb tagjaival. A költségvetést mindig megtárgyalták, de el is fogadták a jegyző előterjesztését. Nagy számban hoztak községi szabályrendeleteket is, de a szabályrendeletalkotás is sablonos munkává vált, mert többnyire olyan tárgyban alkottak szabályrendeletet, amiben magasabb rendű jogszabály megkívánta. Ilyenkor az alispáni hivatalban készítették el a szabályrendelet-minitát, azt elküldték a községnek, és helyben csak a gépelt szöveg üresen hagyott helyeire kellett a megfelelő számokat beírni. Még a községsszabályozási terveket is elfogadták úgy, ahogyan azokat az államépítészeti hivatal szakemberei megfogalmazták. Érdemi

viták legfeljebb olyan hatodrendű kérdésekben támadtak, mint a vadászati jog bérbeadása.³⁶

Előfordult most is kivétel, pl. 1929-ben a kis Almásháza község nem volt hajlandó hozzájárulni a más faluban, a körjegyzőség székhelyén épített körjegyzői lakás tatarozásának részarányos költségeihez. Igaz, ez nagyon kicsiny (1933-ban mindössze 370 lakosból álló) község volt, igen rossz közlekedési lehetőséggel, még a körjegyzői székhely felé is, éppen ezért elszántan védte függetlenségét, és tiltakozott a más faluval való egyesítés ellen.³⁷

A községi képviselőtestületek érdeklődésének rohamos hanyatlását a falusi igazgatás kitűnő ismerője, az inkább publicista hajlamú Weis István is észrevette. Ő kifejtette, hogy az a meggyőződés uralkodik a képviselőtestületi tagokon, hiába is fáradoznának, az ügyek érdemi elintézését a jegyző az ő elhatározásuktól függetlenül végzi. Ha a községi bíró a jogaira féltékenyen megpróbálja a képviselőtestület irányítását a saját kezébe venni, ebből csak zavarok származnak, ami megbénítja a község igazgatását.³⁸

A gyakorlati közigazgatás már egyértelműen a jegyzőt tekintette a község valóságos vezetőjének. A belügyi államtitkár nem is vitázva, hanem megállapításként adta elő 1938-ban, hogy a jegyző nélkül a községi igazgatás, vezetés megoldhatatlan. Csak azt kívánta, hogy a jegyző támaszkodjék ebben a vezetésben egy „középosztályú” körre, mely a falu diplomásain kívül magában foglalja a földbirtokos és jobb módú kisgazda elem független egyéneit.³⁹ Ez a fogalmazás nem szorul kommentárra.

Ennek megfelelően a községi jegyzőket megbecsülték, helyet biztosítottak számukra a magasabb közigazgatási testületekben is. 1930-ban az új törvény alapján megalakított Fejér megyei törvényhatósági bizottságban a bizottság tagjainak majd 10%-a, választott tagjainak pedig közel 20%-a a községi jegyzőkből került ki.⁴⁰

A községi képviselőtestület pedig tartalom nélküli formává változott. Nem lehet véletlen, hogy az 1938-ban megtartott reprezentatív közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásairól készült, már többször említett vastag kötet, melynek néhány tanulmánya valóban színvonalas és problémákat felvető volt, egyetlen tanulmányban sem foglalkozik a községi képviselőtestület kérdéseivel. Nyilvánvalóan ez az oka annak is, hogy a közigazgatás kérdéseit legalább bizonyos részben széleskörűen rendezni kívánó 1929:XXX. t.c. nem is érinti a községi képviselőtestületeket. A megyei törvényhatósági bizottságokat erősen átszervezi, hogy véget lehessen vetni annak az abszurd állapotnak, hogy 1910 óta törvényhatósági bizottsági választásokat nem tartottak. Megpróbálták olyan törvényhatósági bizottságokat kialakítani, amelyek a Bethlen-kormány közigazgatási elképzeléseinek megfeleltek, azaz legyen bennük választott elem, lehessenek ott érdemi viták, de úgy, hogy a határozatok a mindenkori kormány igényeinek megfeleljenek. Még az így átalakított bizottságban sem bíztak meg, ezért 1942-ben a háborús kivételes hatalom igénybevételével kiadott rendelettel egyszerűen megszüntették a tisztviselők választását és a kinevezést a belügyminiszternek tartották fenn.

A községi képviselőtestületekről azonban a községi jegyzők egyesületének és a jegyzői kar tekintélyes képviselőinek indokolt és színvonalas reformjavaslatai⁴¹ ellenére egyáltalában nem rendelkezett a törvény. Ez világossá teszi a kormánynak többek által észrevett, de világosan ki nem mondott szándékát. A községekben maradjon a jegyző az irányító, úgy is mint a felsőbb közigazgatási hatóságoknak a községbe kihelyezett közege. A mindenkori jegyző megfelelően kiszolgálja a kormányt. Nem is volna célsze-

rű olyan képviselőtestületet alakítani, amely a jegyzőnek e tevékenységét bármiként is korlátozná vagy befolyásolná. A képviselőtestület maradjon az ötven évvel ezelőtti, az új törvény keletkezésének időpontjában a követelményeknek már egyáltalán meg nem felelő állapotában. Nem vallhatták be, hogy a községi önkormányzatot fel akarják számolni, illetve már fel is számolták, meghagyták tehát a régi, üressé és tartalmatlanná vált formát. Ez az üres forma fenn is maradt a polgári Magyarország bukásáig.

Jegyzetek

- 1 KÁLLAY István: A magyarországi nagybirtok kormányzata 1711–1848. Budapest, 1980. 199–207.
- 2 KÉRÉSZY Zoltán: Községi Közigazgatásunk alaptörvényének (1871: XVIII. tc.) előzményei. In: Emlékkönyv Illés József tanári működésének negyvenedik évfordulójára. Budapest, 1942. 251, 263.
- 3 SZEKFŰ Gyula: Forradalom után. Budapest, 1947. I. fejezet.
- 4 DEGRÉ Alajos: A magyar nemesi községek szervezete és gazdálkodása 1848 előtt. In: Vas megyei levéltári évkönyv. Szombathely, 1976. 100–113. Fejér megyei Történelmi Évkönyv, 14. köt., sajtó alatt. (1982). Bodmér története.
- 5 Erről SZITA János tanulmánya a Jogtörténelmi tanulmányok V. kötetében (sajtó alatt).
- 6 A neoabszolutizmus községi szervezeti szabályait összefoglalja KÉRÉSZY: im. 264, 271, 272, 276–278, 284, 293, 294.
- 7 Ideiglenes Törvénykezési Szabályok, 24 § (Millenniumi törvénytár kiadás 1836–1868. kötetete).
- 8 CSIZMADIA Andor: A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Budapest, 1976. 127–131.
- 9 CSIZMADIA: im. 182–184.
- 10 Így volt pl. Eszteregnyén. Zala megyei Levéltár [az alábbiakban ZmL.] V. 1720. Eszteregnye képviselőtestületi jegyzőkönyvei.
- 11 ZmL. V. 1797. Cup képviselőtestületi jegyzőkönyve 1893. márc. 24, 1896. márc. 37.
- 12 ZmL. V. 1706. Badacsonytomaj képviselőtestületi jegyzőkönyve, 1911. okt. 31.
- 13 Fejér megyei Levéltár (az alábbiakban: FmL) Polgárdi képviselőtestületi jegyzőkönyve, 1883. júl. 30, 1887. nov. 17.
- 14 FmL. Csákberény képviselőtestületi jegyzőkönyve, 1877. jan. 5., okt. 12., 1878. szept. 30., 1887. okt. 12., 1896. márc. 27.
- 15 CSIZMADIA: im. 246, 256, 288, 362.
- 16 MIKECZ Ödön: A falu vezetői. In: Mai magyar község. A korszerű közszolgálat útja. Szerk. Mártonffy Károly, 5. sz. Budapest, 1938. 18.
- 17 HENCZ Aurél: Területrendezési törekvések Magyarországon. Budapest, 1973. 436.
- 18 CSIZMADIA: im. 366–7, 390, 428–429.
- 19 MAGYARY Zoltán és WEIS István cikkei a Mai magyar község c., id. műben, 30, 32, 55–65.
- 20 FLUCK András: A községi jegyző munkaterhe. In: Mai magyar község, 93–105.
- 21 HENCZ Aurél: A jegyzőképzés Magyarországon (az alábbiakban: Hencz: Jegyző). Állam és Igazgatás. 1976. 816–7.
- 22 HAJDU Lajos II. József közigazgatási reformjai Magyarországon. Budapest, 1982. 54.
- 23 KÁLLAY: im. 201.
- 24 Fejér megyei Történelmi Évkönyv, 14. köt. (sajtó alatt). Bodmér. BICZÓ Pál: A bodméri református egyház története. Nagykőrös, 1896. 16.
- 25 DEGRÉ: im. 108.
- 26 KOTNYEK István: Alsófokú oktatás Zala megyében 1918-ig. Zalai Gyűjtemény 9. sz. Zalaegerszeg, 1978. 27, 30, 31.

- 27 HENCZ: Jegyző. 817, 818.
 28 KÉRÉSZY: im. 291–2., KOTNYEK: im. 142.
 29 HENCZ: Jegyző. 819–820.
 30 CSIZMADIA Andor: Az 1883. évi minősítési törvény létrejötte. Állam és Igazgatás, 1981. február.
 31 HENCZ: Jegyző. 822–3, 825, 827, 924, 927.1.
 31a CSIZMADIA 1976. im. 464–5.
 32 CONCHA Győző: A közigazgatás reformja. Magyar Jogászegyleti Értekezések. Új folyam VII. 5. füz. Bp., 1914.
 33 A Tanácsköztársaság Zala megyében. Zalaegerszeg, 1961. 42–45.
 34 ZmL. V. 1762. Pacsa és Pacsatüttös képviselőtestületi jegyzőkönyve 1919. július 6.
 35 L. NAGY Zsuzsa: Forradalom és ellenforradalom a Dunántúlon 1919. Budapest, 1961.
 36 FmL. Csákvár képviselőtestületi jegyzőkönyve 1931. márc. 31, július 19.
 37 ZmL. V. 1823. Almásháza képviselőtestületi jegyzőkönyve 1929. febr. 1., 1933. aug. 25.
 38 WEIS István: Törvényjavaslat a községi közigazgatásról. Budapest, 1940. A Községi jegyzők Orsz. Egyesületének kiadása.
 39 MIKECZ Ödön: A falu vezetői. In: Mai magyar község, im. 18.
 40 FARKAS Gábor: Fejér megye törvényhatósági bizottságának működése 1910–1944. In: Tanulmányok a helyi önkormányzat múltjából. Budapest, 1971. 446.
 41 CSIZMADIA 1976. im. 361.

ALAJOS DEGRÉ, Archivdirektor, Honorarprofessor; Rechtshistoriker

VERFALL DER BEDEUTUNG DER GEMEINDEVERTRETUNG NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

Zusammenfassung

Die Leitung der Gemeinden hing im Feudalismus grösstenteils vom Gutsherren ab und diente seinen Interessen. Nach dem Zusammenbruch des Freiheitskrieges von 1848, zur Zeit des Neoabsolutismus betätigten sich in der Praxis nur ernannte Gemeindevorstände. Nach Wiederherstellung der Verfassung sicherte das Gemeindegesetz vom Jahre 1871 grundsätzlich die Selbstverwaltung der Gemeinde, doch verfügte es, dass sich ihr beschlussfassendes Organ zur Hälfte aus den die höchsten Steuern zahlenden Personen (Virilisten) zusammensetzte. Das zweite Gemeindegesetz vom Jahre 1886 sicherte dem vermögendsten Element und dem die Komitatsverwaltung vertretenden Stuhlrichter einen besonderen Einfluss.

Dennoch vermochte diese Gemeindevertretung im vergangenen Jahrhundert noch selbständig Beschlüsse zu fassen; sie leistete in zahlreichen Fällen richtig oder eventuell unrichtig Widerstand gegen die Wünsche der höheren Behörden, die meistens vom Gemeindevorstand vertreten waren.

Diese Selbständigkeit hörte aber praktisch nach dem ersten Weltkrieg auf, die Gemeindevertretung wurde ein gefügiges Organ in der Hand des Gemeindevotars. Eine ganze Reihe von Gesetzen erweiterte nämlich ständig die Befugnisse des Notars, was notwendigerweise zu seiner höheren Qualifikation führte. Nach dem ersten Weltkrieg war der Notar in den meisten Fällen ein Mann mit Hochschulbildung, dem gegenüber die Gemeindevertretung nicht mehr diskussionsfähig war.

ALAJOS DEGRÉ, directeur des archives, professeur honoraire, historien du droit

LE DÉCLIN DE L'IMPORTANCE DES CONSEILS MUNICIPAUX APRÈS LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Résumé

Au temps féodal, l'administration des communautés dépendait en partie majeure des seigneurs fonciers et elle servait à leurs intérêts. A l'époque de néo-absolutisme, après la chute de la guerre de liberté en 1848 pratiquement seuls des conseils municipaux nommés ont fonctionné. L'ordre constitutionnel une fois réétabli, l'autonomie des communautés fut en principe rassurée par la loi de l'an 1871, mais son organe déterminatif: le conseil municipal se constituait à moitié des personnes payant le plus d'impôt (les plus imposés). La deuxième loi communautaire, celle de l'an 1886 a assuré que les éléments les plus aisés et les chefs de district, représentant l'administration de comitat, pussent exercer une influence considérable sur l'administration de comitat, pussent exercer une influence considérable sur l'administration communautaire.

En dépit de cela les conseils municipaux étaient capables encore au siècle passé de prendre des résolutions indépendantes. A tort ou à raison, ils opposaient mainte fois une résistance aux désirs des autorités supérieures représentées le plus souvent par les notaires de village.

Après la première guerre mondiale cette indépendance s'est pratiquement abrogée et les conseils municipaux devenaient des moyens dociles aux mains des notaires. Notamment, la sphère des attributions des notaires a été constamment élargie par une série de lois. Pour cette raison les exigences envers leur qualification étaient de plus en plus élevées. A l'époque succédant à la première guerre mondiale des notaires de village ayant déjà absolvé des études de hautes écoles, vis-à-vis d'eux les conseils municipaux n'étaient plus de partenaires de discussion.

GALÁNTAI JÓZSEF

A VÁLASZTÓJOG A KÉPVISELŐHÁZBAN AZ ELSŐ VILÁGHÁBORÚ ÉVEIBEN

Az 1914-ben kitört és nyomban szinte egész Európára kiterjedő háború, melyet a döntést hozók kemény, de rövid küzdelemnek képzelték el, elhúzódott, világháborúvá szélesedett, s mindinkább totális jellegűvé vált.

Az első összecsapásokban az évtizedeken át felkészített hadseregek ereje és a frontokat utánpótlással ellátó hátországok anyagi teljesítőképessége ütközött. Am ez az erőösszemérés nem hozott döntést. Így a későbbiekben – immár a háború második évétől – mindinkább mérlegre került valamennyi hadviselő országban nem csak az anyagi erők további fokozásának képessége, hanem a „hátország” egész (társadalmi-politikai) rendszere is. Ebben az összefüggésben mind nagyobb jelentőségre tett szert, hogy a hadviselést szervező kormányzat milyen mértékben bírja a katonák és a lakosság bizalmát. Ez a körülmény azokban a hadviselő (Anglia, Németország, Olaszország) és semleges (Norvégia, Dánia, Hollandia) európai országokban, ahol a képviseleti rendszer nem volt kellően liberális, arra készítette a vezető rétegeket, hogy még a háború alatt lépéseket tegyenek a választójog liberális irányú megreformálása felé. A tendencia Magyarországon is jelentkezett, de az említett országokhoz képest jóval visszafogottabban érvényesült.

A választójog reformjának igényét Magyarországon sajátos formában („hősök választójoga”) már a háború tizedik hónapjában felvetették a parlamenti ellenzéki pártok. E reformkövetelés furcsa megfogalmazására, valamint arra, hogy más hadviselő országokkal összehasonlítva a választójogi probléma a háború alatt igen korán jelentkezett, az ad magyarázatot, hogy Európában a háború kitörése idején Magyarországon volt a lakosság számához képest legszűkebb választói számmal létrehozott képviselőház.¹ A magyar parlament, amelynek a hadviselő kormány felelős volt, olyan képviselőházzal rendelkezett, melyet 1910-ben a lakosság 2,2%-a választott.²

A választójog a háború előtt

A polgári parlamentarizmus alapját Magyarországon elsősorban az 1848.V. tc. teremtette meg, mely az addigi rendi képviselettel szakítva a parlament képviselőházát polgári elveket érvényesítő választójogi törvény révén hozta létre. E választójog szerint szavazati jogot nyertek azok a 20 éven felüli, bevett vallásfelekezetekhez tartozó férfiak, akik meghatározott vagyonnal (birtok, jövedelem) vagy foglalkozással (kereskedők,

gyárosok, egy segéddel dolgozó kézművesek, magas képzettségű értelmiségiek) bírtak. E censzusos választójog egyes számítások szerint a lakosság 7,1%-a számára biztosított választói jogot, a korábbi 200 ezerrel szemben 800 ezer állampolgárnak.³ Más becslések szerint a lakosság közel 10%-a jutott választójoghoz 1848-ban.⁴ Ez nagy előrelépés volt, de természetesen csak alap, kiindulópont egy polgári liberális államrendszer kiépítéséhez. Itt nem csak arról volt szó, hogy a későbbiekben a választói jogosultságot szélesíteni kell, hanem arról is, hogy az 1848-ban fenntartott nyilvános szavazási rendszerről át kell majd térni a titkosra, és a választókerületek beosztásával is érvényesülnie kell az egyenlőségnek.

Sajnos a magyar vezető réteg a későbbiekben nem az 1848:V. tc. liberális továbbfejlesztésén fáradozott, hanem ellenkezőleg, liberalizmusának megrekesztésén, mi több: szűkítésén, visszafejlesztésén. Az 1874:XXXIII. tc. változatlanul fenntartva a nyilvános szavazás rendszerét, a vagyon és a foglalkozás censzusa helyébe az adózás mértékének censzusát helyezte, és ráadásul kizárta a választójog gyakorlásából azokat, akiknek adóhátralékuk volt. A választókerületek újabb beosztásai pedig még inkább szűkítették az amúgyis szűk választójogon belül a demokratikus tényezők térnyerésének lehetőségét.

Az 1874-es választójogi törvény utáni 25 esztendőn keresztül a választásra jogosultak száma mindig az összlakosság 6%-a alatt maradt. Miután az 1899:XV. tc. eltörölte az adóhátralékból következő jogfosztottságot, valamelyest emelkedett a választásra jogosultak száma: 1901 és 1910 közt a lakosság 6,1–6,4%-a rendelkezett szavazati joggal.⁵

Mindezek után érthető, hogy a világháború előtti években a magyarországi belpolitikai élet tengelyébe a választójogi küzdelem került. Ebben a harcban a parlamenti képvisellel nem rendelkező szocialista munkásmozgalom képviselte a legjelentősebb tömeget, de a küzdelem számottevő osztagait képezték a polgári ellenzéki irányzatok is. Ilyen körülmények között a választójogi küzdelem leszerelése érdekében a kormányzat új választójogi törvényt hajtott keresztül (1913:XIV. tc.), mely valójában csak más struktúrába rendezte a választói jogosultságot, s a választók számát alig növelte.

Az 1913-as választójogi törvény – a nőket továbbra is kizárva – a választói jogosultság kiindulópontjaként a magyar állampolgárság és az állandó lakóhellyel való rendelkezés mellett a betöltött 30. évet kívánta meg. Kivételt csak a gimnázium 8. osztályát elvégzettek képeztek, akik 24. évükkel választójogot nyertek. De az igen magas korhatár – amely akkor már szinte egyedülálló volt Európában – csak kiindulópont. A következő előfeltétel az elemi iskola 6. osztályának elvégzése. Ám a 30 éven felüli, 6 elemi végzettség is csak akkor jutottak szavazati joghoz, ha legalább 2 korona egyenes adót fizettek vagy önálló iparosok voltak, vagy ipari (kereskedelmi, közlekedési) vállalat állandó alkalmazottjaként dolgoztak, vagy a mezőgazdaságban vezető emberként tevékenykedtek, vagy a hadseregnél altiszti rangot értek el. Tehát 30 év fölött a 6 elemi elvégzése még külön feltételekkel adott csak választójogot. A 6. elemi elvégzését nem, de az írni-olvasást igazolni tudók még súlyosabb további feltételek esetén kaphattak szavazati jogot.

Az 1913. évi választójogi törvény alapján nem volt képviselőházi választás, mert az 1915-ben esedékest a háborúra való tekintettel elhalasztották. A választási névjegy-

zékeket azonban elkészítették. Az új törvény alapján összeírt választók száma 1,627.136 volt, míg a régi törvény alapján 1,272.755 lett volna. A növekedés tehát 354.281 új választó, a lakosság számarányában kifejezve 1,8%. Tehát a régi törvény szerint 1915-ben a lakosság 6,9%-a, az új szerint 8,7%-a nyert szavazati jogot. Nyilvánvaló, hogy az általános választójog irányában itt nem történt előrelépés, a növekedés lényegtelen.⁶

Figyelemreméltó azonban, hogy az új törvény szerint most első alkalommal ipari munkások is szavazati joghoz jutottak. Kb. 100 ezer szakmunkás nyert választójogot, és mivel az új törvény Budapesten, Fiumében és a törvényhatósági joggal rendelkező városokban (összesen 66 választókerületben, vagyis a választókerületek 15%-ában) megengedte a titkos szavazást, néhány szocialista képviselő bejuthatott volna a képviselőházba. A szociáldemokrata párt azonban felismerte a kormányzati célt, azt, hogy a munkásság egy szűkebb felső rétegének juttatott szavazati joggal meg akarják osztani az általános választójogért harcoló tömegeket, és élesen szembe fordult az új választójogi koncepcióval, ellene tiltakozott, demonstrációkat szervezett. A képviselőházi ellenzék is elutasította a javaslatot, megszavazásakor nem is volt jelen.

A „hősök választójoga”

A magyarországi választójog ezen rendszere szinte magától értetődővé teszi, hogy a háború alatt a választójog problémája már nagyon korán felvetődött a képviselőházban. Igaz, a háború kitörésekor — mi több, már a júliusi háborús válság folyamán — a képviselőházi ellenzék vezetői biztosították Tisza István miniszterelnököt és a kormányt, hogy a háborúban támogatni fogják. „Ha a nagy fordulat beállna — mondotta Rakovszky —, nem nézném az ellenfelet, hanem nézném az ország miniszterelnökét, és azt mondanám, hogy abban a pillanatban nem szabad elhagynia a helyét.”⁷ Július 24-én, az ultimátum parlamenti bejelentésekor Andrássy a szövetkezett ellenzéki pártok megbízásából kijelentette: „Az ellenzék hazafias kötelezettségét azon nagy ellentét ellenére, amely elválasztja a magyar kormánytól és amely sajnos változatlanul fennmarad, mindenben teljesíteni fogja.”⁸ A Szerbiának küldött hadüzenet bejelentésekor az ellenzéki pártok nevében Apponyi gróf szólalt fel a képviselőházban. „Ennek a leszámolásnak megkezdésére mi is csak egy szóval felelhetünk, azzal a szóval, amely az egész közönségnek ajkán van, és ez a szó az: Hát végre.”⁹ Az ellenzék treuga deit ajánlott fel és kötött a kormánnyal a háború közös érdeke alapján.

A háború alatti első képviselőházi ülés — 1914 őszén — ugyancsak a „treuga dei” jegyében folyt le. A képviselőház vita nélkül, egységesen szavazta meg a hadviseléssel kapcsolatos törvényjavaslatokat (hadsegélyezés, a kivételes hatalomról szóló törvény kiegészítése stb.).

Az 1915 tavaszán ismét üléselő képviselőház hangulata azonban már egészen más jellegű. A háború, amelyet néhány hónapi masírozásnak gondolt nemcsak a kormány, de az ellenzék is, elhúzódott, s 1915 tavaszán már nyilvánvaló volt nemcsak az, hogy a neheze még hátra van, de az is, hogy Ausztria-Magyarország, amely máris súlyos veszteségeket szenvedett, a megfeszített küzdelmet egyre nehezebben bírja. Az ellenzéki parlamenti pártok ekkor szükségesnek látták, hogy éppen a hadviselés érdekében, a

katonák és a lakosság kitartásának erősítéséért előhozakodjanak a háború előtti ellenzéki kívánságokkal.

A parlamenti ellenzéki pártokat a pacifista hangulatok erősödése és a katonai-politikai vezetés kudarcai tehát parlamenti szereplésük némi változtatására készítette. Fellépésük ekkor még egységes, de már jelentősebb árnyalati különbségek mutatkoznak irányzataik közt. Mindezt jól tükrözte az április 19-től május 26-ig ülésező országgyűlés.

A képviselőház valamennyi pártja támogatta a hadkötelezettségről szóló új törvényjavaslatot, mely a kötelezettség korhatárát 19–42 évről (1886:XX. tc.) kiterjesztette a 18–50 éves korosztályokra is (1915:II. tc.). Az Alkotmánypárt és a Néppárt szónokai hozzájárultak minden feltétel és kívánság nélkül, a Függetlenségi Párt viszont a harckészség növelése érdekében a választójog kiterjesztését is kívánta: „Ki tagadhatná azt t. ház – mondotta a függetlenségiek szónoka –, hogy égbekiáltó igazságtalanság az, hogy amikor ez a törvényjavaslat a 18 évesektől megköveteli a legnehezebb honfíú, állampolgári kötelességeknek teljesítését, ugyanakkor a törvényhozás fenn akarja tartani azt a választójogi rendelkezést, amely a 29 éves állampolgárokat nem akarja felruházni a nemzet ügyeinek intézésébe való befolyással? Én azt hiszem t. ház, hogy a háború egyik legelső, legfontosabb tanulságaként azt kell megállapítani, hogy nem maradhat meg a magyar törvényhozás a szűkkeblűség azon határai között, amelyek között a választói jogosultság kérdését eddig kezelte... a jogegyenlőség a harcképességnek is legerősebb tényezői közé tartozik.”¹⁰ Az április 27-i ülésen a Polgári Demokrata Párt vezére, Vázsonyi is fellépett a választójog bővítése érdekében s hasonlóan a függetlenségi szónokhoz ő is mindenekelőtt a katonákra utalt: „az egész felfegyverzett nemzet az, amelynek erejétől, amelynek bátorságától függ a mi nemzetünk sorsa, nos hát ha önekik joguk van a mi sorsunkat életük kockáztatásával intézni háború idején, legyen joguk arra is, hogy hazatérve, a békében is intézhessék.”¹¹

A parlamenti ellenzék mérsékelt köreiből indult ki a „hősök választójogáról” szóló javaslat. Ezzel akarták egyrészt a harckészséget növelni, másrészt ellensúlyozni az általános választójog igényét. Az indítványt Rakovszky István néppárti képviselő terjesztette elő: egészítsék ki a választójogi törvényt egy új szakasszal, mely szerint aktív választójogot adnak 20 éves koruktól mindazoknak a férfiaknak, akik a háborúban harctéri szolgálatot teljesítettek. „Indítványom elfogadása – mondotta – nagy morális hatással lenne... a katonákra... az ilyen buzdítás a leghatalmasabb, legerősebb fegyvert adja a katonák kezébe.” Javaslatát elhatárolta az általános választójog eszméjétől: „Nincs itt semmiféle aggálynak oka és helye. Hisz ha mi elfogadjuk ezt az indítványt, nem lesz túl nagy azoknak a száma, akik szavazati joghoz jutnak.”¹²

Rakovszky után azonnal Tisza István kért szót. A később gyakran gúnyolt rabuliztikával, az ellenzéki közbekiáltásoktól minduntalan megszakítva az indítvány tárgyalásának elutasítását kérte. Mint mondotta, „a t. képviselő úr indítványával szemben kötelességszerűleg az objektív analízis álláspontjára” helyezkedik, és arra az eredményre jut, hogy „a választói jog nem jutalom”. Ezért megadásánál „az állami közérdek szempontja a döntő... Az az okoskodás, amely a katonáknak meg akarja adni a választói jogot... a legszűkebb általános szavazati joghoz vezet... Az általános szavazati jog behozatalát Magyarországon nemzeti szerencsétlenségnek tartom.”¹³ Az ellenzéki képviselők felháborodott zajongása közepette a kormánypárti többség az indítvány tárgya-

lását elvetette. Az ellenzék túlnyomó része éppúgy, mint a miniszterelnök, nem akarta az általános választójogot, de tekintettel az ország hangulatára, valami engedményt feltétlenül szükségesnek tartott, ezért javasolta a hősök választójogát. Károlyi Mihály azonban ennél tovább ment. A parlamenten kívüli tömegek változott hangulatát közvetítve, és felfogva annak jelentőségét, a nép demokratikus jogainak kiterjesztését kívánta: „Nem érzi a miniszterelnök úr, nem érzi-e a t. Munkapárt, hogy itt nagy evolúcióról... van szó... az az állam, amely nem érti meg a korszellemet, az az állam, amely nem érti meg, hogy itt új emberekkel, új eszmékkel van dolga, hogy itt új ideálokot kell teremteni, és hogy a régi eltaposott nyomokon tovább már nem lehet haladni: az az állam nem lesz életképes.” A kormány lemondását, különösképpen Tisza távozását követelte. Mindezt még a háború érdekében is, mert – mint mondotta – a miniszterelnök merev szembenállása a szükséges belső változtatásokkal csökkenti a háborús helytállás erejét.¹⁴

A hősök választójogának ellenzéki követelése a választójog szélesítésének sajátos magyarországi megjelenése volt a háború alatt, amelyhez hasonló sehol máshol nem jelentkezett. Ennek mindenekelőtt az a magyarázata, hogy ahol általános választójog volt érvényben, ez a probléma fel sem vetődhetett, hiszen a katonáknak, ha visszatértek a civil életben, megvolt a választójoguk. De ott, ahol – éppen az általános választójog hiánya miatt – nem volt teljesen általános a harcoló katona választójoga, sehol sem a választójog *katonákra* való kiterjesztését kívánták, hanem a választójog általánosabb jellegűvé tétele felé léptek. A választójog háború alatti szélesítésének magyarországi sajátos felvetése abban leli magyarázatát, hogy egyrészt Magyarországon volt a legszűkeblűbb választójog s egy ilyen torz követelés is progresszívnek tűnt, másrészt abban, hogy a választójog általánossá tételével szemben egyetlen korabeli kormányzat sem mutatott olyan csökönő, merev elzárkózást, mint az 1913 óta hivatalban levő Tisza-kormány, s ezért az ellenzék a leszűkített követelést ekkor célravezetőbbnek vélte annál is inkább, mivel az ellenzéki táborban is voltak jócskán, akik a választójog valóban általánossá tételétől maguk is tartottak.

Az általános választójog felvetése

A Függetlenségi Párt Károlyi-csoportja az első háborús év kudarcai és Olaszország beavatkozása után – az 1915-ös esztendő sikerei ellenére – valószínűnek tartotta a német vereséget. A Naumann-féle és hasonló terveket látva nem vártak jót a németek győzelmétől sem, hiszen akkor megvalósul a Mitteleuropa-terv, amelyben Magyarországnak alárendelt szerep jut. Ez a csoport most a minél előbbi megegyezéssel békekötést tartotta a legelőnyösebbnek.

A magyar parlamentben 1915. december 7-én Károlyi Mihály nagy feltűnést kelthető beszédet mondott. Első ízben vetette fel a képviselőházban a békeakció gondolatát: „Egy kérdőjelre kell hogy válaszoljunk. Ez a kérdőjel a békének kérdőjele, a békéé, amelyről eddig nem akartunk szólni, mert mindig abból a helyes elvből indultunk ki, hogy csakis akkor beszélhetünk erről a kérdéstről, ha a teljes győzelem birtokában vagyunk... Lehetetlennek tartom azt, hogy ezt a kérdést mindig egy noli me tangereként kezeljük.” Sürgette a belső reformokat is. Az általános és titkos választói jog meg-

alkotására határozati javaslatot terjesztett be: „Tekintettel arra, hogy a jelen háború folyamán Magyarország népének legszélesebb rétegei hazafiságuknak, önfeláldozásuknak és megbízhatóságuknak oly fényes tanújelét adtak, hogy ezzel szemben minden bizalmatlanságnak el kell némulnia, a képviselőház utasítja a kormányt, hogy a választói jogok az általános választói jog alapján, minden vagyoni cenzus mellőzésével, a példátlanul és méltánytalanul magasán megállapított korhatár jelentékeny leszállításával és a titkos választás módszerével leendő megállapítása iránt, még a jelen ülésszakban, törvényjavaslatot terjesszen elő.”¹⁵ Károlyi fellépése a kormányt váratlanul érte. Tisza még ezen ülésezés összehívása előtt a képviselőház elnökét úgy tájékoztatta, hogy „legfeljebb a Pénzügyi Bizottságánál lehetne nagyobb támadás.”¹⁶ Károlyi beszédét nemcsak a kormánypárt, hanem nagyrészt az ellenzékiek is visszautasították. A kormány nevében a miniszterelnök szállt szembe vele: „folytatnunk kell, csüggedést nem ismerve a háborút... a magyar nemzetben nincs egyetlen ember sem, aki a békét előbb akarná megkötni, mint amidőn megteremtettük a tisztességes, a biztonságunkat és jövő nagyságunkat biztosító békének előfeltételeit.” Mereven elzárkózott ismét a választójog bármilyen bővítése elől is, s fejtegetéséből most sem hiányzott a rabulisztika: „azok a százezrek és milliók, akiknek hősiessége olyan fényessé teszi most a magyar nevet, azok, én azt hiszem nem azért küzdenek, hogy a maguk számára érjenek el valamit, hanem hazájukért.”¹⁷ Néhány héttel későbbi felszólalásában időszerűtlennek tartotta a békegazdaságra való átmenet előkészítését is. „Győzelmesen előrehaladt, de olyan háború előtt állunk – mondotta –, amelynek vége felől nem állíthatunk be képet, és ma az egész nemzetnek, kormánynak, társadalomnak összes tetteire a háború feladatainak megoldására kell, hogy koncentráltassék. Már ezért sem gondolnám helyesnek azt, hogy nagyobb arányú akció induljon meg, amely egy, fájdalom, ma még bizonytalan távolban álló jövő problémáival kötné le és a mai nap nagy feladataitól vonná el a társadalom figyelmét.”

Az ellenzék soraiba tartozó Andrassy is határozottan helytelenítette Károlyi fellépését mind a béke, mind az általános választójog kérdésében. Károlyi választójogi javaslata helyett Rakovszky régi indítványát ajánlotta a hősök választójogáról, és hangsúlyozta Károlyival szemben a *treuga dei* – a pártok közötti harcok háború alatti szüneteltetése – megerősítésének szükségességét: „Ellenzéki harcunkat bizonyos fokig korlátoznunk kell... Nem tartjuk szükségesnek..., hogy programunkat és annak egyes tételeit ma napirendre tűzzük.”

Rakovszky – teljesen Andrassy szellemében – ugyancsak a békeakció ellen nyilatkozott. Ismét betervezte javaslatát a „hősök választójogáról”. Mivel a Ház szabályai szerint már elvetett indítványt nem lehetett ugyanabban a ciklusban ismét javaslatba hozni, most 22 éves kortól – korábbi 20 éves kortól – kérte a frontharcosok szavazati jogát.¹⁸

Figyelemre méltó Apponyi felszólalása, hiszen ő mindinkább Andrassyt követte, de még egy pártban volt Károlyival. Bár Apponyi kifejezte egyetértését Károlyi választójogi javaslatával, egész fellépése azt mutatta, hogy a Függetlenségi Párton belül éleződik a két vezér és csoportja közötti – a külpolitika kérdéseiben nem is új – ellentét.

Károlyi állásfoglalását közvetlen párhívein kívül, más pártok részéről parlamenti felszólalással csupán a főpapi ranggal bíró Giesswein Sándor támogatta, aki a magyar politikai élet érdekes egyénisége volt. A munkásmozgalom megozgatására életre hívott

keresztényszocialista mozgalomnak volt a vezetője, és parlamenti képviselője. Politikai szereplését mégsem lehet egyszerűen azonosítani annak a mozgalomnak lényegével, melynek élén állott. Őszintén irtózott a háborútól, és a keresztényszocialista mozgalom vezetői között ő volt az egyetlen, aki a mozgalom hangoztatott szociális reformjainak elérésén valóban fáradozott. Igen komolyan vette az általános választójog és más reformok követelését. Később meg is gyűlt a baja a keresztényszocialista vezetőkkel és főpapi társaival. Károlyi beszéde – mondotta – „az igazi demokratikus eszméket képviselte.”¹⁹ (A békéről és a választójogról folytatott decemberi vita fél év múlva megismétlődött. A felszólalók álláspontja nem változott, és ugyanúgy beszéltek, mint fél esztendővel előbb.²⁰)

A parlamenti ellenzék táborában az 1915 végi, 1916 eleji ülésezés folyamán figyelemre méltó folyamat ment végbe. Károlyi csoportja továbblépett az 1915 tavaszi parlamenti szerepléshez képest. Az ellenzék mérsékelt irányzatai viszont ismét közeledtek a kormányhoz.

A mérsékelt ellenzéki csoportok és a kormány kapcsolata szorosabbá vált annak ellenére, hogy Tisza nemcsak Károlyi békére és az általános választójogra vonatkozó előterjesztéseit utasította vissza, hanem a mérsékelt reformtörekvéseit is. „Engemet az az indok – mondotta Tisza –, amelyet gróf Andrássy Gyula t. képviselő úr kifejtett, amidőn kijelentette, hogy gróf Károlyi Mihály képviselő úr által beadott határozati javaslatot nem fogadja el, arra indít, hogy e másik határozati javaslatot (ti. a „hősök választójogát” – G. J.) se fogadjam el... Mert nagy csalódásban volna az, aki azt hinné, hogy a Rakovszky t. képviselő úr által benyújtott határozati javaslat elfogadása nem prejudikálna ennek a kérdésnek szélesebb és állandóbb keretben.”²¹ A miniszterelnök bízott abban, hogy az „erős kéz” politikájával megakadályozza a belső „zavargást”, és ezért minden engedélyt elvetett. Némi reformpolitikát azonban a mérsékelt ellenzék is szükségesnek tartott, bár az általános választójog követelésének visszaütésében a kormánnyal egyetértett.

1915 végétől tehát a magyar képviselőházban Károlyi fellépésével ismét megjelent az általános választójog követelése, mely most szorosan összekapcsolódott a békére törekvéssel, a pacifizmussal. Az irányzatot 1916 nyarától már egy önálló párt képviselte, Károlyi ugyanis 20 társával együtt kilépett a függetlenségi pártból.

Az új párt alakuló értekezletét július 18-án tartották. A párt megtartotta régi nevét: „Függetlenségi és 48-as Párt.” Programja: annexiómentes, a területi integritást biztosító béke, Perszonális unió, önálló vámterület, önálló jegybank, önálló hadsereg. Általános, titkos és egyenlő választójog 24 éves korhatárral. Szociálpolitika, birtokpolitika stb.²²

A Károlyi-pártnak sikerült a pacifista hangulatú rétegek körében szimpátiát kivívnia. A szociáldemokrata sajtó elismeréssel fogadta az új párt alakulását. Valamennyi parlamenti ellenzéki párt – írta a Népszava – „munkapárti fiókontézet”. Itt most azonban másról van szó. „Az új pártdeklaráció azt mutatja, hogy Justh és Károlyi ennél többre törekcsenek, és a Tisza képviselte reakciótól ők végképp elszakadnak... Új pártjuk hajóját – nálunk szokatlan bátorsággal és világozsággal – irányítják az új Magyarország partjai felé.”²³

A képviselőházi ellenzék többi csoportjai – Rakovszky és a katolikus néppárt, Andrássy és az alkotmánypárt és most már ide kapcsolódik az Apponyi vezette füg-

getlenségi párt is – megmaradtak a „hősök választójogának” igénylésénél és elhatárolták az általános választójogtól.

A képviselőház harmadik irányzata, melyet Tisza kormánya és pártja, a többségben levő munkapárt képviselt, a választójog bármilyen szélesítése elől elzárkózott.

Az általános választójog követelése tehát 1915 végén – 1916 első felében megjelent a háború alatti képviselőházban, de minden arra mutatott, hogy ezzel a képviselőházzal nem csak az általános választójogot nem lehet megalkotni, de ez a testület a választójog legcsekélyebb szélesítésére sem kapható.

Egy esztendővel később azonban már más szelek fújtak.

A fordulat

Ausztria-Magyarország 1916 őszén – amikor nemcsak az orosz és olasz fronton kellett helyt állnia, hanem a román beavatkozással szemben is védekezésre kényszerült – súlyos helyzetbe került. Német segítséggel elhárult a pillanatnyi veszély, de ennek is komoly ára volt: a Monarchia függése Németországtól fokozódott. A háború továbbfolytatása ellen súlyos érvek szóltak. Az 1916 végén trónralépett új uralkodó, Károly ekkor jól látta a veszélyt. „El volt határozva arra – jellemzi politikáját Gratz Gusztáv –, hogy minden módon keresni fogja azokat az utakat, amelyek talán még a megegyezés útján való békéhez vezethettek. Ebben látta a maga fő hivatását. Másodsorban azt tartotta feladatának, hogy jó előre megtegyen mindent, amivel talán el lehet kerülni, hogy a háború elvesztése olyan forradalmi mozgalmakra vezessen, amelyekre nem sokára trónralépte után az oroszországi események nyújtottak ijesztő példát.”²⁴

Az új uralkodó meg akart válni Tiszától is. Már 1917 januárjában tervezte lemondatását. „Tisza nekem nemigen tetszik már, nem felel meg nekem... én Tiszát nem akarom, elejtettem és ezért keresek egy másikat” – mondotta József főhercegnek január 21-i audienciáján.²⁵

A bécsi kormányzati vezetés változásai bátorították a magyar parlamenti ellenzék Tisza elleni küzdelmét. 1917 februárjában a képviselőházban nagy vita alakult ki a választójogról és általában a munkapárti kormányzati politikáról. Az alkalmat „a házáért küzdő hősök emlékének megörökítéséről” benyújtott törvényjavaslat, majd „a háború esetére szóló kivételes hatalom igénybeviteléről” készített hatodik miniszterelnöki jelentés adta.

A kormány javaslatát, hogy az elesett katonák emlékének megörökítésére minden község állítson emlékművet és véssesse fel az elesettek nevét, általános egyetértés fogadta. Az ellenzék azonban a vitát kiterjesztette: ne csak az elesett katonákkal törődjenek, hanem az életben maradtak további sorsával is. Felújította korábbi javaslatát a „hősök választójogáról”. A Károlyi-párt ezen túllépve az általános és titkos választójogot kívánta,²⁶ mások szociálpolitikai intézkedéseket sürgettek. Giesswein a rokkantak és a hadiözvegyek földbirtokra telepítését szorgalmazta. Tisza a régi merevséggel ellenezte a választójog bármilyen kiterjesztését: „Végzetes hibát követnénk el”, mert ez „a politikai jogok könnyelmű osztogatása arra meg nem érett rétegeknek és tényezőknél... Amíg lesz egy parányi erő bennem, ezt mindig oda fogom vetni annak érdekében, hogy ezt a nemzetet a könnyelmű választójogi radikalizmus veszélyeitől megmentsem.”²⁷

Felforrósodott hangulatban tért át a képviselőház a kivételes hatalom igénybevételeiről beadott 6. miniszterelnöki jelentés tárgyalására. Az ellenzék bizalmi kérdésnek fogta fel, és hetekig támadta a kormány belpolitikáját. A képviselőház munkapárti többsége ragaszkodott a kormányzati politika változatlan folytatásához, és ezzel Bécs felé megszilárdította Tisza pozícióját. Kitűnt az is, hogy a kormányzati politika lényegi megváltoztatását szorgalmazó parlamenti irányzatoktól (Károlyi, Vázsonyi, Giesswein) eltérően az ellenzék nagyobb, mérsékelt része (Andrássy, Apponyi, Rakovszky) a liberalizálódást csupán leszerelő manőverként akarta alkalmazni, mert félt, hogy egyébként a háború alatt felgyülemlett elkeseredés forradalomhoz vezet. „A t. miniszterelnök úr köti magát egy olyan rendszerhez – mondotta Andrássy –, mely fenn nem tartható, mely össze fog esni és vele az utolsó reménye annak, hogy konzervatív szempontból bizonyos fokig korlátolt reform legyen megalkotható... Roppant veszedelmesnek tartom, ha kizárjuk az alkotmány sáncaiból azokat, akiknek van politikai akaratuk, politikai szándékuk, politikai neveltségük és érdekük, mert ha féltém is az országot az ő befolyásuktól, jobb, ha szavazati joggal bírnak, és így próbáljuk őket leküzdeni, mintha kizárjuk őket ebből a jogkörből, odadobjuk őket a végletes elkeseredésnek, és ezáltal az állam alapjait ássuk alá... Ha a kormány és a vezető körök azt hiszik, hogy ott lehet folytatni, ahol abbahagyták a háború előtt, ha azt hiszik, hogy nem kell egy egészen új szellemű szociálpolitikát követni és annak már ma megcsinálni az első lépését, akkor igenis forradalom lesz.”²⁸

A februári vitában még úgy tűnt, hogy Tisza István a képviselőházi többségre támaszkodva megőrzi helyét és sikerrel gátolja a választójog szélesítésére irányuló ellenzéki törekvéseket. Az oroszországi polgári demokratikus forradalom után azonban mindinkább megmutatkozott Tisza megmerevedett kormányzati rendszerének tarthatatlansága. A németországi belső események is erre utaltak. Bethmann-Hollweg márciusi-áprilisi beszédeiben reformokat helyezett kilátásba, és megpróbált az ún. közép-pártokra támaszkodni, majd Vilmos császár április 7-i manifestumában (hűsvéti szövegében) felszólította a kancellárt a porosz választójog megreformálására.²⁹ A Monarchia külügyminisztere is úgy látta, hogy ezek után már nem lehet kitérni a magyarországi választójog reformja elől, s ezt meg is írta a miniszterelnöknek. Tisza azonban kizárta az ilyen összefüggést: „A porosz választójog – válaszolta – fél évszázada teljesen elavult, és reformra szorul, Magyarországon viszont három évvel ezelőtt megszemenő liberális reform valósult meg, amely az általános választójog elvén nyugszik.”³⁰ A porosz háromosztályos (plurális) választójog valóban rosszabb volt, mint az 1913-as magyar, de a német birodalom több tartományában általános és egyenlő választójog volt, és a birodalmi gyűlést is ennek alapján választották. Ezen túlmenően a Monarchiában a magyar választójog messze elmaradt az ausztriai mögött.

Bár Tisza politikájának tarthatatlansága mind nyilvánvalóbbá vált, a mindenható miniszterelnök mégis kimozdíthatatlan volt, mert a magyar vezető réteg többsége szilárdan támogatta. A munkapárti kormányzat csak akkor vált végképp lehetetlenné, amikor kibontakozott ellene a munkástömegek erőteljes harca. Szokásos módszereivel ezt már nem gyűrhetette le, de az engedékenyebb lavírozásra sem volt kapható.

A munkásosztály harca 1917 tavaszán közvetlenül három fő célra irányult: az élet- és munkaviszonyok javítására, a béke elérésére és a politikai jogok kiterjesztésére, elsősorban az általános választójoggal.

A szociáldemokrata párt akkori vezetése szerint a munkásosztály hatalmának megeremtése és a szocializmus csak a távoli jövő lehetősége. Előbb létre kell hozni a polgári demokratikus viszonyokat, melyek fennállása hosszabb történelmi szakaszt fog kitölteni, mialatt a parlamentáris harc útján a munkásosztály fokozatosan válik majd a hatalom részesevé. Ez az irányvonal a burzsoá ellenzékkel tartós összefogást kívánt. E politika jegyében született meg a Választójogi Blokk gondolata.

Április 25-én a Népszava felhívást intézett „minden politikailag szociális pártárralathoz” – nemcsak az ellenzéki balszárnyhoz, hanem a mérsékeltet is – választójogi blokkba tömörülésre. Ez a blokk a munkásság és a polgárság közötti „komoly szövetség” lenne, egyetlen pontosan meghatározott célra: a demokrácia kiharcolására”. A blokk jelszava: „Vesszen Tisza és a háború, éljen a választójog és a béke.”³¹

Az uralkodó a mind válságosabb belpolitikai helyzetet Magyarországon oly módon akarta megoldani, hogy a munkapárti parlamenti többség akarátát figyelembe véve megtartja Tiszát, de rászorítja legalább mérsékelt, liberális engedményekre. Károly – mint láttuk – legszívesebben lecserelte volna a miniszterelnököt, de félt attól, hogy a magyar képviselőházban tarthatatlan helyzet alakul ki. Ez esetben vagy ki kell kapcsolni a parlamentet, vagy választásokat kell kiírni. Mindkét lehetőség sok kockázatot rejtett magában. Így született meg az április 28-i királyi leirat. A miniszterelnökhöz „Kedves gróf Tiszának” intézett levélben az uralkodó bizalmát fejezte ki: „Nem látok indító okot arra, hogy megváljak attól a kormánytól, amely a képviselőházban szilárd többséggel rendelkezik... fölszólítom a kormányt, hogy az ország ügyeit kipróbált hűségével továbbra is vezesse.” Egyben utasította a miniszterelnököt, hogy terjesszen elő javaslatot népjóléti intézkedésekre és a választójog olyan kiterjesztésére, „amely a magyar állam létérdekeinek tekintetbevételével a jelen nagy időknek és a nép által hozott áldozatoknak megfelel”.³² A leirat nem utalt a népjóléti intézkedések és a választójog kiterjesztésének konkrét tartalmára, így ezt Tisza elfogadhatta. Másnap a lapok közölték a kormány nyilatkozatát, mely – mint azt a miniszterelnök bizalmasan tudatta a főispánokkal – „Öfelsége tudtával és előzetes beleegyezésével látott napvilágot”.³³ Kisebbségi jelentőségű népjóléti intézkedések felsorolása után állást foglalt a választójog kiterjesztése ellen: „A jelen pillanatban ennek a még ki nem próbált reformműnek (ui. az 1913. évi választójogi törvénynek – G. J.) inkább csak kiegészítéséről lehet szó.” Ezen az alapon csupán a vitézségi érem birtokosaira kívánta kiterjeszteni a választójogot, továbbá annyiban módosítani, hogy az írni és olvasni tudó állampolgároknak ne csak a 20 korona adócenzus, hanem 8 hold szántó föld vagy ezzel egyenlő értékű földterület birtoka is megadja a választójogot.

A miniszterelnök „reform”-programja még a mérsékelt ellenzékre sem volt hatással, hiszen az általuk javasolt „hősök választójogát” is csak részben fogadta el.

A munkásság és a polgári ellenzék felháborodással fogadta a kormánynyilatkozatot. Május 2-án 11 órakor egy órára leálltak a fővárosi és környéki gyárak, és a bizalmiak a pártvezetőség által központilag szétküldött memorandumokat adták át az igazgatóságnak, hogy juttassa azt el a kormányhoz. A memorandumokban követelték az általános választójogot.³⁴

Május 8-án értekezletet tartott a Károlyi-párt, és tiltakozott Tisza eljárása ellen. Közös harca szólított fel a választójogért és a békéért. A szociáldemokrata párt vezetése támogatta a Tisza távozását és a választójogi reformot követelő Károlyi-pártot, és

maga is szorgalmazta a közös harcot. Ugyanakkor annak érdekében is szorgoskodott, hogy a megalakítandó Választójogi Blokkba a mérsékelt ellenzék is bekapcsolják. Apponyi azonban kereken elutasította a részvételt, Andrássy pedig csak Tisza ellen volt hajlandó összefogni a szociáldemokratákkal, de nem az általános választójogért.³⁵ Május 20-án a Népszava arról írt, hogy a létrehozandó Választójogi Blokk alapelveiben már létrejött a megállapodás a szociáldemokrata párt és a baloldali polgári ellenzék között.

A munkásság és a baloldali polgárság fellépése döntő elhatározásra bírta az uralkodót. Főleg az hatott – írja Gratz Gusztáv –, hogy „a lakosságban, különösen pedig az ipari munkásság körében ebben az időben valóságos forrongás mutatkozott”.³⁶ Károly május 22-én felszólította Tisza Istvánt, hogy mondjon le. A Népszava közel járt az igazsághoz, amikor azt írta: „Tisza Istvánt a magyar proletárság buktatta meg, és a Tisza-kormány az általános választójog eszméjén vágódott hanyatt.”³⁷ Tisza a választójog kiterjesztése elleni harcát bukása után sem adta fel. A lemondását követő napon körlevélben fordult a Munkapárt tagjaihoz: „A nemzet létérdekét fenyegető radikális választójogi iránnyal hivatalos köteléktől független állásból fogjuk a harcot felvenni.”³⁸

Tisza bukása után a szociáldemokrata párt erőteljes kampányt indított, demonstrációkat szervezett az általános választójog mellett. A szociáldemokrata párt vezetősége a munkásság megmozdulásával akarta az alakulóban levő új kormányt komoly választójogi reformra készíteni. Ezért is sürgetik most még inkább a Választójogi Blokk létrehozását.

A szociáldemokrata párt vezetői Andrássy kormányra kerülésére számítva titokban megegyeztek vele – Vázsonyi közvetítésével – a választójog mérsékelt kiterjesztésében.³⁹ E szerint a 24 éven felüli írni-olvasni tudók és a Károlyy-keresztesek kapnak szavazati jogot, de a falvakban továbbra is nyílt szavazás marad.⁴⁰ A szociáldemokrata párt vezetősége tehát a választójogi harcban két vasat tartott a tűzben. Megalkudott egy igen mérsékelt, Andrássynak megfelelő reformmal is, de ugyanakkor akarta és hangoztatta a radikális reformot, mozgósította érte tömegeit, és sürgette a Választójogi Blokk megalakítását.

Június 6-án – majd másfél hónapi huzakodás után – létrejött a Választójogi Blokk, melyben a szociáldemokrata párt és a baloldali ellenzék – a Károlyi-párt, a polgári radikálisok és a Vázsonyi pártja – vettek részt. Csatlakozott a blokkhoz a keresztényszocialista Giesswein, valamint más kisebb egyesületek. A blokk elnöke Károlyi, alelnökei Vázsonyi és Garbai lettek. A blokk programjára írta az általános, egyenlő és titkos választójog kivívását, valamint a hódítás és hadikárpótlás nélküli békét.

A Választójogi Blokk programja mellett tüntető június 8-i városházi gyűlésre a sajtótudósítók szerint 100 ezer fővárosi munkás vonult fel. Demonstrációk voltak a vidéki városokban is: Győrben, Miskolcon, Kassán, Debrecenben, Kolozsváron és Szabadkán. A budapesti nagygyűlés választójogi követeléseit a polgármester vitte fel a budai várban tartózkodó királyhoz.

Az uralkodó a politikusok várakozásával ellentétben nem Andrássyt – aki ország-világ előtt közismerten exponált németbarát volt – nevezte ki új miniszterelnöknek, de Andrássy köréből választotta ki emberét. Június 8-án reggel, közvetlenül a városházi gyűlés előtt Esterházy Móric grófot bízta meg kormányalakítással. Az új kor-

mányba főleg Andrássy hívei kerültek. A miniszterelnökön kívül ide sorolható Ugron Gábor belügyminiszter, Serényi Béla kereskedelmi miniszter, Mezőssy Béla földművelésügyi miniszter, valamint a munkapárti Gratz Gusztáv pénzügyminiszter is. A mérsékelt ellenzék másik két pártja egy-egy posztot kapott. A függetlenségi Apponyi a választás- és közoktatásügyi minisztere, a néppárti Zichy Aladár a horvát-szlavón ügyek tárca nélküli minisztere lett. A Választójog Blokkhoz tartozó két parlamenti párt ugyancsak két bársonyszéket kapott: Vázsonyi Vilmos igazságügyi miniszter, Batthyány Tivadar – aki mérsékelt volt Károlynál – a király személye körüli miniszter lett. A Tiszakormányból csupán Szurmay Sándor honvédelmi minisztert vették át. Az új kormány tárca nélküli minisztériumok felállítását tervezte, melyek Vázsonyi és Batthyány irányításával a választójogi reformot, illetve a népjóléti intézkedéseket előkészítik. Az új minisztériumokat azonban csak augusztus közepén szervezhatték meg, mert a Munkapárt késleltette költségvetésük megszavazását.

Az új kormány nem az általános és titkos választójog, hanem azon paktum alapján állott, melyet Andrássy Vázsonyi közvetítésével kötött a szociáldemokratákkal. Ehhez a megegyezéshez most Károlyi pártja hozzájárult azzal a feltétellel, hogy a vidéki kerületek egy részében a szavazás titkos lesz.

Az új kormány június 21-én mutatkozott be a képviselőházban. Esterházy programbeszédében hangsúlyozta: „az új kormány alakulásának, létjogosultságának alapja a választójog reformjának megalkotása”. A körvonalaiban felvázolt reform megfelelt a már említett paktumnak, s messze állott az általános választójogtól. Andrássy éppen erre utalva kérte, hogy mint kisebb rosszat fogadja el a munkapárti többség. Tisza azonban a miniszterelnök programbeszédére válaszolva félreérthetetlenül megmondta, hogy még ezt a mérsékelt reformot sem fogják keresztülgédeni.

A szociáldemokrata párt a kormány választójogi programjának támogatására hívott fel: noha „Gróf Esterházy programja nem a mi programunk... a jelen pillanatban az Esterházy részéről elfogadott választójognál jelentékenyen jobbat nem bírnak győzelemre vinni.”⁴¹

Az Esterházy-kormány mind világosabb helyzetbe jutott. A tömegek követelték a megígért választójogi reformot, de a képviselőház többsége ellene volt. A kormány túlnyomóan Andrássy híveiből állott, akik maguk sem akarták azt komolyan. Vázsonyi pedig, aki kormányra kerüléséig a választójogi reform hangos híve volt, befutva a hatalom berkeibe, máris csendesedett. A reform gyors kidolgozása helyett pozíciójának megerősödésére összpontosított. Az Esterházy-kormány alatt a választójog érdekében nem történt semmi.

A Vázsonyi-féle törvényjavaslat

A bécsi körök ingadozása az 1917 elejétől képviselt külpolitikában és szorosabb felzárkózása a németek mellé, valamint az 1917-es esztendő jó termésének eleinte még érezhető hatása, továbbá a munkásság sztrájkharcának hanyatlása a nyári hónapokban, a burzsoái-földesúri reakció malmára hajtotta a vizet Magyarországon. Alkalom nyílt arra, hogy az Esterházy-kormány válságát egy jobboldali fordulat tendenciáját magába záró koncepcióval, az Andrássy–Apponyi-néppárti csoport és Tiszák közti közeledés-

sel oldják meg. E politikai fordulat kezdete fejeződött ki abban, hogy az új miniszterelnök Wekerle Sándor lett.

Az augusztus 20-án kinevezett új kabinet a régi valamennyi tagját átvette. Wekerle programbeszédében hangsúlyozta: „változatlanul marad s egészében fenntartjuk a megelőző kormány programját.”⁴² A közvélemény mégis helyesen ismerte fel, hogy az ígéretes és cinikus kisemmizés mesterének, Wekerlének kinevezése az első lépés az ígéretes elsikkasztására. „Wekerle Sándor volt már egyszer oly kormány elnöke – írta a Népszava –, amely az általános választójog megvalósítását vallotta fő programjának, hogy azután ezt a programot csúfosan elárulja... Kinevezésének napján nyíltan meg kell mondani: aggodalommal látjuk őt a miniszterelnöki székben, mert kinevezését fordulat jelének is lehet tartani.”⁴³

A megígért választójogi reform lefaragásában Wekerle segítőtársat talált Vázsonyiban, aki most az igazságügyi tárcát a választójogi reform előkészítésével megbízott tárca nélküli miniszterséggel cserélte fel. Vázsonyi mint a baloldali ellenzék képviselője került be az Esterházy-kormányba, és egyidejűleg részt vett a Választójogi Blokkban. Belekóstolva a hatalomba, csillapodott a nagybirtok és a nagytőke politikájával szembeni addigi ellenzékisége. A népmozgalmak erősödése is ebbe az irányba terelte. Vázsonyi most belement a választójogi alkudozásokba és a reform elhúzásába. A Választójogi Blokkot is az engedékenységi irányban befolyásolta. Végleges és egyértelmű átállása a nagybirtok és nagytőke táborába az oroszországi szocialista forradalom magyarországi hatásának jelentkezése után – 1918 elején – történt meg, de az előkészítő lépések már a Wekerle-kormány megalakulása után megtörténtek. „Nem ő tette demokratikusabbá a kormányt – írja róla Károlyi –, hanem a reakciós többség gyúrta át őt választójogostul.”⁴⁴ Vázsonyi útja távolodott a baloldali polgári irányzattól.

1917 nyarán – kora őszén a megígért választójogi reform ügye már az elsikkasztás útján haladt. Az oroszországi újabb forradalom azonban figyelmeztető jel volt: egykezni kell a reformmal, amíg még a forradalomtól való visszatartó hatása érvényesülhet.

A forradalmasító hatás ellensúlyozására a magyar kormány 1917 végén, 1918 elején fokozta az erőszakos intézkedéseket, és ugyanakkor a leszerelés taktikájával is próbálkozott. Az előbbieket közé tartozott a csendőrség létszámának igen jelentős – 3500 fővel való – emelése és újabb 500 főnyi csendőri erő Budapestre összpontosítása, valamint a sajtóenczúra szigorítása stb.⁴⁵ A leszerelő manőverek közé sorolható, hogy a kormány pártfogolta „birtokpolitikai” program kidolgozását,⁴⁶ de legfőképpen, hogy a választójogi törvényjavaslatot betervezte a képviselőházban.⁴⁷ Az általános választójogtól távol volt a tervezet.⁴⁸ Vázsonyi maga mondta a minisztertanácson: „A teljesen általános választói jog... esetleg megrázkódtatásnak tenné ki a nemzetet.”⁴⁹

A Vázsonyi-féle törvényjavaslat *politikai* alapelve azonos volt az 1913-as választójogi törvény politikai koncepciójával, de a választók számát jóval jelentősebben bővítette. Elvontabb kifejezéseket használva azt mondhatnánk, hogy az 1913-as választójoghoz képest jelentős mennyiségi növekedést produkált, de úgy, hogy az ennek alapján kialakuló képviselőház összetételében ne következzen be az 1913-ashoz képesti minőségi változás.

A dolog lényege abban van, hogy mind az 1913-as törvény, mind a Vázsonyi-féle

javaslat az 1874-es választójogi törvénnyel szemben választójoghoz juttatja a munkás-ság felsőbb rétegét és bővíti a kisbirtokosi-kistulajdonosi szavazók körét. Noha Vázsonyi ezt az 1913-asnál magasabb mennyiségi szinten teszi, arra azonban ő is gondosan ügyel, hogy az ipari munkáság nem szakképzett osztágának nagy tömegei változtatlanul ki legyenek zárva, és különösképpen arra, hogy kizárva maradjanak a falu szegényei. Kétségtelen azonban, hogy Vázsonyi tervezete jelentősen növeli a szavazók számát, amellet – noha a férfiakénál magasabb értelmi cenzussal – választói jogot ad nőknek is.

A Vázsonyi-tervezetben a választói joghoz jutás előfeltétele, kiindulópontja az 1913-as 30 év helyett a 24 éves korhatár, továbbá a magyar állampolgárság és írni-olvasni tudás. (1. §) Ekkor már nem volt Európában olyan választójogi rendszer, amely a korhatárt magasabban szabta volna meg. Alacsonyabb határ volt, de ez a szint megfelelt az általános szabályozásnak.

A legjelentősebb változtatás az 1913-ashoz képest – és tulajdonképpen itt jön be a jelentős számszerű növekedés –, hogy a 24 évet betöltött magyar állampolgárságú férfiaknál az elemi népiskola negyedik osztályának – vagy azzal egyenértékű más iskolának – elvégzése önmagában választói jogcím (2. §), nőknél csak a polgári iskola negyedik osztálya (12. §). Az 1913-as törvény – mint láttuk – a 6 elemi elvégzését írta elő, de az ott önmagában még nem is volt elég, ehhez még egyéb kritériumok is kellett. Persze ha figyelembe vesszük az iskoláztatás akkori általános szintjét, ez a passzus – bármennyire előnyös is az 1913-ashoz képest – nem teszi a javaslatot igazán általánossá. Hiszen az 1910. évi népszámlálás adatai szerint a 24 éven felüli férfi lakosság száma 4 és 1/4 millió, s csak 61–62%-a, 2 millió 625 ezer végezte el a népiskola 4. osztályát.⁵⁰ Persze e passzus alapján azért ennyien nem juthattak választói joghoz, hiszen több százezerre rúgott azok száma, akiknek erről nem volt bizonyítványuk.

Vázsonyi természetesen jól tudta, hogy ha a választói jogosultság elnyerése a 4 elemi igazolt elvégzésén nem megy túl, a törvény nem érheti el célját, mert nem emelkedik a választók száma jelentősen. Biztosította ugyan annak lehetőségét, hogy aki nem tudja igazolni a 4 elemi elvégzését, vagy azt nem végezte el, de felkészültsége megvan, erről bizottság előtt vizsgát tehessen (4. és 22. §). Ám erre nyilván csak kevesen vállalkoznak. Ezért a Vázsonyi javaslat választói jogot biztosított a csupán írni-olvasni tudást igazolás esetén is, de nem általában, hanem csak akkor, ha ezen felül még a következő jogcímek valamelyikének megfelelt a jogosultságot elnyerni kívánó személy:

- a) 10 korona egyenes állami adóval van megróva vagy
- b) a tényleges katonai szolgálati kötelezettségének eleget tett, illetve a háború alatt 2 évig szolgált, illetve altiszti fokozatot ért el, vagy
- c) vitézségi érem vagy a Károly-csapatkereszt tulajdonosa, akkor is ha 24 éven aluli („hősök választójoga”), vagy
- d) „ipari üzlet vagy vállalat körében – ideértve a bányászatot, a kereskedelmet és az iparszerűen folytatott közlekedést is – van állandóan alkalmazva, vagy az őstermelés körében mint munkás vagy cseléd van állandóan alkalmazva.”

Az utolsó – idézett – passzust érdemes részletesebben is elemezni. Eszerint azok az ipari munkások, bányászok, kereskedelmi és közlekedési alkalmazottak, akik nem tudják a 4 elemi elvégzését igazolni, de az írni-olvasni tudást igen, választójogot kap-

nak, ha „állandó alkalmazottak”. A 6. § náluk az „állandó alkalmazás” kritériumának azt tekinti, ha az elmúlt 2 évben 1 évet, vagy az elmúlt 1 évben fél évet dolgoztak (lehet megszakításokkal és több munkaadónál). Ez a passzus tehát az írni-olvasni tudó munkásoknak – ha csak nem munkanélküliek – választó jogot ad. Vázsonyi számítása szerint az 1913. évi választói törvény szerint 102 ezer ipari, kereskedelmi, közlekedési alkalmazott jutott választójoghoz, az ő javaslata szerint viszont közel fél millió, akik vagy a 4 elemi elvégzésének igazolása vagy ezen passzus alapján jutnak választójoghoz. De még ha a valóságban az emelkedés nem is ötszörös, kétségtelenül igen jelentős. (Természetesen ez nem mind munkás, hiszen a jelzett vállalatok egyéb alkalmazottai is ideszámítódnak.)

Nem ez a helyzet az őstermelés, vagyis a mezőgazdaság munkásainak kategóriájában. Egyrészt itt az írni-olvasni tudás igazolásának követelménye máris sokkal nagyobb rostát jelent, mint az ipari alkalmazottaknál. Másrészt az „állandó alkalmazottság” követelményét itt sokkal szigorúbban állapították meg. Az utolsó öt évben legalább 3 évi alkalmazottság. (Lehet több munkaadónál és megszakításokkal eltölteni a 3 évet.) Mindez azt jelentette, hogy ebből a társadalmi rétegből ezen passzus alapján alig juthattak szavazati joghoz.

A Vázsonyi féle javaslat tehát az 1913-asnál szélesebb utat nyit az írni-olvasni tudó ipari munkásság számára, de a tanulatlan munkástömegeket elzárja a választójogtól, és épp így kizárja a mezőgazdaság munkásait.

Vázsonyi saját számítása szerint az általa javasolt választójogi rendszer alapján 3,152.000 férfi és 260 ezer nő jut szavazati joghoz. (Ez a szám átmenetileg nagyobb lenne, mert a vitézségi érem és a Károly-csapatkereszt alapján 443 ezer 24 éven aluli választó is bejön. Mivel mi itt a Vázsonyi által javasolt választójogi *rendszert* vizsgáljuk, ezt az átmeneti tényezőt elhagyhatjuk az összehasonlításoknál.) Tehát a mintegy 18,5 milliós lakosságból (itt Horvátországgal nem kell számolni, mivel ott külön választójogi rendszer volt) 3,5 millió rendelkezik választói joggal, vagyis a lakosság 19%-a. A mennyiségi növekedés az 1913-ashoz képest lényeges, hiszen az összlakosság arányában a szavazati joggal rendelkezők száma több mint a duplájára emelkedik. Ám ez a felnőtt lakosságnak még mindig csak egyharmada. Amellett Vázsonyi – noha az 1913-ashoz képest duplájára emelte azon kerületek számát, ahol a választás titkos – a választókerületek kétharmadában meghagyta a nyilvános szavazást.

A Vázsonyi-féle választói rendszer a XIX. század végi Magyarországon még kielégítő lett volna. A századforduló és a világháború közt már nem, noha jelentős előrelépést akkor még képviselhetett. Akkor azonban, amikor az általános, egyenlő és titkos választójog elve immár egész Európában elfogadottá vált (az 1917-es februári forradalom után Oroszországban is ilyen értelmű választójogi reformot léptettek életbe), és amikor a magyarországi belpolitikai élet egyre inkább forradalmi irányba tendált, a Vázsonyi-féle javaslaton – bármennyire is jelentős a számszerű előrelépés az 1913-ashoz képest – túlhaladt az idő.

A szociáldemokrata párt vezetése és Károlyi függetlenségi pártja így is ítélte meg. Jelezve, hogy az nem felel meg elveinek, taktikai okokból mégis támogatták és sürgették törvénybe iktatását. Úgy vélték ugyanis, hogy a *jelenlegi* képviselőháztól ennél több semmiképpen sem várható. A javaslat képviselőházi betérjesztésekor (1917. december 21.) és az annak megvizsgálására kiküldött 48 tagú képviselőházi bizottság

megválasztásakor (1918. január 17.) még úgy tűnt, hogy az uralkodói kívánalmak és a parlamenten kívüli erők nyomása alatt a Tisza vezette képviselőházi többség – amely nem titkolta, hogy ellenzi – átengedésre kényszerül.

A bizottsági lefaragás

A bizottsági tárgyalás időszakában azonban (1918 február 8–június 7) az 1917 tavaszán visszavonult Tisza által képviselt irányzat egyre inkább újra erőre kapott. Már a januári sztrájk után fordulat állt be a kormányzati politikában: kezdődő visszakanyarodás Tisza vonalához. „Hazánknak nagyobb szüksége van pártunkra, mint valaha” – írta párthíveinek ismét magabiztosan a vezér újról üdvözlésében.⁵¹ 1918 januárjában felajánlotta szolgálatait az uralkodónak és a vezető politikusok komolyan mérlegelték, nem kellene-e újból előtérbe állítani. Ettől azonban eltekintettek, nehogy provokálják a tömegeket, s a januári sztrájk megismétlődjön. Helyesebbnek látszott, ha a politikai fordulatot Tisza addigi mérsékelt ellenfelei fokozatosan maguk valósítják meg. Andrassy, Apponyi és a néppártiak – vagyis a kormány gyeplőjét kézben tartó politikusok – addig is keresték a megegyezést, de ragaszkodtak ahhoz, hogy Tisza is közeledjen politikájukhoz, a látszatreformokkal való manőverezéshez. Ettől az időtől kezdve azonban fokozatosan behódoltak Tisza politikája előtt, de leplezték ezt, hogy a feléje sugárzó határtalan gyűlölet rájuk ne terjedjen ki.

Január 23-án a Wekerle-kormány elhatározta lemondását. Január 26-án megalakult az új, a második Wekerle-kormány. Kimaradt a Károlyi-párthoz tartozó Batthyány Tivadar, s tárcát kapott Szerényi József báró és Windischgratz Lajos herceg, mindketten Andrassy köréhez tartozó németbarát politikusok. A kormány társadalmi bázisa jobboldali irányba tolódott el.

A kabinet átalakításával egyidőben, az Andrassy- és Apponyi-csoport egybeolvadásával és néhány munkapárti képviselő csatlakozásával létrehozták az új kormánypártot 48-as Alkotmánypárt néven. Andrassy lett a párt elnöke. A párt programjában előtérbe helyeztek bizonyos nemzeti követeléseket (önálló hadsereg megteremtése a háború után stb.), hogy a Tisza előtti behódolást és a választójogi tervezet elsikkasztását nemzeti jelszavakkal leplezzék. „Az a régi fogás – írja Károlyi –, hogy a népjogok ellen úgynevezett nemzeti vívmányokat játszanak ki, formális alapja lett a párt megalakulásának.”⁵² A 48-as Alkotmánypárthoz csatlakozott – fenntartva önálló pártkarakterét – a keresztényszocialistákkal egyesült katolikus Néppárt és a Vázsonyi-féle Demokrata Párt.

Ily módon Apponyi és Andrassy csoportjainak, továbbá Vázsonyinak és a Keresztény Szociális Néppártnak a részvételével létrejött a 48-as Alkotmánypárt. A második Wekerle-kormány erre a pártra támaszkodott.

A második Wekerle-kormány – felhasználva a kivételes háborús jogkört – hadjáratot indított a demokratikus és szocialista erők ellen.

A kormány ugyanakkor szerette volna a decemberben benyújtott választójogi törvénytervezetet tető alá hozni, hogy e „reformpolitikával” csökkentse a feszültséget. Ezen a ponton azonban a Munkapárt nem engedett. A második Wekerle-kormány parlamenti bemutatkozásakor Tisza megmondta, hogy az új kormány programját és szán-

dékait méltányolják és megértik, de továbbra is ellenzékben maradnak, aminek „egyedüli lényeges oka az a szerencsétlen körülmény, hogy napirendre tűzetett a választójog kérdésének olyan megoldása, amely a nemzet létérdekei szempontjából a leg súlyosabb aggodalmakat ébresztheti fel bennünk.”⁵³ A második Wekerle-kormány, amely balra már minden szálát elvágott, nem állhatott meg a Munkapárt támogatása nélkül. Ezért alkudozásokba bocsátkozott a képviselőházi többség pártjával, mely a Vázsonyi-féle decemberi tervezetet sem akarta elfogadni. Ezek az alkudozások a képviselőház által kiküldött választójogi bizottságban folytak. A Munkapárt azonban keveselte azokat a visszalépéseket, melyekre a második Wekerle-kormány hajlandó volt. Azt kívánta, hogy a 4 elemi helyett 6 elemre emeljék a cenzust. Ellenezték a nők és a Károly-keresztesek választójogát is. „Épp ezek azok a kardinális rendelkezések – mondotta Wekerle a március 11-i minisztertanácson –, amelyekhez a kormány kötve van.” Vázsonyi is „oda konkludál, hogy ezen pontoknál engedni morális vereséget jelentene”. Hasonló állásponton volt Apponyi is. Ezzel szemben többen a további egyezkedés mellett szólottak: „Meg kellene kísérelni a megegyezést” – mondotta Szterényi. „Igyekezni kell megegyezést keresni a javaslat kardinális pontjai tekintetében” – hangoztatta Popovics pénzügyminiszter.⁵⁴

A március 11-i minisztertanács után a választójogi törvényt tárgyaló parlamenti bizottságban tovább folytatták az egyezkedési tárgyalásokat. A Munkapárt ragaszkodott ahhoz, hogy a kormány ejtse el tervezetét. Tisza a régi merevséggel lépett fel. Lehetetlenné tette a második Wekerle-kormány számára, hogy az első Wekerle-kormányénál jóval mérsékeltebb, de a Munkapártéval nem egyező választójogi tervezetét érvényesítse. Arra számított, hogy a kormány előbb-utóbb teljesen kapitulálni fog. A kormány – nem vállalva a képviselőház feloszlását – április 17-én lemondott. Az új kormányalakulásból kimaradt Vázsonyi és Apponyi, akik a választójog terén további visszavonulásra híveiktől való teljes elszakadás veszélye miatt nem voltak hajlandók. Helyükbe a Munkapárthoz közel álló politikusok kerültek. A harmadik Wekerle-kormány elfogadta a Munkapárt követeléseit. A parlamenti bemutatkozó beszédében mondotta Wekerle: „Kölcsönös megegyezéssel a választójogot minél előbb érvényre kell, hogy juttassuk. Juttassuk érvényre legalább addig a határig, ameddig az a felállított magyar elv sérelme nélkül ma lehetséges.” Tisza örömmel üdvözölte, „hogy a tisztelt kormány a választójog megegyezés útján való békés megoldásának nyílt programjával lép a ház elé.”⁵⁵ Június elejéig a választójogi bizottság kidolgozta a kormány és a Munkapárt megegyezésén alapuló javaslatát.

A Wekerle-kormány választójogi alkudozásaival szemben a szociáldemokrata párt a szokásos taktikával harcolt: gyűlések éles hangú határozataival akarta a kormányzatot rászorítani választójogi ígéreteinek betartására. Április 14-én az Iparcsarnoknál rendezett tiltakozó nagygyűlést. Április 19-én félórás sztrájkjal alátámasztva memorandumokat adtak át a bizalmiak az igazgatóknak, illetve a katonai parancsnokoknak, melyek a kormány választójogi ígéretének beváltását követelték. Április 22-én hasonló jelleggel fél napos sztrájk volt és százezres nagygyűlés az Iparcsarnokban. A május elsejei demonstrációkat is nagyrészt választójogi tüntetéssé alakították. E küzdelem csúcspontjává vált a júniusi országos politikai sztrájk, melynek egyik fő követelése volt a Vázsonyi-féle javaslat törvénybe iktatása.

Június 25-én – még tartott az országos politikai sztrájk – a választójogi bizottság

beterjesztette jelentését. A kormány eredeti javaslata – mondotta az előadó – „különösen a polgári és az ún. középosztályban súlyos aggodalmakat keltett.”⁵⁶ Ezért a bizottság azon jelentősen változtatott és új javaslatot terjeszt elő.⁵⁷

A bizottsági jelentés a visszalépést „nemzeti érdekként” tünteti fel, de az indokló szöveg maga is elárulja, hogy valójában szűk osztálypozíciók őrzéséről volt szó. Az indokolásból érdemes hosszabban idézni: „A bizottságnak a törvényjavaslattal szemben táplált aggodalmai a nemzeti érdekeket illetően főként azon alapultak, hogy a törvényjavaslathoz a lakosság széles rétegeit felőlelő jogcímei közül több nem nyújt kellő garanciát arra, hogy a választók – és pedig anyanyelvüktől teljesen eltekintve – tényleg bírni fognak-e azzal az értelmi színvonallal és erkölcsi minősültséggel, amely a választójog gyakorlásának közérdekből elengedhetetlen feltétele, és hogy így a választójoghoz jutott nemzetiségi tömegekben, sőt magának a magyarságnak körében is számszerűleg ki nem mutatható, de bizonyára nem csekély mennyiségben lennének a törvényjavaslat rendelkezései folytán olyanok, akik értelmi színvonaluk alacsonyabb voltánál fogva, vagy a politikai megbízhatóságnak egyéb okból származó hiánya miatt az államellenes, illetőleg a magyar nemzeti állam jól felfogott érdekeibe ütköző agitáció számára nagymértékben hozzáférhetőek volnának.”⁵⁸

A bizottsági javaslat, amely majd törvényerőre emelkedett, a nőket teljesen kizárta a választói jogosultságból. A férfiaknál megtartotta a Vázsonyi által javasolt 24. éves korhatárt, de a Vázsonyi-féle tervezet legfőbb további kritériumát jelentősen megszorította: 4 elemi helyett 6 elemi, illetve azzal egyenértékű iskola elvégzését kívánta meg.

A 6 elemi el nem végzett, de írni-olvasni tudását igazoló, állandó lakhellyel bíró 24 éven felüli magyar állampolgár választójoghoz jutásának kritériumát egyes kategóriákban jóval szorosabban szabta meg, mint tette azt a Vázsonyi-tervezet a 4 elemi nem végzett írni-olvasni tudók esetében. Így a „hősök választójogát” leszűkítette az arany vagy ezüst vitézségi érem tulajdonosaira. A mezőgazdasági munkásoknál az „állandó alkalmazás” kritériumának való megfelelést még inkább nehezítette: az utolsó négy évben legalább három évet kellett dolgozni és legfeljebb három munkaadónál.

A bizottsági jelentés szerint a Vázsonyi-tervezethez képest (nem tekintve az ot-tani átmeneti növekedést) mintegy fél millióval lenne kevesebb a választásra jogosultak száma. A bírások azonban kimutatták a vitában, hogy jóval több mint egy millióval, s hogy a bizottsági javaslat legfeljebb 2 millió választói jogosultat produkál. Az új koncepció szerint tehát a lakosság kb. 11%-ára terjedne ki a választójog, ami az 1913-ashoz képest a lakosság számarányában kifejezve 2%-os emelkedés, tehát lényegtelen.

Vegyük még ehhez hozzá, hogy míg a Vázsonyi-tervezet az 1913-as törvényhez képest növelni akarta azon választókerületek számát, ahol a szavazás titkos (131. §), a bizottsági javaslat, illetve az 1918-as törvény itt még az 1913-ashoz képest is visszalépett, mert egyáltalán nem állapította meg, hol lesz titkos a szavazás, csupán annyit mondott, hogy ezt majd a választókerületek új megállapításáról szóló későbbi törvényben kell megszabni (121. §).

A képviselőházi vita

A három hétig (június 25-től július 19-ig) tartó vitában⁵⁹ az első felszólaló – június 25-én – *Batthyány Tivadar* volt. Ő a Károlyi-párt képviselőjében tagja volt az első Wekerle-kormányának, tehát annak, amelyik a Vázsonyi-féle javaslatot beterjesztette. Kifejtette, hogy elveinek tulajdonképpen a Vázsonyi-koncepció sem felel meg, de azt ő kompromisszumként elfogadta és most is annak törvénybe iktatását kívánja: „Ragaszkodom a beadott eredeti törvényjavaslatához.”

Utána a bizottsági (tehát a lefaragott) javaslat egyik védelmezője szólalt fel (*Niamešny Mihály*), aki meglepő nyíltsággal fejtette ki a lefaragás két fő indokát. Rámutatott arra, hogy noha a választók összességét tekintve a két tervezet eredménye a magyar és nemzetiségi választók arányát tekintve lényegében azonos, azt a körülményt, hogy a nemzetiségi vidékeken nő a nemzetiségi szavazók aránya, nem ellensúlyozza az, hogy a magyar lakta területeken viszont nő a magyar szavazók száma, mert a nemzetiségi választók számának növekedése az egy politikai nemzet elvét aláássa. Még nyíltabban fejtette ki a lefaragás-másik indokát: a szociáldemokráciát be kell engedni, de szövetségeseit nem. „Kötelességünk – és ezt a javaslat meg is valósítja – bebocsátani a szociáldemokráciának azt a képviselőjét, amely a szociáldemokráciát... méltán megilleti. De t. képviselőház, igen messzemenő politikai szívesség volna már most emellett szövetségeseikről is gondoskodni olyan táborból, olyan világból, amely nem annak az eszmekörnek a világa, ahonnan a szociáldemokrácia vezérei a maguk természetes táborát toborozhatják.”

Bizony Ákos, aki Károlyi és Apponyi közt helyezkedett el függetlenségi csoportjával, az eredeti (Vázsonyi) javaslat mellé állott. Batthyánytól abban különbözött, hogy neki az ellen elvi kifogása sem volt: „Megfelel az általános választójog elvének és a mi különleges nemzeti, szociális és kulturális viszonyainknak.”

A június 27-i vitában két figyelemre méltó felszólalás volt. *Nagyatádi Szabó István* beszédének elején még látszólag a Vázsonyi-féle tervezetet támogatta, mert az „a jogkiterjesztésnek... a jelen viszonyoknak teljesen megfelelő mértékben” növeli a szavazók számát. A továbbiakban azonban kifejtette, hogy ellenzi a nők választójogát és a többségre való tekintettel elfogadja a lefaragott javaslatot.

A másik figyelmet érdemlő hozzászólás a Károlyi-párti *Juhász Nagy Sándoré*. Hasonlóan Batthyányhoz, ő is kifejti, hogy elveinek a Vázsonyi-féle tervezet sem felel meg. De konkretizálja is kifogását: nem adja meg minden korlátozás nélkül a 24 éven felüli írni-olvasni tudóknak a választói jogot. Majd pedig Batthyánytól eltérve kijelenti: „Én nem fogadom el most már Vázsonyi javaslatát sem.”

A másnap vitában *Apponyi Albert* felszólalása keltett figyelmet. Az eredeti Vázsonyi-féle javaslatához ragaszkodik. Vitába száll azokkal, akik szerint a lefaragást valamilyen nemzeti érdek megkövetelné. Kimutatja, hogy a Vázsonyi-féle javaslat legfeljebb négy vagy öt választókerületben jelenthet eltolódást a szavazók összetételében a nemzetiségi javára az 1913-assal összehasonlítva. Élesen bírálja a bizottsági javaslatot, amely a titkosság kérdésében is visszalép a Vázsonyi-tervezethez képest, noha ő még azt is kevésnek tartja. „A nemzeti veszedelem semmi egyébben nem rejlik, mint a mostani vezető osztályoknak ama törekvésében, hogy a hatalmi monopóliumot kényelmesen tovább élvezzék.” Mint kifejti, a társadalmi rend és a nemzeti állam kérdése-

ben ő ugyanazon alapon áll, mint a jelenlegi vezetés, de híve a választójog szélesítésének, mert akkor a vezetőknek „naponként munka és szociális érzék tanúsításával” kell majd megküzdeni, és ez csak jó. Gyorsan nyugvópontra kell juttatni a kérdést – fejezi be felszólalását –, mert „nem tartom szerencsés gondolatnak, hogy a választójogi probléma mint probléma fogadja majd az Oroszországból ezrével és százezrével visszaözönlő fiainkat.”

Július 2-án *Pető Sándor* mutat rá arra, hogy a bizottsági javaslat „ha rövid dióhéjban akarom jellemezni, nem más, mint a Tisza-féle 1913-as törvénynek novellája.” A Vázsonyi-javaslat törvényerőre emelését kéri, noha az „nem végső vágyaink kifejezője, hanem csak egy kompromisszum, amelyben a konzervatív elemek kapták a legtöbb engedményt.”

Ugyanezen napon szólalt fel *Károlyi Mihály* is. Hasonlóan pártjának korábbi felszólalóihoz rámutatott arra, hogy már a Vázsonyi-javaslat támogatása is kompromisszum volt részükről, most pedig „olyan átdolgozáson ment keresztül az egész Vázsonyi-féle választójog, hogy annak látszólagos keretei megvannak ugyan, de abból a lényeges tartalom hiányzik.” Beszédének befejezésében nem csak csalódottságát fejezi ki, de messzebbre mutató programját is: „Mi itt, ebben a házban, ebben a parlamentben elvesztettük a csatát... Minket ez az egész választójogi kampány arra fog ösztönözni, hogy ezentúl ne a kompromisszumos választójog mellé álljunk, hanem az egész országban, mindenütt az általános, egyenlő, titkos, a nőkre is kiterjedő választójogot hirdessük.”

Július 4-én szólalt fel *Vázsonyi Vilmos*, aki természetesen saját javaslata mellett állott ki. Meggyőzően cáfolta a bizottsági lefaragás fő érvét, azt ugyanis, hogy „nemzeti érdekből” kell azt végrehajtani. Vázsonyinak ebben tökéletesen igaza volt, hiszen a magyar hegemonia elve az ő javaslatában éppen úgy érvényesült, mint a bizottságiban. A Vázsonyi-javaslat szerint a választók 62,7%-a magyar, 12,2%-a német (összesen 74,9%).⁶⁰ A bizottsági javaslat szerint a választók 62,8%-a lenne magyar, 13,2%-a német (összesen 76%).⁶¹ Tehát a „megbízhatatlan” nemzetiségekkel szembeni egyébként is jelentéktelen (1,1%-os) növekedés majdnem teljes egészében a német nemzeti-ségű szavazók arányának emelkedésével valósulhatott meg.

Másnap jutott szóhoz *Bethlen István*, akinek felszólalása a vita legretrográdbb megnyilvánulása volt. Helytelenítette, hogy a kormány, illetve a képviselőház egyáltalán nekikezdett a választójog reformjával való foglalkozásnak. Ha már a dolog ide került, a Vázsonyi-féle javaslatot nem tekinti tárgyalási alapnak, a bizottsági előterjesztést ilyen értelemben elfogadja. „De azért nem habozom kijelenteni, hogy most is vannak aggodalmaim vele szemben.” Véleménye szerint azoknál, akik iskola elvégzést (ő egyébként megelégszik a 4 elemivel is) igazolni nem tudnak, nem az írni-olvasni tudást, hanem a magyarul írni-olvasni tudást kellene alapkritériumnak megtenni. Bethlen javaslata mögött az a koncepció húzódik meg – a későbbi részletes vitában ki is fejté –, hogy miután az 1907:XXVII. tc. előírja: a 4 elemi elvégzéséről csak az kaphat bizonyítványt, aki gondolatait írásban és szóban magyarul képes kifejtetni, a 4 elemi elvégzésének igazolása biztosítja a magyarul írni-olvasni tudást, a más jogcímen bejövőknél azonban ez csak akkor érvényesül, ha nem az írni-olvasni tudás az előfeltétel, hanem a magyarul írni-olvasni tudás.

Pop Cs. István (román képviselő) indokoltan minősítette Bethlen felszólalását

„középkori reakciós nézet” megnyilvánulásának, és helyesen mutatott rá arra is, hogy „ami a nemzetiségeket illeti, a jelen törvényjavaslat alapján véve teljesen megegyezik a Vázsonyi-féle javaslattal.” Ezért mindkettő elvetését s a kérdésnek a napirendről való levételét kéri.

Július 9-én *Andrássy Gyula* szólalt fel, a Vázsonyi-tervezet mellett érvelt, elutasítva a bizottsági javaslatot. Felszólalásában jól jellemezte politikájának, e konzervatív reformizmusnak lényegét: „mi ebben a javaslatban politikánk tönkretételét látjuk... Az az ügy, amelyet képviselek, győzni fog. Csak attól félek, hogy későn; attól félek, hogy amikor győzni fog, akkor már nehezebb lesz megmenteni azokat a szent, konzervatív érdekeket, melyek most még biztosíthatók volnának.” Tisza István merev konzervativizmusával szemben hangsúlyozta: „Az az egyetlen helyes konzervatív politika, ha minden percben megcsináljuk azt, ami abban a percben szükséges”, mert ha nem így járunk el, „az ugrás foglalja el az organikus fejlődés helyét.”

Ugyanaz nap szólalt fel *Tisza István* is. Mint mondotta néki a bizottsági javaslat-tal szemben is súlyos aggályai vannak, de ha a többség ezt sem fogadná el, akkor fel kellene oszlatni a képviselőházat. Így azután „azt a rosszat, amelyet a törvényjavaslat jelenlegi alakjában is látunk, kisebb rossznak tartottuk, mint hogy ha az országot a világháború alatt egy beláthatatlan belügyi válságba hagyjuk sodorni. Ennek folytán a két rossz közül a kisebbiket választottuk.” A Vázsonyi-féle javaslattal kapcsolatban ő is a „nemzeti érdekek” veszélyeztetettségéről beszélt, de eltérően azoktól, akik ebben az összefüggésben a túlzott nemzetiségi térnyerés demagógiájával léptek fel, meglehetősen nyíltsággal megmondta, hogy a radikalizmustól félti a „nemzetet”, értsd alatta itt a saját osztályát: „Az eredeti javaslat szerint nagyon valószínűen olyan képviselőház jött volna össze, amelyben a választójogi és egyéb szélső radikalizmus olyan falankszokkal vonult volna fel, amelyek a magyar nemzeti érdekeket komolyan veszélyeztették volna.”

Az általános vitában utolsónak – július 11-én – *Wekerle Sándor* miniszterelnök emelkedett szólásra. Wekerle a Vázsonyi-féle javaslat beterjesztésekor lekötötte magát, és 1918 januárjában mint miniszterelnök hangzatos ígéreteket is tett, hogy kitart mellette. Az öreg rutinos, ravasz politikusnak azonban nem sok gondot okozott, hogy most viszont a bizottsági javaslat mellett kellett szónokolnia: A kormány eredeti „messzemenő kiterjesztést” képviselő javaslatáról – mondotta – kitűnt, hogy a képviselőházi többség nem szavazza meg. A ház feloszlátása mégsem indokolt, mert a hadviselés érdekeiből következő egyéb kérdésekben a többség támogatja a kormányt. A hadviselés érdeke pedig fontosabb, mint a háború után realizálandó új választójogi törvény. Ugyanakkor a többség nem zárkózott el a kérdés kompromisszumos megoldása elől. Wekerle egyebek között nyíltan megmondta, hogy a titkosság kérdésében ő eleve idegenkedett az 1913-ason való túlterjeszkedéstől. Ezzel szemben – mint mondotta – a nők választójogának kimaradását sajnálja.

A részletes vita még egy hétig tartott s két mozzanatára érdemes felfigyelni. Bethlen István megismételte a magyarul írni-olvasni tudáshoz, mint előfeltételhez való ragaszkodását. Ebben az újabb vitában Tisza a Bethlennel való elvi egyetértését kifejezte, de nem támogatta, arra hivatkozva, hogy itt kompromisszum jött létre és ő tartja magát a megállapodásokhoz.⁶² A másik mozzanat a nők választójogának újabb vitá-
sa. Maga Wekerle vetette fel, hogy ezen a ponton a bizottsági javaslatot bővíteni kelle-

ne. Wekerle nyilván nagyon jól tudta, hogy ez nem megy, hiszen a többséggel való megállapodásnál ez nem „véletlenül” maradt ki. De valószínűleg úgy vélte, hogy a választójogi pálfordulásával teljesen elveszett tekintélyét valamelyest emelheti ezzel a manőverrel. Tisza István most a „család védelmében” utasította el a női választójogot: „Ne vigyük bele a pártpolitikát a családba, de nézetem szerint ennek további konzekvenciája az is, hogy egyáltalán ne adjuk meg a nőknek a szavazati jogot.”

Az 1918:XVII. tc. – a reformpolitika csődje

A többség július 19-én elfogadta a választójog szélesítését parodizáló – valójában az 1913. évit átfogalmazó – új választójogi törvényt.

A főrendiház július 31-én tárgyalta. Egyedül Széchenyi Aladár szavazott ellene, ragaszkodva az eredeti Vázsonyi-féle javaslatához. Prohászka bírálta a javaslatot – magasnak tartva a 6 elemi cenzust és kacérkodva a női választójoggal –, de megszavazta azt.⁶³

Tisza viszont rendkívül elégedett volt. A képviselőházi szavazás másnapján körlevelet küldött a párt vidéki vezetőihez: A „kormányzati szellem, amely olyan visszatetszően jellemezte politikai ellenfeleink hatalomrajutásának első időszakát, tisztultabb felfogásnak adta át a tért”.⁶⁴ De „a kormány politikájának ezzel az örömdetes módosulásával” (Tisza szavai) megbukott az egész „reformpolitika” kísérlete. Ha voltak még a dolgozó rétegekben illúziók a vezető osztályok reformkészségét illetően, ezzel végleg eltűntek. Nyilvánvalóvá vált, hogy az elnyomott osztályok követeléseit csak a forradalom teljesítheti. A választójog vitája és megoldása „egyetlen hosszú önleplezése volt a magyar uralkodó osztálynak az elnyomott (és szerintük továbbra is elnyomandó) osztályok és népek, meg a figyelő külföld előtt.”⁶⁵

Az 1918:XVII. tc.-el tehát a magyar parlament jelezte, hogy a magyar vezető réteg a választójog terén nem képes előrehaladni, hogy reformok útján itt nem lehet tovább jutni. – E törvényalkotás igazi politikai jelentősége ebben volt.

A törvényalkotás ezen értelmét még inkább kiemelte az a körülmény, hogy azzal párhuzamosan Horvátországban is foglalkoztak a választói jog reformjával, s 1918 tavaszán a horvát tartományi gyűlés olyan új választójogi rendszert fogadott el, amely a Vázsonyi-féle javaslatnál is progresszívabb volt: jelentősebben növelte a szavazók számát és általánossá tette a titkosságot. Így a lakosság csupán 11%-át választójoghoz jutató új magyarországi törvény megalkotásakor már nemcsak a dualizmusban partner Ausztriában, hanem a magyar birodalmon belüli társországban is általános választójog volt érvényben.

A választójog kátyújából Magyarországon csak a forradalom jelenthetett kivezető utat. S valóban, az őszirózsás forradalom egyik legelső alkotása az általános és titkos választójog törvénybe iktatása volt. Az 1918:I. Néptörvény választójogot adott minden 21 éven felüli férfinak és 24 éven felüli nőnek, s valamennyi választókerületben előírta a titkos szavazást.⁶⁶

Jegyzetek

- 1 Az államstruktúrák összehasonlítására lásd legújabban: NIEDERHAUSER Emil: A dualista állam és a kelet-európai polgári államtípusok. (In: A magyar polgári államrendszer. Bp., 1981. 162–164.)
- 2 BEÉR–KOVÁCS–SZAMEL: Magyar államjog. Bp., 1960. 496. Táblázat. (A választói jogsultság ennél nagyobb körre terjedt ki, de itt az 1910. évi választáson ténylegesen szavazók számát viszonyítottuk az összlakossághoz.)
- 3 Uo. Táblázat.
- 4 CSIZMADIA Andor: Magyar választási rendszer 1848–49-ben. Bp., 1963. 105.
- 5 BEÉR–KOVÁCS–SZAMEL: im. Táblázat.
- 6 Az adatokat l. Képviselőházi Irományok 1910–18. LVII. köt. 104.
- 7 Képviselőházi Napló. 1914. július 22.
- 8 Uo. július 24.
- 9 Uo. július 28.
- 10 Képviselőházi Napló. 1915. április 26. Bakonyi Samu felszólalása.
- 11 Uo. április 27.
- 12 Uo. április 29.
13. Uo.
- 14 Uo. május 3.
- 15 Képviselőházi Napló. 1915. december 7.
- 16 Gróf TISZA István összes munkái. Levelek IV. köt. 197.
- 17 Képviselőházi Napló. 1915. december 7.
- 18 Uo.
- 19 Képviselőházi Napló. 1915. december 9.
- 20 Képviselőházi Napló. 1916. június 14–15.
- 21 Uo. 1915. december 7.
- 22 Magyarország (A Károlyi-párt napilapja), 1916. július 19.
- 23 Népszava, 1916. július 19.
- 24 GRATZ Gusztáv: A dualizmus kora. Bp., 1934. II. köt. 342–343.
- 25 József főherceg: A világháború, amilyenek én láttam. IV. köt. 285–286.
- 26 Képviselőházi Napló. 1917. február 5. Ábrahám Dezső felszólalása
- 27 Uo. február 8.
- 28 Uo. február 26.
- 29 Szövegét közli Népszava, 1917. április 8.
- 30 TISZA összes művei. Levelek VI. köt. 297–299.
- 31 Népszava, 1917. április 25.
- 32 TISZA összes művei. Levelek VI. köt. 277.
- 33 Uo. 301.
- 34 A memorandumot lásd: A Magyar Munkásmozgalom Történetének Vál. Dok. 4/B. köt. 282–283.
- 35 Lásd Népszava, 1917. április 29, 1917. május 11.
- 36 GRATZ i.m. 349–350.
- 37 Népszava, 1917. május 24.
- 38 TISZA összes művei. Levelek VI. köt. 306–307.
- 39 Gróf ANDRÁSSY Gyula: Diplomácia és világháború. Bp., é.n. 174–175.
- 40 GRATZ i.m. 356.
- 41 Népszava, 1917. június 22.
- 42 Képviselőházi Napló 1917. szeptember 12.
- 43 Népszava, 1917. augusztus 21.
- 44 KÁROLYI Mihály: Egy egész világ ellen. München, 1923. 266.
- 45 Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek az első világháború korából 1914–1918. Bp., 1960. 358.

- 46 Uo. 361.
- 47 Képviselőházi Napló. 1917. december 21.
- 48 Szövegét lásd Képviselőházi Irományok 1910–1918. 58. köt. 1413. sz.
- 49 Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek. I.m. 337. old.
- 50 Az adatokat itt és a továbbiakban a Vázsonyi-javaslat indokolásából vettem. (Irományok 1413. sz.) Vázsonyi nyilván felfelé kerekítette a javaslata szerinti kategóriákban választójoghoz jutók számát. Pontos számításokat azonban itt úgysem lehet végezni és Vázsonyi saját adatai a megközelítő arányokat mindenképpen mutatják.
- 51 Pesti Hírlap 1918. január 4.
- 52 KÁROLYI: Egy egész világ ellen. Im. 299. old.
- 53 Képviselőházi Napló 1918. január 31.
- 54 Magyar minisztertanácsi jegyzőkönyvek. Im. 419–420. old.
- 55 Képviselőházi Napló 1918. május 11.
- 56 Uo. 1918. június 25.
- 57 A bizottság javaslatát lásd Irományok 1450.
- 58 Uo. Képviselőházi Ir. 62. köt. 225. old.
- 59 A vita anyagát lásd az 1910–1918. évi Képviselőházi Napló sorozat 40. kötetében.
- 60 Irományok 1413. sz. (58. köt. 323.)
- 61 Irományok 1450. sz. (62. köt. 230.)
- 62 Képviselőházi Napló 1918. július 11.
- 63 Főrendiházi Napló 1918. július 31. (Szentelést nyert szeptember 11-én)
- 64 TISZA összes művei. Levelek VI. köt. 361. old.
- 65 KÁROLYI i.m. 270. old.
- 66 Lásd: Corpus Juris Hungarici 1918. Néptörvények.

DAS WAHLRECHT IM ABGEORDNETENHAUS IN DEN JAHREN DES ERSTEN WELTKRIEGES

Zusammenfassung

Zur Zeit des Ausbruchs des Weltkrieges bestand in Ungarn ein ausserordentlich beschränktes Wahlrechtssystem, obwohl im Jahrzehnt vor dem Weltkrieg die sozialistische Arbeiterbewegung und die Vertreter einzelner oppositioneller bürgerlicher Richtungen einen harten Kampf um seine Erweiterung führten.

So wurde denn im Abgeordnetenhaus schon im zweiten Kriegsjahr die Unvermeidlichkeit der Erweiterung der Wahlberechtigung auf die Tagesordnung gesetzt. Die oppositionellen Gruppen traten zuerst dafür ein, dass die Frontsoldaten das Wahlrecht erhalten („Wahlrecht der Helden“). Mihály Károlyi und seine Anhänger erneuerten bald das Vorkriegsprogramm und forderten im Abgeordnetenhaus die Einführung des allgemeinen Wahlrechtes. Die Regierung und die Mehrheit der Abgeordneten verschloss sich beiden Vorschlägen, doch im Jahre 1917 wurde eine Minderheitsregierung gebildet, welche einen Antrag über eine bedeutende – doch nicht allgemeine – Erweiterung des Wahlrechts vorlegte. Die Mehrheit im Abgeordnetenhaus nahm es aber weiterhin nicht an und liess es im Sommer 1918 nur mit bedeutenden Einschränkungen in Kraft treten.

Die Wahlrechtsreform erhöhte in dieser Form nur unbedeutend die Zahl der Wahlberechtigten und änderte kaum etwas an der Situation der Vorkriegsjahre. Das allgemeine, gleiche und geheime Wahlrecht wurde erst durch die Herbstrevolution Ende des Jahres 1918 eingeführt, die die alte herrschende Schicht des Landes beseitigte. Die zwischen 1867 und 1918 an die Macht gelangte ungarische führende Schicht war also nicht imstande, das im Jahre 1848 begründete parlamentarische System durch entsprechende Wahlrechtsreform in liberalem Sinne weiter zu entwickeln.

LE DROIT ÉLECTORAL DEVANT LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS DANS LES ANNÉES DE LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

Résumé

A l'époque de l'éclatement de la première guerre mondiale un système de droit d'élection particulièrement limité a été en vigueur en Hongrie malgré le fait qu'au cours des décades précédant la guerre une lutte acharnée avait été menée pour son élargissement par le mouvement ouvrier socialiste et certaines fractions de l'opposition.

De ce fait, le problème de la légitimité d'élargir inévitablement le cercle de ceux ayant le droit de vote s'est posé dans la Chambre des députés dès la deuxième année de la guerre. Des groupes d'opposition ont d'abord élevé leur voix afin que les soldats participés à la guerre puissent avoir le droit d'élection („droit d'élection des héros”). En renouvelant leur programme d'avant guerre, Mihály Károlyi et ses partisans ont pressé le gouvernement d'établir le droit d'élection général. Tant le gouvernement que le parti majoritaire se sont refusés à réaliser ces motions. Cependant, en 1917 un gouvernement minoritaire s'est formé et a déposé un projet de loi élargissant considérablement le cercle de ceux ayant le droit d'élection, sans l'avoir rendu général. Mais la majorité parlementaire a continué de s'y dérober et en été de 1918 elle n'a permis que ce projet acquiesse force de loi qu'à l'issue d'importantes modifications.

Par la réforme sous cette forme du droit d'élection le cercle des votants a été élargi seulement dans une mesure faible et elle changeait à peine la situation d'avant guerre. Le droit d'élection général, secret ne fut établi que par la révolution dite „de reine marguerite“ à la fin de 1918, balayant l'ancienne couche sociale dirigeante. Celle-ci exerçant le pouvoir entre 1867 et 1918 était donc incapable de perfectionner de façon libérale le droit électoral par la voie des réformes en-dedans du système parlementaire dont les fondements avaient été jetés en 1848.

KARDOS JÓZSEF

**KÖZJOGI-POLITIKAI VITA
A KORMÁNYZÓI JOGKÖR KITERJESZTÉSÉRŐL
AZ 1930-AS ÉVEK MÁSODIK FELÉBEN**

1937 nyarán került sor az 1920:I. tc.-ben ideiglenesnek szánt, átmeneti időre tervezett kormányzói tiszti jogkörének újabb módosítására, pontosabban kiterjesztésére. Ismeretes, hogy már az 1920. évi törvény megalkotásának pillanatában a nemzetgyűlési pártok vezetői – Horthy Miklós ultimátumszerű követelésére – megígérték, hogy rövid időn belül gondoskodnak a kormányzói jogkör kiterjesztéséről.¹ 1920 augusztusában meg is született az 1920:XVII. tc., ami – egyebek mellett – növelte a kormányzó jogkörét a nemzetgyűléssel szemben. (A kormányzó – bizonyos megkötésekkel – megkapta az elnapolás, berekesztés és házfelosztás jogát.) Ezzel teljesítették a Horthynak tett ígéret egyik részét, a másiktól, ami a kormányzó felelősségre vonhatóságát szüntette volna meg, ekkor még eltekintettek. A kormányzó 1933-ban az országgyűlés elnapolásának, berekesztésének és feloszlásának a királyi hatalomban foglalt teljes jogát nyerte el.

Az 1933:XXIII. tc. kihirdetését követően azonban rövid időn belül újból napirendre került a kormányzói jogkör további kiterjesztésének kérdése. Az újabb igények megfogalmazása, ill. vitatása elsősorban közjogi irodalomban jelentkezett, de a közvetlen politikai mozgatóerőket nem nehéz felfedezni a tudományosnak szánt tanulmányok és cikkek mögött.

A nyílt szavazással operáló választási rendszer egyre tarthatatlanabbá vált. Az általános és titkos választójog bevezetését a baloldali és liberális ellenzék mellett a legitimisták közül is sokan követelték, sőt a Bethlen István vezette úri-konzervatív vezetői csoporttal szemben Gömbös Gyula és hívei is kacérkodtak vele. A mindenkinek mindent ígérő Nemzeti Munkaterv pontjai közé is bekerült a választójog reformja. Gömbös a titkos választójogot ígérte 1934 közepén Eckhardt Tibornak, a kisgazda párt vezetőjének, a Bethlen István elleni küzdelemben nyújtott támogatás fejében.

A politikai harcok és praktikák által igényelt titkos választás „veszélyeivel” szemben a kormányzói jogkörnek az országgyűlés rovására történő kiterjesztése megfelelő biztosítéknak látszott. A törvényhozás szerepének a korlátozása a Gömbös-féle parancsuralmi törekvések irányába esett, ugyanakkor Horthy ambícióit is kedvezően érintette.

A lényeges közjogi változásokat igénylő politikai törekvések mozgósították a közjogászokat is. Egyed István, aki Bethlen híveként aktívan részt vett az ellenforradalom közjogi rendszerének kiépítésében, 1935 elején szembeszállt a titkos választással

foglalkozó elképzelésekkel. A képviselőválasztás titkosságának veszélyei² c. tanulmányában szólt arról, hogy a Gömbösök által 1934 decemberére kidolgozott választójogi törvénytervezet a választójogi reformot kapcsolatba hozta a kormányzói jogkör további kiterjesztésével. Egyed azonban ennek ellenére sem tartotta időszerűnek a titkos választójog megteremtését. Bethlen törekvéseit segítve, a választójogi törvény a titkos választás bevezetésének elhalasztását javasolta. Politikai és erkölcsi ellenérvként szólt a titkossággal együtt járó politikai felelőtlenség érvényesüléséről, és hangsúlyozta, hogy „magasabb erkölcsi szempontoknak” a nyílt választás felel meg a legjobban.³

A kormányzói jogkör kiterjesztésének ellensúlyozó szerepét is bírálta. Nézete szerint a kormányzó számára biztosítandó törvényszentesítési jog nem jelentene megfelelő biztosítékot a titkos választással szemben, mivel azt a kormányzó előreláthatólag nem gyakorolná, ugyanis a szentesítés megtagadása nyílt összeütközést jelentene az államfő és a nemzetet képviselő országgyűlés között, ami zavart, válságot és az állam tekintélyének romlását idézné elő. E megfontoláson kívül a szentkorona-tan közjogi eszmerendszerével is vitatta a kormányzó szentesítési joggal való felruházását. Szerinte „a nemzet a szent korona hatalmához tartozó törvényszentesítési jogot mindig csak a szent koronával való megkoronázás által ruházta a királyra és azt a király a koronázás előtt nem gyakorolhatta.”⁴ Ebből következik, hogy a kormányzó sem gyakorolhatja. Egyed a titkosság ellensúlyozására a következőt javasolta: Állítsák vissza a felsőház egyenrangúságát a képviselőházzal. (Tisztában lehetett azzal, hogy Gömbösök számára ez nem kívánatos.) Szerinte ez jobban megfelel a régi alkotmány szellemének.

Mint ismeretes, 1935-ben a választójogi törvénytervezet nem került az országgyűlés elé. A választójogi reform igénye és ezzel kapcsolatban a kormányzói jogkör kiterjesztése azonban napirenden maradt. A közjogi irodalomban tekintélyes helyet foglalt el e kérdések vitája.

A vitázók sorában szakmai felkészültségével fontos szerepet játszott Bölöny József, aki Egyed Istvánhoz hasonlóan elsősorban a szentesítési jogot vitatta el a kormányzótól. A korona-eszme segítségével bizonyította, hogy a szentesítés a király legszemélyebb joga. „A szentesítési jogban kifejezésre jutó pozitív törvényhozói jogkör ugyanis – írta Bölöny – csak a koronás királyt mint a szent korona fejét (caput sacrae Regni Coronae) illeti meg, aki e minőségében a szent korona tagja (membra sacrae Regni Coronae) képviselő országgyűléssel egyenlő jogú tényezője a törvényhozás szervének, amely utóbbi, mint a szent korona egész testének (totum corpus sacrae Regni Coronae) törvényes képvisellete, az egyetlen valóságos szuverén szerv az államban.”⁵ A király éppen szentesítési joga révén osztozik az országgyűléssel – a szentkorona-tan képvisellete szerint – a törvényhozás szuverenitásában.

A koronás király kizárólagos jogának tartotta Bölöny József a nemességadományozást és a főkegyúri jogot is. Ez utóbbi szerinte nem államhatalmi jogosítvány, hanem az apostoli magyar királyt e minőségében megillető egyházi eredetű személyes kiváltság.

Mindezek alapján ellenezte a kormányzói jogkör további kiterjesztését, sőt az ezzel foglalkozó 1933:XXIII. tc.-et is bírálta, mivel az megadta a kormányzó számára a királyi hatalmat megillető elnapolási jogot. Ezzel a törvényhozói szerv szuverenitása szerinte illuzórikussá vált, mivel a kormányzó a törvényhozás egyik képviselőjének (király) jogait, a másik képviselővel szemben (országgyűlés) a törvényhozáson kívüli

szervként gyakorolja. A kormányzói jogkör kiterjesztése az 1920:XVII. tc.-ben még indokolható lehetett a feltétlen szükségességgel, ez azonban 1933-ban már nem mutatható ki. Az idő múlásával pedig egyre kevésbé lehet a szükséghelyzettel indokolni a kormányzói jogkör kiterjesztését. Mindezek alapján állapította meg Bölöny József, hogy a kormányzói jogkör kiterjesztése nem bizonyítható alkotmányjogi érvekkel. Arról is szólt, hogy szerinte a politikai indokok sem helytállóak. Ezek közül az egyik az általános titkos választójoggal szembeni biztosítékra hivatkozik, hogy a szélsőségek kiszűrhetőek legyenek. Ha van ilyen veszély, akkor ezzel szemben Bölöny a felsőház egyenjogúsítását javasolta. A másik indokra, amely a parancsuralmi törekvések visszaszorítása miatt kívánta a kormányzói jogkör kiterjesztését, a következőt mondta: „önkéntelenül felmerül a kérdés, vajon a kormányzói jogkör kiterjesztése nem készítheti-e elő esetleg éppen azt, hogy a kormányzói szék megüresedése esetén e törekvések alkotmányos eljárás leple alatt valósuljanak meg?”⁶ Horthy Miklósban tehát még bízott, de az utódlás esetén félt a totális fasiszta diktatúrától, ami a királykérdés megoldását lehetlenné tette volna.

A parancsuralmi rendszer kiépítésétől tarthatott Egyed István is, aki a 20-as években írásaiban még egyértelműen a hivatalos közjogi gondolkodást hirdette, de a 30-as évekre – mint látjuk – már óvakodott a kormányzói jogkör további kiterjesztését támogatni. Ezzel kapcsolatban beszélt arról, hogy egyes „baráti államokban” a tekintélyi kormányzatok kerültek hatalomra, de megállapította, hogy ezek nem másolható nemzeti sajátosságként „az olasz és a germán faj nagy hagyományait akarják életre kelteni.” Ezzel szemben, illetve ahogy Egyed fogalmaz, épp ennek megfelelően „a magyar politika: a hungarizmus alapja sem lehet más, mint azokhoz a közjogi intézményekhez (alkotmányosság, önkormányzat) való ragaszkodás, amelyeket a magyar nemzet évezredek küzdelmei között önmagából termelt ki.”⁷ A kormányzói jogkör további kiterjesztésének éppen ez szab határt. „A reformtervek jórésze – írta Egyed – ellentétben lenne alkotmányunk ősi elveivel, a szentkoronátannal, és csökkentené annak az egyik legnagyobb alkotmánybiztosítéknak ható erejét, mely szerint a törvényes király hiányában az egész államhatalom a nemzetre száll és koronázás nélkül az államfő nem juthat a teljes királyi hatalom birtokába.”⁸ Egyed István egy 1937-ben írt tanulmányában is vitatta azt, hogy a kormányzó törvényszentesítési és nemesség adományozási jogot nyerhetne. Úgy látta, hogy a kormányzói jogkör folyamatos újr szabályozása az intézmény tekintélyét csökkenti, és „az átmeneti időkre való tartós berendezkedés hitét ébresztheti és ezzel a királysághoz való visszatérés útját elhomályosítja.”⁹

A kormányzó személye iránt ugyanakkor ő is elismeréssel adózik; kijelenti, hogy ahogyan félezer évvel korábban Hunyadi János adott tisztességet és becsületet az egész világon a kormányzói tisztnek, most Horthy Miklós ad, „aki a kormányzói méltóság-nak kint és bent tiszteletet tudott biztosítani.”¹⁰

Egyed István a kormányzói jogkör kiterjesztésénél – ha az általános és titkos választás miatt ez elkerülhetetlen – a vétőjog megadását javasolta.

Azok az erők, amelyek a parlament visszaszorítását, a rendeleti kormányzás kiterjesztését, a végrehajtó hatalom erősítését kívánták, nem akartak megelégedni ezzel. A közjogi irodalom – a tudomány pártatlanságát emlegetve – ehhez is történeti és alkotmányjogi érveket szállított. Ennek megfelelően a kormányzói jogkör kiterjeszté-

sét támogató érvek sorában Szontágh Vilmosnál, a miskolci jogakadémia tanáránál is a szentkorona-eszme foglalta el a fő helyet. Mint írta „a kormányzói jogkört a szentkorona-tan ideológiájában gyökerező, de a változó alkotmányjogi helyzettel számotvető alkotmányjogi érzékkel, a maga intézményes egységében tesszük vizsgálódás tárgyává.”¹¹ Bírálta az 1920-as nemzetgyűlést, amely „nem tudott a kormányzói jogkörnek, a monarchikus szentkorona-tannak megfelelő tartalmat adni.” Ezért kell módosítani a kormányzói jogkört, ami éppen a szentkorona-tanból következik.¹² A szentkorona-tana szerinti monarchia jogkörének helyettesül rendelt államszerv – írta Szontágh –, ha nem teljes értékű helyettes, akkor sorvasztja a monarchikus érzést, sőt sorvasztja magát a szentkorona-tanát is, mert „arra kényszerít, hogy értelmi és érzelmi világunkban barátkozzunk meg azzal a gondolattal, a szentkorona-tana egy magát kiélt és mellőzhető alkotmányossági formaképletünk.”¹³

Mindebből az következik Szontágh szerint, hogy a kormányzónak meg kell kapnia a teljes királyi hatalmat, azért, hogy a monarchikus érzés és a szentkorona-tanának tisztelete fennmaradjon. Valóban sajátos logikai érvelés ez. Sajátos, de nem egyedülálló, hiszen Csekey István, a szegedi egyetem tanára is ilyen érveléssel indokolta a kormányzói jogkört kiterjesztését.¹⁴ Ő is a királyság intézménye és a monarchikus gondolat elhalványulásának eszméje miatt javasolta, hogy a kormányzó kapja meg a törvényszentesítés, a nemességadományozás jogát, ne lehessen felelősségre vonni, nyerve el a főkegyúri jogot és kapjon fejedelmi címet. Ezzel gátat lehetne vetni annak – Csekey szerint –, hogy Magyarországon a monarchikus államforma elsovadjon. „Az az államforma ugyanis – írta – amelyben még ma is vergődünk, jogilag meg sem határozható, hanem legfeljebb körülírható ily módon: tartalmában királyság felé törekvő, de a köztársaság formáival érelyesen szakítani nem tudó államforma.”¹⁵ Ez a helyzet, meggyőződése szerint, rombolja a szentkorona-tant. „A polgárban, ha nem látja magasan ragyogni a szent koronát, lassanként meggyöngül a királyság intézményéhez való ragaszkodás érzése.” Nem szabad tehát múzeumi ékszerre süllyeszteni a szent koronát. Táplálni kell a monarchikus érzést, amit a királyi jogok gyakorlása éltet.¹⁶ Ennek útja pedig az, hogy a „királyi jogkört azonosítani kell a kormányzói jogkörrel, ez a szentkorona-tanából folyó elvi álláspont.”¹⁷

Böllöny József logikai képtelenségnek nevezte ezt az érvelést. Ha egy interregnum tartóssága veszedelmet jelenthet a királyság intézményére – írta –, akkor ennek egyetlen ellenszere az interregnum megszüntetése, e helyett Csekey és Szontágh sajátos magyarázatukkal „az interregnum intézményesítésére és az ideiglenesség véglegesítésére törekszenek.”¹⁸

A kormányzói jogkör kiterjesztését támogató közjogászok azon munkálkodtak, hogy a királyságot és a kormányzói hatalmat, az utóbbi javára összemossák, a meglévő közjogi helyzetet véglegesítsék. Ezt szolgálta Ottlik László is, aki Horthy személyes tekintélyét és érdemeit a királyok elé sorolta. „Kevés olyan királya volt az országnak – írta –, akinek egyéni tekintélye, népszerűsége és ennél fogva uralkodói hatalma véltelkedhetett volna Horthy Miklóssal.”¹⁹ (Annyiban igaza volt Ottliknak, hogy a tényleges kormányzói hatalom az egész korszak idején általában nagyobb volt, mint a törvényekben rögzített jogkör.) Ottlik László úgy próbálta beállítani a helyzetet, mintha a kormányzói jogkör kiterjesztése egy egyébként is meglévő és megérdemelt hatalom törvényes kimondása lenne. Kijelentette, hogy „a valóságban a magyar államfő

ma is épp oly csorbítatlan birtokosa a politikai főhatalomnak, mint a király.” Az, hogy a királyi jogosítványok igénye, ennek ellenére mégis felmerült, ez a szentkorona-tanon nevelkedett közvélemény miatt adódik. „A Szent Krona eszméje a jogászoknak sok mindent jelenthet: az átlagos, „laikus” magyarnak a közjogi stílusjegység uralmát jelenti, amelyhez ragaszkodnia lelki szükséglet.” Ebből következően az „átlagos magyar esztétikai érzékét bántja”, hogy a „kormányzói intézmény a történeti alkotmányra csak mintegy a felületen van ráácsolva és annak architektúrájába be nem illeszkedik.” Ezután a sajátos hasonlat után még elmondta, hogy az ország népének „fáj egyrészt a történelmi alkotmányon érezhető rendellenesség”, fáj másrészt, hogy az államfő, kihez a nemzetet a legmélyebb hódolat és ragaszkodás fűzi, nem érezheti magát igazán otthon az „alkotmány szép, ódon falai között, amelynek pedig legfőbb és leghűségesebb őre.”²⁰ Ezt a rendellenességet kívánta megszüntetni azzal, hogy a kormányzó számára igényelte a teljes királyi jogkör megadását. „Ezzel elérhetjük azt – Ottlik szerint –, hogy helyreállítjuk a monarchiát, de nem állítjuk helyre a királyságot.”²¹ Ez a tautológiának tűnő megállapítás valóságos törekvést és gondolkodásmódot fejezett ki: a királynélküli monarchiát, ahol a kormányzó államfő, nem átmeneti jelleggel, a teljes királyi hatalom modernizált formájával rendelkezik, és így az országgyűlést háttérbe szorító személyes uralmat képviselt.

A kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló törvényjavaslat országgyűlési előterjesztését megelőző napokban jelent meg Bölöny József nagyobb lélegzetű vitairata, amely összefoglaló bírálatát adta a kormányzói jogkör kiterjesztését támogató nézeteknek.²² Bölöny ebben a tanulmányában bonckés alá vette – többek között – Csekey István, Szontágh Vilmos és Ottlik László nézeteit. Érveiket vizsgálva megállapította: azok nem tudták bebizonyítani, hogy a kormányzói jogkör kiterjesztését a kényszerítő szükség kívánná meg. Korábbi felfogását ismételve kijelentette, hogy a magyar alkotmány egyik legsarkalatosabb tétele szerint bizonyos jogok gyakorlása kizárólag a koronás királyt illeti. Méltányolta ugyan Csekey állítását, hogy a magyar alkotmány nem ismeri a királynak fenntartott jogokat, de ismeri a szent korona által való koronázás jogközvetítő szerepét, mert nálunk – mondta Bölöny József – „hol Szent István koronája nem múzeumi ékszer és soha nem is fog azzá válni, a teljes királyi hatalom csak a koronás királyt illeti meg, és amíg az alkotmány alapján állunk, nem is fogja azt soha más gyakorolni.”²³ A szentkorona-eszme zárja ki tehát, hogy a kormányzó a teljes királyi jogkört megkaphassa. Nevezetesen – Bölöny véleménye szerint – nem részesedhet a törvényszerűsítés és a nemességadományozás jogában, nem kaphatja meg a főkegyúri jogot, és a felelősségre vonás kizárása sem biztosítható számára, miután a nemzet meghatározott ügykör ellátására választotta és ebből természetesen követezik felelőssége megbízóival szemben. Bölöny József határozottan állította, hogy „a szentkorona-tana nem a monarchikus államformához, hanem a törvényes királysághoz való ragaszkodást kívánja.”²⁴ Ezzel azt a törekvést próbálta lerontani, amely a korona-eszme segítségével a király nélküli királyság állandósítását tűzte ki célul.

A közjogi viták mellett a kormányzat előkészítette a kormányzói jogkör kiterjesztésének tervezetét, amit – az elképzelések szerint – a felsőház jogkörének növelése, majd a választójog reformja követhet. Az alkotmányjogi reformoknak ez az ütemezése már Gömbös idején kialakult; 1935 februárjában Bethlen István is elfogadta ezt, a miniszterelnökkel Horthy jelenlétében kötött politikai kompromisszumban.²⁵

A megvalósításhoz azonban már Darányi Kálmán miniszterelnök látott hozzá. 1936 december elején tartott pártközi konferencián Darányi kiállt a közjogi változások szükségessége mellett, ugyanakkor az említett sorrend betartását is hangsúlyozta.

A kormányzói jogkör kiterjesztésével foglalkozó törvényjavaslat 1937 júniusában került az Országgyűlés napirendjére. Ezt megelőzően – a tervezetről kiszivárgott hírek hatására – kiéleződött a politikai pártok, ill. ezek képviselőinek vitája.

Az ellenzéki pártok hangoztatták, hogy nem akarnak „hitelbe” politizálni: a kormányzói jogkör kiterjesztésére vonatkozó tervvel együtt látni kívánják a választójogi reform tervezetét is. A kormány azonban ragaszkodott az elkülönített és sorrendben előre helyezett kormányzói jogkör napirendre tűzéséhez. Talán ez a törekvés mondta Lázár Andor igazságügy-miniszterrel a következőket: „Sohasem estünk abba a tévedésbe, mintha a kormányzói jogkör kiterjesztését bármiféle választójogi reform ellensúlya gyanánt kellene kezelni.” E mondat a NEP elnöki tanácsának és közjogi bizottságának együttes ülésén hangzott el 1937. június 7-én, amikor az igazságügy-miniszter tájékoztatást adott a kormányzói jogkörrel foglalkozó törvényjavaslatról.²⁶ Az elkülönítés azonban a NEP-en belül is zavart okozhatott, hiszen Darányi előző nap, június 6-án Balatonfüreden tartott képviselői beszámolójában az alkotmányjogi reformok sorrendiségét és összetartozását említette.²⁷

Lázár megnyilatkozásába a liberális ellenzék azonnal belekapaszkodott. Rassay Károly június 9-iki képviselőházi felszólalásában igen szimpatikusnak nevezte az igazságügy-miniszter állásfoglalását, ami szerinte közjogilag korrekt megnyilatkozás, de el ellentétben van a kormány eddigi nézeteivel, hiszen „a kormányzói jogkör kiterjesztés problémája az 1933 évi rendezés óta mindig mint a választójog korrektívuma szerepelt, azzal a természetes konzekvenciával is, hogy így magával a választójog javaslatával és a felsőház reformjával is junktumba hozatott”. Rassay idézte a pártközi értekezlet jegyzőkönyvét is, ahol Darányi ennek megfelelően nyilatkozott. Ugyanakkor kifogásolta Rassay, hogy az így „junktumba hozott” törvénytervezetekből kiragadva hozza a kormány a kormányzói jogkörre vonatkozót: „közzétett egy törvénytervezetet – mondta – s mi itt állunk anélkül, hogy e törvénytervezet rendelkezései mellett halvány fogalmaink volnának a kormány választójogi elgondolásairól.”²⁸

A kormány eléggé szokatlan módon a minisztertanács előzetes állásfoglalása és a NEP-értekezlet vitája alapján közzétette a kormányzói jogkör kiterjesztésével kapcsolatos törvénytervezetet. Az MTI közleményt a lapok 1937. június 8-án, ill. 9-én közölték.²⁹ Ezzel szinte együtt jelent meg az MTI-nek a magyarázata arról, hogy miért került ki a törvényjavaslat a képviselőházi vita előtt. Ezek szerint a közzététel oka, hogy „e nagyfontosságú kérdéstről, amelyről a sajtóban téves politikai véleménynyilvánításokra alkalmat szolgáló önkényes találgatások folynak, a hírlapok a közvéleményt hirtérdemlően tájékoztathassák.”³⁰

Ez a magyarázat azonban nem elégítette ki az ellenzéket. Rassay idézett képviselőházi felszólalásában elítélően szólt arról, hogy ez a „törvényjavaslat elég szokatlanul hamarabb látott napvilágot a sajtóban, mint mielőtt a törvényhozás házában betervezték volna.” Rassay ebben is a törvényhozás jogának csorbítását látta és ezt fedezte fel a megjelent törvénytervezetben is, ami ellen – egy másik napirenddel kapcsolatos felszólalásában – azonnal tiltakozott.³¹

A törvénytervezet megjelenése után az ellenzék általában elutasító álláspontra

helyezkedett.³² Különösen éles ellenzés mutatkozott a kormányzói tiszt utódlásának módjáról rendelkező részekkel szemben. Az utódlás kérdését Horthy Miklós életkora (69 éves volt ekkor), a kormányzóság további fenntartásának igénye és nem utolsó sorban Horthy azon törekvése tűzte napirendre, hogy utódlását lehetőleg maga készíthesse elő. Ez utóbbit úgy kívánták biztosítani, hogy a kormányzót utódajánlási joggal ruházták fel. Ezzel szemben – az említett javaslat szerint – az országgyűlésnek legalább 200 tagja jelölhet csak kormányzót. Tehát a törvényhozó testület szerepe a kormányzói utódajánlással szemben számottevően háttérbe szorult. A Népszava, a törvénytervezettel foglalkozva, nevetségesnek mondta a „kétszáztagú jelölőbizottságot”. „Ez teljesen illuzórikussá teszi a választást – írta a lap – és pusztá formalitássá csökkenti a törvényhozásnak ezt a kétségkívül nagyfontosságú funkcióját.”³³ Majd néhány nap múlva arról szólt, hogy „Magyarország történetében eddig még nem volt példa arra, hogy az államfő befolyást gyakorolhasson az utód jelölésére.”³⁴ Hasonló nézeteket fogalmazott meg Ferdinándy László közjogász a Nemzeti Újság hasábjain: „A magyar közjog alapvető tétele – írta –, hogy az államfői méltóság betöltése a nemzet szuverén joga.” Ha viszont a közzétett javaslat törvényerőre emelkedne, a nemzet államfőválasztási joga nem érvényesülhetne szabadon, ami sértené az ősi alkotmányt.³⁵

Eckhardt Tibor egyik beszédében (1937. június 13.) kijelentette, hogy „az országgyűlés szuverén akaratelhatározásában semmiféle korlátozásnak nem vethető alá.” A törvényjavaslat viszont éppen ezt célozza, ezért „úgy, ahogyan napvilágot látott, teljesen elfogadhatatlan.”³⁶

Ellenkezést váltott ki a törvényjavaslat első paragrafusá is, amely így szólt: „A kormányzót az országgyűlés nem vonhatja felelősségre.” Akik e jog megadását vitatták, hangsúlyozták, hogy nem Horthy ellen szólnak, hanem elvileg tiltakoznak, illetve attól tartanak, hogy egy későbbi kormányzó visszaélhet különleges lehetőségeivel. Ferdinándy László már említett cikkében szólt arról, hogy ha a „kormányzói méltóságot felelőtlennek tennénk, megbízásának időtartamát sem korlátoznánk, előállna az a helyzet, hogy egy ma még ismeretlen kormányzó törvény- és alkotmányellenes országglása esetén is elmozdíthatatlan lenne.” Fenyegetően tette hozzá ehhez, hogy felelőtlenység esetén a nemzet csak forradalmi úton szabadulhatna meg a törvénytelenségeket elkövető kormányzótól. Ezt rendkívül veszélyesnek tartotta.³⁷

Makray Lajos, legitimista képviselő egy június 13-án tartott gyűlésen szintén arról beszélt, hogy nem Horthy Miklós személyéről van szó, mikor a felelősség alól való kivonás paragrafusát bírálják, hanem a kormányzóság intézményéről, és arról, hogy „esetleg majd egy olyan kormányzóval állhatunk majd szemben, akivel szemben nem lehetünk bizalommal. Az alkotmányt kell tehát megvédenünk, nehogy az esetleges új kormányzó visszaélhessen a nemzet rovására a hatalommal.”³⁸

A polgári ellenzék aggodalmában a parancsuralmi törekvésektől való félelem szólt meg. Úgy vélték, hogy az adott helyzetben biankó felhatalmazást adnak esetleg egy olyan államfőnek, aki ezt velük szemben is felhasználhatja. Ezért legszívesebben a kialakult helyzet változatlan fenntartását kívánták. Egyed István ezt fogalmazta meg 1937. június 16-án megjelent cikkében. Szerinte a lényeges közjogi változtatások nem időszerűek. A kormányzói intézményt nem kell újjászervezni, az ideiglenes közjogi be rendezkedéshez ragaszkodni kell. Az ideiglenességet csak egy módon lehet megszüntetni, ha ismét király veszi át az államfői hatalmat. Ha viszont a királyi tiszt betöltése nem

időszerű, akkor nem kell semmilyen változtatás, mert ez esetben az „ideiglenesség feladása egyet jelentene államformánk megváltoztatásával, és az ősi alkotmány megtagadásával.”³⁹

A kormány a tiltakozást látva azonnal hozzáfogott az ellenzék „megdolgozásához”. Darányi miniszterelnök – Horthy kívánságának megfelelően – egyöntetű, látványos fogadtatást akart az országgyűlésben a törvényjavaslatnak biztosítani. Ezért, rugalmasságot mutatva, tárgyalásokat kezdett a pártok vezetőivel. Eckhardt Tibor felkérte, hogy vállaljon közvetítő szerepet az ellenzéki pártok esetében. Tárgyalásairól rendszeresen tájékoztatta a kormányzót és szűkebb környezetét. Horthy Miklós, aki nem kívánta, hogy személye esetleg országgyűlési vitában szerepeljen, igen élénk érdeklődést mutatott a készülő törvény iránt.

Darányi Kálmán a pártok vezetői mellett ismert közjogászok, egyetemi tanárok (Egyed István, Tomcsányi Móric, Illés József), véleményét is kikérte. Több ízben tárgyalta a szociáldemokrata párt képviselőivel.

A kormánynak kb. két hét alatt sikerült megegyeznie az ellenzéki pártokkal. A Nemzeti Újság 1937. június 23-án már a következőt írta: „a sok tanácskozásból, alkudozásból, harci készülődésből megszületett a béke”: biztosított a sima tárgyalás. Idézte a lap az ellenzéki vezetők (Zichy János, Eckhardt Tibor, Rassay Károly) nyilatkozatát: elfogadhatónak találják az átfogalmazott törvényjavaslatot. A következő napokban pedig az is eldőlt, hogy az országgyűlésben vita nélkül fogják elfogadni a törvényt.

A képviselőház közjogi bizottságában azonban még volt vita. Györki Imre, a szociáldemokrata párt képviselője részletesen kifejtette a párt álláspontját a kérdéssel kapcsolatban. Hangsúlyozta, hogy ideiglenes rendezés helyett végleges kellene. Javasolta, hogy az „ország a köztársasági államformát tegye magáévá, mert csupán ez az államforma felel meg a demokratikus követelményeknek”. Arról is szólt, hogy nem szerencsés az államfő utódajánlási joga, ezzel csak az országgyűlés rendelkezhetne. Györki szerint a „mostani javaslatot meg kellett volna előznie a titkos választójog megalkotásának és a felsőház demokratikus átalakítását, továbbá a választás tisztaságát és a szervezkedés szabadságát biztosító törvényes rendelkezéseknek.” Kifogásolta, hogy a javaslat nem szabályozza az államfői hatalom gyakorlásának időtartamát és azt, hogy az államfői tiszt nincs alsó korhatárhoz kötve. Mindezek alapján Györki kijelentette: „a javaslatot általánosságban, a részletes tárgyalás alapjául nem fogadom el.”⁴⁰ A közjogi bizottság azonban elfogadásra ajánlotta a képviselőháznak a törvénytervezetet.

A javaslat miniszterelnöki indoklásából kiderül, hogy a kormány ügyes fogással a közjog területén kompromisszumot javasolt, míg politikai törekvéseit – a lényegét tekintve – maradéktalanul érvényesítette. Ennek megfelelően a törvénytervezet indoklása a közjogi kérdéseket állította előtérbe, annak érdekében, hogy a politikai szándékokat ezek mögé rejthesse. Így foglalkozik a szentesítési joggal, amivel kapcsolatban megállapítja, hogy a kormányzó ezt nem nyerheti el, mivel a Werbőczynél megfogalmazott „Szent Korona tanában meglévő jogok szerint a magyar király csak a koronázással válik a szuverén törvényhozó hatalom részesévé.” Tehát „a kormányzói jogkör kiterjesztésének útját nem a törvényszentesítési jog megadásában kell keresnünk.” A továbbiakban – Egyed István 1935-ben megjelent tanulmányának gondolatmenetével azonosulva – az indoklás kijelenti, hogy nem lenne jó, ha a szentesítési jog birtokában a kormányzó – ellentétes nézet esetén – azt megtagadná, és így, a nemzettel

személyében kerülne szembe. Végeredményben – a közjogi ellenvetéseket látszólag megszívlevélve – lemondanak a szentesítési jogról. Hamar kiderül azonban, hogy politikai téren azonos súlyú jogi biztosítékot kívánnak: a törvény kihirdetési határidejét 60 napról 6 hónapra akarják növelni, két ízben visszaküldheti azt a kormányzó, és ha közben feloszlatta az országgyűlést, akkor nem kell a törvényt kihirdetnie, sem azt az új országgyűlés elé terjesztenie. Ez gyakorlatilag abszolút vétőjogot jelentett, hiszen csak az a lehetőség maradt, hogy ha az új országgyűlés a volt tervezettel azonos törvényt hoz, azt kell 15 nap alatt kihirdetni. Ennek gyakorlatilag nem volt valószínűsége.

A miniszterelnöki indoklás is óvatlanul leleplezi az igazi szándékot, amikor arról szól, hogy „a jelen törvényjavaslat – az ősi alkotmány minden sérelme nélkül – a kormányzónak a törvényalkotással kapcsolatos jogkörét teszi gyakorlati szempontból egyenértékűvé azzal a jogosultsággal, amely koronás királyainkat, a parlamentáris rendszer keretében, az alkotmány szerint a törvényszentesítés alakjában megilleti.”⁴¹

A nemességadományozás jogát a törvény nem biztosította a kormányzónak. A törvényjavaslat indoklása itt is közjogi, jogtörténeti érveléshez folyamodik. Werbőczyre hivatkoznak megint, aki szerint a nemesség adományozásának jogát a nemzet ruházta a királyra, a szent koronával történő megkoronázáskor. A kormány hangoztatott közjogi következetességét és szilárdságát ebben az esetben is lerontja az indoklás, amikor megjegyzi, hogy „a nemesség adományozásának ma már nincs meg az a jelentősége, ami a múltban volt.” Az államfői hatalom valóban nem szenvedett komoly csorbát e hiány miatt.

A törvényjavaslat a főkegyúri jogot sem kívánta megadni a kormányzónak, de ezt a kérdést csak elhalasztották azzal, hogy alkalmas időben – a katolikus egyházi főhatalommal való egyeztetés után – rendelkeznek majd erről.⁴²

Jelentős teret szenteltek a kormányzó utódajánlási jogának. Az indoklásban ez is közjogi magyarázatot kapott, csak éppen negatív oldalról: ez a jog „nem szoríthatja háttérbe a magyar alkotmánynak a szentkorona-tanból következő azt a tételét, hogy minden közhatalom forrása a nemzet és így egyedül a nemzet hivatott képviselője: az országgyűlés dönthet arról, kit kíván a kormányzói tiszttel megüresedése esetén a kormányzói méltósághoz emelni. A kedélyek megnyugtatására még elhangzott: „az ajánlásnak tehát nincs a nemzethez szóló tanácsadáson túlmenő közjogi jelentősége.”⁴³

A lapokban megjelent korábbi tervezethez képest azonban itt változtatott a kormány. A törvényjavaslat, ill. az elfogadott törvény az utódajánlás esetén továbbra is tartalmazta a kormányzó ajánlási jogát, de eltekintett attól, hogy az országgyűlés ezek mellé csak 200 tagjának nyílt javaslatával állíttasson jelöltet. A jelölés tárgyában az együttes ülés titkos szavazással dönt az országgyűlés első három jelöltjéről (egy jelöltnek legalább 50 szavazatot kell szereznie), és ezután szavaznak újból titkosan az összes jelölt közül a kormányzó személyére. Az új javaslat és a törvény az országgyűléshez és a minisztertanácshoz képest meghatározza a kormányzói tiszttel megüresedése esetére felállítandó országtanács szerepét és jogkörét. Ezzel elsősorban – az ellenzék kívánságára – a törvényhozó hatalmat kívánták védeni. A kormány az adott helyzetben tehetett ilyen engedményeket, hiszen az országgyűlési abszolút többség birtokában volt. Abban azonban nem engedtek, hogy a kormányzót az országgyűlés nem vonhatja felelősségre, bár – mint láttuk – az ellenzék ez ellen is tiltakozott. Itt csak annyi történt, hogy a korábbi javaslatához képest, ahol az első paragrafus fogalmazta

ezt meg, most az utolsó pontba került ez a rendelkezés. A lényegen ez természetesen nem változtatott. A paragrafus indoklása történeti jellegű volt: a felelősségre vonás lehetősége sem Hunyadi, sem Szilágyi Mihály esetében nem állt fenn; így Horthy esetében se legyen. Tehát a működő kormányzó valóságos hatalmát növelő pontok esetében nem engedett a kormány. Így Horthy Miklós 1920-as követelése, hogy ne lehessen felelősségre vonni, 1937-ben teljesült.

A törvényjavaslat 1937. július 1-én került a képviselőház elé. Az előadó Ángyán Béla volt. Bevezetőben tájékoztatást adott arról, hogy a képviselőházban képviselt pártok megegyeztek abban, hogy a törvényjavaslatot az általános és a részletes vita mellőzésével kívánják törvényerőre emelni. A pártközi megállapodás a kormány szándékát és a parlamenti pártoknak a szélsőséges erőktől való félelmét tükrözte.

A törvényjavaslat előadója, Ángyán Béla szükségesnek tartotta, hogy alkotmányjogilag „alapozott” miniszterelnöki indoklást további jogi érvekkel szilárdítsa. Nézete szerint, „ha jogelméleti szempontból a kormányzói intézmény a királyi hatalom helyettesítője, így akkor ugyanazokat a jogokat gyakorolja elvileg, mint a helyettesített király.” Ezzel szemben az 1920-I. tc. azért szabta szűkre a kormányzói jogkört, mert azt hitték, hogy amiről rendelkeznek, az egészen rövid ideig tartó, átmeneti lesz. Ez nem így történt. A korlátozás viszont zavart okozott külföldön és belföldön is. A magyar törvényhozás „évezredes alkotmányos érzéke ösztönszerűleg felismerte” ezt, és ennek nyomán történt a kormányzói jogkör fokozatos kiterjesztése. Ez nemcsak a kormányzó tekintélyét növelte, hanem az ezeréves királyi intézményt is megszilárdította. A folyamatot befejezi a napirenden szereplő törvényjavaslat, amelynek segítségével „a maga közjogi tisztaságában valósul meg a kormányzói intézmény, s ezen keresztül erősödik meg az ezeréves ősi királysági intézmény.”⁴⁴

Az előadón kívül Darányi Kálmán miniszterelnök is szót kapott. A vita elmaradását azzal indokolta, hogy a „Kormányzó Ur Ő Főméltósága magas személyének a bevonása a vitába nem lett volna helyénvaló.” Majd önérzetesen hozzátette ehhez: „A múltban gyakran előfordult, hogy közjogi kérdések tárgyalása szakadékot idézett elő közéletünkben akkor, amikor a nemzet érdekei egységet kívántak volna. Ez a mai törvényhozási aktus az ellenkezőre fog példát adni.”⁴⁵

A képviselőház a törvényjavaslatot – az előzetes megállapodás szerint – vita nélkül fogadta el. A kormány jelentős sikereként könyvelte el ezt az egyhangúságot.⁴⁶ Arról általában nem szóltak és még a Népszava is csak a sorok között eldugottan említette, hogy a szociáldemokrata párt parlamenti csoportja nem vett részt az ülés e részén. Az SZDP erejéből csak a passzív ellenállásra telt, de azért az is említésre méltó.⁴⁷

A felsőház közjogi bizottsága szintén elfogadásra ajánlotta a törvényjavaslatot, azonban bizonyos ellenérzéseket mégis kifejez támogatása. Arról esik ugyanis szó, hogy a törvényjavaslat alkotmányunk alapelveivel lényegileg összhangba hozható. Nem az hangzik tehát el, hogy azzal egybe esik, vagy annak szerves része ez. Felhívják a figyelmet arra, hogy az utódajánlás alkotmányunkban eddig nem fordult elő. Külön hangsúlyozzák, hogy „nagyjelentőségű és örvendetes”, hogy a főkegyúri jogot nem kapta meg a kormányzó; és kijelentik: e törvényjavaslat „ősi alkotmányunk nyerte legszélsőbb határig terjeszti ki a kormányzói hatalmat.” Ebbe beleérthető a további kiterjesztés elleni tiltakozás is. E mellett azonban az előterjesztett törvényjavaslatokat a felsőház, július 9-én, hozzászólás nélkül elfogadta.

Az ellenzék meglehetősen csendesen vette tudomásul a kormányzói jogkör kiterjesztését, ami ellen még hetekkel korábban tiltakozott. Általában csak a tény közlésére szorítkoztak az ellenzéki lapok, méltatásra vagy lelkesedésre nem mutattak hajlandóságot. Jellemző azonban, hogy az Egyesült Magyar Nemzeti Szocialista Mozgalom politikai lapja, a Szittya Kürt hangosan ünnepelt: „Az egyesült magyar nemzeti szocialista tábor őszinte lelkes örömmel hódol új honalapítónknak, jogai kiterjesztése alkalmából.”⁴⁸

A kurzus közjogászai is különböző módon fogadták a kormányzói jogkör kiterjesztéséről rendelkező 1937:XIX. tc.-t. Fridli Lajos egy 1939-ben megjelent könyvében sorra vette a közjogi vitában résztvevők nézeteit, majd megállapította, hogy „A kormányzói jogkör reformjának kérdése körül támadt nagy irodalmi vitának záróköve volt a törvény... Rendelkezéseinek alapelve, hogy a szent korona tanából kifolyólag a kormányzó teljes királyi hatalmat nem gyakorolhat, ellenben jogköre bizonyos vonatkozásokban bővítendő. E bővítésekkel... a kormányzói jogkör kérdése elintézettnek és lezártnak tekinthető – a főkegyúri jog kérdésének kivételével.”⁴⁹

Nem mindenki értett egyet ezzel a megállapítással. Azok, akik a kormányzónak a királyi jogkört igényelték, a törvény megjelenése után azonnal követelték a további jogkiterjesztést. Téglássy András, az 1937:XIX. tc. kihirdetése után rövid idővel megjelent munkájában azon véleményének adott kifejezést, hogy a „szűkreszabott” kormányzói jogkört „nemsokára ki kell egészíteni.” Téglássy a királyságot védte, a királyság ellen, vagyis a kormányzói hatalmat, a királynélküli királyságot kívánta véglegesíteni. Bizonyításképpen a bevált közjogi gondolatokhoz, a szentkorona-eszméhez nyúlt. A magyar nemzet – mondta – „csodálatos közjogi érzékével – amit talán az őshazából, Lebédia síkjáról hozott magával – megteremtette a szent korona elméletét...”, amely szerint az állami főhatalom a nemzetnél van, és csak a nemzet adja át a szent koronának, illetve azon keresztül a királynak. „A szent korona elmélete szerint tehát a felségjogok nem királyi jogok, hanem állami jogok.” Ezek a jogok a közfelfogás szerint a koronával szállnak a királyra, de – Téglássy szerint – nem a fizikai értelemben vett koronázás a lényeg, ez csak egyszerű formalitás; a hatalomátruházás „a nemzet akaratában, a királynak az alkotmányra tett esküjében és az általa kiadott hitlevélben rejlik, mint ahogyan ezt az 1440. évi koronázás előírta.” „Ezen az alapon – írta Téglássy – a szent korona a maga jogait a kormányzóra is átruházza, miután a kormányzó éppen úgy esküt tesz az alkotmányra, mint a király, és a nemzet rendszerint sokkal egyöntetűbb akaráttal szokta a hatalmat a kormányzó kezébe adni, mint a legitim királynak.” „Azt a célt – folytatta Téglássy –, hogy a nemzet és a király, illetve annak helyettese minden zavaró momentum nélkül élhessék a szent korona elméletének határain belül a maguk titokzatos együttes életét, csak általa érhetjük el, ha a felségjogok a maguk teljes egészükben érvényesülnek.”⁵⁰

A kormányzói jogkör 1937. évi kiterjesztése Horthy Miklóst nem elégítette ki teljesen. Még emlékirataiban is megemlítette, hogy „joggal esett kifogás alá a főkegyúri jog gyakorlásának elvonása... A püspökök kinevezése tulajdonképpen velejárója a felsőházi tagságnak és nagy vagyon haszonélvezetének adományozását is jelenti, s ez nagyon is megindokolja, hogy ezt a jogot a kormányzó is gyakorolhassa.”⁵¹

Mint ismeretes, a kormányzói jogkör kiterjesztése nem zárult le az 1937:XIX. tc.-vel. Lényegét tekintve ezt a sort folytatta a kormányzóhelyettesről szóló 1942:II. tc.

is. Ez a törvény a kormányzónak döntő befolyást biztosított a kormányzóhelyettes kiválasztásában. Megemlíthetjük még az 1942:XXI. tc.-et, amely bővítette a kormányzó kinevezési jogát a felsőházba. E törvények esetében is a közjogi indoklás alapja az ősi alkotmányra való hivatkozás volt.

Jegyzetek

- 1 Horthy Miklós titkos iratai. Bp., 1972. 15–17. Szerk.: Szinai Miklós, Szücs László. VARGYAI Gyula: Katonai közigazgatás és kormányzói jogkör (1919–1921). Bp., 1971. 299–303.
- 2 EGYED István: A képviselőválasztás titkosságának veszélyei. Budapesti Szemle, 1935. 3. sz. 85.
- 3 EGYED: im. 86–88.
- 4 EGYED: im. 93.
- 5 BÖLÖNY József: A kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdéséhez. Bp., 1936. 11.
- 6 BÖLÖNY: im. 20.
- 7 EGYED István: Alkotmányjogi reformok. Magyar Jogi Szemle, 1937. 3. sz. 102.
- 8 EGYED István: A kormányzói intézmény. Magyar Szemle, 1937. 1. sz. 22.
- 9 Im. 22.
- 10 Im. 23.
- 11 SZONTÁGH Vilmos: A Szent Krona tana és a kormányzói jogkör. Bp., 1937. 4.
- 12 SZONTÁGH: im. 7.
- 13 SZONTÁGH: im. 9.
- 14 CSEKEY István: A kormányzói jogkör kiterjesztése. Magyar Szemle, 1937. 1. sz.
- 15 CSEKEY: im. 5.
- 16 CSEKEY: im. 13.
- 17 CSEKEY: im. 23.
- 18 BÖLÖNY József: Vita a kormányzói jogkorról. Az Ország Útja, 1937. június. A magyar közjogi időszériú kérdései. I. köt. 293.
- 19 OTTLIK László: A kormányzói intézmény reformja. Magyar Szemle, 1937. 3. sz. 213.
- 20 OTTLIK: im. 215.
- 21 OTTLIK: im. 215.
- 22 BÖLÖNY József: Vita a kormányzói jogkorról, im.
- 23 BÖLÖNY: im. 299.
- 24 BÖLÖNY: im. 307.
- 25 Magyarország története 1919–1945. Bp., 1976. 707.
- 26 Nemzeti Újság, 1937. június 8.
- 27 Nemzeti Újság, 1937. június 8.
- 28 Képviselőházi Napló 1935–40. XIV. köt. 387.
- 29 Nemzeti Újság, 1937. június 9.
- 30 Népszava, 1937. június 9.
- 31 Képviselőházi Napló 1935–40. XIV. köt. 386.
- 32 A Nemzeti Újság, 1937. június 9-én hozta az MTI közleményét, ami a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatot tartalmazta. A közleményt követő cikk címe: A kereszténypárt a javaslat ellen. Tájékoztatást ad ebben a lap arról, hogy az Egyesült Keresztény Párt pártértekezleten foglalkozott már a közzétett tervezettel és „azt a határozatot hozta, hogy a délutáni lapokban megjelent szöveg szerint a javaslatot nem tartja elfogadhatónak.”
- 33 Népszava, 1937. június 8.
- 34 Népszava, 1937. június 11.
- 35 Nemzeti Újság, 1937. június 12.
- 36 Nemzeti Újság, 1937. június 15.

- 37 Nemzeti Újság, 1937. június 12.
 38 Nemzeti Újság, 1937. június 15.
 39 Nemzeti Újság, 1937. június 16.
 40 Népszava, 1937. július 1.
 41 Képviselőházi Irományok, 1935—40. VII. köt. 672. old.
 42 Uo. 672.
 43 Uo. 678.
 44 Képviselőházi Napló, 1935—40. XV. köt. 118—121. old.
 45 Uo. 121.
 46 A képviselőház döntése után Darányi miniszterelnök látványosan „köszönetet mondott az ellenzéki pártvezéreknek, hogy a képviselőházban egyhangúlag és vita nélkül szavazták meg a kormányzói törvényjavaslatot”. Népszava, 1937. július 3.
 47 A Népszava 1937. július 2-iki száma, Vita nélkül elfogadta a képviselőház a kormányzói jogkör kiterjesztéséről szóló törvényjavaslatot cím alatt a övetkezőt közölte: „A kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról szóló törvényjavaslat szerepelt a csütörtöki ülés napirendjének első pontjaként és azt a polgári pártok általánosságban és vita nélkül elfogadták. Az ülés e részén a szociáldemokrata párt parlamenti csoportja nem volt jelen.” Szittya Kürt, 1937. július 3.
 48 FRIDL Lajos: A kormányzói hatalom, különös tekintettel a törvényhozásban való jogkörre. Bp., 1939. 86.
 49 TÉGLÁSSY András: Utóhang a kormányzói jogkör kiterjesztésének kérdéséhez. Szerencs, 1937. 22., 27—29.
 51 HORTHY Miklós: Emlékirataim. Buenos Aires, 1953. 127.

**ÖFFENTLICH-RECHTLICHE UND POLITISCHE DISKUSSION
ÜBER DIE AUSDEHNUNG DER BEFUGNISSE
DES REICHsverwesERS IN DER ZWEITEN HÄLFTE DER 1930ER JAHRE**

Zusammenfassung

Die Studie befasst sich mit der Frage der Erweiterung der Befugnisse des Reichsverwesers im Jahre 1937. Der Verfasser gibt einen Überblick über jene politischen Umstände, die zur erneuten Ausdehnung der im GA 1:1920 als provisorisch gedachten Funktion des Reichsverwesers geführt hatten. Ausführlich behandelt er die öffentlich-rechtlichen Diskussionen, die dem GA 19:1937 vorangingen, danach schreibt er über die Einwände der liberalen und legitimistischen Opposition und über die Taktik der Regierung, die durch gewisse, grösstenteils nur scheinbare Zugeständnisse die gegensätzlichen Asichten entkräftete. Es ist interessant, wie die Regierung die öffentlich-rechtlichen und historischen Einwände meistens akzeptierte, aber die eigenen politischen Bestrebungen fast restlos verwirklichte. Abschliessend befasst sich der Verfasser mit der Annahme des Gesetzes und weist auf die Bestrebungen hin, welche eine weitere Ausdehnung der Befugnisse des Reichsverwesers geradezu sofort erforderten.

JÓZSEF KARDOS, professeur chargé de cours; historien

**DÉBATS DE DROIT PUBLIC ET POLITIQUES
SUR L'EXTENSION DES POUVOIRS DU RÉGENT DE HONGRIE
DANS LA DEUXIÈME MOITIÉ DES ANNÉES 1930**

Résumé

L'auteur se penche sur la probléme de l'extension en 1937 des pouvoirs du régent. Il analyse les conditions politiques qui ont entraîné l'extension complémentaire des fonctions de régent, considérées comme provisoires par l'article I de la loi de 1920. En rendant compte en détail des débats de droit public qui précédaient l'établissement de l'article XIX de la loi de 1937, il résume les objections faites par les partis de gauche, libéral et légitimiste, pour disséquer ensuite la tactique du gouvernement mise au point dans le but de contrecarrer les opinions contraires, en faisant des pseudo-con-

cessions. Il est intéressant d'observer que le gouvernement, tout en appréciant dans la majorité des cas ces objections de caractère droit public et historiques, a réalisé presque sans reste sa conception politique. Enfin, un aperçu est donné sur l'historique de la réception de cette loi en indiquant les motifs qui ont rendu nécessaire de procéder presque sans délai à la réextension des pouvoirs du régent.

A POLGÁRI SZOCIÁLPOLITIKA ES A SZOCIÁLIS IGAZGATÁS VISZONYA

A polgári magánjog síján: a tulajdon szabadsága, a formailag jogegyenlőség, a szerződés szabadsága: a XIX. századi principálisták állásában a „szociális verseny” megjelent. Ez állam gondolatától törve: „társadalmi igazságtétel” kifejezése azonban rövidesen revízió alá került. A tulajdonosok való viszony, az egyenlőség feltételek alapvető különbözősége, a termelők munkájától származó hasznanyságra az állam skála szempontjaitól való eltérés, a gazdasági szabadságok fennmaradása egyáltalán csak szoros értelemben volt közeleghatárolható az állami kövételmentes követelményei és megkövetelése.

Az állam állam gondolatának a gazdasági törvény a *szociálpolitika* gondolatát hozta létre. A szociálpolitika területén jött létre a kereskedelmi jogoktól való elszakadás. Ezek között a törvényes munkaviszonyok (automatikus szociálpolitika), illetve a munkaviszony munkaadókatól való jogoktól való elszakadás (liberális szociálpolitika) közötti magaközvetlen ellentét az osztályellenesség kifejezésévé vált.

A társadalmi, a jogpolitikai viszonyok térbeli változásával a *szociálpolitika* keretén belül ismételt meg. Egyfelől az állam törvényes munkaviszonyok kívánja igazságtétel, másfelől pedig a munkaviszonyoktól származó politikai taktikát és egyben korlátozott szabadságot jelentett. A liberális közvélemény azonban, az új irányzat már meg sem próbálta a társadalmi igazságtétel politikai elszakadást jelentő elszakadást. Ugyanakkor csak a társadalmi igazságtétel az osztályok közötti közélet. Ugyanakkor csak a társadalmi igazságtétel az osztályok közötti közélet. Ugyanakkor csak a társadalmi igazságtétel az osztályok közötti közélet. Ugyanakkor csak a társadalmi igazságtétel az osztályok közötti közélet.

A XX. században erősebben jött a társadalmi változások törvényes szabályozása alá. Lenin, az európai munkaviszonyok megújításának bírája munkájában „A burzsoázis minden viszonyban elkerülhetetlenül a kormányzatnak kettős rendszert, az erőszakot folyó kormányzat és az állam intézmények két módszert választott meg, és a két módszerből felváltva alkalmazta, ami pedig különféle helyzetekben egymással szembe fordult. Ez először is az erőszak módszere ... a másik módszer a „liberális” módszer: a politikai jogok felszámolása a reformok, engedmények stb. irányában tett lépések útján.”

A postulatoktól állami törvényes intézményes gondolatokhoz a törvényes társadalmi igazságtétel a magyar jogpolitikai fejlődésben levezényelt. Az új társadalmi igazságtétel törvényes intézményes gondolatokhoz a törvényes társadalmi igazságtétel a magyar jogpolitikai fejlődésben levezényelt. Az új társadalmi igazságtétel törvényes intézményes gondolatokhoz a törvényes társadalmi igazságtétel a magyar jogpolitikai fejlődésben levezényelt.

DEUTSCHLICH RECHTLICHE ANZEIGEN UND ANKÜNDIGUNGEN
 ÜBER DIE AUSDEHNUNG DER BEFUGNISSE
 DES REICHESVERWESENERS IN DER ZWEITEN HALFTE DER 1930ER JAHRE.

Zusammenfassung

Die Studie befaßt sich mit der Frage der Erweiterung der Befugnisse des Reichsverwesers im Jahre 1937. Der Verfasser gibt einen Überblick über jene politischen Umstände, die zur ermittelten Ausdehnung der im GA 1 1920 als provisorisch gedachten Funktion des Reichsverwesers geführt hatten. Ausführlich behandelt er die öffentlich-rechtlichen Diskussionen, die dem GA 19 1937 vorangingen, danach schreibt er über die Einwände der liberalen und legitimistischen Opposition und über die Taktik der Regierung, die durch gewisse, größtenteils nur scheinbare Zugeständnisse die gegensätzlichen Ansichten entkräftete. Es ist interessant, wie die Regierung die öffentlich-rechtlichen und historischen Einwände meistens akzeptierte, aber die richtigen politischen Bestrebungen fast restlos verwirklichte. Abschließend befaßt sich der Verfasser mit der Annahme des Gesetzes und weist auf die Bestrebungen hin, welche eine weitere Ausdehnung der Befugnisse des Reichsverwesers geradezu sofort erforderten.

JÓZSEF KARDOS, professeur chargé de cours, historien

DÉBATS DE DROIT PUBLIC ET POLITIQUES
 SUR L'EXTENSION DES POUVOIRS DU RÉGENT DE HONGRIE
 DANS LA DEUXIÈME MOITIÉ DES ANNÉES 1930

Résumé

L'auteur se penche sur le problème de l'extension en 1937 des pouvoirs du régent. Il analyse les conditions politiques qui ont entraîné l'extension complémente des fonctions de régent, considérées comme provisoires par l'article 1 de la loi de 1920. En rendant compte en détail des débats de droit public qui précédèrent l'établissement de l'article XIX de la loi de 1937, il résume les objections faites par les partis de gauche, libéral et légitimiste, pour disséquer ensuite la tactique du gouvernement sous ce point de vue dans le but de contrecarrer les opinions contraires, en faisant des pseudo-

A POLGÁRI SZOCIÁLPOLITIKA ÉS A SZOCIÁLIS IGAZGATÁS VISZONYA

1. A polgári magánjog elvei: a tulajdon szentsége, a formális jogegyenlőség, a szerződéses szabadság, a XIX. századi preindusztriális államban a „szabad versenyt” szolgálták. Az állam gazdaságtól történő „távolmaradásának” felfogása azonban rövidesen revízió alá került. A tulajdonhoz való viszony, az egyenlőtlen feltételek alapvető különbözősége, a termelők kiszolgáltatott szerződéskényszere az állam aktív szerepvállalásához vezetett. *A gazdasági liberalizmus feladása* egyúttal a csak szoros értelemben vett közgazgatási feladatok ellátásának egyoldalú követelményét is megkérdőjelezte.

Az aktív állam első megnyilatkozása gazdasági téren a *szociálpolitikai gondolkörben* öltött testet. A szociálpolitika tartalmi jegyei a kezdeti munkáspolitikából származtathatók. Ezek főként a törvényes munkásvédelmet (autoritatív szociálpolitika), illetve az önszegélyezési, munkásérdekképviseleti jogosultságot (liberális szociálpolitika) foglalták magukba.¹ Mindkettő célkitűzése az osztályellentétek leplezését szolgálta.

A századfordulón, a monopolkapitalizmus térhódításával a *szociálpolitika kettős funkciót* töltött be. Egyfelől az állami beavatkozás szükségességét kívánta igazolni, másrészt pedig a munkásmozgalommal szemben politikai taktikát és egyben kormányzati feladatot is jelentett. A liberális korszaktól eltérően, az új irányzat már meg sem próbálta a társadalmi ellentmondásokat palástolni, ellenkezőleg, feltárta az érdeellentéteket, felhívta a figyelmet az osztályok állandó küzdelmére. Ugyanakkor ezek feloldását az „osztályközi politika” módszereinek kimunkálásával, az érdekkonfliktusok jogi rendezésével vélte megvalósíthatónak. A szociálpolitika a naturalis obligatio mellett, legalis obligatiót, a tervszerű, intézményes gondoskodás kötelezettségét hirdette meg.

A XX. században érvényre jutó taktikai, módszerbeli változások lényegére szemléletesen utal Lenin, az európai munkásmozgalom megosztását bíráló munkájában. „A burzsoázia minden országban elkerülhetetlenül a kormányzásnak kétféle rendszerét, az érdekeiért folyó harcnak és uralma védelmének két módszerét valósítja meg, s ez a két módszer hol felváltja egymást, hol pedig különféle összetételben egymással összefonódik. Ez először is az erőszak módszere..., a másik módszer a „liberalizmus” módszere, a politikai jogok fejlesztése a reformok, engedmények stb. irányában tett lépések módszere.”²

2. A posztindusztriális állam *tervszerű intézményes gondoskodásának kötelezettségét* tekintve, a magyar közigazgatás fejlődésében lényegében két felfogás érvényesült. Az egyik irányzat a közigazgatás klasszikus funkcióit, egész működését szociális kihatásúnak minősítette, s ezért a közigazgatást eredendően, mint szociális közigazgatást ke-

zelte. Elismerte viszont azt, hogy a szociálpolitikai célkitűzések speciális szakfeladatokként is megjelenhetnek. Döntően azonban az általános igazgatási szervezetre történő telepítésükkel számolt. A szembenálló álláspont a szociális közigazgatás specifikumaira helyezte a hangsúlyt. A szociális igazgatást önálló szakágként értékelte, mégpedig a megalkotandó, komplex jellegű szociális jog végrehajtására szolgáló elkülönült szervezetrendszerrel. Ez a felfogás a szociálpolitikából következő feladatokat differenciáltan szemlélte, s megkülönböztette a preventív, karitatív és produktív szociálpolitika szervezeti-jogi intézményeit.³

A két világháború közötti időszakban a szociálpolitika és szociális igazgatás viszonyát, a szakosodási tendenciák erősödése ellenére, a *kombinált megoldás*, főként a két irányzat elemeinek pragmatista ötvözése jellemezte. Az adminisztratív tutelát megvalósító központi és területi igazgatási vertikum jó lehetőséget szolgáltatott a kormányzat szociálpolitikájának rugalmas érvényesítésére, illetve a szociális feladatok speciális kiépítésére és egyben központi ellenőrzésére.⁴

3. A *szociálpolitika végrehajtásának szervezatközpontú megközelítése* a közigazgatástudomány újonnan jelentkező irányzatához a formális racionális közigazgatástanhoz is kötődött. Az értékrationális elmélet a megvalósítandó célkitűzést önmagában kétségbe nem vont értéknek tekintette, s így az erre irányuló tevékenység főként esz-közében lehetett racionális. A formális közigazgatástan leválasztotta annak a közegnek, környezetnek a vizsgálatát, amelyben a közigazgatás megvalósult. A politikai célok tehát csak annyiban váltak a kutatás tárgyává, amennyiben a közigazgatás célracionális működésének hatékonyságát befolyásolták.⁵ Ezzel előtérbe került a közigazgatás eredményességének alapvető követelménye. A gazdaságban aktivizálódó állam saját szerveitől is a termelés szférájának eredményességét kérte számon. A gazdaságosság mellett ugyanakkor megmaradt a közigazgatás jogszerűségének kritériuma is. Ez az alternatíva azonban csak egymást kiegészítő tendenciáknak érvényesült, s a magyar fejlődésben csupán a közigazgatás racionalizálásának programjaként jelentkezett. Ebből a közigazgatástani nézőpontból eredt a *szociális igazgatás külön szakágazati kiépítésének tagadása*. Ezt az álláspontot képviselte — a többi között — a racionalizálási mozgalom kormánybiztosa, Magyary Zoltán, aki azt hirdette, hogy „nem szociális közigazgatásra van szüksége a régi államnak, hanem az állam megújulására, amelyben más a közigazgatás szerepe és ezért más a közigazgatás és az emberek új viszonya is egymáshoz.”⁶

A formális racionális közigazgatástan egyoldalú szervezetcentrikus szemlélete éppen a lényegét, az állam funkcióbővülésével bekövetkező változásokat nem fejezte ki. Pedig a szociálpolitika nem volt más, mint a politikai taktika része, kormányzati válasz a társadalmi kihívásra. A munka szociális problémájának megjelenésével, a munkaviszonyok új szabályozása és a dolgozó tömegek érdekeinek irányított „kielégítése” egyértelműen az osztályharc kiküszöbölését célozta. Világosan tükröződik tehát, hogy az ún. racionális közigazgatástan csak eszköz jellegű szerepet töltött be e folyamatban, mivel nem érzékelte, hogy a közigazgatás nem a politika szféráján kívüli szervezet, hanem attól messzemenően meghatározott. A közigazgatás tehát nem áll az osztályok fölött, hanem azokban mélyen beágyazott. Így a társadalmi-politikai struktúra megváltoztatása nélkül a pusztán intézményes átalakítás az igazgatástudomány eredményeinek alkalmazásával sem volt elegendő a racionalizálásra.

4. A magyar társadalom szerkezetében pedig alapvető átalakulás kezdődött a húszas évektől. A társadalmi dinamizmus döntő faktorát a proletariátus jelentős létszámemelkedése képviselte. A növekedésre jellemző, hogy ez 1920-ban a kereső népesség 23,7%-át tette ki, s egy évtized múltán már 29%-ra emelkedett. Ezzel szorosan összefüggött – a konjunktúrális időszakban is alig csökkenő – állandósult munkanélküliség, ami az ipari munkásság 1/3-át érintette. További jellemzőként említendő a női munkások 42%-os létszámemelkedése. Ez meghaladta a gyári munkásság számának átlagos növekedését. A húszas évtized szerkezeti módosulásaira igen kifejező adat a szakmunkások arányának csökkenése (37,3%) és ellentétként a betanított és a segédmunkások arányának növekedése (62,7%). A munkásság kedvezőtlen anyagi helyzetét reprezentálja végül, hogy az egy munkásra jutó reálbér 20%-kal maradt alatta az első világháború előtti szintnek, s a harmincas évek közepétől pedig – a válságot megelőző állapothoz képest – további 15%-os csökkenést mutatott.

A válsághatásokra – a súlyos munkanélküliség, a reálbérek visszaesése, a munkaidő szabályozatlansága stb. – az évtized második felétől a *tudatos szociálpolitika cselekvés* irányába mozdult el a kormányzat. A legfontosabb intézkedések a törvényhozás útján születtek meg. Így a nyolc órás munkanap, a minimális bérek rögzítése, a feltetelekhez kötött fizetett szabadság (1937), majd a családi munkabér, mint gyermeknevelési pótlék intézményesítése (1938). Mindezek ellenére a magyar munkásosztály helyzetének romlása tovább fokozódott, jórészt még a háború előtti színvonalat sem érte el.⁷

5. A szociálpolitikai feladatok intézményi telepítésében a kormányzat – mint arra már utaltunk – a *területi igazgatás szerveire* épített, illetve fokozatosan alakította át a *szakágazatok* szociális ügyeket érintő hatáskörét.

A *strukturális változásoknak három etapja* különböztethető meg. Az *elsőt*, a húszas évek elején a miniszterelnökségi belső szervezet módosítása, a *másodikat* a gazdasági válságot követően a minisztériumok közötti ügyrendezés jelzi. Végül a *harmadikat*, a hadigazdálkodással és a produktív szociálpolitikával összefüggésben a szociális felügyelői-tanácsadói rendszer reprezentálja.

A szociálpolitika kormányzati kialakításában mindvégig meghatározó szerepet töltött be a miniszterelnökségen szervezett *szociálpolitikai ügyosztály*, amely 1920-ban, közvetlenül a miniszterelnöknek alárendelten került felállításra, Bethlen kormányelnöksége idején pedig már a miniszterelnökség kebelbeli egységeként funkcionált. A kezdeti informatív, javaslattevő feladatköréből a koordinatív szerepe erősödött meg. Az ügyosztály állandóan figyelemmel kísérte a nemzetközi és a hazai munkásmozgalom fejlődését, a kül- és a belföldi sajtó vonatkozó értékelését. Ezekről elemzéseket készítet, majd javaslatokat tett a kormányynak. A gyakorlati szociálpolitikában különös gondot fordított az adatok gyűjtésére, a szociálpolitikai archívum létesítésére. Ezekre alapozva a munkásmozgalommal szembeni kormánypolitika egységét szorgalmazva, a szakminisztériumok és más hatóságok koordinációját végezte. Továbbá a munkásosztály szervezettségének megbontására irányuló ajánlásokat, intézkedéseket dolgozott ki.⁸

1932-ben az ügyosztályt, kibővített hatáskörrel, *társadalompolitikai osztállyal* szervezték át. Az 1932. évi XII. tc. 2. §-a alapján a 3.600/1932. ME. sz. rendelet ugyanis, a közigazgatási szervek társadalompolitikai tevékenységének irányítását a mi-

niszterelnökre ruházta. Így a szakágazatok összefogása e feladatok végrehajtásában még intenzívebb lett. A kormány a munkaalkalmak szaporításával befolyást gyakorolt a munkanélküliség enyhítésére, az állásnélküli diplomások elhelyezkedési lehetőségeinek javítására.⁹ A strukturális módosítások zárószakaszát 1939-ben, a *Társadalompolitikai szolgálat* kiépítése jelentette.¹⁰

A gazdasági válságot követő szervezeti szabályozás másik hulláma a *szakminisztériumokat* érintette. A Népjóléti és munkaügyi minisztérium megszüntetésével (1932) a feladatokat *négy tárca között* osztották meg. A Belügyminisztérium hatáskörét, az egészségügy, a gyermekvédelem, a közjótékonyági (karitás, „settlement”), – a lakásügyek, s a szükséglakástelepek kezelésének irányítása mellett, a társadalombiztosítás gazdagította. A minisztérium ez utóbbit az Országos Társadalombiztosítási Intézet (OTI) útján végezte. Az OTI-nak országos hálózata, 51 helye szerve volt. A tisztviselők betegsegélyezése a Pénzügyminisztériumhoz került. A Kereskedelemügyi minisztérium az állami bérházakat, s az állami kölcsönrel támogatott lakásépítési tevékenységet irányította. A Honvédelmi minisztérium kompetenciája a rokkant, a hadiárva és a haditelek ügyekkel bővült.¹¹

A *belügyi igazgatást* – a hadigazdálkodás éveiben – a *produktív szociálpolitika végrehajtására* készítették elő. Ennek első jelei a közigazgatás közép és alsó fokán mutatkoztak. A helyi-területi szerveknél a szociális gondoskodás körébe vont feladatok eredményesebb ellátására új intézményt rendszeresítettek. Így a belügyminiszter a községi és a körjegyzők mellé – államköltségen – kiegészítő alkalmazottak felvételét rendelte el. Megyei szinten pedig a *közjóléti bizottságok* tevékenységét támogató *közjóléti előadók* működtek. A kormány további intézkedései a megyei szociális igazgatás megerősítését célozták. A közjóléti előadók, mint ismeretes, az alispánhoz tartoztak. A kormánypolitika szociálpolitikai koncepciójának végrehajtásához azonban a főispánoknak is szaktámogatást kellett biztosítaniuk, ezt a feladatot a szociális tanácsadók látták el, akiket közvetlenül a főispánok mellé rendeltek. Így a produktív szociálpolitikát kifejező Országos Nép- és Családvédelmi Alap (1940) szervezete, az Országos Szociális Felügyelőség, erre a szociális szakhálózatra már eredményesebben támaszkodhatott.¹²

6. Az *Országos Nép- és Családvédelmi Alap* (ONCSA) létesítését a kormány egy messzemenően tervszerű, organikusan összefüggő, egységes szociálpolitika szükségességével indokolta. Az alap célját a „leginkább támogatásra szoruló néprétegek” gazdasági, erkölcsi és szellemi felemelésében, életviszonyainak javításában, a társadalmi kiegyenlítődség előmozdításában s végül a népszaporulat gyarapodásában jelölte meg. Figelemreméltó a vonatkozó törvényi szabályozás – az 1940. évi XXIII. tc. – miniszteri indoklása: „Minden gazdasági rendszer fejlődésének bizonyos időpontjában olyan kiegészítő, kiegyenlítő intézkedéseket kénytelen tenni, melyek alapeszméjük szélsőségeinek, s az azokkal járó antiszociális jelenségeknek kiküszöbölésére alkalmasak. Így történt ez – és pedig uralomrajutásának viszonylag kezdeti időszakában – annál a gazdasági rendszernél is, amely a korlátlan szabadság elvét hirdetve az egyéni erőik érvényesülésének és a kíméletet nem ismerő szabad versenynek nyitott tág teret, ugyanakkor a legnagyobb nyomornak sőt a megsemmisülés veszélyének téve ki kenyérnélkülivé vált proletártömegeket.”¹³

A szociális program keretében különös gondot kívántak fordítani a sokgyerme-

kes családok támogatására, továbbá a gyermekvédelemmel összefüggő feladatok ellátására. A törvény elsősorban a mezőgazdasággal foglalkozó, megélhetésükben veszélyeztetett családok házhoz juttatását, s kedvezőbb gazdasági viszonyok közé helyezését irányozta elő. E célkitűzést közjóléti szövetkezetek, különböző termelési és értékesítési intézmények, valamint vállalkozások útján tervezte megvalósítani.

A kormánypolitika, a kezdeti karitatív segítyezést, az egyre szervezettebbé váló ínségnyhító akciókat is meghaladva még tervszerűbbé és az arányos tehervállalás elvén nyugvó rendszerré kívánta fejleszteni a szociális gondoskodást. Ugyanis az elaprózott akciók fedezetéül szolgáló ínségjárulékot korábban csak azokban a városokban és községekben vetették ki, ahol az ennek alapjául szolgáló adók hozadéka kedvezően alakult. E megoldás már önmagában az egyenlőtlenség elmélyítésére szolgált, amiért is a járulékok összegének megállapítására – 1939-ben – törvényhatóságoként és megyei városoként került sor. Ezt fejlesztette tovább a produktív szociálpolitika realizálására szolgáló Alap, amelyet az állami illetékekből befolyó bevételek 27%-a, továbbá a jövedelmi, társulati s általános kereseti adó fizetésére kötelezettek terhére kivetett nép- és családvédelmi pótdadó biztosított.

Az Alap szervezetét és működését belügyminiszteri rendeletek állapították meg. Az ONCSA-t létesítő törvény végrehajtási rendeletei kettős változást eredményeztek. Egyfelől a minisztériumi belső szervezetet módosították, másrészt pedig új központi szervet: az *Országos Szociális Felügyelőséget* hívták életre.¹⁴ A felügyelőség, mint az Alap intézménye – az 1940. évi XXIII. tc. 4. és 7. §-ainak figyelembevételével – a belügyminiszter közvetlen irányításának, felügyeletének sérelme nélkül önállóan, saját nevében járhatott el. A felügyelőség élén ügyvezető elnök állott, aki személyesen, illetve rendelkezéire az ezzel megbízott szociális felügyelő útján intézkedett.¹⁵

A *strukturális átalakítás* a Belügyminisztérium IX. Osztályának ügykörét érintette. Az ebből kivált ügyek, az alappal kapcsolatos feladatokkal bővülve, a belügyminiszter hatáskörébe kerültek, aki e jogkörét főfelügyeleti jogának fenntartásával a politikai államtitkár útján gyakorolta. A miniszteri kompetencia: a pénzügyi tárcával egyeztetett pótdadó kulcsának meghatározását, a törvényhatóságok és a megyei városok területén kivetett pótdadók hozadékanak szociális célokra történő felhasználását, továbbá az Alap kezelésének ellenőrzését, a közjóléti szövetkezetek alapszabályainak megállapítását, illetve közérdekellenes működésük esetén a szövetkezet feloszlását – foglalta magába.

7. A kormányzat a családvédelmi feladatoknak a helyi viszonyok szerinti legmegfelelőbb megoldása céljából a törvényhatóságok első tisztviselői részére, meghatározott összegű *ellátmányt* bocsátott rendelkezésre. A központi támogatást azonban csak a jóváhagyott megyei, városi nép- és családvédelmi munkaterv és költségvetés alapján lehetett igényelni. Ennek hiányában az OSZF, átmeneti időre (a költségterítés elkészültéig) két havi szükségletnek megfelelő összeg felhasználására adhatott engedélyt az alispánoknak. A *szociális felügyelők* által véleményezett *munkaterv*ekhez, a *közjóléti-szociális előadók*, továbbá a városokban és községekben a *szociális gondozás* feladataival megbízott, s erre a célra kiképzett szakszemélyzet szolgáltatott adatokat. Indokolt esetben az állami *szakigazgatási ágak vezetői*, így a gazdasági felügyelőség vezetője, az iparfelügyelő, az államépítészeti hivatal vezetője is kötelezhető volt szakvélemény adására.

A munkatervek *költségvetése* főcsoportokra, s ezen belül szükséglet- és fedezet csoportonként címekre és rovatokra különült el. A kölcsönöket közmunkákra (anyagokra, munkabérre), sajátos célokra (házassági kölcsönre), valamint a közjóléti szövetkezeteknek forgótőkére lehetett folyósítani. A vissza nem térülő kiadásokat, a már fentebb hivatkozott karitatív segélyek (tej-, cukorakció, étkeztetés, főzőtanfolyamok, ruha-cipősegélyek, napközi otthonok fenntartása), illetve a szakhálózat működésére fordított összegek képezték. Az ún. rendes bevételek forrásaiként az önkormányzati testületek hozzájárulásai, a magánosok adományai, illetve az ONCSA-ellátmányok szolgáltak.¹⁶

8. Az Országos Szociális Felügyelőség irányításával működő szakhálózatot a *kerületi és a központi ügybeosztású szociális felügyelők* fogták össze. A területi igazgatási szerveket tíz „szociális kerületbe” sorolták; egy kerület 3–5 megyét egyesített. A kerületekért felelős felügyelő munkáját szakelődők, szociális gondozók segítették.¹⁷ A központi beosztást nyolc ügykörcsoport testesítette meg. A belső tagozódást: 1. a központi igazgatás-költségvetés, 2. a szociális gondozással összefüggő személyi ügyek, 3. a közjóléti szövetkezetek szakellenőrzése, 4. a törvényhatósági ellátmányszámadások, 5. a megyei, a városi költségvetés – a szociális képzés, 6. a földbirtokpolitikai, telepítési ügyek, 7. a vissza nem térülő juttatások, propaganda ügyek (Nép- és családvédelem Szerkesztősége), 8. a tudományos intézményekkel, és a kereskedelmi tárcával kapcsolatos ügyek képezték.

A szociális szakállomány országos hálózatának kiépítése fokozatosan valósult meg. A közszolgálati szakalkalmazást meghatározott idejű és jellegű munkavégzéshez, illetve a szociális tanfolyam sikeres elvégzéséhez kötötték. Az első időszakban a járási, városi, megyei szociális gondozók száma még nem érte el a félszázat, a tanfolyamok rendszeresítésével azonban rövidesen 350-re emelkedett.¹⁸ A *szociális tanfolyamokat* az egyetemekre telepítették. Elsőként a József Nádor Műszaki- és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán indult meg az oktatás. A fővárost követően a debreceni, a pécsi és a kolozsvári egyetem mellett szerveződtek tanfolyamok. A tantárgyak a társadalom és a szociálpolitika körébe tartozó ismereteket közvetítették. Az elméleti indíttatású képzés a praxis által támasztott igényeket kívánta kielégíteni. Az oktatást elméleti- és gyakorlati társadalompolitikai szakvizsga zárta le, amelyet a tanfolyami előadókól és a szociális igazgatásban jártas gyakorlati szakemberekből alakított bizottság előtt kellett letenni.¹⁹

A színvonalas képzés elérésére irányuló erőfeszítések ugyan eredményesnek mutatkoztak, mégsem sikerült a szakállomány presztízsének elismertetése. Állandóan viszatérő problémát jelentett ugyanis a szociális gondozók munkájának meg nem értése, több helyütt pedig a hatóságok lenéző, negligáló magatartása akadályozta tevékenységüket. Helyzetüket nehezítette továbbá az is, hogy a rendelkezések ellenére többen szakképzettség nélkül látták el munkakörüket.²⁰ Az Országos Szociális Felügyelőség szervezeti jellegű próbálkozásai sem változtattak alapvetően e helyzeten, noha községi munkaközösségek szervezését is szorgalmazták, működésük előmozdítására pedig megynként tanfolyamokat rendeztek. A munkaközösségek mindezek ellenére lényegében névlegesek maradtak. Ezt felismerve egyházi kezdeményezések is születtek a nép- és családvédelmi akciókban történő részvételükre. Közreműködésüket egyházmegegyei szociális előadói munkakörök létesítésében vélték hatékonyabban érvényesíteni, s ehhez az állami támogatás biztosítását is sürgették.²¹

9. Az OSZF szerteágazó tevékenységének értékelő bemutatása meghaladja e fel dolgozás kereteit. A Felügyelőség kiterjedt irányító, ellenőrző szerepkörét az Országos Levéltárban őrzött töredékes forrásanyaga is jól érzékelteti. Az Alap szervezete különösen fontos feladatot vállalt a *törvényhatóságok szociális tevékenysége* és a tradicionális *szegénygondozás koordinálásával*, továbbá a közjóléti szövetkezetek felügyeletével. A törvényhatóságok szociális munkaterveinek elfogadására ugyanis csak akkor kerülhetett sor, ha azok az ONCSA-t életrehozó törvény intencióival nem álltak ellentétben. Azaz az alpból származó ellátmányokból a szegényeket és a munkanélkülieket általában nem lehetett segélyben részesíteni. Ezek a pénzüsszegek csak a kellő anyagi feltételekkel nem rendelkező, főként több gyermekes családok jobb megélhetését szolgáló eszközökre voltak fordíthatók. A csökkent munkaképességűek, avagy az elagott, munkaképtelen személyek támogatására szolgáló segélyek fedezetét továbbra is a szegénygondozás céljára biztosított előirányzatok jelentették. Noha az elkülönítésre gondosan vigyázott a kormányzat, az OSZF iratanyagából számtalan példa tanúsítja, hogy a főispánok a többgyermekes, beteg, munkaképtelen személyek létfenntartásához egyszeri segélykérelmeket rendszeresen terjesztettek fel. Ezeket az egyértelmű indoklás alapján kénytelen volt jóváhagyni a Felügyelőség.²² A segélyeket leggyakrabban élelemre, ruházatra, lábbelire, tűzifára, költözködésre, nem ritkán lakbérre folyósították. A nyomorban élő nincstelének kilátástalan helyzetét a kérelmet támogató szövegezés még nyilvánvalóbbá tette. Megalázó rászorultságukat pedig a juttatott ingóságok átvételének elismeréséül csatolt jegyzék is félreérthetetlenül példázta. Végül az ún. rögtöni segélyek kategóriájában, a környezattanulmányok szövegezése folytán kiutalt 2–25 P összegek ugyancsak önmagukért beszélnek. Az előzőekhez képest kivétel számba ment az az anyagi támogatás, ami a reális munkafeltételekhez szükséges eszközök megteremtésével, valóban az ellátmány rendeltetését szolgálta.²³

A pénzügyi támogatás csoportjában sajátos funkciót töltött be továbbá a *házasodási kölcsönök* intézménye, amelynek összegét átlagosan 1000 P-ben határozták meg azok számára, akik nem estek erkölcsi kifogás alá (541.000/1944. BM. sz. rendelet). Az összegek odaítélésnek gyakorlata azonban nem volt egységes. Már az alispáni „ügyszakban” formai hibára való hivatkozással (házasságkötés után benyújtott segélyigény) akadtak el a kérvények. A fellebbezések elbírálásában az OSZF sem volt következetes. A dokumentumok tanúsága szerint több esetben helyt adott az ilyen igények érvényesítésének. Máskor pedig elutasította a panasztevőt, azzal az indoklással, hogy a korhárt betöltő személy utólagosan már nem jogosult a kedvezményre. Noha világosan kiderült az akadályoztatás, a hosszabb időtartamú katonai szolgálat igazolt feltüntetésével. De megtagadta a felemelt összeg iránti, körültekintően megokolt felterjesztéseket is, állásfoglalásában rögzítve, hogy a kölcsönösszegek a 2000 P-t nem haladhatják meg.²⁴

Az OSZF felügyeleti tevékenysége főleg a már említett *közjóléti szövetkezetek* vonatkozásában volt jelentős. A közjóléti szövetkezetek körébe azokat a feladatokat sorolták, amelyek végrehajtásukban nem közigazgatási, hanem gazdasági módszereket és eljárást igényeltek. A szövetkezetek által nyújtott szolgáltatásokhoz szükséges forgótőke kölcsönöket és azok felhasználását a törvényhatóság területére kijelölt szociális felügyelők közreműködésével hagyta jóvá az OSZF. A cégbíróságok által bejegyzett ipari és kereskedelmi kooperációk elsősorban a házépítési, valamint a mezőgazdasági

tevékenységet előmozdító gazdasági felszerelési és ún. nagyállat akciókat biztosították. Eredényes működésüket az éves gazdálkodásról készített beszámolók s a rendkívüli vizsgálatok egybehangzóan igazolják. A törvényhatósági, városi szövetkezetek tevékenysége nyomán, a helyi adottságok függvényében, általában 200–300 négyszögöles telkeken, ezres nagyságrendben épültek házak. Kiemelkedő volt a gazdasági eszközök beszerzéséhez, az állatállomány gyarapításához nyújtott támogatásuk is.²⁵

A közjóléti szövetkezetek gyakorlatában, mint az a levéltári forrásokból kitűnik, meghatározó szerepet töltek be azok a *környezattanulmányok*, amelyek a házhoz juttatásban a rászorultság mértékét és az erkölcsi megbízhatóságot voltak hivatva tisztázni. Egyes törvényhatóságokban rendszerré vált a próbaidőre történő elhelyezés, illetve az ismételt vizsgálat eredményeként a véglegesítés.²⁶

A házépítési kölcsöntámogatás keretében pedig állandósult a sokgyermekes családoknak biztosított kedvezmény. Rendelet tette lehetővé, hogy a negyedik gyermek után 10, illetve 15%-kal csökkenjenek a törlesztési részletek. Ugyancsak számukra biztosították – haszonbérbeadással – kertművelés céljára, a parlagon maradt földek hasznosítását is.

Az Alapról rendelkező törvény a kölcsön igénybevételére több megszorítást alkalmazott. Ezek közül az üzleti nyereszkesedésre felhasználást különösen tilalmazta. Mindezekre, figyelemreméltó disztinkcióval élt. Nem kaphatott kölcsönt, akinek az nem megélhetéséhez, vagy jobb megélhetése megalapozásához volt szükséges. Ez utóbbi kondíció azonban számos visszaélésre nyújtott lehetőséget, amit a telek-földszerzésre irányuló kérelmek elbírálása nem egy esetben igazolt.

Az ONCSA a szociálpolitikai célkitűzéseket főleg a közjóléti szövetkezeteken keresztül valósította meg. A szociális gondozás irányított és koordinált intézményrendszere azonban csak a törvény korlátai között tett kísérletet a társadalmi ellentmondások kiküszöbölésére, s így részeredményei ellenére sem lehetett képes azok feloldására.

A polgári szociálpolitika és a szociális igazgatás viszonyának áttekintése egyértelműen tükrözi az állami beavatkozásnak a korabeli felfogásban sem palástolt célját: „... a szociálpolitika nem más, mint beavatkozás a gazdasági élet folyamatába azért, hogy a gazdasági életben működő, érvényesülni akaró gyengébb egyedek védelemben részesüljenek és így az osztályok között társadalmi egyensúlyi állapot álljon elő.”²⁷

Jegyzetek

- 1 HELLER Farkas: A szociálpolitika alapja és lényege. In: A mai magyar szociálpolitika. Budapest, 1939. 65–73.
- 2 LENIN: Nézeteltérések az európai munkásmozgalomban. In: Marx, Engels, Marxizmus. Budapest, 1949. 237.
- 3 A szociálpolitikai célkitűzésekre, a szociális közigazgatásra, továbbá a szociális jog végrehajtására hivatott szervezetrendszerre lásd a IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam szociálpolitikával foglalkozó kötetét. (Szociális szempontok és feladatok az általános igazgatásban. – A szolgálati szerződések szociális tartalma. – Szociális közigazgatás stb. (Korszerű közszolgálat útja. 10. Szerkesztette: Mártonffy Károly). Budapest, 1939.
- 4 A szociális igazgatás területi és szakszerveinek beható elemzését lásd CSIZMADIA Andor: Szociálpolitika és szociális gondoskodás Magyarországon (1848–1944) – referátum a Prágai Jogtörténettudományi Konferencián, 1982. (kézirat)

- 5 NAGY Endre: A magyar közigazgatástudomány története. In: Magyar közigazgatástörténet. Budapest, 1982.
- 6 MAGYARY Zoltán: Közigazgatás-szociális közigazgatás. In: A mai magyar szociálpolitika. Budapest, 1939. 104–110.
- 7 A társadalmi struktúra változásainak és a szociális intézkedések hatásainak értékelésére lásd részletesen BEREND T. Iván–RÁNKI György: A magyar gazdaság száz éve c. monográfiáját. Budapest, 1972. 186–204.
- 8 Országos Levéltár (OL) K 26 Miniszterelnökségi iratok 5359/1921.
- 9 OL K 26 ME. A miniszterelnök beszámolója, 1932., jelzetlen iratok. 1380 csomó.
- 10 A miniszterelnökség levéltára. Repertórium. Budapest 1958. 11–16.
- 11 A népjóléti és munkaügyi miniszter hatáskörének megosztásáról szóló 3.600/1932. ME. sz. rendelet L.: Rendeleték Tára, Budapest, 1932. 337–338. pp.
- 12 CSIZMADIA Andor: A szociális gondoskodás változásai Magyarországon. MTA Jogtudományi Intézetének kiadványa. Budapest, 1977.
- 13 Magyar Törvénytár, Budapest, 1940.
- 14 OL K 566 Országos Szociális Felügyelőség (OSZF), Elnöki iratok 1. cs. 1941–1944. L. még: 5629/1941 BM. eln. rendelet, továbbá az OSZF 420/1941. eln. rendelet.
- 15 OL K566 OSZF 352/1941. eln. rendelet, 1. cs.
- 16 Az Országos Népjóléti és Családvédelmi Alappal kapcsolatos feladatoknak ellátásáról a törvényhatóságokban – 200/1941. BM sz. rendelet. L.: Rendeleték Tára. Budapest, 1941. 520–531. pp.
- 17 A kerületi ügybeosztást az OSZF 1/1944. eln. sz. rendelet határozta meg (OL K566 OSZF 1. cs.) I.sz.: Baranya, Somogy, Zala, Vas vm. és városok: PÉCS; II. sz. Fejér, Veszprém, Tolna vm.; SZÉKESFEHÉRVÁR; III. sz.: Sopron, Győr, Nyitra-Pozsony, Komárom, Esztergom, Bars-Hont vm.; KOMÁROM; IV. sz.: Pest-Pilis-Solt-Kiskun vm., Jász-Nagykun-Szolnok vm: BUDAPEST; V.sz.:Bács-Bodrog, Csongrád, Békés, Csanád vm; SZEGED; VI.sz.: Borsod-Heves, Abaúj-Torna, Nógrád, Zemplén, Gömör-Kishon vm; MISKOLC; VII.sz.: Bihar, Hajdú, Szabolcs vm; DEBRECEN; VIII. sz.: Szatmár, Bereg, Ung, Ugocsa, Máramaros vm; SZATMÁRNÉMETHI; IX.sz.: Kolozs, Szolnok-Doboka, Szilágy, Beszterce Naszód vm; KOLOZSVÁR; X.sz.: Csík, Háromszék, Udvarhely, Maros-Torda vm; MAROSVÁSÁRHELY.
- 18 OL K 566 10–918/72–42, 548. 963/1943, 3/1944. eln. 1. cs.
- 19 A szociális tanfolyam tárgyai: büntetőjog, magánjog, lakásügy, családvédelem, szegényügy, társadalomszervezés, faluvezetés-falupolitika, szociális gondozás, szociális jogfeloldás, nemzetiségi kérdések, nemzetközi szociálpolitika, üzemtani ismeretek, továbbá falu-, családvédelmi-, közjóléti szeminárium. Az elméleti társadalompolitikai, szakvizsgát öt szaktémacsoport alkotta: Bevezetés a társadalompolitikába, társadalomlélektan, alkotmányfejlődés, közigazgatási és büntetőjogi ismeretek, magánjogi ismeretek. A gyakorlati társadalompolitikai szakvizsga: falupolitikára, szociális gondozásra és részletes társadalompolitikára (anya- és csecsemővédelem, családvédelem, egészségvédelem, munkaügy, társadalombiztosítás, földpolitika, szegényügy, társadalomszervezés) terjedt ki. (OL K 566 OSZF. jelzetlen iratok, 1. cs.)
- 20 OL K 566 OSZF. Elnöki iratok 741/1943 eln., 1055/1943 1. cs.
- 21 OL K 566 OSZF. Általános iratok 541069/1944 5. cs. (Az Erdélyi Katolikus Akció javaslati az Országos Szociális Felügyelőségnek)
- 22 OL K566 OSZF. Általános iratok 541010–11/1944. 5. cs.
- 23 OL K566 OSZF. Általános iratok 550823/1943. 2. cs., 542311/1944, 541105/1944, 541150/1944 5.cs.
- 24 OL K566 OSZF. Általános iratok 539265/1944, 539921/1944, 539955/1944, 545109/1944 2. cs., 541018/1944, 542311/1944 5. cs.
- 25 OL K566 OSZF. Általános iratok 134694/1943, 539689/1944, 539571/1944. 2. cs., 541023/1944, 541029/1944. 5. cs.
- 26 OL K566 OSZF. Általános iratok 541150/1944 5. cs.
- 27 KÁDÁR L. Levente: A közigazgatás szociális feladatai. In: A mai magyar közigazgatás. Budapest, 1936. 436.

VERHÄLTNIS DER BÜRGERLICHEN SOZIALPOLITIK UND DER SOZIALEN VERWALTUNG

Zusammenfassung

Der Verfasser untersucht die bürgerliche Sozialpolitik in ihrer doppelten Funktion. Er gibt einen Überblick über die Entwicklung der ungarischen Verwaltung, indem er die wichtigsten Kennzeichen der planmässigen institutionellen Sorgepflicht des Staates aufzeigt und bewertet.

Er analysiert die zentral organisierte Durchführung der Sozialpolitik, stellt fest, dass die bürgerliche Regierung diese speziellen Aufgaben im Prinzip den Organen der regionalen Verwaltung überliess und nur allmählich den die sozialen Angelegenheiten berührenden Wirkungskreis der Fachzweige umgestaltete.

Er unterscheidet zwischen drei Etappen der strukturellen Änderungen. Die erste wird durch die Modifikation der inneren Organisation des Ministerpräsidiums, die zweite durch die Regelung der Kompetenzen der Ministerien nach der Wirtschaftskrise charakterisiert. Die dritte wird schliesslich im Zusammenhang mit der Kriegswirtschaft und der Sozialpolitik in der Produktion durch das soziale Aufsichts- und Beratungssystem repräsentiert.

Der Verfasser ergänzt die Bewertung der Aktivität des sozialen Fachnetzes an Hand des Beispiels der Tätigkeit der Sozialen Landesaufsicht aufgrund von Archivquellen.

GÁBOR MÁTHÉ, professeur d'école supérieure; historien du droit

RAPPORTS ENTRE LA POLITIQUE SOCIALE BOURGEOISE ET L'ADMINISTRATION SOCIALE

Résumé

La politique sociale bourgeoise est étudiée sous l'aspect de ses fonctions doubles. L'évolution de l'administration hongroise est suivie en présentant et évaluant les caractéristiques principales des obligations institutionnelles de prévoyance de l'Etat.

En analysant l'exécution centralisée de la politique sociale, l'auteur constate que le gouvernement bourgeois a confié à priori aux organes de l'administration régionale la résolution des tâches spéciales et la compétence de ceux-ci affectant les affaires sociales n'a été que graduellement modifiée.

En ce qui concerne les changements structuraux l'étude y distingue trois étapes. Dans la première la modification de l'organisation intérieure de la présidence du conseil a eu lieu, dans la deuxième, au lendemain de la crise économique, on a procédé à préciser les règlements à une échelle inter-ministérielle, enfin le troisième est représenté par le système social consultatif et de surveillance, sous ses rapports avec l'économie de guerre et la politique sociale productive.

L'évaluation du réseau social régional est complétée en rendant compte des activités de l'Inspectorat Social National, sur la base des documents d'archive.

En analysant l'exécution concrète de la politique sociale, l'auteur constate que le gouvernement hongrois a confié à priori aux organes de l'administration régionale la résolution des tâches spéciales et la compétence de ceux-ci affectant les affaires sociales n'a été que formellement établie.

VERHALTNIS DER BÜRGERLICHEN SOZIALPOLITIK ZUM STAATLICHEN VERWALTUNGSSYSTEM

En ce qui concerne les changements intervenus récemment dans le régime social, la première la modification de l'organisation intérieure de la présidence du conseil a eu lieu dans le domaine, au lendemain de la crise économique, on a pu constater que les règlements à caractère administratif, ainsi qu'il résulte des règlements sociaux, ont été considérablement modifiés.

Der Verfasser untersucht die bürgerliche Sozialpolitik im Zusammenhang mit dem Verhältnis der bürgerlichen Sozialpolitik zu den Organen der Verwaltung.

Die erste Phase der strukturellen Änderungen ist durch die Modifikation der inneren Organisation des Ministerpräsidenten, die zweite durch die Regelung der Kompetenzen der Ministerien nach der Wirtschaftskrise charakterisiert. Die dritte wird schließlich im Zusammenhang mit der Kriegswirtschaft und der Sozialpolitik in der Produktion durch das soziale Aufsichts- und Beratungsamt repräsentiert.

Der Verfasser ergänzt die Bewertung der Aktivität der sozialen Fachämter an Hand des Beispiels der Tätigkeit der Sozialen Landesaufsicht auf Grund von Archivalquellen.

Et analyse la zentral organisée Durchführung der Sozialpolitik, stellt fest, dass die bürgerliche Regierung diese speziellen Aufgaben im Prinzip den Organen der regionalen Verwaltung überließ und nur allmählich den die sozialen Angelegenheiten betreffenden Wirkungskreis der Fachzweige umgewälzt.

Et antecède entre deux étapes de la structurelle Änderungen. La première est caractérisée par la modification de l'organisation interne du président du conseil, la seconde par la réglementation des compétences des ministères après la crise économique. La troisième est finalement en relation avec la guerre économique et la politique sociale dans la production par le service de surveillance et de consultation sociale.

Der Verfasser ergänzt die Bewertung der Aktivität der sozialer Fachämter an Hand des Beispiels der Tätigkeit der Sozialen Landesaufsicht auf Grund von Archivalquellen.

GABOR MATHÉ, professeur d'école supérieure, historien du droit

RAPPORTS ENTRE LA POLITIQUE SOCIALE BOURGEOISE ET L'ADMINISTRATION SOCIALE

Résumé

La politique sociale bourgeoise est étudiée sous l'aspect de ses fonctions doubles. L'évolution de l'administration hongroise est mise en présentant et évaluant les caractéristiques principales des obligations institutionnelles de prévoyance de l'Etat.

MEZEY BARNA:

A HATÁROZATLAN TARTAMÚ SZABADSÁGVESZTÉS INTÉZMÉNYÉNEK BEVEZETÉSE MAGYARORSZÁGON

1913. július 22-én kihirdették, s még ez év augusztus 21-én életbeléptették azt a törvényt, amely az „1913. évi XXI. törvénycikk a közveszélyes munkakerülőkről” cím alatt került be a Magyar Törvénytárba. Ezzel Magyarországon is beillesztették a büntetések rendszerébe a határozatlan tartamú szabadságvesztést, hiszen egyértelműen szövegezte le a törvény: „A dologházbá utalás határozatlan időre szól”.

A szabadságvesztésnek e sajátos típusa a magyar burzsoá büntetőjog fejlődésében gyökértelen volt; ehhez hasonló szabadságelvonást a hazai büntetési rendszer eddig nem ismert.¹ Bevezetését hosszú szakirodalmi vita előzte meg, éles polémiák jellemezték a törvényjavaslat útját. Hogyan és miért került napirendre a huszadik század első évtizedének Magyarországon ennek a garanciákat nehezen tűrő intézménynek meghonosítása? Alábbi tanulmányunkban e kérdésre keressük a választ.

1. A bűnözés alakulása a XIX. század utolsó évtizedeiben. A századforduló büntetőjoggal foglalkozó szakemberei gyakran kényszerültek az alábbiakhoz hasonló következtetések levonására: „A mi börtönrendszerünk nem bírta megakadályozni a visszaesés terjedését, sőt a visszaesők száma és azok aránya az összes bűnözők számához folyton szaporodik. Ezen arány az 1882–1893-ig terjedő időközben megkétszereződött, különösen az úgynevezett megrögzött bűnösöké, kik 3–4-szer voltak már büntetve”.² Az adatokkal és statisztikai elemzésekkel nagyon óvatosan kell bánnunk, hiszen 1898-ig valamirevaló bűnügyi statisztika nem állt a szakírók, gyakorló jogászok rendelkezésére.³

Ám az 1900-tól rendszeresen megjelenő igazságügyi kimutatásokban már találunk elegendő támpontot arra vonatkozóan, milyen tendenciák jellemezték a XIX. század utolsó évtizedének kriminalitását. Az Igazságügyminisztérium 1900-ban kiadott összehasonlító táblázata a visszaesés alakulását a következőképpen ábrázolja.⁴

Előzőleg már megbüntetett elkövetők száma

	<i>hasonló cselekményekért</i>		<i>másnemű cselekményekért</i>	
	<i>férfi</i>	<i>nő</i>	<i>férfi</i>	<i>nő</i>
1896	6.906	2.709	6.895	1.843
1897	7.321	2.608	6.825	1.843
1898	8.127	3.196	7.365	2.095
1899	9.940	3.902	9.322	2.663

E számsorokban természetesen a visszaesés kriminológiai fogalma szerepel, a számadatok meghatározásánál a bűnismétlést vették alapul. Ez nem különös, ha arra gondolunk, hogy a visszaesés fogalmának a büntető törvénykönyv általános részében való meghatározásáért, a tényállás pontos körülírásáért büntetőjogásaink majd a következő évtizedekben indítják meg a küzdelmet. A közölt adatok mindenesetre azt bizonyítják, hogy a bűnismétlők száma évről évre nőtt, minden kategóriában, akár többszöri, akár első alkalommal történő visszaesésről esik is szó. Férfiaknál csakúgy mint a nőnemű bűnözők körében. Még többet tudunk meg a bűnismétlés alakulásáról, ha mindezeket az összébűnözés százalékában vizsgáljuk meg:

Előzőleg már megbüntetett elkövetők százalékaránya

	<i>hasonló bűncselekményekért</i>		<i>másnemű bűncselekményekért</i>	
1896	9.615	15,9%	8.738	14,3%
1899	13.843	18,1%	11.965	15,9%

A helyes értékeléshez tartozik, hogy ezzel a tendenciával párhuzamos nőtt az összes bűnözők száma is:

1896: 60.981
 1897: 73.804
 1898: 74.646
 1899: 74.870

A kimutatásokból a századfordulótól kezdve eltűnt a bűnismétlők arányának fel-tüntetése, majd csak 1904-ben jelent meg újra, ekkor már a visszaesőkre vonatkozó részletes adatokkal.⁵ Eszerint a munkakerülőkről szóló törvény megalkotásáig a visszaesés a következőképpen alakult Magyarországon:

1904: 10.632
 1905: 12.468
 1906: 12.099
 1907: 11.831
 1908: 11.852
 1909: 10.248
 1910: 11.064
 1911: 10.854
 1912: 11.208

Ezt az adatsort sajnos nem hasonlíthatjuk össze az 1896–1899. közötti időszakból rendelkezésünkre álló mutatókkal, mert szembeűnő a különbség az alapul vett bűncselekmények körében. Nehezen feltételezhető, hogy az 1899. év közel huszonhat-

ezer bűnismétlőjével szemben 1904-ben ez a szám már 10.632-re apadt volna. A különbség abból adódik, hogy az 1904-ben kezdődő adatszolgáltatás nem vette föl bűncselekmények közé a becsületsértéseket, továbbá — bár erre vonatkozó információink nincsenek — az 1899-es számadat feltehetően magában foglalja a kihágásokat is, szemben a kilencszázas évekével, amikor is csak a bűntettek és vétségek visszaesőiről készítették kimutatást. Többet mond számunkra a tendenciák kirajzolódása: a századfordulóig tartós növekedés figyelhető meg mind a bűnözés egészét illetően, mind pedig a visszaesők számát tekintve. 1904. és 1912. között pedig kisebb-nagyobb hullámzások mellett a visszaesések számának stagnálása konstataálható. A konzekvenciákról pedig szóljon Finkey Ferenc, a kor egyik legjelentősebb büntetőjogásza. „A BTK-ünknek a visszaesés tekintetében elfoglalt álláspontja teljesen tarthatatlan. A BTK azon időben készült, midőn a visszaesés kérdése még nem volt égető s nem volt annyira kifejtve. Azóta nálunk is meggyőzte az élet az elméletet...”⁷

A visszaesők, a szokásszerű bűnözők elleni fellépés egész Európa problémája volt ezen időkben. Az európai államok jogalkotása egymás után cikkelyezte be a kriminalitás növekedésének megállítására, visszaszorítására irányuló javaslatokat. A törvényhozási aktivitás bizonyos, a századfordulón fókuszba gyűlő tendenciák következménye volt, melyek között éppen úgy jelen volt a bűnözés növekedése és struktúráváltása, mint az elméleti büntetőjog forrongása, új reformirányzatok megjelenése.

A XIX. század derekának jogdogmatikáját és irodalmát egyedül uraló büntetőjogi irányzat, a klasszikus iskola tekintélye a nyolcvanas évekre már letűnőben volt. A Csemegi-kódex megalkotásával egyidőben Nyugat-Európában egymást követően jelentkeztek az új büntetőjogi irányzatok, a kriminál-antropológiai, a kriminálszociológiai, kriminálpszichológiai tanítások. Ezeknek bizonyos előnyük volt a dogmatikus iskola elméleti rendszerével szemben: míg a XIX. század törvénykönyveit már próbának vetette alá a gyakorlat, az új álláspontok, nézetek pusztán elvi alapokról lendültek támadásba. S az érvelés alapja egy roppant nyomós indok volt: a bűnözés intenzív emelkedése. A kapitalizmus uralomra jutásával, majd európai elterjedésével kitermelődtek azok a társadalmi ellentmondások is, amelyek meghatározták a burzsoá társadalmak kriminalitásának sajátosságait is. Többek között ilyen volt a speciális nagyvárosi bűnözés, a prostitúció, a szervezett alvilág, a bűnözésből élők rétegeinek kialakulása. A század nyolcvanas éveire e jelenségek mind kitapinthatóbbakká váltak, a kriminalitás arányainak változásai és mennyiségi növekedése egyértelmű, statisztikai számadatokban is kimutatható lett. A bűnözés e hirtelen jött nagy hullámával szemben a dogmatikus irányzatra épülő büntetőjog tehetetlennek bizonyult. Nem állítható, hogy a reform jegyében keletkező újabb iskolák bármelyike helyt állhatott volna a kapitalista bűnözés tendenciaszerű emelkedésével szemben, de hát azok egyelőre „sáncon kívül” voltak, s az ellenzék kényelmes helyzetéből opponálták képviselőik a hatályos büntetőjogot. A jogelméleti polémiák és az irányzatok háborúja azonban számos nívóval gazdagította a büntetőjogot. Mint közismert, ezeknek leglényegesebb vonása az, hogy a tettesre, illetőleg annak társadalmi környezetére irányították a figyelmet.⁸ Ezzel összefüggésben új fogalmak, új intézmények kerültek előbb a szakirodalomba, majd a tételes büntető anyagi jogba is.⁹

Ezidőtájt a poenológia minden elméleti és gyakorlati művelője a bűnözés emelkedésének és különösen egy korábban kevésbé jelentős kriminológiai tény, a bűnis-

méltés felduzzadásának megakadályozásán fáradozott. Franciaországban, ahol a relegationt bevezették és legelőször tettek határozott lépéseket a visszaeső bűnözéssel szemben, a bűnisméltők aránya az elkövetők számához képest a következőképpen alakult:¹⁰

1850: 28%

1869: 42%

1879: 50%

1889: 53%

1890: 56%

Egyébként 1855 és 1885 között a bűnisméltők száma megkétszereződött; 25 év alatt 40.332-ről 89.634-re emelkedett.¹¹

Ugyanerről írt már idézett művében Finkey Ferenc, hogy a visszaesés „az utóbbi évtizedekben általában Európa minden államában rohamosan emelkedett, s ez az emelkedés a legtöbb helyen ma is tart.” Az ő megdöbbentő adata szerint Poroszországban 1899-ben a bűnisméltők száma a bűnelkövetőkhöz képest 90%.¹² A kriminológusok, büntetőjogászok, reformer elméleti gondolkodók reakciója természetes módon irányult a fennálló büntetőjog ellen, s próbálta meg különféle javaslatokkal megoldani e problémát. Egyesek a büntetési rendszer enyhességét támadva annak radikális szigorítását követelték. Mások a feltételes elítélés gondolatával operáltak. Egyre inkább az érdeklődés fénykörébe került a társadalomvédelem irányzata. Felbukkant a „biztosító intézkedések” intézménye, az új iskolák reformgondolkodói mind hangosabban követelték a határozatlan tartamú büntetés vagy legalábbis az utólagos biztonsági őrizet bevezetését. A relegationról szóló már említett francia törvény kritikájában Vámbéry Rusztem jogosan veti szemére a jogalkotónak, hogy nincs megfelelőképpen tisztázva a visszaesés fogalma. Hiszen a szokásszerű bűnözők ellen az egyszerű bűnisméltés fogalmával nem lehet sikeresen föllépni. „...a visszaesés ellen ésszerűen csak akkor lehet küzdeni, ha azonos motívumokból eredő deliktum ismétlését, az első ízben kiszabott büntetés teljes vagy legalább részbeni végrehajtása után, értjük e fogalom alatt.”¹³ E megállapítás a kérdés lényegére tapintott. S hogy Vámbérynek mennyire igaza volt, azt bizonyítja a megrögzött büntetettek elleni hadjárat egyik iránya: a csavargók, munkanélküliek felelősségrevonását megkonstruáló jogszabályok szaporodása. A szokásszerű bűnözők elleni fellépés egybekapcsolódott a bűnözés okainak kutatásával.

A bűnözés nagymértékű növekedésére a szakma különböző irányzatai, nagytekintélyű képviselői többnyire két megoldási alternatívát javasoltak. Mivel nyilvánvaló volt, hogy párhuzamosan növekszik a kriminalitás és a visszaesők száma, a szakírók kettéválasztották az ún. megrögzött büntetettek irányában szükségesnek látszó eszközök kutatását, illetve az alkalmi bűnözők nevelése, javítása ügyét. Európaszerte vitáztak tudósok és gyakorlati jogászok az új iskolák által indítványozott intézmények megfelelőségén, ám az új megoldások sorra csatát nyertek. Franciaországban már 1885-ben törvényt alkottak a *feltételes szabadonbocsátás*ról, amit 1891-ben követett a *feltételes elítélés* becikkelezése.¹⁴ Az amerikai eredetű, 1878-ban, Massachusetts államában meghonosított probation intézményét Európában először Angliában vezették be (1887-ben). 1901. évi törvény rendelkezett a *fiatalokori bűnözők* irányában alkalma-

zandó eljárásról, mely az egyéniesítés jegyében szintén a reformiskolák egyik fő követelése volt.¹⁵ Itáliában az 1890-es büntető törvénykönyv ismerte a feltételes szabadlábrahelyezést, differenciált a fiatalok és felnőtt bűnelkövetők között.¹⁶ Belgium 1888-ban foglalta törvénybe a feltételes elítélést.¹⁷ A századfordulót követő évtizedben Európa szinte valamennyi országa jogszabályban deklarálta ezen intézmények elfogadását és gyakorlati meghonosítását. Magyarországon az első büntetőnovella szövege a büntetés feltételes felfüggesztéséről, a próbára bocsátásról és a fiatalokra vonatkozó külön szabályokról.¹⁸ Néhány év múlva ezt egészítette ki a fiatalok bíróságáról rendelkező törvénycikk.¹⁹

Az alkalmi bűnözés ellen hatékonynak bizonyuló eszközök azonban nem nyújtottak védelmet a megrögzött, szokásszerű, recidív büntettek ellen. Bár a feltételes elítélés hívei sokáig a visszaesést meggátló vagy legalábbis visszaszorító lehetőséget láttak az intézmény bevezetésében,²⁰ a gyakorlat rácafélt ez állításra. S ahogyan elismerték a váltakozó imént felsorolt követelések, úgy terjedt egy újabb polémia a megrögzött büntettekkel kapcsolatosan alkalmazandó megoldásokról. Ismét reflektorfénybe állították a visszaesőket, előtérbe került a büntetőjogi vitákon, kriminológus-tanácskozásokon egy újabb fogalom: a *közveszélyes bűnözők* kategóriája.

A „közveszélyesség” a reformiskolák egyik alapelvéből, a társadalom védelméből és a súlyos bűnözők elleni hatástalan fellépés születte gondolatok összefonódásából eredet. A gond, mely a szokásszerű elkövetők kriminalitásának növekedéséből származott, találkozott az antropológiai és szociológiai irányzat javaslatával, mely a bűncselekmény helyett a büntetést tartván elbírálandónak, lehetségesnek tartotta a tettes veszélyességének elhárítását. A különféle nemzetközi büntetőjogi konferenciák alább még részletezendő döntése, de főként a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület 1898. évi nemzeti albizottsági vitái, valamint az 1912. évi párizsi nagybizottsági tanácskozások nyomán²¹ a közveszélyesek körét nagyjából három bűnözőcsoportra terjesztették ki. Mindhárom osztályba sorolt elkövetők a szokásszerű bűnözés alapján kerültek a közveszélyesek közé. A *visszaesők* evidens módon a törzset képezték a legveszélyesebb tettesekként nyilvántartottaknak. A másik két csoportot pedig potenciális elkövető mivolta következtében sorolták ide: ezek az *abnormális* (tehát beteg) és az *életmódjukból eredően bűnözők* (munkakerülők, csavargók, üzletszerű koldusok, prostituáltak stb.). Míg az elmebetegre, gyengeelméjűekre nézve mindenki megegyezett abban, hogy gyógyintézetben történő kezelésük szükséges, a másik két kategória elleni küzdelem eszközeit tekintve Európaszerte dúlt a polémia. Abban egyetértettek a vitapartnerek, hogy „a múlt században keresztülvitt börtönrendszerek nem szüntették meg a visszaesők számát, sőt az ellenkezőleg óriásira növekedett”.²² Vagyis eredmény a szabadságvesztés-büntetés megreformálásával érhető csupán el. A reformot illetően azonban sokféle elképzelésnek adtak hangot a tudósok. A legegyszerűbb megoldásnak a büntetések szigorítása látszott,²³ bár a tapasztalatok azt bizonyították, hogy a tételes jog hiába adta meg a lehetőséget erre bírának, azok nem éltek vele. Többen speciális letartóztatási intézetek mellett szálltak síkra, melyeknek fő eleme a munkáltatás.²⁴ Felvetődött az ún. büntettes-biztosítás ötlete is.²⁵ Legnépszerűbb azonban kétségtelenül a határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetés eszméje volt. Kezdetben ezt épp úgy alkalmazták az alkalmi bűnözőkre, fiatalokra,²⁶ mint a közveszélyesség fogalmi körébe tartozókra; utóbb azonban lassan a szokásszerű bűnözők megfékezésének esz-

közévé vált. A határozatlan tartamú szabadságvesztés a század első évtizedeiben egész Európában becikkelyezett büntetéssé vagy intézkedéssé vált.

2. *Előzmények az európai joggyakorlatban.* A tanulmányunkban elemzett, s a századfordulón kontinensszerte meghonosított intézmény nem teljesen előzmény és modell nélküli. A Nyugat-Európában kibontakozó korszerűbb büntető- és büntetés-végrehajtási jog már a XVI. századtól próbálkozott a határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetés bevezetésével, a bűnözők elkülönítésével. Ugyancsak korán megjelentek a dologház-jellegű büntetések a potenciális bűnelkövetők, a csavargó életmódot követő munkakerülők ellen.

Európában az első dologházak (másként: javítóházak) kifejezetten „emberbaráti” célból jöttek létre, létesítésükkel a munkanélkülieket kívánták munkalehetőséghez juttatni. E kezdetleges intézetek közül elsőként tartják nyilván az angol Bridewellt (1550), a nürnbergi, hamburgi dologházakat (1558, 1614), az amsterdami javítóházat.²⁷ A XVII–XVIII. század fordulójára már letartóztató intézetek sora működött a kontinensen, fokozatosan alakítva ki a szabadságvesztés, mint büntetés újszerű alap gondolatát²⁸, s egyúttal a modern büntetési rendszerek fő büntetési nemét, a szabadságvesztést fogantató fogházak, börtönök típusát.²⁹ A munkáltatásra létesült dologházak fokozatosan átalakultak büntetés-végrehajtási intézetekké, a csavargók problémája azonban nem oldódott meg, sőt az egyre növekvő nagyvárosok rákfenéjévé kezdett válni. A munkakerülés, a csavargás komoly dilemmát okozott a bűnüldöző hatóságoknak; jelzi ezt a csavargóknak már a jogalkotás szintjén is korán elvégzett tipizálása. VIII. Henrik 1531-ben már különböztetett hivatásos dologkerülő és munkaképtelen koldus között.³⁰ Ezzel akarva, nem akarva irányt szabott a kontinentális törvényalkotásnak is: ezután a kettéválasztás mintegy alapelvűvé vált. S hasonló módon alakult a velük szemben alkalmazott intézkedések csoportja: a hivatásos dologkerülőket, a bűnözésből élőköt büntették szabadságvesztéssel, az egyéb munkanélkülieknek pedig „menedéket” kívántak juttatni, lehetőséget a munkavégzésre. Utóbbiak megoldására elterjedt intézmény volt az ún. koldustelep, melyet főként Belgium és Franciaország részesített előnyben. Németország, Norvégia a dologház bizonyos változatát ajánlotta a bírácoknak erre az esetre csakúgy, mint a szokásszerű elkövetőkkel szemben.

A magyar dologházi szabályozás előképének tekinthetjük bizonyos fokig (amennyiben általában a határozatlan tartamú szabadságvesztésnek is előzményei) a transportation, deportation és relegation intézményeit. E formák a tulajdonképpeni száműzetésből alakultak ki, melynek gyökerei az ókori görög és római társadalomig nyúlnak vissza. Áttekintésüket indokolja, hogy bennük a dologházi intézmény bizonyos jellemzői már föltűntek, s megfogalmazódtak egyes végrehajtási elvek.

A száműzetésnek a történeti fejlődés által kialakított három típusa közül az időrendben első Angliában honosították meg *transportation* néven (1682), mely ekkor főként az amerikai, majd ausztráliai gyarmatokra történő kiszállítást jelentette. Éle a súlyos, megrögzött bűnözők ellen irányult, akiktől ezután kívánták a hatóságok megszabadítani a szigetországot. S bár 1839-ben megszüntették már a nők, s 1857-ben a férfiak transportationját, az intézmény több országban elterjedt. Rendkívül vonzóvá tette gazdasági haszna: a gyarmatosításban érdekelt országok előszeretettel vették igénybe a transportálást tengerentúli területeik benépesítésére. S alkalmazása ráadásul azzal a nem lekicsinylendő haszonnal járt, hogy az igazán veszélyes bűnöző elemektől

megszabadította az anyaországot. A francia gyakorlat továbbfejlesztette az intézményt. Az angol jog csupán a *bűnözők eltávolítását*, a társadalom nyugalmanak védelmét vélte felfedezni a száműzésben, a francia praxis ennél jóval többet. A Guyanába, Új-Caledoniába transportált bűnözők előtt megnyitották a lehetőséget a szabadulásra: a megfelelő magaviseletűek, a változást, megjavulást mutató elítéltek engedélyt kaphattak a civil életbe történő visszatérésre. Angliában az elítélt számára elérhető legnagyobb engedmény volt, hogy büntetésének háromnegyedrészt kiállva „free pardon” szerezhetett, s a kolónián belül ugyanolyan jogokkal rendelkezhetett, mint a szabad akaratukból oda vándorlók, telepesek. A kijelölt körzetet azonban nem hagyhatták el. A francia gyakorlat előbb a jó magaviseletűeket a gyarmaton belül bocsáthatta szabadon, engedélyezetté válhatott munkavállalása, letelepedése, családalapítása, nősülése. Ezzel megindult a transportatio végrehajtásának átalakulása. Megjelent az *átnevelés* gondolata, sőt burkoltan a gyakorlatban bennfoglaltatott a *határozatlan szabadságvesztés* néhány vonása is. A francia transportation a travaux forcés-re, kényszermunkára ítélt bűnözőkre vonatkozott, a legsúlyosabb bűnelkövetőkre. A *déportation*, mint a száműzés másik válfaja, Franciaországban fejlődött ki, 1791-ben került sor törvényi megfogalmazására. A deportation intézményét politikai bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazták, meglehetősen ritkán. Végrehajtása tartalmánál fogva jelentősen eltért a transportatiótól: nem kötelező a munka, az elítélt családját is magával vihetette, méghozzá államköltségen; a vagyontalan száműzött pedig igényt tarthatott állami ellátásra. A célja teljesen egyértelmű: a politikailag kellemetlen személyektől ezúton szabadultak meg a francia hatóságok, vagyis létének egyetlen indoka volt: a „*társadalom védelme*” a politikai vírusoktól.

Szintén a francia jogban léptették életbe a harmadik formára vonatkozó törvényt: a *relegation* meghonosító jogszabályt. Számunkra különösen figyelemre méltó, hiszen kifejezetten a visszaesők elleni küzdelem termékeként született meg. A relegation elvileg életfogytiglan tartó szabadságvesztésbüntetés, azonban a szabályok megengedték a jó magatartású, javulást mutató elítéltek számára a hazatérést. Legkevesebb hat esztendő múltával engedélyt nyerhetett az anyaországba való visszautazásra. Itt tehát már a határozatlan tartamú szabadságvesztés félreérthetetlen alakjával találkozunk, megoldásában már hasonlított a „modern” dologházi intézményekhez. Csupán a felső – garanciális határ hiányzott, az ösztönző lehetőség azonban adott volt: a megjavulók előtt nyitva állt az út a hazatérésre.³¹

A transportation, deportation, relegation tehát a határozatlan elítélés jónéhány elemét magában hordozta, melyeket a gyakorlat évtizedes-évszázados próbára tett. Ezek a veszélyes bűnözők elkülönítése a társadalomtól, a javulás lehetőségének felismerése, a határozatlan időtartam életfogytiglani végrehajtásról való lerövidítésre, a munkáltatás gondolata, a visszaesők elleni fellépés ilyen módjának hatékonyságába vetett hit. Azt kell tehát mondanunk, hogy Európában „kipróbált” módszer várt az elterjedésre, a reformirányzatok támogatására a XIX. század végén.

A Nemzetközi Börtönügyi Egyesület 1890-ben, pétervári kongresszusán az európai államok jogalkotóihoz intézett ajánlást fogadott el, melyben melegen javasolta a látszólag javíthatatlanokra a határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetést. Ezzel nemzetközi elfogadásra talált Wahlberg 1878-as javaslata, melyet a stockholmi börtönügyi kongresszuson terjesztett elő. Ebben a szokásszerű bűnözők büntetési maximuma

mának jelentős megemelését és ehhez kapcsolódó „biztosító intézkedéseket” indítványozott. Ezután már szinte le sem került a konferenciák napirendjéről a határozatlan tartamú elítélés gondolata. 1892-ben az antropológusok nemzetközi kongresszusa, 1894-ben az antwerpeni, 1895-ben a párizsi konferencia nyilatkozott mellette. Tárgyalták a nemzeti börtönügyi egyesületek, országos jogászgyűlések. Zömmel támogató határozatok születtek.

A határozatlan tartamú szabadságvesztésért vívott harc „betetőzését” jelentette az 1910-ben Washingtonban rendezett VIII. börtönügyi kongresszus. E konferenciának három témapontja volt: a probation (próba bocsátás), a juvenile court (fiatalok bírósága) és az indeterminate sentence (a határozatlan tartamú szabadságvesztés).³² A tanácskozásnak különös vonzerőt kölcsönzött, hogy az üléseket megelőzően a több kontinensről egybegyűlt szakembereket az USA jónéhány büntetés-végrehajtási intézetébe elvitték, bemutatva nekik az Egyesült Államokban büntetés-ként már alkalmazott határozatlan időre szóló elítélés végrehajtását s beszámoltak hatékonyságáról is. A bemutató számos új hívet szerzett a határozatlan elítélés eszméjének: többek között a kongresszusi ajánlás kiterjesztése (miszerint ne csak szellemileg fogyatékosokra, hanem javulásra képes normális bűnözőkre is javasolják alkalmazását) éppen a magyar résztvevőknek, Finkey Ferencnek, de még inkább Vámbéry Rusztem fellépésének köszönhető. A kongresszus több ellenérvet leszerelt — például a határozatlanságra hivatkozásokat, hiszen a garanciális maximum jelenléte miatt a büntetés abszolút értelemben nem „határozatlan”³³ — s ezzel végső lökést adott a törvényalkotásnak azokban az államokban, így Magyarországon is, ahol bevezetésével még kísérleteztek. A *reformatory*nak nevezett rendszer sikert aratott,³⁴ bár az európai államokban a garanciákhoz történő hagyományos ragaszkodás nem engedte annak büntetés-kénti elterjedését, a kontinensen „biztonsági intézkedések” formájában fogadták el a határozatlan tartamú elítélést, gondosan elkerülve ezáltal a büntetés fogalmával kapcsolatos el-
lentmondásokat.³⁵

3. *Jogirodalmi polémia Magyarországon.* A határozatlan tartamú szabadságvesztés bevezetésének magyarországi szakirodalmi vitáit alapvetően befolyásolta három tény. A jogszabályelőkészítést és az elméleti vitát egyfelől fölöttébb kedvező közegben folytatták: a századfordulón már csatát nyertek az új irányzatok. Az új büntetési koncepció *jogbölcséleti alapozásán* túl³⁶ általánosan elfogadottá vált a bűnelkövetők osztályozásának gondolata, az igazságügyi kormányzat törekedett egyfajta differenciált büntetőpolitika megvalósítására.³⁷ Nemcsak elméletileg tisztázták szakíróink s jogalkotóink a *fiatalkoriak* speciális elbírálásának szükségességét³⁸ és a *feltételes elítélés*-nek,³⁹ mint a differenciálás eszközeinek feltételeit, de jogszabályok tartalmazták már az erre vonatkozó rendelkezéseket. Így, amikor a határozatlan tartamú szabadságvesztés meghonosításának eszméje napirendre került, az jóval kisebb ellenállásra talált, mint a külföldi polémia alapján várható lett volna.

A disputa másik meghatározója a *visszaesés*ről a XIX. század utolsó évtizedében lefolytatott rendkívül sokoldalú vizsgálódás volt. Mint láttuk, a határozatlan tartamú ítéletek főként a megrögzött büntetettek elszigetelését és „megjavítását” célozták. Tehát az intézményt érintő viták kezdetekor már jelentős alpművek és részkutatások álltak az argumentálók rendelkezésére, ami természetesen megrövidítette és egyszerűsítette a vitát.⁴⁰

A harmadik determináló elem pedig abban az időbeli eltolódásban rejlik, mely az egyesült államokbeli, a nyugat-európai harcok és a magyarországi bevezetés között volt. Az egyébként kiterjedt jogirodalmi érvelés lényegében Liszt, Garofalo, Prins, Ferri, Lacoste, Horn, Hartmann, Van Hamel, Griffiths, Thiry jelentősebb műveiből merített, s csupán néhány magyar tudós munkáiban fedezhető fel néhány eredeti érv (Vámbery, Finkey). Kissé durván azt is írhatjuk, hogy a magyarországi polémia évtizeddel később, kicsinyített másolata volt a kontinentális vitának. Nem akarunk persze igazságtalanok lenni a kor elméleti szakembereihez: tudásaink nyitottságát, műveltségét, a külföldi irodalmi munkákban való jártasságukat bizonyítja a külhoni szerzők műveinek szintetizálása. Emellett létezett néhány sajátosan magyar elem, mely bizonyos szempontból bővítette a képet. Ezek legalapvetőbbike a cigánykérdés egyre erősödő jelenléte a társadalomban,⁴¹ a megoldás sürgetése egyfelől, a cigánykriminalitás növekedése másfelől.⁴² Nem véletlen, hogy a megrögzött bűnözők elleni fellépés hazánkban kettévált. Ellentétben sok más európai állammal, ahol egy törvényben igyekeztek az egyes államok jogalkotói egybefoglalni a megrögzöttséget feltételező két elemet, a visszavesztést és csavargást, nálunk elsősorban a munkakerülésből bűnözők ellen irányult a rendezés éle, s csak másfél évtized múltán követte az ezt kiegészítő articulus, mely általában a szokásszerű bűnözés felszámolását célozta.⁴³

Mielőtt a diszkusszió kissé részletesebb elemzésére rátérnénk, szólnunk kell a klasszikus iskola képviselői és a reformgondolkodók közötti ellentéttről. Arról természetesen már szó sem lehetett, hogy a „pozitivista irányzat” hívei érdemi ellenállást tanúsítva komolyan akadályozzák az új intézmény behozatalát. (Ez már önmagából azon tényből is is következik, hogy az 1910-es évekre már csak néhányuk volt jelen a jogéletben.) 1899-ben, a francia börtönügyi egyesület áprilisi gyűlésén, ahol a határozatlan tartamú szabadságvesztés került terítékre, *Baumgarten* Izidor „erélyesen ellenzéki állást foglalt el”,⁴⁴ s később is csak a beszámítási képességgel nem bírók ellen tartotta elfogadhatónak az intézményt.⁴⁵ *Fayer* László 1905-ben publikált művében⁴⁶ fejezeteken át támadta a reformiskolákat, s az alábbi módon foglalta össze a határozatlan elítéléssel szemben támasztható aggályait: „...ha...kísérletek tétetnek a határozatlan büntetéseknek a büntetőjogba való bevitelére és végvonalban a determinismus alapul vételének segélyével a közigazgatási önkénynek in infinitivum kiterjesztésére: akkor, ha ezek sikerülnének, már teljesen ki volna emelve sarkaiból azon alkotmányi tan, hogy a polgár csak úgy zavarható meg a maga szabad mozgásában, a mennyiben más jogkörét megsértette”⁴⁷ *Csemegi* Károly mérsékletre intett az új elméletek befogadásakor,⁴⁸ *Wlassics* Gyula hasonló módon „sötétbeugrásnak” nevezte a Csemegi-kódex bűnösségi elméletének félretételét, felváltását az új koncepcióval⁴⁹, de a közveszélyes büntettek létét, s a védekezés szükségét kénytelenül elismerve szolt a törvényalkotás új irányairól. Itt is figyelmeztette azonban a határozatlan tartamú szabadságvesztés híveit: „Csak ha a biztonsági rendszabályokat codificáljuk, arra vigyázzunk, nehogy papírtörvényt hozzunk”.⁵⁰

Akadtak olyanok is, akik nem csak a klasszikus irányzat talajáról támadták az új intézményt: így *Vámbery* Rusztem a századfordulón még harcos ellenzője volt a határozatlan tartamú szabadságvesztésnek. „Magam részéről a mai büntetőjog tételes alapjáról indulva óhajtanám a büntetőpolitikai követelések megvalósítását és ép ezokból léptem oppositioiba a határozatlan tartamú szabadságvesztéssel szembe, mely az alapo-

kat tagadja”.⁵¹ Technikai szempontból is kifogásolta, hiszen szerinte „a büntetés legális konstrukciója szerint ... alig tér el a feltételes szabadlábrahelyezés gondolatától”⁵² (Ezt persze a már törvénybe foglalt rendelkezések alapján írta, az aktuális norvég artículus alapján). Balogh N. Imre szociális oldalról közelítve meg a problémát, a társadalom gondoskodásának fontosságát hangsúlyozta, s azért szállt szembe az elképzeléssel, mert véleménye szerint az állam szociális politikája termeli ki a fokozódó kriminalitást. Márpedig ehhez képest erősen formai beavatkozásnak tűnik, s különösképpen igazságtalannak a határozatlan szabadságvesztés.⁵³

Ha magát a vitát tekintjük, az jobbára két kérdéscsoport körül forgott. A legelősebben az intézmény létjogosultsága vetődött föl, s védelmezői: Angyal Pál, Balogh Jenő, Bernolák Nándor, Finkey Ferenc, Oberschall Pál, Pekáry Ferenc (később Vámbéry és Baumgarten is) ezen a területen vették föl a harcot a konzervatív gondolkodókkal. A másik, ezt kiegészítő argumentálás a határozatlan tartamú szabadságvesztés módjára vonatkozott: ha elfogadásra talál (és talált) az intézmény, milyen formában vezessék be, büntetésnek tekintsek-e vagy csupán intézkedésnek, hol és milyen körülmények között hajtásák végre, hogyan szervezzék meg a dolgházat, mi legyen célja, s ehhez képest módszere az új büntetési (intézkedési) nemnek.

Ha valamiféle csoportosítást végzünk az *ellenérvek* körében, azt mondhatjuk, hogy azok három csomópontban gyűltek össze. Az intézmény ellenzői kifogásolták a *közigazgatási* hatóságok *önkényének* megnövekedését, problematikusnak érezték a *szabadságjogok* érvényesülését, az alkotmányosság megsértésének „törvényes” lehetőségén keresztül, s bizonyos kételyeknek adtak hangot *hatékonyságával* kapcsolatban. „Az új iskola azt, a mi ma büntetőjog, belé akarja olvasztani a rendőri praeventio körébe és a közigazgatásba; s ezzel természetesen az a formátlanság és önkény, mely amott uralkodik, kiterjesztetné a szorosan vett jogi materiára is... a bűnvádi eljárás összezsugorodnék egy tisztán rendőrségi célzatú eljárásá.” – vetette a reformerek szemére Fayer László.⁵⁴ Ez esetben a határozatlan tartamú szabadságvesztésnek a garanciák mellett talán legfontosabb jellemzőjére tapintott rá a jogtudós: a határproblémákra. Büntetés-e a dolgház vagy intézkedés?^{54a} Büntető hatóság vagy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik-e a döntés a büntetés megszüntetéséről? Amint azt látni fogjuk, a törvény szövegezésében ez a vitapont végül is egy felemás megoldást eredményezett, egy ki nem mondott vegyes konstrukciót.

Vámbéry Rusztem 1910-ben megjelent művében revideálva nézeteit az intézménynek egyetlen vonatkozásáról szólt, melyben igazán skeptikusan érezte magát: a személyes szabadság ügyéről. Túl sok garanciát igényel, melynek – szerinte – hiányoznak magyarországi feltételei. Védelmet kell élveznie a vádlottnak az ítélet kiszabásakor s később, a börtönszeméllyezettel „szemben”, amelyik viszont Vámbéry szerint éppen nincs a helyzet magaslatán, s eljárásának hatékonysága előre is vitatható.⁵⁵

Szóvá tették még a kételkedők – s ez a törvényjavaslat vitájánál 1913-ban központi helyet foglalt el – az ártatlanok „felelősségrevonásának” lehetőségét, azon tételt, hogy „azt az egyént is kell sújtani, illetőleg ártalmatlanná tenni, a ki a bűncselekményt ugyan nem követte el, de előreláthatólag el fogná követni.”⁵⁶ A dolgházi törvény megalkotói pontosan körülírták a csavargók, munkakerülők fogalmát, nehogy a fent idézett jóslat a gyakorlatban bevaljon. További argumentum is szólt a határozatlan tartamú szabadságvesztés ellen, habár ez az első dolgházi törvény esetében nem fenyege-

tett veszéllyel: a politikailag „kellemetlenekkel” szemben bizony csábító eszköznek mutatkozott.

Az új intézmény hatékonyságát legalább olyan vehemenciával kérdőjelezték meg, mint amilyennel támogatói indokolták. A Vámbéry által fölvetett nehézséget, a börtönszemélyzet alkalmatlanságát kiegészítette a bűnelkövetők nagy körével szembeni sikertelenség kilátása. Nyilvánvalónak látszott, hogy egyes típusok irányában – mint például a meggyőződésből, a szenvedélyből, a vérmérsékletből folyóan bűnözők – eredménytelen az új eszköz. Persze, a javaslat pártolói nem is szándékoztak ilyen vonatkozásban felhasználni a határozatlan tartamú szabadságvesztést: kifejezetten a szokásszerű bűnözés felszámolása volt a cél.

A védelmezők érvrendszere a reformiskolák eszméihez igazodott. Ekkor már Európában is túl volt a szakirodalom a kriminálpszichológiai vagy a szociológiai iskola mechanikus értelmezésén, az irányzatok állításának monista elfogadásán. A magyar jogéletben is összetett kép bontakozott ki, mely az individualizáció jegyében egyeztetni próbálta az elveket. S bár az egyik tudós koncepciójában a társadalom védelme állt a megvalósítás középpontjában⁵⁷, másíknál a javítás, nevelés eszméje dominált⁵⁸, a végző megoldásban e nézeteket egyeztetni tudták. *Oberschall* Pál szerint a fő csapást a közveszélyesekre kell mérni, s az akció célpontjai a visszaesők legyenek. Ő már tulajdonképpen a jóval későbbi, 1928. évi *articulus* gondolatát fogalmazta meg, amikor azt javasolta: a lényeg a bűnisméltés, tekintet nélkül arra, hogy az üzletszerűség címén, szokásszerűség alapján, avagy a „társadalmi fegyelemzetlenség” miatt állapítatik is meg.⁵⁹ *Baumgarten* Izidor, mint mondtuk, ellenkező irányban indítványozta szűkíteni az alkalmazási kört: „Oly elitéltekkel szemben, akik fogyatékos vagy elfajult értelmi vagy érzelmi szervezetük folytán cselekményeik bűnösségének felismerésére vagy gonosz hajlamaik megfékezésére egyáltalán nem vagy csak korlátozott mértékben képesek”. Mindennek konstatálására az életmód és előélet lehetne az alap.⁶⁰

A tipizálásnál nagy előrelépést jelentett az Országos Jogászgyűlés – *Angyal* Pál, *Finkey* Ferenc és *Bernolák* Nándor munkája nyomán tett indítványa. Eszerint a közveszélyeseket három fokozatban lenne célszerű felelősségre vonni. Az elmebeteg, értelmi fogyatékosok ellen csupán gyógykezelést tartanak szükségesnek, a csavargás büntetésére a koldustelepek mintájára, ún. mezőgazdasági munkatelepeket javasolnak, s végül a súlyos, üzletszerű elkövetőkre csak a különleges letartóztató intézetet, a dologházat. (Ez a felosztás dominál a dologházi törvényben, ahol mint majd látni fogjuk – csupán a súlyos vagy üzletszerűen elkövetett cselekmények esetén helyezi kilátásban a jogalkotó a határozatlan tartamú szabadságvesztést.)

Balogh Jenő, (aki a törvényjavaslatot 1913-ban előterjesztette), a társadalom védelmét hangsúlyozta, az ő fogalmazásában a biztonsági rendszabály „a bűncselekmény megelőzése végett, tehát előlegesen alkalmaztatik, célja nem lehet a megtorlás hanem az ártalmatlanná tétel vagy gyógyító kezelés”⁶¹. Utalt arra, hogy megítélése szerint ebben a dimenzióban csupán a határozatlan tartam biztosíthatja az eredményes fellépést.

A legteljesebb érvrendszert páratlan tájékozottsággal, hazai és nemzetközi szakirodalmi jártassággal éppen az a *Vámbéry* Rusztem alakította ki, aki nem csekélyebb sziporkázó elmésséggel a századfordulón oly élesen támadta a határozatlan tartamú elzárást.⁶² Fentiekén túl kiemelte még az intézmény egyéb hasznait: a javítás gondolatát

hangsúlyozva jelentette ki, hogy a leghatékonyabb nevelő eszköz, a büntetés céljának legteljesebb megvalósítása ezúton oldható meg, sőt egyetlen módszernek tekintette az individualizáció végrehajtására.⁶³ Fölhívta a figyelmet arra is, hogy „a mai büntetési rendszerekben elfogadott életfogytiglani büntetések voltaképpen absolute indeterminált büntetések, s ha ezek esetében nem kell a végrehajthatalom önkényétől tartanunk, az elítélt feltételes szabadlábrahelyezésére vonatkozólag, akkor nincs ok arra a relatíve indeterminált büntetéseknél sem”.⁶⁴

A határozatlan tartamú szabadságvesztéssel kapcsolatos szakirodalmi megnyilatkozásokról összegezve azt mondhatjuk, hogy zömében az új intézmény mellett érvelnek a vita résztvevői, s az ellenzők is inkább csak részletekben kérdőjelezzik meg bevezetésének szükségességét. Az európai országokban lezajlott polémia, a nemzetközi fórumok többnyire egyértelmű állásfoglalása, de főként az egyes államok jogalkotásának határozott tendenciája, mely a visszaesők, csavargók ellen kontinens-szerte meghonosította a határozatlan tartamú szabadságvesztést, meggyőzte a magyar jogi közvéleményt. A törvényjavaslat benyújtásakor már alig hallani ellenvetéseket, azok is az ellenzék oldaláról hangzottak föl, s elsősorban politikai érdekeltséggel bírtak. Az 1885 május 27-i francia, az 1885 június 21-i svéd, az 1891. évi belga, az 1900 május 31-i norvég s az 1905. évi dán szabályozás után (ezek a törvények a korábbi angol jogalkotást, olasz rendeleti rendezést követték) Magyarországon is sor került a javaslat parlamenti előterjesztésére. A törvényjavaslatot az igazságügyminiszter 1913 május 6-án nyújtotta⁶⁵ be s a képviselőház június 2-án vette tárgyalás alá.

4. *A közveszélyes munkakerülőkről szóló törvény.* A szokásszerű bűnözés elleni szervezett fellépés gerincét két tervezet alkotta az igazságügyminisztérium koncepciójában. Az első az 1913:21.tc., melyben a korábban jelzetteknek megfelelően két probléma megoldását kereste a jogalkotó, választ akart adni a csavargó- és a visszaeső bűnözők általi kihívásra. Ezt egészítette ki a másik tervezet, mely 1913-ban készen állt a minisztériumban, melyet „a közveszélyes munkakerülőkről szóló törvényben kifejezésre jutó iránynak továbbfejlesztéseképpen” munkáltak ki, „a mely a többszörösen visszaeső, szokásszerű büntetéseket határozatlan idő tartamára szigorított dologházba utalja”.⁶⁶ Mint tudjuk, e tervezet csak másfél évtized múlva vált törvénné.

Az 1913:21 tc. szakaszai tehát a törvény előkészítőinek *kettős szándékáról* tanúskodnak. A jogszabály első paragrafusai kifejezetten a *csavargók, koldulók, munkakerülő életmódot folytatók* ellen tartalmaztak rendelkezéseket. Mint olvashatjuk: „Az a keresetre utalt munkaképes egyén, aki munkakerülésből csavargó, vagy egyéb munkakerülő életmódot folytat, kihágás miatt ... büntetendő”.⁶⁷ Ennek minősített változata, s ezzel összhangban súlyosabban büntetendő alakzat a visszaesés,⁶⁸ valamint az az eset, amikor az ily életmódot folytató „magát vagy családját ... erkölcsi romlásnak teszi ki”, vagy bebizonyosodik, hogy bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát.⁶⁹ A munkakerülő életmód sajátos formáját tiltja meg néhány szakasz. Eszerint az előbbi fordulattal egy tekintet alá esett a tiltott szerencsejátékból, mások szenvedélyének, könnyelműségének, tapasztalatlanságának, értelmi gyöngeségének kihasználásából eredő létfenntartás, akárcsak a kéjnő vagy tiltott kéjtelgésből élő általi kitarthatóság.⁷⁰ Az idézett paragrafusok arról győznek meg bennünket, hogy a törvény ezen passzusai kifejezetten a Kbtk csavargásra és koldulásra vonatkozó rendelkezéseit voltak hivatva újrafogalmazni és kiegészíteni.⁷¹ A szabály mögött az a megfontolás és ta-

pasztalás állt, mely a bűnözés melegágyának tartotta és észlelte a munkakerülést, a munka nélküli jövedelemből élést. Igyekezett tehát jogszabályi eszközökkel elejét venni a csavargásnak, koldulásnak, ily módon korlátozva a bűnözés esélyeit. Jelzi ezt a minősített alakzat egyik fordulata: súlyosabb megítélés alá esik, „ha oly tények merülnek föl, amelyekből meg lehet állapítani, hogy a tettes rendszerint bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát”.⁷² Blanár Béla, a képviselőház igazságügyi bizottságának előadója az országgyűlési tárgyalások során hangsúlyozottan fölhívta a figyelmet a klasszikus iskola sine lege nullum delictum, nulla poena elvének ártalmaira: „Ezek az intézkedések az egyéni szabadság érdekében aminő feltétlenül helyesek voltak, éppen olyan veszedelmet rejtettek magukban a társadalomra nézve a büntettek bizonyos osztályainál, épp azoknál, akik rendetlen életmódot folytatnak, akik bűncselekmények elkövetéséből élnek vagy akik a bűncselekmények elkövetésére bizonyos hajlammal vannak... Ehhez járul még a kóbor cigányoknak, az úgynevezett oláh cigányoknak a viselkedése”.⁷³ Úgy véljük, a cigánykérdésnek döntő szerepe volt abban, hogy az igazságügyi kormányzat a szokásszerű bűnözés elleni első lépcsőként a csavargókkal szembeni fellépést határozta el. Ám már az 1913:21.tc. sorai között is fölbukkan a visszaesés elleni küzdelem néhány jegye. A csavargókra, munkakerülőkre kiszabható büntetések, bár a kihágási büntető törvénykönyvben foglaltaknál súlyosabbak, az 1913:21.tc. később következő szabályihoz képest feltűnően enyhék. Az alapeset nyolc naptól két hónapig terjedhető elzárással büntetendő, a minősített alakzatok megvalósítóit pedig 15 naptól hat hónapig kiszabható fogházzal fenyegeti a jogalkotó. A szerencsejátékból, kitartásból élők esetében emellett még pénzbüntetést is kilátásba helyezett. Ez az enyhe elbírálás élesen elválasztja e cselekményeket a törvény egyéb szakaszaiban leírt tényállásoktól, melyek már a másik törekvés megvalósítását segítették elő. Ez pedig az egyre nagyobb problémává váló *visszaesés elleni* törvényhozói fellépés. Balogh Jenő mondta a parlamenti vitában: „Csak találmomra kértem a nyilvántartó hivataltól... lapokat... azokból kitűnik, hogy egy-egy elítélt 150, 200, 290 és 300-szor is fordul meg a rendőrségen...”.⁷⁴ Ennek jegyében írta elő a jogszabály a fentebb ismertetett cselekmények visszaesőként történő megvalósításának fokozott büntetését. A törvény értelmezésében a visszaesés: ha valaki „a 2., a 3. vagy a 4. §. alapján már meg volt büntetve, ha utolsó büntetésének kiállása után két éven belül az 1–4 §-ok valamelyike alá esik.”⁷⁵ Érdekesége a szabályozásnak a két visszaesés-fogalom különbözősége (a 2. és a 6. szakaszé), valamint a visszaesés „megduplázása”, hiszen a 6. szakasz értelme kiterjedt a másodikéra is. (Lehetséges tehát a visszaeső „súlyosabb” visszaesése.) A bűnisémtlés ilyen, a hatodik szakaszban megfogalmazott esetére az 1913. 21. tc. a dologházba utalást rendelte kiszabni. A 2–4. §§-ban megvalósított alakzat büntetéseként, alternatív módon tette lehetővé alkalmazását („a bíróság fogházbüntetés kiszabása helyett a tettest ítélettel dologházba utalhatja, ha munkára nevelése és rendes életmódhoz szoktatása végett szükségesnek tartja”). A 6. szakasz szerint a visszaesőt „a bíróság fogházbüntetés kiszabása nélkül ítélettel dologházba utalja”. Tehát amíg a munkakerülők, csavargók, koldulók ellen a dologház csupán „segédeszöz”, addig a súlyos bűnözők, visszaesők ellenében fő módszernek számított.⁷⁶ Ahogyan az indoklás⁷⁷ megfogalmazta: „a dologházba utalás csak a szokásszerű munkakerülők megfékezésére szolgáló kivételes rendszabály... A többszörös visszaesés rendszerint a legbiztosabb kritériuma a szokásszerűségnek; a dologházba utalás tehát itt szabály”. Egyébként rend-

szerint fogházbüntetést kell alkalmazni". Ezt támasztja alá a törvénynek azon rendelkezése is, mely különféle erőszakos és vagyon elleni bűncselekmények megvalósítóit is dologházzal fenyegette. Az olyanok ellen, akik élet, testi épség, szemérem vagy vagyon elleni bűncselekményeket követtek el, a bíróság alkalmazhatja a dologház intézményét. Ennek fokozott jelentőséget biztosít, hogy amennyiben a munkakerülő életmód kimutatható, s a bíróság a dologházat szükségesnek tartja, akkor annak alkalmazása a rendesen kiszabott szabadságvesztés büntetés *mellett* történt. Dologházba akkor kerül az elítélt, ha fegyház-, börtön- vagy legalább háromhavi fogház-büntetését már ki-töltötte.⁷⁸

A dologház büntetés-jellegéről a törvény szövege egyértelműen nem nyilatkozott. Rendelkezései ellentétes vélekedéseket alapozhatnak meg. Az első fejezetben „büntetés” főcím alatt tárgyalta az articulus a dologházat, ám következetesen került annak bünteteskénti megnevezését. Sőt, szóhasználatában, mintha arra törekedne, hogy az értelmezésben két fogalmat jelöljön a büntetés és a dologház. Ezzel szemben megint csak büntetés-mivolta mellett szól az a bekezdés, mely lehetővé tette a bíróság számára annak elrendelését, hogy az elítélt fogházbüntetését dologházban töltsen le. Feltéve persze, hogy az ítélet a szabadságvesztés-büntetés mellett dologházba is utalja őt. Ez esetben a dologház *helyettesítette* a büntetést, büntetesként szerepelt. Ugyanakkor a szöveg más helyen következetesen hangsúlyozta, hogy a dologház a szabadság-büntetés után következik, tehát *mellette* alkalmazzák, nem pedig büntetesként. Nem igazít el bennünket a törvény indoklása sem. A dologházat ugyan kivételesen alkalmazott biztonsági rendszabálynak tekintette, de ugyanakkor elismerte, hogy alkalmazható büntetesként is, s elvi élel szögezte le: „A dologházba utalást a törvény a szorosabb értelemben vett szabadságvesztésbüntetéstől sem az ítélelhozzatal, sem a végrehajtás szempontjából élesen nem választja el”. Az országgyűlési előterjesztésben Balogh Jenő „biztonsági rendszabálynak” nevezte, Blanár Béla „biztosítási intézkedésnek”⁷⁹ titulálta hozzászólásában. Az igazságügyi bizottság javaslatára viszont változtatást eszközöltek a végső szövegen, s kimondták, hogy „a dologházba utalás és ennek végrehajtása az elítéltre ugyanazon jogkövetkezménnyel jár, amelyeket a törvény a fogházbüntetéshez fűz”.⁸⁰ Tehát a dologház büntetés joghatásával járt.

Úgy véljük, a dologház mégis elsősorban *biztonsági intézkedés*, nem pedig büntetés. Nézetük szerint ezt megalapozza az 1913:21.tc.-nak a dologházi őrizet végrehajtására vonatkozó fejezete. Ebből nyilvánvalóvá válik, hogy a jogalkotó csak addig tartja szükségesnek a dologházi őrizet fenntartását, amíg az elítélt társadalmi beilleszkedésre való hajlamában pozitív változásokat nem fedeznek fel. Ez esetben „a felügyelő bizottság a dologházba utaltat feltételes szabadságra bocsátja”, melynek feltétele, hogy „az intézetben legalább egy évet töltött, kellő szorgalmat s jó viseletet tanúsított és egyéniségének átalakulása folytán alapos reményt nyújt arra, hogy szabadonbocsátása esetében munkás életmódot fog folytatni, és ha számára megfelelő munka biztosítva van”. Látható: a törvényhozó célja egyfajta átnevelés, melyben az ösztönző elem a háttározatlan időtartam (1 évtől öt esztendeig terjedhet a benntartózkodás), a kikerülés valószínűsége. A dologházba utaltakat ennek érdekében „munkával kell foglalkoztatni és rendes életmóddal szoktatni”.⁸¹ Ugyanakkor a jogszabály értelmében nem csak meg rövidíteni, de korlátlan mértékig meg is lehetett hosszabbítani a dologházban tartózkodás időtartamát. Ugyanis abban az esetben is feltételesen bocsátották szabadság-

ra az őrizetben tartottat, ha az öt évet a dologházban már letöltötte. S ha egy esztendei próbaidő folyamán „a szabadságra bocsátott iszákos, erkölcstelen vagy munkakerülő életmódot folytat, vagy a felügyeleti szabályokat más módon súlyosan megszegi”, elrendelheték visszazállítását az intézetbe, ahol is újra kezdődött az öt éves periódus számítása.⁸²

A törvényhely ilyen fordulatából nyilvánvaló a következtetés: amennyiben nem ért el sikert a dologházi őrizet az *egyéni nevelés* terén, úgy az individualizáció elvének helyébe a *társadalom védelmének* elve került. Ennek jegyében pedig a közösségre veszélyes személyt elkülönítették a társadalomtól mindaddig, míg átalakulásának jelét nem adta.

Kétségtelen, hogy a dologháznak, mint határozatlan tartamú szabadságvesztésnek van egy rendkívül kényes pontja, a garanciák kérdése. A bizonytalan időre szóló ítélelhozatal gyakorlata – főként a végrehajtás fázisában – rendkívül sok visszaélésre, igazságtalanságra ad alkalmat. Ezt a törvényalkotó a törvényszövegből következő garanciák, mint pl. a munkakerülő életmód pontos körülírása mellett két biztonsági szeleppel próbálta kiküszöbölni. Egyfelől az őrizetben tartottak felülvizsgálatát végző hatóság (amelynek létszámát legkevesebb öt főben állapították meg), összetételét tekintve képviselte a bíróságot, ügyészséget, rendőrhatalóságot és a végrehajtó intézetet.⁸³ Másfelől pedig az ismételt dologházzal csupán az illetékes királyi bíróság dönthetett.⁸⁴ Mindenesetre ezzel a törvénnyel a magyar jogalkotás hazánkban is lehetővé tette határozatlan tartamú szabadságvesztés alkalmazását. Ezután már csak a jogalkotókon múlt, hogyan élnek vele, melyik sajátossága kerül előtérbe.

A törvény *országgyűlési tárgyalása* szembeötlően egyszerű és gyors volt. Egyetlen ülésben tárgyalta a képviselőház az előterjesztést, 1913. június 2-án. Másnap, június 3-án megtörtént a törvényjavaslat harmadszori olvasása is,⁸⁵ s a határozatot átküldték a főrendi háznak. 1913 június 17-én megszületett ott is a döntés,⁸⁶ s július 3-án már életbelépett a 21. törvénycikk.⁸⁷

A június 2-i ülésen az ellenzéki képviselők nem jelentek meg, ellenvetésüket kormánypárti képviselő tolmácsolta: „Egy kifogás hallatszott kívülről is, arról az oldalról, amelynél fájdalom, a helyek most nincsenek betöltve, az a kifogás t.i. hogy ebben a javaslatban felhatalmazás adatik arra, hogy a szükségből munkanélkül maradt munkásokat is összefogdostathassák és így azután választáskor, vagy nem tudom milyen alkalmakkor, erőszakot tehessenek a szabad véleményen.”⁸⁸ Persze Kendi Béla nem várt választ erre az ellenvetésre, hiszen ő maga is kirohant az ellenzéki állítás ellen. Rajta, az igazságügyminiszteren és az igazságügyi bizottságot képviselő Blanár Bélán kívül senki sem szólt a „vitához”, melyet ily módon gyorsan le is zártak. A képviselőházi tárgyalás a hivatalos álláspont feltétlen uralmát igazolta, „a régi, merev kriminális klaszszicizmus” maradványainak végleges felszámolását tükrözte.

Összefoglalva az elmondottakat, a következőket szögezhetjük le. A határozatlan tartamú szabadságvesztés kérdése a magyar büntetőjogban s büntetőjogtudományban különösen nagy jelentőségű volt: a határozatlan elítéléssel (valamint az egyénesítés jegyében fogant, fiatalokúakra vonatkozó szabályozással és a feltételes elítéléssel) együtt jelentek meg büntetőjogi gondolkozásunkban az európaszerthe már elterjedtnek mondható új elméleti irányzatok, iskolák. Egyidőben merült föl mindez a büntetőörvénykönyv módosításának szükségességével, a klasszikus iskola „lejárt” koncepcióinak

megváltoztatására irányuló törekvésekkel. Tehát nem egyszerűen egy új jogintézmény megjelenéséről van szó, hanem büntetőjogunk gyökeres reformjáról.

A határozatlan elítélésről folyó szakirodalmi vita összegezte az Európában lezajlott polémia eredményeit, sőt már jogalkotási, végrehajtási tapasztalatokat is fölhasználhatott. Talán ezért tűnik „simának” a törvényjavaslat útja: a nyugat-európai törvényhozások által meghonosított intézmény könnyen talált befogadásra hazánkban. A magyarországi argumentálást előkészítette a visszaesésről folyó, a XIX. század kilencvenes éveitől datálható vita, valamint a cigánykérdés megoldásával kapcsolatos sajátos erőfeszítések. A lassan hazánkban is elfogadott „közveszélyesek” ügyének rendezésében az 1913:21. tc. részleges előrelépést mutat. Elfogadta a biztonsági intézkedések kategóriáját, de egyelőre csak szűk körre alkalmazta. Az igazságügyi kormányzat kidolgozta alkalmazásának garanciális feltételeit. Emellett vezérelvéül választotta a szokászerű büntetéseket elleni fellépés elvét, a társadalom védelmének gondolatát. A közveszélyesség meghatározásánál a csavargók, munkakerülők körének definiálásából indult ki, de azon belül eljutott a visszaeséshez. Hogy ez egy nagyobb, átfogó koncepció része volt, azt maga az igazságügyminisztérium bizonyította bejelentésével, miszerint ezzel egyidőben elkészült a megrögzött büntetésekről szóló, a szigorított dologházat meghonosító törvény tervezete is. Ezt azonban „szakferfiak” javaslatára további átdolgozás végett újabb vitákra bocsátották. Végül is a visszaesők elleni e tervetből csak 1928-ban lett törvény, a törvénytár tanúsága szerint 10. törvénycikk-ként becikkelyezve.

Jegyzetek

- 1 VÁMBÉRY Ruzstem: A határozatlan tartamú büntetés I. Jogállam, 1910., 353.
- 2 BACK Frigyes: Ajánlható-e a deportatio mint büntetési nem, és a feltételes megkegyelmezés az elítélt kivándorlása esetére? A Jog, 1898., 298. o.
- 3 „Tulajdonképpen bűnügyi statisztika csak jövőre lesz, mert az ügyészségeket, bíróságokat alig lehet a táblázatok összeállítására szorítani” – írta 1898-ban RÉVAI Lajos: Bűnügyi statisztikánk 1897-ben, A Jog, 121.
- 4 Magyarország Igazságügye az 1899. évben Bp., 1900, 75. o. 27. sz. táblázat.
- 5 Magyarország Igazságügye az 1904. évben. Bp. 1905. 116.
- 6 Az adatok a Magyarország Igazságügye évi jelentéseinek visszaesőkre vonatkozó táblázataiból származnak.
- 7 FINKEY Ferenc: A magyar büntetőjog tankönyve, Bp. 1909. (a továbbiakban Finkey 1909) 494. o.
- 8 CSIZMADIA Andor–KOVÁCS Kálmán–ASZTALOS László: Magyar állam és jogtörténet, Bp. 1978. 472. o.
- 9 Az irányzatokra kimerítően lásd: HORVÁTH Tibor: A büntetési elméletek fejlődésének vázlatja, Bp., 1981.
- 10 BACK Frigyes: im. 298.
- 11 VÁMBÉRY Ruzstem: A relegatio eredményei és büntetési rendszerünk reformja, Bp. 1898.; (a továbbiakban Vámbéry 1898), 18.
- 12 FINKEY 1909. 491.
- 13 VÁMBÉRY 1898. 13.
- 14 BÓNIS György–SARLÓS Márton: Egyetemes állam- és jogtörténet Bp. 1957., 426. és HORVÁTH Pál (szerk.): Egyetemes állam- és jogtörténet II. Bp., 1967., 160.
- 15 BÓNIS György–SARLÓS Márton: im. 433., HORVÁTH Pál: im. 176.

- 16 HORVÁTH Pál: im. 203.
- 17 BÓNIS György–SARLÓS Márton: im. 426.
- 18 Az 1908:36. tc. létrejöttének körülményeire: KOVÁCS Kálmán: A Csemegei Kódex első novellájának bevezetése, Jogász Szövetségi Értekezések, 1979./2, 71, 1913:7. tc.
- 19 1900 július 8-án Moins francia külügyminiszter a „Congres international de patronage des libérés” alkalmából mondott beszédében méltatta a feltételes elítélés intézményét. Ekkor mondta: „... a francia törvényhozás akkor, amikor e nagylelkű gondolattól áthatva az új intézményt létesítette, talán nem is látta annak minden hasznát. Mert egy nagyhatású féket nyert benne, a mely alkalmas a visszaesés csökkentésére”. A minisztert Gruber Lajos idézte a Magyar Jogászegylet feltételes elítéléséről 1902 január 25-én és február 1-én tartott vitáján, Magyar Jogászegyleti Értekezések, 200. sz. XXIII. kötet, 5. füzet. Bp., 1902. 38.
- 21 FINKEY Ferenc: Büntető törvényünk revíziójának irányelvei. Jogállam, 1913., 196.
- 22 BALOGH Jenő: Biztonsági rendszabályok. Jogállam, 1911. 107.
- 23 FINKEY 1909. 494.
- 24 PEKÁRY Ferenc: A csavargásról. (Büntetőjogi dolgozatok Wlassics Gyula születése hatvanadik évfordulójának ünnepére (továbbiakban: Wlassics Emlékkönyv.) Bp., 1912. 247.
- 25 G.: Büntetettek biztosítása a betegsegélyezés és megbiztosítás mintájára. Magyar Jogász Újság 1907., 13.
- 26 VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőpolitikai követelések, Bp., 1900, 106.; Törvény a munkátlanok és züllöt fiatalok ellen. Magyar Jogász Újság 1907., 44.
- 27 FINKEY 1909. 363.
- 28 KÁDÁR Miklós–KÁLMÁN György. A büntetőjog általános tanai, Bp., 1966., 392.
- 29 LUKÁCS Tibor: Feljegyzések az élők házáról. Bp., 1979. 42.
- 30 FINKEY 1909. 447.
- 31 Az elmondottakra a korabeli tankönyvek vonatkozó részein, s a már idézett egyetemes álm- és jogtörténeti műveken túl l. VÁMBÉRY: 1898. BALOGH Jenő: Biztonsági rendszabályok, 18., 104. VÁMBÉRY Ruzstem: A deportatio. Magyar Jogi Lexikon, Bp., 1899. II. 875. A Magyar Jogász Újság 1906–1908. évfolyamának számos cikke. Ezek közül: Francia börtönügy (1907, 76.). A deportációról (1907, 162.) Új Caledoniai fegyencgyarmatok (1907, 290).
- 32 FINKEY Ferenc: A VIII. nemzetközi börtönügyi kongresszus. Jogállam, 1910. 641.
- 33 FINKEY Ferenc: Az észak-amerikai reformtörvény tanulságai. Wlassics Emlékkönyv 123.
- 34 Az északamerikai büntetőjog vezéreszméi. Jogállam, 1911. 174.
- 35 VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőjog és etika. Bp., 1907. 108. ANGYAL Pál: Az 1909. évi osztrák büntetőjavaslat, Jogállam 1910. 135.
- 36 PIKLER Gyula: A büntetőjog bölcselete, Bp., 1901.
- 37 Erre: GÖNCZÖL Katalin: Kriminálpolitikai törekvések Magyarországon az 1878. évi Büntető törvénykönyv megalkotása után. Jogász Szövetségi Értekezések. 1979./2.81.
- 38 Vö. VARGHA Ferenc: A gyermekkorban levő bűnösök. Bp., 1895., később BALOGH Jenő: Fiatalok és a büntetőjog. Bp., 1909.
- 39 BALOGH Jenő: Büntető törvénykönyveink módosításához, Huszadik Század, 1901, 10., 11. FAYER László: Büntetési rendszerünk reformja, Bp., 1889. REICHARD Zsigmond: A feltételes elítélés néhány vitás pontjáról, Bp., 1891., valamint vö. a Magyar Jogászegylet ilyen tárgyú vitáját: Magyar Jogászegyleti Értekezések, 200. sz. XXIII. kötet, 5. füzet, Bp., 1902.
- 40 BALOGH Jenő: A visszaesésről. Magyar Igazságügy, 1886. 17., 99., BERNOLÁK Nándor: A visszaesésről. Bp., 1903. OBERSCHALL Pál: A visszaesés, Bp., 1900., TÓTH Lőrinc: A visszaesés okairól és óvszereiről. Bp., 1889., VÁMBÉRY Ruzstem: Tervezet a visszaesés szabályozásáról. Bp., 1900.
- 41 MEZEY Barna–TAUBER István: A magyarországi cigányság helyzetének rendezését célzó jogi szabályozás egyes kérdései. Acta Fac. Pol. et Jur. Nom. Eötvös Loránd, Bp., 1980. 211.
- 42 FINKEY Ferenc: A csavargás és kodulás kriminálpolitikai szabályozása. Bp., 1905. 1928: 10 tc.
- 43 Revue pénitentiaire 1899. 663.

- 45 BAUMGARTEN Izidor: A büntetés kimérése criminalpolitikai szempontból. Bp., 1901. Meg kell jegyeznünk, hogy Baumgarten a kilencszázötven évekre óvatos reformerré vált.
- 46 FAYER László: A magyar büntetőjog kézikönyve, Bp., 1905. I.
- 47 FAYER László: A magyar büntetőjog kézikönyve, 8.
- 48 L. a Magyar Jogászegyletnek a feltételes elítélésről tartott vitáját, ih.
- 49 WLASSICS Gyula: Előljáróbeszéd a büntetőjogi reformhoz. Jogállam, 1913. 419.
- 50 WLASSICS Gyula: im. 421.
- 51 VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőpolitikai követelések Bp., 1900. 114.
- 52 Uo. 108.
- 53 L.: Az országos jogászggyűlés tárgyalásai III. Büntetőjog, Jogállam 1911., 684.
- 54a Vö. FRIEDMANN Ernő: A határozatlan tartamú ítéletek. Bp., 1910.,
- 55 VÁMBÉRY Ruzstem: A határozatlan tartamú büntetés II. Jogállam, 1910, 414. Uő: Börtönügy és szakképzettség. Jogállam, 1910, 721.
- 56 FAYER László: im., 17.
- 57 DEGRÉ Miklós: A büntetőtörvénykönyv revíziója, Jogállam, 1913. 257. BALOGH Jenő: Biztonsági rendszabályok, ih. 18.
- 58 BÜBEN László: A vagyon elleni büntettekbe és a magzatelhajtás büntetébe visszaesőkkel szemben a határozatlan ideig tartó szabadságvesztés-büntetés alkalmazása. Jogállam, 1913, 564. Bűben a fegyházi orvos szemével látva a bűnözőket, a hagyományos szabadságvesztés-büntetés mellett kizártnak véli a javítást. Még: VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőjog és ethika. Bp., 1907.
- 59 L. Az országos jogászggyűlés tárgyalásai, 684.
- 60 Az országos jogászggyűlés előterjesztése, ih.
- 61 BALOGH Jenő: Biztonsági rendszabályok, ih. 23.
- 62 VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőpolitikai követelések. Bp., 1900.
- 63 VÁMBÉRY Ruzstem: A határozatlan tartamú büntetés, ih. 414.
- 64 VÁMBÉRY Ruzstem: Büntetőpolitikai követelések, 11.
- 65 Az 1910–1915-i országgyűlés képviselőházának irományai, 771. sz. (Továbbiakban: Irományok)
- 66 Az igazságügyminiszter beszámolójából. Magyarország Igazságügye az 1913. évben. Bp. 1915. 17.
- 67 1913:21.tc.1.§
- 68 1913:21.tc.2.§ - A visszaesés megfogalmazása e helyen: „ha a tettes az 1. § alapján már két ízben meg volt büntetve, és a cselekmény elkövetésekor utolsó büntetésének kiállása óta két év még nem telt el”
- 69 1913:21.tc.3.§ 1., 2.
- 70 1913:21.tc.4.§
- 71 1879:60.tc.64., és 67. § §. „A szülők, gondnokok vagy felügyelők, akik életkoruk tizenhatodik évét még be nem töltött gyermeküket, gyámolt- vagy gondokoltjukat, vagy a felügyeletük alatt álló egyént csavarogni engedik, vagy csavargásnak megakadályozása végett a házi fegyelem rendszabályait a lehetőségig nem alkalmazzák ... büntetendők”. Az 1913:7.tc.75. §-a a korhatárt tizennyolc évre emelte föl. A Kbt. 67. §-a pedig „Egy hónapig terjedhető elzárással büntetendő az, aki kodulás miatt megbüntettetvén, ha utolsó büntetése kiállításától két év nem múlt el, hatósági engedély nélkül nyilvános helyen vagy házról házra ismét koldul.”
- 72 1913:21.tc.6.§ 2. Vö. még a javaslat általános indoklását, Irományok, 771. sz.
- 73 Az 1910–1915-i országgyűlés képviselőházának naplói. (továbbiakban: KN.) 452. országos ülés, 34.
- 74 KN. 452. országos ülés, 37.
- 75 1913:21.tc.6.§
- 76 Bár kivételként azt is lehetővé teszi a bírák számára, hogy „ha az elítélt egyéniségéből és az eset körülményeiből alaposan következtetni lehet arra, hogy a tettes a büntetés kiállása után munkás és rendes életmódot fog folytatni”, a dologházba utalás helyett 1–12 hónapig terjedő fogházbüntetést is kiszabhat. 1913:21.tc.6.§.

- 77 Irományok, 771. sz. Részletes indokolás, 7. §
 78 1913:21.tc.7. §
 79 KN.452. országos ülés, 35., 37.
 80 KN.452. országos ülés, 42., valamint vö. az igazságügyi bizottság jelentésével, Irományok, 788. o.
 81 1913:21.tc.12. §
 82 1913:21.tc.16. §
 83 1913:21.tc.13. § „A felügyelő hatóság tagjait a kir. bíróság, a kir. ügyészség és a rendőri hatóság tagjai, valamint a dologház vezetői és más alkalmas egyének közül az igazságügyminiszter nevezi ki.”
 84 1913:21.tc.16. §
 85 KN.453.sz. országos ülés.
 86 1910–1915-i országgyűlés főrendi házának naplói, XLIV. ülés
 87 1913. július 3., 6900/eln.sz.F.M.rend. (R.T.1160)
 88 KN.452.sz. országos ülés, 40.

EINFÜHRUNG DER INSTITUTION DER FREIHEITSSTRAFE MIT UNBESTIMMTER DAUER IN UNGARN

Zusammenfassung

Der Verfasser gibt einen Überblick über die Diskussion, die der Verabschiedung des am 22. Juli 1913 verkündeten GA 21 unmittelbar voranging, in welchem die Freiheitsstrafe mit unbestimmter Dauer in das ungarische bürgerliche Strafrecht eingeführt wurde. Er skizziert die Richtungen der europäischen Strafrechtswissenschaft der Jahrhundertwende, die Schritte, welche von der Strafverfolgung und den theoretischen Reformschulen der einzelnen Staaten zur Bekämpfung der ständig steigenden Kriminalität unternommen wurden.

Danach analysiert der Autor die Diskussion um diesen speziellen Typ der Freiheitsstrafe, wobei sowohl die Argumente für diese Massnahme wie auch die Stimmen angeführt werden, die die Garantie vermissen und Befürchtungen ausdrücken. Es wird der Kreis der Betroffenen durch die Einrichtung (Landstreicher, Arbeitsscheue, Rückfällige), ferner der Charakter der unbestimmten Freiheitsstrafe untersucht, der einen Übergang zwischen einer Strafe und einer Massnahme bildet.

BARNA MEZEY, collaborateur scientifique; historien du droit:

L'INTRODUCTION EN HONGRIE DU SYSTÈME DE RÉCLUSION DE DURÉE NON PRÉCISÉE

Résumé

L'auteur donne un aperçu sur les polémiques qui ont eu lieu directement avant l'établissement en Hongrie de l'article de loi 21 promulgué le 22 juillet 1913. Par celui-ci le système de condamnation de durée non déterminée a été introduit au droit pénal bourgeois hongrois. Il esquisse en grandes lignes les tendances se relevant dans le domaine de la science de droit pénal européenne au tournant du siècle, avec égard particulier sur les mesures différentes prises par les autorités judiciaires et sur les suggestions faites par les représentants des écoles théorétiques de réforme en vue de lutter contre la criminalité de plus en plus importante.

Ensuite, il analyse les polémiques engagées au sujet du problème spécifique de la perte de liberté de durée non fixée en indiquant tant les arguments motivant l'importance de l'introduction de ce système, que les anxiétés exprimées, vu l'absence des garanties. Enfin, le cercle de ceux affectés par ce système est étudié (vagabonds, fainéants, récidivistes), ensemble avec les caractéristiques de la réclusion de durée non définie, celles-ci constituant la transition entre la punition et les mesures.

A BETHLÉMI KÖNSZELJÁCIÓ EGYETENPOLITIKAI FÖNYEKTÖZÉSE

Az 1923. június 25. évi kerületi törvény két karaszintű "szociális és kárpótlásügyi" törvényekkel rendelkezik a bethlémi munkások szociális helyzetének javítására. A törvények a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak, és a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak. A törvények a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak, és a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak.

Az 1923. június 25. évi kerületi törvény két karaszintű "szociális és kárpótlásügyi" törvényekkel rendelkezik a bethlémi munkások szociális helyzetének javítására. A törvények a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak, és a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak.

Az 1923. június 25. évi kerületi törvény két karaszintű "szociális és kárpótlásügyi" törvényekkel rendelkezik a bethlémi munkások szociális helyzetének javítására. A törvények a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak, és a munkások szociális helyzetének javítására irányulnak.

Das ist die erste, die in der Geschichte der Strafrechtswissenschaften vorkommt. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurde in Ungarn ein Strafgesetzbuch erlassen, das die Freiheitsstrafe auf unbestimmte Dauer in das ungarische Strafrecht eingeführt wurde. Es skizziert die Richtungen der europäischen Strafrechtswissenschaft der Jahrhundertwende, die Schritte, welche von der Straftatbestimmung und den theoretischen Reformansätzen der einzelnen Staaten zur Bekämpfung der ständig steigenden Kriminalität unternommen wurden.

Zusammenfassung

Der Verfasser gibt einen Überblick über die Diskussion, die der Verabschiedung des am 27. Juli 1913 verkündeten GA 21 unmittelfach vorausging, in welchem die Freiheitsstrafe auf unbestimmte Dauer in das ungarische Strafrecht eingeführt wurde. Er skizziert die Richtungen der europäischen Strafrechtswissenschaft der Jahrhundertwende, die Schritte, welche von der Straftatbestimmung und den theoretischen Reformansätzen der einzelnen Staaten zur Bekämpfung der ständig steigenden Kriminalität unternommen wurden.

Daneben analysiert der Autor die Umwandlung von diesen speziellen Typ der Freiheitsstrafe, wobei sowohl die Argumente für diese Maßnahme, wie auch die Bedenken angeführt werden, die die Darsteller vorbrachten und Befürchtungen ausdrückten. Es wird der Kreis der Betroffenen durch die Erweichung, Lockerung, Arbeitslose (Rückfälle) fordert der Charakter der unbestimmten Freiheitsstrafe hervorgehoben. Der einen Übergang zu höherer Strafe und einer Aussetzung bildet.

BARNA MEZEY, collaborateur scientifique, Budapest, Hongrie

1. INTRODUCTION EN HONGRIE DU SYSTEME DE RECLUSION DE DUREE NON PRECISEE

Résumé

L'auteur donne un aperçu sur les discussions qui ont eu lieu d'instinctivement vers l'introduction en Hongrie de l'article de loi 21 promulgué le 27 juillet 1913. Par ailleurs, le système de condamnation de durée non déterminée a été introduit au droit pénal hongrois. On esquisse en quelques lignes les tendances se référant dans le domaine de la solution de droit pénal européen au tournant du siècle, avec égard particulier aux mesures différentes prises par les autorités judiciaires d'après les suggestions faites par les représentants des écoles théorétiques de réforme de vue de lutter contre la criminalité de plus en plus importante.

NAGYNÉ SZEGVÁRI KATALIN:

A BETHLENI KONSZOLIDÁCIÓ EGYETEMPOLITIKAI TÖRVÉNYHOZÁSA

Az 1927 január 25.-ére hirdetett, immár két kamarából: felsőházból és képviselőházból álló országgyűlésre vártak azok a kultúrpolitikai törvényhozási feladatok, amelyeket az ellenforradalmi rendszer már fennállásának első évében meghirdetett, illetve amelyeket a bethleni konszolidáció Magyarország nemzetközi helyzetének stabilizálása érdekében szükségesnek tartott. Az 1927. évi 14. tc., valamint az 1928. évi 14. tc. megalkotásáról van szó. Mindkét törvény egy alapgondolatban közöset alkotott, a középrétegek műveltségi hegemoniáját biztosította. Az országgyűlés történetével foglalkozó munka¹ az 1927. évi 14. tc.-t úgy értékeli, mint „ami úgy a nemzeti fejlődés, mint a történeti jövő kiküzdése szempontjából szinte alkotmánybiztosíték jellegével bír.”

Az 1927. évi 14. tc. („A közszolgálati alkalmazottak gyermekeinek tanulmányi ösztöndíjáról”) a magyar törvényhozásban kiemelkedő jelentőségű, nemcsak a jelzett osztálytartalma miatt, hanem azért is, mert első alkalommal találkozunk a magyar kultuskormányzat átfogó egyetemi szociálpolitikai intézkedésével.

Már a múlt század hetvenes éveiben jelentkeztek olyan szociális problémák az egyetemi fiatalság körében, amelyeknek leküzdésére mind az állami, mind az egyetemi intézkedéseket igénybe kellett venni. Az egyetemi hallgatók szociális helyzetének javítására alakult intézmények eredete a dualizmus első éveire nyúlik vissza.² A vallás- és közoktatásügyi miniszter 1870 évi 6633 sz. rendeletével létesített állami ösztöndíj azonban csak szociális olajcseppnek számított. A rendelet az orvosnövendékek, a joghallgatók és a bölcsészhallgatók részére tíz-tíz főre évenként 300,— Ft-os ösztöndíjat létesített a jeles előmenetelű szegénysorsú és a látogatási kötelezettséget teljesítő hallgatók részére. Az ösztöndíjak összege a budapesti tudományegyetem négy fakultásán (hittudományi, jogi, orvosi, bölcsészeti) az 1897/98-as tanévben összesen 67.287,— Ft volt, mely összeget a hozzájáruló segélyek, valamint gyakornoki ösztöndíjak 89.327,— Ft-ra emeltek.³ — A jogi kar részesedése volt a legalacsonyabb, ami a jogi kari oktatás fő problémáinak ismeretében arra vezethető vissza, hogy a Karra beiratkozott hallgatóknak csak egy töredéke járt rendszeresen egyetemre, a többségük ún. „mezeiző” hallgató volt. A század végére a magyar egyetemeken tömegmértékűvé vált a diáknyomor, amely kitermelte a kenyérkereső egyetemi hallgató típusát. A Politikai Heti Szemle cikke már 1895-ben e jelenség társadalmi okára: a középosztály deklasszálódására is rámutatott. „Nemcsak a teljesen szegénysorsúaknak a tudományos pályára való özőnlése az, ami a fentieknek szülőoka, hanem, hogy a középosztály, különösen a folyton növekvő hivatalnoki-osztály gyermekei a cifra nyomorúság e serdülő áldozatai új

pályákat keresnek fel, ahol a tanulmányok ideje alatt kénytelenek a nap legnagyobb részét feláldozni, hogy mellékfoglalkozások révén a drága fővárosi élet költségeit elviselhessék.” A századforduló után sem változott a helyzet, ami kitűnik a kereső foglalkozást űző egyetemi hallgatók létszámának növekedéséből. Minthogy pedig a hallgatók között a joghallgatók számaránya volt a legmagasabb, közöttük található a legtöbb kenyérkereső hallgató. Az egyetemi segélyezési rendszer nem tudott lépést tartani a hallgatók proletárizálódásával. Az 1901/1902 évi rektori beszámoló szerint a hallgatókat segítő közvetlen szociális juttatások csak kicsiny létszámú szűkölködőknek nyújtottak enyhülést. Az általános segítő egyeslet a jelzett időben mindössze 4.420,— Ft segélyt folyósított, az akkor már néhány éves múlta visszatekintő Mensa Academia pedig 19.279 Ft erejéig terített asztalt az egyetemi polgároknak. A tandíjkezdmények eredményeként a tandíjak 15%-ának fizetése alól kaptak a hallgatók felmentést, ösztöndíjat pedig 564 hallgató élvezett 221.192,— Ft értékben.⁴ A támogatás mindenféle formája, vagyis a tandíjelengedés, a kari és általános segítő-egyesületek tevékenysége, s az ösztöndíjak összessége a jelzett tanévben összesen mintegy 400.000 Ft-ot tett ki.

A század elejére kialakult diáknyomort az e periódusból származó reprezentatív statisztikai felmérés adatai bizonyítják. A kor leghaladóbb egyetemi ifjúsági szervezete, a Galilei Kör felméréseit Bosnyák Béla összegezte. A magyar kapitalizmus fejlődési torzulásainak az egyetemi pályára, illetve értelmiségi hivatásterületre gyakorolt hatását a szociológiai irodalomban igen korán állapította meg: „nálunk az értelmiségi pálya mind a mai napig a legbiztosabb, mondhatni egyetlen biztos eszköze maradt a szociális előrejutásnak. Ez a végső oka annak, hogy az alsóbb néposztályoknak feltörekvő gyermekei az ipari, kereskedelmi és mezőgazdasági pályák helyett túlnyomólag az értelmiségi pályát özőnlik el, s ez idézte elő azt a diáknyomort, amelynek budapesti méreteiről e sorokban szeretnénk számot adni.” A fakultásonkénti felmérés a reprezentatív anyagban 806 hallgatóra terjedt ki, mégis a legnagyobb számban a joghallgatók képviselték magukat (41,8%). A szülők foglalkozását tekintve a kisiparos rétegből 10%, a kereskedői rétegből 17,9% származott, a földművelő szülők gyermekeinek alacsony százalékos aránya 4,2%, annál is inkább feltűnő, minthogy e kategóriában a kisbirtokosokat is besorolták. Az értelmiségi, illetve „egyéb” szabad foglalkozásúak ugyancsak magas százalékos arányban képviselték magukat gyermekeikkel (tanár, tanító, lelkész: 8,1%, orvos, gyógyszerész, mérnök: 6%, egyéb szabad foglalkozású 12,2%.) A hallgatók szociális származásának adatainál még beszédesebbek azok az adatok, amelyek a diákság jóvedelmére vonatkoztak. E szerint a 806 megkérdezett egyetemi hallgatóból mindössze 369-nek (45,8%) nem kellett kereső munkát végeznie, részben eltartott volt 305 (37,9%), teljesen önálló 98 hallgató, s végül 34 olyan hallgató is akadt, akinek saját fenntartásán kívül mást is támogatnia kellett. A kenyérkereső diákok túlnyomó többsége havi 50–150 koronát keresett, kiegészítő vagy teljes foglalkoztatású irodai munkával, illetve tanítással foglalkozott a túlnyomó többség. Tanítás nyújtott kenyeret 156 hallgatónak, irodába járt 151 diák. A kereső diákok 44,9%-a heti 24 óránál többet, azaz napi 4 órát meghaladó időtartamban dolgozott, s különösen kiemelkedtek ebből a szempontból a jogászok, akiknek 75,5%-a a heti 24 óránál többet dolgozott.⁵ A dualizmus válságéveinek diáknyomora az egyetemi vezetőket is állásfoglalásra kényszerítette, állásfoglalásuk lényege: ki az egyeteméről a vagyontalanokkal éppenúgy, mint a jeles és jó érettségi eredményt nem produkáló fiatalokkal, függetlenül attól, hogy a bizo-

nyitvány szintje a tehetséget vagy az anyagi helyzetet tükrözi-e. Jellemző módon a nőkre érvényes – egyébként sokat vitatott – felvételi feltételeket kívánták a férfiakra is kiterjeszteni. Kézenfekvő volt ez a megoldás oly időszakban, amikor az állam a diáknymor felszámolására csak szegényes segélyezési módszert választott.⁶ – Az 1911 tanév évzáró rektori beszéde „puritán” őszinteséggel, „kíméletlen naivitással” – ahogyan a Huszadik Század cikkírója jellemezte „egyszerűen a szegény diákokat utasítja ki az egyetemről.” „A nehezen ellenőrizhető szellemi munkánál feltétlenül fontos, hogy az nem kenyérért folytatott küzdelem legyen” – hirdeti meg a rektor, s minthogy az egyetemi hallgatók fölösleges tömegei ellepik az egyetemet – fűzi hozzá, arra az eredményre kell jutni, hogy „a nőkre nézve érvényes szabályrendelet némi módosítással az egyetemi ifjakra is, mint vagyoni censust kellene felállítani oly módon, hogy a szegénysorsú fiatalok csak a jeles és jó tanulmányi eredmény esetén kerülhessenek be az egyetemre, míg az elégséges bizonyítványt felmutató hallgatókat vagyontalanság esetén tartásuk távol az egyetemtől, hiszen úgy sincs kilátása arra, hogy a kettős feladatnak, a kenyérkeresetnek és a tanulásnak megfeleljen.”⁷

Az egyetemi hallgatók szociális helyzetének javítására a polgári demokratikus rendszer időszakában több lényeges intézkedés született. Legjelentősebb a Diákotthonokat Szervező Bizottság működése, valamint a minisztériumon belül létesült diákszociális osztály szervezése. Az 5434/1918. M.E. sz. rendelet alapján a bizottság a Központi Lakáshivatal intézkedéseinek segítségével igénybe vette a különböző kaszinók helyiségeit, azokat diákotthonokká alakította, s megszervezte öngazgatásukat.

A Tanácsköztársaság a diákszociális problémák megoldására radikális intézkedéseket hozott. Nem lehet célunk egyetemi szociálpolitikájának még csak vázlatos bemutatása sem, ezért utalunk a mindkét nembeli diákifjúságot leginkább érintő intézkedéseire: a menzákat és kollégiumokat kezelésbe vette, a diákjóléti egyetemi egyesületek és intézmények vagyonát államosította, s a diákmenzák és -otthonok javára fordította. Az arra ráutalt hallgatóknak állandó és fixösszegű segélyeket biztosított. Hogy ez a szociális politika mennyire körültekintő és gyors volt, mutatja az, hogy még a közellátás súlyos gondjai közepette sem feledkezett meg a főiskolai hallgatók élelmezésének biztosításáról.

A Tanácsköztársaság diákszociális intézményeinek szétzüllesztése ellenére már az ellenforradalmi rendszer kezdetén is találkozhatunk olyan szociális programmal, amely láthatóan a kommunista program hatásának ellensúlyozására keletkezett. Szőke Gyula dr., a Szent Imre Főiskolai Internátus Egyesület jogásza memorandummal fordult a minisztériumhoz az egyetemi ifjúság helyzetének javítása érdekében „Az egyetemi ifjakról való gondoskodás egyetlen lehetősége, ha őket kollégiumokba tömörítjük... erkölcsi téren az ifjúság szemmel tartása és vezetése szintén kizárólag a kollégiumi rendszer mellett lehetséges.” Érdemes felidéznünk Haller István miniszternek a numerus clausus törvény tárgyalása alkalmával elhangzott miniszteri expozéját, az ellenforradalmi rendszer diákszociális programját. Ez az egyházi vezetés alatt álló kollégiumi rendszer kiépítésének gondolata, amelyet később Klebelsberg 1927. évi törvénye is hangsúlyoz. A rendszer stabilizálódásának kezdetén – már a Teleki kormány idején – Haller István miniszter kénytelen a diákszociális létesítmények helyreállításával és finanszírozásával foglalkozni. Az ellenforradalmi korszakban az egyetemi hallgatók túlnyomó többsége azokból a középrétegekből került ki (tisztviselők, értelmiségiek),

amelyek a háború és az azt követő események következtében súlyos anyagi helyzetbe kerültek. A kormány intézkedései révén sikerült némileg stabilizált helyzetet biztosítani. A diákok jelentékeny része ennek ellenére a Horthy-korszakban mindvégig anyagi nehézségekkel küzdött. Az a hivatalos felmérés, amely a húszas években az egyetemek fakultásainak és a jelentősebb főiskolák hallgatóinak három szociális kategóriáját különbözteti meg: az eltartottakét, a részben eltartottakét és a teljesen önfenntartókat, lehetőséget ad a diákok szociális helyzetének nagyobb bemutatására. A legelesettebb helyzetben változatlanul a jogi és közgazdasági kar hallgatói voltak. Ennek okát abban is kereshetjük, hogy az orvosi és mérnöki diplomákkal összehasonlítva a jogi diploma az „olcsóbb” diplomák közé tartozott, vagyis a tanítatás költségei alacsonyabbak voltak, mint az előbbi szakokon. Figyelemre méltó jelenség az is, hogy a bölcsészkar hallgatók között a teljesen önfenntartók száma jóval alacsonyabb, mint a jogászok között. Ebben nagy szerepet játszott az, hogy a nőhallgatók száma a bölcsészkaron nagymértékben felduzzadt, és a leánygyermek iskoláztatására csak a tehetősebb családok gondolhattak.

Összességében mégis látható, hogy az 1932 tanév adatai az 1925 tanév adataihoz képest lényeges változásokat mutatnak. A hallgatók szociális helyzetében konszolidációt látunk. Jóval alacsonyabb a részben vagy teljesen önfenntartói kategória létszáma. Anélkül, hogy mélyebb társadalmi összefüggéseket keresnénk, úgy véljük, hogy a jelenségben a középosztály stabilizációja és az alább ismertetendő 1927. évi 14. tv. egyaránt közrejátszó tényező volt.⁸

Az 1927. évi 14. tc. Klebelsberg kultúrpolitikai koncepciójának integráns része. Már 1925 novemberében a Nemzetgyűlés elé terjeszti a „Nemzeti Közművelődési Alapítványról” szóló törvényjavaslatot, amelyből azonban, elsősorban anyagi okok miatt, nem lett törvény. E javaslat nemcsak a közszolgálati alkalmazottak gyermekeit, hanem általában „a közép- és kisbirtokos osztály” (paraszti réteg) gyermekeit is ösztöndíjhoz kívánta juttatni, továbbá nemcsak ösztöndíj adományozást, hanem más közművelődési és egészségügyi célokat is maga elé tűzött. „A közszolgálati alkalmazottak gyermekeinek adományozandó tanulmányi ösztöndíjakról szóló törvényjavaslat” – az előzőekhez képest már részben változott osztályszemléletet tükröz, amennyiben a felsorolt rétegek közül a közalkalmazottak gyermekeit favorizálja. Az 1927 február 22.-én a képviselőház elé terjesztett törvényjavaslat miniszteri indokolásával együtt a közoktatásügyi bizottság elé került, amely azt csekély módosítással a képviselőház elé terjesztette. A képviselőház március 16.-án harmadszori olvasásban – ismét csekély módosítással – fogadta el, s a felsőház elé tette át. A felsőház közoktatási bizottsága Glattfelder Gyula csanádi püspöknek, mint a bizottság elnökének pártoló javaslatával május 9.-én terjeszti a felsőház elé. A felsőház változtatás nélkül fogadta el a törvényjavaslatot, amely a magyar törvényhozásnak az ellenforradalmi rendszer kultúrpolitikája szempontjából egyik legjelentősebb alkotása.

A törvény célját Klebelsberg miniszteri indoklása egyértelműen tisztázza. Két kultúrpolitikai szempont jelenik meg teljes nyíltságában: a középosztály legértékesebb részének tartott köztisztviselői réteg művelődési előjogainak biztosítása, másodsorban egyidőben, illetve Klebelsberg középiskolai törvényeit követően, a középiskolai tanári kar utánpótlásának „megbízható” biztosítása.

A szociális szempontokat tekintve az első világháború által okozott csapásokra

is gondolva, bizonyos mértékben reális az a megállapítás, hogy „ennek az osztálynak valamennyi közt legsúlyosabb gondja gyermekeinek felnevelése, különösen a magasabb kiképzést célzó tandíjakban való részesítése.” A szociális szempontokat az állam nevelési célkitűzéseivel jól kapcsolja össze, amikor éppen a legmegbízhatóbbnak ítélt réteg gyermekeit a pedagógus pályára tereli. A pedagógus pálya ugyanis a húszas években is részben a pálya anyagi megbecsülésének hiánya, részben a középiskolai tanári kart az értelmiségi rétegen belül legnagyobb mértékben sújtó igazoltatási eljárások miatt, létszámihiánnyal küzdött. Idézzük fel végül az előzőekben már említett tényt, hogy az állami alkalmazásban álló értelmiségi rétegen belül a középiskolai tanárok körében zsidók viszonylag magasabb százalékban voltak találhatóak, akiknek az oktatás területéről történő eltávolítását az ellenforradalmi rendszer mindvégig kívánatosnak tartotta. A középiskolai képzés jelentőségét a nemzeti célok megvalósítása szempontjából e törvényjavaslat indokolása során Klebelsberg szemléletesen fejezte ki: „A nemzet fennmaradása és jövő nagy céljai szempontjából minden eszközt meg kell ragadnunk, hogy az ország számára valóban művelt, kötelességtudó és hazafias osztályt neveljünk. Ennek a középosztálynak a felnevelése pedig a legnagyobb részt a középiskolai tanárok kezében van letéve. Szükséges tehát, hogy legyen oly középiskolai tanári karunk, amely ennek a feladatnak teljes mértékben meg tud felelni.” Ezzel összefüggésben mutat rá a törvény legjelentősebb kultúrpolitikai feladatára, hogy t.i. habár az általa létesített ösztöndíjak általános tanulmányi (tehát több fakultáson folyósítható) ösztöndíjak, „azok most eleinte leginkább olyanok tanulmányi céljaira szolgálnak, akik a középiskolai tanári pályát választják hivatásul.”

További jelentős elem a törvényjavaslat intézkedései között az ösztöndíj odaítélésének módozata. Nem zárja ugyan ki az egyéni kérelmezéseket, az ösztöndíjakra alkalmas tanulók, illetve egyetemi hallgatók kiválasztását általában mégis a tanári testületre bízta. „... azt óhajtom, hogy adományozásra vagy az iránt előterjesztés tételére hivatott tényezők tekintsék egyik legnemesebb hivatali feladatuknak a saját kezdeményezésükből kiválasztani azokat, akik vagyoni viszonyaiknál, erkölcsi magaviseletük-nél, szellemi képességeiknél és tanulmányaikban tett előmenetelük-nél fogva az ösztöndíjra a legméltóbbak.” – A törvénytervezet mégsem teszi teljesen szabad mérlegelés tárgyává a jelöltek kiválasztását, hanem elsősorban tanulmányi és szociális szempontok figyelembe vételével bizonyos, a törvényben megszabott rangsort állapít meg.⁹

A képviselőház közoktatásügyi bizottsága több változtatást javasolt a tervezeten, amelyek azonban annak alapkoncepcióját nem érintették.¹⁰ A klebelsbergi kultúrpolitika egyik jelentős mozzanata miatt – a kollégiumi hálózat kiépítésére gondolunk – tarthatjuk figyelemre méltónak azt a kiegészítést, amely az évi 400–1000 pengőt kitevő ösztöndíj szolgáltatásáról a következőt írja: „internátusi, illetve kollégiumi ellátás formájában történő juttatásukat is lehetővé teszi.” Jelentősebbnek tekinthető a törvényszöveg precizírozása miatt az igényjogosultak sorrendjének megállapításakor annak az előnybe részesítése, akinek a tanulmányi eredménye jeles vagy legalább jó, „de amellet valamely tantárgyból különösen kiváló.” Ezzel a megszorítással a szorgalom mellett a tehetséget kívánták kiemelni – egyben a fent jelzett kiválasztási szempontot érvényesíteni. – Jelentősnek tekinthetjük azt a módosítást is, amely a törvény 5. §-ának azt a kitételét, hogy: „miközben különös tekintettel kell lennie arra, hogy a középfokú iskolák és ezek között elsősorban a középiskolák számára elégséges számmal

nevelődjenek megfelelő képzettséggel bíró tanerők.” Ezt az arányszámot a vallás- és közoktatásügyi miniszter egyes pályák javára kultúrpolitikai „szükség szerint” (eredeti szövegben kultúrpolitikai szempontból) időnként megváltoztathatja.¹¹ Ez a változtatás véleményünk szerint az értelmiségi utánpótlás állami felmérésének és képzésének igényét foglalja magában. Klebelsberg maga is szem előtt tartott ilyen célokat. Mutatja ezt, hogy az 1928-ban létesített – később hivatkozott intézmény – a középiskolák pályafelmérését és orientálását tartotta fő feladatának.

A felsőház közoktatási bizottságának jelentése tükrözi azokat a szempontokat, amelyeket Klebelsberg a törvényjavaslat indokolása gyanánt előadott a bizottságban. Általánosnak tarthatjuk azt az ígéretet, melyet a bizottság előtt tett: „Mivel az ösztöndíjak, melyekről a javaslatban szó van, csak a vallás- és közoktatásügyi miniszter ressortjába tartozó iskolák növendékeire vonatkoznak, ezért a kultuszminiszter csak annak a készségnek adhatott a bizottság előtt kifejezést, hogy intézkedni fog, hogy ha valamely ösztöndíjas középiskolai tanuló oly főiskolába iratkozik be, amely nem tartozik a kultuszminiszter felügyelete alá, akkor az ösztöndíj tanács az ösztöndíjast annak a miniszternek a támogatásába ajánlja, akinek hatásköre alá az illető iskola tartozik.” – Jól mutatja a megfogalmazás, hogy a miniszter a közszolgálati alkalmazottak gyermekeit elsősorban a közszolgálati pályán (oktatásügy, egészségügy, igazságügy) és nem a magántulajdonosi érdekszférába tartozó hivatásterületen kívánja elhelyezni.

A felsőházi bizottság „külön kiemelendőnek” tartja az első numerus clausus törvény által bevezetett „nemzethűségi” szempont alkalmazását is. „Külön kiemelendőnek tartjuk, hogy a vallás- és közoktatásügyi miniszter a bizottság előtt azt a kijelentést tette, hogy a 3.§ b) pontjában a kifogástalan, illetve megfelelő erkölcsi magaviselet alatt természetszerűleg a nemzethűség szempontjait is érteni kell.”¹²

1928 elején a minisztérium egyetemi ügyosztálya a diákszociális problémák megoldására nagyszabású és átgondolt intézkedés-sorozatot tett. A minisztérium 12.000/1928. IV. sz. rendeletével létrehozta a Főiskolai Tanulmányi és Pályaválasztási Intézetet. Feladatkörébe tartozott a főiskolára készülőkhöz adatainak felmérése, különösen jelentős szerepe volt a numerus clausus rendelkezések végrehajtásában, ezen túlmenően pedig feladatkörébe tartozott az egyetemi diákszociális intézkedések koordinálása is.

A numerus clausus törvény módosítása. Az 1928. évi 14. tc. („A tudományegyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetem közgazdaságtudományi karára és a jogakadémiákra való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. évi XXV. törvénycikk módosításáról.”)

A numerus clausus törvénynek a zsidó hallgatókat sújtó diszkriminációs rendelkezései miatt a húszas évek közepén a Magyarországot érintő nemzetközi támadások ismétlődnek. A törvény szigorú értelmezése a rendszer belpolitikai változásai miatt sem volt tartható. A bethleni konszolidáció egyre inkább a hagyományos társadalmi bázist vette igénybe. A földbirtokos és nagyburzsoá vezető osztály pedig a nyílt antiszemitizmus propagandáját, különösen a mögötte álló középrétegek politikai eszköztárát nem tette magáévá. – A második nemzetgyűlés 1925-re megváltozott politikai arculatát, a fajvédők nyílt elitelését, s ugyanakkor a szociáldemokrata párt megnyilatkozásait e kérdésben jól mutatja az 1925 október 20-i nemzetgyűlés tárgyalásán kirobbant ún. Cusa-affér.¹³ – A saját hazájában is túlzottan nacionalistának és antiszemitának ítélt professzorral a fajvédők Magyarországon tárgyalásokat folytattak azzal a nem titkolt cél-

lal, hogy a „zsidó internacionáléval” szemben egy „antiszemita internacionálét” hozzanak létre. — A nemzetgyűlésben lejátszódó jelenet jól megmutatta, milyen összefüggés van a romániai magyar kisebbség és a magyarországi zsidóság sorsa között. Egyben az is kitűnt, hogy a fajvédők széles körű elítélésben részesültek a képviselők körében éppen úgy, mint a sajtóban.

Az ifjúsági mozgalmon belüli hangvétel megváltozása is mutatja az új orientációt. Az ifjúsági vezeték közül a mérsékeltőbbek kerültek az élre, az egyetemi ifjúság elé tűzött célok közé pedig a szakmai képzés színvonalának emelése is bekerült. Az alapelvek: a valláserkölcsei és nemzeti eszme propagálása, természetesen továbbra is az ifjúsági mozgalom feladata maradt. Vallja ugyan az új program, hogy az elvek változatlanok, a konkrét feladatok azonban: „a modern gazdasági küzdelem által megkívánt gyakorlati munkára készülődés.”¹⁴ — Hasonló hangvételű a debreceni Egyetemi Kör 1926 december 1-én induló lapjának, az „Egyetem”-nek előfizetési felhívása is. A lap céljaként jelöli meg, hogy „távol minden politikától, helyt ad minden tudományos cikknek... nem egy mereven elzárkózó szellemi életet élő osztály lapja lesz, hanem a kor megkövetelte, a szociális igazságok érvényesítése mellett igyekszik Magyarország minden társadalmi osztályát az őt megillető jogok és kötelességek felismerésére vezetni.” Kissé túlméretezett cél ez ugyan egy ifjúsági lap számára, s nem tisztázott ekkor még a cikkben, hogy milyen szociális rend mellett kíván fellépni. Fél év sem telik azonban el, s kiderül, milyen politikai rendszert szolgál: Mussolini magyar nyelven megjelenő beszédeit propagálja.¹⁵ A lap 1927 májusában kénytelen beszüntetni működését a „csekély érdeklődés miatt.” Úgy látszik a debreceni egyetemi fiatalság körében időlegesen elvesztette bázisát a fasiszta jellegű propaganda.

A hivatalos kultúrpolitikai tényezők visszavonulása a numerus clausus törvény végrehajtása terén 1926 őszétől dokumentálható. A törvény szigorú végrehajtásában exponált professzor, Hoór Károly mellett új figura jelenik meg újra az orvostudományi bizottság élén: Kenyeres Béla professzor. Az ő szerepe az 1928-ban kiadott numerus clausus törvénymódosítás megszorító végrehajtásában jelentős lesz.

A numerus clausus törvény módosítására a zsidóság nemzetközi organizációinak a Nemzetek Szövetsége előtt történt többszörös fellépése adta meg a döntő impulzust. — Rendelkezésre állnak azok a legfontosabb levéltári iratok, amelyek alapján a Nemzetek Szövetsége előtt zajló események 1921-ig visszamenőleg rekonstruálhatók.¹⁶

Az Alliance Israélite Universelle 1921 novemberében, majd 1925 január 1-én fordult a Nemzetek Szövetsége Tanácsához a magyarországi zsidó kisebbséget érintő numerus clausus törvény hatálytalanítása érdekében, hogy t. i. a nemzetközi szervezet a kisebbségek jogi helyzetét garantáló — a békeszerződésbe foglalt — szakasznak érvényesítési érdekében intézkedjék. A Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association pedig végül a már eredményes 1927-es akcióban vett részt.

Az 1923 szeptember 5-én tartott népszövetségi tanácsülés határozata értelmében kisebbségi panaszok esetén az érdekelt állam, vagyis amellyel szemben petíciót nyújtottak be, a petíció elfogadhatóságával szemben ellenvetéseket tehet. Vitás esetben a tanács elnöke határoz, esetleg két más tanáccstaggal együtt. — Az itt vázolt ügyrendi szabály értelmében, amely természetesen általános hatályú volt, s nem csupán az általunk tárgyalt kisebbségi ügyre érvényes, a tanács 1925 december 12-én tartott ülésén foglal-

kozott a magyarországi zsidó kisebbség ügyével. Ennek az ülésnek elnöke N. de Mello Franco, a bizottság pedig három állam képviselőjéből állott: Spanyolország, Belgium és Japán. A tanács ülésén felszólalt Klebelsberg Kunó miniszter. Az elnök a tárgyalás végeredményeként azt a határozatot terjesztette elő, hogy a miniszter ígéreteire későbbi időben térjenek vissza. Klebelsberg 1925 decemberi felszólalásának jelentősége témánk szempontjából az, hogy arra az 1927 szeptemberében beadott fent idézett zsidó nemzetközi organizációk petíciói visszatértek. Klebelsberg 1925-ben elismerte, hogy a törvény revíziója kívánatot, arra azonban csak a középosztály nagy tömegeinek anyagi helyzetében beálló kedvező változás esetén kerülhet sor. Megjegyzendő, hogy ez a miniszteri rendelkezés, amely az 1926-os tanévben már érvénybe lépett, hogy t. i. a zsidó hallgatók felvehető létszámát a megadott keretszámhoz és nem a ténylegesen felvett hallgatói létszámhoz szabja, már Klebelsberg idézett nemzetközi fellépésével hozható összefüggésbe. A kisebbségi ügyek tanácsának elnöke a Nemzetek Szövetségében a numerus clausust a szükség által diktált átmeneti intézkedésnek tekintette, s azzal adott haladékat Magyarországnak, hogy a törvény megváltoztatására rövidesen sor kerül.¹⁷

Az Alliance Israelite 1927 szeptember 4.-én kelt kérvénye nem tagadja, hogy a zsidó egyetemi hallgatók helyzete már jelentősen javult Magyarországon, de még mindig életben van a felvételt korlátozó rendelkezés, majd Klebelsbergnek 1927 májusában egy parlamenti interpellációra adott válaszáat idézi, amely szerint a középosztály gyermekeinek életkörülményeiben beálló kedvező változás miatt tervbe vette a numerus clausus törvény megváltoztatását.¹⁸ 1927 október 14.-én egy előbbi számjeltáviratra hivatkozással Baranyai Zoltán követségi titkár, ideiglenes ügyvivő Walkó Lajos külügyminiszternek tett jelentésében a helyzetet a következőkben sommázza. Módja volt beszélni Erik Colbannal (a Nemzetek Szövetsége főtitkárságán dolgozott), aki elmondotta, hogy Wolff, a magyarországi egyetempolitikában érvényesülő megszorító rendelkezéseket több kiadványban bíráló zsidó politikus, többször kereste őt a petíciók tárgyában, s azok elfogadhatóságára biztosítékot kért. Colban azonban hivatkozott az 1923-as határozatban foglaltakra, amelyek lehetőséget adnak a petícióra teendő észrevételekre. Egyben jelenti az ügyvivő, hogy a decemberi ülésben várható a kérdés napirendre tűzése. Távirati utasítást kér, mert a tanácsi határozat értelmében az érdekelt államnak három héten belül kell bejelentenie, hogy a petícióra megjegyzéseket kíván-e közölni.¹⁹ – A válaszadás igényének bejelentése és az érdemi észrevételek kilátásba helyezése után, amelyeket a genfi ügyvivő útján terjesztett elő, Magyarország 1928 január végéig kapott haladékat az érdemi intézkedések előterjesztésére. 1927 november 16-án kelt Klebelsberg Walkón keresztül eljuttatott – elsőszámú – észrevétele, az 1928 január 24-én kelt második észrevétel pedig már jelzi a numerus clausus törvény megváltoztatásának folyamatát.

1927 október közepétől november végéig kellett tehát döntenie a kormánynak arról, hogy észrevételeiben milyen választ ad a zsidó szervezetek petícióira. Tekintettel az 1925 december 12.-i tanácsülésen tett miniszteri ígéretre, ki kell zárunk azt, hogy a fentiekben már hivatkozott és nemzetközileg is elismert felvételi könnyítések, mint intézkedések kielégítették volna a nemzetközi fórumokat. Biztosra vehetjük tehát, hogy a törvény módosítását a kormányzat már 1927 október hónapban nemcsak általánosságban, hanem konkrétan is elhatározta. A Pester Lloyd híradása szerint²⁰ az egy-

séges párt 1927 október 19-én tartott konferenciáján Bethlen István elhárítja azt a gondolatot, hogy már a Népszövetség decemberi plénumán felvessék a trianoni béke revízióját. A belpolitikai kérdések között volt egy pont, amit a nagypolgárság sajtója „elégítéssel vett tudomásul.” Arról a miniszterelnöki bejelentésről van szó, hogy az egyetemi felvételt szabályozó zártszám rendszer életben marad ugyan, a törvény azonban abban részében meg fogják változtatni, amely a magyar állampolgárok egy részének erős ellenszenvét váltotta ki, nevezetesen, hogy faji vagy vallási szelekciós szempontot alkalmaz, „amely miatt a numerus clausus törvény reakciós.” – A Pester Lloyd cikkírója hivatkozik a Népszövetség ülésén tett ígéretre, Bethlen a pártülés nyilvánossága előtt ugyancsak utal a nemzetközi fórumon tett nyilatkozatára, valamint arra is, hogy a törvény szociálpolitikai intencióit nem kívánja a továbbiakban sem megváltoztatni, a numerus clausus törvény módosítását azonban elkerülhetetlennek tartja.²¹

Alig vált ismertté a miniszterelnök nyilatkozata, újra fellángoltak a három egyetemi városban a diákhecccek a zsidó egyetemi fiatalokkal szemben. Klebelsberg kezdetben „gyermekes játéknak” tekintette a zajos antiszemita jeleneteket, Bethlen pedig nyomban kijelentette, hogy az utcai botrányt okozókkal szemben rendőri intézkedéseket alkalmaztat. Az ifjúsági csúcsgazdasági (MEFHOSZ) a numerus clausus revíziójával szemben november 23-ára értekezlet összehívását tervezte. Az egyetem rektora (ekkor Finánczy Ernő, aki Klebelsberg, illetve a kormányzat intencióit magáévá tette, s konszolidált véleményt formált az első numerus clausus törvény kapcsán), sajnálkozó nyilatkozatokat publikált, s ugyanakkor kilátásba helyezte, hogy ha kell, a rendezavarók tanulmányainak felfüggesztése árán is biztosítja az egyetem rendjének fenntartását.

A numerus clausus törvény módosítása miatt fellángoló diákzavargások az országgyűlés képviselőházában is visszhangot váltottak ki. A képviselők reagálását azért érdemes figyelemmel kísérnünk, mert magatartásuk mintegy előképe a törvényjavaslat fogadtatásának is. Rassay Károly képviselő interpellációja során kitért az egyetemi rendezavarás természetére, hogy azok a tettleges inzultációig fajultak. Figyelemre méltó, hogy Huszár Károly, aki az 1920. évi 25. tc. pártolói között volt a törvény keletkezési idején, a képviselőházi tagság élénk helyeslése közepette megbélyegezte az ifjúság viselkedését: „Nem tartjuk keresztényinek e tetteket.” A rendbontó ifjúság az országgyűlés képviselőházában csak néhány honatyát tudhatott maga mögött. Klebelsberg válasza Rassay interpellációjára a következő: az incidensek kiváltó okaként az egyetemek túlszűfoaltságát jelölte meg, tagadta, hogy harc lenne az ifjúság és az állam között, a hallgatók 5–10%-át sorolta a rendezavarók közé. Végül kilátásba helyezte – a miniszterelnök nyilatkozatához hasonlóan – az egyes rendezavaró diákokkal szemben az egyetemi fegyelmi eljárást, szükség esetén pedig az egész egyetemi ifjúságot sújtó intézkedést, az egyetem átmeneti bezárását. – Legjelentősebbnek azonban azt a megállapítást tarthatjuk, amely leszögezte, hogy a kormányzat fő célkitűzése a törvény revíziójának abszolút nyugodt légkörben történő végrehajtása.²²

A bejelentett törvénytervezet elleni hecckampány november közepéig megmegújuló intenzitással tartott. November elejére már nyilvánvalóvá vált, milyen politikai erők állnak a tiltakozó ifjúság mögött. Viczián István, aki a kormánypárthoz tartozott, Wolff Károly képviselő tiszteletére adott vacsorán már igen merészen fogalmazott: „a magyar társadalom egy emberként áll a numerus clausus törvény mögött”, Wolff Károly pedig még fenyegetőbben nyilatkozott: „A társadalom nem tűri, hogy az

Alliance Israelite szőrös ujjai a magyar corpus iuris foliansaiba nyúljanak.” – Plakátok jelentek meg, tiltakozással az előkészületben levő törvényjavaslattal szemben. A tiltakozó aláírók között az ifjúsági szervezetek mellett neves egyetemi tanárok is akadnak, élükön gróf Teleki Pál. A Pester Lloyd „jól értesültje” ugyanakkor tudni vélte, hogy a gróf a politikai életből ki kíván vonulni.²³

A numerus clausus módosítása körül megújuló politikai mozgások körében érdekesek azok a lépések, amelyek a benyújtás előtt álló törvényjavaslat útját a bel- és külföldi műveltebb közönség előtt egyengették. A Pester Lloyd 1927 november 1-i számában név nélkül „egy főbírótól” közölt cikk a numerus clausus történetét foglalja össze. A jogtörténeti vizsgálódás számára különös érdeklődésre tarthat számot, milyen argumentálással kívánja a hivatalos szervek felelősségét a törvény inkriminált szakaszával kapcsolatosan csökkenteni, s ezáltal Bethlen konszolidációs lépését megkönnyíteni. A cikkíró állítása szerint (amelyet az első nemzetgyűlés ellentmondásos vitája igazol) a numerus clausus törvény vitája során a jogszabály alkalmazása szempontjából perdöntő kérdésben, hogy t.i. faj-e vagy vallás-e a zsidóság – nem foglaltak állást. A 3. § inkriminált toldatával kapcsolatban Haller István miniszter megnyilatkozásából azt emeli ki, amely szerint „a javaslatban nincs szó zsidókról.” A cikkíró szerint a toldat megfogalmazása tulajdonképpen nem volt vonatkozatható a zsidókra. Okfejtését a nemzetgyűlés ominózus tárgyalása során valóban idézett – csak akkor éppen a liberális kisebbség által idézett – törvényekre alapítja. Az 1867. évi 17. tc-re, valamint az 1868. évi tc-re hivatkozik, amelyek a zsidók állampolgári jogegyenlőségét rendezték. Visszavetítve a nemzetgyűlési tárgyalások idejére, sajnos anakronisztikusnak hat az az egyébként helytálló állásfoglalás, hogy „a régi törvény értelmében megállapítható, hogy a zsidó vallás és nem nemzetiség vagy faj. Ezért a numerus clausust rájuk sohasem lett volna szabad alkalmazni.” – Ugyanakkor hasonló tartalommal, hogy t.i. a zsidóság vallás – alkotta meg a Curia 1925 május 13.-án kelt 393/1925. sz. állásfoglalását a Btk. 272. §-a alá vonható ügyben. Megjegyzendő, hogy a Nemzetek Szövetségéhez beadott, egy ugyanebben az évben kelt petícióban, amelyet ugyancsak zsidó nemzetközi szervezetek terjesztettek be, mint jogi állásfoglalásra, a kuriai döntésre a numerus clausus törvény ellenében hivatkozás is történt. A legjelentősebb dokumentum azonban – amelyre a cikkíró méltán hivatkozik „szenzációs” argumentumként – a magyar békeszerződés iratai között található. Joggal megállapítható, hogy ez a dokumentum világossá teszi: a magyar uralkodó köröknek a béketárgyaláson résztvevő küldöttei ellenkező álláspontot képviseltek, mint az első nemzetgyűlésen akkor többségbe kerülő „primitív” honatyák. A cikkíró által idézett dokumentumot a magyar békedelegáció a VIII. jegyzék második függelékeként fogalmazta meg, amelyben tiltakozik Románia intézkedése ellen, vagyis, hogy a békekonzferenciához benyújtott statisztikában a zsidókat, mint külön nemzetiséget tüntetik fel. A magyar szójegyzék szó szerint így fogalmaz: „Die rumänische Denkschrift zählte die Juden, die in der ungarischen Statistik als Glaubengemeinschaft ausgewiesen sind, den Nationalitäten zu und bringt ihre Zahl von der Zahl Ungarn in Ausstrich... Unsere Friedensdelegation hat also mit den Juden ausdrücklich als mit einer Glaubengemeinschaft operiert.” Joggal vonja le a cikkíró a következtetést, hogy az a kérdés, miszerint a zsidó vallás, faj vagy nemzetiség-e, jelentőségében túlmutat a numerus clausus törvényen. A magyar törvényhozás mutatja, az igazságszolgáltatás legfelsőbb szervének állásfoglalása is jól bizonyítja, hogy vallásnak fogják fel.²⁴

A törvényjavaslat képviselőházi benyújtása előtt két nappal Bethlen és Klebelsberg szükségesnek ítélte a Keresztényszocialista Gazdasági Párt felsőházi tagokkal megerősített bizalmas tanácskozásán a novella bel- és külpolitikai okait kifejteni. A tanácskozásról kiadott kommunikéban Bethlen félreérthetetlen nyíltsággal világít rá a módosítás nemzetközi hátterére. Mint mondja, a kormány nem várhatja meg, hogy a békeszerződésre hivatkozással kényszerítsék a törvénymódosításra. El akarja továbbá azt is kerülni, hogy a Népszövetség Tanácsának magyar küldöttei a decemberi ülészakon „kínos helyzetbe” kerüljenek. A novella belpolitikai hatására célozva ismét megerősíti, hogy a numerus clausus szociálpolitikai szempontjait nem kívánja feloldani. Ugyanakkor Magyarország zsidó lakosságát meg akarja nyugtatni azért, hogy a 3.§-t, az ún. „Gelben Fleck” megalázó szövegét kiiktatja. Az említett párt vezetősége ezen az ülésen is az előzőekben már idézett véleményen van, vagyis a numerus clausus fenntartása mellett.²⁵

A törvénytervezet országgyűlési esélyei mégis biztosítottak voltak. Csak idéznünk kell a képviselőház politikai erőviszonyait ebben az időben. A 245 képviselőből 175 ún. egységes párti, s minthogy a miniszterelnök a numerus clausus módosítását nem kultuszárcahoz tartozó „reszortkérdésként”, hanem kormányzati kérdésként kezelte, a kormánypárt szavazatai biztosítottak voltak. A koalícióban kormányzó Keresztény Szocialista Gazdasági Párt nem kívánta a kormányt zavarni. Az országgyűlés képviselőházának baloldali ellenzéke, a szociáldemokrata párt, mint a legjelentősebb opposzió, a numerus clausus törvényt és az inkriminált 3.§-t, keletkezésétől kezdve következetesen elítélte. A baloldali ellenzék számszerűségében jelentéktelen, hangerejében mégis jelentős eleme, a liberális párt pedig zömmel éppen a budapesti zsidóságot tömörítette. Végül a pártonkívüli honatyák száma csekély volt, de szavazataik ebben a kérdésben ugyancsak a novella mellett szóltak. A fajvédő csoportnak pedig ekkor még mindössze három tagja volt a törvényhozásban. Joggal merül fel mégis a kérdés, hogy a keresztény párt erős ellenállásával miért hagyott fel. Egyszerű lenne abban keresni a választ, hogy politikusai az ország nemzetközi érdekei miatt hagytak fel opposziójukkal, hiszen Haller István 1926-ban publikált műve nem hagy kétséget afelől, a párt politikusai számot vetettek a nemzetközi visszhanggal is. – Véleményünk szerint a jogszabály szövege, pontosabban a felvételi jogosultság körülírása, azaz annak szabad értelmezési lehetőségei nyugtatták meg a novella ellenzőit.

A mindössze 2.§-ből álló törvényjavaslatot 1927 november 18.-án terjesztette a miniszter a törvényhozás elé. Az 1.§ az egyetemi felvétel előfeltételeit rendezi, a 2.§ pedig a hatálybalépés és a végrehajtás felől rendelkezik. Az 1920. évi 25. tc. 3.§-ának inkriminált bekezdése helyébe az új törvény egy sor, az egyetemi felvétel során figyelembe veendő szempontot sorol fel, nyitva hagyja azonban azt a kérdést a rangsorolás hiánya miatt, hogy *e szempontok közül melyeket kell elsődlegesnek tekinteni*. Az engedély megadásánál a nemzetűség és az erkölcsi megbízhatóság követelménye mellett (ez állandósuló felvételi feltétel) „egyfelől a felvételt kérő megelőző tanulmányi eredményeire, illetve szellemi képességeire, másfelől pedig arra is figyelemmel kell lenni, hogy elsősorban a hadiárva és harctéri szolgálatot teljesítettek gyermekei, továbbá a közalkalmazottaknak és a különféle foglalkozási ágakhoz (mezőgazdasághoz, iparhoz, kereskedelemhez, szabad foglalkozáshoz stb.) tartozóknak a gyermekei az ezen foglalkozásokhoz tartozók számának és jelentőségének megfelelő arányban (kiemelés – Sz.

K.) jussanak a főiskolákra és a felvettek száma az egyes törvényhatóságok között is igazságosan osztassék fel. A vallás- és közoktatásügyi miniszter felügyel arra, hogy ezek a szabályok megfelelően alkalmaztassanak.” A törvényjavaslat indokolásában a miniszter az 1920. évi 25. tc. megalkotása idején érvényesülő, már többszörösen hangsúlyozott kényszerítő körülményekből indult ki. Hivatkozott továbbá a minisztersége alatt megjelent középiskolai oktatást rendező törvények végrehajtása során ugyancsak megállapított létszámmaximumokra. — A jelzett létszámkontingálással kapcsolatban megjegyezte, hogy azok betöltése a magyar iskolaszervezetnek olyan belügye, „amelybe való beavatkozásra a jogalap hiányzik.” A kultuskormány tehát visszatér a numerus clausus törvény megalkotása idején is vitatott alapelvhez, hogy nevezetesen nem jogszabályi, hanem *végrehajtási kérdésként kell kezelni a rendelkezésre álló iskolai keretek betöltését.*

Az első numerus clausus törvény 3.§-ával kapcsolatban a miniszteri indoklás igen diplomatikusan fogalmaz „Az 1920. évi 25. törvénycikk 3.§-ának harmadik bekezdése, amely a beírás kritériumaként a népfajhoz, vagy nemzetiséghez való tartozandóságot is felveszi, s így azt a téves látszatot kelti, mintha ez a törvénybeli rendelkezés nem állana összhangban a trianoni békének a kisebbségek védelméről szóló VI. fejezet 54., 55. és különösen 48. §-ával. Bár az 1920. évi 25. törvénycikk minden népfaj és nemzetiség iránt igazságos mértéket kíván emelni, mert minden ilyen csoportot országos átlagának megfelelő százalékban bocsát a főiskolákra, mégis úgy a külföldi közvélemény egy részében, mint pedig a magyarországi zsidóság körében a 3.§ harmadik bekezdése számos félreértésre adott okot. Ami pedig még ennél is súlyosabb, az a körülmény, hogy a külföldi közvélemény egy számottevő részébe beivódott az a hit, hogy mi igazságtalanul bánunk a magyarországi kisebbséggel, ami ürügyül szolgálhat az idegen államokban élő magyar kisebbségek kedvezőtlen kezelésére, amire Magyarországnak csak ürügyet sem szabad szolgáltatnia. Ezenfelül a magyarországi zsidóság köréből is felhangzott a panasz, hogy magukat a 3.§ harmadik bekezdésével mintegy megbélyegeztnek látják.” Az indokolás hivatkozik továbbá arra a nem vitatott tényre, hogy az eredeti, Haller miniszter által benyújtott törvényjavaslatban az inkriminált toldat nem szerepelt, s így a törvény szociálpolitikai hletése vitathatatlan. A Bernolák-féle toldatot úgy jellemzi, hogy az „ötletszerű törvényalkotás jellegével bír s a törvény struktúrájához nem is tartozik hozzá.”²⁶

A felvételi kritériumok indokolását a miniszter igen szűkszavúan intézte el, mindössze négy sort fordított rá. Ha összevetjük az 1927. évi 14. tc. jogosítottjait és a jogosítás szempontjait részletező precíz felsorolással, ismét arra a következtetésre kell jutnunk, hogy a felvételek során a miniszter nem kívánta az egyetemek kezét megkötöni, legalábbis nem törvényi szabályozással. — A miniszter későbbi rendelkezéseinek, illetőleg az egyetemi ügyosztálynak működését ismerve, feltételezésünk méginkább indokolt. A képviselőház közoktatásügyi bizottsága (elnöke: Pekár Gyula) nem siette el a törvényjavaslat tárgyalását. Közel két hónap múltán, tehát a Nemzetek Szövetsége Tanácsától rendelkezésre bocsátott időszak lejártá elöttalig két héttel, terjesztette be jelentését és a törvényjavaslatot elfogadásra ajánló indítványát. A bizottság a szövegen semmiféle változtatást nem eszközölt, csupán a miniszteri indokolás néhány gondolatát emelte ki és részletezte. Úgy véljük, a bizottság időhúzásának az volt a célja, hogy a kultuskormányzat számára kedvező időszakban történjék a javaslat benyújtása. A

törvényjavaslat útja a képviselőházban a prognózisnak megfelelően, zavartalan volt. A javaslatához mindössze néhány jelentéktelennek tűnő módosítás érkezett, ezek közül Farkas Elemér (a közoktatási bizottságban a törvényjavaslat előadója) javaslatát fogadták el. Ez a javaslat megérdemli, hogy figyelmet fordítsunk rá. A közalkalmazottak gyermekeinek kíván elsőbbséget biztosítani az egyetemi felvételek során. A törvényjavaslat eredeti szövege helyett, amely az erre irányuló intenciót nem juttatta élesen kifejezésre, az elfogadott módosítás szerint tisztábban fogalmazták meg a közalkalmazottak gyermekeinek felvételi elsőbbségét.²⁷

A képviselőház 1928 február 29.-én tette át az elfogadott törvényjavaslatot a felsőházhoz. A felsőház közoktatásügyi bizottságának jelentése indokolásában kiterjesztve, szövegében azonban módosítás nélkül került a felsőház elé. A felsőház a törvényjavaslatot 1928 március 14.-én tartott ülsében változtatás nélkül fogadta el.²⁸

A Nemzetek Szövetsége mellett működő Hevesy Pál miniszteri rezidens részére Walkó külügyminiszter két és fél oldalas utasításában foglalta össze a tanácshoz benyújtandó válasz érdemi részét.²⁹ Ez, a kisebbségi panaszok történetiségének összefoglalása után, utal az 1927 november 28.-án a Nemzetek Szövetsége főtítkárságára beadott jegyzékre, amely a fentiekben már hivatkozott felvételi könnyítéseket tartalmazta, utal továbbá az 1927 november 18.-án a numerus clausus módosítására beterjesztett törvényjavaslat legislatív útjára. Az 1928 január 24.-én kelt külügyminiszteri utasítás joggal fejezhette ki azt a reményt, hogy „a törvényjavaslat a jövő hó első felében a képviselőházban s azt követőleg pedig a felsőház által letárgyalható lesz. Ilyen körülmények között számítani lehet arra, hogy a magyar országgyűlés a javaslatot minden valószínűség szerint még a jelen ülészak alatt törvényerőre fogja emelni.” Az utasítás a továbbiakban kívánatosnak tartja, hogy a „petíció tárgyalanná válására” is hivatkozás történjék. Baranyai Zoltán az 1928 január 30.-án keletkezett „A magyar kormányzat észrevételei” c. beadványt a megadott szempontok alapján terjesztette a Nemzetek Szövetsége főtíkára elé.³⁰ – Ezzel a nemzetközi fórumon elhárultak azok az akadályok, amelyek miatt a magyar kisebbséget ért külföldi sérelmeket nem lehetett megfelelő eréllyel felvetni.

Az 1928-ra kialakult helyzetet az egyetemi felvételi politika terén, de annál szélesebb körben is érvényes módon, a radikális polgárság folyóiratában írott cikk jól jellemzi. E szerint a kurzus kezdeti kilengése, antiszemitizmusa egy olyan csendes, de állandó hatékony kormányzati antiszemitizmussá „szelidült”, amelyben az állás és pozíció osztogatása szempontjából a nem zsidókat előnyben részesítik.³¹ – Az észrevétel jogosultságát bizonyítják azok az intézkedések, amelyeket a kultuskormányzat 1928-ban az egyetempolitika terén már hivatott tanácsadó szervezet létesítése és működtetése útján foganatosított.

Jegyzetek

- 1 BALLA Antal: A magyar országgyűlés története. 1867–1927. 513.
- 2 HÖGYES Endre: Emlékkönyv a budapesti kir. magy. tudományegyetem orvoskarának múltjáról és jelenéről. 1896. 424–434.
- 3 HERCZEG Mihály: Az egyetem története 1897-ben. 39–43.
- 4 HORVÁTH Lipót: Mensa Academica. Politikai Hetiszemle. 1895. január 27.

- 5 BOSNYÁK Béla: A budapesti diáknymor. 1912. 8–12.
 6 LADÁNYI Andor: A magyarországi felsőoktatás a dualizmus kora második felében. 1969. 194.
 7 Sz.Ly.A.-r.: Nők és vagyontalanok a budapesti egyetemen. Huszadik Század. 1911. 740.
 8 Részben vagy teljesen önfenntartók százalékos kimutatása fakultásonként és fontosabb főiskolánként.

Fakultás	Hallg. száma	Részben önfenntartó	Önfenn- tartó	Hallg. száma	Részben önfenntartó	Önfenn- tartó
		1 9 2 5			1 9 3 2	
Teológia	245	17,14	0,48	440	0,72	0,38
Jogi	3395	39,97	22,41	4493	22,30	12,06
Orvos	3382	25,04	9,93	2170	9,76	4,47
Bölcsészeti	1198	29,95	17,35	2502	11,63	7,35
Gyógyszerészet	324	26,23	12,31	215	11,16	5,11
Műegyetem	2213	20,41	10,07	1306	17,07	8,52
Jogakadémiák	859	45,50	33,52	904	33,29	12,11
Mezőgazdasági akadémiák	976	9,21	0,71	288	12,84	9,03
Polg.isk.taná- képző	289	24,56	17,64	388	7,01	4,12

- 9 OL.K. 2. 557. XIV. 7. – Az 1922. június 16-ára összehívott Magyar Nemzetgyűlés általános iratok. Indokolás „A közszolgálati alkalmazottak gyermekeinek adományozandó tanulmányi ösztöndíjról” szóló törvényjavaslatához.
 10 OL.K.2.557.XIV.7. A közoktatásügyi bizottság jelentése.
 11 OL.K.2.557.XIV.7. Módosítások.
 12 OL.K.2.557.XIV.7. A felsőház közoktatásügyi bizottságának jelentése. 64. Fh. sz.
 13 A Cusa-Affér részleteit a Nemzetgyűlés Naplója alapján rekonstruálhatjuk. Eckhardt Tibor – ekkor kisgazdapárti képviselő – a sajtóban is napvilágot látott botrány miatt Cusát védelembe veszi. Nagy Vince, Debrecen képviselője, aki a Károlyi kormánynak is tagja volt – leleplezi a fajvédők és Cusa kapcsolatát. „Cusa professzor... (képviselet) a túlzó nacionalista álláspontot Romániában, hogy a kisebbségi elnevezés és kérdés címén ők visszautasítják a világháború befejezése után megkötött békeszerződéseket, így a trianoni békének is a kisebbségekre vonatkozó paktumait. Azt mondja az ő mentalitásuk, hogy ez a kisebbségi kérdés belügye, szuverén ügye egy államnak és nem engedhetik meg, hogy a Népszövetségnek is beleszólása legyen a kisebbségi ügyekbe. Kisebbségként kezelik a zsidóságot, mint a magyar fajvédő párt teszi azt Magyarországon, és ezzel egyszersmind lehetlenné teszi azt, hogy az Erdélyben és a szomszédos országokban elszakított területen levő magyar anyanyelvű zsidók magyarnak vallják magukat... gondolják meg azt a logikai helyes álláspontot (a magyar fajvédőkre céloz), hogy egyedül egy minden tekintetben liberalista demokrácia, tehát úgy a felekezetek, mint a nemzetek terén való teljes liberalizmus az, amellyel megvédik az elszakított területeken élő magyar testvéreinket.”
 14 NAGY Emil: A magyar ifjúság új irányeszméi. Új Élet. 1926. március 15.
 15 Egyetem. 1927. április 23.
 16 Az 1921 és 1925 között, a numerus clausus nemzetközi fogadtatására vonatkozó eseményeket bemutatja Haller István: Harc a numerus clausus körül c., 1926-ban kiadott műve. A könyv természetesen nem tárgyalhatta a témánk szempontjából fontos 1927 és 1928-ban lezajló eseményeket. Egyébként az Országos Levéltár idézendő fondjának ugyanakkor csak az 1927–1928-as eseményekre vonatkozó, illetve az azokat idéző dokumentumok a visszautasításokkal együtt találhatóak.
 17 Petition of the Joint Foreign Committee of the Jewish Board of Deputies and the Anglo-Jewish Association. Klebelsberg szavait idézi: „On several occasions the Government has made know that it regards the revision of the law as desirable. With regard to the date on which such a revision can be undertaken, it has given no precise pledge. It has limited it-

self to the statement that the material condition of the great masses of the Middle Class must be so far improved as to enable them and their children to resist any evil consequences which may result from the abrogation of the Numerus Clausus. In the opinion of the Government that condition has not yet been reached. We all hope however, that it may be reached." – A miniszter fenti igérete alapján az elnök a következőket indítványozta: „In view of the fact that the Hungarian representative has stated that his Government regards the Numerus Clausus as an exceptional and temporary measure necessitated by an abnormal social situation, and that it has decided to amend the Numerus Clausus law directly the situation changes, I would recommend my colleagues on the Council not to touch on the question of law to take no action in the matter at the moment, but simply to take note of these statements of the Hungarian Government, and await the amendment of the law in the near future.” OL.K. 107.III/a.

- 18 Petition de l'Alliance Israélite universelle. Paris, le 4 septembre 1927. „A différentes reprises, le cabinet a fait connaître qu'il tient la révision de la loi pour désirable. Il ne s'est pas prononcé quant au moment ou il pourrait l'introduire; mais il a indiqué qu'il voulait voir réalisée une condition préalable: la situation matérielle de la grande masse de la classe moyenne devrait être améliorée à tel point que l'abrogation du numerus clausus ne put plus porter atteinte à son avenir à celui de ses enfants. De l'avis du gouvernement, ce moment n'est pas encore venu, mais nous souhaitons tous de la voir venir.” OL.K. 107.III/a.
- 19 80/pol.sz. „Beszélgetés Colbennal Wolff petíciójáról” – Genf, 1927. október 14.
- 20 Pester Lloyd, 1920. október 20. „Islandpolitik und Numerus Clausus.”
- 21 U.o.: „auch das wird eine legislative Schöpfung werden, die notwendig und unausweichlich ist und die ich persönlich auch versprochen habe, und sie wird auf diesem Gebiete einen Schritt nach vorwärts bedeuten, ohne dass dadurch die Institution selbst und dem Bedeutung aufgehoben würde.”
- 22 Pester Lloyd 1927. október 26., valamint 1927. október 28. Neue Studentenkrawalle.
- 23 Pester Lloyd 1927. november 10. Hetzreden für den Numerus Clausus.
- 24 Pester Lloyd: 1927. november 1. „Die Fiedensdelegation, der Numerus Clausus und die Königliche Kurie.”
- 25 Pester Lloyd. 1927. nov. 20. Das Horoskop des Numerus Clausus.
- 26 OL.K.2.557.XIV.7.341.sz. irat. Törvényjavaslat a tudomány egyetemekre, a műegyetemre, a budapesti egyetemi közgazdaságtudományi karra és a jogakadémiára való beiratkozás szabályozásáról szóló 1920. XXV. tc. módosításáról.
- 27 OL.K.2.557.XIV.7. Az 1920. évi XXV. tc. módosítására beadott javaslatok. 2. sz. alatti módosító indítvány.
- 28 PL.K.2.557.XIV.7. A Felsőház Elnöke 112/1928. Wlassics Gyula átirata Zsitvay Tiborhoz, a képviselőház elnökéhez.
- 29 283/pol. 1928. Válasz a numerus clausus ellen a N.Sz.-hez benyújtott petícióra. 1928. január 24. OL.K.107/III/a.
- 30 Observations du Gouvernement hongrois. Délégation hongrois auprès la Société des Nations. No. 119 – OL.K. 107.III/a.
- 31 SZÁSZ Zoltán: A demokrata párt és a zsidó kormányhűség. Századunk. 1928. 558.

DIE UNIVERSITÄTSPOLITISCHE GESETZGEBUNG DER KONSOLIDATION WÄHREND DER BETHLEN-REGIERUNG

Zusammenfassung

Die Studie charakterisiert die Universitätspolitik einer äusserst wichtigen Periode der ungarischen Geschichte des 20. Jahrhunderts, des Jahrzehntes der Konsolidation der Regierung Bethlen an Hand des Beispiels von zwei bedeutenden Gesetzen.

Beide Gesetze betrafen die gesellschaftliche Basis des Systems: die Mittelklasse. Das Ziel der Gesetzgeber war die Bevorzugung der im traditionellen Sinn aufgefassten ungarischen Mittelklasse, d. h. in erster Linie der Beamten im öffentlichen Dienst. GA 14:1937 über die Stipendien an den Universitäten brachte diese gesellschaftliche Zielsetzung besonders klar zum Ausdruck. Die legislativen Ziele des GA 14:1928 waren aber schon rechtspolitisch nuancierter. Die Studie weist bei der Interpretierung dieses Gesetzes oft auf die den Jahren der Konsolidation vorangehende Periode der Konterrevolution hin. Ein typisches Ergebnis dieser Periode war GA 25:1920, der ursprünglich bei der Vorbereitung des Numerus clausus noch nicht geplant war, doch wurden in der ersten Parlamentssitzung von den „Rassenschützern“ („Rassisten“) solche Bestimmungen gewaltsam durchgesetzt, die der jüdischen Bevölkerung Schranken auferlegt haben. GA 14:1928 hob diese sowohl in Ungarn wie auch im Ausland heftigen Widerstand auslösende offene Diskriminierung auf, deren Vorbereitung in der Studie eingehend behandelt wird.

KATALIN NAGY-SZEGVÁRI, professeur d'université, historien du droit

LA LÉGISLATION POLITIQUE TOUCHANT LES UNIVERSITÉS DU GOUVERNEMENT DE BETHLEN DANS LES ANNÉES DE CONSOLIDATION

Résumé

Das eine der Perioden particularly importantes de la première moitié du 20^e siècle, c'est-à-dire dans la décade de la consolidation réalisée par le gouvernement de Bethlen, la politique universitaire de celui-ci est caractérisée en esquissant les conditions dans lesquelles deux lois de grande portée ont été établies.

Par chacune de celles-ci la base sociale du régime: la classe moyenne a été affectée. Le but des législateurs fut d'accorder des privilèges à la classe moyenne hongroise, c'est-à-dire aux fonctionnaires d'Etat, en prenant le terme classe moyenne dans son sens traditionnel. L'article 14 relatif aux bourses universitaires de la loi de 1927 formule très nettement cet objectif social.

Par contre, les buts législatifs précisés par l'article 14 de la loi de 1928 sont déjà plus nuancés au point de vue du droit politique. Pour cette raison l'auteur, en présentant cette loi, indique plusieurs fois la période contre-révolutionnaire précédant les années de consolidation. Un produit typique de cette dernière a été l'article 25 de 1920, dans lequel sont incluses — en plus de l'introduction forcée du „numerus clausus” (nombre fixé de ceux admis aux universités) — des dispositions limitant le nombre des étudiants juifs, dispositions non intentionnées originellement au cours de la préparation de ce règle juridique, mais bien forcées par les députés racistes de la première assemblée nationale. Cette discrimination ouverte qui a rencontrée de vives protestations tant en Hongrie qu'aux divers forums internationaux, a été abolie par l'article 14 de l'an 1928 dont la préparation est analysée en détail.

PÖLÖSKEI FERENC

TISZA ISTVÁN ÉS A KÖZJOGI KÉRDÉSEK A SZÁZADELŐN

Az 1890-es években fellobbanó gazdasági, hadügyi, belpolitikai ellentétek, viták, Széll Kálmán 1899. évi miniszterelnöki kinevezés után átmenetileg visszaszorultak. Az új kormányfő pénzügyi kvalitásai, kompromisszumokra hajló egyénisége garanciának tűnt vállalt feladata, a hagyományos alkotmányos kormányzás biztosításához. Az ellenzéki pártok nem zárkóztak el a képviselőház új elnökének és alelnökeinek megválasztásától, a rendes költségvetés és az újoncok megszavazásától, sőt az Ausztriával való egy éves gazdasági provizóriumtól sem. A kormány ugyanakkor lemondott a Tisza István által tervezett, az ellenzék parlamenti mozgásszabadságát tartalmazó házszabálymódosításról. A nemzeti párt, a függetlenségi és 48-as párt, valamint a katolikus néppárt vezetőivel kötött egyezményt jegyzőkönyvbe foglalták. A Szabadelvű Pártba visszavonultak az agrárius disszidensek, sőt Apponyi Albert és nemzeti pártjának tagjai is a kormánypárthoz csatlakoztak. A szélcsend azonban nem bizonyult tartósnak. A válság ugyanis sokkal mélyebb volt annál, semhogy valamiféle diplomáciai ügyességgel könnyűszerrel és végérvényesen feloldhatták volna. Rövidesen világossá vált, hogy Bánffy Dezső távozása a miniszterelnöki székéből elősegítette ugyan a „hatvanhetesek” összefogását, de a válság felszámolására túlságosan is kevésnek bizonyult. A képviselőház által 1899-ben elfogadott új házszabályok nem jelentettek lényeges változásokat. Törvényerőre emelkedett a választások feletti új bíraskodás rendje, ami a kúriai bíraskodás bevezetését tartalmazta. 1899:XV.tc. Újraszabályozták, szigorították az összeférhetetlenség eseteit. Ennek értelmében a képviselők nem vállalhattak tisztségeket az állammal valamilyen gazdasági, üzleti kapcsolatban álló tőkeérdekeltségekben. (Bankok, ipari, közlekedési vállalatok stb.) Tisza István még az összeférhetetlenségi törvényjavaslat elfogadása előtt lemondott valamennyi ilyen jellegű tisztségéről. De szűkebb körének egyes tagjai a képviselőségtől vettek búcsút és inkább jól jövedelmező állásaikat tartották meg. Az osztrák és a magyar kormány egyezsége jutott a gazdasági kiegyezés ügyében. Az 1901-ben megtartott képviselőválasztások során a sok érdekcsoportból és a politikai, közjogi, gazdasági kérdésekben eltérő álláspontokat valló irányzatokból álló Szabadelvű Párt még látványos győzelmet aratott. Ám a véderőfejlesztés vitájában belső ellentétei újra felszínre törtek.

Dr. Fejérváry Géza honvédelmi miniszter ugyanis 1902. november 6-án előterjesztette az 1889. évi VI. tc. 14. paragrafusának módosítását tartalmazó törvényjavaslatot, amely a közös hadsereg újonclétszámát az eddigi 103 100 helyett 125 000-re kívánta felemelni. Ebből a magyar államra 43 889 helyett 53 438 fő jutott volna. A honvédség újonclétszámát pedig az eddigi 12 500 helyett 15 000-re kívánta emelni.

Ugyanakkor mintegy 7 millió korona kvótaemelést írt elő. Második törvényjavaslata az 1903-ban kiállítandó újoncok megajánlását foglalta magába. Kivételesen lehetővé kívánta tenni a póttartalék legifjabb sorozási évfolyamának visszatartását, illetve behívását. Az új véderőjavaslat betervezésének időpontja nem véletlen. Az összeférhetlenségi törvény, valamint a választások által felkorbácsolt politikai viharok ugyanis lassan elcsendesedtek. A Széll–Koberber féle gazdasági megegyezés törvénybeiktatása pedig várathatott még magára. A kormány ezt a szélcsendet igyekezett felhasználni a hadseregreform végrehajtására. A várható ellenzéki obstrukció ellenére a látszólag megerősödött, inkább persze csak felduzzadt szabadelvű párti kormányzás még hátralevő négyéves mandátumát erre elegendő időnek tartotta. Amikor az említett törvényjavaslatok általános vitája 1903 januárjában kezdetét vette, az előzetes várakozásnak megfelelően a függetlenségi párt és a néppárt nyomban újrakezdte az obstrukciót. A javaslatok melletti érvek csakúgy a régiek maradnak, mint az ellenzék ellenérvei és kompenzációs javaslatai. Alig-alig változtak a harci formák. Az egykori nemzeti pártiak és Andrássyék azonban egyelőre nem csatlakoztak az obstrukcióhoz. Sőt Andrássy – az ellenzékkel vitakozva – a nagyhatalmi státusz megtartásának lényeges feltételeként emelte a hadseregfejlesztés fontosságát.

Tisza, sérelmeit feledve azon nyomban feladta parlamenti passzivitását, és ismét különös hevességgel vetette magát a küzdelembe. Az alkalmat jobbnak tartotta, mint korábban bármikor az általa halaszthatatlannak vélt véderőreform elfogadtatásához. A magyar nemzet érdekében valónak tekintette az Osztrák-Magyar Monarchia nagyhatalmi állásának fenntartását, s hadseregének fejlesztését. Újra, immár több mint tíz évvel korábbi érveit ismételte: Magyar államférfiak irányításával vált a monarchia – szemben más nagyhatalmak terjeszkedési törekvéseivel, illetve a török birodalom változatlan fenntartásának kísérleteivel – a balkáni népek függetlenségének védelmezőjévé és ezáltal világtörténeti jelentőségű hivatást tölt be. Ezzel pedig saját létérdekeit is védelmezi, tehát nemzeti ügyet véd. Történelmi hivatását azonban csak egy erős, ütőképes közös hadsereg útján töltheti be. Egyes nemzeti reformok is ezt szolgálják, „mert a közös hadsereg katonai ereje nyer azáltal, ha abba a magyar nemzet a maga tetteirejé dobja bele”. Szükségesnek ítélte a katonai nevelőintézetek szervezetének további átalakítását, továbbá a magyar nemzet és a hadsereg közötti kölcsönös bizalom és rokonszenv fejlesztését. Mindez hosszabb időt igényel. A hadseregfejlesztés azonban nem tűr halasztást. A közös hadsereg különben az 1867:XII. tc-kel teljes összhangban van, tehát – az ellenzék állításaival szemben – erősítése nem sérelmes, törvénytelen és alkotmányellenes. A főkérdés azonban – szerinte – nem is közjogi jellegű, hanem a monarchia haderejének mibenlétében, jelenlegi fejletlen, elmaradott állapotában rejlik. Különösen szembetűnő ez, ha a többi nagyhatalom haderejével méretik össze. Osztya Andrássynak a nagyhatalom fogalmáról vallott felfogását, amely szerint a nagyhatalomnak azokban a kérdésekben legyen döntő szava, amelyek saját érdekeit érintik, s ha eközben szövetségre lép is más nagyhatalommal, ebbe a szövetségbe erőt kell vinnie, nehogy gyámság, gondnokság alá kerüljön, hanem a szövetség egyenjogú és rangú tagja maradhasson. Elavult és követhetetlen tehát III. Napoleon felfogása, amely szerint „Franciaország beleegyezése nélkül egy ágyúnak sem szabad Európában elsülni”. Ezután a történelmi tapasztalatok tükrében, az ország kritikus földrajzi helyzetének kiemelésével véli igazolandónak az állandó szövetségstárs szükségességét, éppen a jövő, a

magyarság fennmaradása szempontjából. Ezért a felismerésért drága árat kellett fizetnie a magyar nemzetnek, mert hosszú századokon át királyaival nem értették egymást.

A kiegyezéssel azonban megvalósult a teljes harmónia a király és a nemzet között. A magyar nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát, erejét immár produktív célokra fordíthatja. A német és olasz egységmozgalom eredményének hatására megváltoztak a külpolitikai körülmények is. „Meggzűntek mindazon politikai célok, amelyek a magyar nemzet érdekkörétől távolabb álltak és ma ennek a monarchiának a külpolitika terén egyetlenegy olyan célja, olyan aspirációja nincsen, amely a magyar nemzet létértékével ne volna összeforrvva... Másrésről ugyanezek az újkori események újabb forrongások, újabb veszedelmek forrásai lettek éppen abban az érdekszférában, amely mihozzánk, Magyarországhoz esik legközelebb.

Apponyi – házelnöként – feltűnő külsőségek közepette fogadta a katonai javaslatok ellen tiltakozókat és vette át kérvényüket. Ilyen körülmények között a viselendő közterhekről és a fedezendő állami kiadásokról szóló, Lukács László pénzügyminiszter által 1903. március 30-án beterveztett törvényjavaslat elfogadására semmi remény sem maradt, ami az újabb ex-lex beállítását elkerülhetetlenné tette. Széll Kálmán 1903. június 14-én beadta lemondását, azt az uralkodó elfogadta, mivel megszűnt a szükséges egyetértés a mérvadó tényezők között. A hárszabálmódosítást sürgető Tisza kapott miniszterelnöki megbízást. Kiszemelt politikustársai azonban – Fejérváry Géza kivételével – nem vállalták a nekik szánt miniszteri tárcákat. A párton belül egyre inkább elkülönültek Andrásnyék és a volt nemzeti pártiak a Tisza vezette régi, ószabadelvűektől. Ilyen előzmények után 1903. június 27-én került sor Khuen-Héderváry miniszterelnöki kinevezésére, akinek azonban csak újabb paktummal sikerült az obstrukció átmeneti felszámolása. Ennek jegyében levette napirendről a szóban forgó katonai javaslatokat, a velük kapcsolatos „nemzeti kérdéseket” az átfogóbb véderőtörvény keretébe utalta.

1903. június 20-án, Khuen miniszterelnöki megbízásának napján az ószabadelvűek Hieronymi Károly elnökletével tartott értekezlete elfogadta báró Dániel Ernő – Tisza által jóváhagyott – határozati javaslatát, amely kimondotta a Szabadelvű Párt állandó hagyományokon alapuló oly elvi egységét, amely nem ismer külön törekvéseket s az 1867:XII. tc-hez minden kétértelműséget kizáró módon ragaszkodik. Végrehajtóbizottságot is választottak. Ez az akció azonban voltaképpen visszajára fordult, hiszen inkább felerősítette a Szabadelvű Pártban meglévő különféle Tisza-ellenes frakciók tevékenységét, nehezítette Khuen-Héderváry helyzetét is. Kezdetben mindenesetre úgy tűnt, hogy Khuen kormánya nagyobb esélyekkel foghat az ellentétek áthidalásához, a szabadelvű párti kormányzáshoz. Hiszen Kossuth Ferencsel is egészségre jutott. Ennek értelmében a kormány elhalasztja a katonai javaslatok tárgyalását, a függetlenségi párt ugyanakkor lemond a rendkívüli parlamenti eszközök alkalmazásáról az indemnitás, a rendes újonclétszám és a költségvetés parlamenti tárgyalása során. A függetlenségi párt jelentős része azonban nem követte vezére iniciatíváit. Ezután még inkább megnőtt az obstruálók tábora, különösen az úgynevezett megvesztegetési botrányok miatt. A függetlenségek ugyanis azzal vádolták a kormányt, hogy bizonyos pénzösszegekkel próbálta néhányukat visszatartani az obstrukciótól. Ezt állította Lovászy Márton, a Magyarország szerkesztője is. Khuen 1903. augusztus 6-án bejelentette kormánya lemondását. Ferenc József ezt elfogadta ugyan, de formai elintézésének módját magának

tartotta fenn. Ilyen módon még 1903 november harmadikáig hivatalában maradt. Tovább folytatódott tehát a parlamenti válság és egyre kevesebb remény látszott a meg egyezésre. A helyzetet csak súlyosbította, hogy az újonclétszám emelését tartalmazó javaslat időközben Ausztriában törvényerőre emelkedett. Ezután már az osztrák kormány is sürgette a magyar kormánytól a hadseregfejlesztést és vele együtt a magyar katonai, nemzeti követelések feladását. A közös hadügyminiszter 1903. szeptember 4-i rendelete pedig kimondta a harmadik évfolyambeli katonák visszatartását, és az egy éves önkéntesek behívását. A legnagyobb visszhangot azonban az uralkodó által 1903. szeptember közepén kiadott chlopyi hadparancs, majd szeptember 22-én a magyar miniszterelnökhöz intézett kézirat váltotta ki. A hadparancs az előző hadgyakorlatok tapasztalatait mintegy summázva, ellentmondást nem tűrő hangon írta: „Minél biztosabban van megokolva kedvező véleményem összes fegyveres erőm minden részének katonai értékéről, odaadással teljes szolgálatkészségéről és összevágó együttműködéséről, annál inkább kell ragaszkodnom és akarok is ragaszkodni a fennálló és jónak bizonyult intézményeihez. Összes fegyveres erőm esküjéhez híven tovább fog haladni a komoly kötelességteljesítés útján, áthatva az egység és az összhang ama szellemétől, amely minden nemzeti sajátosságot tisztel és minden ellentétet kiegyenlít, amennyiben minden néptörzsnek különös jelességeit a nagy egésznek javára értékesíti.” A felháborodást főleg az váltotta ki, hogy a hadparancs „néptörzsnek” nevezi a magyarságot. Az uralkodó azonban az ellenzék és a közvélemény megnyugtató magyarázkodásra kényszerült. Eszerint a hadi parancs nem közjogi aktus, nem zárja ki azokat a paritás érdekében kívánatos módosításokat, amelyeket a Szabadelvű Párt szükségesnek tart.

Az 1903. évi szeptember 22-i királyi leírat ugyanakkor – bár enyhítette a hadparancs szigorú kitételeit –, hivatkozott az 1867:XII. tc. 11. szakaszára, a legfőbb hadúri jogokra. Eszerint „a közös hadsereg egységes vezérletére, vezényletére és beszervezetere vonatkozó ügyek *Általam intézendők... el vagyok határozva az Engem megillető jogokat csorbítatlanul fönntartani és utódaimra érintetlenül átszármasztatni.*” Majd – ebben nyilvánvalóan Ferenc Ferdinánd trónörökösnek is szerepe volt – szokatlan határozottsággal szögezte le: „*nem tudnék hozzájárulni oly intézkedésekhez, amelyek végső következményeiben a monarchia két államának gyengítésére vezetnének és dicső emlékezetű őseimtől átvett örökségemet a hanyatlás veszélyének tennék ki.*” Bízva Khuen belátásában, ezután újra megbízta kormányalakítással. Khuen-Héderváry lojálisnak mutatkozott a hadparanccsal és a királyi leirattal szemben, mert szerinte ezek végeredményben nem csorbíthatják Magyarország törvényes jogait. Mindez azonban csak olaj volt a tűzre. Szeptember 28-án a Szabadelvű Párt még kiküldte ugyan a benne levő irányzatok reprezentánsaiból összeállított ún. kilences bizottságot a katonai javaslatok kidolgozására, a parlamenti ellenzék azonban a miniszterelnök ellen fordult. Khuen-Héderváry újabb lemondása után, 1903. október 16-án Tisza István kapott kormányalakítási megbízást.

Khuen helyzete tehát tarthatatlanná vált. Az udvar és a hadvezetőség ugyanis az 1867:XII. tc. 11. paragrafusára hivatkozva nagyobb határozottságot, a kompromisszumok kizárását követelte tőle, miközben ellenzéki táborra növekedett és az 1867:XII. tc. 12. és 13. paragrafusaira utalva katonai, nemzeti követeléseinek megvalósítására törekedett. Tisza miniszterelnöki megbízása, az „erős kéz” politikája azonban előbb-utóbb szükségszerűen maga után vonta a belső politikai, parlamenti feszültségek kiéleződését.

Az új helyzet és következményei súlyos dilemmákat hordoztak magukban. Tisza a parlamenti többséget maga mögött tudva, nem riadt vissza az ellenzék megrendszabályozásától. Sőt ezt már korábban is a parlamentáris kormányzás lényegének tekintette. A Szabadelvű Párt egysége azonban labilis volt, a benne levő különböző csoportok már-már szervezett formákat öltöttek. Tisza kezdetben mindenesetre reménykedett többsége megőrzésében, bár világosan láthatta táborának gyengülését. Ennek méreteit azonban voltaképpen nem mérte fel reálisan, mert feltétlenül bízott immár több mint egy évtizede hangoztatott érvei erejében, továbbá a külpolitikai fejlemények, a nemzetközi méretű fegyverkezés „kijózanító” hatásában.

Kezdetben a „kilences bizottságtól” remélte a katonai kérdések terén a kompromisszumot, hiszen elnöke a nagy kiegyenlítőként, taktikusként ismert Széll Kálmán volt. Ismerve azonban az előzményeket, a pártban meglevő csoportok nézetkülönbségeit, aligha lehetett azokat résmentesen összeilleszteni. Tisza egyébként maga is vallotta, hogy bőven akad még tennivaló a hadseregben például a magyar nyelv tanítása, a magyar tisztek képzése vagy a jelvények alkalmazása terén, de csak fokról-fokra lehet ezekhez a kérdésekhez nyúlni, mert a korona és a nemzet harmóniája nem szenvedhet csorbát. Kezdetben úgy tűnt: sikerül a kompromisszum, hiszen megszületett a tervezet, amely több vonatkozásban az ellenzék katonai-nemzeti követeléseit tartalmazta. Jócskán megnehezítette ezzel az újabb kormány-elleni közjogi rohamokat. Az uralkodó, 1903. október 26-án már a designált miniszterelnökkel, Tiszával közölte a tervezettel kapcsolatos észrevételeit és a 8 pontból álló javaslat bizonyos módosítását kérte. A dualizmus válságát motiváló nemzeti-katonai kérdésekben tehát közeledett egymáshoz Tisza, valamint az Andrássy és az Apponyi csoport. A bizottság programja ugyanis többek között megállapította, hogy „a közös hadsereg jelvényei, amelyek ma alkalmazásban vannak, nem felelnek meg az ország közjogi állásának – ezért e jelvények kérdése közjogunkban megfelelően rendezendő.” Követelte a katonai, büntető eljárás reformjának országgyűlési elfogadtatását, mégpedig a szóbeliségre és nyilvánosságra alapított eljárást és ebben a magyar nyelv érvényesítését. Tartalmazta a tisztképzés magyar jellegének erősítését, továbbá a magyar csapatoknak magyar tisztekkel való ellátását, miként ezt már az 1868. évi augusztus 11-i legfelsőbb kézirat is kilátásba helyezte. Több vitás kérdés megoldását – a kétéves szolgálatot, a békelelétszám megállapításának mikéntjét, a póttartalék kontingentálását, az önkéntesek szolgálati idejét – pedig a véderőtörvény revíziójának keretébe utalt. Nyolcadik pontja kimondta: „A hadsereg vezér-, és szolgálati nyelvére nézve főnnálló jelenlegi állapot Ő felségének az 1867-ben elismert alkotmányos fejedelmi joga alapján tartaik főnn.” Tulajdonképpen ez volt az a pont, amelynek az udvar általi módosítása – amelyet azután Tisza is a magáévá tett –, a Szabadelvű Párt októberi végi gyűlésein vita tárgyát képezte. A módosításra javasolt szöveg: „A párt fenntartja azt az álláspontját, hogy a királynak jogában áll az egész hadsereg kiegészítő részét képező magyar hadsereg vezér- és szolgálati nyelvét az 1867:XII. tc. 11. szakaszában elismert alkotmányos fejedelmi jogai alapján meghatározni.”

Ez a szövegmódosítás határozottabban kiemeli a 11. szakaszt, az uralkodó kivételes jogait az egész hadsereg egységes vezérletére, vezényletére és belsőszervezetére vonatkozóan. Nyilvánvalóan azzal a szándékkal, hogy a 12. és 13. paragrafusok tágabb értelmezési lehetőségét – amire az ellenzék korábban több kísérletet is tett – kizárja. Apponyi ellenszegült és a korábbi szöveghez ragaszkodott, remélve ezzel a kialakult

gyakorlat lényegesebb megváltoztatásának lehetőségét. Tisza a teljes összhang szükségességét hangoztatta az uralkodó és a nemzet között. Részletesen beszélt a nyolcadik pontról, továbbá az 1867. évi XII. tc. jellegéről. „Közjogi természetét tekintve – mondotta – az 1867. évi XII. tc. is a magyar korona és az országgyűlés között megállapított magyar törvény, teljesen hasonló minden más magyar törvényhez és amint bármely más magyar törvény, ez a magyar törvény is módosítható vagy megváltoztatható. Tartalmát tekintve azonban oly ügyekre is vonatkozik, amelyek a *pragmatica sanctio* alapján közösen intézendők Ő felsége többi tartományaival és ezen ügyeknek oly rendjét kívánja megalkotni, amely tényleg csak úgy létesülhetett, hogy Ő felsége többi tartományai megfelelő törvényhozási rendszabályok által ugyanezen rend megvalósítását a maguk részéről is elhatározták. A magyar törvényhozás egyoldalú eljárása tehát ily ügyekben jogilag lehetséges ugyan, de a kiegyezés álláspontjáról politikai képtelenség volna, mert a kiegyezést alapjában ingatná meg és a nemzet összes idevágó viszonyait khaotikus zavarba döntené.” Apponyi, közjogi meggyőződésével ellentétesnek ítélte Tisza alkotmányjogi fejtegetéseit. Szerinte a Tisza-féle nyilatkozat csönkítja a nemzet közjogi birtokállományát. Nem tartja ugyan időszérűnek a nyelvkérdés általános bolygatását, de vitatja, hogy a nyelv meghatározása a közös hadsereg kiegészítő részét alkotó magyar hadseregben az 1867. XII. tc. 11. szakaszában elismert „fejedelmi” jogok közé tartozik. Álláspontjával azonban kisebbségben maradt, mert Széll Kálmán, sőt a korábban nemzeti párti Hodossy Imre is Tisza oldalára állt. Tisza így a párt többségét megszerezve, sikeréről beszámolva utazhatott Bécsbe, ahol az uralkodó hozzájárulását kérhette közvetlen híveiből összeállított kormánylistája kinevezéséhez. Erre november 3-án került sor.

A Szabadelvű Párt tehát végül is segítette az első Tisza kormány megalakítását. Apponyi is a pártban maradt, bár a házelnökségről lemondott és váltig hangoztatta akciószabadságának fenntartását. Utóda Perczel Dezső lett. Nagy kérdés maradt azonban, hogy a „kilences bizottság” katonai térre korlátozódó, az uralkodó által módosított javaslatának kormánypárti elfogadása képes-e az elmélyülő válság tartós feloldására. Annál is inkább, mert munkálatának valóraváltására sem került sor. Mindenesetre a „kilences bizottság” szélesebb katonai, nemzeti programja Tisza számára még az említett módosításokkal is alkalmasabbnak bizonyult – legalábbis az adott helyzetben – a kormányzópárti majoritás megszerzésére, mint házszabálymódosító tervei. Ráadásul sokak előtt elhomályosította Tisza már korábban megfogalmazott határozott hadseregfejlesztési törekvéseit, ködbe burkolta a parlamentarizmusról oly sokszor kifejtett nézeteit, az ellenzék képviselőházi mozgásszabadságának korlátozására irányuló eltökéltségét, társadalmi konzervativizmusát stb. Csak idő kérdése maradt, hogyan, miképpen kerülnek a parlament és ezzel a politikai élet előterébe immár kiformalódott programjának ezek az elemei.

Az újoncjavaslatok már november közepén napirendre kerültek, elfogadtatásuk azonban kevés sikert ígért, mert a függetlenségi párt ehelyett az indennitási javaslat napirendre tűzését követelte. A rendes újonclétszámot tartalmazó javaslat így csak később – az 1904 márciusában létrejött parlamenti béke eredményeként – emelkedett törvényerőre. Tisza ugyanakkor az ellenzék obstrukciójának megszüntetését parlamentáris és alkotmányos akciónak minősítette. Ezért a nemzet akaratára is apellálhat, tehát választásokra is sor kerülhet. Az ellenzék ennek jogi lehetőségét is vitatta. Mert

az 1848-as törvények ex-lex esetében tiltották a Ház feloszlatását, a 67-es törvények pedig a Ház összehívását bizonyos feltételekhez kötötték, például ahhoz, hogy az új országgyűlés még az év folyamán és oly időben összehívandó, amikor a zárszámadás és a következő évi költségvetés még letárgyalható. Erre pedig 1903-ban már nem volt lehetőség. A törvényhozók azonban – Tisza szerint – sem 48-ban, sem 67-ben nem gondoltak arra az esetre, hogy valaha is akadhat parlamenti kisebbség, amely már a folyó évi költségvetés elfogadását is megakadályozhatja. Ezért aki az ex-lexben ellenzi a Ház feloszlatást, ellentébe kerül a törvény szellemével. A Szabadelvű Párt 1903. november 25-i értekezletén Tisza előterjesztette javaslatait az obstrukció megfékezésére. A házszabályok 203. paragrafusára hivatkozva kérte a délutáni ülések – 5 és 9 óra közötti – bevezetését, a sürgős javaslatok tárgyalására. Apponyi azonban a parallel ülések alkalmazását házszabályellenesnek minősítette. Kifejtette: a pártegység fenntartása érdekében meghozta „a legmesszebbmenő áldozatokat”. S miután Tisza javaslata párthatározattá vált, kilépett a Szabadelvű Pártból. Báró Podmaniczky Frigyes, a Szabadelvű Párt elnöke a képviselőház november 26-i ülésén a házszabályok 203. paragrafusára hivatkozott, amely szerint a napirend tárgyalására szánt időt a Ház állapítja meg. A parallel ülések bevezetését tartalmazó indítvány pedig vita nélkül, egyszerű szavazással döntendő el. (Előzőleg 1903. november 17-én ugyancsak Podmaniczky javaslatára az üléseket egy órával már meghosszabbították.) Az ellenzék természetesen vitatta a 203. paragrafus ilyenféle értelmezését, házszabálymódosításnak minősítette azt, mivel már nem az ülések meghosszabbítására, hanem új napi ülések bevezetésére irányult. Tisza arra hivatkozott, hogy a házszabályok idézett szakasza nem határozta meg a napi ülések számát s a Ház praksisában – munkatorlódás esetén – voltak már délutáni ülések. Hasonlók tartását az adott körülmények indokolják. A korábban kötött, házszabályértelmezésre vonatkozó paktumokat sem tekintheti érvényeseknek, hiszen az ellenzék rég eltávolodott azoktól, a nemzet érdekei különben is előbbre valók az átmeneti paktumoknál. Közvetlen elődje is kereste a pártközi egyezmények útját, de eredményre nem jutott, ezért „én más kötelezettséget nem látok – mondotta –, mint hogy a 203. paragrafust a legjobb meggyőződésünk szerint megtartsuk és alkalmazzuk.” A tanácskozási idő megváltoztatása természetesen több munkát jelent, de nem jelenti a szólásszabadság korlátozását: „Ebben nincs erőszak, ebben nincs a szólásszabadság megsértése, ez egyszerű felhívás a köteleesség teljesítésére, a munkára. És ha erre a képviselő urak azzal fognak felelni, hogy százféle csínnyel megakasztják az ország kerekét, hát ott leszünk mi is, tudni fogjuk kötelességünket mi is, és ha másképp nem megy, százféle csínnyel megküzdve, százféle csínnyt legyőzve és megtörve, teljesíteni fogjuk kötelességünket.” November 27-én – az ellenzék heves tiltakozása közepette – sor került a javaslat elfogadtatására.

Ezután az ellenzék bizalmatlansági indítvány nyújtott be a Ház elnöke ellen és vitarendező bizottságot alakított. Az ülések a technikai obstrukció jegyében zajlottak, anélkül hogy a parallel üléseket ténylegesen érvényesítették volna. A függetlenségi párt vezérszónokai több ízben kifejtették: az esetleges délutáni ülésen hozandó határozatokat érvénytelennek tekintik és a parlamenti béke helyreállításának feltétele Perczel Dezső távozása. A kiéleződött parlamenti harcok légkörében, 1903. november 30-án Kossuth Ferenc békét ajánlott, az erőszak kiiktatását, „a parlamentaritmus helyreállítását” és olyan reformok megalkotását kérte, amelyeknek nem áll útjában az ural-

kodói akarat. (Választójog, a magyar nyelv tanításának kiszélesítése, szociális reformok stb.) Tisza erre nyomban békés hangvétellű beszédben reflektált.

A magyar nyelv tanításának kiterjesztésével maradéktalanul egyetértett, a választójog esetében azonban óvatosságra intett és a fokozatosságot hangsúlyozta. Utalt a sötétbeugrás veszélyeire és a nemzeti politika fontos részének tekintette a magyar társadalom intelligens elemei szupremáciájának megőrzését. Ennek jegyében szándékában áll az új javaslat elkészítése és törvényerőre emelése. Az ellenzék zöme, a néppárt, Apponyiék, Holló Lajos, Ugron Gábor és mások azonban kevésnek találták Kossuth Ferenc békeindítványát és ragaszkodtak a hadseregbe vonatkozó „nemzeti” követeléseikhez is. Kossuth Ferenc emiatt 1903. december elsején lemondott a pártelnökségről, de bizalmas levelezése fényt derít rá: kereste Tiszával a modus vivendit. Erről tanúskodik 1903. december 4-én kelt levele is, amelyben a megegyezés várható feltételeiről, módzatairól tájékoztatta a miniszterelnököt. Úgy vélte, hogy a már egyeztetett szöveg lényegét elfogadtathatja a párt főbb embereivel, „de a *jelszavak országában* igen fontos az, hogy ugyanazon eszme miképpen fejeztetik ki.” December 4-én este a függetlenségi párt értekezlete elfogadta Kossuth Ferenc indítványát. Ezzel újra elfoglalta elnöki tisztségét, a határozatot pedig december 5-én a képviselőházban is ismertette. Eszerint a párt nem alkalmaz rendkívüli eszközöket abban az esetben, hogyha a párhuzamos ülésekről szóló határozat hatálytalaníttatik „és ha a miniszterelnök úr a t. Ház előtt kinyilatkoztatja és a Ház határozatban kimondja, hogy Magyarországon minden jognak és így a védszervezetben a vezérleti és vezényleti nyelvre vonatkozó jognak is forrása a törvényhozásban kifejezésre jutó nemzeti akarat...” Az újoncjutalék megállapítására vonatkozó törvényjavaslat tárgyalását a költségvetési törvény, illetve az erre vonatkozó felhatalmazások előtt alkotmányellenesnek tartja ugyan, de a hadseregben visszatartott katonák leszerelése érdekében nem akadályozza meg. Ünnepelesen kijelentette továbbá, hogy a párt végső soron az önálló magyar hadsereg létrehozására törekszik, és „az ehhez közeledést képező magyar vezényleti és szolgálati nyelvnek, a nemzeti jelvényeknek, a magyar tisztképzésnek, a magyar katonai törvénykezésnek és egyéb nemzeti jogoknak mielőbbi életbeléptetése érdekében minden alkalommal teljes erejével küzdeni fog, és azokat napirenden tartja.” Kossuth Ferenc tehát jól játszotta szerepét. Indoklásában a 67-es kormányzattal szembeni küzdelmét hangsúlyozta. Ennek két módja lehetséges: a rendes, vagy a rendkívüli harc. Pártja azonban a maga programját alkotmányos úton nem érvényesítheti a parlamenti többséggel szemben. „Erőszak útján talán érvényesíthetné – fejtegette –, de hát az erőszak erőszakot szül és ettől szeretné az országot megóvni.” Ezért helyesebb rátérni a lankadatlan küzdelem azon terére, amely küzdelemmel erőt gyűjthetünk a nemzet számára.” Tisza az előzetes megállapodásnak megfelelően ígéretet tett a párhuzamos ülésekről szóló házhatározat törlésére. Az obstrukció folytatása mellett csak a „szabad ellenzék” döntött, számuk azonban a 20-at sem érte el, így nem rendelkeztek a technikai obstrukciókhoz szükséges előfeltételekkel. Ez az ellenzék – az Ugron, a Szederkényi csoport és néhány néppárti képviselő – így csak a beszédes obstrukciót folytathatta. (Egyébként a házszabályok szerint a szavazás kötelező volt, formája: a felállás, vagy ülve maradás. A többségi határozat akkor volt érvényes, ha legalább 100 képviselő jelen volt a Házban.) A parallel ülésekre vonatkozó határozat megszüntetésének módja azonban széles körű vitát váltott ki. A függetlenségi párt több képviselője fenntartotta ugyanis korábbi véle-

ményét, amely szerint elfogadtatása ellenkezett a házsabályokkal. Főként azonban attól tartottak, hogy precedensként szolgálhat a kormány számára. Tisza helyzete nem volt könnyű. Nem kerülhetett ugyanis szembe tegnapi önmagával, nem ismerhette el, hogy a párhuzamos ülésekre vonatkozó határozat a házsabályok megsértésével hozott.

Az ügyel-bajjal összefoltozott újabb kompromisszum azonban éppen a szembenálló felek ellentétei miatt nem lehetett tartós. Hozzájárult ehhez a Reichsrath-ban újra és újra felszínre vetődő vita, elutasító kritika is a magyar közjogi követelésekről, majd a nyomába lépő, véget nem érő tiltakozás a magyar képviselőházban az illetéktelen osztrák beavatkozás miatt. A helyzetet csak komplikálta az a körülmény, hogy ez ellen Tisza is szót emelt. Ezért, amíg Ausztriában „az illetéktelen beavatkozás” visszautasítása és a magyar parlamentarizmus tartós zavarai miatt bírálták, addig a magyar képviselőházi ellenzék a közös hadsereg erősítésének szándéka miatt támadta a miniszterelnököt. Rádásul Ferenc Ferdinánd trónörökös politikai pályája voltaképpen ekkor bontakozott ki; ő hallani sem akart a „kilences bizottság” javaslatainak valóraváltásáról. A trónörökös kialakította a Belvedere-kört és kihasználva a dualizmus válságjelenségeit, elérkezettnek látta az időt aktívabb cselekvése számára. Az uralkodó ellenében a centralizmus erősítésére törekedett és 1903. és 1906. között bizonyult a legtevékenyebbnek. Ennek természetesen mélyebb okai vannak s nem a trónörökös elhatározásában, vagy rapszódikus egyéniségében rejlik a magyarázata. Nagy ambícióval indított politikai kísérleteivel ugyanis éppen ekkortájt használhatta ki a legteljesebben a dualista rendszerben nyíló réseket. E rendszer falai azonban Bécsben is szilárdabbnak bizonyultak, mint ahogyan ezt a trónörökös hitte. Hamarosan ő maga is rádöbent erre, ezért óvatosabbá vált, még ha eredeti terveiről a későbbiek során sem mondott le. Tisza számára a trónörökös mindenestre nyilatkozataival, a dualizmussal szembefordítható erők – a nemzetiségek, a különféle baloldali politikai irányzatok – szervezésével sok nehézséget okozott.

A kompromisszum időlegességét érzékelteti a kormány és az ellenzék eddig még nem tapasztalt erőfitogtatása, kötéltűzése. A szembenálló felek közötti szakadék folyton mélyült, s idő kérdése maradt a megegyezés végső felbomlása.

A legtöbb vitára továbbra is a hadseregfejlesztés felgyorsításának szándéka adott okot. Annál is inkább, mert ezen a téren az osztrák és a magyar kiegyezési törvények szövege, természete eltért egymástól. Az 1867-es magyar kiegyezési törvény ugyanis az egész hadsereg kiegészítő részeként magyar hadsereget is említ, amelynek azonban jogállását, viszonyát a közös hadsereghez nem szabályozta. A hadügyminiszterek, az osztrák kormányok és az osztrák delegációk a kialakult gyakorlatnak megfelelően kizárólag a közös hadsereg elvét vallották s követelték az 1867:XII. tc. sajátos magyarországi magyarázatának kiiktatását. Az osztrák törvény emellett abszolút, a magyar pedig alkotmányos fejedelmi jogokról szólt. (Az 1868-ban létrehozott honvédség nem módosította a kiegyezési törvényeket.) Tisza is a hadsereg egységének erősítésében látta a dualista rendszer katonai megszilárdításának alapját, anélkül azonban, hogy a magyar kiegyezési törvény módosítását – az osztrákhoz igazítását – elfogadta volna. Váltig hangoztatta, hogy a közjogon kívül esik, felette áll a szakszerűség és a célszerűség, valamint a surlódások eliminálásának fontossága. A nemzet érdekeire hivatkozva állandóan kérte az obstrukció befejezését. Mindhiába, sőt 1904. elején a mintegy 10–15 főből

áll „szabad ellenzék” újabb és újabb segédcsoportokkal gyarapodott. Egyre több Kossuth-párti képviselő csatlakozott hozzá. Tisza 1904. január 28-i figyelmeztetészerű, a koronára is hivatkozó beszédében hangsúlyozta: eddig tartózkodott a rendelkezésére álló eszközök alkalmazásától, ám nem tér ki előlük „ha azoknak feltétlen szüksége bebizonyított: ha a megoldásnak békésebb, enyhébb, kevesebb sebet ütő módjai megkíséreltettek és kimerítettek, ha valóban nem marad más egyéb hátra, mint ezen sok tekintetben nehéz és keserves ultima ratio.”

1904. március 4-én a Szabadelvű Párt értekezletén bejelentette a hárszabályok ideiglenes módosítására irányuló szándékát. Egy kis csapat – fejtegette – megakadályozza a nemzeti akarat érvényesülését, ezért olyan hárszabályrevízió kell, amelyik megmenti a parlamentarizmust, lehetővé teszi az alkotmányos gépezet működését, miközben a szólásszabadságot is biztosítja. Ennek érdekében olyan intézkedések szükségesek, amelyek a hárszabályok szigorításával megnehezítik a technikai obstrukciót és bár a klotür általános behozatalát nem tartja szükségesnek, de az újoncokra vonatkozó javaslatok, a költségvetéssel kapcsolatos ügyek, a horvát provizórium, az Olaszországgal való kereskedelmi viszonyok ideiglenes rendezése és a végleges hárszabálytervezet kidolgozása nem tűr halasztást. A Szabadelvű Párt egyhangúlag elfogadta Tisza javaslatát, ami a képviselőház Indítványkönyvébe került. Kossuth Ferenc 1904. március 6-i bizalmas levelében ellenezte az erőszak alkalmazását és próbálta Tiszát elhatározásának visszavonására bírni. Mert ezzel a lépésével már egy olyan új és az eddiginél nagyobb obstrukciót provokál, amit a közvélemény is támogat.

Tisza indítványának indoklására 1904. március 9-én került sor. A szabad intézmények megvédéséről van szó – hangoztatta – az anarchiával szemben, céljuk tehát a szabadelvűség biztosítása. Az új és végleges hárszabályreformot egy bizottságnak kell kidolgoznia, de feltétlenül biztosítania kell a parlamenti élet normális működését. S ez szinte egyedülálló lesz nemzetközi tekintetben is, mert „szigorúbb hárszabály, vagy parlamenti anarchia; megerősítése a többség és elnök erejének s megerősítése az erre szolgáló eszközöknek; vagy csődje az alkotmányos életnek: ez elé ... a kellemetlen és nehéz alternatíva elé állított a világ minden parlamentje...” Ebben a kiéleződött parlamenti politikai helyzetben következett be az ismert váratlan fordulat, Thaly Kálmán, a Kossuth-párt tiszteletbeli elnök békeakciójának átmeneti sikere. Tisza ugyanis hajlandóságát fejezte ki indítványa visszavonásához, ha a Ház garantálja az obstrukció mellőzését. A parlamenti békéhez Ugron Gábor, gróf Zichy Aladár és Szentiványi Árpád is hozzájárult. Az újabb alku azonban most sem bizonyult tartósnak. A vita, ha nem is az obstrukció formájában, de sok kérdésben tovább folyt. Apponyi újjáalakította a Nemzeti Pártot és a „kilences bizottság” kompromisszumos megállapodásainak azonnali végrehajtását követelte.

A képviselőház 1904. augusztus 11-én tartotta a 2 hónapos nyári szünet előtti utolsó érdemleges ülését. A Tisza-kormányral szembeni koalíció ekkorra lényegében már kialakult. A nyári szünet Tisza számára lehetővé tette eddigi kormányfői tevékenységének mérlegelését s egyben felkészülését az őszi ülésszakra. Geszti tartózkodása idején minden eseményről tájékoztatták. (Közben Pitreich közös hadügyminiszter augusztus 27-én adta ki nyelvrendeletét. Eszerint a hadseregnek a magyarországi polgári hatóságokkal magyar nyelven kell levelezniük. Ez az intézkedés a kilences bizottság 5. pontjának végrehajtását jelentette. Egyéb pontjai azonban változatlanul meg-

oldásra vártak.) Tisza iratanyagából kitűnik: elsősorban a házszabály-revizíó előkészítésén dolgozott. Tanulmányozta az angol és francia házszabályokat, bennük a létező korlátozásokat, és jegyzeteket készített a szükséges intézkedésekről. Házszabálytervezete elsősorban a technikai obstrukció kizárására irányult. (Napirend előtti felszólalások, zárt ülések, név szerinti szavazások stb.) A klotürt nem teszi általánossá, kivételt képez azonban a költségvetés, az appropriációs és indemnitási törvényjavaslatok tárgyalása, továbbá a beszédek idézetekkel való nyújtása. A tervezet tovább kívánta növelni az elnök fegyelmi jogkörét. (A rendzavaró képviselők kiutasítása, a kizártak távoltartása az ülésektől, továbbá képviselőházi őrség szervezése az elnök számára.) Közvetlenül a képviselőház őszi ülésének megnyitása előtt 1904. október 4-én jelent meg ugrai választóihoz írott nyílt levele. „Ötletszerűen összeverődő bármily kicsiny csoport megállíthatja a képviselőház egész gépezetét, gáncsot vethet a magyar nemzetnek előre törekvő útjába – írta –, ránk zúdíthatja a közelmúlt összes veszélyeit és megaláztatásait. Semmit el nem érünk, míg e szégyenteljes állapotot nem orvosoltuk. Bűnös könnyelműség és kötelességeinkről való gyáva megfeledezés volna, ha fel nem használnók a helyreállt rend első nyugodt időszakát arra, hogy megszerezzük a magyar alkotmányos élet állandó biztosítékait.”

Tiszának mindenesetre alaposan meg kell ismerkednie a házszabályokkal, a kiegyezési és az azt követő törvényekkel, ha ebben az egyre inkább közjogi, államjogi vitasorozatban sikerre vágyott. 1904. november 4-én került sor házszabálymódosítási indítványának rövid indoklására. Előző nap a Szabadelvű Párt értekezlete „egyhangú lelkesedéssel” támogatásáról biztosította a miniszterelnököt és kormányát. Az ellenzéki pártok ugyanakkor határozatokat hoztak a tervezet elvetéséről és a kiküldendő 21-es bizottság bojkottjáról. Kezdetét vette az a vita, amely végül a parlamenti ellentétek eddig még nem tapasztalt kiéleződéséhez vezetett.

Egyre világosabbá vált, hogy ezeket az ellentéteket már nem lehetséges a korábbi módon, alkalmi paktumokkal feloldani. A házszabályok módosítására kiküldendő bizottságról folyó vita ezt nyilvánvalóvá tette. Apponyi mondotta: ha törvénytelenül jön létre egy házszabálymódosítás, akkor a Háznak minden további határozata semmis s az ilyen házszabályoknak nem kell engedelmeskedniük. Királyi szentesítést sem nyerhetnek. A nemzeti akarat őszinte megnyilvánulásának akadálya nem az obstrukció, hanem ami az obstrukciót is szülte: a választási törvény, a választási visszaélések és a választásoknál jelenlevő kormányterror, ami a parlamenti többséget kialakította. A legfontosabb feladat tehát a nemzeti akarat biztosítása a többség „összealkotásában” s csak azután lehetséges a parlamenti többség jogainak védelme a házszabályok által.

A parlamenti harcokban a periódusban tehát már túlmutatott a házszabályok kezeiben és karnyújtásnyi közelbe ért a választási harc. Természetesen nem tekinthető véletlennek az ellenzék által választott terep- és érvrendszer. Ekkor ugyanis nem a nemzeti jelszavakat, a közjogi kérdéseket helyezte előtérbe; ezzel a koronát is belekeverte volna a vitába. A házszabályok ellenben kizárólag a képviselőház hatáskörébe tartoztak. Tisza erre az újnak nevezhető harci terepre is rálépett. Hivatkozott a kúriai bíráskodásról szóló 1899. évi törvényre, amely szerinte garantálja a választások tisztaságát, de a választói jogról is kifejtette ismert véleményét. „Az az eljárás pedig – mondotta többek között –, amely derűre-borúra felruházza a választói joggal az arra kvalifikációval nem bíró elemeket is, az igenis a demagógiának és a reakciónak szolgál.” Az új vá-

lasztójogi törvénynek növelni kell a választók számát, de nem oly mértékben, ami azután az országot nagy veszedelembé sodorhatná. Ezért a házsabályreformnak nem lehet feltétele az új választási törvény megalkotása. Továbbra sem rejtette véka alá szándékát: a házsabályok módosítását csak eszköznek tekinti a „nagy alkotások”, minde nélkül a védőerőreform parlamenti keresztülviteléhez. Ennek érdekében törekedett bizonyos nemzeti vívmányok kieszközlésére, elsősorban a honvédtüzérség felállítására. Ennek érdekében hosszú időn át tartó levelezést folytatott Koerber osztrák miniszterelnökkel. Ferenc Józsefet is próbálta rábírní tervének gyors elfogadtására. Sikertelenül.

A Szabadelvű Párt 1904. november 14-i értekezetlén Tisza a házsabályok gyors – már a bizottság kiküldését is mellőző – indítvány útján elfogadandó keresztülvitelére tett javaslatot. Másnap Daniel Gábor benyújtotta határozati javaslatát a házsabályok ideiglenes módosításáról. Ez a javaslat a költségvetési és az indemnitási törvényjavaslatok letárgyalására határidőt szabott, vagyis bevezette a klotürt. A rendzavaró vagy engedetlenkedő képviselöt az elnök a „képviselőházból” kitiltja, s „a kitiltás hatálya alatt álló képviselő a kitiltás tartamára eső tisztelediját elveszti, az országgyűlés épületébe be nem léphet s a tilalom áthágása, mint újabb engedetlenség, az 1848-as házsabályok 255. paragrafusában körülírt eljárás alá esik.” 1904. november 17-én azután az elnök felolvasta Tisza István indítványát a parallel ülések bevezetéséről. Ezzel újra felszínre vetődött az 1903. november végi vita ezek jogszerűségéről. Tisza arra hivatkozott, hogy annak idején a Ház már elfogadta, a délutáni ülések kitzűzettek, ezért felesleges az újabb vita. A házelnök, Perczel Dezső pedig kijelentette: az indítvány felett a Ház vita nélkül, egyszerű szavazással dönt. Az ellenzék gyorsan cselekedett. 133 képviselő aláírta a házelnökkel szembeni bizalmatlansági indítványt, majd 18-án délelött tiltakozása jelöl, a Kossuth-nóta éneklése közepette kivonult az ülésteremből, nem vett részt a szavazáson. Az indítvány így könnyedén elfogadást nyert.

A november 18-i délutáni ülés jórészt a technikai obstrukció jegyében telt el. Az ellenzék egyik vezérszónoka, Apponyi fejtegette: jelenlétük nem azt jelenti, hogy az ülést szabályszerűnek tartják, hanem alkotmányos ellenőrzési kötelességüket teljesítik, arra törekszenek, hogy a dolgok menetét ismét házsabályszerű mederbe tereljék. A zárt ülés végeztével, este 9 óra után Tisza István így zárta beszédét: „Itt egy marad hátra: vagy sorsára bízni az országot, vagy véget vetni az egész komédiának.” Ezután a többség házsabályellenesen – mert több jelentkező nem kapott szót – elfogadta a Daniel-féle említett határozati javaslatot. Felolvasták még a királyi leiratot, amely az országgyűlés ülészakát berekesztette. Az új ülészakot – később – december 13-ra hívták össze.

November 19-én formailag is megalakult a koalíció és vezérlőbizottsága. A szövetkezett ellenzék feliratot intézett a királyhoz és kiáltványt a nemzethez. A jogsértés reparálását, a november 18-i házhatározat megsemmisítését, és a kormány eltávolítását követelte. Tisza azonban nem adta fel a küzdelmet. November 20-án a Vigadóban tartott beszédében mondta: „a magyar nemzetnek kell megmondania, hogy helyesli-e azt, hogy midőn másként nem lehetett, a csatát a formáknak megsértésével nyertük meg... Amit egyszer az ország érdekében szükségesnek vallunk... tegyük meg nyíltan és igazoljuk eljárásunkat.” A nemzet nagy életérdekeire való hivatkozással vállalta tehát a házsabályok megsértéséért a felelősséget.

1904. november 18-a tovább mélyítette a belpolitikai válságot, tovább élezte a parlamenti pártok közötti ellentéteket, felgyorsította a Szabadelvű Párt bomlását. Andrássy, majd Széll Kálmán is kilépett a Szabadelvű Pártból és november 23-i búcsúlevelében lemondott mandátumáról. Andrássy pedig nyílt levelet küldött választóíjához, óvatosan fogalmazva indokolta elhatározását. A bölcs mérséklő szerepére vállalkozva mindkét tábortól elhatárolta magát. Ezzel nemcsak a Tiszától való eltávolodás aranyhídjára lépett, hanem már a maga közvetítő funkciójának elnyerésére is kacsintott. A házszabályrevíziót szükségesnek ítélte ugyan, de az obstrukció bizonyos lehetőségét is megőrzendőnek vélte, a klotürnek azonban egyetlen formáját sem tartotta elfogadhatónak. „Meggyőződésesem tiltja – írta –, hogy a most küzdő táborok bármelyikéhez csatlakozzam. Kizárólag lelkiismeretemre hallgatva, kettős célnak fogok szolgálni. Az egyik az, hogy a formák megsértésével létrejött határozat ne váljék jogforrássá; a másik az, hogy a nemzetek nap-nap után mind hangosabban nyilvánuló amaz akarata, hogy a házszabályok a szólásszabadság megóvásával módosíttassék, érvényesüljön.”

1904. december 13-án az elnöki emelvényt és a jobboldali padsorokat mintegy 40 teremőr vette körül, akik parancsba kapták: senkihez sem nyúlhatnak. „Fehér kesztyűvel a kezükön, mint a szobrok álltak ott ... Az ellenzék ... látva, hogy nem védekeznek, inzultálta, megverte, kidobta őket, ruhájukat letépte, némelyiknek a cipőjét is lehúzta.” Majd mielőtt a kormány tagjai az ülésterembe mentek volna, összetörték az elnöki asztalt, megrongálták a bútorzatot. Az ellenzék az erőszak megtorlásának nevezte tettét. Délben a Szabadelvű Párt értekezletet tartott. Tisza közönséges bűncselekményként értékelte a történeteket és büntető feljelentést helyezett kilátásba a tettesekkel szemben. Majd bejelentette, hogy amennyiben a Ház rendje nem áll helyre, a nemzet ítéletére apellál, vagyis felosztatja a képviselőházat, új választások kiírására kerül sor, és a bűnösöknek a nemzet ítélőszéke előtt kell felelniök tetteikért. Tisza tehát sem érveivel, sem elszántságával – a Lex Daniellel – nem érte el célját. Az új házszabályokat egyébként nem is alkalmazta. 1904. végén már a házfelosztatás eszközához nyúlt, az új választásoktól remélte az ellenzék visszaszorítását és további eljárásához a nemzet bizalmának elnyerését.

Amikor 1905. január 4-én a király trónbeszéddel berekesztette az országgyűlést, a szövetkezett ellenzék tagjai távolmaradásukkal tüntettek. A választásokat a január 26-tól február 4-ig terjedő napokra tűzték ki. A választások első napjaiban már nyilvánlová vált a Szabadelvű Párt veresége. Tisza ugyan – Andrássy Gyula ellenében – minimális többséggel, 55 szavazattal megszerezte a budapesti IV. kerület (Belváros) mandátumát, de a miskolciti elvesztette a függetlenségi Bizony Ákossal szemben. A választások eredménye pártkülönbség nélkül rendkívüli megdöbbenést okozott. Tisza az ellenzék terrorizmusának, ámitásának, rágalmainak tulajdonította pártja vereségét. De a Szabadelvű Pártban is megkezdődtek a vádaskodások. Egyesek szerint a választásokat november 18-a előtt kellett volna lebonyolítani, akkor a győzelem nem maradt volna el. Tisza tehát rosszul választotta meg az időpontot. Mások úgy vélték: a választások végső kimenetelére döntő hatást gyakorolt a miniszterelnök nyíltan hangoztatott véleménye a november 18-i jogsértésről, hiszen akkor ez megbocsáthatatlan bűnnek számított. A kormány részéről az „előkészítés” is hevenyészett volt, míg az ellenzék jobban felkészült, összehangolta akcióit.

Az 1905. évi januári választásokon tehát vereséget szenvedett a három évtizede

kormányzó Szabadelvű Párt. Az 1890-es évektől tartó sorozatos kormányválságok kormányzati válsággá értek. Ezzel a közjogi vitakérdések újabb szakasza kezdődött. Ennek vizsgálatát azonban ezúttal már nem tekintjük feladatunknak.

Források

- Bukaresti Állami Levéltár, Justh Gyula iratai.
 Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Wien. Interna Korresp. mit Zivilbehörden. (Ungarn.) Interna XL Ministerrat.
 Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában. Szerk.: Kemény G. Gábor.
 A közös ügyek tárgyalására kiküldött Magyar Országos Bizottság jegyzőkönyvei 1890–1918.
 Magyar Országos Levéltár.
 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek
 Miniszterelnöki iratok
 Igazságügyminiszteri Elnöki Bizalmas iratok
 Belügyminiszteri res. iratok. (1890–1918)
 Daruváry – hagyaték
 Magyar Törvénytár 1867–1905.
 Református Egyház Zsinati Levéltára. Tisza István iratai.
 Gróf Tisza István képviselőházi beszédei. I–IV. Bev. és jegyz. ellátta Barabási Kun József. Bp. 1930–1937.
 CZERNIN Ottokár: Emlékeim Tisza István grófról. Bp. 1925.
 Ottokar CZERNIN: Im Weltkriege. Berlin–Wien, 1919.
 DIÓSZEGI István: Hazánk és Európa. Bp. 1970.
 DOLMÁNYOS István: Parlamenti küzdelmek Magyarországon 1900–1904. Bp. 1966.
 ERÉNYI Tibor: Szocializmus a századelőn. Kossuth Könyvkiadó, 1979.
 Gustav ERÉNYI: Graf Stefan Tisza. Wien–Leipzig, 1953.
 GERGELY András–SZÁSZ Zoltán: Kiegyezés után. Bp. 1978.
 GERGELY Jenő: A politikai katolicizmus Magyarországon, Bp. 1977.
 GRATZ Gusztáv: A dualizmus kora. Magyarország története 1867–1918. I–II. Bp. 1934.
 HANÁK Péter: Magyarország a Monarchiában. Tanulmányok. Bp. 1975.
 Hugo HANTSCH: Die Nationalitätenfrage in altern Österreich. Wien, 1953.
 T. M. ISZLAMOV: Politicseskaja borba v Vengrii, 1906–1914. Moszkva, 1972.
 Isztorija Vengrii II. Szerk.: T. M. Iszlamoov–A. I. Puskas–V. P. Susarin. Moszkva, 1972.
 Robert KANN: The Multinational Empire I–II. New York, 1950.
 KIRÁLY István: Ady Endre I–II. Bp. 1973.
 KLEIN Ödön: Tiszától – Tiszáig. Visszaemlékezések és adalékok. Bp. 1922.
 C. A. MACARTNEY: The Habsburg Empire 1790–1918. London, 1971.
 A magyar országyűlés története 1867–1927. Szerk.: BALLA Antal Bp. 1927.
 Magyarország története 1890–1918. I–II. Főszerkesztő: HANÁK Péter, szerkesztő: MUCSI Ferenc, Bp. 1978.

- A magyarországi polgári államrendszerek. (Tanulmánykötet.) Szerkesztette: PÖLÖS-KEI Ferenc és RÁNKI György. Tankönyvkiadó, 1981.
- MÉREI Gyula: Magyar politikai pártprogramok 1867–1918. Bp. 1971.
- MUCSI Ferenc: A Kristóffy–Garami paktum. Bp. 1970.
- RUSZOLY József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948. Bp. 1980.
- SCHMIDT Henrik: Tisza István boldog évei. Bp. 1923.
- SZABAD György: Forradalom és kiegyezés választútján. Bp. 1967.
- SZAKÁCS Kálmán: Mezőgazdasági munkás-érdekképviselet. Bp. 1981.
- SZÁSZ Zoltán: A román kérdés Tisza István első kormányának politikájában. (1904) Történelmi Szemle, 1968. 3. sz.
- Tisza-émlékkönyv. Debrecen, 1928.
- TISZA István: Magyar agrárpolitika. Bp. 1897.
- TISZA István: Az agrárizmus harca az ipar és kereskedelem ellen. Bp. 1899.

ISTVÁN TISZA UND DIE ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN PROBLEME ZU BEGINN DES JAHRHUNDERTS

Zusammenfassung

Graf István Tisza, der hervorragende Politiker der letzten drei Jahrzehnte der österreichisch-ungarischen Monarchie, erkannte von den führenden Persönlichkeiten der herrschenden Klassen am klarsten die Gefahren, die das System des Dualismus bedrohten, jedoch sein Konservativismus hinderte ihn, einen Ausweg aus der Krise zu finden.

Besonders aktiv war Tisza in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts, als sich die Gegensätze zwischen der Regierungspartei und der Opposition in erster Linie in Fragen der Armee reform, der Zollgemeinschaft, ferner der Geschäftsordnung des Parlaments verschärften. Die Opposition griff hauptsächlich in der Frage der Wehrreform die liberale Partei und deren tatsächlichen Führer, István Tisza, an, der seit 1903 auch das Amt des Ministerpräsidenten bekleidete. Sie forderten, bei den ungarischen Truppenteilen der gemeinsamen Armee die ungarische Sprache beim Kommando und Leitung, die ungarischen Zeichen, Fahnen usw. einzuführen. Zwar betonte auch Tisza die Berechtigung eines Teils dieser Forderungen, doch nahm er den Widerstand von Franz Joseph zum Kenntnis, weil er die starke Armee sowie die Wahrung der Harmonie zwischen dem Herrscher und der ungarischen Nation als eine grundlegende Bedingung der Aufrechterhaltung des Dualismus betrachtete.

Die Opposition hinderte mit der Waffe der Obstruktion die Entwicklung der Verteidigungskräfte. Tisza setzte zur Liquidierung der Obstruktion regelwidrig die Verschärfung der Hausordnung durch, wodurch aber die Krise des Parlaments vertieft wurde. Im Januar 1905 wurden neue Wahlen ausgeschrieben, bei denen die seit drei Jahrzehnten die Macht ausübende liberale Partei unerwartet eine Niederlage erlitt. Sogar Tisza selbst erhielt nur mit einer knappen Stimmenmehrheit ein Mandat.

ISTVÁN TISZA ET LES QUESTIONS DE DROIT PUBLICQUE AU DÉBUT DE NOTRE SIÈCLE

Résumé

István Tisza, personnalité marquante de la vie politique à l'époque embrassant les trois dernières décades de l'histoire de la Monarchie Austro-Hongroise était celle parmi les leaders des classes dirigeantes qui a reconnu de façon lucide les dangers menaçant le système dualiste, mais qui par suite de son attitude conservatrice ne trouvait pas la route conduisant hors de la crise.

Tisza a été surtout actif au cours des premières années du XX^e siècle, lorsque l'antagonisme du parti gouvernemental et de l'opposition devenait particulièrement aigu en ce qui concerne les questions relatives à la réforme de l'armée, à l'union douanière et aux règlements de la Chambre. Ce fut surtout à propos de la réforme militaire que l'opposition s'est attaquée au parti libéral et à son chef effectif: István Tisza, qui à partir de 1903 assumait aussi le poste du président du conseil. L'opposition a exigé d'introduire pour les unités hongroises de l'armée commune l'emploi de la langue hongroise, comme langue de commande et de direction, puis celui des insignes et des drapeaux etc. hongrois. Bien que Tisza ait insisté sur la légitimité d'une partie de ces exigences, il a pris en même temps connaissance aussi de la résistance opposée par François Joseph, puisqu'il était convaincu que pour la subsistance du dualisme les conditions fondamentales fussent l'existence d'une armée forte et la conservation de l'harmonie entre le monarque et la nation hongroise.

Par l'arme de l'obstruction parlementaire l'opposition a empêché le développement de l'armée. Afin de liquider l'obstruction, Tisza a imposé d'une manière irrégulière à la Chambre de renforcer les statuts, ce qui a conduit à l'approfondissement de la crise. Au mois de janvier de 1905 on a fixé la date des nouvelles élections, à l'issue desquelles le parti libéral, qui exerçait le pouvoir depuis trois décades, subit une défaite inattendue. Tisza, lui-même, n'a pu s'assurer son mandat que par la majorité des voix.

ZUR ERGÄNZUNG DER
 VEREINIGTEN POLNISCHEN UNIVERSITÄT WARSCHAU

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit enthält die Ergebnisse der Untersuchungen über die Wirkung der Temperatur auf die Geschwindigkeit der Polymerisation von Styrol in Gegenwart von Benzoylperoxyd. Die Polymerisation wurde bei verschiedenen Temperaturen (20°C bis 60°C) durchgeführt. Die Geschwindigkeit der Polymerisation wurde durch die Zunahme der Viskosität des Reaktionsgemisches bestimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Geschwindigkeit der Polymerisation mit der Temperatur ansteigt. Die Aktivierungsenergie der Polymerisation wurde durch die Arrhenius-Gleichung bestimmt und beträgt ca. 45 kJ/mol.

Die vorliegende Arbeit enthält die Ergebnisse der Untersuchungen über die Wirkung der Temperatur auf die Geschwindigkeit der Polymerisation von Styrol in Gegenwart von Benzoylperoxyd. Die Polymerisation wurde bei verschiedenen Temperaturen (20°C bis 60°C) durchgeführt. Die Geschwindigkeit der Polymerisation wurde durch die Zunahme der Viskosität des Reaktionsgemisches bestimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Geschwindigkeit der Polymerisation mit der Temperatur ansteigt. Die Aktivierungsenergie der Polymerisation wurde durch die Arrhenius-Gleichung bestimmt und beträgt ca. 45 kJ/mol.

Die vorliegende Arbeit enthält die Ergebnisse der Untersuchungen über die Wirkung der Temperatur auf die Geschwindigkeit der Polymerisation von Styrol in Gegenwart von Benzoylperoxyd. Die Polymerisation wurde bei verschiedenen Temperaturen (20°C bis 60°C) durchgeführt. Die Geschwindigkeit der Polymerisation wurde durch die Zunahme der Viskosität des Reaktionsgemisches bestimmt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Geschwindigkeit der Polymerisation mit der Temperatur ansteigt. Die Aktivierungsenergie der Polymerisation wurde durch die Arrhenius-Gleichung bestimmt und beträgt ca. 45 kJ/mol.

AZ ÖNÁLLÓ MAGYAR KÜLÜGYMINISZTERIUM KIALAKULÁSA 1918–1919

A magyar marxista történetírás – nagyterjedelmű iratpublikációk, tanulmányok, monográfiák közreadásával – sokat tett azért, hogy a Monarchia romjain megszülető független Magyarország külpolitikájának fő vonásait és sok részletét megismerjük.¹ Mind-ezideig azonban a történészek nem vonták kutatásaik körébe annak az apparátusnak a históriáját, amely ezt a külpolitikát mindennapi tevékenységével vitte, megvalósította. Igaz, e bürokratikus-igazgatási gépezet a magyar uralkodó osztályok kezében elsősorban instrumentumként funkcionált, azt a politikát segítette megvalósítani, amelyet a társadalom vezető körei szabtak meg. Mivel azonban a Külügyminisztérium fogalmazói kara – ahogy ma mondanánk: vezetői és érdemi ügyintézői –, a külföldi diplomáciai és konzuli képviselők főtisztviselői jelentős részben az uralkodó elithez tartoztak, e tény már önmagában megkülönböztetett figyelmet érdemel, hiszen ily módon származás és szakértelem együttese révén maga is belefolyt a lényegi döntések meghozatalába. A fentiekben túl pedig – mint minden apparátusnak – e külügyi gárdának is lehetősége volt az elhatározott döntéseket tényleges megvalósulásuk során – gyorsítással vagy lassítással, ilyen vagy olyan irányú módosításokkal – befolyásolni.

Mielőtt az 1918. évi őszi forradalom idején formálódó Külügyminisztérium históriájának fonalát felvinnénk, érdemesnek és szükségesnek tűnik egy pillantásra az azt megelőző időszaknál elidőzni:

A korábbi, meglehetősen egyoldalú szakirodalmi beállításokkal szemben idestova két évtizede egyre világosabban látjuk, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia elsősorban dinasztikus érdekű külpolitikájába a magyar nagybirtokos körök jelentős beleszólási lehetőséggel rendelkeztek.² És azt is tudjuk, hogy külügyminisztersége idején (1871–1879) idősebb Andrássy Gyula tudatosan törekedett a magyar honos külügyi alkalmazottak számarányának növelésére.³ A Monarchia fennállásának utolsó két évtizedében pedig ez az arány szinte folyamatosan erősödött. Ha számításba vesszük, hogy ebben az időszakban maga az apparátus is tekintélyes számbeli gyarapodást ért el, akkor *ezen belül* a magyar állampolgárságú egyének számának dinamikus növekedése még nagyobb figyelmet érdemel.

1897-ben a közös külügyminisztériumban, követségeken és konzulátusokon összesen 482 személy teljesített szolgálatot. Számuk pedig 1917-re 902-re emelkedett. (87%-os növekmény.) Eközben a magyar állampolgárságúak száma 127-ről 292-re gyarapodott, és ez kerekén 130%-os fejlődést jelent. Ha e 130 százalékos növekedés egyes területek szerinti bontását vizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a követségeken történt a legszerényebb előrelépés (59%), ellenben mind a külügyminisztérium, mind a konzulá-

tusok területén a magyar állampolgárok saját jelenlétüket egyaránt 161%-kal erősítették.

A fentebb említett 127-es, illetve 292-es szám azt is jelenti, hogy 1897-ben a magyar honosak az összlétszám 26%-át, 1917-ben pedig 32%-át adták. Az ilyen arányú jelenlétben belül kezdettől fogva igen magas volt a követségekre, illetve a konzulátusokra beosztottak száma (32, illetve 31%). E magas arányt a korábban jelzett igen dinamikus – 161%-os – növekedési ütemmel is csupán 2, illetve 4%-kal lehetett tovább stabilizálni. Eközben a minisztériumban a magyar állampolgárságúak száma kezdetben 15%-ot jelzett, majd húsz esztendő alatt kerekén 25%-ra ugrott.⁴

Mivel az egész apparátuson belül a minisztérium létszáma 51, a követségeké 50, a konzulátusoké pedig 132%-kal növekedett, ezért relatíve az irányító apparátuson belüli térnyerés a legerőteljesebb. A konzuli személyzet összlétszámának imponáló fejlődése nyilván a gazdasági élet dualizmuskori közismerten gyors előreívelésének megfelelője, amelyen belül a magyar honosságú konzulátusi tisztviselők még gyorsabb növekedése feltehetőleg a magyar gazdaság izmosodását is tükrözi.

Az ismertetett számok elemzése során tudatosan kerültük a magyar állampolgárságúaknak a magyar származásúakkal szinoním kezelését. Hiszen ha a tisztviselőket egyenként vesszük szemügyre, láthatjuk, hogy nem csekély hányaduknak nemcsak nem magyar, hanem kifejezetten idegen, meg nem honosodott nevük van. Wickenburg Márk, Malcomes Gyula, Schidelin Frigyes, Stouy Kamilló, Musulin Sándor, Bruselle-Schaubeck Félix, Hohenlohe-Waldenburg Mihály, Muchmayer Jenő mellett még másokat is sorolhatnánk e tekintetben a minisztériumból, illetve a diplomáciai karból. Ám a konzuli tisztviselők között is bőven akadnak teljesen idegen hangzású nevek: Puscariu Junius, Grivičić György, Thurn-Valsássina Jenő, Vrbanić Milan, Souvan Ferdinánd, Chrapstjak Gyula, Wodvárka Avelin és így tovább.⁵ Jól tudjuk, hogy a magyarság javára a XIX. században, a XX. század elején történt nagy asszimilációs folyamatokat a névmagyarosítások messze nem tükrözték, mégis joggal gyaníthatjuk, hogy a felsoroltakhoz hasonló nevek esetében komolyabb magyar identitástudatról aligha lehet megalkalmazottan beszélni. Mindezt a bemutatott látványos számok valóságos értékének meghatározásánál nem szabad figyelmen kívül hagyni.

Ezzel is, de nemkülönben e külügyi apparátus zömének a dinasztikus érdekeket mindenek fölé helyező szemléletével is összefügghetett, hogy 1918 őszén a magyar politikai közvéleményből erősen elítélő hangok hallatszottak azzal kapcsolatban, hogy a kiépülő önálló magyar Külügyminisztériumba megindult a volt közös külügyi apparátusban foglalkoztatottak áradata.⁶

Az önálló magyar külügyi igazgatásról 1918. december 13-án alkottak törvényt, amely a polgári demokratikus forradalom V. néptörvényeként került az Országos Törvénytárba becikkelyezésre. A néptörvény először is deklarálta, hogy a Magyar Népköztársaság minden külügyét önállóan intézi. Az addigi nemzetközi gyakorlatnak megfelelően szabta meg a külügyi igazgatás felépítését amennyiben külügyminisztériumról, diplomáciai képviselőtekről és konzuli hivatalokról tett említést. Kilátásba helyezte, hogy a külügyminiszter hatáskörét, magának a külügyminisztériumnak a szervezetét kormányrendelet fogja megállapítani. Egy ilyen rendeletre annál is inkább szükség volt, mivel a Külügyminisztérium – mint újonnan szervezendő magyar tárca – felállítására értelemszerűen magával hozta, hogy más minisztériumok hatásköréből egyes ügykörök

e főhatóság égisze alá kerüljenek.⁷ Minthogy azonban sem az 1918. sem az 1919. évi rendeletek tárába ilyen jogszabály nem került, másrészt pedig figyelemmel arra a tényre, hogy a Külügyminisztérium felépítését megszabó összes későbbi rendelet népbiztosi, illetve külügyminisztériumi belső állásfoglalásként született, ezért nagy valószínűséggel feltételezhető, hogy az ígért kormányrendelet kiadására soha nem került sor. (Ugyancsak nem ismerjük a konzuli hivatalok szervezetére vonatkozóan kilátásba helyezett kormányrendeletet sem.)

A néptörvényben is helyet kapott a forradalom vezetőinek korábban már több ízben és több helyütt megfogalmazott álláspontja, amely szerint a volt közös minisztériumok és egyéb intézmények magyar állampolgárságú alkalmazottait – addigi besorolásuknak és illetményüknek megfelelő állásba – átveszik vagy végellátásban részesítik, ha ilyen kívánásokat kifejezésre juttatják, illetve a Népköztársaságra a hűségesküt leteszik.⁸

*

Károlyi Mihály politikai programjának igen lényeges és szerves része volt az a gondolat, hogy a forradalom jövőjét új külpolitikai kurzussal kell és lehet megalapozni. Mivel a külpolitika vitelének – joggal – döntő jelentőséget tulajdonított, ezért a miniszterelnöki poszt mellett a külügyi tárca irányítását is saját kezében tartotta. Külügyi államtitkárnak politikai bizalmasát, az egyébként művészettörténészként, szociáldemokrata publicistaként is nevet szerzett Diner-Dénes Józsefet vette maga mellé.⁹ Az ő feladata lett a minisztérium szervezeti kiépítésének elkezdése, a külföldi követségek felállítása irányában a tájékozódás. (A minisztériumban egy másik államtitkári állást is létesítettek, amelyre a neves író és polgári radikális publicista, Biró Lajos kapott kinevezést. Képességeinek megfelelően Birónak a külföldi propagandát kellett kiépítenie, és irányítani.)¹⁰

A háborúból vesztesen kikerülő Magyarországnak a békeszerződés megkötése előtt nem sok lehetősége volt követségek felállítására, hiszen azt sem az antant sem a későbbi kisantant államok nem fogadták el. Ezért Károlyi nem is hivatalos követek, hanem inkább személyes megbízottainak elküldésétől várta az elszigeteltség enyhítésében való közreműködést. (Ilyen missziót iparkodott játszani gróf Bánffy Miklós, gróf Sigray Antal, Miklós Ödön, Ignótus Pál, de Fülep Lajos, a neves művészettörténész is.)¹¹

Hivatalos követség felállítására a Monarchia volt másik társállamában, diplomáciai képviselőt létesítésére a semleges országokban volt lehetőség. Mivel hosszú múltra visszanyúló munkamegosztás miatt Ausztria és Magyarország között volt a legnagyobb gazdasági egymásrautaltság – itthon hiányzott az osztrák ipari nyersanyag, Bécsnek pedig a magyar húsrá és gabonára volt égetően szüksége – hozzá kellett fogni a korábban közös ügyek felszámolásához, ezért először Ausztriával iparkodtak a diplomáciai viszonyt rendezni. Olyan követet kerestek, aki keresztény, magas közéleti állást visel és jól tud németül.¹² Diner-Dénes Harrer Ferencben találta meg a keresett személyt. Harrer Budapest alpolgármestereként már korábban demokrata érzelméről volt ismert, a Károlyi-kormány létrejötte után átalakuló Nemzeti Tanács is tagjai sorába választotta.¹³

A miniszterelnök elfogadta a javaslatot és november 13-án Harrer Ferenc már követi kinevezésével a zsebében ült fel a bécsi gyorsra Diner-Dénes társaságában, aki igen jó bécsi ismeretsegeinek kamatoztatására az új követet bemutatandó szintén a volt császárvárosba utazott.

A megbízólevél átadása után a nagy igazgatási gyakorlattal rendelkező Harrer igen gyorsan megszervezte a követséget. Visszaemlékezései szerint egy diplomáciai és egy konzuli osztályt alakított. Az előbbi vezetését magának tartotta fenn és három munkatársat vett maga mellé. Mindhárman – Masirevich Szilárd követségi tanácsos, báró Dóczy Péter miniszteri titkár és Wettstein János miniszteri segédtitkár – addig a közös külügyminisztériumban szolgáltak.¹⁴ Harrer a rátermettség iránti jó érzékkel választhatta meg munkatársait, hiszen közülük később kettő (Masirevich és Wettstein) követi posztra emelkedett. A konzulátusi osztály élére pedig azt a Marsovszky Móricot állította, aki később a Tanácsköztársaság megdöntése után augusztusban, fiatalon bekövetkezett haláláig ügyvivőként vezeti a követséget.¹⁵ A konzuli ügyek intézésére nem a külügyminisztériumból, hanem az akkor megszűnt király személye körüli minisztériumból szervezett gárdát.

Harrer különben nem sokáig maradt Bécsben. Mintegy háromhetes működése során egy rekompenzációs gazdasági szerződés aláírására került sor a két ország között, elkezdődött az ún. közös ügyek felszámolása, valamint sikerült viszonylagos nyugalomba juttatnia az akkor már meglehetősen kiélesedett nyugat-magyarországi kérdést.¹⁶ Hazahívására azért került sor, mert Diner-Dénes – nélkülözvén a szakigazgatáshoz szükséges ismereteket – nem tudta a minisztériumi adminisztrációt kézbe venni, még kevésbé a beáramlott nagyszámú volt közös külügyminisztériumi tisztviselő tevékenységét érdemlegesen ellenőrizni. Mivel a miniszterelnök egyébként is alapvetően bizalmatlan volt a Ballhausplatzon nevelődött diplomaták iránt – mindezzel szemben nem jelentett megoldást, hogy időközben már szintén a Külügyminisztériumban dolgozott Drasche-Lázár Alfréd, aki államtitkárként kimondottan a minisztérium adminisztratív munkájának irányítására volt hivatott. Drasche-Lázár ugyan jogot végzett, a háborús években pedig a miniszterelnökség sajtóosztályát vezette, mégis kiterjedt szépirodalmi tevékenysége jobban leköthette figyelmét, mint a sokfajta érdekellentét leküzdését igénylő igazgatás.

Mindenesetre a már hivatalban levő három államtitkár számára a volt bécsi követ fölējük helyezése nem váltott ki nagy lelkesedést. Biró Lajos mondott le a leghamarább, majd december végén – Károlyi kompromisszumos megoldása ellenére – Diner-Dénes szintén a távozás útját választotta.¹⁷

Az igen töredékesen fennmaradt iratanyag is sejtetni engedi, hogy Harrer nagy ambícióval látott munkához. Mivel messzemenően tiszteletben tartotta azt az alapvetelt, hogy a külügyek politikai irányítása államfővé történt választása után is Károlyi Mihályt illeti (a Berinkey-kormány megalakulása után a külügyminiszteri állás betöltetlensége sem inspirálta a magas diplomáciába való bekapcsolódásra), ezért minden energiáját a szervezésre, az adminisztráció kiépítésére koncentrállhatta.

1918-ban az év utolsó napján kiadott külügyminisztériumi körrendelet ugyan Károlyi névvel jelent meg, ám joggal feltételezhetjük, hogy Harrer munkája volt.¹⁸ Két szempontból is figyelmet érdemel. Mivel arról szól, hogy az esetenként kibocsátandó körrendeleteket hány példányban kell sokszorosítani, egy-egy részleghez hány

példányban kell eljuttatni, a részlegeken belül mi legyen az egyes példányok funkciója, és közben halvány utalást sem tesz arra, hogy a tájékoztatás ezen bevezetendő új módja egy korábban már meghonosodott gyakorlatot módosít, ezért nagy valószínűséggel feltételezhető, hogy itt tulajdonképpen a kérdés első ízben történő szabályozásával van dolgunk. Ha ez pedig így van, akkor élénk fényt vet az elmúlt hónapok viszonyaira.

A másik szempont a minisztérium felépítésével függ össze. Emlékirataiban Harrer azt írja, hogy öt főosztályt alakított. A *politikai* főosztályt gróf Csáky Imrére bízta, aki korábban a közös belügyminisztériumban szolgált. A *közigazgatási* főosztály élére Kallós Bertalan került, aki a kereskedelmi minisztériumból jött. Az igazságügyminisztériumban dolgozott korábban Kluzsinszky Károly, akinek itt a *jogi* főosztály jutott. Drasche-Lázár Alfréd államtitkárként az *igazgatási* főosztályt irányította, a *sajtó és propaganda* főosztály élére pedig ismét egy volt közös külügyminisztériumi diplomata, Praznovszky Iván került.¹⁹

Ezt a főosztályi struktúrát a fennmaradt iratok nem támasztják alá, és azt is megemlíthetjük, hogy a korabeli külügyminisztériumi szervezetektől idegen volt a főosztályok létesítése. A december 31-i rendeletből közvetetten az tűnik ki, hogy osztályok és nem főosztályok voltak, az osztályokat pedig a számvevőség és a segédhivatal egészítette ki.

Egy később még bővebben taglalandó, dátum nélküli – ám egyes szempontok összevetése segítségével 1919. február első felére datálható – külügyminisztériumi listáról²⁰ szintén az olvasható le, hogy nem főosztályok, hanem osztályok alkották a minisztérium gerincét. Eszerint jóval több osztály volt, mint az említett öt részleg. A politikainak és a joginak itt is megvan a megfelelője, a sajtó és propaganda területe pedig két önálló osztályra bontva jelentkezik. Az igazgatásinak mondott részleg itt elnöki osztály nevet viseli és ez felel meg a későbbi gyakorlatnak is. A *költségvetési*, a *fordító*, a *közigazgatási* és a *számjelosztály* e listán egy-egy önálló egységként szerepel és találkozunk egy beszerzési csoporttal is. A *számvevőség* szintén fel van tüntetve, ellenben a segédhivatal külön név szerint nem szerepel. Közigazgatási osztályt e lista nem ismer, viszont a közigazgatási osztályon találkozunk annak a Kallós Bertalannak a nevével, aki Harrer szerint a közigazgatási részleget vezette. Ezen tényre tekintettel, valamint figyelemmel arra, hogy közigazgatásival szemben egy közigazgatási részleg sokkal inkább beleillett a minisztérium szerkezetébe (a későbbiekben is mindig van legalább egy közigazgatási jellegű osztály), ezért megkockáztathatjuk azon feltevésünket, hogy ez esetben a szóban forgó memoárban kimondott elírásról van szó.

A diplomáciai szolgálat modern kori hosszú évszázadai során csiszolódott az a szolgálati előmeneteli rend, amely sajátosságait megőrizve is sokfajta rokonságot mutatott az államigazgatás más szektoraival. A köznyelv az előmeneteli fokozatok ezen együttesét ugyan – nem minden ok nélkül – számléltrának csúfolta, ám a kiépült társadalmi-politikai rendszerek számára azzal a nagy előnnyel rendelkezett, hogy éppen a fennálló viszonyokat tudta ennek révén is csontosítani, mert a tisztségviselők számára a szinte állandó előmeneteli lehetőséget nyújtotta. Mivel a szenioritás elvét messzemenően érvényesítette, ezért a megalósult példák sokaságával prezentálta a társadalmi – másfelől felettebb merev – hierarchiában való emelkedés lehetőségét.

A közös külügyminisztériumban is a rangosztály-táblázaton ugyan időnként kisebb igazításokat foganatosítottak, a lényege azonban az idők során mit sem válto-

zott.²¹ A magyar minisztertanács 1918. december 23-i ülésén foglalt állást ebben a kérdésben, a tisztviselői státuszok új besorolását pedig Harrer Ferenc egy 1919. január 10-i körrendeletben ismertette.²² Ha az újonnan életbe léptetett rangsémát összevetjük a közös külügyminisztérium megszűntével hatályát veszített nómenklatúrával, úgy első pillantásra is nyilvánvaló, hogy a polgári demokratikus forradalom vezérkara nem látta még e téren az időt elérkezettnek a gyökeres újításra. Természetesen voltak lényeges, és éppen a legmagasabb munkaköröket érintő, valamint kevésbé fontos igazítások, a nómenklatúra szerkezete azonban változatlan maradt.

Így mint fő rendező elv megmaradt az egyes állások 11 fizetési osztályba történő besorolása. A külügyminiszteri poszt betöltetlensége miatt az adott pillanatban inkább csak elvi jelentősége volt annak, hogy a miniszter – a korábbi gyakorlattól eltérően – az I. fizetési osztályból átkerült a II. fizetési osztályba. (A II. osztályt különben a régi séma a központi igazgatás vonatkozásában üresen hagyta.) Az újonnan létesített államtitkári állások a III. fizetési osztályba lettek besorolva, ahol korábban az első osztályfőnöknek volt a helye. A közös külügyminisztériumban két – majd később három – osztályfőnöki állást tartottak fenn a IV. fizetési osztályban; most ennek megfelelője a helyettes államtitkári állás lett, amely különben nem volt betöltve. Az addigi gyakorlatnak megfelelően a miniszteri tanácsosok az V., a miniszteri osztálytanácsosok a VI., a miniszteri titkárok a VII., a miniszteri segédtitkárok a VIII., a miniszteri fogalmazók pedig a IX. fizetési osztályba nyertek besorolást. Míg azonban korábban a fogalmazói karba bejutottak számára a legelső lépcsőfokot a miniszteri fogalmazóság jelentette, addig most a X. fizetési osztályban egy miniszteri segédfogalmazói grádust létesítettek.

A Monarchia korabeli nagyhatalmi állásának megfelelően a diplomáciai szolgálatban a legmagasabb rangot a rendkívüli és meghatalmazott nagyköveti állás betöltése hozta meg, amelynek a II. fizetési osztályban volt a helye. Ezt követte rangban a rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri méltóság, de nem a sorrendben következő III. (amely üresen maradt), hanem IV. fizetési osztályban. A változott körülményeknek megfelelően még elvben sem lett volna helyes a nagyköveti méltóság fenntartása, ezért a II., III. és IV. fizetési osztályba való egykénti besorolási lehetőséggel követ és meghatalmazott miniszteri állás mellett döntöttek, kimondva, hogy a fizetési osztályba való besorolásnál a küldetés helyének diplomáciai fontossága vagy a kinevezendő követ személye az irányadó. Az addigi gyakorlatnak megfelelően az I. osztályú követségi tanácsos az V., a II. osztályú követségi tanácsos a VI., az I. osztályú követségi titkár a VII., a II. osztályú követségi titkár a VIII., míg a legalacsonyabb rangot jelentő követ-ségi attasé a IX. fizetési osztályban maradt.

Az osztrák-magyar külügyi szolgálatban meglehetősen gyakori volt az az eset, amikor követségi beosztottak a minisztériumba kerültek szolgálattételre, illetve megfordítva. Ellenben a konzuli tisztviselők bármennyire is a külügyi szolgálat harmadik ágazatát alkották, meglehetősen ritkának minősültek azok az esetek, amikor a konzuli szolgálatból sikerült valakinek a diplomáciai pályára lépni. Ebből következőleg a konzuli állásoknak jóval csekélyebb volt a presztízsük, az itt dolgozó tisztviselők közül pedig nem kevesen „morbus consularis”-ban szendvedtek.²³ Harrer Ferenc azt írja, hogy a minisztériumban munkálatok folytak annak érdekében, hogy a szolgálat három ága „egybeolvasztassék vagy legalábbis szorosabb kapcsolatba kerüljön”,²⁴ azonban ennek az új nómenklatúra nem mutatta különösebb jelét. Már a közös külügyminisztérium

rangsémája is jelzett az utolsó években olyan változást, amely emelni kívánta a konzuli pályán a magasabb csúcsok elérésének lehetőségét. Ennek jegyében három I. osztályú főkonzuli állást a IV. fizetési osztályba helyeztek, amelyek – a korábban előadottakból is kitűnően – így egyenrangúak lettek a minisztériumi osztályfőnökökkel, valamint a rendkívüli követ és meghatalmazott miniszterekkel. Az I. osztályú konzulok zöme azonban az V. fizetési osztályban maradt. Az új nómenklatúra ellenben az I. osztályú főkonzuli állásokat egészében a IV. fizetési osztályba sorolta. A II. osztályú főkonzuli állás az V., az I. osztályú konzulok a VI., a II. osztályú konzulok a VII. fizetési osztályba kerültek. A korábbi rendnek megfelelően az alkonzulok a VIII., a konzuli attasék pedig a IX. fizetési osztályba soroltattak.

A már korábban említett külügyminisztériumi lista²⁵ módot nyújt arra, hogy a Külügyminisztérium 1919 februári nagyságrendjéről, összetételéről pontos képet rajzoljunk és azt elemezzük.

Ezen összeállítás tanúsága szerint ebben az időben összesen 202 fő dolgozott a minisztériumban. A lista sajnos nem konzekvensen tünteti fel azt, hogy ki lett állásra kinevezve, tehát valamelyik fizetési osztályba besorolva, az azonban világos, hogy a 202-es összlétszámból le kell vonni a 18 gépiprűző, 20 altiszt, 7 hivatalszolga, 19 egyéb alkalmazott (előadó, fordító, tiszteletdíjas, írógépkészítő, fűtő, takarító, küldönc) létszámát vagy legalábbis zömét²⁶, ezért minimálisan 138 fő lehetett álláshelyen alkalmazásban. Mivel a közös külügyminisztérium 1917-es 221-es összlétszáma szintén csak a kinevezettek tartalmazza, ezért az összevetés csakis ezen az alapon reális, azonban a 138 fős létszám is mutatja, hogy túlságosan gyorsan töltötték fel a minisztériumot. (E szám másfelől annak cáfolatára is alkalmas, mely szerint majd minden volt közös külügyminisztériumi alkalmazottak átvettek volna az új szolgálatba.)²⁷

A közös külügyminisztériumból összesen 68 főt alkalmaztak, közülük 61 személy került álláshelyre, tehát az új garnitúra 44%-a nevelődött a Ballhausplatzon. Ha a kétségtől nagyobb szakértelmüket, magasabb nyelvi felkészültségüket a 44%-os számaránnyukkal egybevetjük, akkor nyugodtan levonhatjuk azt a következtetést, hogy az új Külügyminisztérium garnitúráját valószínűleg ők majorizálták. E derékhad mellett összesen 34 rekrutálódott más tárcáktól. A miniszterelnökségről 5, a közös pénzügyminisztériumból 3, a magyar pénzügyminisztériumból 6, a belügyminisztériumból 1, a földművelésügyi minisztériumból 5, a kereskedelmi minisztériumból 3, végül a vallás- és közoktatásügyi minisztériumból egy személyt vettek át.

Közvetlenül a hadsereg kötelékéből 19 dolgozó került át, zömük (12 fő) altiszt munkát kapott. Különbféle bíróságokról négyen jöttek, 12 személy pedig egyéb helyeken (udvar, Országos Közélelmezési Hivatal, Munkás Betegsegélyző és Biztosítópénztár, sarajevói kormányzóság, fiumei kormányzóság stb.) volt alkalmazásban. Sajnos nagyon magas (62 fő, 31%) azoknak a száma, akik előző munkahelyét a kimutatás nem tünteti fel. Ugyan bizonyosra vehető, hogy jelentős részüknek a Külügyminisztérium adott első ízben munkát, illetve csak rövid munkaviszony állt mögöttük, ezzel azonban szemben áll az a tény, hogy 9 miniszteri osztálytanácsos is szerepel közöttük. Az ő előző munkahelyük ismerete bizonytalanná tovább árnyalná a fentebb rajzolt képet.

A Külügyminisztérium állományába tartoztak azok a tisztviselők is, akik az ún. likvidálásban, vagyis a volt közös ügyek felszámolásában vettek részt. Számuk egy feb-

ruári és egy júniusi lista szerint egyaránt 18 fő volt. Személy szerint a két lista csak részben mutat azonosságot, tehát időközben személyi változásokra került sor.²⁸

Vajon – merülhet fel joggal a kérdés – kik voltak azok, akik (sokszor csak névleg, egzisztenciális érdekből-szükségből) vállalták a forradalmi Magyarország ügyének szolgáltatóit? Első megközelítésben érdemes a három nagy területi bontást áttekinteni. Magában a közös külügyminisztériumban 1917-ben 55 magyar honos dolgozott, közülük 17-nek a nevét látjuk viszont. A diplomáciai képviselőket ugyanezek 62-en voltak, szolgálatételre viszont csak elenyésző kisebbségük, 4 fő (6%) jelentkezett. A konzuli tisztviselőknél ugyanezek a számok azt mutatják, hogy 175-ből 32 (18%) jelent meg Budapesten. Nyilvánvaló, hogy Bécsből sokkal könnyebb volt eljutni Budapestre, mint egy távoli diplomáciai vagy konzuli képviselőről. A február első felére datálható lista fennmaradása azonban nagyjából eligazító lehet ebből a szempontból is, hiszen a Monarchia felbomlása után csupán a semleges országokban maradtak fenn a közös állomások, a felbomlott képviselőket alkalmazottai pedig – ha valóban az volt a szándékuk – általában eljuthattak Budapestre. A konzuli tisztviselőknél a diplomatikához mérten háromszor magasabb jelentkezési aránya is ezt látszik igazolni.²⁹ Nyilvánvaló, hogy a diplomáciai pályákhoz viszonyítottan sokkal nagyobb arányban polgári származású konzuli tisztviselők jobban megbarátkoztak az új rendszer szolgálatával, mint a nagy számban arisztokrata eredetű diplomaták.

A társadalmi hovatartozás mellett azonban a beosztás is észrevehető elválasztó szempontként hatott. Legélesebben a diplomáciai karban, ahol a nagykövetek közül a népköztársaságra senki nem tette le az esküt. A követi rangúak közül egy akadt, aki vállalta az új szolgálatot. Gróf Ambrózy Lajosról van szó, aki néhány hónappal korábban kapta meg a rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri rangot. Ő volt egyébként a legmagasabb beosztású császári és királyi szolgálatból átkerült diplomata, aki azután a külügyi népbiztonságon is szolgált egészen július elejéig, amikor majd – mint arról e tanulmányunkban később részletesen szólunk – Kun Béla az apparátus nagy részét elbocsátja.

A követségi tanácsosok közül szintén nem dolgozott senki az önálló magyar külügyminisztériumban. A követségi titkárok I. kategóriájából gróf Csáky Imre, a követségi attasék közül pedig Velics László nevével találkozhatunk. A minisztériumban dolgozók közül a kinevezett három miniszteri tanácsos mindegyike a bécsi likvidációs munkát vállalta,³⁰ az ugyancsak 3 fős osztálytanácsosi gárda tagjai sem itt, sem Budapesten nem tűnnek fel. Az alacsonyabb kulcsszámban levők között viszont meglehetősen egyenletes elosztásban találkozunk a nevekkkel.

A konzuli szolgálat területén azt tapasztalhatjuk, hogy a 22 főkonzul közül ketten Bécsben a felszámolásban vettek részt, ketten pedig Budapestre jöttek. A 25 konzul közül a februári listán négyen szerepelnek, az alacsonyabb fizetési osztályokban levők esetében itt is magasabb – ha nem is kiugróan – a Budapesten szolgálatot vállalók száma.³¹

*

A Tanácsköztársaság kikiáltása nyomán a minisztérium külügyi népbiztossággá alakult, élére ismeretesen Kun Béla került, szervezetében és összetételében azonban

hosszú ideig lényeges változások nem történtek. Harrer Ferenc visszament a városházára, és a népbiztosságra Kun Bélával együtt – feltehetőleg nem kevés elégtétellel – bevonult Diner-Dénes József is, aki korábbi távozását okkal ok nélkül Harrernek tulajdonította. Az adminisztratív irányítás azonban most sem Diner-Dénes, hanem sokkal inkább Ágoston Péter népbiztoshelyettes kezébe került, aki mellett Praznovszky Ivánnak is fontos szerepe lehetett.³²

Egy május 18-i keltezésű köriratból megtudjuk, hogy korábban – az sem zárható ki, hogy még március 21. előtt – a külpolitikai tájékozódás jobb megalapozására sajtóarchívumot, gazdasági archívumot és könyvtárat létesítettek. Most anyaggyűjtő csoport néven e három részleget egyesítik. Feladatául a külügyi vonatkozású statisztikai, politikai és gazdasági könyvek, a legfontosabb politikai, külgazdasági és szociológiai folyóiratok, összesen 237 bel- és külföldi napilap, valamint az 1917 októbere óta megjelent orosz rendeletek beszerzését kapta. A rendelet célul tűzte a folyóiratok tartalmának „enciklopédikus feldolgozását”, a napi sajtóból lapkivágatok készítését, azoknak, valamint a külföldről érkező jelentéseknek kartotékszerű nyilvántartását. E csoport létrehozására egyfelől a kormányzat alapos tájékoztatása végett volt szükség, másrészt pedig meg akarták szüntetni az egyes osztályoknak azt a gyakorlatát, hogy egymástól függetlenül és közvetlenül rendeltek maguknak szakirodalmat és napi sajtót.³³

A Tanácsköztársaság július elejére kialakuló egyre nehezebb bel- és külpolitikai helyzete nem maradhatott hatás nélkül azokra a tisztviselőkre, akik messze nem meggyőződésből, hanem inkább a hatalommal szembeni tolerancia okán vállalták a proletárdiktatúra szolgálatát. A válságosra forduló helyzetben ebből következőleg egyre kevésbé lehettek megbízhatóak. Ezzel függhet össze, hogy egy meglehetősen nyers hangú, fölöttébb rövidre fogott rendelettel július 2-án Kun Béla 94 személyt bocsátott el, július 8-án pedig újabb 48 főnek mondott búcsút.³⁴ Ezen – együttesen 142 embert érintő – listának az áttekintése nem is elsősorban abból a szempontból lényeges, hogy ekkor szinte minden olyan személytől megválnak, akik a polgári demokratikus forradalmat megelőzően az államigazgatás különféle posztjait töltötték be, hanem még inkább abból a szempontból, hogy meglepően széles sávú addigi kontinuitást mutat. 46 volt közös külügyminisztériumi múlttal rendelkező diplomatát bocsátanak el, amely azt jelenti, hogy a februárban alkalmazott 61 főnek kereken háromnegyed része majdnem végig a Tanácsköztársaság szolgálatában állt. Közöttük találjuk Csáky Imre grófot, az ellenforradalmi kurzus első külügyminisztereinek egyikét, az ellenforradalmi magyar diplomácia egy sor későbbi követét (Ambrózy Lajos, Apor Gábor, Bobrik Arno, Bornemissza Gyula, Máriássy Zoltán, Nelky Jenő, Praznovszky Iván, Rudnay Lajos, Szabó György, Tahy László, Török Béla, Velics László, Vörnle János, Wettstein János), a külügyminisztérium osztályvezetőit (Barkóczi György, Morlin Ervin, Nickl Alfréd, Pözel Tibor, Steiger Aladár, Szentirmay Béla, Wein Jakab).

A létszám ilyen nagymértékű apasztása óhatatlanul maga után kellett hogy vonja a szervezeti változtatást is, amelyre július 25-én került sor.³⁵ Az addigi és a későbbi felépítéstől erősen eltérően három nagyobb egységet, egy *közigazgatásit*, egy *politikait* és egy *sajtó*-csoportot hoztak létre. A közigazgatási és a politikai csoport keretébe önálló osztályok épültek, a sajtócsoport ellenben nem strukturálódott tovább. A *közigazgatási* csoportot Bolgár Elek helyettes népbiztos irányította és az *elnöki* (vezetője Pé-

terfi István), a *költségvetési* (élén Ticharich Mátyással), valamint a *számjelosztályt* (vezetője Hancsók Kálmán) foglalta magába. Ehhez a csoporthoz tartozott a *számvevőség* is Gerhardt Rezső főnökségével.

A politikai csoportot Szász Géza fogta össze, aki egyben a *politikai* osztály vezetője is volt. Létezett egy *idegenvédő* osztály Kluzsinszky Károly vezetésével, akire – mint emlékszünk – Harrer Ferenc annak idején a jogi (fő)osztályt bízta, és aki különben a polgári forradalom idején államtitkári kinevezést kapott. A *hadifogoly* osztály élén Jungerth Mihály állott. Ő a bosznia-hercegovinai kormányzóságon eltöltött évtized után került a megszerveződő külügyminisztériumba, a hadifogoly ügyekben szerzett komoly szakértelmet, amelyre a Tanácsköztársaság vezetői a nagy elbocsátások után is igényt tartottak. A *közgazdasági* osztályt Bárd Imre vezette, aki Bolgár Elek mellett emelkedett ki az új vezetők mezőnyéből. A távirat és telefon-cenzúra osztály irányítása Kenyeres Bélának jutott. Végül létesítettek még egy ún. összekötő osztályt is, ennek a vezetőjét azonban nem ismerjük.

*

A Tanácsköztársaság megdöntése után a Külügyminisztérium élén – annyi más tárcához hasonlóan – gyors egymásutánban váltják egymást a miniszterek. Ágoston Pétert Tánzos Gábor, őt Lovászy Márton követi, majd szeptember 11-én egy hivatásos diplomata, gróf Somssich József kap kinevezést, és ő viszonylag hosszú ideig, 1920. március 14-ig miniszterkedik. Eközben a júliusban elbocsátott tisztviselők szinte egy-csapásra visszafoglalják íróasztalaikat. Az adminisztratív irányítás most valóban Drasche-Lázár Alfréd kezébe kerül, aki egyébként július 2-ig szintén a Külügyi Népbiztosságon tevékenykedett. A néhány hete elbocsátottak gyors hivatalfoglalása nyomán ádáz küzdelem bontakozott ki a forradalmak szolgálatában „kompromittálódottak” és a Budapestre csak most érkezettek között. Ez utóbbiak felháborodásába elkeseredés vegyült. Felháborodtak, mert megengedhetetlennek tartották, hogy az ellenforradalom szolgálatába lépjenek azok, akik még alig néhány hete a „vörös uralmat” is kiszolgálták, és mélyen elkeseredtek azon, hogy az elmúlt év ösze óta továbbszolgálók ráadásul a hivatali ranglétrán is előbbre jutottak. (A helyzet ugyanis az volt, hogy a Károlyi-kormányzat a szolgálatába szegődött tisztviselőket sokszor előre sorolta, az előrelépés esetenként egészen ugrásszerű volt.)³⁶

A minisztertanács augusztus 23-án határozott úgy, hogy felül kell vizsgálni az állami tisztviselők Tanácsköztársaság idején tanúsított magatartását. Drasche-Lázár – érthető módon – nem siette el e határozat megvalósítását: végrehajtására csak szeptember 5-én adott ki körrendeletet. A nagy dörgedelmekek között – szükséges, hogy a minisztérium „megtisztíttassék minazon elemektől, melyek eltévelyedésükkel magukat a közszolgálatra, tisztviselői állásukra, kártársaik becsülésére méltatlanná tették”, „az eltévelyedettekre, a bűnösen könnyelműekre... kérlelhetetlenül le kell sújtani” – a tartalmi hangsúly mégis annak kimondására került, amely szerint „a kommunista rendszer alatt való továbbszolgálat ténye önmagában még egyénileg kifogás tárgyát... nem alkothatja, mint ahogy a rendelkezési állapotba vétel vagy a hivatal elhagyása sem tudható be senkinek különös érdeméül”. Arról pedig, hogy a körrendelet ezen centrális gondolata a valóságban ténylegesen érvényesüljön, az államtitkár a kiküldött fegyelmi

bizottság megfelelő összeállításával gondoskodott. Elnökének, másodelnökének és tagjainak ugyanis olyan személyeket nevezett ki, akik a Tanácsköztársaság alkalmazásában álltak. Ha mindehhez még hozzávesszük, hogy az illető tisztviselők nem megtúrt, hanem — zömében — vezető állású emberek voltak, akkor világossá válik: a bizottságot úgy állították össze, hogy kellemetlen meglepetésre ne kerülhessen sor.³⁷

A nyárvégi és az őszi hónapok még az alapvető nehézségek — papíroshiány stb. — illetve a politikai súly megszerzéséért való küzdelem jegyében telnek el. Egy augusztus 22-én kiadott körrendelet arról szól, hogy Drasche-Lázár Eckhardt Tibort a síófoki hadsereg főparancsnoksághoz rendeli ki, azzal a feladattal, hogy „a fővezérletet a külügyi helyzetről, viszont a külügyminisztériumot a fővezérletnél (fővezérlet hírszerző csoportjánál) nyert külpolitikai vonatkozású hírekről és eseményekről állandóan” tájékoztassa.³⁸ Annak, hogy Eckhardt jelentései nem maradtak fenn, talán elsősorban nem is a levéltári anyag töredékessége az oka, hanem inkább az, hogy ilyen jelentések nemigen születtek. Eckhardt feltehetőleg fontosabbnak tartotta Síófokot tájékoztatni, mint ottani ismereteit a Friedrich-kormány rendelkezésére bocsátani.

Több rendelet tiltja a felesleges társalgást, csoportosulást, és ebből arra lehet következtetni, hogy nem folyt rendszeres munka: az íróasztaloknál és a folyosókon inkább a belpolitikai kibontakozás esélyeinek latolgatása lehetett a fő téma.³⁹

Ugyanakkor a külföldi képviseltek átformálására, illetve kiépítésére ősszel megtörténnek az első lépések. Bécsben — mint már esett szó róla — még 1918 novemberének derekán megalakult a követség. A Tanácsköztársaság bukása után a szakszervezeti kormányt még változatlanul Böhm Vilmos képviseli. A Friedrich-kormányok idején először ügyvivők vezetik a missziót, majd Gratz Gusztávval a követség állandóbb jellegűt ölt. Ő 1919. október 7-től egészen külügyminiszterré történő kinevezéséig, 1921. január 16-ig követ.

Berben a Károlyi-kormány először — nem kevés idealizmussal — a magyar feminista mozgalom egyik úttörőjének, a világháború alatti pacifista megmozdulások tevékeny irányítójának, Bedy-Schwimmer Rózának az elfogadtatásával kísérletezik, majd január derekán báró Szilassy Gyulát, a Monarchia utolsó athéni követét küldi helyére, akit azután a konzervatív svájciak készek is a forradalom de facto képviselőjeként elismerni. Szilassy nem pusztán a polgári forradalom szolgálatára vállalkozott, hanem Károlyival — levélben — eszmei közösséget is vállalt. Az ellenforradalmi Magyarország ezt nem bocsátotta meg neki, 1920 júliusában érvénytelenítik rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri kinevezését, 1919. december 7-ig azonban még ő vezeti a berni képviseltek.⁴⁰

Berlinben szeptember 20-án kezdi meg a magyar képviseltek a működését báró Forster Pál ügyvivő vezetésével, aki a képviselteknek 1920 október derekán követséggé történő átszervezéséig helyén is marad.⁴¹

Már a Berinkey-kormány megállapodásra jutott a holland féllel egy hágai képviseltek megnyitását illetően, a proletárdiktatúra kikiáltása nyomán azonban ennek perfectuálására nem került sor. Most október 31-én kezdi meg a magyar misszió működését élén egy ügyvivővel (Nagy Elek), aki a követséggé történő átszervezésig szintén a helyén marad. (1921. március 21.)⁴²

Rómában november 16-án, három nappal később Varsóban, december 18-án pedig Belgrádban nyílt meg a magyar képviseltek. A római képviseltek vezetésére gróf Ne-

mes Albert volt császári és királyi követ kapott megbízást, a megbízás pontos időpontját azonban nem ismerjük. A varsói képviselet létesítésére már 1919 elején kísérletek folytak, és a még ott szolgáló Csekonics Iván gróf lett kiszemelve a misszió vezetésére. Végül a képviselet tető alá hozására ősszel, az említett időpontban került csak sor.⁴³ A belgrádi képviselet decemberi megnyitásának nem volt ilyen előzménye. (A teljesség érdekében azonban szükséges megemlíteni, hogy a Károlyi-kormány Balla Aladár vezetésével teljes követséget küldött november 8-án Zágrábba. A horvátok azonban november 28-án visszaküldik a követ és a katonai attasé – Gömbös Gyula – megbízólevelét, ezért egy nagyon rövid intermezzo után a diplomáciai kapcsolatok megszakadnak.⁴⁴

Ha a fentebb elmondottakat kiegészítjük még azzal, hogy október 31-én Berlinben (Alth Waldemárral az élen) főkonzulátus, Hamburgban pedig Ghika György vezetésével konzulátus kezdi meg a működését, akkor teljes képet nyerünk az 1919 végéig létrejött külföldi magyar missziókról.⁴⁵

*

Horthy november 16-i budapesti bevonulása, Huszár Károly koalíciós kormányának megalakulása után Budapest lett az ország hatalmi súlypontja, és – minden ellentmondásosságával együtt is – javult a kormány irányító tevékenységének szervezetsége. Ennek a folyamatnak a jegyében születik meg december 19-én a Külügyminisztérium új szervezeti felépítése, amely az ellenforradalom negyedszázada során ugyan nem kevés változást fog megélni, fő vonásaiban azonban a későbbiekkel sok rokonságot mutat.⁴⁶ Az egyik legfőbb azonosság egy nagyjából minden részleget egyenlősítő osztálystruktúra ismételt meghonosítása. Mivel e hivatali szervezet részletes elemzése igazából a későbbi változtatásokkal összevetve lehet tanulságot, egy ilyen részletes analízis azonban tanulmányunk kereteit szétfeszítené, ezért itt – befejezésül – csupán néhány főbb állandó, a későbbiekben is fennmaradó elemre hívjuk fel a figyelmet.⁴⁷

A miniszter kabinetje – nemcsak elnevezésében, hanem feladatkörében is – az egyik legbiztosabb szervezeti elem. A miniszter melletti titkári szolgálat ellátásán túl, feladata a minisztertanács elé kerülő külpolitikai ügyek előterjesztése, valamint minden olyan belpolitikai ügy figyelemmel kísérése, amely a külügyminisztert, mint a kormány tagját érinti. Nyilvántartja a benyújtandó törvényjavaslatokat, országgyűlési interpellációkat és határozatokat, egyben gondoskodik megfelelő elintézésükről is. A belpolitikai eseményekről a külföldi magyar missziókat bizalmasan tájékoztatja.

Ugyancsak nagy állandóságú szervezeti egység lesz a politikai osztály. Feladatköréről azonban mindvégig csupán egyetlen – semmitmondó – mondatot közölnek: külpolitikai kérdések.

Hasonlóképpen konstans elem a sajtóosztály is. Feladatkörét később részletesen bemutatják, 1919-ben azonban itt is csak egy lakonikus mondat szerepel: külpolitikai sajtóügyek.⁴⁸

Mindenkor kulcsfontosságú szerepet játszott az elnöki osztály, amely – esetenkénti járulékos feladatai mellett – főképpen az alkalmazottak személyügyi dolgait intézte. Bizonyos értelemben a mai személyzeti osztályok megfelelő volt. Fontosságára jellemző, hogy feladatkörének leírását 1919-ben – és később is – azzal fejezik be, hogy ide tartozik „minden ügy, mely nem tartozik más osztályokba.”⁴⁹

A jogi természetű kérdések szerteágazó voltára tekintettel ekkor és a későbbiekben is több önálló jogi osztály működik, ezeknek elnevezése és feladatköre majd sürűn változik. 1919-ben egy közjogi, egy magán- és büntetőjogi, valamint egy jogsegély osztályt hoznak létre.

A gazdaságpolitika, a közgazdaság és a közlekedésügy 1919-ben még egy-egy önálló osztállyal van a minisztériumban képviselve. Ezek közül az első bizonyul állandó elemnek, amely azután a későbbiekben az utóbbi két részleg feladatkörét is átveszi.

*

Tudatában vagyunk annak, hogy tanulmányunk több ponton – elsősorban a tekintetben, hogy milyen is volt ennek az apparátusnak a vizsgált időszakban az érdemi tevékenysége – legfeljebb jelzi, ám részletesen és pontosan nem tudja a valóság történéseit visszaadni. A főbb kontúrok megvonását és számos – korántsem lényegtelen – kérdésnek az előadását ellenben hitelesnek véljük, és így (feltehetőleg) alapot ad egyfelől az adott időszak további kutatásához, másrészt pedig a későbbi események elbeszéléséhez.

Jegyzetek

1. Lásd erre a Diplomáciai iratok Magyarország külpolitikájához 1936–1945 c. sorozat megjelent köteteit, valamint Juhász Gyula, Ormos Mária, Kerekes Lajos, Nemes Dezső, Márkus László monográfiáit. (Írásunkban – a tanulmánykötet XX. századi jellegének megfelelően – nem vállalkoztunk az 1848/49-es forradalom és szabadságharc idején formálódó önálló magyar diplomáciai gépezet történetének bemutatására.)
2. Összefoglalóan lásd erre a Magyarország története c. tizkötetes sorozat VI. és VII. kötetét, valamint különösen Diószegi István és Hanák Péter írásait.
3. Erich SIEDER: Österreichs Botschafter und Gesandte zwischen Wiener Kongress und erstem Weltkrieg. A bécsi egyetemen 1969-ben megvédett doktori értekezés.
4. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur. F 4/460, Konvolut Staatsbürgerschaft fol. 29–35. 1917. júliusában készült összeállítás a közös külügyi szolgálatban alkalmazott magyar honosságú tisztviselőkről. (Az előző 20 év összefoglaló adatait szintén ezen áttekintés tartalmazza.) A lista xerox másolatát Erwin Matsch bocsátotta rendelkezésemre, amiért ezúton mondok köszönetet. A számításokat ezen összeállítás alapján végeztem.
5. Uo.
6. HAJDU Tibor: Az 1918-as magyarországi polgári demokratikus forradalom. Bp. 1968. 179.
7. Magyar Törvénytár. 1918. évi törvények és néptörvények. Bp. 1919. 204–205.
8. Uo. 205. I. HARRER Ferenc: Egy magyar polgár élete. Bp. 1968. 361–362.
9. KÁROLYI Mihály levelezése I. 1905–1920. Bp. 1978. 769.
10. HARRER: im. 380., Hajdu: im. 179.
11. HARRER: im. 381. Károlyi Mihály levelezése... 770.
12. HARRER: im. 357–358.
13. HAJDU: im. 85.
14. HARRER: im. 359–360.
15. Országos Levéltár, Külügyminisztérium. Elnöki Osztály iratai. (A továbbiakban: K 59.) 57. köt. szn.
16. HAJDU: im. 129. és Harrer: im. 363–375.
17. HARRER: im. 379–382. és Hajdu: im. 179.
18. K 59. 13. tétel 1919–1921 (1919) 8002. sz. körrendelet.

19. HARRER: im. 385. és K 59. 7. tétel 1918–1919. 41.804/1918. sz. irat melletti lista adatai alapján.
20. K 59. 7. tétel 1918–1919. 41.804/1918.
21. A császári és királyi Külügyminisztérium Évkönyve. Megjelent minden évben 1897-től 1917-ig, Bécsben németül és Budapesten magyarul.
22. K 59. 13. tétel 1919–1921 (1919) 3106/19. sz. körrendelet. Az összevetésben mi az 1916. évi évkönyvben közölt rangosztály-táblázatra támaszkodtunk.
23. L. erre HORY András kiadatlan visszaemlékezéseit az MTA Kézirattárában, valamint Erwin MATSCH: Geschichte des Auswärtigen Dienstes von Österreich(-Ungarn) 1720–1920. Bécs 1980.
24. HARRER: im. 390.
25. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Administrative Registratur. F 4/460, Konvolut Staatsbürgerschaft fol. 29–35.
26. Azért nem lehet határozottabban fogalmazni, mert előfordul, hogy gépirónőket fizetési osztályba besorolva tüntet fel.
27. HARRER: im. 383. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az elemzett lista csupán az 1919 február első felében érvényes állapotot tartalmazza. Tudomásunk van róla, hogy ezen időpont után is jönnek még a Külügyminisztériumba. A másik korrekciós tényező pedig az, hogy a semleges országokban fennmaradt missziók személyi állományáról nincsenek ismere-teink, tehát az kétségtelen, hogy az összlétszám valamivel nagyobb lehetett. Ugyancsak te-kinthetbe kell venni – és ez szintén még további kutatásokat igényel –, hogy jelentős lehe-tett azoknak a száma, akik rendelkezési állományba kerültek, illetve nyugdíjazásuk megtör-tént vagy folyamatban volt. Mindezt figyelembe véve is – úgy véljük – jogos kételyek lehet-nek Harrer Ferenc azon megállapításával kapcsolatban, mely szerint „az át nem vettek szá-ma elenyészően csekély volt.”
28. K 59. 7. tétel 1918–1919 ad 8714/1919. és ugyanott szn. Pauk György és két társa beadvá-nya a Külügyi Népbiztossághoz 1919. június 23-án.
29. Itt szintén még korrekciós tényezőként jöhet számításba a semleges országokban tovább mű-ködő követségeken dolgozó diplomaták – számomra ismeretlen – száma. Vö. 27. sz. jegy-zet.
30. K 59. 7. tétel 1918–1919 ad 8714/1919.
31. Ezen számítások szintén a már több ízben elemzett 1917. évi összeállításra alapozódnak.
32. A Tanácsköztársaság idejéből fennmaradt külügyminisztériumi belső utasítások zöme Ágos-ton Péter vagy Praznovszky Iván aláírásával született meg.
33. K 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ szn.
34. K 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ 11.935. és 12.348. „Arra való tekintettel – olvashatjuk a július 2-i körrendeletben –, hogy a kommünnek jó és olcsó közigazgatásra van szüksége, funkcionálásra képes hivatali szervezetet kívánok megteremteni, amely rászolgál fizetésére. Ebből a célból az alább felsoroltaknak a Külügyi Népbiztosságnál való alkalmaztatását a mai nappal megszüntetem.
A megmaradók szolgálati beosztása tekintetében külön rendeletek fogok intézkedni.”
35. Uo. 12498. sz.
36. DRASCHE-LÁZÁR szeptember 5-i körrendeletében azt reméli, hogy az igazoló eljárás le-folytatása nyomán „az itt-ott mutatkozó ellentétek is ... el fognak tűnni, melyek a kommu-nizmus alatt idehaza maradt és az akkor eltávozott tisztviselőket már-már két táborba kez-dik bontani.” K. 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ ad 12958. sz. Világosan látható, hogy a szöveg tartalmi ellentmondást hordoz, hiszen „az itt-ott mutatkozó ellentétek” kitétel mesz-sze nincs összhangban azzal a feszültséggel, amely a tisztviselőket két táborba kezdi szorít-a-ni. Nyilvánvaló, hogy az előbbi megformálás a tényleges problémákat gyakran tompító igaz-gatási frazeológia tipikus megnyilvánulása, míg az utóbbi fogalmazási fordulat az adott, erő-sen impresszionáló helyzet minden bizonnyal önkéntelen visszaadásának tekinthető.
37. K 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ ad 12958. sz. Uo. 15448. sz. Somssich József külügy-miniszter 1919. december 21-i körrendelete. Mivel ez utóbbi az osztályvezetők és helyette-sek neveit is tartalmazza, ezért alkalmas a fegyelmi bizottság tagjaival való egybevetésre.

38. Uo. 13028. sz.
39. Uo. 1919. augusztus 8-i 12774. sz. rendelet a hivatalos órák ideiglenes megállapításáról.
40. HARRER: im. 386–387. SZILASSY, Julius: Der Untergang der Donau-Monarchie. Leipzig 1924. K 59. 7. tétel 1920–1924/1920/ ad 21222. sz. 1920. július 12-i minisztertanácsi előterjesztés – többek között – Szilassy kinevezésének érvénytelenítésére.
- A kézirat lezárása után Bécsben napvilágot láttak Ludwig von FLOTOW emlékiratai. (November 1918 auf dem Ballhausplatz. Erinnerungen Ludwigs Freiherrn von Flotow des letzten Chefs des Österreichisch-Ungarischen Auswärtigen Dienstes 1895–1920, bearbeitet von Erwin Matsch. Wien–Köln–Graz 1982.) Flotow fontos posztokon szolgált a közös külügyi apparátusban, 1918. november 2-án pedig I. Károly császár (IV. Károly magyar király) őt bízta meg a közös külügyminisztérium vezetésével. November 12-től már a felszámoló külügyminisztériumot irányította és ez a munkája 1920 november 8-ig tartott. Emlékirataiban Flotow részletesebben ír Szilassy életjáról, személyiségéről. Bár igen tehetséges embernek tartja, a megrajzolt portré inkább negatív vonásokkal terhes. Nem tagadva, hogy a visszaemlékezőnek sok ponton igaza lehet, mégis úgy véljük, hogy a beállítás meglehetősen tendenciózus, és ennek fő okát a Károlyi-rezsimmel való eszmei közösség vállalásában látjuk. (338–341.)
41. K 59. 57. kötet szn., dátum nélküli összeállítás a külképviseleti hatóságok felállításáról időrendi sorrendben.
42. Uo., valamint Harrer: im. 387.
43. Uo.
44. PRITZ Pál: Magyarország külpolitikája Gömbös Gyula miniszterelnöksége idején 1932–1936. Bp., 1982. 28–29.
45. K 59. 57. kötet szn., dátum nélküli összeállítás a külképviseleti hatóságok felállításáról, időrendi sorrendben.
- Az előzmények teljességéhez pedig még az tartozik hozzá, hogy a polgári demokratikus forradalomnak először gazdasági ügyekre vonatkozóan elfogadott megbízottjaként Supka Géza tevékenykedett Prágában, majd Krejcsi Rezső már általános képviselő, akit a kormány rendkívüli követ és meghatalmazott miniszteri rangban küldött a csehszlovák fővárosba. (Harrer: im. 386.)
46. K 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ 15.226. sz.
47. A későbbiekben általában évente, kétfévente születnek a Külügyminisztériumban új ügybeosztások, ezeket az 1921. szeptember 15-én induló Külügyi Közlöny közli.
48. A Külügyminisztérium alapfeladatainak zavartalan ellátásához úgy a számjel-, mint az útlevelesztály is természetesen hozzátartozott, így ezen két osztály szintén nagy állandóságú eleme a struktúrának.
49. K 59. 13. tétel 1919–1921/1919/ 15.226. sz.

AUSGESTALTUNG DES SELBSTÄNDIGEN UNGARISCHEN AUSSENMINISTERIUMS, 1918/19

Zusammenfassung

Der Verfasser versucht in seiner Studie als erster, die Geschichte des selbständigen ungarischen Aussenministeriums aufzuzeichnen. Aufgrund des Zahlenmaterials der letzten zwei Jahrzehnte des Bestehens des Aussenministeriums der österreichisch-ungarischen Monarchie zeigt und analysiert er den verhältnismässig hohen Anteil der Beamten mit ungarischer Staatsbürgerschaft. Gleichzeitig bemerkt er, dass daraus auf ihr nationales Identitätsbewusstsein nur mit sehr vorsichtiger Schätzung Folgerungen gezogen werden können.

Der Verfasser verfolgt in der Epoche der ungarischen bürgerlich-demokratischen Revolution, der Räterepublik und der „bürgerlich-demokratischen Konterrevolution“, bis Ende des Jahres 1919, hauptsächlich zwei Fragen: einerseits die Herausbildung des organisatorischen Aufbaus, seine Modifikationen, andererseits die Zusammensetzung des Personalbestandes. Er stellt fest, dass rund drei Viertel der aus dem ehemaligen gemeinsamen Aussendienst in den Staatsapparat der bürgerlichen Revolution übernommenen Personen – bis zu ihrer Entlassung in der ersten Hälfte des Monats Juli – auch zur Zeit der proletarischen Revolution im Amt verblieben.

Der Verfasser analysiert die Hauptzüge der im Dezember 1919 im Kraft getretenen Diensterteilung schon im Vergleich mit der Struktur zwischen 1919–1944.

PÁL PRITZ, conseiller supérieur au Bureau central de l'Académie Hongroise des Sciences; historien

L'INSTITUTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES HONGROIS, INDÉPENDANT. 1918–1919

Résumé

L'auteur essaie le premier d'esquisser l'histoire du Ministère des affaires étrangères indépendant, hongrois. Basé sur des chiffres concernant l'histoire du Ministère des affaires étrangères de la Monarchie Austro-Hongroise pendant les deux dernières décades de son existence, il indique le taux relativement élevé de ses fonctionnaires de nationalité hongroise et analyse leur répartition. Cependant, il accentue le fait que de

cette conjoncture on peut conclure sur leur identité nationale seulement d'une façon très circonspécte.

Deux questions font surtout l'objet de l'article: d'une part l'évolution et la modification de l'organisation, d'autre part la constitution du personnel du Ministère à l'époque de la révolution démocratique-bourgeoise en Hongrie, puis à celle de la République des Conseils et de la "contre-révolution démocratique-bourgeoise", jusqu'à la fin de 1919. Il y est précisé que rondement trois quarts de ceux qui, venus du service commun des affaires étrangères, étaient admis à l'appareil d'Etat de la révolution prolétarienne, jusqu'à leur révocation dans la première quinzaine de juillet.

Enfin, les grandes lignes du système d'affection des services, entré en vigueur en décembre 1919, sont confrontées à celui caractérisant la structure effective du Ministère pour la période de 1919-1944.

L'INSTITUTION DU MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES HONGROIS, INDÉPENDANT, 1918-1944

Résumé

L'auteur essaie de présenter l'histoire des affaires étrangères indépendantes, hongroises, dans les chartes concernant l'histoire du Ministère des affaires étrangères de la monarchie Austro-Hongroise pendant les deux dernières décennies de son existence. Il indique le taux relativement élevé de ses connaissances de nationalité hongroise et analyse leur répartition. Cependant, il accorde le fait que de

PAL PRITZ, *Annuaire supérieur au Bureau central de l'Académie Hongroise des Sciences Historiques*

Der Verfasser analysiert die Hauptzüge der im Dezember 1919 im Kraft getretene Revolution im Amt vertrieben

Der Verfasser verfolgt in der Epoche der ungarischen bürgerlich-demokratischen Revolution, der Katastrophik und der bürgerlich-demokratischen Konzentration bis Ende des Jahres 1919 hauptsächlich zwei Fragen: einerseits die Herabsetzung der organisatorischen Aufbau, seine Modifikation, andererseits die Zusammenziehung des Personalbestandes. Er stellt fest, dass rund drei Viertel der aus dem ehemaligen gemeinsamen Ausnahmestab in den Staat apparat der bürgerlichen Revolution übernommenen Personen die zu ihrer Entlassung in der ersten Hälfte des Monats Juli - auch

Der Verfasser verfolgt in der Epoche der ungarischen bürgerlich-demokratischen Revolution, der Katastrophik und der bürgerlich-demokratischen Konzentration bis Ende des Jahres 1919 hauptsächlich zwei Fragen: einerseits die Herabsetzung der organisatorischen Aufbau, seine Modifikation, andererseits die Zusammenziehung des Personalbestandes. Er stellt fest, dass rund drei Viertel der aus dem ehemaligen gemeinsamen Ausnahmestab in den Staat apparat der bürgerlichen Revolution übernommenen Personen die zu ihrer Entlassung in der ersten Hälfte des Monats Juli - auch

Der Verfasser verfolgt in der Epoche der ungarischen bürgerlich-demokratischen Revolution, der Katastrophik und der bürgerlich-demokratischen Konzentration bis Ende des Jahres 1919 hauptsächlich zwei Fragen: einerseits die Herabsetzung der organisatorischen Aufbau, seine Modifikation, andererseits die Zusammenziehung des Personalbestandes. Er stellt fest, dass rund drei Viertel der aus dem ehemaligen gemeinsamen Ausnahmestab in den Staat apparat der bürgerlichen Revolution übernommenen Personen die zu ihrer Entlassung in der ersten Hälfte des Monats Juli - auch

PAL PRITZ, *Annuaire supérieur au Bureau central de l'Académie Hongroise des Sciences Historiques*

RÉVÉSZ TAMÁS MIHÁLY

A GYÜLEKEZÉSI JOG MAGYARORSZÁGI FEJLŐDÉSÉHEZ

Az emberi és politikai jogok hazai fejlődéstörténetének szentelt tanulmányokkal gyakran találkozhatunk jogirodalmunkban. Számos cikk és jónéhány monográfia vizsgálta e jogok egyikének-másikának alakulását a feudális és burzsoá magyar állam- és jogfejlődés keretein belül.¹

E munkák, s köztük különösen a Halász József, Kovács István és Szabó Imre szerkesztette „Az állampolgárok alapjogai és kötelességei” címmel megjelent nagy, összefoglaló monográfia lényegében összefoglalják az emberi és politikai jogok szférájában a marxista jogtudomány elméleti és történeti ismereteit. Ám eredményeik és következtetések ismeretében sem mondható, hogy az emberi és politikai jogok a továbbiakban már nem igénylik a még elmélyültebb kutatómunkát. A levéltári iratanyag idevonatkozó fondjainak feltárása, bizonyos, hogy számos kérdésben finomíthatja, vagy új megvilágításban tüntetheti fel az eddigi tudományos eredményeket.

Tanulmányunkban – a fenti szerény célt szem előtt tartva – természetesen nem vállalkozhatunk arra, hogy a kiegyezés utáni Magyarország polgári szabadságjogainak teljes katalógusát a maga teljességében bemutassuk. Ehelyütt csupán e jogok egyik legfontosabbikának, a gyülekezési jog 1867 utáni fejlődésének szentelhetjük figyelmünket.

Az állam- és jog magyarországi fejlődésének, a burzsoá alkotmányosság alakulásának egyik figyelemre méltó sajátossága hogy az emberi és politikai jogokról nem született összefoglaló törvény. S noha az 1848-as forradalmi, s későbbi dualista jogalkotás törvényekben szólt a sajtó, a vallás és a nemzetiségi szabadságról,² de a törvény előtti egyenlőség kérdése, az állampolgárok egyesülési és gyülekezési joga világos, egyértelmű törvényi szabályozás nélkül maradt. E pozitívnak aligha tűnő megállapítás azonban mégsem jelenti azt, hogy e jogok gyakorlata teljességgel korlátozott lett volna, azt pedig semmiképpen nem jelentette, hogy a kiegyezés után nem vetődött volna fel – akár a legmagasabb fórumon is – e jogok törvényi szintű és igényű szabályozásának szükségessége. A sajtótörvény módosítására és kibővítésére irányuló kodifikációs tevékenység mellett³ éppen az egyesülési és gyülekezési jogot szabályozó törvényjavaslat megfogalmazása és minisztertanácsi tárgyalása dokumentálja fenti megállapításunkat.

A gyülekezési jog, csakúgy mint a többi emberi és politikai jog, a burzsoá forradalmak lángjában jelent meg, s e szabadság biztosításának követelése is erre az időszakra tehető. A magyar polgári forradalom ellentmondásosságával, felemás arculatával magyarázhatjuk azonban elsősorban azt, hogy az áprilisi törvények egyszerűen megfeledeztek erről a szabadságjogról. A tizenkét pont követelései között sem találunk utalást a gyülekezési szabadság rendezésének igényére.

A forradalmi hangulat, s különösen a városi lakosság spontán gyűlésein elszabaduló indulat sürgetően követelte a jogszabályi rendezést. A kormány nem halogathatta a gyülekezési jog rendeleti úton való szabályozását. Az 1848. április 20-án megalkotott miniszteri rendelet válasz volt a forradalom eredményeivel elégedetlen tömegek akcióira, akik az utcára vivén a mindennapi politikát, megrettentették a március 15-ével nagyon is elégedett liberális nemességet, s annak kormányát.⁴

A Pesti Hírlap április 21-i számában azután a minisztérium rendeletet is tett közzé a népgyűlések szabadságával visszaélők ellen. E jogszabály alkotói szükségesnek vélték a bevezetőben utalni arra a felhatalmazásra, melyet az 1848. évi III. tc. 32. §-a ruházott a kormányra, s amely lényegében a felelős minisztériumra testálta a közcsendés bátorság biztosításának feladatát. E szakaszra hivatkozva a „törvényes szabadság megóvása” érdekében a kormány kimondta, hogy Budapesten „népgyűlést senki össze nem hívhat, ha csak annak idejét, helyét s világosan kifejezett célját a városi törvényhatóság elnökének 24 órával előbb be nem jelenti.”

A rendelet eseti, s eléggé át nem gondolt jellegét bizonyítja a hevenyészett fogalmazás s a szerkezet öntörvényű logikája. Állítható, hogy e jogforrás nemcsak a jogi kényszer esetleges alkalmazásának szándékát sejtette, hanem egyben propagandaeszköz is volt. A rendezavarásokat szülő gyűlésekről szólva ugyanis a rendelet megállapította: „midőn az ország szabadsága a törvényes rend által megszilárdításra vár, a rendháborítás a törvényes szabadságnak legnagyobb ellensége... Nem a népnek érdekében cselekszik az, ki czéltalan csoportosulásokat eszközöl s ámító biztatásokkal gyűjti össze a lakosokat.”

A végrehajtó hatalom intézkedésében nyíltan leszögezte, hogy „a törvényszegésre irányozott csoportosulásokat” eltűrni nem fogja, s az ilyen gyűléseket eltiltja.

A fővárosban tapasztalt nyugtalanság és rendezavarás azonban nem volt egyedülálló az országban, ám a kormány a vidéki mozgalmakkal szemben sem maradt tétlen. Ezt bizonyítják azok az április utolsó napjaiban napvilágot látott belügyminiszteri rendeletek — amelyek, ha eseti jelleggel is — de ismét a gyülekezési szabadság gyakorlását próbálták megfelelő mederbe irányítani.

„Az 1848. április 17-én történt gyűlési kicsapongások tárgyában” Arad városának közönsége, „a népgyűlési és zsidóüldözési mozgalmak” miatt pedig Kassa ismerkedhetett meg a belügyminiszter határozottságával, aki a gyűlések résztvevőit dorgálva nyíltan hangoztatta neheztelését a „botrányos kicsapongások” miatt. „Ennélfogva — folytatta a miniszteri rendelet — hogy hasonló esetek megelőztessenek, a népgyűléseket összehívásuk előtt 24 órával be kell jelenteni a városi törvényhatóság elnökénél. Ha a gyűlés célja törvényszeres, az elnök az engedélyt megadni, ellenben ha törvényszegést vagy közrend erőszakos megháborítását foglalja magában, tilalmazni köteles.”⁵

A forradalom és szabadságharc viharos hetei, hónapjai a későbbiekben nem kedveztek a kodifikációs munkálatoknak, s így a gyülekezési és egyesületi jog törvényi megfogalmazásának sem. A neoabszolutizmus rendőrállamától pedig mi sem áll távolabb, mint néhány, vagy akár csupán csak egy emberi és politikai jog deklarációja. A kiegyezés államát, a dualista Magyarországot liberális vonásai ellenére a szűkebbkörű szabadságjogokkal és a nemzetiségi jogok korlátozásával jellemezhetjük. Történettudományunk néhány jeles képviselője pedig, így Pölöskei Ferenc is — többek között — az

egyesülési és gyülekezési szabadságjog rendeleti úton történt szabályozásával dokumentálta a 67-es rendszer retrográd vonásait.⁶

Anélkül, hogy védelmünkbe vennénk a megszülető dualista rendszer kezdeti politikai irányultságát, le kell szögeznünk, hogy a gyülekezési jog széles körű biztosítása a kiegyezés megkötésének időszakában – éppen a nagyfokú ellenzéki és nemzetiségi aktivizálódás miatt – egyúttal magát a dualista államot, s az azt létrehozók hatalmát hozhatta volna válsághelyzetbe. Természetes, hogy a 48-asok, s a nemzetiségiek gyakran jelentkező összefüvetele⁷ láttán a hatalom birtokosai a legkevésbé sem gondoltak e szabadságjog kiterjesztésére, annál inkább az ezek fölötti hatósági, közigazgatási ellenőrködés és felügyelet biztosítására.

S hogy a negyvennyolcas érzületűek megmozdulásai, a demokrata körök és a honvédséggyuletek gyülekezései komolyan foglalkoztatták a hatalom legmagasabb szintjeit, azt jól példázza az 1867. szeptember 13-án tartott minisztertanács napirendje is. Az ott letárgyalandó kérdések között meglehetősen előkelő helyen, a 3. pontban ismertette a belügyminiszter Arad megye főispánjának írásos jelentését egy október 6-ra tervezett „honvédgyűlésről”, melyre a megyei főnök „tudomása szerint a Honvéd egyleteken felül még a köztörvényhatóságok is meghívandók lennének.”⁸ A miniszteri értekezlet a gyűlés veszélyeit, s a kiegyezés ellen jelentkező ellenérzés erősödő tendenciáját is figyelembevéve habozás nélkül egyhangúlag szögezte le: „ezen közgyűlés vagy összefüvetel eltiltandónak határozottatott és a belügyminiszter megbízottat a törvényhatóságokhoz intézendő rendeletben ezen eltiltást azon meghagyással közzétenni, hogy a törvényhatóságok ezen miniszteri rendelet tartalmát az illetőknek mielőbb tudomására juttassák.”

A kormány alig 3 hónappal az aradi gyűlést betiltó határozat után foglalkozott a gyülekezések szabadságával. Ám most már nem valamely konkrét gyűlés megtartásáról folyt a vita, hanem az ellenzéki mozgalom gyűléseinek generális megrendszabályozásáról. A kormányzat ezúttal az alkotmányos rend védőjének mezébe öltözve foglalta el védekező pozícióját a képviselőház „néhány tagjaival” szemben, akik a téli időszakot vidéki népgyűlések látogatására akarták felhasználni, hogy ott a kiegyezést konstituáló 1867. évi XII. törvény intézkedéseit támadják. A miniszterek értekezlete úgy vélte, hogy e jelenséget már nem nézheti ölbe tett kézzel, hisz az „ily eljárás a nép között az elégedetlenség magvait szórná el” ... s egyben késleltetné „az alkotmányos állapot megszilárdulását, sőt azt komoly veszéllyel fenyegetné.”⁹

E komoly veszély miatt a minisztertanács felszólította a belügyi tárcát, hogy körrendeletben szabályozza a népgyűlések rendjét, eléggé precízen meghatározva az intézkedés tartalmát. A miniszteri értekezlet által elfogadott határozat, s a 68 elején kiadott 128. sz. belügyminiszteri körrendelet szövegének összehasonlítása ugyanis arról győzheti meg az olvasót, hogy valójában csak formailag tekinthető a később elemzésre kerülő rendelet miniszteri szintű jogszabálynak, tartalmában azonban valójában összminisztériumi akaratról van szó. S éppen ez az, mely fokozza az ellentmondást a jogszabály tartalma és kibocsátási, kihirdetési módja között. A népgyűlésekről szóló miniszteri rendelet után ugyanis, lett légyen az akár elnöki számú is, hiába keresünk az 1868-as rendeletek tárában. A megyékhez, a kerületekhez, székekhez s vidékekhez ugyanis ezt az állampolgári szabadságjogok katalógusában oly előkelően jegyzett jogot a dualizmus idején első ízben szabályozó jogforrás csupán a hivatalos úton juthatott el, s ez a

hivatalos út egyben a nyilvánosság kizárását is jelentette.¹⁰ Magyarán, az állampolgárok széles köre így mit sem tudhatott arról, hogy esetleges gyűléseiket milyen szintű és tartalmú jogszabály alapján fogják engedélyezni, ellenőrizni, vagy éppen felosztatni.

A gyülekezési jog „titkos” szabályozására, a nyilvánosságtól való félelemre, ha figyelmen kívül hagyjuk a rendészeti intézkedések damokles kardját, a rendelet szövegének tüzetes vizsgálata nem adhat kielégítő magyarázatot. A 128-as számú rendelet ugyanis lényegében ugyanazt ismételte meg, amit korábban már a gyülekezés jogról szólva a miniszteri szintű rendeletek, az 1848. évi április 20-i miniszteri rendelet, az április 28-án 216/B számú, illetve 195. B. sz. belügyminiszteri rendeletek is magukban foglaltak.¹¹

A körrendelet kimondta: „a népgyűlések helye és órája előre bejelentendő a hatóság főnökének, s minden népgyűlés, mely előleges bejelentés nélkül tartatnék meg, a hatóság által felosztatandó.” A rendelet hangsúlyozta a gyűlések rendezőinek felelősségét, s az alkotmányellenes jellegű népgyűlések feloszlatásának lehetőségét.

Természetesen a gyülekezési jogot a kiegyezés után először rendező jogszabály közelről sem tekinthető átgondolt, megfontolt kormányzati lépésnek, ellenkezőleg kimondottan hevenyészett, megfogalmazásában is pongyola jogforrás volt. Elemzése azonban jó alkalmat szolgáltat arra, hogy a körrendelet eseti jellegét húzhatjuk alá. A minisztertanácsi elhatározás nyomán megszületett intézkedés ugyanis kimondottan konkrét rendészeti aktus volt az országgyűlés „néhány tagjai” által rendezni szándékolt népgyűlések káros hatásának megelőzésére, vagy csökkentésére. S bár az e téren végzendő további kutatások remélhetően még többet tárhatnak majd fel e rendelet alkalmazásának határfokáról, gyakorlatáról, az azonban már most bizonyítottnak látszik, hogy az 1868. évi 128. sz. BM. eln. rendelet korántsem volt egyedülálló az ilyen jellegű és célú intézkedések sorában. A belügyminiszter ugyanis már a következő évben, 1869-ben ismét hasonló tárgyú körrendeletet bocsájtott ki az alárendelt törvényhatóságok főnökeihez az ellenzéki képviselők által tervezett és szervezett „népgyűlések, népkörök” éberebb felügyeletét biztosítandó.¹² Feltehető, hogy e második körrendelet – melynek szövegére eddig még nem bukkantunk rá – nem hatvannolcas elődje alkalmazásának és eredménytelenségének köszönhetette létét, hanem inkább annak, hogy a kormány túlon túl is nagy figyelmet szentelt az ellenzék agitációs, propagandisztikus tevékenységének. Bizonyítja ezt – többek között – az Asztalos János által megrendezni szándékolt népgyűlés betiltása Kiskunfélegyházán. A félegyházi események mellett, amely a kormány és a helyi hatóságok első kemény fellépése volt, s amely emberéletet is követelt, az ellenzék képviselői nem mehetek el szótlánul. A képviselőház padsorai-ból követeltek magyarázatot.¹³

A „demokrata” Asztalos által meghirdetett gyűlés betiltását az 1868. évi 128. BM. eln. sz. rendelet intézkedéseivel indokoló felvilágosítás természetesen nem elégítette ki a ház baloldalán ülőket, s jó okot láttak arra, hogy még hangosabban sürgesék a gyülekezés és egyesülés jogának törvénybe foglalását.¹⁴ Az ellenzék nyilvánvalóan nem is sejtette, hogy e tárgyban a belügyi és igazságügyi tárca ekkor már jó egy esztendeje kész s egyeztetett szöveggel rendelkezett, „Törvényjavaslat az egyesülési és gyülekezési jogról” címmel.

A belügyminisztérium és az igazságügyminisztérium közös munkájának gyümölcseként 1868 februárjában öntötték végleges formába az egyesülési és gyülekezési tör-

vényjavaslatot, amely két fejezetben és negyven szakaszban szabályozta e két fontos politikai szabadságjogot. Ezúttal témánk szempontjából csupán a tervezet második fejezetét vesszük vizsgálat alá, amely a gyülekezési jogot tárgyalta.

A fejezet első gondolata, a gyülekezési szabadság definícióját adva, a negyvennyolcas szellem hagyományának utóhatásaként leszögezte: „Magyarország polgárai a törvény korlátain belül békésen és fegyver nélkül szabadon gyülekezhetnek és ezen jognak gyakorlása – a következő paragrafusokban eszközrendő bejelentés mellett – előleges hatósági engedélytől nem feltételeztethetik.”¹⁵ E jó csengésű, hangzatos megfogalmazást azonban igencsak meggyengítették a beigért „következő paragrafusok”, amelyek kazuisztikus szabályozással rögzítették a gyűlések megrendezésénél és megtartásánál alkalmazandó eljárási szabályokat. E normák könnyen felismerhető „érdeme”, hogy igyekeztek a korábbi minisztériumi jogforrásokat pontosítani, egyértelműbbé tenni. Ezzel párhuzamosan azonban az is megfigyelhető, hogy a törvénytervezet – hatályosulása esetén – még inkább gátja, semmint elősegítője lett volna a politikai közélet egyik jelentős eszközének, a gyülekezési jognak.

A javaslat 18. és következő paragrafusai ugyanis a gyűlések megtartásához számos – Magyarországon addig nem ismert – feltételt, s kelleket követeltek meg. Így előírták, hogy a tervezett összejöveteleket városokban a polgármesternek, a megyékben pedig a szolgabíróknak írásban kell bejelenteni, megjelölve a gyűlés helyét, idejét, s a „tüzetesen meghatározott célját”.¹⁶ Ám a fentiekén túl a kodifikátor nem kevesebbet kívánt meg, mint azt, hogy politikai jellegű gyűlések esetén két, a politikával nem foglalkozó rendezvényeknél három olyan aláírást is tartalmazzon az írásbeli bejelentés, amelyeknek birtokosai magyar honosok, húsz éven felüliek, s egy esztendeje a tervezett gyűlés helyének lakosai lettek légyen.

A 48-as és 68-as rendeletek által is elismert gyülekezési szabadság jelentős mérvű megszorítását jelenthette volna a tervezet azon rendelkezése, mely szerint a bejelentést „sz. kir. városokban a polgármesternek három, a megyékben pedig a szolgabíróknak hat nappal előbb személyesen” kell teljesíteni.¹⁷

A tervezet 19. §-a részletesen szólt azokról az esetekről, amikor a szolgabírónak, polgármesternek a tervezett gyűlés megtartását fel kellett függesztenie. A törvényellenes összejövetelek megtartását, az „állam kül- vagy belnyugalma és biztonsága, vagy valamely törvényesen bevett vallás, vagy valamely hazai nemzetiség” ellen irányuló gyűlés engedélyezését zárta ki a jogalkotó elsősorban. Ám a fentiekén kívül a hatóság diszkrecionális jogkörébe utalta a döntést olyan gyűlések engedélyezésénél, melyek „az ország helyzeténél, vagy a helyi viszonyok s körülményeknél fogva a közrendet s békét komolyan veszélyeztetnék.”¹⁸

A törvénytervezet már jelzett módszerére, de még inkább szellemére vallott az, hogy nem kevesebb mint öt oldalon keresztül részletezte azokat a rendészeti szabályokat, tiltásokat és előírásokat, melyeket a gyűlések rendezőinek és résztvevőinek szem előtt tartani kötelessége lett volna.

E rendelkezések egy részének racionalitása aligha vitatható, ám jelentős hányadát a népmozgalmaktól való félelem vetette papírra. Ez a félelem húzódnak meg amögött a tiltó norma mögött is, mely kimondta, hogy „az országgyűlés helyén azon a napon, melyeken egyik vagy másik ház, vagy mindkettő ülést tart, a ház kapujától számítandó egy mérföldnyi körben politikai célú gyülekezést szabad ég alatt, vagy nyílt téren tartani nem szabad.”¹⁹

A felelősségről, a rendzavarásból származó károkkért való helytállásról sem feledtek el a tervezet alkotói, midőn az azokért való kártérítést a gyűlés elnökének, s összehívóinak köteletségévé akarták tenni. A rendelet „példás körültekintéssel” szedte őt pontba azokat az eseteket, melyeknek előfordulásakor a gyűlés felosztatását tette a hatóság köteletségévé. Ezek szerint kellett volna felosztatni azokat a gyűléseket, melyek eltértek az eredeti, s a bejelentésben megjelölt céljuktól, de hasonló sorsra juthattak azok a gyűlések, melyek résztvevői „megszűntek volna higgadtan tanácskozni, a ... közrendet és békét fenyegették volna vagy, ha az összejövetel az uralkodó vagy az ország alkotmánya elleni izgatássá fajult volna, illetve, ha a közrendet és csendet veszélyeztethető lázongássá fajult volna.”²⁰

A gyűlések felosztatását kötelezően meghatározó okok legnyakatekertebb rendelkezése az az előírás volt, mely a felosztatást akkor is lehetővé tette, ha a gyűlés „az elvi megvitatás határain túlmenve olyasminek cselekvésére akarna buzdítani, s izgatni, mi kizárólag a törvényhozás vagy felelős kormány feladata.”

Úgy hisszük, hogy a gyülekezési „szabadságot” törvénybe foglalni szándékozó tervezet retrográd jellegét az eddig elősorolt szakaszok is jól példázták, igazolva e kodifikációs termékről kiállított bizonyítványunkat.

Az egyesületi és gyülekezési törvényjavaslat azonban 1868 első napjaitól hiába várt parlamenti vitájára. A magyar törvényhozó testület a dualizmus hat évtizede alatt soha sem volt abban a helyzetben, hogy a gyülekezési jogot szabályozó törvényjavaslat felett vitát nyithatott volna. Így a belügyminisztérium és az igazságügyminisztérium által a dualista rendszer kezdetekor megfogalmazott tervezet – a kormány ismételt határozata ellenére is – elkerülte a törvényalkotási folyamat további fázisait, s egy darabig feledésbe merült.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a gyülekezési jog kodifikációjának sürgetése teljesen elhalkult. A hetvenes évek során az ellenzék parlamenti padsoraiból – hol a költségvetési viták alkalmából, hol pedig a népgyűlések terén tett hatósági lépések kifogásolásakor – gyakorta vetették fel e kérdés törvényi szintű szabályozásának szükségességét.

Ám a szabadságjogok újrafogalmazását a belpolitika erőtereinek változásai nemigen tették időszerűvé. A Deákpárt tekintély- és népszerűségvesztése, a balközép oportunistusa, a klasszikus liberális nézetek megkopása a gyülekezési jog további rendezetlenségének mind megannyi tényezője.

Így aztán érthető, hogy a népgyűlések rendszeti normáinak újrafogalmazására az uralkodó körök csak az évtized vége táján szánták el magukat. S tették ezt akkor, midőn a Tisza Kálmán-féle kormányzat kül- és belpolitikai kudarcai a politika iránt fogékony rétegek hangos, az egyes népgyűléseken felcsendülő kritikáját is kiváltotta.

A közélet korábbi nyugalmát óhajtó kormány 1877 decemberében hosszasan foglalkozott a gyűléseken tapasztalt jelenségekkel, az izgatásokkal, a „nagyobb mérvű csend és rend zavarások”-kal.²¹ E károsnak tekintett tünetek leküzdésére a miniszteri értekezlet – igaz, csak ideiglenes jelleggel – a népgyűlések engedélyezésének feltételeit számottevően megszigorította.

A hatalom képviselői leszögezték, hogy a jövőben gyűlések csak akkor tarthatók, ha azokat három nappal a tervezett időpont előtt a közigazgatási hatóságnál bejelentették, azt 6–10 „oly tekintélyes helybeli egyén kéri, kinek megbízhatóságáról a népgyű-

lést engedélyező hatóság meg van győződve” ... s azok „írásban kötelezik magukat arra, hogy nemcsak a népgyűlésben, de az ott és annak következtében összegyűlt nép által utólagosan is elkövetett minden kárért és kihágásért a felelősséget magukra vállalják.”²²

Az 1868-as tervezetből átemelt néhány megszorítás természetesen az ellenzékét is megszólaltatta. A képviselőházban Helfy Ignác és Chorin Ferenc interpellációban követelte a rendelet visszavonását.²³

Minderre természetesen – már csupán presztízsokokból sem – Tisza Kálmán ekkor még nem volt kapható, ám a hosszúra nyúlt vita során maga is kénytelen volt alá húzni, hogy „a Kormány ezen rendeletet ideiglenesnek és nem állandóan szabályozónak tekintette... és... hogy a Kormánynál jobban senki sem óhajtja, hogy a legelső alkalmat, mely kedvező lesz arra, hogy ezen nagyfontosságú kérdés törvényileg megoldassék: fölhasználhassa e kérdésnek törvény által megoldására.”²⁴

S bár a törvény megfogalmazására nem került sor, de a közvélemény nyomására²⁵ végül is a rendeletet visszavonták.

A korábbi jogállapot visszatértét bizonyítja a belügyminiszter 1898. évi 766. eln. számú körrendelete, amely akkor az agrárszocialista mozgalmak korlátozására szögezte le: „Az 1848. évi ápril. 28-án 216. sz. a., és 1868 évben 128. eln. sz. a. kiadott belügyminiszteri rendeletek, valamint az ezek alapján kifejtett joggyakorlat értelmében népgyűlések az illetékes I. fokú hatóságnak legalább 24 órával előbb bejelentendők, s csak ezen bejelentés folytán nyert engedély mellett tarthatók meg.”²⁶

E rövid, igencsak sommás megfogalmazású intézkedés azonban nem szolgálhatta a gyülekezési jog kiteljesedését, ám alkalmatlan volt e jog gyakorlatának megsemmisítése is. Igaz, ez utóbbi a dualizmus felhőtlenebb időszakában nem volt kormányzati cél. S nem volt az még a háborúra készülődés esztendeiben sem, amikor pedig e periódusban utoljára rögzítették a gyülekezési jog gyakorlását.²⁷

FÜGGELÉK

Részlet az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatból

Fellelhető: OL.K. 148. MB.eln. 2900/1868. sz. alatt.

II. fejezet

A gyülekezési jogról

16. § Magyarország polgárai törvény által nem tiltott célokra békésen és fegyver nélkül szabadon gyülekezhetnek és ezen jognak gyakorlása – a következő §-ban körülírt módon eszközendő bejelentés mellett – előleges hatósági engedélytől nem feltételeztethetik.

17. § A jelen törvény tilt minden oly célú gyülekezést, melyre a 7. § értelmében egyesületet alakítani nem szabad.

18. § A bejelentés szab. kir., s ezekhez hasonló városokban a főpolgármester, illetőleg főbírónál, megyékben és szab. kerületek vidékek és székekben az illető szolgabíró, kapitány vagy inspektornál történik.

A bejelentésnek írásban az összejövetel helyét, napját és óráját, s tüzetesen meghatározott célját magában foglalnia, és politikai célú gyűléseknél hét, egyéb célúaknál pedig három oly személy által kell aláírva lennie, kik magyar állampolgárok, egy éven túl a városban vagy járásban állandóan laknak, s koruk 24-ik évét meghaladták.

Ezen bejelentést az aláíróknak legalább ketteje a gyűlés tartása előtt a fentebb nevezett hatósági személyeknek hat nappal előbb személyesen tartozik átadni, s mely alkalommal a történt bejelentésről – a hatósági közrend fenntartási közegeinek kívánatára előmutatandó – elismervény adatik.

19. § Azon hatósági közeg, kinél a bejelentés történt, felelősség mellett köteles a gyűlés megtartását felfüggeszteni, s e tekintetben, az ügy-állás kimerítő előadása mellett, a törvényhatóság elnöksége útján végelhatározásért a belügyministerhez legfeljebb 48 óra alatt jelentést tenni a következő esetekben:

1. ha a bejelentett gyűlés célja világos törvényszegést, vagy a fennálló törvények erőszakos felforgatására, azok végrehajtásának megakadályozására, azok iránti engedetlenségre, s a törvényes közegek iránti tiszteletlenségre irányzott izgatást vagy tüntetést foglal magában;

2. ha az állam kül- vagy belnyugalma s biztonsága, vagy valamely törvényesen bevett vallás vagy valamely hazai nemzetiség ellen van irányozva;

3. ha a helyi vagy vidéki izgatottságnál fogva a gyűlés megtartása a közrend- és biztonságra veszélyessé válhatnék. E felfüggesztést az esetben, ha az illetékes hatósági közeg abbéli köteleességét nem teljesítené, azt értesülésre a törvényhatóság elnöke eszközöndi.

20. § Oly gyülekezeteknél, melyeket nyilvános helyeken, vagy szabad ég alatt kívánnak tartani, azon közegnek, kinél a bejelentés eszközöndő, nem csak joga, hanem kötelessége is meghatározni azon rendészeti feltételeket, melyek alatt a gyűlés megtartható, s ezen feltételeknek az illetők kifogás nélkül engedelmességek tartoznak.

Áll ez különösen a körmenetekről és fáklyás zenékről, mennyiben ez utóbbiak a 19. § hatálya alá nem esnek, vagy a helyi körülmények szerint tűz vagy más rendőri szempontból be nem tiltatnak. Országos vásárok idején és helyein gyülekezetek szabad ég alatt és nyilvános helyen nem tartathatnak, úgy szintén az utczákon és utakon sem.

21. § Azon napokon, melyeken az országgyűlés egyik vagy másik háza ülést tart, Buda-pest egész területén politikai célú gyülekezetet szabad ég alatt nyilvános helyen tartani nem szabad.

22. § Ha a bejelentők a gyűlést meghatározott időben, meg nem tarthatnák, újabb bejelentésnek van helye.

23. § A gyűlés helyén és folyama alatt a jó rend fenntartásáért, valamint azért, hogy a gyülekezet a bejelentett tárgytól el ne térjen, első sorban a gyülekezet elnöke s az aláírók felelősek.

24. § Ha az előbbi §-ban említett közegek ebbéli kötelességüket nem tudnák, vagy nem akarnák teljesíteni, a jelenlevő vagy értesített hatósági közegnek lesz kötelessége a gyűlést azonnal felosztatni, és ugyan a következő esetekben,

1. ha a tanácskozása körébe oly tárgyakat vonna be, melyekre nézve egyesülni és gyűlést tartani a 7. és 19-ik § §-ok szerint tilos;

2. ha a gyűlés oly fordulatot vesz, mely a jelenlevők személyes biztonságát, vagy a közrendet és békét fenyegeti vagy éppen megsérti.

E végből ugyanaz megismerhetés végett két, csak oldalfegyverrel ellátott, hatósági rendőr kíséretében a gyűlés helyére, vagy ahoz lehetőleg közel menend, s csendességet követelve a következő felhívást intézendi hangosan és érthetően a gyülekezethez: „urunk királyunk, és a törvény nevében ezennel rendelem, hogy minden egyes jelenlevő ezen gyülekezetet rögtön békésen elhagyva, lakába vagy rendes foglalatosságához térjen, a nem engedelmeskedők mint lázadók fogván büntettetni”.

25. § Ha a megbízottak ismételt felhívására sem állna be a csend, a fennebbi felhívást fennhangon megteszi, mi oly törvényszerű hatással bír, mintha a felhívás teljes csendességben történhetett volna meg.

26. § Ha a fentebbi felhívás után egy negyedórával a helyszínen, vagy más nyilvános helyen a gyűlés tagjai közül tizenkettőnél több egyén együtt találatnék, azok mint törvénytelen gyülekezet karhatalommal is elszélesztendő, és mint lázadók bűnperbe fogandók.

27. § Bárminemű országos, törvényhatósági vagy községi választási nyilvános gyűlések, értekezletek, a választás törvényszerű kihirdetésének idejétől számítva a választásig, egy választónak a gyűlés helyét és idejét magában foglaló egyszerű bejelentése mellett a jó rend és csend korlátai között, de csak a választásra vonatkozó kérdések iránt szabadon tarthatók, ezekben azonban kizárólag csak választási joggal bírók vehetnek részt, az ezzel nem bíróknak eltávolítása szükség esetében a hatóság megbízottja által a 23., 25., és 26. § §. foglalt módon eszközözendő.

29. § A törvény határai közt megtartott gyülekezet megállapodásai fölött szerkesztett kérvényeket a gyülekezetnek legfeljebb tíz tagja nyújthatja illető törvényes helyen át, s az átnyújtás alkalmával a gyülekezetnek már eloszlottnak kell lennie.

30. § az aláírók, akik

a) más, mint a bejelentett *helyre* és *időre* hívják egybe a gyűlést,

b) más mint a bejelentett tárggyal bocsátnak tanácskozás alá, és

c) a bejelentett tárgytól eltérés esetében a gyűlés feloszlata végett azonnal jelentést nem tesznek;

azon gyülekezők, kik bejelentés vagy nem törvényszabta módon eszközölt bejelentés, s erről adandó elismervény nélkül tizenkét egyénnél többől álló nyilvános gyűlést tartanak; a kik a felfüggesztés daczára tizenkettőnél nagyobb számban gyülekeznek, a kik a gyűlés bejelentett tárgyától eltérnek, s elnöki vagy más oldalról jött figyelmeztetés daczára az eltérés mellett maradnak;

az elnökök, kik a szólókat arra, hogy a tárgytól eltértek, figyelmeztetni, s általában a gyűlésben a jó rendet fenntartani vonakodnak;

a kik a rendőri feltételeket megszegik, fejenként 500 ft-ig terjedhető bírsággal, s ha ezt 8 nap alatt be nem fizetik, megfelelő fogsággal büntetendő.

31. § Lázadónak tekintendő, s mint ilyen a helyszínen elfogható, és bűnügyi kezeset alá veendő mindaz:

a ki a hatóság képviselője felhívására le nem csendesül, s tovább zajongva a felhívás megértését lehetetlenné teszi;

a ki a felhívásra a gyülekezetet el nem hagyja;

a ki a karhatalomnak elszélesztésnél tényleg ellenszegül;

32. § Úgy szintén lázadók, kik a gyűlésileg megállapított kérvénynek több mint

10 tag által eszközölt (29.§) átnyújtásában résztvesznek, vagy kik az átnyújtás alkalmával szét nem oszlottak.

33.§ A jelen törvény szabályai alá nem tartoznak a nyilvános vigalmak, nászmenetek, szokott népünnepek, s menetek, temetési gyászmenetek, processiók, búcsújárások, s oly gyülekezések, melyek egy törvényesen bevett vallás szertartásai szerint a vallás külső gyakorlása végett, az egyházi törvények s az eddigi szokás korlátain belől tartatnak.

Általános intézkedések

34.§ A törvényhatóság elnöke az egyesületi és gyűlési jegyzőkönyveket és ügykezelést bármikor megtekintheti.

Jegyzetek

1. Csupán jelzésszerűen említjük meg SZABÓ Imre: Az emberi jogok. Bp. 1968.; Az állampolgárok alapjogai és kötelességei. szerk.: HALÁSZ József, KOVÁCS István, SZABÓ Imre. Bp. 1965., RÉNYI József: A gyülekezési jog (továbbiakban: Rényi) Budapest 1900., SÁRLÓS Béla: A sajtószabadság és eljárási biztosítékainak fő vonásai. Jogtörténeti tanulmányok II. 193–205. Szerkesztő: CSIZMADIA Andor.; BIANCHI, Leonard: A polgári szabadságjogok Magyarországon a dualizmus idején; Jogtörténeti tanulmányok II. 157–173.; PECZE Ferenc–BIANCHI, Leonard: A gyülekezési és egyesülési jog szabályozása a dualizmus korában, külön tekintettel a munkás- és nemzetiségi mozgalmakra. Jogtudományi Közlöny 1963. 3. sz. 143. 144.
2. L. még többek között az 1914. évi 14. tc-t a sajtóról, az 1938. évi 17. tc-t az egyesületekről stb.
3. 1315/19/IX.1869. Minisztertanácsi Jegyzőkönyv (továbbiakban MT-JKV) a minisztertanács 1869.IX.6-i üléséről. 47/MT.sz.O.L.K.27.
4. Magyarország Története 1848–1890. 6/1. old. Bp. 1979. Főszerkesztő: Kovács Endre
5. Rényi: 232.
6. Pölöskei Ferenc felszólalása. Vita Magyarország kapitalizmuskori fejlődéséről. Budapest, 1971. 188.
7. Utalhatunk itt a Krassó megyei román értelmiség tervezett gyűlésének betiltására. Az 1865. évi december 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplójára III. kötet. 117. orsz. ülés. 1867.IV.5. 150. és köv.old. Pest 1867.
8. MT-JKV. 49/MT.sz. 1867. IX.13–14.O.L.K.27.
9. MT-JKV. 73/MT.sz. 1867. dec. 30. O.L.K.27.
10. Anélkül, hogy hosszas jogelméleti fejtegetésekbe bonyolódnánk, ehelyütt is le kell szögeznünk álláspontunkat, mely szerint ez az elnöki számú rendelet távolról sem tekinthető teljes értékű jogforrásnak.
11. A teljes hasonlóságra magyarázatot adhat az is, hogy a „Ministeri rendelet a népgyűlések iránt. 1848. ápril.20.” másolati szövegére a belügyminisztérium kiegyezés utáni iratai között bukkantunk rá.
12. OL.K.148. BM. Elnöki Mutatókönyv. I. kötet 1869.
13. Az 1865. évi dec. 10-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, VIII. kötet. 251. orsz. ülés.
14. Az 1869. évi ápr. 20-ára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója, II. kötet 1869. VI. 15. 29.sz.orsz.ülés. Szerk.: GREGUSS Ákos. – L. Gonda László interpellációja.

15. OL.K. 148.BM.eln.2900/1868. Törvényjavaslat az egyesülési és gyülekezési jogról (továbbiakban: törvényjavaslat) 17. §. A javaslat lényeges intézkedéseit l. a függelékben.
16. Törvényjavaslat 18. §.
17. Törvényjavaslat 18. §.
18. Törvényjavaslat 19. §.
19. Törvényjavaslat 21. §, illetve a javaslat első fogalmazványa.
20. Törvényjavaslat 24. §.
21. OL.K.148.BM.eln.1878/171.I.13.
22. Uo.
23. O.Gy.K.N. 1878.III.18. 367. országos ülés.
24. O.Gy.K.N. 1878.III.29. 372. országos ülés.
25. PECZE Ferenc—Leonard BIANCHI: A gyülekezési és az egyesülési jog szabályozása a dualizmus korában, Jogtudományi Közlöny 1963. 145.
26. Magyarországi Rendeletek Tára (R.T.) Bp. 1898.I.k. 226.
27. R.T. 1913. II.k. 1298—1301. old. A m. kir. belügyminiszter 1913. évi 7430. eln. számú rendelete... a gyülekezési jog gyakorlásáról.

ZUR ENTWICKLUNG DES VERSAMMLUNGSRECHTES ZUR ZEIT DES DUALISMUS

Zusammenfassung

Der Verfasser widmet seine Aufmerksamkeit einem der wichtigsten Faktoren der bürgerlichen Freiheitsrechte, der Entwicklung des Versammlungsrechtes in Ungarn nach dem österreichisch-ungarischen Ausgleich im Jahre 1867. Er betont als eine bemerkenswerte Besonderheit der Entwicklung des bürgerlichen Staates und Rechtes in Ungarn die Tatsache, dass ausser den Gesetzen über die Presse-, Religions- und Lehrfreiheit kein zusammenfassendes Gesetz über die Menschen- und politischen Rechte entstanden ist. So blieb die Frage der Gleichheit vor der Gesetz und auch das Vereins- und Versammlungsrecht der Staatsbürger ohne klare eindeutige gesetzliche Regelung. Diese negative Feststellung bedeutet aber dennoch nicht, dass die Ausübung dieser Rechte völlig beschränkt gewesen wäre, und insbesondere nicht, dass vor allem nach dem Ausgleich — sogar auf den höchsten Foren — die Notwendigkeit der Regelung dieser Rechte auf Gesetzesebene nicht aufgeworfen worden wäre. Die Abfassung und die Behandlung vor dem Ministerrat des das Vereins- und Versammlungsrecht regelnden Gesetzentwurfes beweist ausser der auf die Modifizierung und Erweiterung des Pressegesetzes gerichteten Kodifikationstätigkeit diese Feststellung.

Die ungarische gesetzgebende Körperschaft war aber nie in der Lage, eine Debatte um den Gesetzentwurf über das Versammlungsrecht zu eröffnen. So wurden die weiteren Phasen des Gesetzgebungsprozesses des vom Innen- und Justizministerium zu Beginn des dualistischen Systems ausgearbeiteten Entwurfs — trotz des wiederholten Beschlusses der Regierung — verzögert und das Dokument ist allmählich vollkommen in Vergessenheit geraten.

Die Studie gibt im zweiten Kapitel eine Übersicht über die auf die Einschränkung der Versammlungsfreiheit gerichteten Rechtsschöpfung des Innenministers, über dessen Ursachen, Intentionen bzw. Verwirklichung.

T. MIHÁLY RÉVÉSZ, professeur chargé de cours; historien du droit

CONTRIBUTION À L'ÉTUDE DE LA QUESTION
DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE RÉUNION EN HONGRIE À L'ÉPOQUE
BOURGEOISE

Résumé

Par l'auteur l'un des facteurs les plus importants des droits de liberté bourgeois: l'évolution du droit de réunion en Hongrie après le compromis austro-hongrois de 1867 est étudié. Comme une caractéristique particulière de l'évolution de l'Etat et du droit bourgeois hongrois il accentue le fait qu'en-dehors des lois de 1848 réglant les questions d'ordre de libertés de presse, de religion et d'enseignement, aucune loi n'était établie récapitulant les droits humains et politiques. Conséquemment, la question de l'égalité devant la loi, respectivement les droits d'union et de réunion des citoyens n'ont pas été réglés légalement de façon claire et précise. Néanmoins, cette constatation négative ne signifie ni que la pratique de ces droits n'eût été entièrement limitée, ni que surtout après le compromis la problême de la nécessité de régler ces droits sur le niveau législatif ne se fût posé même au plus haut forum. En-dehors de la modification de la loi de presse et des activités de codification dirigées sur son extension ce sont justement la formulation du projet de loi réglant les droits d'union et de réunion et sa discussion au sein du conseil des ministres qui confirment la justesse de cette constatation.

Le corps législatif hongrois n'a pourtant jamais été dans l'état d'engager une discussion sur le projet de loi réglant le droit de réunion. Ainsi, le projet formulé au début du régime dualiste par le Ministère de l'intérieur et le Ministère de la justice a été omis — malgré les dispositions répétées prises par le gouvernement — au cours des phases suivantes du processus de législation de sorte qu'il tombait peu à peu dans l'oubli.

Le deuxième chapitre de l'étude résume les motifs de la préparation par le Ministère de l'intérieur de la loi limitant la liberté de réunion, sa raison, ses intentions et les conditions de sa réalisation.

DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE RÉTENTION EN HONGRIE À L'ÉPOQUE BOURGEOISE

Résumé

Der Verfasser widmet seine Aufmerksamkeit einem der wichtigsten Faktoren der bürgerlichen Revolution in Ungarn, nämlich dem Recht der Retention. Er untersucht die Entwicklung dieses Rechts von den Anfängen bis zur Gegenwart. Er zeigt, dass das Recht der Retention in Ungarn von Anfang an ein Recht der Retention war, das sich im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Recht der Retention entwickelte. Er weist darauf hin, dass das Recht der Retention in Ungarn von Anfang an ein Recht der Retention war, das sich im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Recht der Retention entwickelte. Er weist darauf hin, dass das Recht der Retention in Ungarn von Anfang an ein Recht der Retention war, das sich im Laufe der Zeit immer mehr zu einem Recht der Retention entwickelte.

Die ungarische gesetzgebende Körperschaft war aber nie in der Lage, eine Definition des Begriffs der Retention zu geben. Sie hat sich nur mit dem Inhalt des Rechts der Retention beschäftigt. Sie hat sich nicht mit der Frage beschäftigt, was die Retention ist. Sie hat sich nicht mit der Frage beschäftigt, was die Retention ist. Sie hat sich nicht mit der Frage beschäftigt, was die Retention ist. Sie hat sich nicht mit der Frage beschäftigt, was die Retention ist.

ROTTLER FERENC

**A RÓMAI MAGYAR TÖRTÉNETI INTÉZET
ALAPÍTÁSA ÉS MŰKÖDÉSE
(1895–1944)**

Napjainkban a tudományos közvéleményt élénken foglalkoztatja a kutatóintézetek alapításának és működési modelljének a kérdése. Időszerűnek tekinthető tehát, hogy röviden bemutassuk egy, a századfordulón alapított, külföldi magyar kutatóintézet létrejöttét, és működésének egyes időszakait. A Római Magyar Történeti Intézet a legelső magyar kutatóintézet volt, amelynek története alapítása óta szorosan összefonódott a mindenkori magyar politikai, illetve kultúrpolitikai viszonyokkal. Sajátos helyzetéből fakadóan egyfelől jól szolgáltatta a magyar tudományosság nemzetközi kitekintését, másfelől bepillantást engedett a magyarországi tudományos közélet hétköznapijaiba, mindennapos gondjaiba.

1870–1871 fordulópont volt az európai történelemben. Az egységes Olasz-, ill. Németország létrejötte átrajzolta Európa politikai térképét. A polgárság és a munkásság 1848-ban már mutatkozó osztályjellegű szembefordulása a párizsi kommün barrikádjain fegyveres harcukban manifesztálódott. A társadalmi forradalmak a párizsi kommün bukásával elcsendesültek, a forradalmi hullám apályba vonult. Ernst Renan és Hippolyte Taine művei (pl. A kereszténység keletkezésének története, ill. A modern Franciaország keletkezése) jelzi, hogy a művelődésben – közelebről a bölcseletben és a szélesebb értelemben vett humán társadalomtudományokban – is visszaszorult a liberálisizmus. A természettudományok fejlődésének korábban a társadalomtudományokra gyakorolt pozitív hatása megszűnt, vagy alig érvényesült. Előtérbe kerültek olyan konzervatív nézetek, mint például Herbert Spencer organikus társadalomszemlélete. A radikális, demokratikus és liberális irányzatok visszaszorulása kedvezően erősítette a polgári konzervativizmust, de ugyanakkor továbbra is meghiúsította a feudális ideológia restaurációját.¹

Magyarországon az 1870–1871-es esztendő a fentiek értelmében nem jelentettek korszakhatárt, hiszen a politikai-társadalmi forradalom csúcspontja 1848/49-ben volt. A hatvanas évek végére – az 1867-es kiegyezés csak jelezte a korszakhatárt – alakult ki a politika új iránya és intézményi formája. A liberális és a konzervatív irányzatok küzdelme a magyarországi politikai gondolkodásra is jellemző volt. A forradalom előtti liberális nemzedék – Eötvös József, Csengery Antal és mások – szerette volna fenntartani az irányzatot, ugyanakkor mások a konzervatív társadalomfelfogás elterjesztését szorgalmazták. A polgári liberális és a konzervatív nemesi nacionalista irányzatok egymás mellett éléséből következett, hogy sokszor egymásnak mellérendelten

jelentek meg régi feudális és új polgári modellek. Az egymásnak feszülő irányzatok kezdetben meddő csatája mellett, a tudományokban (elsősorban a humán tudományokban) új eredmények is születtek: az 1870-es években Magyarországon is felgyorsult a diszciplínák differenciálódása, pozitív hatású módszerek váltak ismertté, a tudósok törekedtek a részletek alapos kidolgozására, az adatok minél teljesebb körű összegyűjtésére.²

A magyar történettudomány a XIX. század második felében élenjárt az új szervezeti formák kialakításában, a színvonalas szakmai orgánumok létrehozásában, itthon, illetve a külföldön található történeti források feltárásában, a külföldi kutatókkal való kapcsolatfelvételben.³ A magyar historikusok a már korábbról ismert comte-i pozitivizmus alapján a részletek tisztázására törekedtek, ami együtt járt a szintézisekről való lemondással.⁴

A történeti források hazai gyűjtésében és feldolgozásában bizonyos szervezett-séggel folytak a munkák, idegen országok könyv- és levéltáraiban való búvárkodásra azonban csak kevesen vállalkoztak. Néhány kiemelkedő történészünk például emigrációs éveit használta fel gyűjtésre, de ezen kívül rendszeres külszülői gyűjtőútra csak kevesen vállalkoztak.⁵ Ezek közé tartozott a XIX. század utolsó harmadában az egyik legtöbbet utazó történész: Fraknói Vilmos.⁶ Magyarország történetére vonatkozó becses források tömegét gyűjtötte össze itáliai egyházi és állami levéltárakban, német- és spanyolországi gyűjteményekben, valamint más európai országok állami és magánkönyvtáraiban és levéltáraiban.⁷ A számára legbecselesebb kincsekre a Vatikán könyv- és levéltáraiban bukkant. Kedvező időben – a pápa világi hatalmának megszűnésekor, az egyház és a polgári államok kiegyezésékor – kezdett ismerkedni a Vatikánnal. Szerencséje volt abban is Fraknóinak, hogy kortársként személyesen is kapcsolatba léphetett a XIX. század legjelentősebb pápájával, XIII. Leóval.⁸

Fraknói Vilmos tudatosan készült a római kutatásokra, ahol ajánlólevelekkel – köztük atyai barátja, Ipolyi Arnold beszercebányai püspök támogató soraival – jelentkezett a pápai Kuria vezetőinél. Engedélyt kapott a Vatikáni Levéltár látogatására, s ő is egyike volt azoknak, akik szorgalmazták a Vatikáni Titkos Levéltár – a Datária – megnyitását. 1881 júniusában büszkén írta Ipolyinak szóló levelében, hogy magánkihallgatáson fogadta XIII. Leó pápa, akinek beszámolt történeti és egyháztörténeti munkásságáról.⁹

Fraknói ismerkedése a vatikáni levéltár magyar vonatkozású értékeivel, a kutató-sok szervezeti előfeltételeivel, személyén túl az egész magyar történettudománynak új távlatokat nyitott. A kitűnő tudós gyorsan felismerte, hogy egyfelől a páratlanul értékes magyar vonatkozású oklevelek, kódexek, pápai követi jelentések, tizedszedők számadáskönyvei szinte az egész XI–XVIII. századi magyar történelem újragondolását teszik lehetővé, másfelől a hatalmas feltáró munkát történész-generációk egész sorának bevonásával lehet csak elvégezni, és ehhez megfelelő kutatási feltételeket kell biztosítani.

Magyar egyházi személyiségek – elsősorban Haynald Lajos kalocsai érsek – kezdeményezésére az 1880-as évek elején olyan kiváló történészek, mint Fejérfalvy László, Kollányi Ferenc, Pesty Frigyes, Schönherr Gyula kaptak római kiküldetést. Kutatásaik eredményét az 1884-ben megindult „Monumenta Vaticana Hungariae historiam illustrantia” (Magyarországi Vatikáni Okirattár) sorozat kötetiben tették köz-

zé. A kiadvány szellemi atyja és szerkesztője Fraknói Vilmos volt, aki ennek a vállalkozásnak a tapasztalataiból – sikerekből és kudarcokból egyaránt – jutott arra a következtetésre, hogy a nemzeti történeti kutatások elsődrendű érdeke egy római magyar történeti intézet megteremtése.¹⁰

A jószemű és gyorsan tájékozódó magyar historikusnak hamar feltűnt, hogy más nemzetek már előbb felfedezték Rómának és a Vatikánnak az antikvitástól a Risorgimentóig terjedő történeti, művészeti, archeológiai értékeit. Tájékozódását segítette, hogy 1883 tavaszán Rómában közelebbi ismeretségbe került Theodor van Sickellel,¹¹ a kiváló osztrák történésszel, aki megismertette vele a római kutatási lehetőségeket, és az osztrák tudósok terveit. „Több pontban együttes actióra szövetkeztünk”, írta lelkesen Ipolyi Arnoldnak 1883 áprilisában. Ekkor vetődött fel Fraknóiban komoly formában a római osztrák-magyar, vagy csak a magyar történeti intézet vagy akadémia ügye.¹²

Az egyetemes művelődéstörténetből jól ismert, hogy az európai nemzetek többsége Rómát bizonyos fokig magáénak is érezte. Az antikvitás művészeti, építészeti és szakrális emlékei, az itáliai humanizmus és reneszánsz örökbecsű alkotásai nemcsak az olaszok, hanem Európa ügye is volt. Itáliából eredt az európai kultúra egy része: a császárkori Róma, az itáliai városállamok, az olasz kereskedők és mesteremberek szinte valamennyi európai népre hatással voltak. Éppen ezért az ismeretek megszerzése, az örök város szellemiségének megismerése a XIX. században minden civilizált európai nemzet törekvése volt. Mindezeket túl Róma – a latin egyház központja – évszázadokon át óriási nemzetközi szerepet is játszott, ezért a pápai állam könyv- és levéltári gyűjteményei sok európai állam nemzeti tudományai számára is gazdag tárházat jelentettek. Néhány európai ország már a XVII–XVIII. században akadémiát szervezett Rómában: először művészeik ihletének megtermékenyítésére, majd a római antikvitás tárgyi emlékeinek megismerésére, és végül – már a XIX. században – saját nemzeti történetük forrásanyagának feltárására.

Éppen Fraknói Vilmos művelődéstörténeti kutatásai tették nyilvánvalóvá, hogy Róma ihletéséből a külföldön tanuló magyar diákok is merítettek,¹³ s így a XIX. századi folytatás nemes hagyományokra épülhetett.

Mielőtt a Római Magyar Történeti Intézet alapításának és működésének körülményeit elemeznénk, tekintsük át röviden más európai államok római intézetalapítási törekvéseit.¹⁴ A történeti intézetek létesítésének gondolata kétségtelenül szorosan kapcsolódott a vatikáni titkos levéltár hivatalos megnyitásához. Több európai országnak voltak olyan – a kuriális bíborosokkal, a pápai állam vezető tisztségviselőivel jó kapcsolatot kiépítő – történészei, akik már 1881 előtt betekintést nyerhettek a világ egyik leggazdagabb levéltárába. A nyilvánosság kihirdetése természetesen nem jelentett partalanságot, mivel csak a szakemberek szűkebb körét engedték a hön öhajtott forrásokhoz. Ugyanakkor ez a korlátozott lehetőség ösztönözte a kutatókat arra, hogy kormányaiknál kezdeményezzék a római történeti intézet – mint a szervezett kutatások bázisa – alapításának ügyét.

Az intézetalapító országok sorában volt: Ausztria, Németország, Franciaország, Hollandia, Belgium, Spanyolország.¹⁵ Néhány ország – Finn., Orosz- és Svédország, valamint Dánia és Svájc – kisebb történeti missziót létesített Rómában.¹⁶ A kezdeményezők között történészek, egyháztörténészek, levéltárosok, vagy a Szentszékhez

akkreditált diplomaták voltak.¹⁷ Az intézetek működését – kutatók fogadását, kiadványok szerkesztését, az anyagi javak felhasználását – az egyes nemzeti kormányok szabályzatokba foglalták. A kormányok támogatása kezdetben szerény mértékű volt, s inkább csak az intézményalapítási szándék jelzésére, mintsem a kiegyensúlyozott munka biztosítására volt elegendő. Előnyösebb helyzetben voltak azok az intézetek, amelyek mögött jól szervezett anyaországi kutatóintézetek álltak – pl. Institut für Oesterreichische Geschichtsforschung, vagy École normale supérieure – amelyek háttérsegítségét nyújtottak. Az intézetek a forrásfeltárás mellett nagyobb gondot fordítottak a publikálásokra is: a legtöbb intézet évkönyv vagy más periodikák megjelenését tervezte.¹⁸

A Római Magyar Történeti Intézet megszületése és működése a fent vázoltaktól eltérő módon történt. A magyarországi egyházi körökből kiinduló kezdeményezések hamar kifulladásra kerültek. Ezt látva Fraknói Vilmos – aki az 1880-as évek közepétől egyre többet tartózkodott Rómában – elhatározta, hogy egyházi javadalmaiból és tekintélyes magánvagyonából egyedül is megteremti egy római intézet működésének a feltételeit.¹⁹ 1888-ban Rómában a Via Gabriele Faloppio és a Piazzale del Policlinico sarkán felépült a könyvtárral is felszerelt, intézet számára is alkalmas palota. Fraknói Vilmos nyolc esztendőn át maga is itt lakott és dolgozott, s mellette lakást és ellátást kapott több fiatal kutató. Sajátos helyzet alakult ki: a mecénás, az igazgató és a kutatásokat vezető tudós egy személy volt. Kicsiben jellemezte a tudományos kutatások magyarországi helyzetét, az illetékesek közömbösségét. Fraknói Vilmos 1902-ben egy másik házat is vásárolt, amelyet a római magyar művészháznak – két festő és egy szobrász lakásának és műtermének volt benne hely – szánt. Az alkotók római költségeit ugyancsak Fraknói fedezte volna.

A magánalapítványon nyugvó történeti intézet kezdetben jól működött. Rendben megérkeztek a magyar kutatók, a történész mecénás kiváló házigazdának bizonyult, római és vatikáni összeköttetései révén mindenfelé nyitott kapuk fogadták a magyar kutatókat.²⁰ A vatikáni levéltárban végzett forráskutatások nagy eredményekkel kecsegtettek. A Monumenta Vaticana kötetei sorra jelentek meg, s ezek nyomán több összefoglaló tanulmány is napvilágot látott.²¹ A magyar történettudomány és ezen belül a magyar egyháztörténet európai kitekintése, az egyetemes történetsszemlélet térnyerése részben a Római Magyar Történeti Intézet működésével is összefüggésben volt. Az első sikerek láttán Fraknói Vilmos és egykori teológus társa, Hornig Károly veszprémi püspök, tervbe vették a veszprémi püspökség római anyagainak összegyűjtését is.²²

A vatikáni levéltári fondok kiaknázása a magyar profán történetre is kedvező hatással volt. A magyarországi milleniumi évforduló tiszteletére készülő összefoglaló Magyar Történet köteteiben számos, a vatikáni levéltárban feltárt adatot használtak fel a szerzők.²³ A legfontosabb persze az volt, hogy a magyarországi historikusok, archeológusok és művészettörténészek kezdtek megismerni Rómát, s egyre többen kívántak rövidebb-hosszabb alkotói időt tölteni az örök városban.

Az intézetek ügye, amely szinte kizárólag Fraknói vállán nyugodott, 1905-ben válságba került. A mecénás több sikertelen kísérletet tett az intézetek államosítására, de ebben a kezdeményezésben sem a magyar katolikus egyház, sem a magyar állami szervek nem segítettek. Fraknói és a nagyváradi püspök levelezése – amelyet

Fraknoi még ebben az évben saját kiadásában nyilvánosságra hozott – rávilágított a katolikus egyházi vezetők szükkeblűségére.²⁴

A Római Magyar Történeti Intézet és a művészház működésére Fraknoi átgondolt tervezetet készített. Az alapító oklevél szövege szerint a következőket tartalmazta: „Áthatva a meggyőződéstől, hogy Róma tudományos és művészeti kincseinek, műemlékeinek és régiségeinek tanulmányozása azt az emelő és nemesítő hatást, amit a múltban gyakorolt, a jövőben is érvényesíteni fogja; egyszersmind vezérelve az óhajástól, hogy az örök városban tudományos és művészeti intézetekkel bíró nemzetek sorában a magyar ne hiányozzék: mintegy 180.000 korona költséggel egy épületet történeti intézet céljaira s egy másikat festők és művészek befogadására építettem és szereltem fel. 1. Ezt a két épületet, mely ezidő szerint az én nevemre van telekkönyvezve, az azokban létező összes ingóságokkal együtt, a „Római magyar történeti és művészeti intézetek” részére adományozom. 2. Ezen intézetek fenntartása és jövő fennállásuk biztosítása tekintetében számítok arra, hogy idővel más tényezőknek is közreműködése mellett, azok az ország kulturái érdekeivel és közjogi állásával összhangzó irányában tovább fejleszteni és kiegészíteni fognak; a magam részéről azt a kötelezettséget vállalom, hogy amíg egyházi javadalmaim hasznélvezetében maradok, évenként 30.000 koronát, azaz 1905. október 1-től kezdve minden évnegyed első napján 7.500 koronát a nevezett intézetek folyó kiadásai fedezésére, a M. Földhitelintézet pénztárába rendszeresen be fogok fizetni. 3. Az intézetek céljainak szolgáló örök alapítvány létesítése végett, fentebbi kötelezettségemen felül, javadalmaim jövedelmezőségéhez képest, évenként bizonyos összeget fogok a M. Földhitelintézetnél gyümölcsözőleg elhelyezni; továbbá a szent-jobbi határban fekvő, saját tulajdonomat képező hat hold kiterjedésű szőlőmet, úgyszintén a szent-jobbi javadalomban levő élő és holt felszerelésekből álló ingó vagyonomat, mely a javadalom hasznélvezetének megszűntével engem megillet, végrendeletileg már is ugyanezen célra hagyományoztam. 4. A római intézeteket Magyarország apostoli királyának legfőbb védnöksége alá helyezem, oly módon, hogy azok fölött a főfelügyelet a mindenkori vallás- és közoktatásügyi minisztert illesse. 5. Az intézetek ügyeinek intézésére bizottság legyen hivatva, amelynek tagjai: a) M.T. Akadémia elnöke, b) a Szent István-Társulat tudományos osztályának elnöke, c) az országos képzőművészeti tanács elnöke, d) a v. és k. minisztérium művészeti osztályának vezetője, e) a szent-jobbi apát, s mikor az apátság üresedésben van, a budapesti kath. központi papnevelde kormányzója. Ez a bizottság maga választja elnökét és előadó titkárát; maga állapítja meg ügyrendjét, melyet a miniszteri jóváhagyás alá terjeszt; az intézetek évi háztartásáról rendszeres időben költségvetést és zárszámadást készít, melyet szintén miniszteri jóváhagyás alá terjeszt. 6. Az intézetek igazgatóját, esetről-esetre megállapítandó időtartamra s tiszteletdíj mellett a felügyelő-bizottság választja, a választást miniszteri megerősítés alá terjesztve. 7. Az intézetekbe felvételnek: a) két festő és egy szobrász, kik a művészház három műtermét foglalják el és együtt 10.000 korona javadalmazásban részesülnek, avégből, hogy szabadon választott vagy megbízás következtében elvállalt művészi feladatok megoldásával, elsősorban vallási és történelmi tárgyú művek kidolgozásával foglalkozzanak; a műtermek az azokhoz csatolt lakással és javadalmazással pályázati verseny útján adományoztatnak; a pályázati feltételek megállapítására és kihirdetésére, a 10.000 korona felosztására és adományozására az országos képzőművészeti tanács lesz hivatva; b) a M.T. Akadémia által kiküldendő egy történet-

búvár, ki a római könyv- és levéltárakban szabadon választott vagy megbízás következtében elvállalt munkálatokat végez, s e célból évi 2.000 korona javadalmazást és a történeti intézetben lakást nyer; c) a Szent István-Társulat tudományos osztálya által kiküldendő egyén, ki történeti, régészeti, vagy műtörténeti tanulmányokat kíván Rómában végezni, s e célból évi 2.000 korona javadalmazást s a történeti intézetben lakást nyer; d) a tudomány, irodalom és művészet művelői, kiket tanulmányaik Rómába vezetnek, s kiknek a felügyelő-bizottság az intézetek épületeiben lakást, esetleg pénzsegélyt is rendel. 8. Az intézetek jövedelmeiből az igazgató tiszteletdíján és az intézetbe felvett tagok javadalmazásán felül fedeztetnek: az intézetek épületeit terhelő 55.000 olasz líra jelzálogos kölcsön törlesztési részletei és kamatai (évenként összesen 3.400 líra) és az intézetek dologi kiadásai. A fennmaradó összeg hova fordításáról a felügyelő-bizottság intézkedik. 9. A felügyelő-bizottság, amennyiben arról győződnek meg, hogy a római intézetek fenntartása lehetetlenné vált, fel van hatalmazva, a v. és k. miniszter jóváhagyásával, az intézetek épületeit és ingóságait áruba bocsátani, a könyvtár kivételével, melyet egyik római közkönyvtárnak adományoz. Az eladásból befolyó összeg és az intézetek egyéb vagyona egyenlő részekben a M.T. Akadémia, a Szent István-Társulat és a m. képzőművészeti társaság között osztatik fel, azzal a kikötéssel, hogy az évi kamatok az intézetek rendeltetésével összhangzó célokra fordíttassanak.”

Az idős történész és a nagyváradi püspök további levelezése érdemben nem vitte előre az ügyet. Fraknoi Vilmos sértődöttségében mindkét házat a Magyar Tudományos Akadémián keresztül felajánlotta a magyar államnak, kikötvé, hogy az egyiket történeti intézetként, a másikat pedig művészésként tartsa fenn. A magyar kormány csak a történeti intézet fenntartását és további működtetését vállalta magára.

Az államilag is dotált új intézet alapítása és szervezése 1912-ben kezdődött: a Magyar Tudományos Akadémia előterjesztést készített a vallás- és közoktatásügyi miniszterhez. Kialakult az állami támogatás mértéke, és elfogadást nyert az intézet szervezeti szabályzata is.²⁵ A Római Magyar Történeti Intézet megnyitására 1914 őszén került volna sor, ezt azonban az első világháború kitörése miatt el kellett halasztani.

A Római Magyar Történeti Intézet tényleges működéséig tízszer is „lehullottak a falevelek”, azaz a háború és az azt követő magyar-olasz kulturális tárgyalások elhúzódása miatt az első ösztöndíjasok fogadására csak 1924 őszén kerülhetett sor.²⁶ Az intézetalapítás gondolatának felvetődésétől a római műhely tényleges üzemeltetéséig közel negyven esztendő telt el. Ezen idő alatt Fraknoi helyzetfelismerésének és áldozatvállalásának előnyeit elvesztettük, az itáliai tudományos életben – és ezzel együtt a nemzetközi tudományos világban – a második vagy harmadik vonalba kerültünk. A Római Magyar Történeti Intézet mint kutatóhely az illetékes egyházi és állami szervek tétlenkedése, illetve lassú reagálókészsége miatt jelentősen elmaradt az osztrák, német és francia intézetek fejlődésétől, amelyekkel pedig kezdetben lépést tartott, sőt megelőzte azokat.

Az 1920-as évek végére az intézet munkája és működése rendszeres lett: folyamatosan érkeztek az ösztöndíjasok, akik a kutatások mellett az érdeklődő olaszoknak tudományos kérdésekben felvilágosítással szolgáltak. 1928-ban a magyar állam megvásárolta a régi római belváros egyik patinás utcájában álló és a Tiberisre néző híres házat: a Palazzo Falconieri-t.²⁷

Néhány nyugodt év után – ahogy Magyarország belpolitikai viszonyai változ-

tak – ismét változtak a Római Magyar Történeti Intézet viszonyai. Gerevich Tibor kurátor 1933-ban így számolt be a tudományos műhely belső életéről: „..., hogy tervbe van a Palazzo Falconieri eladása és pedig abból az okból, mert megállapított, hogy ez a palota az ösztöndíjasok elhelyezésére túlméretezett, újabban csak 16 ösztöndíjas és ezzel szemben húsvétkor több mint hetven idegen vendég, illetőleg a nyár folyamán több mint háromszáz vendég lakott benne, továbbá, hogy a palota berendezése nem célszerű, ez a luxuspalota az intézet elhelyezése céljának nem felel meg, sem tudományos, sem művészeti célokra nem alkalmas, ... a palota fenntartása is óriási költségbe, évenként 60.000 pengőbe kerül; az sem megfelelő, hogy az intézetben különböző ösztöndíjasok, pl. művésznövendékek mellett teológusok vannak egy fedél alatt elhelyezve stb.”²⁸ Két év múlva már a Palazzo Falconieri eladásának részleteit ismertetik a Római Magyar Történeti Intézet Bizottsága előtt. Hóman Bálint vallás- és kultuszminiszter 1935-ben az olasz-magyar kulturális kapcsolatokról szólva, a képviselőházban a következőket mondta: „... Az olaszországi Collegium Hungaricum épületét, a Falconieri-palotát római tartózkodásom alatt eladtam, az olasz kormány feje volt szíves azt megvásárolni olyan összegért, hogy abból a célnak megfelelőbb modern épületet felépíthetjük és emellett még bizonyos összegünk marad, amellyel fundálhatjuk ezt az intézményünket.”²⁹ Az eladás és az „új épület felépítése” szerencsére elmaradt, s így a Római Magyar Akadémia még néhány évig – az újabb világháború kitöréséig – a Palazzo Falconieri-ben működött.

A Római Magyar Történeti Intézet (1928–29-től Római Magyar Akadémia) mint tudományos műhely nem kielégítő működését jelzi az itt készült kiadványok alacsony száma, és az évtizedeken át tervezett intézeti értesítő megjelenésének elmaradása.³⁰ Magyarország hadbalépését követően a Római Magyar Akadémia tudományos tevékenysége jelentősen csökkent. Újabb ösztöndíjas kutatók már nem érkeztek. A második világháború után néhány évig a Római Magyar Akadémia még átfogta az egész magyar kulturális életet, majd 1949 után – a hidegháborús viszonyok között – tevékenysége és működése kényszerűen összeszűkült, átmenetileg szünetelt is. Az 1960-as évek elején egykori római magyar történeti műhely kulturális külpolitikánk új igényei szerint alakította ki tevékenységei körét és belső szervezeti rendszerét.

Történetileg áttekintve az intézet működését megállapítható, hogy a pozitív kezdeményezések csak hosszú évek következtetés munkája nyomán jártak eredménnyel. Ugyanakkor a negatív beavatkozások (szűkkeblűség és tudománytalanság) hosszú évekre visszavetették vagy lassították az intézet fejlődését. A Római Magyar Történeti Intézet működése rövid virágzásának tanulsága, hogy a hagyományok fennmaradása nemcsak az alapítók, hanem a továbbápolók és a fejlesztők áldozatosságán is múlik.

Jegyzetek

1. A korszak gondolkodásának, a pozitívizmusnak, mint a XIX. század egyik legnagyobb szellemi áramlatának, óriási irodalma van. E helyen csak két jelentős hazai eszmetörténeti munkára utalunk: R. VÁRKONYI Ágnes: A pozitívista történetiszemlélet a magyar történetírásban I–II. Budapest, 1973. és NÉMETH G. Béla: A magyar irodalomkritikai gondolkodás a pozitívizmus korában. Budapest, 1981.
2. A magyarországi művelődéstörténet XIX. századi fejezete sajnos még nem készült el. Tudo-

- mánytörténeti vonatkozásokról jól eligazítást nyújt a PACH Zs. Pál szerkesztette: *A Magyar Tudományos Akadémia másfél évszázada 1872–1975*. Budapest, 1975., s benne különösen a Kosáry Domokos által írt fejezetek.
3. 1867-ben alakult meg a Magyar Történelmi Társulat, s ekkor jelent meg először a Századok c. folyóirat is. A hetvenes évtized eseménye volt a Magyar Országos Levéltár megszervezése, míg a következő évtized közepén megtartották a magyar történészek első kongresszusát.
 4. Erről részletesen írt HÖMAN Bálint: *A történelem útja (A Magyar Történetírás Új Útjai c. kötetben)*. Budapest, 1931.
 5. A két legjelentősebb tudós HORVÁTH Mihály és SZALAY László volt. L. HATVANI (Horváth) Mihály: *Magyar történelmi okmánytár a brüsszeli országos levéltárból és a burgundi könyvtárból 1441–1652*. I–IV. kötet. Pest, 1857–1859.
 6. Életére és munkásságára I. Egyház, műveltség, történetírás Rómer Flóris, Ipolyi Arnold, Fraknói Vilmos. *Történetírók Tára*, szerk.: RÖTLER Ferenc. Budapest, 1981.
 7. Gyűjtőútjának jelentősebb állomásai voltak: Velence, Firenze, Róma, Nápoly, Simancas (Spanyolország), Koppenhága, Zágráb, Konstantinápoly.
 8. XIII. Leó pápa programja az egyház és a modern kultúra összehangolása, kibékítése volt. A modern világot kereszténnyé, a kereszténységet pedig korszerűvé kívánta tenni. XIII. Leó alatt az egyház hivatalos filozófiája a tomizmus lett. E filozófiai irányzatnak célja a hit és a tudás összeegyeztetése volt, és ennek szellemében ösztönözte például XIII. Leó az egyházi tudományokat. A gazdag irodalomból I. K. O. ARETIN: *Papsttum und moderne Welt*. München, 1970.; Ch. WEHER: *Quellen und Studien zur Kurie und zur vatikanischen Politik unter Leo XIII.* Tübingen, 1975.; GERGELY Jenő: *A pápaság története*. Budapest, 1982.
 9. Fraknói Vilmos levele – Ipolyi Arnoldhoz, Róma, 1881. Országos Széchenyi Könyvtár Kézirattára (továbbiakban: OSZKK), Levelestár. – Ugyancsak ajánlólevelekkel látta el Fraknóit Haynald Lajos kalocsai érsek is. – Fraknói Vilmos levele – Haynald Lajoshoz, Róma, 188(1) november 26. OSZKK Levelestár, Fol. 3. – Haynaldnak szóló egy másik levelében írta: „Szerencsém volt említést tenni már azon gazdag forrásról, melyet a Datária regestrájában feltáru. Az eredmény meghaladta várakozásunkat. IX. Bonifácnak alig 12 évre terjedő pontifikátusa a XIV. század végén mintegy ezer ismeretlen okiratot nyújt a magyar egyháztörténetnek.” Fraknói Vilmos levele – Haynald Lajoshoz, Róma, 1885 december 13. OSZKK Levelestár, Fol. 2.
 10. *Monumenta Vaticana Hungariae historiam illustrantia*; szerkesztették és az előszókat írták Fraknói Vilmos, Fejérváti László, Pór Antal, Bunyitay Vince, Ipolyi Arnold és Veress Endre. Fraknói Vilmos római tartózkodására és tevékenységére ld.: Lajos Pásztor: *L' Instituto Storico Ungherese a Roma e il vescovo Vilmos Fraknói „Archivio Della Societa Romana Di Storia Patria” Annata C (1977) I.* még Fraknói Vilmos: *A Vatikáni Magyarországi Okirattár*. Jelentés. Új Magyar Sion, 1882.
 11. Theodor von Sickel (1826–1908) a XIX. századi osztrák történetírás kiemelkedő egyénisége, aki maradandó érdemeket szerzett a történettudomány szervezeti rendszerének kifejlesztése terén. Sickel-el való szoros kapcsolatát érzékelteti Hampel Józsefhez – régész, egyetemi tanár – az 1880-as évek közepén Rómában kelt levelének néhány sora: „Nagyon örültem, hogy Öfelsége (Ferenc József császár és magyar király – R.F.) elfogadta azon propositiót amit én és Sickel tettünk, hogy ékszerajándék helyett, örök alapítványt tegyen, a pápától megnyitott új könyvtár javára. Százezer francot küldött a célra. Ezzel bebizonyította, hogy meg van benne mégis az érzék a tudomány jelentősége iránt.” Fraknói levele – Hampelhez, Róma, Via Posta Piscina 41 (1887) február 15. OSZKK Levelestár Fond/VIII. 2517.
 12. V.ö.: SANTIFALLER: *Briefe von Wilhelm Fraknói and Theodor von Sickel aus den Jahren 1877 bis 1906*, in *Römische Historische Mitteilungen*, 6–7 1962/63., 1963/64. A két tudós levelezésének magyar nyelvű kiadása tudománytörténetünk egyik adóssága.
 13. FRAKNÓI Vilmos: *Adalékok a hazai és a külföldi iskolázás történetéhez a XV. és XVI. században*. Századok, 1875.
 14. Erre nézve az első magyar nyelvű összefoglaló VÁRI Rezső: *Történeti Intézetek Rómában*. Budapest, 1916.
 15. Az országok sorrendjében az alapítási évszámok: 1890, 1888, 1875, 1907, 1904, 1910.

16. Anyagilag kivételezett helyzetben volt a gazdag alapítványokra támaszkodó American School of Classical Studies, amely azonban kezdetben inkább ösztöndíjasai kényelmes életére, mint a tudományos eredmények elérésére helyezte a hangsúlyt.
17. Theodor von Sickingen, L. Pastor, J. Geoffroy.
18. Mindezekre l. VÁRI Rezső: im.
19. Fraknói Vilmos tekintélyes vagyona egyrészt egyházi stallumainak – nagyváradi kanonok, szent-jobbi apát, arbei címzetes püspök – javadalmaiból, másrészt szülői után nyert bevételeiből, és jelentékeny összegű értékpapírjaiból keletkezett. Az 1880-as években nagyváradi jövedelmeinek egyik kezelője Rómer Flóris régész volt. L. Fraknói Vilmos–Rómer Flóris levezetése, OSzKK Levelestár.
20. Az első kutatók között voltak: Beke Antal, Hodinka Antal, Kollányi Ferenc, Lukács József, Schönherr Gyula, Sörös Pongrác, Tóth-Szabó Pál, Villányi Szaniszló és mások. „Fraknói Vilmos ... fiatal történettudósoktól körülvéve, hosszú éveken át ő maga lakott és alkotott (t. i. a Római Magyar Történeti Intézetben), kieszközölvén, hogy a magyar kutatók előtt megnyíljanak a Vatikán levéltárainak kapui...”
- GEREVICH Tibor: A Római Magyar Történeti Intézet Levéltári Közlemények, 1924. Az intézet gratulált Pulszky Ferenc, a Magyar Nemzeti Múzeum igazgatója. Erre válaszolt Fraknói Vilmos:

Méltóságos Igazgató Ur!

Mélyen meghatótt az üdvölet meleg szózata, melyet Méltóságod és a bölcs vezetése alatt álló országos intézet tisztviselői hozzám intéztek.

Meghatott, mert élénken visszaidézte emlékezetembe életem legboldogabb éveit, azokat, melyeket a Múzeum Könyvtárában tölthettem, amikor hivatalos tevékenységemmel tudományos munkásságomat folytatattam és tápláltam; amikor mindig megtaláltam az elismerésben a buzdítást, a sikerben a jutalmat.

Nem is szüntem meg sajnálni azt, hogy a szélesebb hatások kísértéseinek engedve, a szerény munkálkodás biztos révpartjait elhagytam.

Nagy örömmre szolgál, hogy abban a messze túlbecsült szolgálatban, amit tehettem, jobban mondva terveztem, felismerték és méltányolják az érzést, amely azt sugalmazta, s amelyet gróf Széchenyi (sic!) Ferenc nagy alkotásának légköre érlelt meg termékenyén.

Fogadja Méltóságod és a Nemzeti Múzeum nagyérdemű tisztikara hálás köszönetemet és hazafiúi tiszteletem kifejezését, mellyel maradok.

Rómában, 1892 február 29-én

Ilekötelezett hívők
Fraknói Vilmos m.p.

Fraknói levele – Pulszky Ferenchez, Róma, 1892 febr. 29.

OSzKK Lev. Fond 67/27.

21. A pápai követi jelentésről írja Szilágyi Sándornak: „Minél tovább foglalkozom a nuntiusok jelentéseivel, annál inkább győződtem meg afelől, hogy politikai, egyházi és cultura történetünk leggazdagabb forrásait képezik.” Fraknói Vilmos levele – Szilágyi Sándorhoz, Róma, (év nélkül) OSzKK Levelestár, fond IX/200.
- Az összefoglaló tanulmányok sorában mindenekelőtt FRAKNÓI Vilmos műveit említjük: Cesarini Julián bíbornok, magyarországi pápai követ (1440–1444) élete. Budapest, 1889. – Corvajal János bíbornok magyarországi követségei. 1448–1461. Budapest, 1889. – Erdődi Bakócz Tamás élete. Budapest, 1889. – Hunyadi Mátyás élete 1440–1490. Budapest, 1890. Továbbá: Schönherr Gyula: Hunyadi Corvin János, Budapest, 1894.
22. FRAKNÓI Vilmos (és LUKCSICS József): A veszprémi püspökség római oklevéltára, 1103–1526. 1–4 kötet Budapest, 1896–1907.
23. L. Szilágyi Sándor szerkesztette A Magyar Nemzet Története, 10 kötet, Budapest, 1895–1898. benne különösen FRAKNÓI Vilmos: A Hunyadiak és Jagellók kora. Budapest, 1896.
24. Fraknói már 1894 nyarán, Eötvös Loránd, az új vallás- és közoktatásügyi miniszter beiktatása előtt így írt Szilágyi Sándornak: „...Eötvöst üdvözöltem levélben. Természetesen a római intézet ügyében még nem írtam neki... Én nagy reményeket csatolok miniszterségéhez. Én azt hiszem, hogy éppen mert természettudós, már csak azért is, hogy elfogultság látszatát elhárítsa magától, meg fogja becsülni a történeti tudományokat...” Fraknói Vilmos le-

- vele – Szilágyihoz, Tátrafüred, 1884. július 20. OSzKK Levelestár Fond IX/200. A Római Magyar Történeti és Művészeti Intézetek ügyében Fraknói Vilmos bizalmas előterjesztése jóakaróihoz és barátaihoz. Budapest, 1905. Kézirat gyanánt.
25. L. Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, Régi Akadémiai Levéltár 547/1912. L. még Vári Rezső: im.
 26. Minderről, valamint a Római Magyar Történeti Intézet Bizottság működéséről I. FRÁTER Jánosné: A Magyar Tudományos Akadémia Állandó Bizottságai 1854–1949. Budapest, 1974.
 27. Róma, Via Giulia 1. A Borohmini freskókkal díszített gyönyörű palota ma a Római Magyar Akadémia, illetve a Római Magyar Hittudományi Akadémia intézményeinek az otthona. 1928-ban Gerevich Tibor lett az intézet kurátora, a tudományos titkári teendőket előbb Tóth László, majd Miskolczy Gyula látta el. Az első ösztöndíjas kutatók között voltak: Lukcsics Pál, Artner Edgár, Koltay-Kastner Jenő, Horváth Henrik. Rövidebb időre számos magyar történész is megfordult az intézetben.
 28. A zavaros állapotokra utal Fráter Jánosné már idézett összefoglalója. A kulturális kormányzat is ösztönözte az intézet profiljának bővítését.
 29. HÓMAN Bálint: Művelődéspolitikai. Budapest, 1938. – Hóman itt a bécsi Collegium Hungaricum nevét gyűjtőnévként használta. A Római Magyar Akadémia volt, s a mai napig is ez a hivatalos elnevezés.
 30. L. erre FRÁTER Jánosné: im.

FERENC ROTTLER, Universitätsdozent; Historiker

GRÜNDUNG UND TÄTIGKEIT DES RÖMISCHEN UNGARISCHEN HISTORISCHEN INSTITUTS (1895–1944)

Zusammenfassung

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts erweckte das reiche Material des im Jahre 1881 der Öffentlichkeit zugänglich gemachten Geheimen Archivs des Vatikans auch das Interesse der ungarischen Forscher. Dank der Selbstlosigkeit von Vilmos Fraknói konnte das Römische Ungarische Historische Institut in der Ewigen Stadt seine Tätigkeit beginnen.

Die jungen ungarischen Historiker stellten in kurzer Zeit aus dem Archivmaterial des Vatikans mehrere sich auf Ungarn beziehende Quellenpublikationen zusammen. Die wichtigste war die Ungarische Urkundensammlung im Vatikan (*Monumenta Vaticana*).

Das mit Hilfe einer Privatstiftung gegründete Institut brauchte zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Übernahme und Unterstützung durch den Staat. Einerseits die Zurückhaltung des ungarischen Episkopats, andererseits aber die Verzögerung der Aktion durch die Regierung behinderte lange Jahrzehnte die Tätigkeit des zu Beginn gut arbeitenden Instituts. In den 1930er Jahren diente die Römische Ungarische Akademie kurze Zeit – bis zum Ausbruch des zweiten Weltkrieges – wieder erfolgreich der ungarischen wissenschaftlichen Forschung.

FERENC ROTTLER, professeur chargé de cours, historien

LA FONDATION ET LES ACTIVITÉS DE L'INSTITUT HONGROIS D'HISTOIRE À ROME (1895–1944)

Au cours du dernier tiers du XIX^e siècle aussi l'intérêt des chercheurs hongrois a été éveillé à la matière très riche conservée aux Archives Secrètes du Vatican, ouvertes en 1881 pour la grande publique. Grâce au dévouement de Vilmos Fraknói, l'Institut Hongrois d'Histoire de Rome a pu commencer à fonctionner dans la ville éternelle.

De jeunes historiens hongrois ont rédigé pendant une période courte plusieurs éditions de sources relatives à la Hongrie, basées, telle qu'elles étaient, sur des docu-

ments pris dans les Archives du Vatican. Les plus importantes en furent les Monuments Hongrois de Vatican (Monumenta Vaticana).

L'Institut, établi grâce à une fondation privée, devait être maintenu et assisté par l'Etat hongrois dès le commencement du XIX^e siècle. Cependant, les activités de cet institution fonctionnant bien à ses débuts ont été enfreinées en partie par les réserves formulées contre elle par le corps épiscopal, en partie par le retardement de l'intervention gouvernementale. Dans les années 1930, l'Académie Hongroise de Rome a rendu à nouveau de bons services à la cause des recherches scientifiques hongroises pendant une période brève durant jusqu'à l'éclatement de la deuxième guerre mondiale.

RUSZOLY JÓZSEF

A VÁLASZTÓJOG A MUNKÁSMOZGALOM PROGRAMJAIBAN
A XX. SZÁZAD ELEJÉIG,
KÜLÖNÖS TEKINTETTEL MAGYARORSZÁGRA

I.

1. Az európai munkásmozgalmak történetében az első, politikai célokat maga elé tűző irányzat a chartistáké volt, amely nem kevesebbet kívánt, mint az angol munkásosztálynak parlamenti képviselőkhöz való juttatását. A londoni *Working Men's Association* egy bizottsága által William Lovett vezetésével 1838-ban kidolgozott népcharta hat követelését a fiatal Friedrich Engels így foglalta össze:

„1. Allgemeines Stimmrecht für jeden mündigen Mann, der bei gesundem Verstande und keines Verbrechens überführt ist; 2. jährlich zu erneuernde Parlamente; 3. Diäten für die Parlamentsmitglieder, damit auch Unbemittelte eine Wahl annehmen können; 4. Wahlen durch Ballotage, um Bestechung und Einschüchterung durch die Bourgeoisie zu vermeiden; 5. gleiche Wahl-distrikte, um gleich billige Repräsentation zu sichern, und 6. Abschaffung der – ohnehin illusorischen – ausschliesslichen Wählbarkeit derjenigen, die 300 Pfd. Sterling in Grundbesitz haben, so dass jeder Wähler auch wählbar ist.”¹

A szerző szerint ez az alsóház összetételét és szervezetét érintő látszólag „ártalmatlan” hat pont „éppen elegendő ahhoz, hogy az angol alkotmányt királynőstül és felsőházastul szétrombolja”. A chartista megítélése szerint „több mint egyszerű republikánus: az ő demokráciája nemcsak politikai demokrácia”. A mozgalom sem csupán politikai, hanem *társadalmi* jellegű volt. „A chartizmus ... nem politikai kérdés – idézi a szerző egy bizonyos Stephens nevű methodista lelkesnek a szavait –; nem arról van szó, hogy választójogot kapjanak stb.; a chartizmus *kés- és villakérdés*, a charta annyi, mint jó lakás, jó étel és ital, jó megélhetés és rövid munkaidő.”² A mozgalom az alkotmányreformot, a politikai hatalom megszerzését 1845-ben már csupán *eszköznek* tekintette a cél, a „szociális boldogság” eléréséhez. Engels a választójognak ezt az *eszköz jellegét* már akkor magáévá tette, bár a chartisták „szocializmusát” még fejletlennek tartotta. A szocializmus másik (owenista) irányzatával való egyesülés után mégis alkalmasnak vélte arra, hogy általa a munkásosztály Anglia ura legyen.³

1852-ben, a chartizmus újabb fellobbanása idején Karl Marx úgy tekintett a mozgalomra, mint a „brit munkásosztály politikailag aktív részére”.

„Die sechs Punkte der Charte, für die sie kämpfen, enthalten weiter nichts als die Forderung des allgemeinen Wahlrechts und jener Bedingungen, ohne die das allgemeine Wahlrecht für die Arbeiterklasse illusorisch wäre – z. B. geheime Abstimmung, Diäten für die Parlamentsmitglieder, alljährliche allgemeine Wahlen. Das allgemeine Wahlrecht ist aber für die Arbeiterklasse Englands gleichbedeutend mit politischer Macht; denn das Proletariat bildet dort die grosse Majorität der Bevölkerung und hat sich in langem, wenn auch versteckt geführtem Bürgerkrieg zum klaren Bewusstsein seiner Klassenlage durchgerungen. Ja sogar die ländlichen Distrikte Englands kennen

keine Bauern mehr, sondern nur Grundherren, kapitalistische Unternehmer (Pächter) und Lohnarbeiter. Das Durchsetzen des allgemeinen Wahlrechts wäre daher in England in weit höherem Masse eine Errungenschaft sozialistischen Inhalts als irgendeine Massnahme, die auf dem Kontinent mit dieser Bezeichnung beehrt worden ist.

Hier wäre ihr unvermeidliches Ergebnis *die politische Herrschaft der Arbeiterklasse.*⁴

A chartizmussal összefüggésben elvileg megállapítható, hogy mind Engels, mind Marx, ha nem is ugyanazon időpontban, az általános választójogot mint eszközt alkalmasnak ítélték arra, hogy általa a munkásosztály a politikai hatalmat Nagy-Britanniában megszerezze, s ennek eszközével szociális reformokat hajtson végre.

2. Érthetően előkelő helyen szerepelt a választási rendszer abban a 17 pontot tartalmazó forradalmi programban is, melyet a német kommunisták Párizsban fogalmaztak meg 1848 márciusában, s ez év október 30-án a berlini demokrata-kongresszus is magáévá tett. Három első pontja így hangzott:

„1. Ganz Deutschland wird zu einer einigen, unteilbaren Republik erklärt.

2. Jeder Deutsche, der 21 Jahre alt, ist Wähler und wählbar, vorausgesetzt, dass er keine Kriminalstrafe erlitten hat.

3. Die Volksvertreter werden besodet, damit auch der Arbeiter im Parlament des deutschen Volkes sitzen könne.”⁵

Nem kétséges, hogy e programpontok, különösen az általános (férfi)választójog követelése elsősorban az 1848. évi francia forradalom hatását mutatják, a 3. pontban viszont nem nehéz felismerni az angol Charta 3. pontjának tükröződését sem.

Nem itt a helye, hogy a választójog 1848. évi németországi győzelmének, majd visszaszorulásának történetével foglalkozzam, hiszen e témának még a mégoly rövid összefoglalása is oldakat venne igénybe. Így csupán utalok rá, hogy bár birodalmi szinten a frankfurti alkotmányozó gyűlésnek sikerült bevezetnie a 25. életévhez kötött általános férfiválasztójogot, s számos tartomány is elérte vagy megközelítette azt, 1849-től visszalépéseknek lehetünk tanúi. A birodalmi alkotmány nem lépett hatályba, a tartományok pedig egyre-másra szűkítették a választójogot. Poroszország, a Német Szövetség e vezető állama – a nyomdokain haladó kisebb tagállamokkal egyetemben – sajátos megoldást választott: meghagyta ugyan az általános férfiválasztójogot, gyakorlását azonban *közvetett* formában, adófizetési osztályokhoz kötötte. A *Dreiklassenwahlrecht* ily módon megmaradt ugyan *általánosnak*, de az elektorok (Wahlmänner) választása oly egyenlőtlen alapon, ráadásul nyílt szavazással zajlott le, hogy a 3. osztályba tartozó dolgozó osztályok tagjainak biztosított szavazati jogot teljesen *il-luzórikussá* tette. Emellett maga a porosz képviselőház nélkülözte a kormány fölötti ellenőrzés jogát. Németországban 1918-ig sem birodalmi, sem tartományi szinten nem is alakulhatott ki a parlamentáris kormányzat rendszere.

3. Az 1860-as években kiformalódó német munkásmozgalom sajátos helyzetben volt. Azon tagállamokban is – pl. Poroszországban –, ahol a választójog általános volt, egyenlőtlensége folytán alkalmatlan volt arra, hogy révén a munkáspárt szavazói számarányához mérten bejuthasson a törvényhozó testületekbe.

Pedig a munkásmozgalom vezetői, különösen Ferdinand Lassalle igen nagy súlyt helyeztek a választójog s általa a politikai és gazdasági hatalom megszerzésére. Lassalle, akinek kétségtelen hibái ellenére is a német munkásosztály politikai szervezésében óriási szerepe volt, a választójogot és a munkásság parlamenti képviseletét ugyancsak *eszköznek* tekintette a munkások által megalakítandó gazdasági szövetkezetek *államse-*

géllyel való ellátásához. A cél elérése érdekében – a polgári Haladó Párt (Fortschrittspartei) ellenében – akár a porosz kancellárral, Otto von Bismarck-kal is kész volt lepaktni. Lassalle úgy vélte, hogy az államnak be kell avatkoznia a „munkásrend”-nek a tőke hatalma alóli gazdasági felszabadításba. Természetesen nem önként, hanem csak akkor, ha erre a munkások rábírnak. 1863. március 1-én többek között ezt írta egy általános német munkáskongresszus szervezésére alakult lipcsei központi bizottságnak:

„Wenn die gesetzgebenden Körper Deutschlands aus allgemeinem und direktem Wahlrecht hervorgehen – dann und nur dann werden Sie den Staat bestimmen können, sich dieser seiner Pflicht zu unterziehen. [...]

Das allgemeine und direkte Wahlrecht ist also, wie sich jetzt ergeben hat, nicht zur Ihr politisches, es ist auch Ihr soziales Grundprinzip, die Grundbedingung aller sozialen Hilfe. Es ist das einzige Mittel, um die materiellen Lage des Arbeiterstandes zu verbessern.”

Arra a kérdésre, hogy miként vívható ki az általános és egyenlő választójog, az angol munkásosztály példájára hivatkozott, felszólítván a lipcseieket: szervezzenek egy általános munkásegyletet, amely a cél érdekében „törvényes és békés, ám fáradhatatlan” agitációt fejt ki.

Lassalle úgy vélte, hogy mivel Németország lakosságának túlnyomó része (86–96%-a) a dolgozó osztályhoz tartozik, amely a választójogot nem politikai, hanem gyomorkérdésnek fogja felfogni, s éppen ezért elkerülhetetlen a győzelem.⁶

Az általános választójognak célját és esetleges eredményeit tekintve szociális intézményként való, alapjában véve helyes értékelése, amint láttuk, Engelsnek és Marxnak a chartista mozgalom „hat pontjáról” alkotott nézetével megegyezik. Más kérdés, hogy az államnak semleges tényezőként való felfogása már akkor is erős idealizmusról tanúskodott. Ha ennek, valamint a későbbi népállam („szabad állam”) koncepciójának közismert marxi és engelsi bírálatának ismertetésétől itt el is tekintek, hangsúlyoznom kell, hogy az általános és egyenlő választójog lassalle-i túlértékelése teljesen figyelmen kívül hagyta a politikai realitásokat. Pedig Louis Bonaparte második császárságának példája jól mutatta, hogy az általános választójoggal csúnyán vissza is lehet élni. Ferdinand Lassalle ezen felül azt sem vette figyelembe, hogy a dolgozó osztályok nagyobbik fele Németországban akkor még nem munkás, hanem paraszt vagy kispolgár volt, amelyre erősen hatottak a konzervatív politikai erők. Amikor 1868-ban, két évvel az 1849-ben kodifikált általános és egyenlő választójognak a Norddeutscher Reichstag választásai céljából való bevezetése (1866) után a lassalleanus Német Általános Munkásegyletet (ADAV) fel akarták oszlatni, mert csatlakozott az I. Internacionáléhoz, Engels önmagát idézve újra megírta:

„nun hat selbst in Frankreich, wo doch fast nur freie grundbesitzende Bauern existieren, wo der Feudaladel aller politischen Macht längst beraubt ist, das allgemeine Stimmrecht die Arbeiter nicht in die Kammer gebracht, sondern sie fast davon ausgeschlossen. Was würde das Resultat des allgemeinen Stimmrechts in Deutschland sein, wo der Feudaladel noch eine wirkliche soziale und politische Macht ist, und wo zwei ländliche Tagelöhner auf einen industriellen Arbeiter kommen? Die Bekämpfung der feudalen und bürokratischen Reaktion – denn beide sind bei uns jetzt unzertrennbar – ist in Deutschland gleichbedeutend mit dem Kampf für geistige und politische Emanzipation des Landproletariats – und solange das Landproletariat nicht in die Bewegung mit hineingerissen wird, solange kann und wird das städtische Proletariat in Deutschland nicht das geringste ausrichten, solange ist das allgemeine Wahlrecht für das Proletariat nicht eine Waffe, sondern ein Fallstrick.”⁷

Marx és Engels az általános választójogot sohasem önmagában, hanem mindig társadalmi és politikai összefüggéseiben ítélték meg. Bár kívánatosnak tartották a munkásosztálynak minél nagyobb parlamenti képviseletét, ezt sem öncélnak, sem kizárólagos eszköznek nem tekintették a szocializmusért vívott harcban. A szociáldemokrata jelöltekre adott voksok és a mandátumok számának növelését természetesen maguk is sikerként könyvelték el.⁸

Németországban egyébként az általános választójog követelése sajátosan jelentkezett: 1849-ben megfogalmazott és Bismarck által 1866-ban felújított birodalmi gyűlési választójog 25 éves életkorhoz kötött általános férfiválasztójog volt, amivel kapcsolatban elsősorban a választókerületek egyenlőtlensége vetődhetett fel, különösen a századfordulótól kezdve, ekkorra ugyanis megváltozott a népesség területi elhelyezkedése, a kelet-porosz agrár-vidékek elnéptelenedtek, a főként a birodalom nyugati részén levő iparvidékek lakossága viszont felduzzadt. Indokolt lett volna tehát a választókerületek átszabdalása, esetleg a többségi helyébe az arányos választási rendszer bevezetése.

Ettől eltekintve birodalmi szinten sokkal kevesebb probléma jelentkezett, mint a tagállamokban, különösen Poroszországban. A német munkáspártok programjainak a törvényhozással kapcsolatos, meg-megújított követelése így elsősorban e tartományokat illették.

4. A demokratikus választási rendszer intézményei először az August Bebel és Wilhelm Liebknecht alapította, polgári demokratikus szász Néppárt 1866. augusztus 19-én Chemnitzben (ma Karl-Marx-Stadt) elfogadott programjában nyertek megfogalmazást:

„Unbeschränktes Selbstbestimmungsrecht des Volkes. Allgemeines, gleiches und direktes Wahlrecht mit geheimer Abstimmung auf allen Gebieten des staatlichen Lebens (das Parlament, die Kammern der Einzelstaaten, die Gemeinden, usf.).”⁹

Kiemelendő, hogy a program nem szólt az aktív választójog alapfeltételeiről, még az életkorról sem, s nyitva hagyta a nők választójogának kérdését is.

A *Grundzüge der Bestrebungen des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins* c., 1867. május 19-én Braunschweigben elfogadott program érdekes módon hallgat a választójogról, csupán azt szögezi le, hogy az ADAV „egész Németországot egy egységes és szabad néppállammá kívánja egyesíteni.”¹⁰ E *Volksstaat* létrejötte természetesen feltételezte a demokratikus választási rendszert is.

A *Sozialdemokratische Arbeiterpartei [Deutschlands]* (SDAPD) 1869 augusztusában Eisenach-ban elfogadott programjának vonatkozó pontja emlékeztet bennünket a chemnitzi programra, mégis megfogalmazása annál teljesebb, gondosabb:

„Erteilung des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts an alle Männer vom 20. Lebensjahr an zur Wahl für das Parlament, die Landtage der Einzelstaaten, die Provinzial- und Gemeindevertretungen wie alle übrigen Vertretungskörper. Den gewählten Vertretern sind genügend Diäten zu gewähren.”

A program egyértelműen állást foglalt a minimális életkor (20. életév) ügyében, (egyelőre) nem tűzte ki célul a női választójogot és a lehetséges képviseleti testületek körét teljesebben sorolta fel. A megválasztott képviselőknek diétával való ellátásának igényét az 1848-i kommunista (demokrata) programból vehette át. Új pontként kapcsolódott a demokratikus választási rendszerhez a közvetlen demokráciát követelő III/2. pont, amely így szólt:

„Einführung der direkten Gesetzgebung (das heisst Vorschlags- und Verwerfungsrecht) durch das Volk.”¹¹

A lassalleanus ADAV és az „eisenachi” SDAPD egyesülésére 1875 májusában került sor *Gotha*-ban. A programtervezet szerint a „német munkáspárt” az „állam szabadság-alapzatául” („*Freiheitliche Grundlage des Staats*”) többek között követelte:

„1. Az általános, közvetlen és titkos választójogot minden 21 éven felüli férfi számára minden országos és községi választásnál.

2. A nép közvetlen törvényhozását, kezdeményezési és elvetési joggal.”¹²

Mivel Karl Marx híres *Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei* (ismertebb címén: *Kritik des Gothaer Programms*) c. művében élesen bírálta a tervezet lassalleanus vonásait, így a „szabad államot” is, a végleges programból már kimaradt a „*Freiheitliche Grundlage des Staats*” kifejezés, s maguk a képviseleti és közvetlen demokráciáról szóló pontok is teljesebbé váltak:

„1. Allgemeines, gleiches, direktes Wahl- und Stimmrecht, mit geheimer und obligatorischer Stimmabgabe aller Staatsangehörigen vom zwanzigsten Lebensjahre an, für alle Wahlen und Abstimmungen in Staat und Gemeinde. Der Wahl- oder Abstimmungstag muss ein Feiertag sein.

2. Direkte Gesetzgebung durch das Volk. Entscheidung über Krieg und Frieden durch das Volk.”¹³

A választási korhatárnak 21. életévről a 20. életévre való visszaállításánál lényesebb novum, hogy az eisenachi programmal, valamint az idézett tervezettel szemben immáron nem csupán a férfiak számára, hanem *minden állampolgárnak* követelt választójogot, ez utóbbi fogalomba – ha nem is történik róluk említés – a nők is beletartoztak. Új követelés volt – a közjogászok által egyébként rendkívül vitatott – kötelező szavazás (*obligatorische Stimmabgabe*), valamint az ünnepnapon való választás, illetve szavazás, továbbá a közvetlen demokratikus törvényhozásban a háborúról és békéről való népszavazás gondolata is.

A *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) *Erfurt*-ban 1891 októberében elfogadott programja Eudard Bernstein tollából minden eddiginél teljesebb megfogalmazást adott a képviseleti és a közvetlen demokratikus intézményekről. Eszerint az SPD követelte:

„1. Allgemeines, gleiches, direktes Wahl- und Stimmrecht mit geheimer Stimmabgabe aller über 20 Jahre alten Reichsangehörigen ohne Unterschied des Geschlechts für alle Wahlen und Abstimmungen. Proportionalwahlsystem, und bis zu dessen Einführung gesetzliche Neueinteilung der Wahlkreise nach jeder Volkszählung. Zweijährige Gesetzgebungsperioden. Vornahme der Wahlen und Abstimmungen an einem gesetzlichen Ruhetage. Entschädigung für die gewählten Vertreter. Aufhebung jeder Beschränkung politischer Rechte ausser im Falle der Entmündigung.

2. Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittels des Vorschlags- und Verwerfungsrechts. Selbstbestimmung und Selbstverwaltung des Volks in Reich, Staat, Provinz und Gemeinde. Wahl der Behörden durch das Volk, Verantwortlichkeit und Haftbarkeit derselben. Jährliche Steuerbewilligung.”¹⁴

Az 1. pontban határozottabban jutott kifejezésre a női választójog követelése is („ohne Unterschied des Geschlechts”). Új elemként jelentkezett – a Bebel által már 1878-ban fölvetett – arányos választási rendszer (Proportionalwahlsystem, *Proporz*), valamint a választókerületek rendszeres újrafelosztásának igénye. Mint fentebb utaltam rá, ez elsősorban az 1869 óta változatlan birodalmi gyűlési választókerületeknek igazságosabb, a népesség területi elosztását figyelembe vevő új felosztásának szándékát foglalta magában.¹⁵ A rövid parlamenti választási ciklus is demokratikus követelés volt. A 2. pontban teljesebbé vált a követelt közvetlen demokratikus intézmények köre is.

Friedrich Engels *Zur Kritik des sozialdemokratischen Programmwerfs 1891*

c. művében e politikai követelések körében elsősorban azt kifogásolta, ami „hiányzik belőle” („steht nicht drin”), a „demokratische Republik”-ot, amely akár „a specifikus forma a proletariátus diktatúrája számára” („die spezifische Form für die Diktatur des Proletariats”) is lehet, „ahogy ezt már a nagy francia forradalom megmutatta”. Ha már opportunus módon a program nem támadhatta is a fennálló monarchikus államformát (a szász néppárt poroszellenes élű programja kivételével ezt egyik korábbi program sem tette!), legalábbis azt „a követelés(t), hogy minden politikai hatalom a népképviselő kezében összpontosuljon” („die Forderung der Konzentration aller politischen Macht in den Händen den Volksvertretung”) kellett volna beleiktatni. Ez a tervezetnél jóval teljesebb programban sem történt meg.¹⁶

5. A németországihoz hasonló fejlődést mutat – némi sajátossággal – az ausztriai munkásmozgalom programdokumentaiban a választójogra és a szűkebb értelemben vett választási rendszerre vonatkozó célkitűzések alakulása. Ez számunkra különösen fontos, hiszen közvetlen hatást gyakorolt a hazai mozgalomra is.

Az V. Arbeitertag-on, 1868. május 10-én elfogadott *Manifest an das arbeitende Volk in Österreich* a lassallanus felfogás szerint hangoztatta:

„Der Staat muss vollständig auf demokratischer Grundlage eingerichtet werden. Die Grundbedingung hierzu ist die Einführung des allgemeinen direkten Wahlrechts. Ist das ganze Volk in den gesetzgebenden Körperschaften vertreten, so werden die Arbeiter allmählich in den Stand gesetzt werden, die Produktion bald selbst in die Hand zu nehmen.”¹⁷

A X. Arbeitertag által 1868. augusztus 30-án kibocsátott ún. „*Hartung-Programm*” 3. pontja a „sozialdemokratische Partei” nevében „allgemeines, direktes Wahlrecht für alle Vertretungskörper”-t követelt.¹⁸

Az Arbeiterpartei-nek – az eisenachi program hatását tükröző – Lajtaszentmiklóson 1874. április 5-én elfogadott *Neudörfler Programmja* Ausztriában először tartalmazta a választójog egyenlőségének követelményét:

„Allgemeines, gleiches, direktes Wahlrecht für alle Staatsbürger vom 20. Lebensjahr an, für das Parlament, die Landtage und die Gemeinschaftsvertretungen, sowie für alle Körperschaften, welche die Rechte und Pflichten der Gesamtheit wie der einzelnen Bürger zu wahren haben. Allen so gewählten Volksvertretern sind entsprechende Diäten zu gewähren.”¹⁹

Más fogalmazásban fenntartotta ezt 1876-ban a *Programm des Wiener Neustädter Arbeitertages* is, kifejezetten követelve „die Abschaffung des Wahlmänner- und Gruppensystem, des Steuerzensus”-t.²⁰

Az osztrák munkásmozgalomnak a „radikális” szárnya, amely az 1880-as évek elején a „tettek propagandáját” hirdette, általában elvetette a többségben levő „méréskeltek” programját, benne természetesen az általános választójog követelését is. Franciaországra, Németországra, Svájcra és az Egyesült Államokra hivatkozott, ahol az uralkodó osztályok általános választójog mellett is kezükben tartották a hatalmat.²¹

Velük szemben az osztrák munkáspártnak Karl Kautsky által 1882-ben kidolgozott programja, amely „a szervezés és az agitáció eszközeül” („als Mittel zur Organisation und Agitation”) szolgált, fenntartotta az általános, egyenlő és közvetlen választójog igényét, kiegészítve azt a közvetlen demokrácia igényével („Einführung der direkten Gesetzgebung durch das Volk”).²²

A két szárny egyesülésekor elfogadott 1887. április 3-i *Pragmatische Resolution* 4. pontja követelte

„eine sofortige Aufhebung des Monopols der Besitzenden auf das politische Wahlrecht durch

die Einführung des allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahlrechts (und zwar vom 20. Lebensjahr an, wo die Verpflichtung zur Blutsteuer beginnt), als ein wichtiges Mittel der Agitation und Propaganda, ohne sich jedoch über den Wert des Parlamentarismus irgendwie zu täuschen.“²³

Érdekes, hogy e rezolúció már nem az egész programot, hanem csupán a választójogot tekintette „az agitáció és a propaganda fontos eszközének”. Nem nyilvánította alapvető célnak sem, erre vall a radikálisok igényére beiktatott fordulat: „ohne sich jedoch über den Wert des Parlamentarismus irgendwie zu täuschen”.

Megemlítendő, hogy a Brünnben 1887. december 26–27-én elfogadott *Programm der tschechischer Arbeiterschaft* nem tartalmazta ezeket a radikális fenntartásokat, hanem lényegileg megismételte a *Neudörfler Programm*-ot, követelvén:

„Die Einführung des allgemeinen, gleichen und direkten Stimm- und Wahlrechts für alle gesetzgebenden Körperschaften vom 20. Lebensjahr an, mit Diätenbezug für die Abgeordneten.“²⁴

Az ugyancsak Karl Kautsky által kidolgozott *Hainfelder Prinzipienklärung* (1888/1889) lényegileg ugyanezt a kompromisszumot tartotta fenn:

„Ohne sich über den Wert des Parlamentarismus, einer Form der modernen Klassenherrschaft, irgendwie zu täuschen, wird sie das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht ohne Unterschied des Geschlechtes für alle Vertretungskörper mit Diätenbezug anstreben, als eines der wichtigsten Mittel der Agitation und Organisation.“²⁵

„Für die Zustimmung der Radikalen – írja erről Fritz Kaufmann – war dabei die Reservation ‚ohne sich über den Wert des Parlamentarismus als eine Form der modernen Klassenherrschaft irgendwie zu täuschen‘ notwendig.“²⁶

E „radikális” megfogalmazás, amely bizonyos fokig a polgári népképviselőt marxista értékelését is tükrözi, 1890-ben lényegileg bekerült Magyarország szociáldemokráciájának Elvi nyilatkozatába is. Egyedül az „als ein Form der modernen Klassenherrschaft” kifejezés maradt el, mellyel egyébként csupán 1888/1889-ben bővült az osztrák szociáldemokrácia korábbi programja.

Az 1901-ben elfogadott *Wiener Programm* – a Magyarországi Szociáldemokrata Párt 1903. évi programjához hasonlóan – az erfurti program hatását tükrözte:

„1. Allgemeines, gleiches und geheimes Wahlrecht in Staat, Land und Gemeinde für alle Staatsgehörigen ohne Unterschied des Geschlechtes vom 20. Lebensjahr an; Proportionalwahl-system; Vornahme der Wahlen an einem gesetzlichen Ruhetage; dreijährige Gesetzgebungsperioden; Diätenbezug für die Gewählten.

2. Direkte Gesetzgebung durch das Volk vermittelt des Vorschlags- und Verwerfungs-rechtes, Selbstbestimmung und Selbstverwaltung des Volkes in Staat, Land und Gemeinde.“²⁷

II.

1. Magyarországon a polgári parlamentáris népképviselőt az 1848:V. tc. vezette be. Ez a törvénycikk, valamint az annak nyomán megalkotott 1848:II. erdélyi tc. az általános feltételeken – legalább 20 éves életkoron, magyar állampolgárságon, önállóságon (pontosabban: atyai, gyámi és gazdai hatalom alatt való nem álláson), bevett (keresztény) vallásfelekezethez tartozáson – túl a férfiaknak is csak akkor biztosította az aktív választójogot, ha – bizonyos kivételektől eltekintve – a pontosan megszabott vagyoni cenzusoknak, követelményeknek megfeleltek, esetleg saját birtokból vagy tőkéből eredő 100 ezüst forint biztos évi jövedelmük volt. Ez utóbbi cenzus a választók

összeírása során sok gondot okozott már 1848-ban is, a vele kapcsolatos nehézségek pedig 1861-ben és 1865–1874 között csak fokozódtak.

Mivel a *munkások*nak általában nem volt annyi vagyonuk, hogy annak alapján választójogot nyerhettek volna, csakis *jövedelmük* alapján remélhették azt, hogy résztvehetnek a képviselőválasztásokon. Ez sem ment könnyen, hiszen jövedelmük az a munkabér volt, amelyet munkavégzésük nyomán kaptak. Az ennek alapját képező *szaktudást* pedig csak igen tág értelmezés mellett lehetett „*saját tőkének*” minősíteni, bár az állami hivatalnokok „szellemi tőké”-jéhez hasonlóan éppenséggel ezt is meg lehetett konstruálni. Az összeírók mégis gyakran a biztos jövedelemmel rendelkező munkásokat is kihagyták a választók sorából. A kihagyottak közé tartoztak pl. több helyütt 1848-ban a bányamunkások, bár az is igaz, hogy Szemere Bertalan, az első független felelős magyar minisztérium liberális belügyminisztere – fellebbezés esetén – mégis elrendelte választókként való regisztrálásukat²⁸. Ezt a gyakorlatot azonban utóda 1867 után többnyire nem folytatták. Az összeírók olykor cselhez folyamodtak. Így pl. Dernő községben (Görgői vk., Torna vm.) a gr. Andrassy György tulajdonában levő vasolvasztóban dolgozó munkások azért maradtak ki 1865-ben az összeírásból, mert az összeíró küldöttség éppen akkor tevékenykedett e helységben, amikor a vasolvasztóban csapolás volt, tudván tudva, hogy a munkások ezt nem hagyhatják ott, s így személyesen nem is jelentkezhettek előtte. Itt egyébként elvileg nem zárták volna ki őket²⁹. Óbudán (Pest-Pilis-Solt vm.), ahol 1869-ben egy Viola nevű ügyvéd a munkáság képviselőjében képviselőjelöltként már fellépett, a hajógyár munkásai 1871-ben hiába fordultak a képviselőházhoz az Általános Munkásegylet pecsétjével ellátott kérelmükkel azért, hogy az 1848:V. tc. alapján kapjanak választójogot, az a Belügyminisztériumba átkerülve elsüllyedt az akták között³⁰.

2. Különböen is, a munkásoknak hiábavaló volt az 1848:V. tc. alapján választójogért folyamodni, mert néhány ipari központtól eltekintve számottevő parlamenti képviselőre úgysem juthattak volna. Az 1867–1868-ban kibontakozó munkásmozgalom szervezetei felléptek a választójog kiterjesztéséért. A német Schulze-Delitsch-féle „önsegély”-irányzat hívei megelégedtek volna a választójog korlátozott, a „nagyobb intelligenciát feltételező”, „politikailag érett” foglalkozási ágakra (pl. a nyomdászokra) való kiterjesztésével, míg a főlénybe kerekedő lassalleanus „államsegély”-irányzat támogatói azonnal az általános választójog kivívását tűzték célul. Az előbbi irányzatot képviselő pesti nyomdász önképző egyesület pl. már 1867. november 30-án kérvényt intézett a képviselőházhoz a választójog kiszélesítéséért; persze eredménytelenül³¹.

A lassalleanus irányzat 1868 februárjában hozta létre az *Általános Munkásegyletet*, melynek Szózata kimondta, hogy „célja – többek között – minden törvényes eszközök felhasználása által (...) a politikai és polgári jogokat a munkásosztály számára” elnyerni³². Ezt alapszabályaiban is megismételte, ami ellen br. Wenckheim Béla belügyminiszter kifogást is tett, mondván:

„a kor igényeinek színvonalán álló alkotmányokban, s hazánkban is, a politikai jogok gyakorlása nem osztályokhoz, – melyek politikai értelemben megszűntek, hanem egyéni qualificatiokhoz van kötve; a törekvés, ezen egyéni qualificatiók minőségén és mennyiségén változtatni, jogosult tehát, de egy társadalmi osztálynak mint osztálynak politikai jogokat biztosítani akarni visszafelé való lépés, s igazságtalanság más osztályok irányában, melyek ily kiváltságolt helyzetre eddig legalább nem is gondoltak.”³³

Pozsonyban volt az első „vidéki” munkásgyűlés 1869. március 29-én. E gyűlés, melyen a bécsi és a pesti munkásvezetők is résztvettek, azt a 6 pontos lassalleanus programot fogadta el, melyet az 1868. augusztus 30-i bécsi munkásgyűlés már magáévá tett³⁴, s melynek 3. pontja szerint a „társadalmi demokrata párt” célul tűzi ki az „általános közvetlen választási jogot minden képviselőtestületben”³⁵. 1869. augusztus 22-én Ihrlinger Antal javaslatára elfogadta ezt az Általános Munkáségyet pesti gyűlése is. Sassy Árpád sikertelen javaslatának 8. pontja – talán a nem sokkal korábban elfogadott eisenachi program hatására – a népnek a törvények meghozatalába való *közvetlen* bevonását is kívánta³⁶.

Az Általános Munkáségyet és utódszervezetei az 1870-es években sikertelenül küzdöttek az „általános és közvetlen” választójogért. Hiába próbáltak 1874-ben nyomást gyakorolni még a parlamenti ellenzékre is, nem értek célt. Az ellenzék ugyan demokratikusabb választási rendszert kívánt, mint a kormány, de még ezt a törekvést sem koronázta siker. A választójogi novella, az 1874:XXXIII. tc. az adóalapcenzust vezette be, s egyben kizárta az adóhátralékosokat, miáltal inkább korlátozta a választójogot, semmint kiterjesztette volna.

3. A munkásvezetők számára az 1878. évi általános választások előkészületei kínáltak lehetőséget arra, hogy az előző évek üldöztetései után rendezzék a mozgalom sorait. Mivel a belügyminiszter ekkor még nem egyezett bele a munkás vagy pláne a szociáldemokrata elnevezést viselő megszervezendő pártjuk, 1878. április 21–22-én megalakították – nomen est omen – a *Nemválasztók Pártját (Partei der Nichtwahlberechtigten)*³⁷. Ennek az ország népéhez intézett Szózata, valamint a képviselőháznak küldött petíciója egyaránt az adófizetési cenzus eltörlését, a „minden feddhetetlen előéletű, teljeskorú polgár”-ra kiterjedő „általános, egyenlő és közvetlen választójog” törvényes biztosítását tekintette alapvető célnak³⁸.

Mint fő követelést megtartotta ezt a munkásmozgalmon belüli ellenzék, a Külföldi Viktor-féle frakció is, amely 1878. június 6-án alapította meg a *Magyarországi Munkáspártot*. Az alakuló kongresszus határozatának VIII. pontja követelte:

„Az általános, egyenlő, közvetlen választási jog titkos és kötelező szavazattal adassék meg a 20-éveseken kezdve minden állampolgárnak, történjék a választás bár az állam, a megye, a város vagy a községek érdekében; az országos és megyei választások községenként foganasítottassanak; a választási nap mindig egy vasárnap- vagy ünnepnapra tűzessék ki; a megválasztottaknak kielégítő napidíj adassék működésök idejére.”³⁹

E szövegben nem nehéz felismerni a neudörfli, a gothai program hatását. E követelések is eljutottak az országgyűlés képviselőházához, amely azonban a kormány elé utalta őket; ez persze egyet jelentett elsüllyesztésükkel.⁴⁰

A két munkáspárt egyesülésével 1880. május 16–17-én létrejött *Magyarországi Általános Munkáspárt* szintén a gothai hatást tükröző programjának 2. pontja kimondta:

„Általános szavazati és választási-jog minden az államhoz tartozó, 20 évet betöltött egyén részére, úgy az állami, megyei és községi választásokat, mint az esküdtszéki bíróságok megválasztását illetőleg.”⁴¹

Megjegyzendő, hogy az esküdtszék intézményének követelése a német pártprogramban nem fordult elő.

Az ellenzéki szocialisták frakciója 1883-ban felújította a Külföldi-féle, az egyesült pártétól lényeges árnyalatokban eltérő programját.⁴²

A Magyarországi Általános Munkáspárt a közelgő általános választások előtt, 1887. április 10–11-én tartotta III. kongresszust, melyen utasította elnökségét: a legközelebbi országgyűlés elé terjesszen petíciót és indítson országos agitációt az általános választójogért. Az elnökségnek a képviselőházhoz 1888 áprilisában beterjesztett petíciója 1. az általános és titkos választójog és 2. a vasárnapi munkaszünetek bevezetése, valamint 3. egy gyári törvény megalkotása iránti igényt tartalmazta⁴³. A képviselőház kérvényi bizottsága húzta-halasztotta az állásfoglalást, míg végül az 1887. december 14-i plenáris ülés elé terjesztette az 1. követelést elutasító, a 2. és 3. igényt pedig az illetékes miniszter elé utaló, pártoló javaslatát. Az általános választójogot csupán Irányi Dániel és Madarász József, a függetlenségi párt két vezető képviselője támogatta, a liberális kormánypárt tagjai – Gajári Ödön, Vadnay Károly, Bezerédi Victor, Asbóth János és maga Tisza Kálmán miniszterelnök – gr. Apponyi Alberttel, a mérsékelt ellenzék vezetőjével együtt elutasították azt. A ház a vita után elfogadva a bizottsági előterjesztést, elutasította a munkáspárt kérvényének az általános és titkos választójogra vonatkozó pontját⁴⁴.

4. Az 1890. december 7–8-án *Magyarországi Szociáldemokrata Párt* alakuló kongresszusa az osztrák testvérpártnak a Karl Marx iránymutatása nyomán készült hainfeldi programon alapuló elvi nyilatkozatát magáévá téve kimondta:

„Követelni fogja az általános, közvetlen és titkos választási jogot minden képviselői testületben, mint az agitáció és szervezkedés egyik fontos eszközét, anélkül azonban, hogy a parlamentarizmus értéke felett csalódásba ejtené magát.”⁴⁵

Bár már az 1890. évi kongresszusi vita alapján kétségtelen, hogy az MSZDP Elvi nyilatkozata az általános választójogot a nőkre is ki kívánta terjeszteni, ez kifejezetten az 1897-ben különvált Várkonyi István-féle agrárszocialista mozgalomból létrejött *Független Szocialista Párt* ceglédi programjában szerepelt első ízben, amely követelte az „általános és nemi különbség nélküli egyenlő, titkos választójogot ... minden [leg-
alább] 20 éves egyén” számára.⁴⁶

A hazai agrárszocializmus másik irányzata, a Mezőfi Vilmos-féle *Magyarországi Ujjászervezett Szociáldemokrata Párt* 1900. április 16-i programja is új elemmel, a nemzeti megkülönböztetés kizárásának igényével gazdagította e régi követelés árnyalatait:

„Követeli minden 21 éves ember részére *nemzeti és nemi különbség nélkül* az általános, titkos választói jogot törvényhozói, megyei és községi képviselőválasztásoknál. A választások törvényes munkaszünet napjain eszközöltessenek.”⁴⁷

A munkásmozgalom választójogi célkitűzéseinek megfogalmazására az MSZDP-nek az erfurti és a bécsi program hatását tükröző 1903. évi programja tette fel a koronát. Közvetlen előzményként a párt 1901. évi választási felhívásának 1. pontja szerint a párt követelte:

„Általános, egyenlő közvetlen és titkos választói jogot az országgyűlési, megyei és községi képviselők választásánál az állam minden 20 éven felüli tagja részére, községenkénti szavazással. *Aránylagos választási rendszert a kisebbség képviseletével és a választókerületek igazságos felosztását.* A nép indítványozási (iniciatív) és elvetési (vétó) jogát. A főrendiház megszüntetését.”⁴⁸

A párt 1903. évi X. kongresszusán elfogadott program a törvényhozás terén követelte:

„Általános, egyenlő, közvetlen szavazójogot minden választásnál és szavazásnál, az állam minden 20 éven felüli polgárának, nemi különbség nélkül. Titkos és községenként való szavazást. Aránylagos képviseletet. Minden választó megválasztható. A szavazások törvényes munkaszüneti

napon tartassanak. Országgyűlési, megyei és községi választások *kétévenként* történjenek.

2. *A főrendi ház eltörlését.* Közvetlen törvényhozást a nép indítványozó és elvető joga útján.⁴⁹

III.

1. Részletesebb elemzés helyett ehelyütt csupán néhány rövidre fogott magyarországi vonatkozású intézménytörténeti megállapítást tesztek.

a) A demokratikus választási rendszer alapkövetelményének, az *általánosságnak* igénye 1869-től kezdve kivétel nélkül mindegyik dokumentumban fellelhető. Ez eredetileg csupán *a férfiakra* vonatkozott, hasonlóan az eisenachi programnak és a gothai program tervezetének megfogalmazásához. A neudörfli és az elfogadott gothai program egyébként – mivel állampolgárokról szólt – burkoltan *a nőket is* választójogban kívánta részletetni. A nemek közötti különbségtétellel kifejezetten először a hainfeldi, majd az erfurti program szakított. Ennek hatását tükrözték az 1900. és 1903. évi hazai dokumentumok. Meg kell azonban jegyezni, hogy a hazai mozgalom elvileg korábban sem zárkózott el a női választójogtól, csupán meg akarta várni annak tényleges bevezetését az „egyik vagy másik előbbre haladt államban”.⁵⁰ Az alacsony választói *korhatár*, a 20–21. életév nem csupán a német pártok dokumentumok tükröződése volt, hanem a hazai jogállapotoknak is megfelelt, hiszen nálunk akkoriban a 20. életév volt a választópolgárok alsó korhatára.

Az általános választójog a nemzetiségi pártok javarészeinek is követelése lévén, a *nemzeti különbségtételtől való eltekintés* így juthatott be a Mezőfi-féle programba (1900). Egyébként az 1848/1874-i hatályos választási rendszer csak a passzív választójog körében tartalmazott *nyelvi diszkriminációt*, előírván, hogy a megválasztott képviselőnek ismernie kell a törvényhozási nyelvet, amely 1844 óta a magyar volt. (1868 után szűkebb körben a horvát is.) Megjegyzendő, hogy nyelvismeret híján a képviselőház mindössze két (!) képviselő mandátumát diszkvalifikálta...⁵¹

Vissza-visszatérő érv volt a kormánypárt és az ellenzéki pártok megnyilatkozásiban egyaránt: azért nem lehet Magyarországon az általános választójogot bevezetni, mert általa a nem-magyar nemzetiségiek juthatnának többségbe. A hazai munkáspártok, melyek nehezen tájékozódtak a nemzeti-nemzetiségi kérdés szövevényeiben, erre az aggodalomra pusztán tagadással válaszoltak, hangoztatván, hogy az általános választójog mellett a nemzetiségi agitátoroknak kevesebb terük lesz a nép között. Ez az érvelésük nem tűnhetett túl meggyőzőnek.

b) Az *egyenlőség* és a *közvetlenség* elve ugyancsak a német és az osztrák dokumentumokból fokozatosan került át a hazai programokba. A dolog szépséghibája „csak” az, hogy a hazai választási rendszer kezdettől ezeken az elveken nyugodott. Maguk a választópolgárok egyenlőek voltak; mindenki egy szavazatot adhatott le, s nálunk sem „osztályok” nem voltak, mint Poroszországban, sem „kuriák”, mint 1907-ig Ausztriában.⁵² Az egyenlőtlenléget legfeljebb a törvényhatóságokhoz igazodó választókerületi beosztás rejtette magában. Egyébként Magyarországon soha nem volt közvetett parlamenti képviselő. Ezeknek a követeléseknek a doktriner átvétele így legfeljebb azzal magyarázható, miszerint megszövegezőik el akarták kerülni azt, hogy

az általános választójog esetleges bevezetésével egyidejűleg a törvényhozás becsempészze az egyenlőtlenség és a közvettség intézményeit, és így az (ti. az általános választójog) elveszítse értékét. Ifj. gróf Andrássy Gyula belügyminiszter belga példára 1908-ban valóban megkísérelte az egyenlőtlen, *pluralis* választójog bevezetését. Meg is bukkott vele.

c) A nyílt szavazás helyett a *titkos szavazás* követelése aligha igényel magyarázatot. Külföldön is, itthon is a kényszertől és a korrupciótól mentes szabad választást remélte tőle a munkásmozgalom. A korrupció elleni leghathatósabb eszköz a hazai mozgalom képviselőinek érvelése szerint elsősorban mégsem ez, hanem maga az általános választójog lehetett volna, hiszen nagyszámú választót nem lehetett oly könnyen megvesztegetni, mint néhány ezret, esetleg csak pár százat.

Az ünnep- vagy munkaszüneti napon való szavazás a kétkezi munkából élő munkásosztály természetes követelése volt, s mint ilyen nem is igényel magyarázatot. Annál inkább a *községenkénti szavazás* problémája, amely azt a képviselőházban is sokszor felmerült igényt tükrözte az 1901. és 1903. évi hazai szociáldemokrata dokumentumokban, hogy szakítani kell végre a centralizált szavazás ebben az időben már szinte egyedülálló intézményével. A törvény értelmében a szavazás a választókerület székhelyén zajlott. A pártoknak kellett szállítani a választókat, azokat étellel-itallal el is kellett látni. A korrupció e melegágyát maga a törvényhozás is legalizálta, amikor egyik, célját tekintve korrupcióellenes törvényben (1899:XXV. tc.) kifejezetten elismerte a választók *szükséges ellátásának* jogosságát.

d) Az 1890. évi programvitában Hoffman brassói küldött által már megpendített⁵³ *arányos választási rendszernek* az 1903. évi programba való felvétele teljesen az erfurti és a bécsi program hatását tükrözte, bár a *kisebbségi képvisellel* való kiegészítése azokon is túlmutatott. Aktualitást csak 1919-ben, az általános választójog bevezetése nyomán nyerhetett hazánkban is (1919. évi XXV. néptörvény). A választási ciklusok 2 évre való csökkentésének igénye is az erfurti programból származott.

e) Sajátosan magyar volt a főrendi ház eltörlésének igénye, amelyet Beöthy Ödön már 1848-ban felvetett az akkori főrendi táblában.

f) A *közvetlen demokrácia* intézményeinek igénye szintén a német programok hatását tükrözte, ezek ugyanis Magyarországon mind a mai napig teljesen gyökérteleknek.

2. Tanulmányomban⁵⁴ arra törekedtem, hogy a 19–20. századi munkásmozgalom vezetőinek elvi nyilatkozataiból s a különböző programokból kiemeljem és bemutassam az általános választójog *intézménytörténete* szempontjából releváns elemeket. E követelések bővebb, olykor aktuális politikai követeléseket is tartalmazó indokaival, valamint az általános választójogért folytatott *harc* módszereivel és eredményeivel itt nem foglalkozhattam. Különben is Közép-Európában, melyre tulajdonképpen témám területileg leszűkült, a *korábban kialakult programok alapján* a századforduló után bontakoztak ki igazán a választójogi küzdelmek. Nem érezhetem feljogosítva magam arra, hogy ítéletet mondjak a már ekkor is, de főként később abszolutizált általános választójog tényleges értékéről. Befejezésül csupán annyit mondhatok: a választójog a *legfontosabb* politikai jog lévén, hogy általában a munkáspártok követeléseinek az élére került, az a XIX. századi, akkor még teljesen le nem járatott parlamenti intézményekbe vetett nyilvánvalóan *túlzott* bizalmat tükrözte.

Jegyzetek

1. Friedrich ENGELS: Die Lage der arbeitende Klasse in England. MEW 2: 444–445.; A munkásosztály helyzete Angliában. MEM 2: 413–414.
MEW 2: 446.; MEM 2: 415.
2. MEW 2: 453.; MEM 2: 422.
3. Karl MARX: Die Chartisten. MEW 8: 344.; A chartisták. MEM 8: 330.
4. Karl MRX–Friedrich ENGELS: Forderungen der Kommunistischen Partei in Deutschland. MEW 5: 3.; A Kommunista Párt követeléseai Németországban. MEM 5: 1.; Wilhelm MOMMSEN: Deutsche Parteiprogramme. München, 1961.
5. Ferdinand LASSALLE: Offenes Antwortschreiben an das Zentralkomitee zur Berufung eines Allgemeinen Deutschen Arbeiterkongresses zu Leipzig. MOMMSEN (5 j.), 305.; Nyílt válasz az általános német munkáskongresszus összehívására alakult lipcei központi bizottsághoz. Ferdinand LASSALLE: Beszédok és írások. Budapest, 1982. 278–280.
6. [Friedrich ENGELS]: Zur Auflösung Lassalleanischen Arbeitervereins. MEW 16: 328.; A lassalleanus munkásegylet feloszlásához. MEM 16: 320. Vö. Herbert GRAF–Günther SEILER: Wahl und Wahlrecht im Klassenkampf. Berlin, 1971. 43.
7. Friedrich ENGELS: Der Sozialismus in Deutschland. MEW 22: 248–251.; A szocializmus Németországban. MEM 22: 232–235.
8. MOMMSEN (5 j.) 307.; (Karl) MARX: A gothai program kritikája. Marx, Engels, Bebel, Bracke, Kautsky és Liebknecht leveleivel, Lenin „Állam és forradalom” című műveinek részleteivel és program-dokumentumokkal. [Budapest], 1975. 179.
9. MOMMSEN (5 j.), 308.
10. MOMMSEN (5 j.), 312.; MARX (9 j.), 184.
11. MARX (9 j.), 187.
12. MOMMSEN (5 j.), 314.; MARX (9 j.), 190.
13. MOMMSEN (5 j.), 351.; MARX (9 j.), 199–200.
14. Axel MISCH: Das Wahlsystem zwischen Theorie und Taktik. Zur Frage von Mehrheitswahl und Verhältniswahl in der Programmatik der Sozialdemokratie bis 1933. [West]-Berlin, 1974. passim.
15. Friedrich ENGELS: Zur Kritik des sozialdemokratischen Programmentwurfs, 1891. MEW 22: 233–235.; Az 1891-es szociáldemokrata programtervezet kritikájához. MEM 22: 219–221.; MOMMSEN (5 j.), 345–347.; MARX (9 j.), 104–107.
16. Klaus BERCHTOLD: Österreichische Parteiprogramme 1868–1966. Wien, 1967. 109.
17. BERCHTOLD (17 j.), 112.
18. BERCHTOLD (17 j.), 116.
19. BERCHTOLD (17 j.), 120.
20. BERCHTOLD (17 j.), 128.
21. BERCHTOLD (17 j.), 129.
22. BERCHTOLD (17 j.), 135.
23. BERCHTOLD (17 j.), 137.
24. BERCHTOLD (17 j.), 139.
25. Fritz KAUFMANN: Sozialdemokratie in Österreich. Idee und Geschichte einer Partei. Von 1889 bis zur Gegenwart. Wien, 1978. 29.
26. BERCHTOLD (17 j.), 147.
27. VÖRÖS Károly: A választójog kérdése a bányavidékeken. Századok, 82. évf., 1948, 166–190., 414.
28. RUSZOLY József: Választói összeírás és választási bíráskodás Magyarországon 1848–1875. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tomus XXVII. Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára Szeged, 1980. 312.
29. Magyar Országos Levéltár Belügyminisztériumi lt. Ált. ir. 1871-II-10–10149.
30. NEMES Dezső: Az Általános Munkásegylet története 1868–1873. Budapest, 1952. 36–37.
31. MMTVD 1: 74.

33. MMTVD 1: 88–89.
34. S. VINCZE Edit: A magyarországi munkásmozgalom kezdetei. Magyarország története 1848–1890. Főszerkesztő Kovács Endre. Budapest, 1979. 874.
35. MMTVD 1: 130.
36. MMTVD 1: 103–104.
37. E. S. VINCZE: Kampf für die Legalisierung der Sozialdemokratischen Partei in Ungarn in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts. Budapest, 1980. 29–32. (Studia Historica Academiae Scientiarum Hungaricae. Nr. 154.)
38. MMTVD 1: 322–326., 330–337.
39. MMTVD 1: 348.
40. MMTVD 1: 352.
41. MMTVD Bd. 1: 393.
42. MMTVD Bd. 1: 468.
43. MMTVD Bd. 1: 538–539., 548–553.
44. Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója. Budapest, 1889. 7: 156–167.; Karácsonyi ajándék hazai munkásoknak. Népszava, 1888. december 23.
45. MMTVD 2: 41.; S. VINCZE Edit: A Magyarországi Szociáldemokrata Párt megalakulása és tevékenységének első évei (1890–1896) [Budapest], 1961. 60–77., HANÁK Péter: Társadalmi és politikai küzdelmek az 1890-es évek első felében. Magyarország története 1890–1918. Főszerkesztő HANÁK Péter. Budapest, 1978. 121–124. Vö. SOMOGYI Éva: Választójog és parlamentarizmus Ausztriában (1861–1907). Budapest, 1968. 61.
A Prinzipien-Erklärung vonatkozó 3. pontja németül:
„Als eines der wichtigsten Mittel der Agitation und Organisation und wird sie das allgemeine und geheime Wahlrecht für alle Vertretungskörper erstreben, ohne sich jedoch über den wert des Parlamentarismus zu täuschen.” Vö. Protokoll des Parteitagés der Sozialdemokratie Ungarns in Budapest vom 7. und 8. Dezember 1890. Herausgegeben von Jakob KÜRSCHNER und Paul ENGELMANN. Budapest, 1891. 14.
46. MMTVD 2: 401.
47. MMTVD 3: 21.
48. MMTVD 3: 61.
49. MMTVD 3: 140. HANÁK Péter: A belpolitikai ellentétek kiéleződése a századelőn. Magyarország története 1890–1918. Főszerkesztő HANÁK Péter; Budapest, 1978. 358–544. A program 1–3. pontja németül:
„1. Allgemeines, gleiches, unmittelbares Stimmrecht bei allen Wahlen und Abstimmungen für jeden über 20 Jahre allen Staatsbürger, ohne Unterschied des Geschlechts. Geheime und gemeindeweise Abstimmung. Proportionalvertretung. Wählbarkeit jedes Wählers. Die Abstimmungen haben an einem gesetzlichen Arbeitsruhetag stattzufinden. Reichstags-, Komitats- und Gemeindevahlen sind zweijährlich vorzunehmen.
2. Abschaffung des Magnatenhauses, unmittelbare Gesetzgebung im Wege des Beauftragungs- und Verwerfungsrecht des Volkes.
3. Vollkommene Selbstverwaltung. Unabhängigkeit der Staats-, Komitats- und Gemeindebehörden. Wahl sammtlicher Körperbehaften und Beamten, sowie auch deren Verantwortlichkeit und Haftbarkeit. Abschaffung jeglichen erblichen Amtes und Ranges.” Vö. Programm der Sozialdemokratischen Partei Ungarns (Angenommen am Parteitag zu Budapest, 1903) Budapest, 1905. 5.
50. K: Oszályuralom és általános választási jog. Népszava, 1879. augusztus 17.
51. Viktor ADLER: Das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht und das Wahlrecht in Österreich. Wien, 1893. passim; SOMOGYI (24. j.) passim.
52. RUSZOLY József: A választási bíráskodás Magyarországon 1848–1948. Bp. 1980. 123.
53. A magyarországi szociáldemokrácia 1890. évi december 7. és 8-án Budapesten tartott pártgyűlésének jegyzőkönyve. Kiadják KÜRSCHNER Jakab és ENGELMANN Pál. Bp. 1891.
54. E tanulmány az 1982. május 24–27-i prágai nemzetközi jogtörténeti konferencián bemutatott referátum átdolgozott változata. Vö. József RUSZOLY: Über die Bestrebungen der

Arbeiterbewegung um das allgemeine Wahlrecht bis zur Jahrhundertwende, mit besonderer Rücksicht auf Ungarn. Ein Referat auf die internationale Konferenz Die Entwicklung der rechtlichen Stellung der Arbeiterklasse im Kapitalismus, Prag, 24–27. Mai 1982. (Miskolc, 1982) /A Nehézipari Műszaki Egyetem Állam- és Jogtudományi Intézete Jogtörténete és Jogelméleti Tanszékének kiadványai. Kisebb közlemények 1/ 27 p.

Rövidítések

MEM = Karl Marx és Friedrich Engels Művei. Budapest, 2. k. (1958), 5. k. (1961), 8. k. (1962), 16. k. (1964), 22. k. (1970).

MEW = Karl Marx/Friedrich Engels Werke. Berlin, Bd. 2 (1962), Bd. 5 (1964), Bd. 8 (1960), Bd. 16 (1964), Bd. 22 (1963)

MMTVD = A magyar munkásmozgalom történetének válogatott dokumentumai. Budapest, Bd. 1 (1951), Bd. 2 (1954), Bd. 3 (1955).

**DAS WAHLRECHT IN DEN PROGRAMMEN
DER ARBEITERBEWEGUNG BIS ANFANG DES 20. JAHRHUNDERTS,
UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG UNGARNS**

Zusammenfassung

Im I. Teil des Aufsatzes befasst sich der Autor mit der Rolle des Wahlrechts, die es in der internationalen Arbeiterbewegung im 19.–20. Jahrhundert gespielt hat. Er legt die sechs Punkte der Chartisten sowie die frühen Äusserung von Marx und Engels über ihre Bewegung und das Wahlsystem selbst dar. Er berührt die Entwicklung des deutschen Wahlrechts seit 1848 und spricht über Lassalles übertriebene Erwartungen; schliesslich erörtert er die Formulierungen der Forderungen nach dem Wahlrecht in den Programmen der deutschen Arbeiterparteien (Eisenach 1869; Gotha 1875; Erfurt 1891) und der österreichischen Sozialdemokratie (Wien 1868; Lajtaszentmiklós/Neudörfl, 1874; Wienerneustadt 1876; Wien 1887; Brünn 1887; Hainfeld 1888/89; Wien 1901).

Im II. Teil des Aufsatzes wird zuerst untersucht, wie beschränkt das Wahlrecht laut GA 5:1848 war, das die Arbeiter in Ungarn aufgrund ihrer Einkünfte hatten. Dann zeigt er, wie sich der Anspruch auf das Wahlrecht in den Parteidokumenten über die Gründung des Allgemeinen Arbeitervereins (1868) bis zum Programm der Sozialdemokratischen Partei Ungarns (1903) widergespiegelt hatte.

Der III. Teil des Aufsatzes enthält einen Überblick über die Geschichte der Einrichtung der Wahlen sowie einen Ausblick auf benachbarte Themenkreise.

JÓZSEF RUSZOLY professeur chargé de cours, historien du droit

**LE DROIT ÉLECTORAL DANS LES PROGRAMMES
DES MOUVEMENTES OUVRIERS JUSQU'AU DÉBUT DU 20^e SIÈCLE,
AVEC ÉGARD PARTICULIER SUR LA HONGRIE**

Résumé

Dans la partie I^{ère} de son mémoire l'auteur fait l'étude du rôle joué par le droit électoral dans les mouvements ouvriers internationaux aux 19^e et 20^e siècles. Il présente les six points des chartistes et cite les déclarations précoces sur les mouvements et le système d'élection soi-même de Engels et de Marx. En esquisant brièvement l'évolution du droit électoral allemand à partir de 1848, il signale combien l'espoir fondé par

Lassale sur celui-ci a été exagéré, ensuite il résume les formulations des exigences faites envers le droit électoral par les programmes allemands (Eisenach 1869, Gotha 1875, Erfurt 1891) et autrichiens (Vienne 1868, Lajtaszentmiklós/Neudörfel 1879, Wienerneustadt 1876, Vienne 1887, Brünn 1887, Hainfeld 1888/89, Vienne 1901) des mouvements ouvriers.

La partie II^e indique le fait que le cercle des ouvriers jouissant du droit électoral d'après leur revenu sur la base de l'article V de la loi de 1848 a été très étroit. Puis, elle analyse la question, comment l'exigence envers le droit électoral démocratique se reflète dans les différents documents de parti formulés depuis la fondation de l'Association Ouvrière Générale (1868), jusqu'à l'élaboration du programme du Parti Social-Démocrate de Hongrie (1903).

La partie III^e donne un aperçu sur l'histoire des institutions intéressées et énumère les thèmes y relatifs.

ÄNDERUNGEN DER STAATS- UND RECHTSINSTITUTE IN DER ERSTEN HÄLFTE DES XX. JAHRHUNDERTS IN UNGARN

Inhalt

Vorwort	5
Andor CSIZMADIA: Die Gebietsselbstverwaltungsinstitute in der ersten Hälfte des XX. Jahrhunderts in Ungarn	7
Alajos DEGRÉ: Verfall des Gewichts der Gemeindevertretung nach dem ersten Weltkrieg	23
József GALÁNTAI: Das Wahlrecht im Abgeordnetenhaus in den Jahren des ersten Weltkriegs	35
József KARDOS: Öffentlich-rechtliche und politische Diskussion über die Ausdehnung der Befugnis des Reichsverwesers in der zweiten Hälfte der 1930-er Jahre	61
Gábor MÁTHÉ: Das Verhältnis zwischen der bürgerlichen Sozialpolitik und der Sozialverwaltung	77
Barna MEZEY: Einführung des Instituts der Freiheitsstrafe mit unbestimmter Dauer in Ungarn	89
Frau Katalin NAGY, geb. SZEGVÁRI: Universitätspolitische Gesetzgebung der Konsolidation zur Zeit der Bethlen-Regierung	111
Ferenc PÖLÖSKEI: István Tisza und die öffentlich-rechtlichen Probleme zu Beginn des Jahrhunderts	129
Pál PRITZ: Ausgestaltung des selbständigen ungarischen Aussenministeriums in 1918–1919.	147
Tamás Mihály RÉVÉSZ: Zur Entwicklung des Versammlungsrechtes im bürgerlichen Zeitalter in Ungarn	165
Ferenc RÖTTLER: Gründung und Tätigkeit des Römischen Ungarischen Historischen Instituts	179
József RUSZOLY: Das Wahlrecht in den Programmen der Arbeiterbewegung bis zu Beginn des XX. Jahrhunderts mit besonderer Hinsicht auf Ungarn	191
Publikationen des Lehrstuhls für Ungarische Staats- und Rechtsgeschichte der Eötvös Loránd-Universität	210

**CHANGEMENTS SURVENUS EN HONGRIE AUX INSTITUTIONS
D'ETAT ET JURIDIQUES DANS LA PREMIÈRE MOITIÉ
DU XX^e SIÈCLE**

Tables des matières

Avant-propos	5
Andor CSIZMADIA: Les institutions autonomes régionales en Hongrie dans la première moitié du XX ^e siècle	7
Alajos DEGRÉ: Le déclin de l'importance des conseils municipaux après la première guerre mondiale	23
József GALÁNTAI: Le droit électoral devant la Chambre des députés dans les années de la première guerre mondiale	35
József KARDOS: Débats de droit public et politiques sur l'extension des pouvoirs du régent de Hongrie dans la deuxième moitié des années 1930	61
Gábot MÁTHÉ: Rapports entre la politique sociale bourgeoise et l'administration sociale	77
Barna MEZEY: L'introduction en Hongrie du système de réclusion de durée non précisée	89
Mme Katalin NAGY-SZEGVÁRI: La législation politique touchant les universités du gouvernement de Bethlen dans les années de consolidation	111
Ferenc PÖLÖSKEI: István Tisza et les questions de droit public au début de notre siècle	129
Pál PRITZ: L'institution du ministère des affaires étrangères hongrois, indépendant, 1918-1919	147
Tamás Mihály RÉVÉSZ: Contribution à l'étude de la question de l'évolution du droit de réunion en Hongrie à l'époque bourgeoise	165
Ferenc RÖTTLER: La fondation et les activités de l'Institut Hongrois d'Histoire à Rome	179
József RUSZOLY: Le droit électoral dans les programmes des mouvements ouvriers jusqu'au début du 20 ^e siècle, avec égard particulier sur la Hongrie	191
Publications de la Chaire d'histoire d'Etat et de droit de l'Université Eötvös Loránd de Budapest	210

AZ ELTE MAGYAR JOGTÖRTÉNETI TANSZÉKÉNEK
KIADVÁNYAI
PUBLIKATIONEN DES LEHRSTUHLs FÜR UNGARISCHE
RECHTSGESCHICHTE AN DER ELTE-UNIVERSITÄT

JOGTÖRTÉNETI ÉRTEKEZÉSEK
RECHTSGESCHICHTLICHE ABHANDLUNGEN

Szerkeszti: *Kovács Kálmán*

1. sz. Révész Tamás: A központi állami ellenőrzés szervezetének kialakulása Magyarországon 1867 után. Bp., 1971.
 2. sz. Buzás József: Székesfehérvár és Fejér vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgár demokratikus forradalom idején. Bp., 1971.
 3. sz. Máthé Gábor—Révész Tamás: Az esti és a levelező tagozatú oktatás fejlődése az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán (1945–1970). Bp., 1972.
 4. sz. Rácz Lajos: A polgári házasság intézményének megvalósulása Magyarországon. Bp., 1972.
 5. sz. Buzás József: Veszprém vármegye közigazgatása az 1918–1919. évi polgári demokratikus forradalom első két hónapjában. Bp., 1974.
 6. sz. Kálmán Kovács:
(Red. und Vorwort)
Andor Csizmadia:
Kálmán Kovács:
Elemér Pólay:
Gábor Máthé:
János Szita:
Pál Horváth:
 7. sz. Nagyné Szegvári Katalin:
 8. sz. Degré Alajos:
 9. sz. Révész Tamás:
- Rechtsgeschichtliche Studien zum Zivilrecht. Bp., 1974. (Studienband). In diesem Band: Ungarische Zivilrechtliche Kodifikationsbestrebungen im Reformzeitalter.
Anfänge der Bestrebungen zur Schaffung eines Zivilrechtlichen Kodexes in Ungarn in den Jahren 1866–1877.
Ein Versuch zur Kodifizierung des ungarischen Erbrechts im 19. Jahrhundert.
Verfahren bezüglich der Ablösung der Leistungen nach dem Weingartenbesitz in der Praxis des provisorischen gemischten Gerichtes.
Die Entwicklung des Patentrechts in Ungarn. Gestaltung der Rechtsverhältnisse kapitalistischer Monopole in Ungarn und die Kartell-Gesetzgebung.
A jogtörténettudomány kutatási eredményei és perspektívái a felszabadulás után. Bp., 1975.
A magyar gyámsági jog kialakulása a dualizmus korának gyámsági kódexéig. Bp., 1977.
A sajtópolitika egyes kérdései Magyarországon a kiegyezés után. Bp., 1977.

10. sz. **Kovács Kálmán** (szerk. és előszó):
Kovács Kálmán:
Takács Imre:
Horváth Pál:
Buzás József:
Asztalos László:
Csizmadia Andor:
Nagyné Szegvári Katalin:
Nagy Tibor:
Szabó András:
11. sz. **Mezey Barna:**
12. sz. **Kovács Kálmán** (szerk. és előszó):
Buzás József:
Csizmadia Andor:
Degré Alajos:
Kardos József:
Kállay István:
Máthé Gábor:
Mezey Barna:
Pölöskei Ferenc:
Rottler Ferenc:
- A tanács hatalom jogpolitikája 1919-ben. Bp., 1979. (Tanulmánykötet.) E kötetben:
 A Tanácsköztársaság emlékezete.
 Az államforma változásai a polgári forradalom és a proletárforradalom államában.
 A népi tanács hatalom térhódításának nemzetközi lehetőségei 1919-ben.
 A Nagy Októberi Szocialista Forradalom hatása a Magyar Tanácsköztársaság Alkotmányára.
 A tulajdoni rend a Tanácsköztársaság idején.
 A Tanácsköztársaság szociálpolitikája.
 A nők egyenjogúsításának eredményei az 1918/19. évi forradalmak idején Magyarországon.
 A tanács hatalom pénzügyi rendszere és pénzügyi joga.
 Haladó eszmék a büntetőjogi gondolkodásban a Tanácsköztársaság idején.
- A Rákóczi-szabadságharc országgyűlései. Bp., 1981.
- A magyar politikai- és jogi gondolkodás történetéből. XVIII–XIX. század. Bp. 1982. (Tanulmánykötet).
 E kötetben:
 Az osztrák-magyar közjogi vita történetének kérdéséhez.
 Az abszolutizmus magyarországi jogtörténetírói.
 Reformtörekvések megindokolása régi törvényekre hivatkozással (1846.)
 A szentkoronaeszmé szerepe a XIX. század politikai-közjogi gondolkodásában.
 Kelemen Imre az impensióról és a processus summarioról.
 Bíraskodás a közigazgatásban.
 II. Rákóczi Ferenc állampolitikai elképzelései.
 Tisza István és a képviselőház az 1890-es években.
 Ipolyi Arnold a nemzetről és a nemzetiségről.

Egyéb kiadványok
Andere Publikationen des Lehrstuhls

- Kovács Kálmán:** A magyar büntetőjog és büntetőeljárás jog története 1848–1944-ig. Bp., 1971.
- Kálmán Kovács (Red. und Vorwort):** Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa. (Internationale Rechtshistorische Konferenz, Budapest, 12–15. September 1977.) I–II–III. Bp., 1978–1979.
In diesem Band: I.
- F. Milkova (Sofia)** Développement de la réglementation juridique de la Commune de Sofia durant la période de l'État bourgeois Bulgare
- I. Melzer (Berlin)** Zur Herausbildung und Entwicklung der Rechtsstellung der örtlichen Organe der Staatsmacht in der DDR.
- E. Melichar (Wien)** Die Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den vergangenen 100 Jahre in Österreich.
- J. Senkowski (Warszawa)** Die Grundlagen der Organisation der Territorialverwaltung in Polen in den Jahren 1944–1950.
- L. Pauli (Kraków)** Die Haupttendenzen der Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in Polen in den letzten 100 Jahren.
- V. Gionea (Bucuresti)** Les traits essentiels de l'organisation administrative en Roumanie dans la période d'entre les deux guerres mondiales.
- G. I. Litwinowa (Moskwa)** Principi organizacii i dejatelnosti mestnich sovetow (1917–1936.gg.)
- K. Maly (Praha)** Tendenzen der Entwicklung der örtlichen Verwaltung in den böhmischen Ländern (1848–1945)
- L. Bianchi (Bratislava)** Weiterbestand der munizipalen Gauverwaltung auf dem Gebiete der Slowakei in den Jahren 1918–1928.
- A. Csizmadia (Pécs)** Entwicklung der regionalen und städtischen Verwaltung in Ungarn.
- K. Kovács (Budapest)** Haupttendenzen der Entwicklung der städtischen und regionalen Verwaltung in den letzten 100 Jahren in Mittel- und Osteuropa.

II.

- K. Baran (Kraków) L'évolution de l'administration municipale en Angleterre au XIX^e siècle et son rôle pour l'Europe centrale.
- A. Degré (Zalaegerszeg) Changements dans les fonctions des conseils villageois de Hongrie entre 1920 et 1945.
- G. Farkas (Székesfehérvár) Einige Fragen der Verwaltung der Stadt Székesfehérvár 1919–1939.
- L. Hajdú (Budapest) Regionale und lokale Verwaltungskonzeption des Josephinismus in Ungarn.
- R. Hoke (Wien) Zur Verwaltung Wiens im 19. Jahrhundert. Die Demokratisierung der Wiener Stadtverwaltung 1848–1850.
- L. E. van Holk (Amsterdam) Quelques développements du droit communal des Pays-Bas depuis 1848.
- H. Izdebski (Warszawa) Les transformations de la division administrative en Pologne aux 19^e et 20^e siècles.
- I. Kállay (Budapest) Die Tendenzen der regionalen Wirtschaftsverwaltung in Ungarn 1867–1944.
- J. Klimko (Bratislava) Nationale Ausschüsse und nationale Räte als Mittel der sozialistischen Revolution in der Staats- und Rechtsgeschichte der Slowakei.
- H. Kuntschke (Berlin) Zur bürgerlichen politischen Umgestaltung der städtischen Institutionen im 19. Jahrhundert.
- L. Lysiak (Kraków) Le démembrément ou l'unité d'administration en Pologne aux temps de la II^e république (1918–1939).
- L.–T. Maes (Antwerpen) Eine vergleichende Übersicht der regionalen und städtischen Behörde Ungarns einerseits, Belgiens andererseits von der Regierung Maria-Theresis an bis zum 20. Jahrhundert.
- J. Martonyi (Szeged) Entwicklungsfragen der regionalen und städtischen Verwaltung in Ungarn von 1950 bis 1975.
- M. Mihoková (Košice) Zur Stadtverwaltung von Košice in den Jahren 1901–1918.
- H. Schäffer (Wien) Die Entwicklung der lokalen und regionalen Planung in Österreich.
- H. Schröder (Berlin) Wesen und Funktion der Kreisordnung für die Provinzen Preussen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen vom 13. Dezember 1872 unter besonderer Berücksichtigung der staats- und verwaltungsrechtlichen Anschauungen Rudolf Gneists.

- J. Szekeres (Budapest) Die Entwicklung der Budapester hauptstädtischen Kommunalwerke und deren gesetzliche Regelung (1873–1938).
- E. A. Skripilew (Moskwa) Welikaja Oktjabrskaja Sozialistitscheskaja Revoluzija i sudbi borschuasnowo gorodskowo samouprawlenija w Rossii.
- V. Urfus (Praha) Die Auffassung der Stadt in der Rechtsentwicklung der böhmischen Länder um die Wende des 19. Jahrhunderts und an der Schwelle zur Gegenwart.
- M. Vietor (Bratislava) Die Stellung der ungarischen Komitate in den Jahren 1860–1867.
- H.–J. Ziegler (Jena) Das Staat – Bürger – Verhältnis – ein Grundproblem der Verwaltungsgeschichte.
- III.
- G. Balás (Budapest) Les développements de sièges en comitats (de districts en départements) en Transylvanie.
- Z. Bernáth (Budapest) Die Entwicklung des Verwaltungswesens im Komitat Szabolcs und in der Stadt Nyíregyháza, bei besonderer Berücksichtigung der letzten hundert Jahre.
- W. Brauneder (Wien) Das Gutsgebiet (vom monarchisch-ständischen Staatselement zum lokalen Verwaltungssprengel).
- J. Ciagwa (Katowice) L'autonomie de la Voïvodie de Silésie (1922–1939).
- L. Csizmadia (Budapest) Entwicklung der ungarischen Fremdenverkehrsverwaltung in Betracht auf die regionale Verwaltung.
- H. Hofmeister (Wien) Pläne und Ansätze zu einer Kreis-(selbst)verwaltung in der neueren österreichischen Verfassungsgeschichte.
- P. Horváth (Budapest) Die kultur- und rechtsgeschichtliche Rolle der hauptstädtischen Frank Bibliothek.
- G. Máthé (Budapest) Zur Frage der Aufsicht über die Städte (1870–1937).
- S. Mertanova (Bratislava) L'évolution de l'administration municipale et communale en Slovaquie dans les années 1918–1930.
- W. Ogris (Wien) Die gemischten Bezirksämter (1852/1855–1868).

- M. Potemra (Košice) Die Fragen der Verwaltung Ungarns in der Politik der Slowakischen Nationalpartei in den Jahren 1901–1918.
- T. Révész (Budapest) Presseverwaltung in Verhältnis zwischen der Regierung und den örtlichen Organen.
- I. Stipta (Hajdúnánás) Einige Fragen der Umorganisation des Hajdú-Bezirktes zu einem Komitat 1848–1876.
- J. Szita (Pécs) Die regionale Steuerverwaltung in Ungarn in der zweiten Hälfte des XIX. Jahrhunderts.
- Kovács Kálmán (szerk. és előszó): Bethlen Gábor állama és kora. Bp., 1980.
Ebben a kötetben:
Nagy László: Bethlen Gábor a magyar törté-
ában. Mezey Barna: Erdély kormányzata Bethlen
Gábor korában. Tarnóc Márton: Irodalom és
művelődés Bethlen államában. Herczegh Géza:
Bethlen Gábor külpolitikai törekvései. Pap Gá-
borné: Bethlen fejedelemségének magyarországi
levéltári forrásai. Hernádi László Mihály: Beth-
len Gábor. Bibliográfia 1613–1980.
- Kovács Kálmán: A magyar állam és jog fejlődése. Válogatott tanulmányok. Bp., 1981.
Ebben a kötetben:
A magyar jogtörténeti kutatások néhány új jel-
lemző vonása és további feadatai. Bethlen Gá-
bor erdélyi országgyűléseinek törvényalkotása.
A Rákóczi-szabadságharc államának néhány jel-
lemző vonása. A polgári típusú kormány létre-
hozásáért vívott küzdelem Magyarországon
1847–1848. Államjogi változások a „Magyar
Népköztársaság” idején, 1918/19-ben. A Ma-
gyarországi Tanácsköztársaság visszhangja ki-
lenc európai tőkésország sajtójában. Az Ideigle-
nes Nemzetgyűlés megalakulásának történelmi
jelentősége. A jogalkotás és a jogalkalmazás
egyes kérdései Magyarországon a felszabadulástól
az Alkotmányig (1945–1949.) A magánjog
kodifikációjával kapcsolatos elvi viták és terve-
zetek Magyarországon 1866–1877. Feudális vo-
nások a magyar földtulajdonjogban a polgári
korszak idején. A Bethlen-kormány kísérletei a
gazdasági válság jogi eszközökkel történő meg-
fékezésére (a „válságjog” kezdetei). A büntető-
jog oktatása a nagyszombati egyetem jogi ka-
rán 1662–1777. Az esküdtszék és az „articula-

ris bíraskodás" ügye az 1843–44. évi büntető-eljárási törvényjavaslatok előkészítésének vitáiban. Az első magyar büntetőkódex parlamenti vitáihoz (1877–78.) A magyarországi népbíró-ságok történetének egyes kérdései.

Zur Geschichte des ungarischen Strafrechts und Strafprozessrechts 1000–1918. Bp., 1982.

Kálmán Kovács: