

MIRU GYÖRGY**Batthyány Lajos az első felelős magyar miniszterelnök.
A kormányzati felelősség és a magyar
alkotmány reformja.**

Batthyány Lajos gróf a magyar történeti emlékezetben, mint az első felelős és független minisztérium elnöke él. Elsőségét személyes képességei és a történelmi szituáció, egy új politikai intézményrendszer születése tette lehetővé. A kortársak számára egyértelmű volt a minisztérium magyar jellege és függetlensége, amin az ország autonómiájának kiterjesztését értették. De legalább olyan fontos volt, egyben a függetlenség garanciáját is jelentette, a minisztérium felelőssége. Tanulmányomban a felelősség kérdését elemzem, s ezzel kívánok Batthyány közéleti szerepvállalására, politikai kvalitására emlékezni.

Hogyan lett gróf Batthyány Lajos miniszterelnök?

Batthyány a harmincas évek végén kezdte meg politikai pályáját, majd fokozatosan kapcsolódott be az ellenzék akcióiba. Kritikus döntési helyzeteken és nem egy válságon túljutva vált előbb a főrendi ellenzék szervezőjévé és vezetőjévé, majd az egész ellenzéki tábor mértékadó politikusává. Részt vett az ellenzék szervezeti kereteinek kialakításában, programjának megfogalmazásában, és nagy érdemeket szerzett különböző csoportjainak összefogásában, párttá szervezésében. Tekintélyét nem csupán vagyonának köszönhette, hisz gazdag és vállalkozó szellemű nagybirtokos volt, aki számos ellenzéki kezdeményezésű vállalkozásba kapcsolódott be, hanem jó szervezőkészségének és határozottságának is, vagyis annak, hogy hamar átlátta a helyzeteket, és szilárdan, szinte hajthatatlanul kitartott álláspontja és annak megvalósítása mellett. Beszédei is inkább rövidek és lényegre törők voltak. Kortársai szerint helyes ítéletalkotás, lényeglátás, gyors felfogás, kitartás, következetesség és határozottság voltak azok a jellemvonásai, amik alkalmassá tették őt a pártvezéri szerepre. Ez a büszke nagyúr merész volt a politikában, s úgy vált az ellenzék első emberévé, hogy nem tett szert igazán népszerűsége, emberi kapcsolatait a zárkózottság, a távolságtartás jellemez-

te. A Habsburgokkal és kormányzatukkal is bizalmatlan volt, s az udvari körökben sem kedvelték őt.¹

Batthyány tehát felkészült és alkalmas is volt a szerepre, de szükség volt arra a történeti helyzetre is, amelyben az új intézmény, a felelős kormányzás megszülethetett. Amikor a forradalmi mozgalmak hatására a pozsonyi országgyűlésen elhatározták, hogy küldöttséget indítanak a királyhoz, és kérik hozzájárulását az ország polgári reformjának programjához, március 14-én az indulást megelőző este, Kossuth az ellenzékét ünneplő ifjúság előtt úgy nyilatkozott, hogy a küldöttség Batthyány Lajossal, mint miniszterelnökkel tér majd vissza. E határozott kijelentés háttérében az aznap délután lezajlott országos ülést követő bizalmas tárgyalások lehettek, ahol az ellenzék vezetői a felirati javaslat általános megfogalmazásait konkretizálták, s úgy döntöttek, hogy követelni fogják a felelős minisztérium azonnali megvalósítását is. Batthyány aznap este a pesti Ellenzéki Körnek szóló levelében is azt írta, hogy a másnap Bécsbe induló küldöttség bízik abban, hogy a királytól az „önálló felelős nemzeti ministeriummal térend vissza”.²

Másnap az alsótábla határozatában értelmezte, illetve konkrétabbá tette március 3-i feliratában megfogalmazott követeléseit, így azt is, hogy Pesten évenként tartsanak országgyűlést, és hogy az a „kormány felelősségével vállalhatatlan kapcsolatban áll”.³ A hajón a küldöttség újra megvitatta a kérdést és aggályosnak találta a felelős kormány pesti működését az esetben, ha a király bécsi tanácsadói hatása alatt áll. Naplója szerint a megoldást Széchenyi találta meg, aki azt javasolta, hogy kérjék meg a királyt, hogy István nádort nyilvánítsa „alteregó”-jának, vagyis ruházza fel királyi jogkörrel, teljhatalommal.⁴ A küldöttség valószínű már este bécsi szálláshelyén fogalmazta meg azt a kézirat tervezetet, amelyben a király a nádornak teljhatalmat ad, Batthyányt pedig kinevezi miniszterelnökké. Az iratot Batthyány és Széchenyi vitte el István nádorhoz, aki már március 14-én, a főrendi táblán ígéretet tett arra, hogy az alkotmány „kifejtésében” együttműködik a rendekkel, most pedig egy levél kíséretében továbbította a királyhoz a kézirat tervezetét,

¹ Batthyány reformkori politikai szerepéről Gergely András: Batthyány Lajos a reformellenzék élén. In: Gergely András: Egy nemzetet az emberiségnek. Tanulmányok a magyar reformkorról és 1848-ról. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1987. (továbbiakban: Gergely, 1987.) 259–287.; Molnár András: Batthyány Lajos a reformkorban. Zalaegerszeg, 1996. 120–126.; Erdődy Gábor: Bevezetés. In: Erdődy Gábor szerkesztette: Batthyány Lajos. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 1998. (továbbiakban: Erdődy, 1998) 9–31.

² Urbán Aladár: Batthyány Lajos miniszterelnöksége. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986. (továbbiakban: Urbán, 1986) 14–16.

³ Urbán, 1986. 17–18. A határozatot közli Barta István szerkesztette: Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen 1847/48. Kossuth Lajos összes munkái. XI. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1951. (továbbiakban KLÖM XI) 658–660.

⁴ Oltványi Ambrus szerkesztette: Széchenyi István: Napló. (továbbiakban: SZIN) Budapest, Osiris Kiadó, 2002. 1096.

amelyben kifejtette, hogy tisztségéből fakadó politikai helyzete ellehetetlenül, és ezért kénytelen lesz lemondani, ha nem születik az ügyben kedvező határozat.⁵ Ezzel a nádor elkötelezte magát az ügy mellett, sőt március 16-án délben a királyi fogadásra indult országgyűlési küldöttség előtt is kijelentette, hogy állását köti az országgyűlés kéréseinek teljesítéséhez.⁶

Mindenki bizakodó volt, Kossuth is úgy nyilatkozott, hogy ígéretet kaptak a nádori teljhatalom biztosítására és a magyar parlamentáris kormány létrehozására. Pedig a kézirat késett. Azt az esti órákban Lajos főherceg elnökletével összeülő, az uralkodásra alkalmatlan királyt döntéseiben helyettesítő Staatskonferenz tárgyalta, amely nemcsak az előterjesztő Szögyény alkancellárt, hanem a nádort és Esterházy Pál herceget is meghallgatta. A feszült várakozás óráiban felröppent ugyan a hír, hogy a király elfogadta a követeléseket, s Batthyányt meg is ünnepelték, mint miniszterelnököt, de az még korainak bizonyult, mert az Államkonferencia nem az eredeti kézirat-tervezetet fogadtatta el a királlyal, hanem annak egy módosított változatát. István főherceget, mint nádort és királyi helytartót felruházták „teljes hatalommal”, de nem bízták meg Batthyányt „egy alkotmányosan felelős és független magyar ministerium” alakításával. Az indoklás szerint a király a rendek független és felelős minisztérium iránti kérelmét hajlandó elfogadni, de kéri a nádort, hogy ennek érdekében jelöljön ki személyeket és nyújtsák be a hatáskörükre vonatkozó törvényjavaslatot. Vagyis a kinevezést ezektől a feltételektől tette függővé.⁷

A kéziratot 17-én reggel a nádor vette át, aki feltehetően tanácskozott a pesti eseményekről is tudomást szerzett küldöttség vezetőivel, majd rendkívüli lépésre szánta el magát, frissen kapott teljhatalmára hivatkozva kinevezte Batthyány Lajost miniszterelnökké. Ehhez a lépéséhez személyesen a királytól kért és kapott hozzájárulást. „Ő Felsége [...] Engemet felhatalmazni méltóztatott, hogy Önt a törvények értelmében független magyar ministerium elnökévé kinevezvén, Ön miniszter társait belátása szerint akként és oly számban tegye legfelsőbb k[irályi] megerősítés végett javaslatba, a mint azt a ministerium feladatához, a miniszter társai törvények útján meghatározandó hatásköréhez és saját felelőségéhez képest szükségesnek ítéli.”⁸

A nádor közölte a kinevezést a magyarországi Katonai Főhadparancsnoksággal, a megyei és városi hatóságokkal, a Kancelláriával, a Helytartótanáccsal, majd pedig március 19-én az országgyűléssel is. Később úgy érezte, hogy meg kell magyarázza eljárását az udvar előtt. A királynak küldött jelentésében csak ideiglenes kinevezésről tett említést, március 18-án

⁵ SZIN 1096.; Urbán, 1986. 20–22.

⁶ Urbán, 1986. 22–23.

⁷ SZIN 1097.; Urbán, 1986. 23–29.

⁸ Urbán, 1986. 29–35.; Erdődy, 1998. 31–32. A kinevezési iratot közli Erdődy, 1998. 129.

pedig az Államkonferenciát tájékoztatta, amely megállapította, hogy a nádor túllépte jogkörét, de javasolta, hogy a kinevezést hagyják jóvá, ezért új királyi kéziratot intézett a nádorhoz, amelyben megerősítette Batthyány kinevezését, ám benne hagyta az ideiglenesség feltételét.⁹

Batthyány tehát úgy kapott miniszterelnöki megbízást, és nem csupán megbízást, hanem tényleges hatalmat is, hisz már másnap kezdte kialakítani az adminisztrációját, szervezni kormányát és átvenni a kormányzati feladatokat, hogy még nem született meg a felelős minisztériumról, annak szervezetéről, jogköréről és felelősségéről szóló törvény, bár a kinevező irat a törvényekre hivatkozott.¹⁰

Milyen törvényekre gondolhattak a kortársak, illetve mennyire élt benne a magyar alkotmányos gondolkodásban a kormányzati felelősség eszméje?

A felelősség kérdése a magyar alkotmánytörténetben

A miniszteri felelősség elvének eredetét a kortársak megpróbálták a történeti alkotmány rétegeiben felfedezni, s az intézményt a király tanácsosainak felelősségéből levezetni. Schvarcz Gyula a dualista korszakban alkotó neves alkotmányjogász olyan fontosnak tartotta a miniszteri felelősséget, hogy több tanulmányban is foglalkozott annak eredetével. A miniszteri felelősség előzményét, a tanácsosok felelősségét ott kereste, ahol az uralkodó személyes hatalmat nem gyakorol, és érvényes országglási aktust csak tanácsosai beleegyezésével végez, illetve ha ezeket a tanácsosokat a törvényhozó testület felelősségre vonhatja, de nemcsak legális (jogi), hanem a közérdek és a célszerűség szempontjából politikai felelősségre is. Schvarcz úgy látta, hogy a miniszteri felelősség a modern alkotmányos monarchiákban, ahol a király felségjogait a törvényhozó testülettel megosztva „birtokolja és gyakorolja”, az a biztonsági szelep, amely segítségével elkerülhető a király és a törvényhozó testület összeütközéséből fakadó nagyobb konfliktus.¹¹ Később ehhez még azt is hozzátette, hogy a többségi elv megjelenése is szükséges a miniszteri felelősséghez, mert abból fejlődött ki a modern parlamentarizmus azon eleme, hogy a párttöbbségből kifolyó kormányok változása elhárítja a király és a parlament közti konfliktusokat.¹²

A történeti múltban kutatva az 1231. évi magyar aranybullának a nádor elmozdítására vonatkozó rendelkezését tekintette olyan törvénynek, amely

⁹ Urbán, 1986. 35–43.

¹⁰ Urbán, 1986. 46–63.

¹¹ Schvarcz Gyula: A miniszteri felelősség eredete az európai alkotmánytörténelemben. Budapest, MTA, 1883. (továbbiakban: Schvarcz, 1883.) 10., 12.

¹² Schvarcz Gyula: A király tanácsosainak felelőssége Aragoniában és Magyarországon III. András óta. Budapest, MTA, 1889. (továbbiakban: Schvarcz, 1889.) 22.

Európában elsőként foglalkozott a király tanácsosának felelősségével. A legjelentősebb előzménynek viszont III. András 1298. évi 23. „tanácstörvényé”-t tartotta, ami a király kormányzati cselekedeteinek érvényességét az országgyűlés által háromhavonta választott tanácsosok beleegyezéséhez kötötte. Úgy vélte, hogy ez a rendelkezés sokkal közelebb áll a miniszteri felelősség alap gondolatához, mint bármely más monarchia hasonló kezdeményezése. Elemezte azokat az alkotmányjogi mozzanatokat is, amik a későbbi történeti korokban kapcsolatba hozhatók a felelősségi eszmével. Kiemelte II. Ulászló 1507. évi dekrétumát, különösen a 7. törvényt, amely úgy rendelkezett, hogy azt a tanácsost, aki a királynak törvényellenes és kártékony tanácsot ad, azt az országgyűlés büntesse meg.¹³ Volt azonban olyan alkotmánytörténeti nézőpont, amely tagadta, hogy a tanácsosi felelősség és a parlamentáris kormányok felelőssége között közvetlen kapcsolat lenne.¹⁴

A magyar közjogot és a modern politikai eszméket is kiválóan ismerő Hajnóczy József több munkájában is hivatkozott az 1507. évi 7. és 8. törvényre, s azt az álláspontot képviselte, hogy a magyar törvények rendelkeznek az olyan tanácsos megbüntetéséről, amely a nemzet ellen bűncselekményt követ el. Ám úgy vélte, ha megvalósul a sajtószabadság, vagyis a közönség, a haza minden polgára ellenőrzi a végrehajtó hatalomban résztvevőket és az ítélkező bírakat, akkor azok jogszerűen fognak eljárni, és nem lesz szükség ezekre a törvényekre.¹⁵ Az országgyűlésre készített reformjavaslataiban is úgy vélekedett, hogy a tanácsosoknak elsősorban a nemzet bizalmát kell kiérdemelniük.¹⁶

A késő rendi jogfejlődést összegző, az ország jogait megerősítő 1790. évi dekrétumban a Helytartótanácsról, mint „legfőbb politikai kormányszékről” intézkedő cikkely is inkább azon rendi jellegű törvények sorába illeszkedik, amelyek az ország önállóságát, idegen befolyástól mentes kormányzatát igyekeztek biztosítani.¹⁷ Bár a tanácsosok felelősségére a sérelmi politika gyakran hivatkozott, még a reformkorban is, jelentősebb szemléleti változás

¹³ Schvarcz, 1883. 18–19., 25–30.; Schvarcz, 1889.

¹⁴ Mezey Barna szerkesztette: Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 2000. 86.; Szabad György: A kormány parlamenti felelősségének kérdése. In: Szabad György szerkesztette: A magyar országgyűlés 1848/49-ben. Budapest, 1998. (továbbiakban: Szabad, 1998) 92.

¹⁵ Hajnóczy József: Közjogi értekezés a királyi hatalom korlátairól Magyarországon. Közli Csizmadia Andor szerkesztette: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1958. (továbbiakban: Csizmadia, 1958) 173–174., 175–176. Lásd még uo. 263–264.

¹⁶ Hajnóczy József: A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege. Közli Csizmadia, 1958. 65. Lásd még Szabad, 1998. 92.

¹⁷ Márkus Dezső szerkesztette: Magyar Törvénytár. 1740–1835. évi törvény-cikkek. Budapest, Franklin-Társulat, 1901. 163. Lásd még Szabad, 1998. 93.

a liberális alkotmányértelmezések elterjedésével következett be, különösen Deák Ferenc jogértelmező, jogfejlesztő tevékenységének hatására.¹⁸

A reformkori liberális politikusok arra törekedtek, hogy megkülönböztessék egymástól a király személyét és a kormányt, azaz a birodalmi és az országos főkormányzások tagjait. Még inkább előtérbe került a kérdés Wesselényi felségsértési perének következtében. Maga Wesselényi is úgy nyilatkozott a szatmári megyegyűlésen, amikor felségsértéssel vádolták meg, hogy a „felség szentséges személyét [...] nem érdeklettem. A mit a kormányról mondtam, azt ismétlem, s az tagadhatatlan.”¹⁹ Deák több országgyűlési beszédében is felszólalt a jogsértés ellen, 1835. június 16-án határozottan kijelentette: „A fejedelem személye minálunk is [...] szent és sérthetetlen. [...] De a király személye a kormánytól minden alkotmányos országban meg van különböztetve, s ezt minálunk már Werbőczy is megkülönbözteté.”²⁰ Július 20-án pedig, nem vitatva a főrendek Werbőczyre hagyatkozó állítását, hogy az uralkodás és a kormányzás hatalma a nemzet által a felségre ruházott, olyan példát említ a király tanácsosainak bírálataira, amikor a „tanácsosok összességéről, vagyis kormányról tett igazságos vádakkal őfelségének személye nem érdekeltetni közértelműleg elismertett.”²¹

A követek többször hivatkoztak az 1507. évi 7. törvényre, s felvetették, hogy a kormány tagjait, ha jogot sértenek, büntetés alá lehet vonni. Deák még továbbment a felelősség kérdésében, szerinte minden kormány morális felelősség alatt is áll, amikor tetteinek, intézkedéseinek, javaslatainak helyes vagy helytelen volta felett szabadon szólnak a nemzet képviselői. Hiszen a kormány csak a „státus hatalmánál fogva, csak a státus nevében intézkedik: szükséges tehát, hogy a törvényhozás szabadon kimondja véleményét azeránt, ami a status nevében történt”. Szerinte minden kormánynak rendelkeznie kell a nemzet bizalmával. Azt is kifejtette, hogy a végrehajtó hatalomnak joga és kötelessége a „közbátorság” fenntartása, de ha törvénysértő módon, polgárai ellen önkényesen indított perekkel maga sérti azt meg, akkor ő maga követ el jogsértést, és ezért felelősséggel tartozik.²² Deák a törvénysértő perek tapasztalataiból kiindulva a büntetőjogi reformbizottságban

¹⁸ Szabad, 1998. 93–94.

¹⁹ Kónyi Manó szerkesztette: Deák Ferenc beszédei I. 1829–1841. Budapest, Franklin-Társulat, 1903. 162.

²⁰ Molnár András szerkesztette: Deák Ferenc: Válogatott politikai írások és beszédek. I. 1825–1849. Budapest, Osiris Kiadó, 2001. (továbbiakban: Molnár, 2001) 110. Lásd még 123.

²¹ Molnár, 2001. 117.

²² Molnár, 2001. 119–120., 123. Lásd még Mezey Barna: Parlamenti kormányzat vagy parlamenti reform? (A magyar parlamentáris rendszer kialakítása 1848-ban) In: Horváth Attila szerkesztette: Forradalom vagy reform? Tanulmányok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc állam- és jogfejlődéséről. Budapest, Szent István Társulat, 1999. (továbbiakban: Mezey, 1999) 76.

javaslatot tett a törvénysértő tisztségviselők büntetőjogi felelősségre vonására, amit azonban a konzervatív többség leszavazott.²³

Ezeket a nézeteket Batthyány Lajos is osztotta, aki a felsőtáblai ellenzék egyre meghatározóbb tagjaként felszólalt a szólásszabadság védelmében, s éppen az alsótáblának a törvénysértések ellen tiltakozó feliratát akadályozó főrendek előtt hivatkozott a többségi elvre, kifejtve, hogy álláspontjuk nem találkozik a nemzet nagyobb részének szimpátiájával. Világosan látta, hogy a felsőtábla azzal, hogy megszüri a rendek kezdeményezéseit, lényegében a nyílt konfliktust hátrítja el a király és az országot, a privilegizált rendeket, de egyre inkább a tágabban értelmezett politikai testet, a nemzetet megjelenítő törvényhozás között. A többségi akaratra, a nemzet akaratára hivatkozva arra figyelmeztette a főrendeket, ha nem változtatnak álláspontjukon, nem mutatnak kellő rugalmasságot, akkor éppen hogy nem elhárítják a konfliktust, hanem kiélezi azt. Szavaiból már ekkor kihallható az a vélemény, hogy a törvényhozók felelősséggel bírnak a nemzet irányában. Egy másik alkalommal a nemzetet nyilvánította a szuverenitás „kútfejé”-nek.²⁴ Később pedig már a nemzetnek nemcsak a törvényhozók, hanem a kormány iránti bizalmáról szólt, s igaz még külföldi példán keresztül, de egyértelműen a miniszteri felelősségre hivatkozott, megállapítva, hogy annak hiányában a kormány politikáját csak erőszakosan, forradalmi úton van módja a (politikai) közösségnek, a nemzetnek korrigálnia.²⁵

Az utolsó rendi országgyűlés felirati vitájában már axiómaként szögezte le, hogy a király és a kormány nem azonos, s szót emelt a nemzet hatalmának növelése mellett a nem felelős, nem alkotmányos, sőt önkényeskedő kormánnyal szemben. Úgy vélte, „nem fér meg ugyan azon kormánypálcza alatt az uralkodás korlátlan rendszere a korlátozotttal”, ezért sürgette az alkotmányosság bevezetését az örökös tartományokban, és azért is, hogy az egyik tartomány alkotmánya biztosítékul szolgáljon a többinek is. Az adminisztratív rendszer kapcsán pedig panaszt emelt a Magyarországot irányító „statusférfi”-ak ellen.²⁶

A negyvenes évekre főként a sajtó külföldi tudósításai révén ismertté vált a többségi elven működő törvényhozásnak felelős kormányzás mibenléte. Az 1843-44-es országgyűlésen a büntetőjog és a bírósági szervezet reformjáról szóló vitákban a követek többször hivatkoztak a tanácsosok felelősségére, gyakran azt elavultnak, elégtelennek tartva, de részletes fejtegetések hang-

²³ Sarlós Béla: Deák és Vukovics. Két igazságügy-miniszter. Bp., 1970. 11–36.

²⁴ Batthyány 1840. április 22-i beszédét közli Erdődy, 1998. 67–70. Lásd még Gergely, 1987. 260–262., 264. és Erdődy, 1998. 14–15.

²⁵ Batthyány 1844. március 7-i és november 10-i beszédeit közli Erdődy, 1998. 80., 97–98. Lásd még Gergely, 1987. 274. és Erdődy, 1998. 21.

²⁶ Az 1847. december 7-i beszédet közli Erdődy, 1998. 99–102. Lásd még Gergely, 1987. 282–283. és Erdődy, 1998. 29.

zottak el a korszerű miniszteriális felelősségről is. Többször javaslatot tettek a Helytartótanács felelőssé tételére, de foglalkoztak a kormányzati felelősséggel és a törvényhatóságok autonómiájának összefüggéseivel is.²⁷ Nemcsak az országgyűlésen, hanem a megyékben is egyre többször hangzott el a felelős kormányzás iránti igény.²⁸

Az egymással is vitatkozó liberális irányzatok, noha eltérően képzelték el a politikai intézmények reformját, a kormányzati felelősséget egyaránt fontosnak tartották.²⁹ Pulszky Ferenc a Pesti Hírlap vezércikkírójaként bírálta a kormányzati felelős jellegét, mert szerinte alkotmányos országban csak akkor erős a kormány, ha az a felelős minisztérium kezében van, s ez a feltétele annak is, hogy a közigazgatásban összhang legyen. Ugyanakkor a kormányhatalom összpontosítását nem látta ellentétesnek a törvényhatóságok önkormányzatával.³⁰

Eötvös József a közigazgatásban keletkezett súlyos visszaéléseket és zavarokat a felelősség elvének teljes hiányából eredeztette. A reformok megvalósítását a végrehajtó hatalom erősítésétől, központosításától várta, de hogy az ne veszélyeztesse a szabadságot, elengedhetetlen feltételnek tartotta a többségi és felelős kormányzást. A parlamenti kormány eszméjét ő is a régi törvényekből vezette le, így annak követelését jogszerűnek tekintette. A kormány felelősségéhez azért ragaszkodott, mert az megszüntetné a kormány és a nemzet közti bizalmatlanságot, így erősödne a kormány, a végrehajtó és törvényhozó hatalom vetélkedését pedig azok együttműködése váltaná fel. Eötvös szerint a felelős kormányzás, a kölcsönös egymásrataltságot, a birodalmi kapcsolatra sem lenne rossz hatással, sőt az önálló kormányzás törvényekbe foglalt igénye is igazán csak a felelősség érvényesülésével valósulna meg. A felelős kormányt hatékonyabb alkotmányos garanciának tartotta a megyéknél, ugyanakkor nem látta azt összeegyeztethetőnek a megyék túl széles jogkörével. Úgy vélte, hogy az alkotmányvédelem is azért költözött le a törvényhatóságokba, mert a kormány nem volt felelős.³¹

²⁷ Pesti Hírlap 1843. szeptember 12-i (282. sz.) tudósítása a szeptember 6-i országos ülésről. Lásd még az 1844. február 4-i (323. sz.) tudósítást a január 27-i kerületi ülésről, a március 17-i (335. sz.) tudósítást a főrendek március 7-i üléséről és a június 2-i (357. sz.) tudósítást a május 22-i kerületi ülésről.

²⁸ Pesti Hírlap 1843. november 19. (301. sz.), 1844. november 24. (408. sz.) és december 19. (414. sz.)

²⁹ Szabad, 1998. 95.

³⁰ Pulszky Ferenc: Középpontosítás és középítés II. (Vezércikk) Pesti Hírlap 1842. július 7. (158. sz.)

³¹ Eötvös József: Reform. In: Fenyő István szerkesztette: Reform és hazafiság. I. Budapest, Magyar Helikon, 1978. 354., 386., 388–389., 418–421., 480–481., 493–494., 516–538., 582–585.

Így egyáltalán nem meglepő, hogy az ellenzéket tömörítő törekvések eredményeként, a konszenzusos programként kimunkált Ellenzéki Nyilatkozat már célként fogalmazta meg a – törvényeinkben sem ismeretlen, illetve azok szellemével egybehangzó – kormány felelősségének életbe léptetését, mint a parlamentáris kormány alapját.³² Kossuth eredeti fogalmazványa részletesebben fejtette ki a kérdést, s felsorolta a kormánnyal kapcsolatos feltételeit, hogy az „tisztán nemzeti és minden idegenszerű befolyástól független - eredetére nézve a szabad véleménnyel alakult constitutionalis többség kifolyása – lételére nézve a többség pártolásától feltételezett, – és eljárására nézve a nemzetnek felelős legyen.”³³

Pest megyének, mint az ország politikai életére nagy befolyással bíró vezérmegyének az 1847–48-as országgyűlésre készített utasítása a követek kötelességévé tette, hogy vizsgálják meg a kormány eljárásait, tetteit és mulasztásait, de nem csupán a törvényesség, a jogszerűség, hanem „helyesség és célszerűség szempontjából” is. Ugyanakkor azt is elvárta a követektől, hogy az alkotmányt továbbfejlesszék, mégpedig úgy, hogy a kormány politikáját az országgyűlési többségben megnyilvánuló nemzeti akarat határozza meg, a nemzet pedig rendelkezzen elég biztosítékkal arra, hogy a kormányt elszámoltathassa és felelősségre vonhassa.³⁴

Kossuth a közlő országgyűlés feladatairól készített jegyzetében is kiemelte, hogy a kormány eljárását vizsgálják meg mind törvényességi, mind pedig célszerűségi szempontból, „mert a kormánynak nem elég törvényt nem sérteni – kötelessége a törvényt célszerűen tenni, jól cselekedni.” Majd hozzátette, hogy a törvényellenes kormányt meg kell büntetni, a rosszul kormányzót viszont el kell bocsátani. Vagyis azt igényelte, hogy az országgyűlés ne csak azt mérlegelje, hogy a kormány nem sértette-e meg a törvényeket, mint azt eddig is tette, hanem mondjon ítéletet egész politikája felett.³⁵ Országgyűlési felszólalásaiban is határozottan követelte a kormányzati szisztéma megújítását, mert „collegiális kormány rendszerünknek magyar felelős minisztériummá átalakítását minden reformaink alapfeltételének s lényeges biztosítékának tekintjük.” Javaslatát konkrétabb formába öntve, azt terjesztette elő, hogy a legfőbb kormányzékától, a Helytartótanáctól a közigazgatás egyes ágazatai szerint küldjenek az országgyűlésre olyan személyeket, akik részt vesznek a tárgyalásokon, a rendeknek a szükséges felvilá-

³² Bajza József szerkesztette: Ellenőr. Lipcse, 1847. 581-582.; Szabad György: Batthyány és Magyarország alkotmányos önkormányzatának kérdése 1848 tavaszán. Századok, 116. évf. 1982. 6. szám (továbbiakban: Szabad, 1982) 1177.; Szabad, 1998. 96.

³³ KLÖM XI. 148. Lásd még Szabad, 1998. 95–96.

³⁴ KLÖM XI. 169–170., 173–174. Lásd még Szabad, 1982. 1177. és Szabad, 1998. 96.

³⁵ Kelet nélkül. KLÖM XI. 242–244.

gosításokat megadják, és aztán személyesen is felelősek lesznek a meghozandó törvények végrehajtásáért.³⁶

Kossuthnak később a követek előtt meg kellett magyaráznia, hogy e javaslatával tényleg a felelős minisztérium behozatalára gondolt. Ekkor fejtette ki azt az álláspontját is, hogy nem szükséges új felirat készítése, hanem annak általános megfogalmazásait az országgyűlés konkretizálhatja, s midőn „ezt mondjuk: „alkotmányos életünk valódi képviseleti irányban igényel fejlődést” nemcsak a képviseleti rendszer van ott, de ott van az évenkénti országgyűlés is. Ott van az évenkénti országgyűlés akkor is, midőn felelős kormányról beszélünk; mert kinek 3 éven túl szabad a nemzet nyakán ülni, a nélkül, hogy megfoghatnók üstökét, az nem felelős minister.”³⁷

Ezután az országos ülés után ült össze az az értekezlet, amelyen az ellenzék vezetői elhatározták, hogy követelni fogják a felelős minisztérium kinevezését is.

A felelős minisztériumról szóló törvény elfogadása és az alkotmány reformja

Bár Pozsonyban többször kijelentik az országgyűlésen, hogy „felelős kormányunk” van, de az intézmény törvényi háttere még hiányzott. Érdekes azonban azt megfigyelni, hogy minden hivatalos intézményi változás nélkül a politikai gyakorlat kezdett az új viszonyok szerint alakulni. Megnőtt az alsótábla súlya és szerepe, ahol a fejenkénti szavazást is bevezették. Batthyány felszólalt a követek tábláján, bár ott nem volt szólási joga, s ottani szereplése a törvényalkotási folyamatban egyre gyakoribbá vált. Kossuth igyekezett az ezzel kapcsolatos formai aggályokat eloszlatni, a tábla és a miniszterelnök közti kommunikációnak utat nyitni.³⁸ Többször intéztek Batthyányhoz kérdést is nemcsak a felsőtáblán, ahol részt vett a tárgyalásokon, hanem az alsótáblán is.³⁹

A felelős minisztériumról szóló törvénytervezetet Kossuth Lajos és Ghyczy Kálmán nádori ítélőmester készítette, s az alsótábla március 22-én tárgyalta. A miniszterek képviselősége ellen irányuló kifogást Kossuth azzal

³⁶ Kossuth március 3-i beszéde. KLÖM XI. 626–628. Lásd még Urbán, 1986. 14–15., 18., 64. és Szabad, 1998. 96. Kossuth és Szentkirályi március 4-i követjelentésében is egyértelműen fogalmazott: „Ideje kimondani, hogy alkotmányosságunk és az 1790: 10. tör[vénycikk] biztosította önálló állodalmi nemzetiségünk formáinak lényegét és zárvét egy felelős magyar ministeriumban találjuk.” KLÖM XI. 631.

³⁷ Kossuth március 14-i beszéde. KLÖM XI. 654–656. Lásd még március 7-i felszólalását is, ahol azt fejtegette, hogy a miniszteri felelősség nem áll ellentétben a községi és megyei autonómiával. KLÖM XI. 644–646.

³⁸ Urbán, 1986. 124–125., 129., 133–134., 160.; Erdődy, 1998. 32–35.

³⁹ Urbán, 1986. 141., 197.; Erdődy, 1998. 36.

hárította el, hogy nem kell félni attól, hogy az országgyűlést befolyásuk alatt fogják tartani, mivel a minisztérium a többség „kifolyása” lesz. Másnap a főrendek már komolyabban vitatták a javaslatot, s Batthyáynak többször védelmeznie kellett azt. Pontosították a honvédelmi miniszter jogkörét, ugyanakkor szűkítették a király személye körüli miniszterét, s vitatták a nemzetőrségnek a honvédelmi tárcához utalását. Gróf Szécsen Antal ellenezte azt, hogy a miniszterek mindkét táblánál megjelenhetnek, s ott felszólalhatnak. Batthyány a kifogást azzal utasította el, hogy mivel egyik napról a másikra kell életbe léptetni a parlamentáris kormány gyakorlatát, célszerűbb az a megoldás, ha a „kormány organumai” mindkét táblánál felvilágosítást adhatnak lépéseikről, nézeteikről és eljárásukról.⁴⁰

Mint ismeretes az elfogadott törvényjavaslatot Batthyány és az őt elkísérő Deák vitte Bécsbe. A nádor igyekezett előzetesen meggyőzni az Államkonferenciát a kulcsfontosságú törvényjavaslat elfogadásáról. Bécsben több pontját is vitatták a javaslatnak, egyrészt a király jogait, elsősorban a hadsereggel kapcsolatos felségjogait védelmezték, másrészt a fenntartott jogok mögül kipattanó közös ügyek körét akarták bővíteni. A bécsi módosítások azzal fenyegettek, hogy főként a had- és pénzügyek terén csökken a minisztérium hatásköre, s ezáltal az ország önállósága, ami alapján a minisztérium nem vállalhatta felelősség mellett a kormányzást. Bár a javaslatra született királyi leirat március 27-én több esetben nem felelt meg Batthyányék céljainak, tárgyalásaik során ígéretet kaptak a leirat pontjainak módosítására.⁴¹

A törvényjavaslat akadályozása miatt mind Pozsonyban, mind pedig Pesten fokozódott az aggodalom. Március 29-én a királyi leiratot a nádor hozta Pozsonyba, s mivel az csak István nádorra vonatkoztatta a nádori jogkör kiterjesztését, az eredeti javaslatához képest szélesebb uralkodói jogosítványokat határozott meg, fenntartotta a közös költségek addigi befizetési módját, valamint a Kancelláriát, az elégedetlenség odáig fajult, hogy Batthyány és minisztertársai lemondtak. A nádor azzal bírta maradásra őket, hogy személyes közbenjárását ígérte a leirat módosítására. A miniszterek ellenérzésüket, a nádor pedig ígéretét az országgyűlés előtt is megismételte.⁴²

Az első kabinetválság tehát a felelős kormányról szóló törvény elfogadása körüli huzavona miatt robbant ki. A nádor és a miniszterek további bécsi tárgyalásokon érték el a leirat módosítását és tartalmának közelítését az országgyűlés eredeti törvényjavaslatához. A március 31-én kelt királyi választ

⁴⁰ Szabad, 1982. 1179–1181.; Urbán, 1986. 139–140., 142–146., 155–156. A hárszabályok később azt is rögzítették, hogy a miniszterek a bizottságokban is megjelenhettek. Fábiánné Kiss Erzsébet: A magyar törvényhozás szerkezetének átalakulása. In: Szabad György szerkesztette: A magyar országgyűlés 1848/49-ben. Budapest, 1998. (továbbiakban: Fábiánné, 1998) 81.

⁴¹ Szabad, 1982. 1182–1183.; Urbán, 1986. 164–171.; Erdődy, 1998. 35–36.

⁴² Szabad, 1982. 1183–1184.; Urbán, 1986. 171–180.

már elfogadták a vezető politikusok és az országgyűlés is, s így megszületett a felelős kormányról szóló törvény.⁴³

Az 1848. évi 3. törvény egyrészt a nádori jogkör kiterjesztésével, vagyis a király távollétében annak a végrehajtás körébe eső jogkörét (2. §.), néhány fenntartott jog kivételével (7–8. §.) a nádor gyakorolja, másrészt a felelős minisztérium életbe léptetésével jelentősen megszorította a király hatalmát, s az ország, illetve az azt reprezentáló, most már népképviselési parlament javára módosította az addigi hatalmi egyensúlyi helyzetet. A király rezervátái lecsökkentek tehát, és a kormányzás jogkörét, mint századokkal korábban a törvényhozásét, megosztotta a parlamenttel, úgy hogy a minisztériumra bízta azt, illetve ami fenntartott joga még maradt, azt is csak a miniszterek útján, azok közreműködésével gyakorolhatta. „Ő Felsége, s az Ő távollétében a nádor s királyi helytartó a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magyar ministerium által gyakorolják” (3. §.). A miniszteri ellenjegyzés volt az az intézmény, amely a nem felelős király (illetve a nádor, mint királyi helytartó) közjogi lépéseit a minisztérium és azon keresztül a parlament kontrollja alá helyezte (3. §.). A miniszteri ellenjegyzést és a minisztérium hatáskörét szabályozó paragrafusok (3., 5., 6. §.) egyértelművé tették, hogy a minisztérium nemcsak a királynak addig a főkormányzások (Udvari Kancellária, Helytartótanács és Kamara) útján gyakorolt kormányzati jogait vette át, hanem a fenntartott jogok gyakorlásába is befolyást szerzett. Ezek közül egyeseket tényleg a minisztérium útján intézett, másokat a miniszterek befolyása mellett. A királynak fenntartott jogokat, főként a katonai kinevezéseket és a hadseregnek az ország határain kívül való alkalmazását a törvény a király személye körüli miniszter ellenjegyzési kötelezettségévé tette (7–8. §., 21. §.), és azon túl feladatává, hogy az országot az örökös tartományok irányában, vagyis a „közös ügyekben” képviselje (13. §.). A tárcát betöltő Esterházy herceg aggályai miatt, az április 22-i minisztertanács ezt a felelősségi kört értelmezte és részletezte. Honvédelmi kérdésekben a szakminiszter bevonásával enyhítették Esterházy felelősségi körét, míg az örökös tartományokkal fennálló közös viszonyok terén egyértelművé tették, hogy az érintkezést csupán a király személye körüli miniszter útján és felelőssége mellett tartják kívánatosnak. Az itt megfogalmazott rendelkezés később a minisztérium gyakorlatában is érvényesült.⁴⁴

⁴³ Szabad, 1982. 1184.; Urbán, 1986. 180–200. Az egész kérdésre Szabad, 1998. 96–97.

⁴⁴ Márkus Dezső szerkesztette: Magyar Törvénytár. 1836–1868. évi törvény-cikkek. Budapest, Franklin-Társulat, 1896. (továbbiakban: Magyar Törvénytár, 1896) 218–220. Lásd még Gergely András: Az 1848-as magyar polgári államszervezet. in: Pölöskei Ferenc és Ránki György szerkesztette: A magyarországi polgári államrendszerek. Budapest, Tankönyvkiadó, 1981. (továbbiakban: Gergely, 1981) 60–63.; Szabad, 1982. 1185–1190.; Szabad, 1998. 97–100.; Urbán, 1986. 244–245.

A törvény kimondta a miniszterek egyenkénti felelősségét (4. §.), de részletesen csak jogi felelősségüket, mind jogsértés, mind pedig mulasztás esetére szabályozta (32–35. §.), a politikait nem, de az nem is igen került bele a korabeli alkotmányokba, hisz nehéz lett volna azt szabatosan meghatározni. Ugyanakkor a miniszterek interpellálhatók, számon kérhetők voltak az országgyűlés mindkét kamarájában (29–30. §.), igaz az ezzel kapcsolatos eljárást a később kidolgozandó házszabályok, illetve a parlamenti szokásjog rendezte. A miniszterek komolyan vették a parlamenti felelősséget, a népképviselői országgyűlés tagjai pedig éltek is a számonkérés lehetőségével.⁴⁵

Mivel a felsőtábla pozíciója minden törvényi szabályozás nélkül összezűkül, nem tölthette be tovább a közvetítő, ütköző szerepet a király és az országgyűlés között, ezt a pozíciót a kormány foglalta el. De a kormány nem az uralkodó kabinetje volt, csak annak elnökét nevezte ki a király (11. §.), a többi minisztert nem (12. §.), a kormány politikájára a parlament volt befolyásoló hatással, elsősorban a felelősség érvényesítése, a miniszteri ellenjegyzés és a költségvetési jog révén. A kormány parlamenti kormány lett, politikai mozgásterét a parlament határozta meg. Ez volt az 1848-ban bekövetkezett alkotmányreform lényege.⁴⁶

További probléma abból adódott, hogy a monarchikus jogok megszorításával gyengültek a birodalmi kapcsolatok, szűkül a monarchikus unió hatóköre Magyarország és az uralkodó többi tartománya közt. A Batthyány-kormány az áprilisi törvényekben nyitva hagyott, vagy rendezetlen kérdéseket tudatosan is a kapcsolat szűkítése, a közösség köreinek meghatározása irányába kívánta megoldani. A király rezervátái mögül kipattanó közös ügyek kérdése az ausztriai kormánnyal hatásköri vitákhoz vezetett, amit a magyar kormány úgy akart áthidalni, hogy csökkentti azokat, és saját hatáskörében intézi el a vitatott ügyeket.⁴⁷

⁴⁵ Magyar Törvénytár, 1896. 219., 221.; Szabad, 1998. 97–98., 100–103.; Fábriánné, 1998. 81., 88. Szabad György azt is megjegyzi, hogy ügykörönként nem határolta el a törvény a miniszterek felelősségét, csak a király személye körüli miniszter felelősségi körét részletezte, valószínű azért, hogy ne generáljon hatásköri vitákat közöttük.

⁴⁶ Magyar Törvénytár, 1896. 219. A reformok némiképp eltérő értékeléséről Mezey, 1999. 76–81.

⁴⁷ Szabad György a tisztázatlan kérdésekkel kapcsolatban egyenesen joghézagokat említ. Vö. Szabad, 1982. 1185–1186. és Szabad, 1998. 98. A monarchikus unió értelmezéséről Péter László: Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: Péter László: Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből. Budapest, Osiris Kiadó, 1998. 219–263. A birodalmi kapcsolatról Gergely, 1981. 65–68.

A felelős kormányzás 1848-ban és 1849-ben

A politikai intézmények reformjával kapcsolatban fontos kérdés, hogy a törvényben lefektetett elvek a gyakorlatban miként érvényesültek. A választást ezúttal részletes kifejtés helyett csak néhány szempont felvetésével van módomban megkísérelni.

A Batthyány-kormány összetétele alapján koalíciós kormánynak tekinthető, sőt egyes vélemények szerint még ennél is tágabb politikai kört fogott át, azaz mintegy nemzeti egységkormány működött, amit az átalakulás hordereje és fontossága indokolt is. Batthyány a kormány megalakításakor igyekezett a meghatározó, nagy tekintéllyel rendelkező, lehetőleg liberális politikusokat megnyerni, s kormánya ennek köszönhette politikai súlyát és támogatottságát is. Így nem egy vagy több párt állt mögötte, nem pártkormány volt, hanem pártok feletti. A kortársak szerint éppen ebben rejlett lehetséges bukásának oka is, hiszen ismerték azokat a politikai és személyes ellentéteket, amelyek egyes miniszterek közt feszültek. Ezért a kormányt átmenetinek tekintették, amely betöltve feladatát, a választások után majd lemond. A kiéleződő feszültségek miatt az őszre tervezett országgyűlést előbbre kellett hozni, de a kormány így is túlélte az első népképviselői választásokat, amely nem okozott politikai földcsuszamlást. A választások szabadak voltak, a kormány semmit sem tett saját többség, vagy párt szervezésére, ehhez a megfelelő személyi összetartás és nézetegység is hiányzott, de így is rendelkezett a liberális többség bizalmával.

Batthyány tiszteletben tartotta kollégái önállóságát, sőt igényelte is azt, s ügyelt arra, hogy a miniszterek ne avatkozzanak egymás hatáskörébe. A több tárcát érintő ügyek elintézésére gördülékeny eljárási módot alakítottak ki. Parlamentáris kormányban egyszerre van jelen a testületi és egyéni jelleg, mind a döntések, mind a felelősség kérdésében. A minisztérium testületileg is rendelkezhetett, s az egyes miniszterek külön-külön is, de az elnök egy személyben nem járhatott el a testület hatáskörében. Batthyány, hogy elhatárolódjon az előző korszak kollegiális és nem felelős döntéshozatali eljárásától és adminisztrációjától, inkább az egyéni döntéseket és felelősséget erősítette, ezért sem kívánt meg kormánya tagjaitól teljes véleményegységet, így ritkán minősítettek egy-egy kérdést kabinetkérdéssé. A testületi döntés és felelősség mégsem hiányzott. A kormány igyekezett egységes politikai irányt követni, azáltal is, hogy a legfontosabb kérdésekben együttesen határozott, általában a többségi elv alapján, azután pedig az elhatározások mindenkire kötelezőek voltak. Abban persze volt vita, hogy mely kérdések kívánnak közös, és melyek egyéni döntést.

Természetesen az együttműködés jellegében is történtek változások. Kezdetben a miniszterek korrekten tájékoztatták egymást és működtek

együtt, s gyakrabban tartottak minisztertanácsot is, az ellentétek nem érték el azt a fokot, ami veszélyeztette volna a kormány működését. A népképviseleti országgyűlés megnyitása után felerősödtek az ellentétek, megbomlott a kormányon belüli összhang, elsősorban Kossuth távolodott el Batthyánytól és a kabinettől, ami augusztus elejére már válságossá vált. Ekkor meggritkultak a minisztertanácsok is, a körlevél már nemcsak a tájékoztatás és döntés előkészítés szerepét töltötte be, hanem pótolta a közös döntéseket is. Ebben a válságperiódusban több minisztert is foglalkoztatott a lemondás gondolata, Kossuthot többször is. Az mégsem következett be, mert attól tartottak, hogy a király nem fog hozzájárulni egy új kormány hivatalba lépéséhez, főként a honvédelmi és pénzügyi tárcát féltették. A kormány összetételét csak az elnök változtathatta meg, sem a királynak, sem a parlamentnek nem volt arra lehetősége, a királyi jóváhagyás mégis szükséges volt. Így a kormány legfőbb összetartó ereje az új kormányzati szisztéma, a felelős kormányzás és eredeti hatáskörének védelme lett.⁴⁸ A magyar hadsereg kérdésében kialakult vitában Batthyány arra figyelmeztette a képviselőket, ha olyan törvényt fogadnak el, amelytől a király megtagadja a jóváhagyást, akkor a parlamenti élet szabályai szerint a minisztériumnak le kell mondania. Ezt el akarta kérülni, és ezért intette a Házat mérsékletre az a politikus, aki mindig eltökélten és határozottan védte kormánya és az országgyűlés álláspontját az udvarnál és a bécsi politikusokkal szemben.⁴⁹

Batthyány a törvényhozási munkában is a miniszterek egyéni felelősségét hangsúlyozta, akik önállóan terjesztették be törvényjavasolataikat, s nekik kellett azt megvédeni is. Minisztertársaiktól is kaptak támogatást, de annak intenzitása változó volt. Eötvös népiskolai és Mészáros újoncállítási javaslata nemcsak a Ház többségét osztotta meg, hanem a minisztereket is. Az országgyűlésen nem érvényesült annyira a miniszterelnök irányítása, mint a kabinetben, azért sem, mert a parlamenti vitákban nem ő, hanem Kossuth volt a kormány szószólója. Így Batthyány nem vált a többség vezérévé. A kortársak is úgy látták, hogy a kormány többséggel rendelkezik a parlamentben, de nincs szoros és szervezett kapcsolattartás a kormány és a képviselők közt, így a kormány többsége nem állandó, a képviselők hol így, hol úgy szavaznak. Különösen nagy volt a kormány támogatottsága akkor, ha közös álláspontot képviselt, illetve ha azt kabinetkérdéssé tette. Bár az ellenzék, amely szintén nem szerveződött párttá, meglehetősen aktív volt, interpellálta,

⁴⁸ A kormány működéséről legrészletesebben Urbán, 1986. 259–482. Lásd még Erdődy, 1998. 37–53.; Mezey, 1999. 77–78.; Szabó István: Az Országos Honvédelmi Bizottmány. In: Horváth Attila szerkesztette: Forradalom vagy reform? Tanulmányok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc állam- és jogfejlődéséről. Budapest, Szent István Társulat, 1999. (továbbiakban: Szabó, 1999) 85., 88–89.

⁴⁹ Urbán, 1986. 539–540.; Erdődy, 1998. 109–110.

bírálta a minisztereket és önálló indítványokkal lépett fel, mégis úgy tűnt, hogy a Ház nem akar kormányt buktatni. A királlyal, illetve az ausztriai kormánnyal éleződő konfliktus, valamint az országon belüli polgárháborús szituáció miatt a végrehajtás és a törvényhozás közti kapcsolat szorosabbá vált.⁵⁰

A kormány, a miniszterek közti egyre éleződő ellentétek ellenére, végül nem a Házban bukott meg, hanem a királlyal kialakult és nyílttá vált konfliktus miatt. Arról, hogy Bécs és Pest között áthidalhatatlanok az ellentétek, Batthyány meggyőződhetett augusztus végi és szeptember eleji bécsi útján, valamint az augusztus 31-i keltezésű királyi leiratból, nem kellett ahhoz megvárnia a közvetlen katonai beavatkozást. Ebben a helyzetben minden közvetítő tényező ellehetetlenült, ezért Batthyány kormánya nevében szeptember 11-én bejelentette lemondását, s a nádor sem tudta sokáig fenntartani köztes állását. Nem ismert, hogy a fogyatkozó számú miniszterek közt történt-e előzetes egyeztetés, tehát nem állítható, hogy közös döntés alapján történt a lemondás. Mindenesetre Batthyány úgy gondolta, hogy az egész minisztérium testületileg teszi le hivatalát. A nyílt ellentétek következményeit nehezen lehetett kiszámítani. Nemcsak a diktatúrát sürgető ellenzék, hanem a legalitást a végsőkig védők is számoltak azzal, hogy a hatalomgyakorlás célszerű formáját nem a törvények, hanem a szükségszerűség alapján kell kialakítani.

Kétféle fordulat is benne volt a levegőben. István nádor készült arra, s ezt az igényét a képviselők előtt is kijelentette, hogy maga veszi kézbe a teljes végrehajtó hatalmat. Batthyány aggályosnak találta, hogy egy „nem felelős” személy kezében összpontosuljon a végrehajtó hatalom, ezért a felelősség elvének nyilvánítása mellett Kossuthot ajánlotta a végrehajtó hatalom élére, aki iránt a közbizalom megnyilvánult. A kormányon belüli politikai nézetkülönbségek nyomán már korábban egyértelművé vált, hogy csak Kossuthban és Szemerében van kellő elszántság arra, hogy az áprilisi törvényeket konfliktus esetén is megvédjék. Kossuth augusztus végétől, illetve szeptember elejétől lépéseket is tett a kormány, illetve a végrehajtó hatalom átalakítására. Ajánlatával Batthyány nyilván nem egy radikális fordulatnak kívánt elébe menni, vagy Kossuth diktatúráját előkészíteni, hanem úgy vélte, hogy a válságos helyzetben az iránytalanságnál bármilyen határozott irány jobb, s halványan abban is reménykedett, hogy Kossuthal a lojalitás is meg lesz mentve. Végül más megoldás született. Szemere a kormány lemondását nem tekintette személyére nézve érvényesnek és a törvényeken alapuló, felelős kormányzás biztosítása érdekében megtartotta tárcáját. Ezzel nem csupán a nádor hatalomátvételét akadályozta meg, de ellensúlyozni tudta Kossuth megnövekedett politikai súlyát, aki szintén arra az álláspontra helyezkedett,

⁵⁰ Urbán, 1986. 482–548.; Szabad, 1998. 102–103.

hogy a végsőkig ragaszkodjanak a legitim megoldáshoz, ezért ő is visszavette tárcáját. A Ház felhatalmazásával rendelkező Kossuth és Szemere azonban nem nyerte el a nádor bizalmát, aki átmeneti megoldásként Batthyáynak adott kormányalakítási megbízást. Ezzel a végrehajtó hatalom megmaradt az áprilisi törvények keretei közt, de Batthyány tisztában volt a helyzet ellentmondásosságával, a konfliktus áthidalhatatlanságával, az uralkodó és a parlament bizalmával is rendelkező kormányzás tarthatatlanságával. Deák ezért sem vállalt újra miniszterséget. Időnyerés végett, s azért, hogy ne lehessen a magyar országgyűlést azzal vádolni, hogy ő tért le a törvényesség útjáról, Batthyány elvállalta a megbízatást. Kabinet nélküli kormányzása, a minisztériumokat az államtitkárok irányították, nagyobb szabadságot biztosított számára, amit az ország védelmére tudott fordítani.⁵¹

Batthyány második kormányalakítási kísérlete, mint azt várni lehetett, nem vezetett sikerre, az uralkodó halogatta, majd megtagadta a beterjesztett kormánynévsor elfogadását, s Batthyány feltételeit sem teljesítette. Így a megbízott miniszterelnök végleg lemondott, miután ellenjegyezte utóda, Vay Miklós báró kinevezését. A válságos időszakban az országgyűlés megtalálta azt a formát, amin keresztül úgy erősíthette, koncentrálhatta a végrehajtó hatalmat, hogy alapvetően megmaradt a legalitás talaján, és nem engedett utat a forradalomnak, egy radikális fordulatnak. Szeptember 24-én a Ház elfogadta Deák határozati javaslatát, hogy tegyék a miniszterek felelősségévé az áprilisi törvények megóvását. Törvénytelennek nyilvánított és határozottan fellépett a király minden olyan kinevezése és rendelete ellen, amely nélkülözte a miniszteri ellenjegyzést, így Lamberg, Mailáth és Récsey kinevezésével, illetve az országgyűlés feloszlásával szemben is. A jogszerűtlenül miniszterelnökké kinevezett Récsey ellen a képviselőház elindította a vád alá helyezési eljárást, a főrendek pedig megválasztották az eljárást lebonyolító bírósági fórumot. A kormány nélkül maradt országban egy parlamenti bizottságra, az Országos Honvédelmi Bizottmányra ruházta az országgyűlés a végrehajtó hatalmat, természetesen a felelősség hangsúlyozása mellett.⁵²

Kossuth még szeptember 15-én kezdeményezte egy bizottság kiküldését, amely felméri az ország katonai helyzetét, védelmi készülségét. Batthyányt, aki ellenezte a bizottságot és később se engedte, hogy hatáskörét korlátozza, Kossuth azzal szerelte le, hogy az csak tájékozódik, de semmiben sem intézkedik. Azonban a feltehetően szeptember 21-én hat taggal megalakult bizott-

⁵¹ Kossuth helyzetéről és lépéseiről Urbán, 1986. 609–619. A lemondás körülményeiről Urbán, 1986. 634–660.; Erdődy, 1998. 54–57., 110–112.; Szabad, 1998. 103–105.

⁵² Szabad 1998. 105–107. A Háznak a törvénytelennek minősített királyi rendelkezésekkel kapcsolatos határozatait közli Barta István szerkesztette: Kossuth Lajos az Országos Honvédelmi Bizottmány élén. Első rész 1848. szeptember – december. Kossuth Lajos összes munkái. XIII. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1952. (továbbiakban: KLÖM XIII) 115–117.

ságnak a Ház a miniszterelnök távollétében már 28-án intézkedési jogot biztosított, majd Batthyány végleges lemondása után rábízta a végrehajtás körébe tartozó ügyek tényleges intézését. Egy parlamenti bizottság feladata a vizsgálódás, a tanácskozás, a döntések előkészítése, ám általában nem rendelkezik döntési jogkörrel. Ezt pótolta a végrehajtó hatalomnak az OHB-ra ruházása. Az új intézmény jogköre fokozatosan alakult ki, és formálódott olyan végrehajtó szervvé, amely a miniszteriális kormányzatnál koncentráltabb hatalommal rendelkezett. Működésében eltért a parlamentáris kormánytól. Testületi szerv volt, tagjai az ügyeket közösen tárgyalták meg, s együttesen, szótöbbséggel határoztak. Ez a kollegiális ügyintézés lassú volt, s a felelősséget sem lehetett személyekhez kötni. Ezt érzékelté Halász Boldizsár is, amikor 1849. február 8-án a kollegiális testület tárcák szerinti tagolását indítványozta. Mivel új kormány nem alakult, annak feladatait a Bizottmány vette át, de nem volt saját apparátusa. Ugyanakkor a minisztérium és egyes osztályai tovább működtek, de a bizottsági tagok nem nyertek önálló ügyköröket, így nem lehetett az egyes minisztériumi osztályok apparátusát egy-egy taghoz rendelni.⁵³

Kossuth már az október 8-i képviselőházi ülésen indítványozta, hogy a Bizottmány jogkörét ne az egész testület, hanem annak elnöke és két tagja gyakorolja, s az elnökség bizza meg az egyes tagokat a különböző ügyekben történő eljárással. A Ház megválasztotta Kossuthot a Bizottmány elnökévé, de arra nem hatalmazta fel, hogy az ügydöntő funkciót kisajátítsa. A képviselőház november 20-i felhatalmazása alapján Kossuth megpróbálta az OHB-t miniszteriális kormányra átalakítani, de nem talált kellő számban olyan elfogadott és hozzáértő személyeket, akik politikai nézeteikben is egységesek lettek volna. A kormányalakítás nehézségeiről tanúskodnak Szemerének a jelöltekkel szemben támasztott kifogásai. Kossuth így nem tehetett mást, mint hogy november 28-án az október 8-i felhatalmazás alapján rendelje az egyes feladatköröket a bizottmányi tagokhoz, s így közelítse a végrehajtó szerv működését egy miniszteriális kormányzatéhoz. Habár a tagokat konkrét kormányzati ügykörökkel bízta meg, az adminisztratív ügyeket intéző szakminisztériumok élére állította őket, Kossuth tiltakozott az ellen, hogy a Bizottmányt minisztertanácsnak, annak tagjait pedig minisztereknek tekintsék. Úgy vélte, hogy a Bizottmány nem az országgyűlésen kívül álló végrehajtási hatóság, mint a minisztérium, hanem a Háznak kifolyása. De tovább is lépett a végrehajtó hatalom koncentráálásában. Az ügydöntő funkcióval egy politikailag egységes csoport rendelkezett, akik azonban jobban függtek az OHB elnökétől, mint a miniszterek a miniszterelnöktől. Az elnök ugyan nem tudta a Bizottmány személyi összetételét megváltoztatni, csak a

⁵³ Urbán, 1986. 657–658.; Szabad, 1998. 105–107., 109.; Szabó, 1999. 84–88., 92–93.

parlament, de az ügyköröket szabadon oszthatta meg a tagok közt. Egy szakminisztérium vezetésével bízhatott meg egyes bizottmányi tagokat, majd megvonhatta azt tőlük, ami megfelelt a miniszterek kinevezésének és felmentésének. Azzal, hogy a tagok hatáskörét szabadon alakíthatta, a törvényben meghatározott minisztériumi szervezetet is módosíthatta. Az elnök arról is határozhatott, hogy mely ügyek kerülnek testületi ülés elé. Míg a miniszteriális kormány a legfontosabb kérdésekben tanácskozott, addig Kossuth ezekben többnyire egyénileg döntött. Megnövekedett adminisztratív feladatai ellátására még októberben maga mellé vette a miniszterelnöki irodát.⁵⁴

Az interpellálás jogát a Ház tagjai az OHB-val, mint kormánnyal szemben is érvényesítették. A Bizottmány tagjai is hangsúlyozták függésüket a törvényhozástól. A parlament a Bizottmány tagjait vagy elnökét bármikor visszahívhatta. Valójában a felelősség érvényesítésére csak az elnök visszahívásával kerülhetett sor, de akkor az egész rendszer működése megváltozott volna. Mint ismeretes Kossuth a több irányból is érkező diktatúra javaslatokat határozottan visszautasította, ragaszkodott a törvényes formákhoz, és ha kényszerű módosításokkal is, az alkotmányossághoz, a parlamenti bizalomhoz. Az országgyűlés végig működött, igaz a felsőház Debrecen után már nem ülésezett. Az OHB elnökének azonban nagyobb volt a politikai mozgásteret és hatalma, mint egy miniszterelnöknek, ami persze megfelelt a nehéz helyzetben lévő ország viszonyainak.⁵⁵

A trónfosztással a magyar politikai közösség elvágta az utolsó szálat is, ami a dinasztiahoz és annak tartományaihoz kötötte. Ezzel lényegében megszűnt a magyar alkotmányban lévő kettős autoritás, s megszületett a teljes szuverenitást magába foglaló magyar állam elve. Bár az államforma kérdése nyitva maradt, de ismét betöltötték a nádor lemondása és a decemberi trónváltás következtében hiányzó államfői posztot, s lehetőség nyílt a miniszteriális kormányzáshoz való visszatérésre, ahol jobban érvényesülhetett a személyes felelősség.

Az országgyűlés jogai tovább nőttek, már október 3. után is gyakorolt felségjogokat, a trónfosztás után hivatalosan is átvette azokat. Visszaszállt rá az alkotmányozó, a törvényhozó hatalom, valamint a végrehajtás feletti ellenőrzés és felelősségre vonás joga. Maga rendelkezett az összehívás, a felosztatás, az elnapolás, a törvénykezdeményezés és megerősítés jogával. Ezáltal a törvényhozó hatalom túlsúlya még az 1848-ashoz képest is növekedett. Kossuth kormányzó-elnökként erős elnöki hatalmat szeretett volna kiépíteni, és a parlamentáris rendszert a prezidenciális felé elmozdítani, de

⁵⁴ Szabó, 1999. 89–92. Az október 8-i határozatot, Kossuthnak a kormányalakításról Szemereivel és Beöthyvel folytatott levelezését, a november 28-i rendeletet közli: KLÖM XIII. 126., 503–511., 572–575., 593–594.

⁵⁵ Fábriánné, 1998. 73., 81.; Szabad, 1998. 107–109.; Szabó, 1999. 92.

hangsúlyozta a maga és minisztertársai felelősségét. Kormányát már április 16-án elkezdte szervezni. Szemere, aki vonakodott belépni a kormányba, arra törekedett, hogy pontosan határozzák meg az elnök és a minisztérium jogkörét, mert csak így látta biztosítottak a parlamentáris kormányzást. Kossuth viszont nem tartotta sem szükségesnek, sem pedig lehetségesnek az ideiglenes kormányzás pontos, konstitucionális körülírását, úgy vélte elegendő, ha a parlament ellenőrzést gyakorol felette. A pozícióharc eredményét ideiglenesen, a későbbiekben elfogadandó új alkotmány rendelkezéséig a május 2-i kormányzó-elnöki irat rögzítette, amely megszorította az elnök jogait. A miniszterelnököt, s javaslatára minisztereit az elnök nevezte ki és mentette fel. A kormányzó-elnök személye nem volt sérthetetlen, mind ő, mind pedig a kormány tagjai személyesen is felelősek lettek, az elnök intézkedései csak miniszteri ellenjegyzéssel voltak érvényesek, tehát nem kormányozhatott a minisztérium nélkül. Az elnök az országgyűlés előtt, a miniszterek az elnök előtt tették le hivatali esküjüket. Nem rendelkezett az elnök a hadüzenet, a béke és szövetség kötés jogával, nem lehetett az országgyűlés tagja, csak felvilágosítás céljából jelenhetett meg az üléseken. Volt törvénykezdeményezési joga, s neki kellett kihirdetni a törvényeket. A kegyelmezés jogát az újonnan felállított kegyelmi szék útján gyakorolta. A kormányzó-elnök jogkörét tehát az országgyűlés erőteljesen korlátozta, de pontosan nem határolta el a kormányétól, amely megalakulása után további hatásköröket, például a külügyet, vont el tőle, így Kossuth politikai mozgástere kisebb lett, mint volt OHB elnökként. Szemere és kormánya önállóságra törekedett és kifogásolta, ha az elnök intézkedéseivel megkerülte az illetékes minisztert, vagy nem kérte ki a miniszteri ellenjegyzést. A fontos döntések a kormány és az elnök politikai erőterében születtek meg, amik hatásköri konfliktusokhoz, pozicionális vitákhoz, sőt vetélkedéshez vezettek. Szemere úgy vélte, hogy csak a felelősség a minisztériumé, a kormány nem, a végrehajtó hatalom kettősségét és viszonyának tisztázatlanságát problematikusnak találta, ezért lemondását fontolgatta, hogy teret engedjen Kossuth egyszemélyi hatalomgyakorlásának. De ez a szabadságharc végnapjaiban már nem vált szükségessé.⁵⁶

⁵⁶ Fábiánné, 1998. 89–91.; Szabad, 1998. 110–111.; Szabó, 1999. 93–94.; Nagy László: Kossuth kormányzó-elnöki jogköre. In: Horváth Attila szerkesztette: Forradalom vagy reform? Tanulmányok az 1848/49-es forradalom és szabadságharc állam- és jogfejlődéséről. Budapest, Szent István Társulat, 1999. 97–105.; Ruszoly József: Szemere Bertalan szakítása Kossuth Lajossal. Ismét a *Politikai jellemrajzok* (1852) keletkezéséről. In: Balogh Judit szerkesztette: Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója. Debrecen, 2004. 92–95., 104–106. A kormányalakítással és a kormányzó-elnöki jogkörrel kapcsolatos iratokat közli Barta István szerkesztette: Kossuth Lajos kormányzóelnöki iratai. 1849. április 15. – augusztus 15. Kossuth Lajos összes munkái. XV. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1955. 17., 48., 116–117., 167., 174., 181–189.

Ezek a fejtegetések már túl is lépnek Batthyány Lajos politikai szerepének bemutatásán. Ám érzékeltetik, hogy a hazai liberális elit, akinek politikai kultúrájában a törvényességhez, az alkotmányossághoz történő ragaszkodás alapvetően fontos volt, s ha nem is mindig közvetlen tapasztalatból, de jól ismerte a polgári alkotmányos politikai rendszerek működését is, milyen dilemmák elé került. Azaz miként próbált megmaradni a legalitás, az 1848 áprilisában megreformált alkotmány talaján, és hogyan próbált alkalmazkodni a változó feltételekhez, hogy minél hatékonyabban oldja meg annak a közösségnek az ügyeit, amelytől felhatalmazását kapta, s amelynek felelőséggel tartozott.