

A KIRÁLYI TANÁCS ÉS AZ ORSZÁGGYŰLÉS II. LAJOS URALKODÁSÁNAK ELSŐ FELÉBEN¹

A királyi tanácsnak a középkori magyar állam kormányzásában mindvégig fontos szerepe volt. Már Szent István II. törvénykönyvében utalás történik a „szenátus” döntésére, illetve kérésére, amely szenátuson a „püspökök és főurak” gyülekezetét, a királyi tanácsot kell értenünk; a király a velük való tanácskozás után hozta meg törvényeit.² A tanács a legnagyobb vagyonú egyházi és világi birtokosokból állt. Bár az Árpád-házi királyoknak a korabeli források szerint igen nagy személyes hatalmuk volt, — különösen a korszak első felében — a királyi tanács nélkül, vagy annak ellenére semmit sem tehetek.³ A korszak végére a hatalom az oligarchákból álló tanács kezébe tolódik át. Ezen a helyzeten az Anjou-házból származó királyok uralkodása alatt történik változás: Károly Róbert gazdaságilag, katonailag és politikailag megerősítette az államhatalmat, ő és fia, Nagy Lajos kezében a királyi tanács újra csak a tanácsadó testület szerepét játszotta. Károly Róbert és Nagy Lajos meghallgatták a tanács véleményét, de a döntés jogát kizárólag maguknak tartották fenn.⁴

A főrendekből álló tanács összetételén először Zsigmond és Mátyás próbáltak változtatni azzal, hogy a köznemesi ülnököknek a központi bíróságokba való bevitelével helyet biztosítsanak számukra a tanácsban.⁵ Ezek a kísérletek azonban sikertelenek maradtak, illetve a Mátyás uralkodása alatt bekerülő köznemesi származású ülnökök a tanácsba jutva nem annyira a köznemesség érdekeinek képviselőivé, mint inkább a király politikájának kritikátlan kiszolgálóivá váltak. A Mátyás halálát követő időszak az, amikor a királyi tanács újra az állam kormányzásának döntő fontosságú tényezőjévé válik.⁶

Egyrészt Ulászló nemtörődömsége, de még inkább II. Lajos kiskorúsága megkövetelte egy kollektív kormányzó testület kifejlesztését. A királyi tanács korábbi, tanács-

¹ A tanulmány az OTKA F 013736 számú pályázati támogatása segítségével íródott.

² Magyarország története I/1 kötet. (Előzmények és magyar történet 1242-ig). Főszerkesztő: SZÉKELY GYÖRGY Bp. 1984. 804.

³ Uo. I/2 kötet 1172—1173. PAULER GYULA: A magyar nemzet története az Árpád-házi királyok alatt. Bp. 1899. második, javított kiadás: REPRINT 1984. 1. kötet 178.

⁴ HÓMAN BÁLINT—SZEKFI Gyula: Magyar történet. Bp. 1939. 2. kötet 142—143. (A továbbiakban: HÓMAN—SZEKFI i. m.)

⁵ MÁLYUSZ ELEMÉR: Zsigmond király uralma Magyarországon. Bp. 1984. 144. (A továbbiakban: MÁLYUSZ 1984.). KJSFALUDY KATALIN: Matthias Rex. Bp. 1983. 32.

⁶ TOKAY LAJOS: Magyarország kormányzata a Jagelló-korban. Békés. 1932. 80. (A továbbiakban: TOKAY: i. m.)

adó, királyi önkényt korlátozó funkciója tehát eltolódott a végrehajtó funkció felé. Noha a királyi tanácsban a főrendek akarata érvényesült, a tanács nem a főnemesség és főpapság rendi képviseleti szerve volt csupán, hanem kormányzati alapon szervezett rendi végrehajtó testület,⁷ legalábbis elvileg. Amíg az államigazgatás mindennapi feladatait a szűkebb királyi tanács látta el,⁸ addig a nagyobb tanács a törvényhozás előkészítő közege volt: az országgyűlésen benyújtandó javaslatok előzetes megvitatását végezte el.⁹

A szűkebb királyi tanács létszámát és összetételét törvény szabta meg, II. Lajos uralkodásának kezdetén ezt 28 főben állapították meg, akik közül 5 főpap, 7 főnemes és 16 köznemes volt.¹⁰ A nagyobb királyi tanács — amely „praelati et barones” elnevezéssel¹¹ tűnik fel a forrásokban — ülésein általában minden előkelő nagybirtokos részt vehetett, elsősorban persze azok, akik állandóan a király környezetében tartózkodtak, tehát a központi állami intézmények fejei. Mivel az erdélyi vajda, a bánok és főispánok, hivataluknál fogva nem tartózkodhattak állandóan a királyi udvarban, ezért a nagyobb tanácsban való állandó részvételükkel nem számolhatunk.¹²

A nagyobb tanács üléseire a király csak a főpapokat, a bandérium tartására jogosult bárókat, valamint ún. „igazi” bárókat volt köteles meghívni.¹³ A bandérium tartására jogosult bárókat névszerint az 1498. 22. tc. sorolja fel. A fel nem sorolt jómódú birtokosok elvileg kizárattak a nagyobb tanácsból, gyakorlatilag azonban bejuthattak mint a köznemesség képviselői.¹⁴ A királyi tanács tagjai voltak továbbá a „született” bárók (az „igazi” bárók másik megnevezése). Ezt a réteget Mátyás az örökös főispáni kinevezésekkel alapozta meg és akik tanácstagsága apáról fiúra szállt.¹⁵

A köznemesség bevitele a királyi tanácsba a Jagelló-korban az 1498. évi 7. tc-vel vette kezdetét. A törvény kimondta, hogy az országot érintő ügyek tárgyalásakor behívják a tanácsba a köznemesi assessorok felét,¹⁶ akik — összesen 16-an — bíraskodási feladatok ellátásában vettek részt. Az 1500. évi 10. tc. bővítette hatáskörüket: a tanács minden

⁷ TIMON ÁKOS: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Bp. 1919. 653. (A továbbiakban: TIMON: i. m.); CSIZMADIA ANDOR—KOVÁCS KÁLMÁN—ASZTALOS LÁSZLÓ: Magyar állam- és jogtörténet. Bp. 1975. 140.; KUBINYI ANDRÁS: A Jagelló-kor. In: Fejezetek a régebbi magyar történelemből. Szerk.: MAKK FERENC. Bp. 1985. 2. kötet 162. (A továbbiakban: KUBINYI 1985.)

⁸ TOKAY: i. m. 70.

⁹ TIMON: i. m. 654.

¹⁰ SZABÓ DEZSŐ: A magyar országgyűlések története II. Lajos korában. Bp. 1909. 7; KULCSÁR PÉTER: A Jagelló-kor. Bp. 1981. 158.

¹¹ KUBINYI 1985. 162; TOKAY: i. m. 65.

¹² MÁLYUSZ ELEMÉR: A magyar társadalom a Hunyadiak korában (Hűbériség és rendiség problémája) In: Mátyás király Emlékkönyv. Szerk.: LUKINICH IMRE. Bp. é. n. 1. kötet 333; (A továbbiakban: MÁLYUSZ: A magyar társadalom...); KUBINYI 1985. 162.

¹³ KUBINYI ANDRÁS: A királyi tanács köznemesi ülnökei a Jagelló-korban In: Mályusz Elemér Emlékkönyv. Szerk.: H. BALÁZS ÉVA, MAKSAY FERENC, FÜGEDI ERIK, Bp. 1984. 260. (A továbbiakban: KUBINYI 1984.)

¹⁴ Uo. v. ö. 1498. évi 2., 7. cikkelyek.

¹⁵ FÜGEDI ERIK: Uram királyom... Bp. 1974. 211—212.

¹⁶ MÁLYUSZ: A magyar társadalom... 398; v. ö. 1498. évi 7. tc.

ügyet a 8 ülnök jelenlétében tárgyal, majd később a király felségjogai egy részét sem gyakorolhatja az ő beleegyezésük nélkül (1507. évi 3., 5., 7. tc.-ek).¹⁷

Ez természetes következménye volt annak, hogy a köznemesség már II. Ulászló uralkodása alatt felismerte: országgyűlési túlsúlyuk semmit sem ér anélkül, hogy a végrehajtást biztosítani tudnák.¹⁸ Az ülnöki helyeket tehetős, vármegyéjükben hangadó, politikai súllyal rendelkező urak töltötték be.¹⁹ A tanácsban mégsem tudtak komoly szerepet játszani, részben a már korábban említett ok miatt, ti. a tanácsba bekerülve sem szűnt meg familiárisi viszonyuk, részben pedig azért, mert nem rendelkeztek a politizáláshoz elengedhetetlenül szükséges nagy műveltséggel, gyakorlattal, diplomáciai érzékkel.²⁰ Azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a tanácsba bejutott köznemesek elsősorban saját személyes emelkedésüket igyekeztek biztosítani,²¹ nem pedig az általuk képviselt érdekeket előmozdítani.

A tanács döntéseit végső soron nem összetétele, hanem a tagok által képviselt anyagi-katonai hatalom határozta meg. A tanács nagy hatalma pedig az oligarchia nagy hatalmát jelentette, noha a végrehajtást illetően korántsem volt meg mindig a teljes összhang.²² A főrendeket ugyanis érdekellentétek állították szembé egymással, mint pl. a külpolitikai orientáció kérdése. A Habsburg érdekeket a tanácsban a Bakócz, Bornemissza János, Brandenburgi György nevével fémjelezhető csoport támogatta, míg Zsigmond lengyel király politikájához a Perényi Imre—Szatmári György képviselte érdekszövetség igyekezett alkalmazkodni és támogatókra szert tenni.²³

A tanács ügymenete a következő volt: az elintézésre kerülő ügyet kancelláriai titkárok referálták, a vitát a tanácsosok folytatták le és végsősoron a király döntött. Az uralkodó akaratát a tanács többségének ellenállása esetén azonban nem tudta keresztül vinni. A döntésekről a kancellária állított ki okiratot, amelyet megküldtek az érintetteknek is. Szemtanúk szerint II. Lajos a tanácsban szótlánul ült és érzéketlen résztvevője volt a vitáknak.²⁴

A királyi tanácsnak az eddigiekben leírt ismérvei az 1518. évi Szent György napjára (április 24.) összehívott országgyűlésig nem változtak számottevően.

A következőkben az országgyűlés Jagelló-korra kialakult rendjét tekintjük át.

A rendi országgyűlés Nyugat-Európában már a 14. századra kialakult (Angliában a 13. században, Franciaországban a 14. század elejére). Nálunk a fejlődés bizonyos késéssel jelentkezett. Míg Angliában már a 13. század utolsó harmadában képvisleti országgyűlést tartottak, addig nálunk először az 1385. évi november 8-ra Mária királynő

¹⁷ Uo. 394—396.

¹⁸ Uo. 394. és ugyanő: A magyar állam a középkor végén. In: Magyar művelődéstörténet. Szerk.: DOMANOVSKY SÁNDOR. Bp. é. n. 2. kötet 76.

¹⁹ BÓNIS GYÖRGY: A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon Bp. 1971. 350—351. (A továbbiakban: BÓNIS 1971.)

²⁰ HÓMAN—SZEKFI: i. m. 2. kötet 569; MÁLYUSZ: A magyar társadalom... 396.

²¹ KUBINYI 1984. 268.

²² TOKAY: i. m. 65; FÜGEDI: i. m. 213; KUBINYI. 1984. 267.

²³ FÖGEL JÓZSEF: II. Lajos udvartartása. Bp. 1917. 39.

²⁴ FRAKNÓI VILMOS: II. Lajos és udvara. Bp. 1878. 8.

által összehívott országgyűlésen képviselte a nemességet megyénként 4—4 követ.²⁵ Ez csak egy kiragadott adat, de kellően érzékelteti az időbeni elmaradást. Zsigmond király uralkodása alatt emelkedik érvényre az a jogelv, hogy a törvényhozói hatalom a Szent Korona egész testét illeti meg.²⁶ A rendi országgyűléseken hangoztatott elvek: a közjó, a közhaszon s maga a korporatív egység eszméje a 12—13. század jogfejlődésének eredményei.²⁷ Ezek felhasználásával Henri de Ghent párizsi világi teológus az 1270-es években kifejtette az államrezon elméletét.²⁸

A magyarországi gazdasági, társadalmi fejlődés megteremtette a rendiség alapjait. A rendi fejlődés első válságát a Jagelló-korban éli át; II. Lajos uralkodása újabb lendület ad a II. Ulászló alatt elkezdődött rendi anarchiának. Az országgyűlés, mint rendi eszköz is új fejlődési szakaszba lép. A király tíz éves uralkodása alatt tizenhat rendi gyűlésről maradtak fenn adatok,²⁹ tehát voltak olyan évek is, amikor kettő vagy három országgyűlést is tartottak, de kettő volt a szokásos.³⁰

Kiket illetett meg az országgyűlésen való részvétel joga? A király formailag a Szent Koronába foglalt közhatalmi jogok birtokosa, de ezen jogok gyakorlását megosztja a Szent Korona tagjaival.³¹ Az alap az ősi jogelv, amelyre néha az országgyűlési meghívók is hivatkoznak: „ami mindenkit illet, azt mindenkivel jóvá kell hagyni”.³²

Tehát az országgyűlésen részt vesz a király, a világi és egyházi főrendek, akik névre szóló meghívót kapnak, a köznemességet vármegyénként hívják meg és vagy személyesen (tömegesen) jelennek meg, vagy megyénként választott követek képviselik őket, rendszerint megyénként 4—4 követ. Az összes megjelenő fejenként egy—egy szavazattal rendelkezik. Elvileg a városok képviselőit is meg kellett hívni, erre azonban a Jagelló-kor második felében nem került sor.³³ A városoknak összesen egy szavazatuk volt, ezzel a tárgyalások kimenetelét nem tudták befolyásolni. Az önálló közigazgatással rendelkező részek, mint Erdély, a bánságok, Horvátország és Szlavónia képviselői nem vettek részt az országgyűlésen, hanem a rájuk vonatkozó határozatokat a király a tartományi részgyűlések elé bocsátotta beleegyezés végett.³⁴ Az országgyűléstől való távollmaradást a legszigorúbban büntették,³⁵ de aki önhibáján kívül maradt távol, annak is esküt kellett tenni a törvényekre a vármegye közönsége előtt.³⁶ A köznemesség szem-

²⁵ MÁLYUSZ. 1984. 16.

²⁶ TIMON: i. m. 524.

²⁷ BÓNIS GYÖRGY: A jogtudó értelmiség a középkori Nyugat- és Közép-Európában. Értekezések a történeti tudományok köréből. Új sorozat 63. Bp. 1972. 74.

²⁸ Uo. 75.

²⁹ KUBINYI ANDRÁS: A magyarországi városok országrendiségének kérdéséhez (különös tekintettel az 1458—1526 közötti időre). In: Tanulmányok Budapest múltjából. (különlenyomat) 21. Bp. 1979. 25.

³⁰ SZABÓ DEZSŐ: i. m. 11.

³¹ TIMON: i. m. 523.

³² KUBINYI 1985. 163.

³³ Uo. 162—163.

³⁴ TIMON: i. m. 766.

³⁵ 1518. (bácsi) 28. tc.

³⁶ 1518. (bácsi) 43. tc.

pontjából azok az országgyűlések voltak az eredményesek, amelyeken tömeges megjelenésével keresztül tudta vinni akaratát. A főrendek ilyenkor igyekeztek a tárgyalásokat húzni, halasztani, míg a köznemesség egy része nem bírván az ott tartózkodás költségeit fedezni, eltávozott és a döntést az ott maradókra bízta, akikkel szemben már könnyebben érvényesülhetett a főrendek hatalmi túlsúlya.³⁷

Az országgyűlések szokásos időpontjai II. Lajos uralkodása alatt: Szent György napja (április 24.) és Szent Mihály napja (szeptember 29.).³⁸ A meghívók szétküldése után a nagyobb királyi tanács megtárgyalta az országgyűlés elé terjesztendő ügyeket.³⁹ A diéta megnyitása után először elhangzott a királyi propositio, majd sor került a vitára. Elvileg mindenkinek volt hozzászólási joga, a gyakorlatban a főrendek és a köznemesség vezérszónokai, mint Werbőczy István,⁴⁰ folytatták a tárgyalásokat, a többség a tetszés vagy nemtetszés nyilvánításában, illetve a szavazásban vett részt. A szavazatokat nem számolták, hanem mérlegelték. Az egyezkedés addig folyt, míg a király és a rendek közös álláspontra nem jutottak. A rendeknek is volt javaslattevési joguk.⁴¹

Az 1507. évi 12. tc. értelmében az országgyűlés időtartama alatt sem a királyi kúria bírósága, sem a vármegyei törvényszékek nem tartottak ülést. Az igazságszolgáltatás ezen szünetelését „iuristitium”-nak nevezték.⁴² Miután a tárgyalások során a végleges megegyezés megszületett, az alkotott törvényeket a királyi ítélőmesterek megszövegezték és írásba foglalták. A végleges törvény ünnepélyes kiváltságlevél, dekrétum formájában jelent meg. A dekrétum három részből áll; a bevezetés, a tulajdonképpeni főszöveg, vagyis a rendelkező rész és végül a záradék. A bevezetés tartalmazza a király nevét és címeit, az országgyűlés helyét, a résztvevőket és olykor az összehívás általános indoklását. A leghosszabb részt elfoglaló törvényszövegeket követi a záradék, amely tartalmazza a király arra vonatkozó ígéretét, hogy a törvényt megtartja és másokkal is megtartatja, megadja, hogy a dekrétumot a király melyik pecsétjével erősíti meg (kisebb, nagyobb, kettős). Tartalmazza még a szentesítés dátumát és az ekkor hivatalt viselő egyházi és világi főméltóságok névsorát.⁴³ Minthogy az írásbafoglalást a királyi kancellária végezte, előfordult, hogy a király az elfogadott szövegen magának kedvező változtatásokat végeztetett, amint az a *Decreta Regni Hungariae* c. műben olvasható.⁴⁴

A Jagelló-korral kapcsolatban a szakirodalomban gyakran találkozhatunk azzal a megállapítással, hogy a törvényeket nem tartották be.⁴⁵ Itt azonban néhány észrevételt

³⁷ HÓMAN—SZEKFŰ: i. m. 2. kötet 568.

³⁸ SZABÓ DEZSŐ: i. m. 11.

³⁹ KUBINYI 1985. 162—163; 1495. évi 25. tc.

⁴⁰ BÓNIS. 1971. 341; FRAKNÓI VILMOS: Magyarország a mohácsi vész előtt. A pápai követek jelentései alapján. Bp. 1884. 105.

⁴¹ CSIZMADIA—KOVÁCS—ASZTALOS: i. m. 139.; FRANCISCUS DÖRY—GEORGIUS BÓNIS—VERA BÁCSKAI: *Decreta Regni Hungariae. Gesetze und Verordnungen Ungarns 1301—1457*. Bp. 1976. 51. (A továbbiakban: DRH)

⁴² TIMON: i. m. 651.

⁴³ CSIZMADIA—KOVÁCS—ASZTALOS: i. m. 120—121.

⁴⁴ Uo.; DRH 52.

⁴⁵ CSIZMADIA—KOVÁCS—ASZTALOS: i. m. 120.

kell tennünk. Az egyik az, hogy az elbeszélő források nyilvánvalóan azokat az adatokat közlik, amikor valamilyen törvényt vagy törvényeket nem tartották be; ugyanis, ha egy törvényt betartanak, az természetes, abban nincs semmi feljegyzésre méltó. Egyébként is számos adat mutat arra, hogy a törvényeket általában, de többségükben mindenképpen megkísérelték végrehajtani, vagy végrehajtatni.⁴⁶ A másik az, hogy mivel a Jagelló-kor egy átalakulást, hatalmi viszonyok eltolódását végigélő korszak volt, sokszor hoztak szokatlan, újszerű törvényeket. Márpedig a középkori jogfelfogás és gyakorlat szerint csak az a törvény jó, amely régi és átment a szokásjogba. Ha olyan törvényeket hoztak, amelyek a szokásjoggal ellenkeztek, azokat nem tekintették jognak és nem is alkalmazták.⁴⁷ Ennek eklatáns példája Magyarországon az 1514-es „megtorló” törvények néhány rendelkezése,⁴⁸ amelyek végrehajtásáról egyetlen adat sem maradt fenn. Nem véletlenül! Az évszázados meggyökerezett szokások útját állták a végrehajtásnak.

Az újonnan hozott törvények a kihirdetéssel léptek érvénybe. Ez úgy történt, hogy a sokszorosított törvényt a király megküldte a vármegyéknek, városoknak, sőt azoknak a főpapoknak, főuraknak is, akik az országgyűlésen nem jelentek meg.⁴⁹

A törvényeket meghatározatlan idejű érvényességgel hozták, kivéve azt a néhány esetet, amikor kikötötték, hogy az illető törvények ideiglenes jellegűek és csak a következő országgyűlésig vannak érvényben.

⁴⁶ KUBINYI 1985. 192.

⁴⁷ CSIZMADIA—KOVÁCS—ASZTALOS: i. m. 120; DRH 55.

⁴⁸ 1514. évi 60. tc.

⁴⁹ CSIZMADIA—KOVÁCS—ASZTALOS: i. m. 120. és DRH 53.

THE ROYAL COUNCIL AND THE DIET
IN THE FIRST HALF OF LOUIS II'S REIGN

The royal council and the diet were the most important legislative bodies of medieval Hungary. By the time of Louis II the royal council had become a representative body of feudal aristocracy and an executive body of the same estates for reasons of governing the country. Two forms of the royal council are known: an exclusive form for the everyday purposes of state administration, and a large council in the sessions of which all members of high aristocracy could participate, the latter was a preparatory organ of legislation: the proposals to be discussed in the course of diets had been dealt with in its sessions. According to the 7th paragraph of the 1498 decree 8 members (assessores) of lesser nobility had to be invited to the session of the royal council when matters of national importance would be discussed. Assessores of the lesser nobility could not have played a decisive role in the talks, themselves being vassals, they had to bear in mind the interests of their overlords. In case of agreement of most members of the council execution of decisions of the council was unhindered. However, in case of resistance on the part of the council, even the ruler's will was impossible to fulfil.

During the reign of Louis II the diet usually convened two times a year: 24th April and 29th September. The nobility either convened individually, or was represented by deputies from each county. From the viewpoint of the nobility those diets could be regarded fruitful, when their multitudinous appearance could force the aristocracy to accept their claims, however in such cases execution was often doubtful. Diets were opened by the crown speech enlisting the royal proposals, it was followed by the discussion, and finally the decision was made. The decree was then drawn up and sent to the counties. The decree was drafted by the royal chancellery.