

Horváth Attila

Alkotmányjogi javaslatok és reformok, 1790–1949

A 18. század utolsó harmadáig az országgyűlésben jobbra a sérelmi politikára jellemző eseti jogalkotás volt a meghatározó. Amikor II. József halála előtt az 1790. január 28-i leiratában elrendelte Magyarországnak 1780. évi állapotába való visszahelyezését (II. József rendelkezései közül ez volt az egyetlen, amelyet a magyar közigazgatás készségesen végrehajtott), a magyar nemesi elit már nem elégedett meg az *in integrum restitutió*val, hanem elhatározta az egész magyar jogrendszer reformját és modernizációját.

A sarkalatos törvények egésze, mint „alkotás”, akkor vált nyilvánvalóvá a magyar rendek előtt, amikor II. József nem csak egyes törvényeket, hanem azok összességét támadta meg. Ekkor észlelték, hogy a törvényes állapot a nemzetnek milyen fontos tényezője és alkotórésze.¹ A „*constitutio*” szót először Bihar vármegye használta modern értelemben (alkotás) 1786-ban, II. József radikális reformjainak évében.² A fogalom tisztázását segíthette az is, hogy a francia rendi gyűlés is *constituálónak*, alkotmányozónak nevezte magát. Az alkotmány szót Széchenyi István alkotta a részvény, részvénytársaság, alapítvány stb. jogi műszavainkkal együtt.³

II. JÓZSEF URALKODÁSÁRA ADOTT VÁLASZKÉNT SZÜLETETT TERVEZETEK

A „kalapos király” halálát követően egymás után adták ki az egyes alkotmány-, illetve reformtervezeteket. Ennyi politikai irat, mint amennyit 1790–91-ben írtak, még 1848-ban és 1861-ben sem jelent meg összesen. Ballagi Géza könyvében

* Horváth Attila – az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Magyar Állam- és Jegtörténeti Tanszékének egyetemi docense és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Jegtörténeti Tanszékének egyetemi docense

¹ MARZALI Henrik: *Az 1790–91. országgyűlés I.* (Budapest: Akadémiai 1907) 110.

² MARZALI Henrik: „Alkotmánytervezetek 1790-ben” *Budapesti Szemle* 1906/351. 397.

³ BEÖTHY Zsolt (szerk.): *A magyar irodalom története 2.* (Budapest: Atheneum 1896) 43–44.

500-at gyűjtött össze.⁴ Gróf Széchenyi Ferenc,⁵ gróf Batthyány Alajos,⁶ báró Skerlecz Miklós,⁷ Ócsai Balogh Péter, Hajnóczy József,⁸ Koppi Károly,⁹ Berzeviczy Gergely¹⁰ és a többiek írásai a természetjogi iskolának megfelelően az alanyi jogosultságokat helyezték előtérbe, melyek védelmét az állam köteles biztosítani, amelyekből minél többet kell az ország polgárainak biztosítani. A természetjogi iskola fogadtatta el azt az elvet, hogy a jognak ki kell terjednie a kormány, a kormányzottak, valamint a közigazgatás és az egyes emberek közötti viszonyok szabályozására. Éppen ezért a természetjogi iskola tanításai szorosan összekapcsolódtak a társadalmi szerződés gondolatával, amely 1790-től a magyar nemesség körében rendkívüli népszerűségnek örvendett. Különösen az elméletnek az a része, amely szerint a nép és az uralkodó mint egyenlő jogú felek állnak egymással szemben. A magyar történeti alkotmány egyes részeit – a vérszerződést, az Aranybulla ellenállási záradékát, az erdélyi fejedelmek békéit, a Pragmatica Sanctiót és a Szent Korona-tant is – modernizálták. Arra hivatkoztak, hogy a társadalmi szerződés, mint minden kétoldalú szerződés, bármikor felbontható, de nem csak az uralkodó, hanem a nép részéről is. Mivel II. József egyoldalúan megszegte a társadalmi szerződést, így a nép felszabadult kötelezettségei alól, és egy új szerződést (természetesen a nemességre nézve sokkal kedvezőbb feltételeket tartalmazót) kell kötnie II. Lipóttal.¹¹

A Montesquieu által képviselt hatalommegosztás elmélete rövid idő alatt nagy tekintélyre tett szert Magyarországon. *A törvények szelleméről* című könyv szerzője, származására büszke nemes, a magyar nemességről elismerőleg nyilatkozott, arra is hivatkozva, hogy a nemesség a monarchia elengedhetetlen feltétele, a nélkül ez az államforma despotikussá válna.¹² Ráadásul Montesquieu megrótt a Habsburgokat, amiért a magyarság elnyomására törekedtek.¹³ A fékek és ellensúlyok kialakításával az abszolutizmusra törekvő királyi hatalmat lehetett korlátozni.

⁴ BALLAGI Géza: *A politikai irodalom Magyarországon 1825-ig* (Budapest: Franklin 1888) 285.

⁵ FRAKNÓI Vilmos: *Gróf Széchenyi Ferenc 1754–1820* (Budapest: Magyar Történelmi Társulat 1902); BÁRTEAI SZABÓ László: *A sárvár-felsővidéki gróf Széchenyi család története II.* (Budapest: Szent István Társulat 1913).

⁶ CSABA Jenő: *Gróf Batthyány Alajos „Ad amicam aurem” című munkája* ((Budapest: Barcza József Könyvnyomdája 1917).

⁷ BERÉNYI Pál: *Skerlecz Miklós báró művei* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalat 1914).

⁸ BÓNIS György: *Hajnóczy József* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1954).

⁹ KOPPI Károly: *Ius electionis quondam ab hungaris exercitum, historia stripis Arpadianae* (Bécs: Typis Societatis Typograficae 1790); HORVÁTH Ambrus: *Koppi Károly működése* (Szeged: Juhász Nyomda 1940).

¹⁰ H. BALÁZS Éva: *Berzeviczy Gergely, a reformpolitikus* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1967).

¹¹ MARZALI (1907) 89.; BÓNIS 177.

¹² Charles-Louis de Secondat MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1962) 4., 9., 32.

¹³ ECKHARDT Sándor: *A francia forradalom eszméi Magyarországon* [ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál] (Budapest: Franklin 1924) 23.

Nemcsak Montesquieu tekintette követendő példának az angol alkotmányt, hanem a magyar jogászok is ekkor ismerték fel a két történeti alkotmány formai hasonlóságát.¹⁴ Aranka György az *Anglus és a magyar igazgatásnak egyben-vetése* cím alatt megjelent művében, mielőtt az összehasonlításához fogna, erősen hangsúlyozza a magyar állam függetlenségét. Majd kijelenti, hogy a magyar alkotmányban a patrimonialis felfogásnak nyoma sincs. A korábbi szakirodalom¹⁵ a magyar államfejlődés legkorábbi, II–II. századi korszakát jelölte így, amely elmélet szerint az uralkodó hatalmának alapja a magánbirtoka, patrimoniuma. Természetesen Aranka György nem erre az elméletre utal, hanem a 18. századi viszonyokat vetíti vissza a korábbi évszázadokra és a Szent Korona főtulajdonjogát hangsúlyozza. Aranka a legfőbb hasonlatosságot az angol és a magyar alkotmány között abban látta, hogy mindkét országban a főhatalmat megosztották a fejedelem és az ország rendjei között.

Aranka művét – többek között – az ugyanebben a tárgyban, de először latin nyelven megjelent röpirat, a *Conspectus regimís formae regnorum Angliae et Hungariae* (Anglia és Magyarország kormányzati formáinak vizsgálata, 1790) ihlette.

A *Conspectusa* egy füzetben, két különböző kiadásban azonban egy másik értekezés is olvasható: *Dissertatio statistica de potestate exequente regis Angliae* (Anglia és Magyarország igazgatási formájának előadása, 1790). Szerzője nem minden céltatosság nélkül hangsúlyozta, hogy az angolok polgári javaikkal korlátlanul rendelkezhetnek. A parlamentben rendi különbség nélkül választott képviselők tanácskoznak, és nemcsak hogy korlátozzák a király hatalmát, hanem az országgyűlés a hatalom egyetlen forrása. A királyt ugyan nem lehet felelősségre vonni, de a kormány tagjai a parlamentnek felelősek.¹⁶

Az 1790–91-es országgyűlésen ülésező középnemességre talán a legnagyobb hatást Ócsai Balogh Péter¹⁷ kéziratban terjesztett alkotmánytervezete gyakorolta. Nógrád vármegye követe is a társadalmi szerződés gondolatából indult ki, amelynek értelmében, mivel II. József megszegte a Pragmatica Sanctióban

¹⁴ ARANKA György: *Anglus és magyar igazgatásnak egybevetése* (Kolozsvár: k.n. 1790); CONCHA Győző: „Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén” *Erdélyi Múzeum* 1880/2.; ANDRÁSSY Gyula: „Anglia és Magyarország alkotmányos fejlődése” *Budapesti Szemle* 1927/203.; FEST Sándor: „Magna Carta – Aranybulla” I–II. *Budapesti Szemle* 1934/682–683.; FEST Sándor: „Párhuzam az angol és a magyar alkotmány között a XIII. században” *Budapesti Szemle* 1941/765.; HANDEL Béla: „Volt-e párhuzam az angol és a magyar alkotmányfejlődés között a középkorban?” *Századok* 1942/1–3.

¹⁵ Lásd MÁLYUSZ Elemér: „A patrimonialis királyság” *Társadalomtudomány* 1933/37.

¹⁶ ZÁVODSZKY Géza: „Zinner János, az angol alkotmány első hazai ismertetője” *Magyar Könyvszemle* 1987/I. 10.

¹⁷ Lásd Horváth István tanulmányát Ócsai Balogh Péter munkásságáról: HORVÁTH István: *Eszmékek, eszmények magatartások. 150 év politikusi Nógrádban 1790–1940. Történelmi tanulmányok* (Salgótarján: Nógrád Megyei Múzeumok Igazgatósága 1995) 30.

kötött kétoldalú szerződést, ezzel megszakadt az örökösödés fonala (filum successionis interruptum), így új szerződést – koronázási hitlevelet – kell kötni a nemesség és a király között. Megfogalmazott követelménye szerint az új szerződésnek rögzíteni kell:

1. A törvényhozás joga a nemesi országgyűlést illeti. Az uralkodó a rendek által előterjesztett törvényjavaslat szentesítését csak egyszer tagadhatja meg.
2. A köznemesség részesedjék a végrehajtó hatalomból. A Helytartótanács szűnjön meg, helyébe az országgyűlés által választott köznemesi szenátus lépjen. A Magyar Kamara csak az országgyűlésnek tartozzon számadással. Az országgyűlés választja a nádort, a koronaörököt, a megyék a törvények végrehajtói. Az országgyűlés évente tartott ülésein megszavazza az adókat, rendelkezik a nemesi felkelés meghirdetéséről. Az országgyűlést csak a rendek halaszthatják el, de három évnél nem hosszabb időre.
3. Magyarország a többi tartománytól közigazgatásilag elválasztandó. „Ezért a hitlevélben világosan és szabatosan ki kell fejezni, hogy Magyarország, mint önálló birodalom, a többi tartománytól egész igazgatásában, úgy a belsőben, mint a külsőben, teljesen elválasztandó [...]”
Idegen katoná az országban nem tartózkodhat.
4. A király az országgyűlés hozzájárulása nélkül nem üzenhet hadat és nem köthet békét. A katonaság a királynak és az országnak is tegyen esküt.
5. A protestáns vallások bevett felekezetek legyenek. A városok és az adózó nép ügyére vonatkozó jogszabályokat egy bizottság dolgozza ki.
6. Erdély egyesüljön Magyarországgal.¹⁸

A jezsuita társaságból még felszentelése előtt kilépő és a joggyakorlatot félbehagyó gróf Batthyány Alajos 1790–91-ben négy kötetben kiadott, *Ad amicem aurem* címmel, latin nyelven írt nagy hatású művével a francia felvilágosodás morális és jogfilozófiai hatásával átítatott alkotmányreformokat ajánlott honfitársainak. Állameszméje a jogegyenlőség alapján szervezett monarchia, melyben az egyén szabadságát nem korlátozza a rendi jog, és amelyben a hatalmi ágakat elválasztják, és így korlátozzák az uralkodó hatalmát. A király az országgyűlés által választott állandó tanáccsal egyetértve bocsáthatja ki a rendeleteit. A reformok bevezetése azért is fontos, mert ezzel megelőzhető a forradalom. A szerző ezért korlátozná a vagyoni különbségeket is, a kiváltságokra pedig úgy tekint, mint a barbárság maradványaira. Hirdeti a felekezeti egyenlőséget. A jobbágyokat felszabadítaná a földesúri joghatság alól, és szerződéses viszonyt alakítana ki. Ennek

¹⁸ MARCZALI (1906) 95.; vö. MÁLYUSZ Elemér: *Sándor Lipót főherceg iratai. 1790–1795* (Budapest: Egyetemi Nyomda 1926) 10.; MÁLYUSZ Elemér: „A köznemesség küzdelme a társadalmi vezető szerepért 1790” *Protestáns Szemle* 1926/4. 222.; KOSÁRY Domokos: *Művelődés a XVIII. századi Magyarországon* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1983) 334.

megfelelően szabad költözési-, birtokszerzési- és hivatalviselési joggal ruházná fel őket. Megyénkét két-két megválasztott követ képviselné őket az országgyűlésen.¹⁹

Az 1790–91. évi országgyűlés idején Hajnóczy József²⁰ már elismert szaktekin-télye a magyar alkotmányjognak. Nemcsak konkrét tárgyakban nyújtott segítséget, hanem közjogi értekezések sorával próbálta befolyásolni az országgyűlés alakulását. Már 1790 februárjában készen volt az *Egy hazafi gondolatai néhány, az országgyűlésre tartozó dolgról* című kézírata, tavasszal készült el a *Propositiones. . .*, nyáron pedig *A magyar országgyűlésen javaslandó törvények lényege* című értekezés. 1791-ben, de még az országgyűlés alatt jelent meg nyomtatásban a *Közjogi értekezés a királyi hatalom korlátairól Magyarországon* című munka, az országgyűlés feloszlása után pedig a *Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről* szóló közjogi értekezés. 1792-ben pedig *A katolikus egyházi rendről Magyarországon alkotott törvények kivonata* és *A különféle közterhekről szóló értekezés*.

Hajnóczy József szerint bármelyik törvény megváltoztatása természetes jog. A Corpus Jurisban felsorolt régi törvényeket hatályon kívül kell helyezni és egy új társadalmi szerződés alapján egy új alkotmányt kell készíteni. A király személye továbbra is szent és sérthetetlen, de az alkotmányos monarchiának megfelelően az országgyűlés korlátozza a hatalmát. A királynak megmarad a törvényhozá-sban a vétőjoga, azaz a törvények szentesítését megtagadhatja. Az országgyűlés kizárólagos törvényhozói jogkörei közé tartoznak: I. királyválasztás, 2. koroná-zás, 3. nádorválasztás, 4. koronaőr-választás, 5. törvényalkotás, 6. adómegajánlás, 7. segélymegajánlás, 8. általános felkelés, 9. a szabad királyi városoknak ülés- és szavazati jog adása az országgyűlésen, 10. honfiúsítás (ha az országgyűlés idején kerül rá sor), II. királylányok kiházásítása, 12. határkiigazítás, 13. taksák szabá-lyozása, 14. nevelésügy, 15. közigazgatási, katonai és közgazdasági rendszer. A ki-rály nem hozhat olyan ügyekben rendeleteket, melyek kizárólagosan az ország-gyűlés törvényalkotási hatáskörébe tartoznak, az Aranybullában meghatározott ellenállási jog pedig nemcsak a rendeket, hanem az egész nemzetet megilleti. Az országgyűlésnek nem a rendeket, hanem a nemzetet kell képviselnie, ezért a ne-gyedik, városi rendbe be kell sorolni az összes nem nemesi földbirtokost, s őket birtokaik arányában kell képviselőkhöz juttatni. Egyúttal a birtokszerzési képessé-get minden magyar állampolgárra ki kell terjeszteni. A hivatalviselést nem a ne-mesi címhez, hanem a birtokhoz köti, így alacsonyabb hivatalokat azok is betölt-hetnek, akiknek nincs birtokuk. A *Hármaskönyv* I. rész 9. cikkelyében megjelölt nemesi előjogot, amely szerint nemest csak idézés és törvényes ítélet alapján lehet elfogni, kiterjeszti a városi polgárokra és azokra, akik az úri joghatóságtól mentes

¹⁹ CSABA 6.; BALLAGI 322.; PRUZSINSZKY Sándor: *Természetjog és politika a XVIII. századi Magyaror-szágon: Batthyány Alajostól Martinovicsig* (Budapest: Napvilág 2001) 23.; CONCHA Győző: *A kilenczvenes évek reformeszméi és előzményei: irodalomtörténeti vázlat* (Budapest: Franklin 1885) 119.

²⁰ Életéről és munkásságáról lásd BÓNIS.

ingatlanokkal rendelkeznek – tehát nem mindenkire. A nemesi adómentességet azonban megszüntette volna, hiszen a nemesi felkelés elveszítette jelentőségét.²¹

A különböző alkotmánytervezetek és egyéb reformokat pártoló javaslatok hatására született meg az 1790–91. évi országgyűlés jó néhány törvénye: a nádorválasztásról (V. tc.), a Szent Korona Budára hozataláról (VI. tc.), Magyarország függetlenségéről (X. tc.), a törvényhozó és a végrehajtó hatalom gyakorlásáról (XII. tc.), a vallásszabadságról (XXVI–XXVII. tc.), a jobbágyok szabad költözéséről (XXXV. tc.), a zsidókról (XXXVIII. tc.), a kínvallatás betiltásáról (XLII. tc.), nem-nemeseknek is megadták a fellebbezési jogot (XLIII. tc.), és végül bizottságokat küldtek ki az alkotmány módosításának és különböző törvénykönyvek kidolgozására (LXI. tc.).²²

REFORMKORI TERVEZETEK ÉS 1848–49

A reformok folyamatát az ún. Martinovics-féle összeesküvés kíméletlen megtorlása²³ egy időre megakasztotta. Hatásuk mégis „búvópatakként” tört elő a reformkorban.²⁴

A reformkorban, taktikai megfontolásból, inkább a magánjogi és a büntetőjogi javaslatokkal foglalkoztak. Természetesen ezek a reformjavaslatok szorosan kapcsolódtak az alkotmányjog által is szabályozott területekkel: nem nemesek birtokbírhatása, magántulajdon biztosítása, törvény előtti egyenlőség, büntetőjogi garanciák és a büntetőjog humanizálása. Ennek eredményeként születtek meg az 1839–40-es országgyűlés által elfogadott kereskedelmi törvények,²⁵ és készült el Deák Ferenc vezetésével az 1843-as büntetőjogi reformjavaslat.²⁶ Az 1840-es években már bátrabban foglalkoztak alkotmányjogi kérdésekkel is. Vita bontakozott ki pl. a magyar vármegyék jövőjéről. Kossuth Lajos és a köré csoportosuló ún. municipalisták szerint a parlamentnek felelős kormány önmagában nem ad elegendő védelmet a hatalom esetleges visszaéléseivel szemben. A vármegyék alkotmányvédelme – amint ezt a több évszázados gyakorlat is bizonyítja – további biztosítékot adhat. Kossuth Lajos nyilatkozatát azóta is többször idézték:

²¹ Hajnóczy József *közjogi-politikai munkái* [sajtó alá rendezte CSIZMADIA Andor] (Budapest: Akadémiai Kiadó 1958); Hajnóczy József [vál., a bevezetést és a jegyzeteket írta POÓR János] (Budapest: Új Mandátum 1998).

²² *Az 1790–91. 67. tc. és az 1825–27:8, 9. és 15. tc. alapján létrejött rendszeres regnikoláris bizottságok kiadványainak bibliográfiája* [összeállította BIBÓ István] (Budapest: Országgyűlési Kvt. 1977).

²³ FRAKNÓI Vilmos: *Martinovics és társainak összeesküvése* (Budapest: Ráth 1880); BARTA János: „Illúziók és realitások a magyar jakobinusok mozgalmában” *Századok* 1995/4. 883.

²⁴ SZALAY László: *Publicistai dolgozatok II.* (Pest: Heckenast 1847) 16.

²⁵ HORVÁTH Attila: *A magyar magánjog történetének alapjai* (Budapest: Gondolat 2006) 377.

²⁶ FAYER László (szerk.): *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyagyűjteménye I–IV.* (Budapest: MTA 1896–1902).

„[...] megyei institutio, ha képviseleti rendszerre alapítva a népszabadsággal összhangzásba hozatik s hivatásainak gyakorlatában a kor igényeihez idomítottatik, a kor individuális jogélvezetének leghatályosabb orgánuma, úgy nemzetünknek semmi európai intézményért, semmi szabatos papírgondolatáért cserébe nem adható, becse drága kincse lehet.”²⁷

A centralisták önálló hatáskörű, de a parlamentnek felelős kormányt és garantált szabadságjogokat követeltek és úgy vélték, hogy ezzel szemben nem tarthatók tovább a magyar vármegyéknek a rendi alkotmány által biztosított széles körű jogosítványai. Természetesen a megyéket nem kívánták megszüntetni, csak alaposan átalakítani.²⁸

Az 1843–44. évi országgyűlés részeredményei (magyar államnyelv 1844. évi II. tc.; nem nemesek birtokképessége 1844. évi IV. tc.; nem nemesek hivatalviselése 1844. évi V. tc.) után, az 1847-ben összehívandó országgyűlés előtt tették közzé az Ellenzéki nyilatkozatot, amely bevezetőjében megemlékezett az alkotmányos és nemzeti sérelmekről, és leszögezte, hogy ezek megismétlődését csak a következő alkotmányos reformok megvalósulása zárhatja ki: közteherviselés, törvény előtti egyenlőség, kötelező úrbéri megváltás, az ősiség megszüntetése, a költségvetésnek az országgyűlés általi ellenőrzése, a népképviselet, az országgyűlésnek felelős kormány kinevezése.²⁹

Az 1848-as forradalom lehetővé tette, hogy a rendi képviseleti monarchiát alkotmányos monarchiává alakítsák át. Nem teljesen új, kartális alkotmányt készítettek, hanem a jogfolytonosságot megőrizve a korábbi alkotmányt módosították. Ez azért is volt lehetséges, mert nem egy abszolút monarchiával szemben kellett megfogalmazni az új jogszabályt, hanem az utolsó rendi országgyűlés nyilatkozta ki, hogy nem a kiváltságos osztályok, hanem az egész nemzet képviseletében jár el. A rendszerváltozás tehát nem jogfosztással történt, mint a francia forradalom esetében, hanem jogkiterjesztéssel. A Szent Korona joghatósága alá vonták a nem nemeseknek minősülő állampolgárokat is. Ennek jelentőségét hangsúlyozó adat, hogy Magyarország minden öt lakosából négynek alapvető jogviszonyait változtatták meg az áprilisi törvények.³⁰

Az 1790-óta elhangzott javaslatok és külföldi példák, elsősorban az angol és az 1831-ben kiadott belga alkotmány³¹ alapján három hét alatt készültek el a

²⁷ STIPTA István: „Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója” in BALOGH Judit (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója című országos jogtörténeti konferencia tanulmányai* (Debrecen: DE ÁJK – Lícium-Art 2004) III.

²⁸ STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására: tervezetek, javaslatok, törvények* (Budapest: Osiris 1995) 12.

²⁹ *Deák Ferencz beszédei, 1829–1847 I.* [összegyűjtötte KÓNYI Manó] (Budapest: Franklin 1882) 611.

³⁰ SOMOGYI Éva: *Abszolútizmus és kiegészés: 1949–1967* (Budapest: Gondolat 1981) 16.

³¹ CONCHA Győző: *Újkori alkotmányok I.* (Budapest: Hornyánszky Nyomda 1884) 18.

korszakalkotó törvények. Az alkotmányosság követelményeit a legfőbb vonásokban teljesítették:³² garantálták a magántulajdon szentségét (1848. évi III. tc. 32. §), a népképviselési választójog és az országgyűlés szabályozásával megvalósították a népszuverenitás és a népképviselés elvét (IV. tc és V. tc.), a második kamarát a későbbiekben először a főrendiházi törvénnyel (1885. évi VII. tc.), majd a felsőházi törvénnyel (1926. évi XXII. tc.) szabályozták. A főrendiházi törvény szerint elveszítették tagságukat a szegényebb – évi 3000 Ft-nál kevesebb föld- és házadót fizető – főrangúak, a címzetes katolikus püspökök és a főispánok. Főrendiházi tagságot kapott a református és az evangélikus egyház 3-3 püspöke, továbbá 3-3 főtisztviselője és az unitáriusok egyik elnöke, a királyi kúria elnöke, a budapesti ítélőtábla elnöke és megalakulásától kezdve a Közigazgatási Bíróság elnöke és másodelnöke. Emellett a király – a kormány javaslatára – 50 főrendiházi tagot élethosszig tartó ideig delegálhatott a főrendiházba.³³

A felsőházi reform céljaként megfogalmazták, hogy „az első kamarában érvényesülő politikai pártszempontok mellett hivatásos képviseletet adjon a szakszerűségnek és egyes társadalmi osztályok érdekeinek”. Ezért örökös jogon a Habsburg–Lotharingiai-ház állandóan Magyarország területén lakó, 24 esztendőnél idősebb férfitagjai kerülhettek be a Felsőházba. Hivatal és méltóság alapján felsőházi tagok lettek egyes magas állami tisztségviselők: a koronaörök, a legfőbb bíróságok vezetői, a koronaügyész, a honvédség vezérkari főnöke és rangidős tábornoka stb., az ún. bevett vallások, a katolikus, református, evangélikus, unitárius, görög keleti és az izraelita egyház vezetői. Választás útján kerültek be a felsőházba a legalább 2000 pengő földadót fizető főnemesi családok 24 évnél idősebb férfitagjai, a területi és testületi önkormányzatok, az Országos Vitézi Szék, a Magyar Tudományos Akadémia, az egyetemek és főiskolák, a Magyar Nemzeti Múzeum, valamint a Budapesti Áru- és Értéktőzsde kiválasztott reprezentánsai.³⁴

A hatalmi ágak elválasztása, a független, az országgyűlésnek felelős kormány felállítása az 1848. évi III. tc.-kel történt meg. A közigazgatás és bíraskodás egyértelmű elválasztását és a bírói függetlenséget a későbbiekben az 1868. évi IV. tc. rendezte.³⁵ A törvények primátusát az 1790. évi XII. tc. már deklarálta. A törvények

³² Az alkotmányosság követelményeit lásd KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan* (Budapest: Osiris – Századvég 1994) 17–19.

³³ VÖRÖS Károly: „A főrendiház 1885. évi reformja” in Á. VARGA László (szerk.): *Rendi társadalom – polgári társadalom I.* (Salgótarján: Nógrád Negyei Levéltár 1987) 397; PÜSKI Levente: „A liberális alkotmányosság és az 1885. évi főrendiházi reform” in L. NAGY Zsuzsa – VERESS Géza (szerk.): *Történeti tanulmányok I.* (Debrecen: KLTE 1992) 67; SZALAI Miklós: „Az 1885-ös főrendiházi reform” in Pölöskei Ferenc – Stemler Gyula (szerk.): *Múltból a jövőbe. Tanulmányok* (Budapest: ELTE BTK Újkori Magyar Történeti Tanszék 1997) 41.

³⁴ PÜSKI Levente: *A magyar felsőház története, 1927–1945* (Budapest: Napvilág 2000) 19.

³⁵ MÁTHÉ Gábor: *A magyar burzsoá igazságszolgáltatási szervezet kialakulása, 1867–1875* (Budapest: Akadémiai Kiadó 1982) 35.

uralmát és a jogállamiságot azonban csak a közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. tc. valósította meg. A Közigazgatási Bíróság a legfontosabb különbíróság lett. Ez a testület tette lehetővé, hogy az állampolgárok a közigazgatási hatóságok esetleges visszaéléseivel szemben bírói úton kereshessenek jogorvoslatot.³⁶

A törvény előtti egyenlőséget nem deklarálták, hanem a VIII–XIII. tc. révén biztosították. Az emberi jogok közül az egyesülési- és gyülekezési jogra úgy tekintettek, mint amelyeket már szokásjogi úton megvalósítottak,³⁷ és mivel ezekre a szabadságjogokra vonatkozó törvényjavaslatokat a király valószínűleg nem szentesítette volna, ezért csak a sajtó-, vallás- és a tanszabadságot szabályozták (XIII–XX. tc.).³⁸

A vallásszabadságról már korábban is születtek törvények: Erdélyben 1557-ben az evangélikus, 1564-ben a református és 1568-ban pedig az unitárius vallást emelték a bevett vallások közé. Magyarországon az 1608. évi k.e. I. tc. deklarálta a protestánsok vallásszabadságát, de bevett vallássá az 1790. évi XXVI. tc.-kel lettek, egy időben a görögkeleti vallással (1790. évi XXVII. tc.). Az izraelita vallást az 1895. évi XLII. tc. tette bevett vallássá (vö. az 1895. évi XLIII. tc.-kel a vallás szabad gyakorlásáról).

1849 ÉS AZ I. VILÁGHÁBORÚ VÉGE KÖZTI ALKOTMÁNYFEJLŐDÉS

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharc leverése után bevezetett abszolút kormányzati rendszerrel szemben Deák Ferenc egyezséget ajánlott a Habsburg-dinasztiának. Szerinte a kiegyezés kiindulópontja a Pragmatica Sanctio lehetne. Össze kell hívni a magyar országgyűlést (az erdélyi és a horvát képviselőkkel együtt) és elismerni a jogfolytonosságot, majd megkoronázni Ferenc Józsefet. A jogi kiegyezést végül az 1867. évi XII. tc.-be foglalták, amely lényegében a magyar korona országai és a többi Habsburg-uralom alatt álló országok közötti „közös érdekű viszonyokról s ezek intézéséről” rendelkezett. A Pragmatica Sanctio és ennek a kiegyezési törvény általi értelmezése szerint Magyarország és az osztrák tartományok a közös uralkodó által „feloszthatatlanul és elválaszthatatlanul együtt birtoklandók”. Ebből következett, hogy „a közös biztosság együttes erővel

³⁶ STIPTA István: *A magyar bírósági rendszer története* (Debrecen: Multiplex Media – Debrecen U. P. 1997) 150.

³⁷ HORVÁTH Attila: „A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig” *Jogtörténeti Szemle* 2007/I. 4.

³⁸ GERGELY András: „Az 1848-as magyar polgári államszervezet” in PÖLÖSKEI Ferenc – RÁNKI György (szerk.): *A magyarországi polgári államrendszerek* (Budapest: Tankönyvkiadó 1891) 50.; KÁROLYI Árpád: *Az 1848-iki pozsonyi törvénycikk az udvar előtt* (Budapest: k.n. 1936) 58.; NAGY Miklós: „Ghyczy Kálmán mint nádori ítélőmester” *Budapesti Szemle* 1930/219. 10.

leendő védelme és fenntartása közös és viszonylagos kötelezettség.” A Pragmatica Sanctio ugyanakkor biztosította, „hogy Magyarország alkotmányos közjogi és belkormányzati önállósága sértetlenül fenntartassék”.

A közös és együttes védelem eszközei a hadügy és a külügy, így ezek közösek, és közös az ezekre vonatkozó pénzügy is. A közös ügyeket az uralkodó által kinevezett közös miniszterek irányították, akiknek az ellenőrzését a két országgyűlésből választott 60-60 tagú delegáció végezte. A delegációkat az uralkodó hívta össze, felváltva Bécsbe és Budapestre.³⁹

A KÉT HÁBORÚ KÖZTI KORSZAK

Az Osztrák–Magyar Monarchia I. világháborús vereségének hatására IV. Károly 1918. november 13-i eckartsau-i nyilatkozatában nem a trónról mondott le, hanem a királyi hatalom gyakorlásáról, az államügyek vitelében való részvételről, de még ez sem volt érvényes, mert hiányzott a miniszteri ellenjegyzés. Károly uralkodói jogainak megszűnését csak az 1921. évi XLVII. tc.-ben mondta ki a magyar nemzetgyűlés. Egyúttal deklarálták, hogy „hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás joga a nemzetre visszaszállt.”

Az államfői hatalom ideiglenes gyakorlásáról szóló 1920. évi I. és II. tc. szerint az ország ideiglenes államfője a kormányzó lett. A kormányzót a nemzetgyűlés titkos szavazással a magyar állampolgárok közül választja, aki kezdetben a királyt helyettesítette, de az 1921. évi XLVII. tc. életbelépése után már a trón nem volt betöltve, így a kormányzó nem a királyt, hanem a királyi intézményt helyettesítette, tehát a kormányzó tényleges államfővé vált. A történeti alkotmányt a magyar nemzet mindig is megbecsülte, ezért is nálunk a szélsőséges eszméket valló pártok és mozgalmak (kommunista és fasiszta pártok), melyek szembehelyezték magukat az ország alkotmányával és történeti tradícióival, a lakosság jelentős részének támogatását nem nyerhették el.⁴⁰

³⁹ ANDRÁSSY Gyula: *Az 1867-iki kiegyezésről* (Budapest: Franklin Nyomda 1896) 5.; GALÁNTAI József: „A dualizmus kialakításának egyes kérdései” in PÖLÖSKEI – RÁNKI (szerk.) 140.; SOMOGYI Éva: *A kormányzati rendszer a dualista Habsburg Monarchiában* (Budapest: MTA Történettudományi Intézet História Szerkesztősége 1996) 15.; KOZÁRI Mónika: *A dualista rendszer (1867–1918)* (Budapest: Pannonica 2005) 31.

⁴⁰ A nyilas szellemiségű pártok az 1939-es választásokon a náci Németország támogatásával 19%-ot értek el. Lásd: PINTÉR István: „Kényszerpályára szavazó ország – 1939” in FÖLDES György – HUBAI László (szerk.) *Parlamentari választások Magyarországon 1920–1998* (Budapest: Napvilág 1999) 202. Az 1945-ös választásokon a Magyar Kommunista Párt, a Szovjetunió támogatása ellenére csak 16,85%-ot ért el. Lásd BALOGH Sándor: „Szabad és demokratikus választás – 1945” in FÖLDES–HUBAI 228.

TELEKI PÁL KORPORATÍV ALKOTMÁNYREFORM-TERVE

Gróf Teleki Pál második miniszterelnöksége idején (1939. február 16. – 1941. április 3.) terjesztette elő korporatív alkotmányreform-tervezetét,⁴¹ melyet véleményezésre elküldött a fontosabb politikai és közéleti tényezőknek.⁴²

Teleki, miniszterelnökként, ahogy azt az alkotmánytervezetének bevezetőjében is leírta, rendkívüli feladatra vállalkozott: „Át kell vezetnünk meneteközben ezer év óta korszerűen átépülő és épp ezért vészállóan haladó magyar hajónkat és legénységét, hazát és népet a ma Scülla és Karübdisz között.”⁴³ Ezért egyrészt arra törekedett, hogy a szélsőjobboldal befolyását visszaszorítsa. Ennek a programnak a jegyében, röviddel a kormányalakítás után, betiltotta Szálasi pártját és mintegy harminc nyilas vezetőt internáltak. Nem engedte át a magyar vasútvonalakon a német csapatokat és befogadta a lengyel menekülteket. Szociálpolitikai intézkedésként az 1939. évi XVI. tc. a mezőgazdasági munkások feleségeinek özvegyi nyugdíjat adott, az 1940. évi IV. tc. tudatos telepítésekkel életerős kis- és középparaszti birtokok létrehozását határozta el, az 1940. évi XXIII. tc. Országos Nép- és Családvédelmi Alap felállításáról rendelkezett. Teleki a külpolitikájában a „fegyveres semlegességre” és a területi revíziókra törekedett. 1939 márciusában visszafoglalta Kárpátalját és létrejöhetett a lengyel–magyar közös határ. Az 1940. augusztus 30-i második bécsi döntéssel visszatérhetett Észak-Erdély és a Székelyföld.

A II. világháború kezdeti időszakára Magyarország szinte az egész európai kontinensen egyedül maradt mint független és alkotmányos állam, és ezért egyre erősödő német nyomásgyakorlással kellett szembeszegülnie. Ennek jegyében Magyarország csatlakozott a háromhatalmi egyezményhez, és engedélyezték a Volkshbund működését. A Teleki-kormány elfogadtatta a második zsidótörvényt és előkészítette a harmadikat.

Ebben a bel- és külpolitikai helyzetben készítette el Teleki Pál alkotmánytervezetét, amelyben a parlamentarizmust a korporációs és municipalista elv alapján akarta átalakítani. A tervezet bevezető részében Teleki leszögezte, hogy nagy tisztelettel tekint a magyar történeti alkotmányra, de a válságos helyzetre tekintettel jelentős mértékben módosítaná. A háborús fenyegetés közepette az individualizmus válságából csak a közösség érdekét figyelembe véve lehet kilábalni.⁴⁴ Ennek ellenére nem akarta a német nemzeti szocialista vagy az olasz fasiszta példát követni:

⁴¹ Teleki Pál alkotmánytervezete [kézirat] (Esztergom: Prímási Levéltár 8497/1940). Ismerteti: TÓTH Zoltán József: „Teleki Pál alkotmánytervezete” *Jogtudományi Közlöny* 1996/12. 538–541.

⁴² PÜSKI I24.

⁴³ TELEKI Pál: *Válogatott politikai írások és beszédek* [szerk. és az utószót írta ABLONCZY Balázs] (Budapest: Osiris 2000) 443.

⁴⁴ TELEKI Pál: *Magyar politikai gondolatok* (Budapest: Stádium 1941) 9.

„Magyarországon totalitárius egypártrendszer bevezetése lehetetlen, mert nem fér össze nemzetünk jellemvonásával. Nem fér össze a magyarságnak rendkívül erős szabadságérzetével, a némettel szemben [...] A magyar nemzetnek – mert kis nemzet – csak szabad országgyűlés lehet képvisellete, csak ez lehet politikai formája.”⁴⁵

A hivatásrendiség és a municipalizmus érdekében az Alsóház 50-55%-át a vármegyék, 38-42%-át a hivatásrendek, 6-8%-át pedig az egyetemet (főiskolát) végzettek választják. A megyékben és városokban minden választópolgár szavazhat. Aki ezen kívül munkát végez és valamelyik hivatásrendi kamara tagja, az ebben a minőségében is szavazhat. Aki pedig egyetemi, főiskolai végzettséggel is rendelkezik, annak akár három szavazata is lehet. Az Alsóház által választott 60 tagú közigazgatási és államigazgatási bizottság ellenőrzi a kormány rendeleteit és az államigazgatást. Egyúttal megszünteti az interpelláció intézményét, mert az már „tisztára cirkusszá” vált. Emellett az országgyűlési képviselők közül és bírákból egy olyan bíróságot kíván létrehozni „amely magasabb nemzetpolitikai, jogi, azaz bírói és gazdasági (a gazdasági életet ismerő) szempontokat együtt tud mérlegelni és érvényesíteni – mindháromat a legszigorúbb erkölcsi normák szerint.”⁴⁶

A gazdasági alapon szerveződő hivatásrendek a következők: mezőgazdasági őstermelők rendje, ipari rend, bányászat és kohászati rend, kereskedelem- és hitelügyi rend, közlekedésügyi rend, szabad foglalkozások rendje, járadékosok rendje (nyugdíjasok, tőkepénzesek, életjáradékosok, házbirtokosok, magánzók rendje). Ezeket a kategóriákat a későbbiekben módosítani lehet.

A Felsőház összetételét is módosítani szeretné. Egyes elemei, így az államfő által kinevezettek, az egyházak képviselői, a Nemzeti Bank vezetői, bírák, egyetemi tanárok maradnának, de a megyei képviselet feleslegessé válna. Ugyancsak kizárná a Felsőházból a főrangúakat, akiknek részvétele inkább a jogfenntartás elvét szolgálja. Felvetette viszont, hogy a nemesség és a vitézek rendje kapjon-e képviseletet, másrészt a köztisztviselők, illetve az anyák rendjét is felruházta volna felsőházi képviselettel. A nemzetiségi érdekképviselet vonatkozásában biztosítani kívánta a megyékben a nemzetiségi arányokhoz igazodó képviseletet.

Teleki Pál alkotmánytervezetét 1940 novemberének vége felé széles körben tárgyalták, de a többségi vélemény inkább elutasító volt. Többek között Bethlen István, Hegedűs Lóránt, Kozma Miklós, Egyed István a sajtó hasábjain és egyéb fórumokon kritizálták Teleki elképzeléseit.⁴⁷

⁴⁵ TELEKI (2000) 446–447.

⁴⁶ TELEKI (2000) 454.

⁴⁷ ROMSICS Ignác: *Bethlen István: politikai életrajz* (Budapest: Magyarságkutató Intézet 1991) 279.

AZ 1946. ÉVI I. TÖRVÉNY

Magyarország Ideiglenes Nemzeti Kormányja 1945. január 2-án a Szovjetunió, az Egyesült Királyság, az Amerikai Egyesült Államok és a többi Egyesült Nemzet ellen folytatott háborúban, elismerve Magyarország vereségének tényét, elfogadta az említett három hatalom megbízottja által előterjesztett fegyverszüneti feltételeket. (Az 1945. évi V. tc.-kel törvénybe is iktatták.) Ennek alapján Magyarországon a békeszerződés aláírásáig a szovjet hadsereg állományából egy ún. Szövetséges Ellenőrző Bizottságot hoztak létre (az Amerikai Egyesült Államok és az Egyesült Királyság képviselői tulajdonképpen csak megfigyelői státuszt kaptak), amely ellenőrizte a fegyverszüneti feltételek végrehajtását. A szovjet megszálló hatóság hatáskörrel rendelkezett a kormány tagjai, illetve a köztársasági elnök kinevezése vonatkozásában, politikai utasítások, a pártok működésének engedélyezése, újságok kiadásának jóváhagyása, a rádióállomások, a posta, a távíró, a távbeszélő működésének ellenőrzése, a ki- és beutazások engedélyezése tekintetében. A Szövetséges Ellenőrzési Bizottság szerteágazó feladatait 700-800 fős apparátussal, központi, kerületi, megyei, városi és üzemi hálózattal intézte. A nagy létszámú hadsereg és hivatal költségeit a magyar államnak kellett állnia, amely 1945–46-ban meghaladta a nemzeti jövedelem 30%-át. Mindemellett a Szövetséges Ellenőrzési Bizottság operatív módon is beleszólt a magyarországi viszonyokba,⁴⁸ és Magyarország szuverenitása a békeszerződés aláírása után 45 évig korlátozottá vált.

Az 1945-ös nemzetgyűlési választások viszonylag zavartalanul zajlottak le, és a Független Kisgazdapárt hatalmas, 57%-os győzelmével végződtek.⁴⁹ A „választási korrekció” elvét meghirdető kommunisták, akik csak 16,85%-ot kaptak, ezért megkezdték az ún. szálamitaktikájukat. A világháború rettenetes pusztításai után a magyar embereket legkevésbé az államforma kérdése foglalkoztatta, mégis Rákosiék felvetették a köztársaság kikiáltásának gondolatát. Tudták, hogy a Független Kisgazdapárt nem egységes ebben a kérdésben. Várható volt, hogy sokan ellenezni fogják még a probléma felvetését is, mondván, hogy ez nem szerepelt a választási programjukban, ezért erre nem kaptak a választóktól felhatalmazást. A Kommunista Párt emellett egy korlátozott tartalmú köztársaságban a választási arányokat meghaladó befolyást remélt.⁵⁰

A Kisgazdapárt azonban olyan politikai érettségről tett tanúbizonyságot, amire a kommunisták nem számítottak. A párt irányvonalát meghatározó „paraszi centrum”, Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla, a miniszterelnökkel,

⁴⁸ SZAKÁCS Sándor – ZINNER Tibor: *A háború „megváltozott természete”: adatok és adalékok, tények és összefüggések, 1944–1948* (Budapest: Genius Gold Batthyány Társaság 1997) 32.; FÖLDESI Margit: *A szabadság megszállása* (Budapest: Kairosz 2009) 127.

⁴⁹ BALOGH SÁNDOR 228.

⁵⁰ PÖLÖSKEI Ferenc: *A köztársasági eszme története Magyarországon* (Budapest: Cégér 1994) 174.

Tildy Zoltánnal együtt határozottan a köztársasági államforma mellé álltak. Varga Béla, a Nemzetgyűlés későbbi elnöke a Független Kisgazdapárt 1946. január 9–II-i frakcióülésén így vallott erről: „Legitimista családból származom, a király képe ott függött a tisztaszoba falán. Magam is legitimista vagyok. De ma legitimista meggyőződéselem ellenére azt mondom, a köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.”⁵¹ Abban bíztak, hogy ezzel a taktikájukkal hatástalanítják a Kommunista Párt támadását, és hogy az új köztársaság által létrehozott intézményekben végre a választási eredményeknek megfelelő pozíciókat tudnak betölteni. Megszűnhetne például a kommunista befolyás alá került Nemzeti Főtanács és Politikai Bizottság. A békekonferencián is kedvezőbb tárgyalási pozíciókkal indulhat egy múltjával teljes mértékben szakító állam.⁵² Kovács István Fejér megyei parasztképviselő még a történelmi folytonosságról sem feledkezett meg. Javasolta, hogy a köztársasági elnök a Szent Koronára tegye le az esküt.⁵³

A Független Kisgazdapárt törvénytervezetét a párt legtekintélyesebb jogász képviselői (Auer Pál, Erőss János, Pfeiffer Zoltán, Sulyok Dezső, Vásáry István) és a párt vezetői (Nagy Ferenc, Kovács Béla és Varga Béla) készítették el. A tervezet a hagyományos hatalommegosztási elvnek megfelelően széles körű jogokkal ruházta fel a köztársasági elnököt, aki a végrehajtó hatalmat az általa kinevezett kormány útján gyakorolja. Emellett az államfőt számos más (képviseleti és főfelügyeleti) jog is megilleti: nem kell figyelembe vennie a koalíciós pártok vezetőinek vagy a Politikai Bizottságnak a véleményét, bizonyos hadúri jogokat is biztosítani kívántak, ezen kívül a kegyelmezés jogát, a bíróságok kinevezését, a nemzetközi képviselet és a rendjelek és a kitüntetések jogát. Az államfőt illeti meg a nemzetgyűlés összehívása, az ülésszakok megállapítása és annak feloszlata. A törvényjavaslatot csak egyetlen alkalommal küldheti vissza megfontolás véget.⁵⁴

Az első fejezet az emberi és polgári szabadságjogok egy részét sorolta fel, a záró fejezet pedig a Szent Koronára való hivatkozással kísérelte meg erősíteni a II. világháború után igencsak megtépázott nemzettudatot: „A Magyar Szent Koronát... a magyar nép továbbra is kegyelele tárgyának és a nemzet egysége jelképének tekinti, egy olyan történelmi gondolat külső kifejezésének, amely hosszú időn keresztül egybekapcsolta mindazokat, akik a magyar nemzethez tartozónak vallották magukat.”⁵⁵

⁵¹ HÁM Tibor: „A második Magyar Köztársaság megalakulása 1946. január 31-én” *Hiány* 1990. július 18. I4.

⁵² MEZEY Barna: „A köztársasági elnök a magyar jogtörténetében” in PÖLÖSKEI Ferenc (szerk.): *Köztársasági eszme és mozgalom Magyarországon* (Budapest: ELTE 1991) 59.

⁵³ TÖRÖK Bálint: „Magyarország: köztársaság” *Magyar Nemzet* 1996. február 1.

⁵⁴ FÖGLEIN Gizella: „A köztársasági elnöki jogkör (1946)” in PÖLÖSKEI (szerk.) 63.

⁵⁵ Idézi FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon, 1944–1949* (Budapest: Osiris 2001) 82.

A Magyar Kommunista Párt Jogi Osztálya Rákosi Mátyás utasítására foglalta írásba azt a tervezetet, amelyet valószínűleg Kádár Miklós és Beér János készített.⁵⁶ Ez a törvényjavaslat meglehetősen hevenyészett szövegezésű volt, meg sem közelítette a kiszáradt elaborátumának színvonalát. Csak néhány alapelvről és rendkívül korlátozott államfői jogköréről rendelkezett. A köztársasági elnök a miniszterelnököt csak a nemzetgyűlés Politikai Bizottságának kétharmados többséggel hozott határozata alapján, a minisztereket és a követeket pedig a miniszterelnök javaslatára, a Politikai Bizottság abszolút többséggel hozott határozata alapján nevezhette ki. Állami főtisztviselőket a kormány határozata szerint, a szakminiszter előterjesztésére bízhatta meg.

A nemzetgyűlés által hozott törvényeket az államfő csak kihirdethette, nem hogy a hozzájárulása, hanem még az aláírása sem kellett. A nemzetgyűlést csak a Politikai Bizottság kétharmados többséggel hozott határozata alapján oszlathatta fel, de arra már nem kapott jogot, hogy össze is hívja. A politikai, emberi és személyes szabadságjogokra vonatkozó kitételek is hiányoztak.⁵⁷

A kommunista párt azért kívánta korlátozni ilyen rendkívüli mértékben a köztársasági elnöki jogköröket, mert nyilvánvalóvá vált, hogy a kiszáradt fogják delegálni a leendő államfőt.⁵⁸

Egyfajta kompromisszumos megoldásként jellemezhető a Szociáldemokrata Párt javaslata, melyet tulajdonképpen Ries István igazságügy-miniszter utasítására az Igazságügyi Minisztérium Törvény-előkészítő Bizottsága készített el. A tervezet szerint az államfő kizárólagos joga volt a miniszterelnök kinevezése és felmentése, de a miniszterek kinevezéséhez és felmentéséhez a kormányfő, az V. és az ennél magasabb fizetési osztályba tartozó közhivatalnokok és más köztisztviselők kinevezéséhez pedig az illetékes szakminiszterek előzetes javaslata, illetve előterjesztése volt szükséges. A köztársasági elnököt megilleti a kegyelmezés joga, az érdemrendek és egyéb kitüntetések alapítása és adományozása, a nemzetközi képviselő, követküldés és -fogadás. A nemzetgyűlést nem hívhatta össze, harminc napnál hosszabb időre csak egyszer napolhatta el, a feloszlathoz pedig akkor volt joga, ha „tartósan munkaképtelenné” vált. A nemzetgyűlés által alkotott törvényeket 30 napon belül köteles volt aláírni, kihirdetni és záradékkal ellátni. A visszaküldés jogával csak egy alkalommal élhetett. A tervezet utolsó paragrafusában történelmi-politikai előzményként az 1918. november 16-án kikiáltott népköztársaságot jelölte meg.⁵⁹

⁵⁶ VIDA István: „Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről” *Jogtudományi Közöny* 1982/12. 956.

⁵⁷ *Dokumentumok az államforma kérdésének 1946. évi rendezéséhez* [összeállította VIDA István] *Jogtudományi Közöny* 1982/12. 970.

⁵⁸ FÖGLEIN (2001) 77.

⁵⁹ FÖGLEIN (2001) 83.

A Kisgazdapárt képviselőjében tárgyaló Sulyok Dezső kompromisszumként elfogadta a Ries István igazságügy-miniszter által összeállított törvénytervezetet, így ezt az elaborátumot terjesztették a nemzetgyűlés elé, amely némi historizáló politikai vita után elfogadta az 1946. évi I. tc.-et Magyarország államformájáról.

Magyarország 1946. február 1-től köztársaság lett, és ennek megfelelően hatályukat veszítették a királyságra és a kormányzóra vonatkozó jogszabályok. A törvény ünnepélyes preambuluma visszautalt néhány közjogi hagyományra (ónodi országgyűlés, 1849-es debreceni határozat,⁶⁰ 1918-as népköztársaság), majd a Kisgazdapártnak a hatására deklarálták az emberi jogok tiszteletben tartásának és védelmének elvét:⁶¹

„A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést. Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai, különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem foszthat meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

Az itt felsorolt emberi jogok védelme érdekében született meg az 1946. évi XX. tc., de ezt a jogszabályt a gyakorlatban soha sem alkalmazták.

A törvény létrehozta a köztársasági elnöki intézményt és megszüntette az ideiglenes államfői testületet, a Nemzeti Főtanácsot. Az államfő hagyományos jogköreit (pl. a vétót, a nemzetgyűlés feloszlását és elnapolását) viszont jelentősen korlátozta. A Kommunista Párt hatására a kormányalakításnál továbbra is közreműködhetett a Politikai Bizottság,⁶² amelyben Rákosi Mátyásnak az akaratát érvényesült. (A Politikai Bizottság ettől kezdve nemcsak a parlament, hanem a köztársasági elnök jogkörét is korlátozta). Ugyancsak a kommunisták elképzeléseinek megfelelően került ki a törvényből a hadúri jog, továbbá a nemzetgyűlés feloszlását utáni összehívásának, megnyitásának és berekesztésének joga. A nemzetgyűléssel kapcsolatos jogkörök hiányosságai komoly alkotmányos válsághoz

⁶⁰ Nem utaltak vissza az 1921. évi XLVII. tc.-re, amely IV. Károly Ófelsége uralkodói jogainak és a Habsburg-ház trónörökösödésének megszüntetéséről rendelkezett.

⁶¹ E jogok írásba foglalásának történeti-eszmei előzményei Az ember és polgár jogainak deklarációja és az Atlanti Charta bizonyos részei.

⁶² PALASIK Mária: *A jogállam megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949* (Budapest: Napvilág 2000) 108.

vezethettek volna. Erre a „joghézagra” Csorba János, a Magyar Közigazgatási Bíróság kigazdapárti elnöke hívta fel a nemzetgyűlés figyelmét:

„A törvénynek ez a hiányossága lehetővé tenné a parlament nélküli kormányzást. Elképzelhető ugyanis az az eset, hogy a köztársaság elnöke már a megbízatásának első idejében él a nemzetgyűlés felosztatásának jogával, s miután a törvény sem a köztársasági elnöknek, sem a kormánynak nem teszi kötelességévé az új Nemzetgyűlés összehívását, illetőleg választások kiírását, a köztársasági elnöki szék megüresedésének esetét kivéve, a törvény szó szerinti értelmezése alapján évekig lehetne parlament nélkül kormányozni. Ez a hiányosság a burkolt diktatórikus kormányzásnak lehet a kiindulópontja.”⁶³

Az 1946. évi I. tc.-ről megoszlanak a vélemények. A legitimisták álláspontját Mindszenty József fogalmazta meg. Eszerint a törvény vitája „[...] idegen megszállás alatt, a magyar nép megkérdezése nélkül, a képviselők pártéleti szólásszabadságának korlátozásával folyt le” – írta 1946. február 1. kelt levelében.⁶⁴

A magyar közjogi szakirodalomban Csekey István egyetemi jegyzetében arra a következtetésre jutott, hogy az 1946. évi I. tc.-kel tartalmilag megszűnt a magyar történeti alkotmány, bár formálisan a törvény nem minősíthető kartális alkotmánynak.⁶⁵ Schmidt Péter ezzel szemben nem minősítette alkotmánynak, hiszen az alkotmány tárgykörének jelentős részei hiányoztak.⁶⁶ Takács Imre szerint viszont: „Az 1946. évi törvény tartalma alapján ideiglenes alkotmány.”⁶⁷ Hasonló álláspontot képvisel Kukorelli István is, aki leszögezte, hogy az 1946. évi I. tc.-et hibái ellenére is koherens jogszabálynak tartja, és szerinte: „[e] törvény Magyarország első, a gyakorlatban is működő – igaz csak három évet megélt – chartális alkotmánya. Államforma- és kormányforma-változásról csak alkotmány rendelkezhetett, ezt tette az 1946. évi I. törvény is.”⁶⁸

A szovjet megszálló hatóságok⁶⁹ és a Kommunista Párt 1949-re felszámolták a köztársaság intézményeit és oktrojálták az ún. sztálini alkotmányt (1949. évi XX. tv.),

⁶³ Idézi FÖGLEIN (2001) 134.

⁶⁴ Idézi FÖGLEIN (2001) 196.

⁶⁵ Idézi RUSZOLY József: „»A Magyar Köztársaság Alkotmánya«. Történelmi alkotmányunk és az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról” in FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében: tanulmányok* (Budapest: Napvilág 2007) 338.

⁶⁶ SCHMIDT Péter (szerk.): *Magyar alkotmányjog* (Budapest: BM Tanulmányi és Prop. Csof.főnökség 1976) 37.

⁶⁷ KUKORELLI (1994) 33.

⁶⁸ KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) 35.

⁶⁹ Erről emlékezik meg a kommunista diktatúrák áldozatainak emléknapja, melynek megtartását a Magyar Köztársaság Országgyűlésének 2000. június 13-án elfogadott 58/2000. (VI. 16.) sz. határozata rendelte el annak emlékére, hogy Kovács Bélát, a Független Kigazdapárt főtákarát 1947-ben ezen a napon jogellenesen letartóztatták és a Szovjetunióba hurcolták.

amellyel nem csak a magyar történeti alkotmányfejlődést rombolták szét, hanem szembefordultak a jogállamisággal is.⁷⁰

A köztársaságról szóló törvény reneszánszára az 1989–90-es rendszerváltozáskor került sor. A törvény szövegét Kukorelli István osztotta ki a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain részt vevőknek, és erre hivatkozott Antall József 1989. augusztus 30-i beszédében:

„A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően, az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul [...] az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja hatalmát. [...] Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte el az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”⁷¹

A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásainak eredményeként megalkotott 1989. évi XXXI. törvény szinte szó szerint átvette a köztársasági elnök választására, a tisztség megszűnésére és az országgyűléssel kapcsolatos jogaira vonatkozó rendelkezések túlnyomó többségét. A jogfolytonosságra pedig a törvény indokolásában utaltak.⁷² Így a jelenlegi, még hatályos alkotmányunk tartalmában az 1848. évi III. tc.-re és az 1946. évi I. tc.-re épül leginkább.

⁷⁰ HORVÁTH Attila: „A szocialista alkotmány (1949. évi XX. tv.)” in HORVÁTH Attila – KOLTAY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Sapientia iniuria non potest fieri. Ünnepi tanulmányok Zlinszky János tiszteletére* (Budapest: Gondolat 2009) 137.

⁷¹ BOZÓKI András (főszerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben IV.* (Budapest: Magvető 1999) 19–20.

⁷² Magyar Közlöny 74. szám (1989. október 23-i ünnepi szám) 1230.