



Varga Norbert egyetemi adjunktus,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Magyar Jogtörténeti Tanszék

Ideiglenesség és jogfolytonosság. Történeti jogintézmények szerepe a magyar alkotmányozásban

A történeti jogintézmények vizsgálata elengedhetetlen a magyar alkotmányozás folyamatának megértéséhez, ami egyben bizonyos jogfolytonosságot teremt a magyar alkotmánytörténetben. Célom, hogy bemutassam a magyar alkotmányozás történeti folyamatát néhány közjogi jogintézmény elemzésén keresztül, külön figyelmet fordítva Kovács István szegedi jogász professzor (korábban Veszprém megyei alispán), akadémikus szakmai munkásságára, emlékezve egy közjogász korszakalkotó tudományos tevékenységére, amely máig iránymutatásul szolgálhat a jogalkotók számára.¹ Az alkotmányozásról vallott nézetei historizáló tudományos értekezéseiben is megtalálhatók, amelynek következtében eszmei öröksége ma is helytállónak bizonyul.²

¹ Jelen tanulmány keretében Kovács Istvánnak az alkotmányozás folyamatával és az alkotmánytörténettel kapcsolatos tudományos munkáit dolgoztam fel. A Magyar Közigazgatás szerint Kovács Istvánt alapvetően egy probléma foglalkoztatta az alkotmányos értékek helyreállítása. Kovács István. *Magyar Közigazgatás*. 1991. XLI. évf., 4. sz. 384. Egy másik nekrológban szakmai pályafutásának bemutatása mellett kiemelésre került, hogy Kovács István „aktív részt vállalt az alkotmányjogi kodifikáció elvi-elméleti előkészítésében.” Kovács István. *Jogtudományi Közöny*, 1990. XLIV. évf., 7-8. sz. 306. Kovács István tudományos munkásságához: TÓTH Károly (szerk.): *In memoriam Dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. XI., Fasc. 1-26. Kiadja: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 1991. 443-456. A kötet előszavában Nagy Ferenc a Kar dékánja kiemelte, hogy munkásságát „mély történeti megalapozottság, az összehasonlító szemléletmód és a haza problémák gyökeréig ható elemzés jellemezte.” NAGY Ferenc: *Előszó*. In: Tóth Károly (szerk.): *In memoriam Dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár*. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. XI., Fasc. 1-26. Kiadja: József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának tudományos bizottsága, Szeged, 1991. 6. A kötetet ismertette: RUSZOLY József: Kovács István Emlékkönyv: jogtanárok emlékezete. *Reggeli délvilág*, 1992. 151. sz. 4.

² A jogász szakmai közélet máig igen értékes tudományos eredménynek tartja a Nyugat-Európa legújabb alkotmányai című kötetet, amelynek bevezető tanulmányában Kovács István részletesen bemutatja a nyugati alkotmányfejlődés főbb állomásait. KOVÁCS István: *Az állam és a társadalom az új alkotmányokban*. In: Kovács István, Tóth Károly (szerk.): *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1990. 11-54. Az államszervezeti megoldásokat Kiss Barnabás mutatta be. KISS Barnabás: *Az*

Kovács István kiemelte A magyar alkotmány fejlődés elvi kérdései című tanulmányában, hogy a közjog kódexe, az alkotmány nélkülözhetetlen jegye a magyar független államiságnak.³ Az alkotmányokat tartalmilag és formailag többféleképpen lehet osztályozni (pl. történeti és kartális, merev és rugalmas), ami szerepet játszott abban, hogy lehet-e egyáltalán alkotmányozásról beszélni, és ha igen, akkor milyen formában, milyen jogi és politikai keretek között. A történeti alkotmányok kevésbé, míg a kartális alkotmányok, a „papirosalkotmányok” erőteljesebben ki voltak és vannak téve a változtatás igényének.⁴ Ezzel kapcsolatosan jogosan merült fel Kovács Istvánban a kérdés: mennyi egy alkotmány „kihordási ideje”? Ezt alapvetően az állam politikai, gazdasági és jogi berendezkedése határozta meg. Létrejöttek az alkotmányosság ellenőrzésnek és az alkotmány értelmezésének állandóan működő jogintézményei, amelyek lehetőséget teremtettek arra, hogy folyamatosan hozzáigazítható legyen az alkotmány a változó világ szükségleteihez.⁵ Véleményem szerint ez a folyamat elérhet egy olyan szintet, amikor már elkerülhetetlen az új alkotmány létrehozása.

Magyarországnak 1949-ig történeti alkotmánya volt (kivétel a Tanácsköztársaság alkotmánya), amelynek alapját Hajnóczy József szerint a sarkalatos jogok (*leges cardinales*) alkották.⁶ Ezt támasztja alá Kovács Istvánnak az a kijelentése, hogy „Magyarországon nem voltak hagyományai az írott alkotmánynak. A korábbi történeti alkotmány sarkalatos törvényei közönséges jogszabályokként éltek a jogalkotásban és a jogalkalmazásban.”⁷

államszervezet az új alkotmányokban. In: uo. 55-69. Az alapjogok ismertetését Tóth Károly tanulmányában találhatjuk. TÓTH Károly: *Az alapvető jogok szabályozása az új alkotmányokban.* In: uo. 70-91. A kötetet ismertette: BERTÓK János: Nyugat-Európa alkotmányai. *Jogtudományi Közöny*, XLIV. évf., 7-8. sz. passim. Kovács István tudományos nézeteit a legújabb alkotmányjogi tankönyvekben is hivatkozzák. TRÓCSÁNYI László: *Alaptanok.* In: Trócsányi László, Schanda Balázs (szerk.): Bevezetés az alkotmányjogba. Kiadja: SZTE AJTK – PPKE JÁK, Budapest, 2010. 45-50., ANTAL Tamás: *A tanácsrendszer és jogintézményei Szegeden (1950-1990). Szervezeti és működési alapvetések.* In: Blazovich László (szerk.): Dél-alföldi évszázadok 26. Csongrád Megyei Levéltár, Szeged, 2009. 11-16., 20-25., 27-29.

³ KOVÁCS István: Az alkotmányfejlődés elvi kérdése. *Magyar Tudomány*, 1989. 2. sz. 90. Kovács István azt is vizsgálta, hogy lehet-e beszélni alkotmányfejlődésről. Uő.: *A magyar alkotmány fejlődése.* In: Szabó Imre (szerk.): Az Állam- és Jogtudományi Intézet Értesítője. III. kötet, 4. sz. Kiadja: MTA, Budapest, 1960. 343. Az előző tanulmányában ismertetett 20. századi alkotmányozási folyamatot mutatja be az Alkotmányunk fejlődése című írásában is. Uő.: Alkotmányunk fejlődése. *Állam és Igazgatás*, 1960. 10. évf., 8. sz. 566-580., Uő.: *Az Alkotmány 10. évfordulójára rendezett jogász-konferenciáról.* In: Szabó Imre (szerk.): A Magyar Tudományos Akadémia Társadalom-történeti Tudományok Osztályának közleményei. X. kötet, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1960. 109-114.

⁴ RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány. Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálatra.* In: Uő.: Mái ére alkotmánytörténelem. Írások és interjúk. Bába Kiadó, Szeged, 2002. 104. Ez a tanulmány megjelent: Uő.: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok.* JATEPress, Szeged, 1997. 267-285.

⁵ KOVÁCS, 1898. 91-93.

⁶ Hajnóczy felsorolta azokat a jogforrásokat, amelyeket alaptörvényeknek tartott. CSIZMADIA Andor: *Hajnóczy József közjogi-politikai munkái.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1958. 236-240.

⁷ KOVÁCS, 1989. 97.

Az „ezeréves alkotmányunk” alapjait a rendi időszak legfontosabb törvényei körében kell keresni, amelyet alapvetően megváltoztattak az 1848. évi jogszabályok (pl. 1848: III. tc. a független, felelős, magyar minisztériumról, az 1848:IV és V. tc. az országgyűlésről, az 1848: VIII. tc. a közteherviselésről, az 1848: IX. tc. a jobbágyfelszabadításról) a polgári államszervezet fundamentumainak kiépítésével, amelyek a kiegyezés alaptörvényével (*lex fundamentalis*), az 1867:XII. törvénycikkkel és más jogszabályokkal kiegészülve egészen az Osztrák-Magyar Monarchia fennállásáig, az 1918. évi Népköztársaság kikiáltásáig hatályban maradtak. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy történeti alkotmányunk tartalmazott több szokásjogi elemet (pl. Werbőczy István *Tripartituma*) is. Kovács István kandidátusi értekezésében találóan jegyzi meg: volt időszak, amikor a hazafiatlanság vádja érte azokat, akik kísérletet tettek történeti alkotmányunk vizsgálatára. A jogtudomány nem is vetemedhetett ilyen „istent káromló bűncselekményre”.⁸ Kovács István a következőket mondta A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig című tanulmányában: „Nem tőlünk függ, hogy a nemzeti múlt egészét vagy csak annak haladó hagyományait vállalhatjuk. Annál is inkább, mert történelmi örökségünk nem csupán az évezredes államiság forradalmi korszakának, haladó hagyományainak példájával hat a mai alkotmányjog intézményeinek működésére és fejlődésére.”⁹

Az 1847/48. évi országgyűlésen résztvevő rendek az áprilisi törvények elfogadásával kvázi alkotmányozási munkát hajtottak végre, bővítve és átalakítva ezzel a magyar jogrendszer egészét. Megállapítható, hogy az áprilisi törvények összességében felértek egy kartális alkotmánnyal, de még sem lett belőlük egy jogszabályba foglalt alkotmány, amelynek következtében „csak” a sarkalatos jogok körébe lehet őket sorolni a történeti jogi hagyományainknak megfelelően. E tekintetben érvényesült a magyar közjog több évszázadra visszanyúló hagyománya: a történeti alkotmány megőrzésének és fenntartásának gondolata. A Szemere-kormányban már felmerült annak az igénye, hogy készítsenek egy kartális alkotmányt, mivel a fentebb említett törvények egésze átfogta a politikai élet minden szintjét, szabályozta többek között a hatalmi ágakat, elválasztva egymástól a törvényhozást és a végrehajtást. A történeti események következtében ez a tervzet nem valósult meg. Kovács

⁸ Uő.: *A burzsoá alkotmányosság válsága*. Szikra, Budapest, 1953. 7. Kovács István szerint a történeti alkotmány „szokásokból, szövevényes törvényhelyekből tevődött össze.” Uő.: *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1959. 15.

⁹ Uő.: A magyar közjogtól a szocialista magyar alkotmányjogig. *Magyar Jog*, 1985. 32. évf., 3-4. sz. 210-211.

István is kiemelte ezt az alkotmányozási folyamatot, amelyet a Magyar Országos Levéltár belügyi szekciójában megtalálható utasítással igazolt.¹⁰

A neoabszolutizmust követő kiegyezés megvalósításával helyreállt a jogfolytonosság, ami a történeti alkotmányunk továbbélését jelentette. Ez a kontinuitás a korábbi jogrend visszaállításán túl a jogintézmények (pl. a népképviselési választójog, a miniszteri felelősség stb.) restaurációjában is megmutatkozott. Véleményem szerint helyesen állapította meg Ruszoly József a kartális alkotmányunk hiányának okát, mikor kijelentette a Máig érő alkotmánytörténelem című könyvében szereplő egyik tanulmányában, hogy „nálunk eddig sohasem volt alkotmányozó nemzetgyűlés, amelynek oka az adott történeti viszonyokon kívül abban a régi magyar felfogásban is gyökerezik, mely megalkotásuk mozzanatait tekintve elvileg sohasem tett különbséget törvény és törvény között.”¹¹

Az első Népköztársaság és a Tanácsköztársaság időszakát leszámítva történeti alkotmányunk egészen az 1949:XX. tv. elfogadásáig hatályban volt, meghatározva az 1848-as alapokon kiépült kormányzati struktúrát, a törvényhozás szervezeti és működési feltételeit, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás rendszerét, amelynek részét képezte még a „kis alkotmánynak” nevezett 1946:I. tc. is.¹² Az első Népköztársaság és a Tanácsköztársaság idején bevezetett jogintézmények rövid és átmeneti jellegűek voltak. Az ideiglenesség jele mutatkozott meg abban, hogy a Nemzeti Tanács végrehajtó bizottsága a Néphatározat harmadik cikkét úgy értelmezte, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés döntéséig az államfői hatalmat a népkormány gyakorolja, ami tulajdonképpen nem jelentett mást, mint azt, hogy Magyarország Nemzeti Tanácsa Károlyi Mihályt ideiglenes államfői jogkörrel ruházta fel. További példa erre, hogy a Tanácsköztársaság idején a Forradalmi Kormányzótanács megalkotta a Tanácsköztársaság ideiglenes alkotmányát.

Az 1949:XX. tv. már több módosítást is megért, amelyek közül ki kell emelni az 1989:XXXI. törvényt, amelynek következtében rendelkezései alapvetően megváltoztak.¹³ Véleményem szerint ezek az alkotmánymódosítások azt is mutatják, hogy már elérkezett az idő az alkotmányozásra, egy új kartális alkotmány elfogadására.

Kovács István akadémikus felvetette Az alkotmány fejlődés elvi kérdései című tanulmányában, hogy milyen legyen az új alkotmány tartalma. Alapvetően három fő

¹⁰ KOVÁCS, 1953. 41. Erre utal: RUSZOLY József: *Az alkotmányozás történetisége*. In: Uő.: *Máig érő alkotmánytörténelem. Írások és interjúk*. Béba Kiadó, Szeged, 2002. 37., Ez a tanulmány megjelent: Uő.: *Alkotmánytörténeti tanulmányok I. Rendiség és népképviselés*. JATE Kiadó, Szeged, 1991. 523-532.

¹¹ Uő.: *Az alkotmányozás történetisége*. 2002. 39.

¹² Uő. 42-44.

¹³ RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány*. 2002. 107-108.

szabályozási tárgykört különböztetett meg: az állampolgárokat, a társadalmi berendezkedést és az államszervezetet. Mind a három témakörnek közel azonos súllyal kell szerepelnie az alkotmányban, és pedig tételes jogi, közvetlenül alkalmazható szabályok formájában. Alapul véve és tovább gondolva nézeteit az alábbi néhány példával kívánom szemléltetni, hogy milyen szerepe lehet a történeti jogintézményeknek az alkotmányozás folyamatában.¹⁴

Az alkotmány megalkotása során a kontinuitás, a történeti jogintézményekhez való visszatekintés elengedhetetlen az ésszerűség határain belül. Nem biztos, hogy a legmegfelelőbb módszer a nyugat-európai kartális alkotmányok által kínált jogintézmények egyszerű recipiálása. A hazai alkotmányos rendszerünk számos olyan példát nyújt a jogalkotó számára, amelyek figyelembevételéhez szükséges, hogy egy gyakorlatban is jól működő, életképes alkotmány megalkotására kerülhessen sor. Véleményem szerint ez nem jelenthet egyszerű archaizálást.

Az alkotmány *preambuluma* egy olyan ünnepélyes nyilatkozat, amely Máthé Gábor szerint „a szuverén magyar állam történeti kontinuitást, ezer éves fejlődését jeleníti meg.”¹⁵ Kovács István is meghatározta a *preambulum* tartalmát, amikor kijelentette: általános politikai célokat tartalmazó program szerepeljen az alkotmány tételes jogi szövege előtt ünnepélyes formában.¹⁶ Jogforrási jelleget nem tulajdonítva a *preambulumnak* fenntartható az az álláspont, hogy „emelkedett stílusban igenis helye van alkotmánytörténetünk fordulópontjainak és alapelemeinek: a magyar történeti alkotmány örökségének és a történeti folytonosság méltó fölemlítésének.”¹⁷

A szent korona említése e körbe tartozik, ami a magyar önálló államiság jelképének számított. Az 1946:I. tc. következtében történelmi szimbólummá, vagy, ahogy Máthé Gábor fogalmazott a Magyar Tudományos Akadémián az alkotmány *preambulumáról* tartott előadásában „történettudományi értékévé finomodott.”¹⁸ A korona a magyar államiság ezeréves jogfolytonosságának kifejezője. Arra a kérdésre, hogy milyennek is kell lenni, mit is kell tartalmaznia egy *preambulumnak*, választ kaphatunk, ha a magyar alkotmánytörténet

¹⁴ KOVÁCS, 1989. 98-100. Kovács István *Az Alkotmány a gyakorlatban* című monográfiájában is kitért az alkotmány tartalmának vizsgálatára. KOVÁCS István: *Az Alkotmány a gyakorlatban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 16.

¹⁵ http://mta.hu/mta_hirei/az-alkotmany-preambulumanak-jelentosege-125826/ (A letöltés időpontja: 2011. január 18.)

¹⁶ KOVÁCS, 1989. 99.

¹⁷ RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány*. 2002. 113. Bragyova András is kiemelte, hogy a *preambulumban* kapnak helyet „az alkotmányozót ihlető történeti előzmények”. BRAGYOVA András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. In: Lamm Vanda (szerk.): *Jog és Jogtudomány 7*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 29.

¹⁸ http://mta.hu/mta_hirei/az-alkotmany-preambulumanak-jelentosege-125826/ (A letöltés időpontja: 2011. január 18.)

néhány jogforrását megvizsgáljuk, amelyre Kukorelli István is felhívta a figyelmet az előbb említett konferencia alkalmával.¹⁹

Ha figyelmesen elolvassuk az 1222. évi világi Aranybulla és az 1848. évi áprilisi törvények előszavát (*preambulumát*) megállapítható, hogy ünnepélyes, pátoszi hangételben került megfogalmazásra a törvényhozás célja, utalva többek között „az ország állapotjának épülésére” (Aranybulla előbeszéd)²⁰ és a „közjó gyarapítására” (1848-as előbeszéd).²¹

A magyar parlamentáris rendszer egyik legfontosabb közjogi garanciája a miniszteri felelősség, amelyet először az 1848:III. tc. szabályozott.²² A parlamentarizmus elvét jelentő

¹⁹ http://mta.hu/mta_hirei/az-alkotmany-preambulumanak-jelentosege-125826/ (A letöltés időpontja: 2011. január 18.)

²⁰ 1222. évi Aranybulla: „A szent Háromság egy Isten nevében. 1. § Endre, Isten kegyelméből Magyarország, Dalmácia, Horvátország, Ráma, Szerbia, Galiczia és Lodoméria királya, örök emlékezetül. 2. § A miért hogy országunk nemeseinek és másoknak is szent István királytól szerzett szabadságát némely királyok hol tulajdon haragjak bosszujából, hol gonosz, avagy önnön hasznokat szerető emberek hamis tanácsadásából, sok pontban hatalmasul megrontották vala, azért a nemesség gyakorta sürgető könyörgésekkel zaklatta felségünket és előttünk való királyai fülét az ország állapotjának megjobbításáról. 3. § Mi tehát az ő kérelmeknek mindenben eleget akarván tenni, kivel tartozunk is, jelesben azért, mert ez okon velek már gyakortább nem kicsiny keserűsége jutott ügyünk, a mit a királyi tisztesség tökéletes megtartásáért eltávoztatnunk illik, ez pedig senki más által nem lehet inkább mint ő általok: megadjuk mind nekik, mind országunk többi lakosinak azt a szabadságot, melyet a szent király adott. 4. § E fölött egyebeket is, az ország állapotjának épülésére való üdvös dolgokat, rendelünk ily módon”.

²¹ 1848. évi törvények előszava: „Néhai dicső emlékezetű fenséges cs. kir. örökös főherczeg József, Magyarország nádora, a hon javára folytatott földi pályájáról az isteni gondviselés változhatatlan végzése által elszólíttatván, felséges I-ső Ferdinand austriai császár, s Magyarország e néven V-dik apostoli királya, az ország s ahoz csatolt részek Karait s Rendeit, az 1608-ik évi koronázás előtti 3-ik tc. értelmében eszközöndő nádorválasztásra, s különben is a törvény rendelete szerint a végett: hogy velük az ország boldogságának nevelésére, s a közjó gyarapítására kívánt többféle nagy fontosságú törvényes intézkedésekről atyai szívének óhajta szerint tanácskozhassék, az 1847. esztendei sz. András hó 7-ik napjára eső pünkösöd utáni huszonegyedik vasárnapra sz. kir. Pozsony városába országgyűlésre egybehívta, s ezt a nemzet örömeinek legélénkebb kitörései között magyar nyelven nyitván meg, saját Felsőszék személyében vezérelte. Ennek következtében az ország és ahoz kapcsolt részek Karai és Rendei a nádornak törvényes megválasztásán kívül nem késtek Ő Felsőszék iránti tántoríthatatlan hűségük, s a haza iránti szent kötelességüknek érzetétől vezéreltetve, figyelmüket azokra fordítani, miket az összes magyar népnek jogban és érdekekben egyesítése - az ország törvényes önállása, - s függetlensége; a practica sanctio által vele válhatlan kapcsolatban álló tartományok iránti törvényes viszonyai; - a nemzet alkotmányos életének, a kor igényei, s a körülmények sürgős volta által szükségelt kifejtése; s a szellemi erők és anyagi tehetség azon lelkesült összhangzásának ez alapokonni élénkítése halaszthatatlanul megkívánt; mellyben a Felsőszék uralkodó ház s az ahoz örök hűséggel ragaszkodó nemzet, a bizonytalan jövőnek minden eseményei között, rendíthetetlen támaszokat találandják fel; s az eképen alkotott törvénycikkeket Ő Felsőszéknek aláztatosan elibe terjesztették, esedezvének: hogy azokat elfogadni, királyi hatalmával jóváhagyni, s mind maga megtartani, mind pedig minden mások által is sértetlenül megtartani méltóztassék.”

²² 1848:III. tc. a független magyar felelős ministerium alakításáról: „32. § A ministerek feleletre vonathatnak: a) Minden oly tettért, vagy rendeletért, melly az ország függetlenségét, az alkotmány biztosítékait, a fenálló törvények rendeletét, az egyéni szabadságot, vagy a tulajdon szentségét sérti, s általuk hivatalos minőségükben követetik el, vagy illetőleg adatik ki. b) A kezeikre bízott pénz, s egyéb értékek elsikkasztásáért, vagy törvényellenes alkalmazásáért. c) A törvények végrehajtásában, vagy a közcsend és bátorság fentartásában elkövetett mulasztásokért, a mennyiben ezek a törvény által rendelkezésükre bízott végrehajtási eszközökkel elháríthatók valának. 33. § A ministereknek vád alá helyezettését az alsó tábla szavazatainak általános többségével rendeli el. 34. § A bíraskodást a felső tábla által, saját tagjai közül titkos szavazással választandó bíróság, nyilvános eljárás mellett gyakorlandja, és a büntetést a vétséghez aránylag határozzandja meg. Választatik pedig összesen 36 tag, közül azonban tizenkettőt az alsó tábla által

miniszteri felelősség alapján a kormány – a végrehajtó hatalom képviselője – a törvényhozásnak, vagyis az országgyűlésnek tartozott felelősséggel. Az előbb említett jogszabály tartalmazta a jogi felelősség három esetét, amelyek a következők. A miniszter aktív magatartásával nem sérthette meg az alkotmányos rendet, a kezére bízott pénzt a törvényben vagy rendeletben meghatározott célra kellett felhasználnia és mindent meg kellett tennie, hogy elkerülje a passzív magatartásából eredő mulasztásos jogsértéseket. Az anyagi jogi szabályokhoz kapcsolódóan a törvény tartalmazta az alaki jogi normákat is. A jogszabály meghatározta a köztörvényi felelősséget, amelynek értelmében a miniszter hivatali feladatkörén kívül eső cselekményeiért a köztörvények szerint tartozott felelősséggel. A miniszteri felelősség harmadik esete a politikai felelősség volt, amelynek szabályait az alkotmányos szokásjogunk alakította ki, ami nem jelentett mást, mint azt, hogy a miniszternek élveznie kellett az országgyűlés bizalmát.

A miniszteri felelősség és a miniszteri ellenjegyzés jogintézménye olyan alkotmányjogi garanciának számított, amelynek következetes érvényesítése miatt az alkotmányos monarchia közjogi konstrukciója a törvényes keretek között tudott működni. Ez a szabály a jogfolytonosság 1867-es helyreállítását követően újra hatályba lépett.

Véleményem szerint az alkotmányban szereplő miniszteri felelősség intézményét az alkotmánytörténeti hagyományok figyelembevételével részletesebben lehetne szabályozni. Ehhez biztos kiindulási alapot jelenthet az 1848:III. törvénycikk.

Kovács István szerint bizonyos alkotmányos garanciákat csak közvetlenül alkalmazandó szabályként lehet rendezni az alkotmányban. Nem elégséges, ha ezek az alkotmány értelmezése vagy egy másik jogszabály rendelkezése alapján nyernek világos jogi tartalmat.²³ Ez a szabályozás lehetőséget teremt a közjogi garanciák nullifikálására, ami nem jelentene mást, mint az aktuálpolitikai érdek messzemenő, esetleges antidemokratikus érvényesítését. Különösen jelentős ez egy olyan jogintézmény esetében, mint a miniszteri felelősség.

Foglalkozni kell továbbá az igazságszolgáltatással, különösen a közjogi bíráskodás máig igen sok vitát kiváltó témájával. A közjogi bíráskodás történeti előzményeit is megtalálhatjuk a magyar alkotmánytörténetben. Nem lehet megfeledkeznünk arról, hogy a

a vádpör elévitelére kiküldött biztosok, tizenkettőt pedig a vád alá vont ministerek vethetnek vissza. Az eként alakított, és tizenkét személyből álló bíróság fog fölöttök ítéletet mondani. 35. § Az elmarasztalt miniszterre nézve a királyi kegyelmezési jog csak általános közbocsánat esetében gyakorolható. 36. § Hivatalos minőségükön kívül elkövetett egyéb vétségekre nézve a ministerek a köztörvény alatt állanak.”
Bragyova András is Az 1848:III. tc vonatkozó rendelkezéseit hozta fel példaként. BRAGYOVA, 1995. 176.

²³ KOVÁCS, 1989. 100.

nemesi vármegyéknek meg volt az a joguk, hogy, ha törvénytelennek vagy történeti alkotmányunkba ütközőnek vélték egy királyi vagy dikasztériális rendeletet, akkor annak végrehajtását a *vis inertiae* jogára, a passzív ellenállásra hivatkozva megtagadhatták. Véleményem szerint – egyet értve Stipta Istvánnal – ez egy fajta alkotmánybíráskodási jogkörrel ruházta fel vármegyéinket.²⁴ Némi túlzással kijelentve megállapítható, hogy a rendi Magyarországnak 52 „alkotmánybíráskodási” hatáskörrel rendelkező vármegyéje volt. Gyakran előfordult azonban az is, hogy a vármegyék az általuk a helyi viszonyok között célszerűtlennek tartott rendelkezések alkalmazását megtagadták. Ezt a jogkört az 1545:33 tc. rendelkezésének kiterjesztő *interpretatio*-jával vezették le a nemesi vármegyék. Ez jelentette a legnagyobb problémát a miniszteriális struktúra kialakításánál.

Ez a jogkör azért nem tartható fenn egy alkotmányos államberendezkedésben, mert a végrehajtó hatalom működését lehetetlenítené el. Eötvös József szerint úgy kell átalakítani a megyerendszert, hogy a rendi időszakból ismert alkotmányvédő szerepkörét (pl. *vis inertiae*) más közjogi garanciák váltsák fel. Nem lehet megengedni véleménye szerint, hogy a helyi önkormányzatok a kormány parancsát ne hajtsák végre.²⁵

Az 1848:III. tc. már felvetette egy álladalmi bíróság felállítását, amelynek részletszabályait a következő országgyűlésen kellett volna kidolgozni. Ez a történelmi események következtében nem jöhetett létre. A kiegyezést követően a bírói hatalomról szóló 1869:IV. tc. országgyűlési vitája alkalmával Deák Ferenc indítványozta, hogy létre kellene hozni egy állambíróságot. Ez a javaslat sem valósulhatott meg a kormány ellenállása miatt. Ehhez még nem akart több jogi kontrollt bevezetni, amely gyengítette volna saját politikai hatalmát a dualista államszervezetben. Itt a fékek és egyensúlyok kifinomult rendszerének kellett érvényesülni ahhoz, hogy a közjogi konstrukció fennmaradjon.²⁶ Legjobb példa erre a törvényhatóságok szabályozása tárgyában megalkotott 1870:XLII. törvénycikk.²⁷ A

²⁴ STIPTA István: *Törekvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények.* Osiris Kiadó, Budapest, 1995. 8.

²⁵ EÖTVÖS József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az álladalomra.* III. köt. In: Báró Eötvös József össze munkái XV. köt. Révai Testvérek, Budapest, 1902. 69-70. „A megyék, mint az e század folyama alatt tapasztaltuk, hív őrei alkotmányunknak, s mivel a végrehajtó hatalom nagy része kezükben fekszik, a központi hatalom lépéseinek száz akadályt gördíthetnek elébe”. Uő.: *Hogy mi teszi megyei rendszerünket az alkotmány biztosítékává?* In: Báró Eötvös József összes munkái. XVII. köt. (Kisebb politikai cikkek.) Révai Testvérek, Budapest, 1903. 212.

²⁶ Alapvetően e bíróság feladata más lett volna, mint az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróság hatásköre. Kajtár István szerint is ki kellett építeni a fékek és egyensúlyok rendszerét, amely megjelent az 1870:XLII. tc. kapcsán is. KAJTÁR István: *Magyar városi önkormányzatok (1848-1918).* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 74.

²⁷ RUSZOLY József: *Alkotmánytörténeti tanulmányok 3.* Szeged, 1993. 130-131., STIPTA István: *Intézménytörténeti adalékok az 1870:XLII. tc. végrehajtásához.* In: Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Cséka Ervin születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára.* Acta Universitatis Szegediensis de

megyék és a törvényhatósági joggal felruházott városok megkapták a felirati jogot, ami azt jelentette, hogy bizonyos rendeletek esetében panasszal élhettek az illetékes miniszterhez a végrehajtás előtt. Ez egyfajta közjogi bíraskodást jelentett, amelynek igénye egyre erőteljesebben jelentkezett.

Jelentős előrelépést jelentett a Közigazgatási Bíróság felállítása 1896-ban, melynek feladata alapvetően a közigazgatási jogellenes cselekmények felülvizsgálata volt. E tekintetben jelentős változás következett be, amikor 1907-ben bevezették a graciális panasz jogintézményét, amelynek keretében a törvényhatóságok panasszal fordulhattak a Közigazgatási Bírósághoz, ha törvénytelennek tartottak egy rendeletet.²⁸ Úgy vélem a Közigazgatási Bíróság felállítása és szabályozása mindenképpen figyelemre méltó lépés volt a jogállamiság megteremtése érdekében.²⁹ Szükségességét érezték annak a honatyák, hogy a közigazgatási panaszok elbírálása a szakértelmet sem nélkülöző független igazságszolgáltatási szervre legyen bízva. Kovács István is kiemelte az alkotmányosság és a törvényesség védelmét és jogi garanciájának pontos rögzítését. E körbe nem csak az alkotmányosságot közvetlenül védő jogintézményeket (pl. alkotmánybíróság) sorolta, hanem a jogalkotás

Attila József *Nominatae*, Acta Juridica et Politica, Tom. 41. Szeged, 1992. 481-493., VARGA Norbert: *A főispáni tisztség bevezetése Debrecen és Szeged szabad királyi városokban a köztörvény-hatósági törvény alapján*. In: Mezey Barna, Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 606-624., Uő.: *A közigazgatási reformok Debrecen és Szeged szabad királyi városokban (1870-1872)*. In: Homoki-Nagy Mária (szerk.): Mezővárosaink jogélete a 18-19. században. (Balogh Elemér (sorozatszerkesztő): Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára 2.) Kiadja: Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2010. 119-133., Uő.: *A köztörvényhatóság létrehozásának előzményei az 1870:XLII. tc. alapján Debrecen szabad királyi városban*. *Collega*, 2002. 64-68., Uő.: *A közigazgatási reform és a helyi politika viszonya Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*. *Debreceni Szemle*, 2007. 4. sz. 465-475., Uő.: *Szakigazgatás vagy hatalompolitika a dualizmusban. Közigazgatási reform Debrecenben és Szegeden (1870-1872)*. In: Radics Kálmán (szerk.): Hajdú-Bihar Megyei Levéltár Évkönyve XXXI. Hajdú Bihar Megyei Levéltár, Debrecen, 2009. 227-250., RUSZOLY József: *A szegedi népképviselői közgyűlés 1848-1871*. Somogyi Könyvtár, Szeged, 1984. 12-14., KAJTÁR, 1992. 68-77.

²⁸ 1907:LX. tc. a magyar királyi közigazgatási bíróság hatáskörének kiterjesztéséről: „A magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896:XXVI. tc. második részének II. fejezetében felsorolt eseteken felül, a mennyiben a kérdés nincs a rendes bíróság hatáskörébe utalva, a közigazgatási bíróság előtti eljárásnak van helye: a miniszternek (kormány), vagy a miniszter (kormány) bármely közegének a törvényhatóságra sérelmes rendelete, határozata és intézkedése ellen azon az alapon, hogy azzal a miniszter (kormány), vagy a miniszternek (kormány) közlege a törvényhatóságnak, a törvényhatóság szerveinek vagy közlegeinek törvényes hatáskörét sérti, a törvényhatósággal szemben valamely hatósági jogot törvényellenesen gyakorol, törvényt vagy más törvényes szabályt sért.”

²⁹ A Közigazgatási Bíróság történetéhez: STIPTA István: *A pénzügyi közigazgatási bíraskodás hazai előtörténete*. In: Tóth Károly (szerk.): Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Szeged. Tom. LII., Fasc. 9. JATEPress Szeged, 1997. 3-34., Uő.: *Az 1875-ös osztrák közigazgatási bíróság hatása a magyar közigazgatási jogvédelemre*. In: Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv Dr. Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Acta Juridica et Politica, Tom. LIII. Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 1998. 353-362., Uő.: *Országgyűlési vita a pénzügyi közigazgatási bíróságról 1883-ban*. In: Mezey Barna, Révész T. Mihály (szerk.): Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor 65. születésnapja tiszteletére. Gondolat Kiadó, Budapest, 2006. 518-546., Uő.: *A közigazgatási bíraskodás előzményei Magyarországon*. *Jogtudományi Közlemények* 1997. LII. évf., 3. sz. 117-125., Uő.: *A magyar közjogi múlt üzenete: önálló közigazgatási bíróság*. *Magyar Jog*, 2010. 57. évf., 6. szám 334-338.

mechanizmusának legfontosabb szerveit is.³⁰ E tekintetben közjogi jelentőségénél fogva kiemelkedik az országgyűlés.

A magyar országgyűlés 1608-tól kezdve kisebb megszakításokat leszámítva kétkamarás volt a magyar alkotmánytörténetben. Felmerül a kérdés, szükséges-e a második kamara visszaállítása vagy sem, és ha igen, akkor milyen összetétellel és hatáskörrel. A karok és rendek táblája és a főrendi tábla összetétele nem változott 1848-ig. Ehhez az V. törvénycikk bevezette a népképviselői választójogot, amelynek következtében kialakult a képviselőház. A főrendi tábla összetétele az 1885:VII. törvénycikkig változatlan maradt, amelyet jelentősen megreformált az 1926:XXII. tc., amely alapvetően a korporatív elemek képviselőinek felsőházi tagságával próbálta a szakértelem jelenlétét biztosítani és ellensúlyozni a második kamara arisztokratikus jellegét, utalva előszavában az országgyűlés „ősi kéttáblás” rendszerére. Az 1919-ben összehívott nemzetgyűlés ekkor lett újra kétkamarás.³¹

Alapvetően az egy- vagy kétkamarás rendszer bevezetését a történelmi viszonyok determinálták, amelyre Homoki-Nagy Mária is kitért előadásában, amelyet a Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új alkotmányban című konferencián tartott.³² A gyakorlatban ez a törvényhozó hatalmi ág megosztását jelentené.³³ Ha figyelembe vesszük összetételének lehetséges módját (pl. korporáció, civilszervezetek, önkormányzatok, tudományos testületek), akkor megállapítható, hogy inkább az ellenérvek állnak túlsúlyban. A visszaállítás gondolata több lényeges közjogi problémát is felvet, amelyek közül az egyik legfontosabb a miniszteri felelősség kérdése.

Arról sem lehet megfeledkezni, hogy a magyar törvényhozás folyamatában nem csak a rendeknek, hanem a királynak is kulcsfontosságú szerep jutott, amelyet az 1790/91. évi országgyűlésen hozott 12. tc. külön nevesített. Az a tény, hogy Magyarországnak nincs

³⁰ KOVÁCS, 1989. 100.

³¹ 1926:XXII. tc. az országgyűlés felsőházáról: „Az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1920:I. törvénycikkben a nemzetgyűlés megállapította, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt; megállapította továbbá, "hogy az 1910. évi június hó 21. napjára törvényszerűen összehívott országgyűlésnek képviselőháza az 1918. évi november 16. napján hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánította, főrendiháza pedig ugyanazon napon tartott ülésében e határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, miáltal az országgyűlés működése is megszűnt. Mindezeknél fogva az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált". Ezért az idézett törvénycikk a törvényhozó hatalom gyakorlását a nemzetgyűlés jogkörébe tartozónak mondotta ki. A nemzetgyűlés most már az ősi alkotmányosság szellemében felújítja az országgyűlés ősi kéttáblás rendszerét és az 1920:I. tc. 2. §-ában megállapított hatalmánál fogva az országgyűlés képviselőháza mellé a jelen törvény rendelkezései szerint felsőházat szervez.”

³² Homoki-Nagy Mária A magyar országgyűlés fejlődéstörténete az egy- és kétkamarára vonatkozóan című előadását a Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban című tudományos konferencián tartotta meg 2010. november 12-én a Parlament Felsőházában.

³³ BRAGYOVA, 1995. 123.

királya, csak megerősíti azt az álláspontomat, hogy a magyar alkotmánytörténetből megismert kétkamarás országgyűlést nem lehet abban a formában visszaállítani, ahogy az létezett. Sente Zoltán úgy fogalmazott, hogy történetileg nem lehetséges, de nem is nagyon kívánatos.³⁴

Az államszervezeti sajátosságok behatárolják, hogy milyen jogintézmények visszaállítását lehet megvalósítani. A kétkamarás országgyűlés jó példa arra, hogy figyelemmel kell lenni a történeti jogintézményekre, de nem kell azok restaurációját mindenáron keresztülvinni, ha azt jogi érvek nem indokolják. A történeti hagyományokhoz és jogintézményekhez való ragaszkodásnak a modernizáció és az ésszerűség kell, hogy alkotmányos korlátot szabjon.

A fentebbiek tükrében az alkotmányozás folyamatáról elmondható, hogy előfordulhat olyan jogi szituáció, hogy az alkotmányosság érdekében bevezetendő részletesebb szabályok következtében az alkotmány szükségképpen hosszabb lesz. Kovács István szerint „ezt azonban vállalunk kell elsősorban azoknak az előnyöknek az ellenértékéért, amit egy folyamatosan funkcionáló alaptörvény nyújthat a társadalomnak, az államnak és az állampolgároknak.”³⁵

Véleménye szerint elképzelhető, hogy egymást követő alkotmánymódosítások vezetnek be az új jogintézményeket és helyezik hatályon kívül az ezekkel ellentétes alkotmányos tételeket. Ennek a jogi folyamatnak az lehet a következménye, hogy az így keletkezett módosítások összefoglalhatók egy egységes alkotmánylevélben, de az sem kizárt, hogy mindjárt egy kartális alkotmányban jelennek meg a legjelentősebb novumok, amelyeknek garanciális elemeit külön „alkotmány-törvények” szabályozzák. Kovács szerint bármelyik megoldást választjuk két lényeges körülményre kell tekintettel lenni. Először is az új alkotmánynak feltétlenül tartalmaznia kell, hogy az „állam-konceptióban” van bizonyos fejlődés. Véleménye szerint nem lehet megelégedni a 13. századi Aquinoi Szent Tamás által ismertett államkonceptióval, amelynek lényege a jó pásztor és a nyáj viszonyával fejezhető ki. Álláspontja szerint csak olyan alkotmányt lehet elfogadni, ahol az állampolgárok közvetlenül és autonóm községeiken keresztül részt vesznek a hatalom gyakorlásában. A másik „történeti elem”, amelyet figyelembe kell venni az az önálló magyar államiság ezer éves múltja. Kovács professzor arra hívta fel az alkotmányozók figyelmét, hogy jobban össze

³⁴ Sente Zoltán Egy vagy kétkamara? Az Országgyűlés szervezete de lege ferenda címen tartott előadást a Szükség van-e kétkamarás parlamentre az új alkotmányban című tudományos konferencián 2010. november 12-én a Parlament Felsőházi termében. A konferenciához Jakab András nyújtott be vitaindító tanulmányt, amelyben részletesen bemutatta miért nincs szükség kétkamarás országgyűlésre. JAKAB András: *Miért nincs szükségünk második kamarára?* Kézirat, Budapest, 2010. 1-14.

³⁵ KOVÁCS, 1989. 100.

kell kapcsolni alkotmányunkat nemzetünk történelmi múltjával.³⁶ Véleménye szerint „egészében figyelemmel kell lennünk a több, mint ezer éve szakadatlanul létező magyar állam által reánk származtatott örökségre.”³⁷ Ez intelmet jelent az alkotmány megalkotásában szerepet vállaló szakemberek számára, és felhívja a figyelmet a történeti jogintézmények jelentőségére.

Az alkotmánytörténetünk során olyan jogintézmények felállítását figyelhetjük meg, amelyek „restaurálása” nem elvetendő még akkor sem, ha azok adoptálása csak az eltelt időszak alkotmányos követelményeinek figyelembevételével lehetséges. A jogfolytonosság ma már nem jelentheti azt, amit 1867-ben jelentett, hiszen a társadalmi, a politikai és a jogi körülmények megváltoztak.³⁸ Nem lehet teljes egészében bizonyos történeti jogintézményeket visszaállítani, de némi modernizációnak alávetve a jogtörténeti alapok alkalmasak lehetnek arra, hogy a magyar alkotmányos rendszer működését hatékonyabbá tegyék. A modern értelemben vett jogfolytonosságnak és a modernizációnak együtt kell érvényesülnie, ami nem jelent mást, mint az alkotmányos hagyományok racionális figyelembevételét.

A történeti jogintézményekhez való ragaszkodás és a modernizáció egymást nem kizáró fogalmak. Egymást kiegészítve kell, hogy érvényesüljenek a gyakorlatban. A történeti alkotmányunknak köszönhetően a magyar alkotmányos jogrendszer úgy volt korszerű, hogy bizonyos jól működő alkotmányos intézmények átmentődtek az egyes történeti korokból. Az alkotmánytörténetünk arra is tanít bennünket, hogy nem minden esetben célszerű a külföldi jogi minták sematikus követése, ha arra nézve találunk a magyar jogrendszerben egy olyan jól működő jogintézményt, amelynek visszaállítása célszerűnek mutatkozik. Ruszoly József helytállóan fogalmazta meg az alkotmánytörténet feladatát és a jogtörténész szerepét, ami nem más, mint a múlt, a jelen és bizonyos esetekben a jövő közötti kapcsolattartás.³⁹

Véleményem szerint Kovács István írásaiból, szellemi örökségéből az utókor is bőven meríthet. Merjünk visszatekinteni alkotmánytörténetünkre és használjuk fel azokat a jogintézményeket, amelyeket történelmünk már igazolt.

Engedjék meg, hogy Kovács István azon szavaival fejezzem be előadásomat, amelyekben a magyar történelem iránti feltétlen tisztelet jelenik meg: „a magyar államiság

³⁶ Uo. 100-104.

³⁷ Uo. 105.

³⁸ Zlinszky János a következőket mondta. „A jog az emberekben él. A nemzetben él a nemzet jogrendje, alkotmánya. A mi nemzetünkben a régi alkotmány nem él már. Nincs mihez keresni a folytonosságot”. <http://www.alkotmanyertekei.hu/?p=114> (A letöltés időpontja: 2011. január 18.)

³⁹ RUSZOLY József: *Alkotmány és hagyomány*. 2002. 124.

folyamatos léte – századokon át napjainkig – egészen kivételes, sőt egyedüli képlet Európának ezen a tájékán. Éppen ezért külön figyelmet érdemel annak a közjogi, illetve államjogi keretnek és azoknak az alkotmányos intézményeknek a fejlődése, amelyek ezt a folyamatosságot a jog eszközeivel támogatták. Az új alkotmánynak erre is figyelemmel kell lenni.”⁴⁰

⁴⁰ KOVÁCS, 1989. 105.