

RUSZOLY JÓZSEF

## Alkotmány és hagyomány

Historikus észrevételek három alkotmányozási előmunkálatra

### I.<sup>1</sup>

1. Az alkotmányokat tartalmilag és formailag sokféleképpen osztályozhatjuk. Egyebek mellett lehetnek: történetiek és kartálisak. A napi szóhasználatban nálunk az utóbbiakat, tehát az *alkotmányleveleket* szokás valójában alkotmányként említeni. Az tehát az az egyetlen jogforrás – nálunk egy kiemelkedő törvény –, amely egy ország társadalmi és állami berendezkedésének, valamint jogrendszerének alapvető szabályait tartalmazza, s amelyet a törvényhozó testület csak minősített – a magyar országgyűlés 2/3-nyi többséggel – fogad el, s ugyanúgy módosíthat. Szűkebb körben ismeretes ugyan manapság is a történeti alkotmány léte, minek példaként a brit szigetországot szokás fölhozni, ám csak annyiban, hogy ez is az angol különlegességek része. Hogy majd egy évezredig, tehát Szent István óta a magyarság is a csupán nagyobb korszakokként változó történeti alkotmány keretei között élt, azt alig szokták emlegetni. Ha mégis: abban nincs sok köszönet, hiszen az "ezeréves alkotmányunknak" unos-untalan és történetietlen úri földicsérése 1949 után oly ellenhatást szült, hogy még ma is jobb róla nem beszélni. E hallgatás pedig azt a képzetet erősíti: szerencsés történeti pillanatban elégséges nyomatókezes törvényhozási többséggel, pártegyetértéssel megfogalmazni és a médiumokkal a választók tömegének tudatába besulykolni az alaptörvényt, s az tartósan meghatározhatja az ország sorsát. Lehet. Ám az sem kizárt, hogy egy – esetleg más pártokból alakuló – jövődől többség hosszabb-rövidebb idő után ugyanúgy eltörli vagy megváltoztatja.

A változtatásnak természetesen minden alkotmány ki volt és ki lesz téve, lett legyen történeti vagy kartális. Ám míg a történeti alkotmányok lassabban, mondhatni a szerves társadalmi fejlődés kapcsán változnak, a papirosalkotmányok gyorsabban, s általában rövidebb életűek. Kivétel persze az alkotmánylevelek körében is van: az USA alkotmánya (1787), amely több mint két évszázada alapvetően változatlan, ámbar az alkotmánytoldatok jelentősen módosították, még inkább bővítették. Európában is akad példa tartósabb kartális alkotmányokra; Belgium (1831) példáján túl Ausztriáé érdemel említést, amely 1920 óta – reformok és visszatérések nyomán – lényegileg azonos önmagával.

---

<sup>1</sup> Tanulmányom I. része kisebb eltérésekkel azonos *Alkotmány és történelem* című, a Délmagyarországon és a Csongrád Megyei Hirlapban 1995. augusztus 19-én szerkesztő adta István koronázásától a háromlábú kerekasztalig felcímmel megjelent írással.

A történeti alkotmány egy nagyon fontos dologban különbözik az alkotmánylevéltől: míg az csupán jogforrás – a jogrendszer csúcán álló alaptörvény –, ő azon túl, hogy részben jogforrások – törvények, szokásjogi normák – összessége, magában foglalja magukat a fő állami orgánumokat is, amelyek éppen ezen jogforrások alapján állnak. Amint Kossuth Lajosnak *Pesti Hírlap*-beli számos vezércikkéből tudni való, ő mint municipalista a polgári irányba, népképviselési alapon továbbfejlesztendőnek ítélt vármegyéket a magyar alkotmány részének: védőbástyáinak tekintette.

Az írott alkotmányokról – különösen a korabeli francia és német kartákról – nem volt valami nagy vélemény; egy helyütt pl. octroyozott gyárműként emlegette őket, miként a népképviselési rendszer megcsúfolásának tekintette a korabeli francia választójogot is. *Census c.* vezércikkében így írt: "Mi a francia nemzetet dicső nagy nemzetnek tartjuk, s tudjuk, hogy annak az emberiség, a szabadság és polgáriásodás annyi köszönettel tartozik, mint többel senkinek; de hittük mindig és hisszük most is, hogy a franciák talán mindent jobban tudnak, mint szabadoknak lenni és státust békésen reformálni, s hogy tőlök mindent inkább lehet tanulni, csak alkotmányt s közigazgatási rendszert nem."<sup>2</sup>

2. Alkotmányunk fejlődése egyidős hazánkéval. Kezdő dátumának 1000 karácsonyát szokás tekinteni, amikor is Vajk fejedelemnek Istvánként való királlyá koronázásával Magyarország belépett az európai keresztyén monarchiák sorába. A történelemben a fordulópontok nem csupán elválasztják a korszakokat s azok alkotmányos intézményeit, hanem össze is kötik. István a maga személyében valóságosan egybe is kapcsolta a honfoglalás kori fejedelmi közszervezetet a királyság államszervezetével. Idejében a királyság korai alkotmányos intézményeink sora jött létre, melyek előzményeit hiába keresnők a magyar ősiségben, mert azok részint nyugati (frank-bajor), részint – elnevezésekben mindenképpen – szláv eredetűek lehettek, ám olyan elemekben mint a nemzeti előzményekkel (is) bíró vármegyeverendszer vagy a hadvezér gyula vezényelte segédnépi szervezetre (is) visszavezethető hercegség (*ducatus*) intézménye, a régi magyar közszervezet is folytatódott. A királyi udvar (*curia regis*) egyedi és testületi orgánumai több-kevesebb sajátossággal koruk nyugat- és közép-európai uralkodói központjainak feleltek ugyan meg, ám nálunk a hűbériség csak halványabban érvényesült.

A hazai rendiség első intézményei az európai fejlődéssel egyidejűleg, már a 13. században kezdtek kialakulni. Még nem volt nemesi rendünk – ez teljes fegyverzetben csak 1351-re szerveződött meg –, de már volt egyelőre a nagyuraknak és a "királyi szolgáltnak" (*servientes regis*) szóló rendi kartánk, a többször megújított *Aranybulla* (1222), a kehidai oklevél (1232) tanúsága szerint pedig elkezdődött az önkormányzattal bíró nemesi vármegyék kialakulása, mi több: Simon de Monfort első angol parlamentje nyomán két esztendővel nálunk is megtörtént az első országgyűlés (1267). A honfoglaló vezérek szeri gyűlése még nem lehetett a szó rendi értelmében vett országgyűlés. Hongyűlésünk előzményei voltak viszont azon székesfehérvári törvénynapok a "szent király" ünnepén, melyeken a király vagy helyette a nádor törvénykezett, azaz jogot szolgáltatott (bíráskodott) az eléje járuló szerviensek peres

---

<sup>2</sup> *Pesti Hírlap*, 1843. ápr. 9.

ügyeiben. Országgyűlésünk tehát – miként számos európai testvérintézménye – bírói közgyűlésből alakult ki.

Maga a rendiség teljességében a 15. században formálódott ki oly erőteljesen, hogy a király és az országgyűlés közötti – egyebek mellett az együttes törvényhozásban megnyilvánuló – *rendi dualizmus* kibírta a következő évszázadok próbáit, az ország viszonylagos különállását védve ellen tudott állni Habsburg királyainak abszolutista, beolvasztó törekvéseinek. Erdélyben hasonló, a nációkra épülő rendiség érvényesült mind a nemzeti fejedelmek, mind a Habsburgok korában. Más – különösen vallási – tényezők mellett erős rendi jelleg nyomta rá a bélyegét 17–18. századi nemzeti szabadságharcainkra Bocskaitól Rákócziig. Ám még ezek sem lépték túl a kialakult hatalmi rendszer kereteit, ami megnyilvánult pl. abban, hogy a holland fölkelő rendek és a lengyel nemesi konföderációk intézményes példáit követő kuruc szabadságharc, amelynek idején országgyűléseket is tartottak, egyik legbátrabb lépése I. József trónfosztásában nyilvánult ugyan meg (1707), ám maga királyt nem választott: II. Rákóczi Ferenc 1705-től 1711-ig vezérlő fejedelemként kormányozta az országot. Többször hivatkoztak fölkelő rendjeink a részükre a törvényeket be nem tartó zsarnok királlyal szemben is ellenállási jogot (*jus resistendi*) nyújtó Aranybulla 31. cikkelyére, melyet viszont Habsburg királyaink – utoljára Ferenc József (1867) – törölni kívántak az általuk egyébként egészében elfogadott *Magyar Törvénytárból*. Ők tudták miért.

3. A rendiség talajából nőttek ki a haza és haladás jegyében fogant reformországgyűléseink is. A tágabb értelemben vett reformkor a rendi – egyszersmind nemzeti – önállóság törvényes biztosítékainak: a király és az ország jogainak ismételt rögzítésével kezdődött az 1790/91. évi országgyűlés törvénycikkelyeivel, különösen az 1791: *XII. tc.*-ben. Reformországgyűléseink méltó betetőződései voltak az 1847/48. évi pozsonyi és az 1848. évi kolozsvári utolsó diéták, melyek nem csupán az elavult "feudális" társadalmi-intézményi berendezkedést bontották le, hanem – több évtizedes előmunkálatok nyomán – lefektették a polgári társadalmi, állami és jogi rendszer alapjait is. Az 1848. április 11-ei pozsonyi törvénykönyv – összhangban a pesti forradalmárok 12 pontjával – fölért egy kartális alkotmánnyal, ám mégsem lett papirosalkotmány, hanem az évszázados gyakorlatnak megfelelően alkotott, nem egy esetben csupán ideiglenesnek szánt törvénycikkek laza foglalata volt. Társadalmi vívmányain (jobbágyfölszabadítás, közteherviselés, az ősiség eltörlése stb.) túl legmaradandóbbaknak államszervezeti alapintézményei, mindenekelőtt: a népképviselői országgyűlés (a felső tábla fönntartásával, 1848: *IV. és V. tc.*), a független felelős minisztérium (1848: *III. tc.*), valamint a népképviselői alapra átállított helyhatóságok: a vármegyék (1848: *XVI. tc.*) és a városok (1848: *XXIII. tc.*) bizonyultak. A hatalmi ágak megosztása egyébként a kiegyezés nyomán, a helyhatósági közigazgatás és az igazságszolgáltatás elvi szétválasztásával, a bírói függetlenség törvényes szavatolásával (1869: *IV. tc.*) lett teljes, minek utána kiépült az az igazságszolgáltatási (m.kir. törvénykezési) szervezet, amely a mainak is alapját képezi, még a századfordulón emelt törvényszéki épületek alakjában is.

A hatalmi ágak elválasztására, a népképviselőre és a felelős kormányzatra átállított magyar történeti alkotmány – kiegészülve a kiegyezés alaptörvényével (1867: *XII. tc.*), a horvát-magyar kiegyezést (1868: *XXX. tc.*), valamint kulturális, egyházi és nyelvi jogokat, továbbá a közpályán való érvényesülést szavatoló nemzetiségi (1868: *XLIV. tc.*) s számos más törvénnyel – 1918-ig a honi polgári fejlődés tartósnak

bizonyult keretét képzete. Mi több: a legitimisták által csak közjogi provizóriumnak nevezett Horthy-korszakban is helyreállítódott több lényeges változással: a kormányzóval (1920: I. tc.), az új választójogi és felsőházi törvénnyel (1925: XXVI. tc., 1926: XXII. tc.) és a közigazgatási reformmal (1929: XXX. tc.). Ez – az elsőként említettől eltekintve – a bethleni, konzervatív és liberális jegyeket egyaránt hordozó konszolidáció jegyében fogant alkotmányreform – Gömbös Gyulának a hivatásrendi képviseletre vonatkozó elképzeléseivel szemben – az 1937/38. évi módosításokkal (a kormányzó és a felsőház jogának erősítése mellett a titkos választás általános bevezetésével), valamint a hazai és külföldi "korszellemnek" tett engedményekkel – köztük a szegycmenteljes zsidótörvényekkel (1938-1941) – együtt is alkalmasnak bizonyult e konzervatív rendszer kereteinek 1944. október 15-éig való fönntartására.<sup>3</sup>

4. A folszabadulás első esztendeje – Ideiglenes Nemzetgyűléssel, Ideiglenes Nemzeti Kormányval s az államfői hatáskör egy részét ellátó Nemzeti Főtanáccsal Debrecenben, majd Budapesten a központban, nemzeti bizottságokkal, valamint az általuk újjászervezett községi és törvényhatósági önkormányzati testületekkel vidéken – az alkotmányos átmenet jegyében zajlott. Az államforma-változásra, a köztársaság kikiáltására csupán az 1945. november 4-ei, kiscgazda győzelemmel végződő választások nyomán, a munkáspártok sürgetésére 1946. február 1-jén került sor. A szabadságjogokat is tartalmazó, ám döntően a köztársasági elnök nemzetgyűlés általi választását, hatáskörét és felelősségét tárgyaló koalíciós köztársasági törvény (1946: I. tc.)<sup>4</sup>, melyet egyes alkotmányjogászok – talán lengyel példára – újabban "kis alkotmánynak" is neveznek, még jól beilleszthető volt az 1848-ban megalapozott: a népképviseletre, a hatalmi ágak elválasztására, a parlamentáris (felelős) kormányzatra, a bírói függetlenségre és az önkormányzatok megerősítésére épülő magyar történeti alkotmányba, ám ennek a politikai viszonyok egyre kevésbé kedveztek. Ez utolsó változtatás éppen egyszázados – tehát semmiképpen nem "ezer esztendő" –, 1944-ig erőteljes "feudális" társadalmi vonásaival is alapvetően polgári jellegű magyar történeti alkotmányfejlődési íve a népi demokratikus (szocialista) alkotmányozással lehangyatlott: megtört.

Az igazsághoz tartozik, hogy kezdetben az egyesült munkáspárt (MDP) által irányított alkotmányozó bizottság is számolt még a magyar hagyományokkal, az európai és amerikai példákkal, valamint a folszabadulást követő kétségtelen demokratikus vívmányokkal, ám mégis, szinte az utolsó pillanatban az 1936. évi sztálini szovjet alkotmány magyar kiadásaként sikeredett ki: a Magyar Népköztársaság alaptörvénye (1949: XX. tv.). Az az alkotmány, amely sok-sok módosítással formailag még ma is hatályban van, ám amelyben – a Magyar Köztársasághoz való visszatérést jelentő 1989. október 23-án kihirdetett alkotmánymódosítás (1989: XXXI. tv.) nyomán – kö kövön nem maradt.

5. A történelem nem ismétlődik: nem ismételhető. Mégis, ha némileg történetietlen is, az 1847/48. évi pozsonyi diéta és az 1985/90. évi országgyűlés között párhuzamot vonhatunk. Mindkét esetben egy "régii" törvényhozó testület gyakorolta

<sup>3</sup> Csekegy István: Magyarország alkotmánya. Bp. 1943. – Die Verfassung Ungarns. Bp. – Leipzig, 1944.

<sup>4</sup> Ruszoly József: A "Magyarország államformájáról" szóló 1946: I. tc. előzményei és létrejötte: Jogtörténeti Szemle 5. sz. (1992/2) 16–18. Utánközlésben: Ruszoly József: Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből. Szeged, 1995. 283–295

egy új korszak számára az alkotmányozást. Mindkettő a Ház falain kívüli külhoni és hazai forradalmi események hatása alatt.<sup>5</sup>

Toldozott-foldozott 1949. évi alkotmánytörvényünknek nyútt csizmaként való "megfejelése" a beiktatott új intézményekkel – így különösen a köztársasági elnökkel és az Alkotmánybírósággal – együtt máig politikai viták tárgya, melyekben az alkotmánytörténet még nem lehet illetékes az állásfoglalásra. Annyi bizonyos, hogy ez az alkotmány már nem az az alkotmány, mégha gyökerei éppen az általa tagadni kívánt szocialista alaptörvényig is nyúlnak vissza.

Négy évtized hosszú idő. Mint historikus elsősorban a társadalmi alapok teljes átalakulása meg a nemzeti kerekasztal mellett kötött politikai alkuk, nemkülönben a kartális alkotmány mellett több mint két évszázada szóló világtendenciák figyelembe vételével nem láthatok lehetőséget a nem egyetlen alkotmánylevél boldogító erejében rejlő magyar történeti alkotmányossághoz való visszatéréshez. Ám egyes elemeit – különösen a törvényhozás, a parlamentáris kormányzat, a független igazságszolgáltatás és az önkormányzatok körében – így is ajánlhatom a tanulmányozásra és a fokozott figyelembevételre.

Az utóbbi átalakulás idején a magyar történeti alkotmányért – annak az 1946: I. tc. szerinti változatáért, a rendszeridegen Alkotmánybíróság mellőzésével, ám a közjogi ügyekben is ítélkező, 1949-ben eltörölt Közigazgatási Bíróság helyreállításával – szakmai-emberi gondjait néhányonkkal, az őt nagyritkán Szeged, Közép fasori otthonában, utolsó műhelyében meglátogató más nemzedékbeli kollegákkal megosztó, betegen is szélmalomharcot vivő, polgári demokráta meggyőződésű, széles európai kitekintéssel bíró egyetlen szakférfiú állt ki: *Szabó József* (1909-1992), a magyar és összehasonlító alkotmányjognak, a jogfilozófiának, utóbb pedig a pénzügyi jognak karunkról kétszer is eltanácsolt professzora, Bibó István kor-, kar- és eszmetársa, személyes jóbarátja. Különösebb visszhang nélkül maradt postumus kötete nem vesztett s nem is veszíthet időszerűségéből.<sup>6</sup> Szolgáljanak soraim – a magyar történeti alkotmány röpke fölidezésén túl – az ő jó emlékezetének is.

## II.

6. Magyarországon 1989 óta fölöttébb megnövekedett az alkotmányjogászok száma. Nem az egyetemi alkotmányjogi tanszékek száma vagy oktató és tudományos személyzete szaporodott meg, még csak nem is a Magyar Tudományos Akadémia mindinkább pusztá keretté váló Állam- és Jogtudományi Intézete növelte létszámukat, hiszen onnan inkább távoztak a munkatársak, hanem mindenki, akinek a régi és új intézmények körében valamicske köze is volt az alkotmányjoghoz, kezdte magát alkotmányjogásznak nevezni. S ezt az elnevezést, mert jól hangzott, a médiumok is átvették. Alkotmányjogászaink közül jó néhányan meg is fogalmazták – egyelőre csupán íróasztalfiókjuknak – a jövődő magyar alkotmányra vonatkozó elképzeléseiket.

Fordulatot hozott e látens alkotmányozósdiban az 1994. évi általános országgyűlési választások nyomán alakult, Horn Gyula vezette kormány, amely nem

---

<sup>5</sup> *Paczolay Péter*: A történeti alkotmány és a konzervatív jogi gondolkodás. = Magyar konzervatívizmus. Hagyomány és jelenkor. Szerk. Tökéczki László. Bp. 1994. 29–36., különösen: 34.

<sup>6</sup> *Szabó József*: Ki a káoszól, vissza Európába. Életrajzi, jogbölcseleti, alkotmányjogi és jogpublicisztikai írások. Bp. 1993.

csupán programba vette egy új magyar alkotmány kidolgozását és elfogadását, hanem még ütemtervét is kidolgozta (!). E szűk másfél esztendeje folyó, le nem zárult, így történetinek még a kortörténet (*Zeitgeschichte*) fogalmai szerint sem nevezhető folyamat két síkon zajlott és zajlik: 1. a szakmai előkészítésén és 2. a politikai egyeztetésén.

A szakmai előkészítés részint a Vastagh Pál (MSZP) miniszter vezette Igazságügyi Minisztérium (IM) alkotmányelőkészítő szakbizottságában, részint a Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetében (MTA ÁJI) zajlott, konferenciáktól, megbeszélésektől is kísérve. E két intézmény között eleve munkakapcsolat lehetett, hiszen a hírek szerint az intézet is a kormány fölkérésére lépett lázas működésbe, melynek során 1995. január végére közel 180 (!) tanulmánynak kellett elkészülnie, amely akkor is tekintélyes szám, ha egy-egy alkotó többet is írnia kellett (volna). Vagy tényleg ilyen sok alkotmányjogásunk lenne?<sup>7</sup>

A szakmailag (esetleg politikailag is) az alkotmányt illetően különösen érdekelt értelmiségiek – köztük is mindenekelőtt a jogtudósok – azon része, amely nem jutott e lázas munkálatok közelébe, hallgatott (mi voltunk többségben), vagy alkotmányozás időszerűtlenségéről kezdett cikkezni,<sup>8</sup> avagy önmérsékletre és megfontoltságra hívott föl.<sup>9</sup>

A tanulmányokat megírták. A munkálatok elkészültek. Ez év tavaszára készen állt s meg is jelent a két koncepció.<sup>10</sup> Bíráljuk sommás politikai minősítéssel szabad demokratának (MTA ÁJI) és szocialistának (IM) nevezte őket, mivel – jókora túlzással – szerinte "egy-két közös vonástól eltekintve, nagyjából annyi közösséget mutatnak fel, mint amit a két kormánypárt maga is".<sup>11</sup>

Pártpolitikai síkon az alkotmányozás előkészítése a kormány(pártok) és az országgyűlésben képviselt ellenzéki pártok közötti egyezkedésre szorítkozott. Az olvasóközönség számára is követhető fordulatot e koncepciók elkészültekor vett. Megkönnyítendő az egyetértést a koalíciós pártok (MSZP, SZDSZ) lemondva az alkotmányozáshoz bőven elegendő 2/3-os többség által magában rejtett lehetőségről, az új alaptörvény országgyűlési elfogadásához előírt minősített többségnek 4/5-ösre (80 %) való emeléséhez is hozzájárultak. S noha az egyik ellenzéki párt (FKGP) végig vonakodott, az országgyűlés 1995. június 13-án határozatot hozott az

---

<sup>7</sup> Tandí Lajos: [...] A jog nem lehet a politika eszköze. Dr. Vastagh Pál a jogalkotás természetéről, az új alkotmány előkészületeiről [...] Délmagyarország, 1991. aug. 19.; Cseke Hajnalka: "Nem szoktam megfutamodni a teendőim elől." Vastagh Pál a székéről, az alkotmányozásról és a bíróságok lehetetlen helyzetéről. Magyar Nemzet [MN], 1994. dec. 16.; [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Szakmai viták az alkotmányozásról. MN 1994. dec. 15. – Lamm Vanda 1995. március 29-ei pécsi közlése szerint "eddig több mint hatvan tanulmány készült el". Vö. Petrétai József: "Alkotmányozási napok; az önkormányzatok alkotmányi szabályozásának alternatívái". Jogtudományi Közöny 1995. június, 299.

<sup>8</sup> Pl. Fricz Tamás: Fenyegetően nagy a bizalmi válság. Az alkotmányozás téje. MN 1994. okt. 8.; Pokol Béla: Legitimáció – és "kegyelmi pillanat". Az alkotmányozás szakmai kérdés. MN 1994. okt. 26.; Pokol Béla: Lázás nekibuzdulás után. Az alkotmányozás hátterében. MN 1994. dec 1.

<sup>9</sup> Trócsányi László: Semmi ok a sietségre. Az alkotmányozás időszerűsége. MN 1995. jan. 6.

<sup>10</sup> Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. [Az Előszó Lamm Vandától, 1995. február 19-ei kelettel.] Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Bp, 1995. 288 p. /Jog és jogtudomány 7. [Sorozatszerkesztő: Lamm Vanda.]; Alkotmányelőkészítő tanulmányok I./, vö. Halmai Gábor: Új alkotmányt vagy új alkotmányjogot? (Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója című könyvéről). Jogtudományi Közöny, 1995. június, 289–295.; A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995. május, 100 p.

<sup>11</sup> Pokol Béla: Két kormánypárt – két alkotmánykoncepció. Ki mit változtatna? MN 1995. ápr. 14.

alkotmányelőkészítő-bizottság létrehozásáról, s megválasztotta tagjait,<sup>12</sup> 1995. június 22-én pedig az országgyűlésben képviselt hat párt 4-4 képviselőjéből meg is alakult e testület, amely szakértők bevonásával 1995. december 31-éig szándékozik megfogalmazni "az új alaptörvény elveit".<sup>13</sup>

Azóta alig hallani e bizottság munkájáról. Vastagh Pál változatlanul bízik abban, hogy a honfoglalás millicentenáriuma évében (1996) megszülethet a népszavazással megerősített új magyar alkotmány,<sup>14</sup> melynek előzetes minisztériumi koncepciójával az Európa Tanács velencei bizottsága is foglalkozik.<sup>15</sup>

7. E két munkálat kidolgozó mellett mások is nyilvánosságra hozták elképzeléseiket. Így elkészítette koncepcióját a Független Jogászfórum,<sup>16</sup> az Egyház és Világ c. protestáns lap 1995. február 22-én *Az alkotmány értéktartalmáról* rendezett vitát<sup>17</sup>, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége pedig igényeit fősorakoztatva szorgalmazta "az alkotmányozási folyamat lezárását".<sup>18</sup>

A könyvhétre a Maczó Ágnes – G. Nagy Ilián szerzőpáros *Új magyar alkotmány* c. bordó bársonyba kötött tervezetével szaporította a magánmunkálatok sorát, amely persze – tekintettel arra, hogy Maczó Ágnes nem csupán a t. Ház alelnöke, hanem az alkotmány-előkészítő bizottságnak is tagja –, akkor is figyelmet érdemel, ha egyébként nem minősül pártja (FKGP) hivatalos tervezetének.<sup>19</sup>

---

<sup>12</sup> Az országgyűlés hiteles jegyzőkönyve [1994–1998. évi országgyűlési ciklus]. 94. sz. Az 1995. évi tavaszi ülészak június 12–13–14-ei ülésének második ülésnapja. 10266–10268., 10284.

<sup>13</sup> B.É.: Megalakult a parlamenti bizottság. Az új alkotmány elveit decemberig dolgozzák ki. MN 1995. jún. 23. E huszonöt tagú bizottság elnöke Gál Zoltán házelnök; tagjai: Averkési Dezső, Bihari Mihály, Csákabonyi Balázs, Csizmadia László (MSZP), Dornbach Alajos, Hack Péter, Hankó Faragó Miklós, Szigethy István (SZDSZ), Balsai István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Salamon László (MDF), Homoki János, G. Nagyné Maczó Ágnes, K. Csontos Miklós, Torgyán József (FGKP), Gáspás Miklós, Isépy Tamás, Rubovszky György, Varga László (KDNP), Áder János, Deutsch Tamás, Szájer József, Trombitás Zoltán (Fidesz–MPP). – A pártpolitikai előzményekre: *Bodnár* Lajos: Egy sor időzített bomba ketyeg az alkotmányban. Hack Péter az alkotmányozás gyorsításáról [...]. MN 1995. márc. 11.; *Bodnár* Lajos: Alkotmányos vészfék? MN 1995. márc. 21.; [...] Halasztást szenved az alkotmány-előkészítés. MN 1995. márc. 21.; *Moldoványi* Tibor: Percérdek. MN 1995. márc. 29.; [*Moldoványi* Tibor] (moldoványi): Alkotmányozás. Új MSZP-javaslat. MN 1995. ápr. 11.; Döntött az FKGP. Megfigyelőként az alkotmányozásban. MN 1995. máj. 9.; *Bodnár* Lajos: Alkotmányozási dilemmák. MN 1995. jún. 8.; *Kövess* László – *Szabó* József Jenő: Alkotmányozás, kényszer nélkül. Vasárnapi Hírek, 1995. jún. 11.

<sup>14</sup> (*kálmán*): [...] Jövőre megszülethet az új alkotmány – mondta Vastagh Pál a Társadalmi Kamara klubestjén. MN 1995. szept. 14.; *Bodnár* Lajos: Nincsenek áthidalhatatlan közjogi ellentétek. Vastagh Pál [...] arról, hogy mikor lesz új alaptörvénye az országnak. MN 1995. szept. 16.; Normatív jellegű lesz az új alkotmány. MN 1995. okt. 20. ("Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő bizottsága befejezte az új alaptörvény általános rendelkezéseiről folytatott koncepcionális vitáját [...].")

<sup>15</sup> [*Bodnár* Lajos] (b.l.): Vastagh Pál az alkotmányozásról. Európa tanácsi ajánlások. MN 1995. szept. 12.

<sup>16</sup> Alkotmánykonceptió. Készítette és közreadta a Független Jogászfórum választmánya (rövidítve). Budapest, 1994. szeptember 30. MN 1994. okt. 8.;

<sup>17</sup> *Szesztay* András: Hangzatos jelszavaktól felve... Az egyházak és az alkotmány. MN 1995. febr. 22.

<sup>18</sup> [*Moldoványi* Tibor] (moldoványi): Kétkamarás parlamentet a települések érdekében – javasolja az Önkormányzatok Országos Szövetsége. MN 1995. jún. 7.

<sup>19</sup> *Maczó* Ágnes – *G. Nagy* Ilián: Új magyar alkotmány. Inter Leones Kiadó, Budapest, 1995. 172 p., a szerzők fényképeivel. Vö. *Cseke* Hajnalka: Alkotmánytervezet családi vállalkozásban. G. Nagyné Maczó Ágnes Kossuth Lajos ihletéséről, az alaptörvény forrásairól s a fogadtatás izalmáról. MN 1995. máj. 20.; *Bodnár* Lajos: Egy konzervatív reformer figyelemre méltó vitaalapja. Kukorelli István Maczó Ágnes alkotmánytervezetéről, a plebejus demokráciáról és az államfő hatalomgyakorlásáról. MN 1995. máj. 22.; *Percz* László: Maczó Ágnes alkotmánytervezetéről. Népszabadság, 1995. szept. 8.

### III.

8. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetébe beérkezett, egyelőre anonim előtanulmányok alapján hihetetlen gyorsasággal, vélhetően azokkal egyidejűleg Bragyova Andrásról megfogalmazott *Az új alkotmány egy koncepciója* (a továbbiakban: *B*), valamint az Igazságügyi Minisztérium prekonceptiója, *A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója* (a továbbiakban: *IM*) kimondottan tartalmazza az alkotmányozás kontinuitásának (folytonosságának) igényét (*B: 10.*; *IM: 1.2.*), s alapjában véve kimondatlanul is benne van ez a kiindulási pont az Új magyar alkotmány Maczó Ágnes és G. Nagy Ilián tollából származó, indoklással is ellátott tervezetében (a továbbiakban: *M*) is. Híven az 1989/90. évi, jogfolytonosságon alapuló alkotmányos fordulathoz, e kontinuitás kiinduló pontja, biztos fundamentuma: az akkor módosított s kevés változtatással azóta is főnálló, az Alkotmánybíróság által sokszorososan értelmezett hatályos alkotmány.

A távolabbi múltba csupán Maczó Ágnesék tekintettek vissza, onnan igyekezve – nem minden esetben szerencsésen – tanokat és intézményeket átmenteni. Nem vonom kétségbe sem a jogfolytonosságnak mint az alkotmányozás egyik alapelvének fontosságát, mégis úgy vélem: a koncepciók megszövegezőinek nem csupán az új és kevésbé új nyugati kartális alkotmányok körében kellett volna példák után nézelődniük, hanem a hazai történeti alkotmányosság gazdag tárházából is több esetben kellett volna intézményi darabokat választaniuk. A kontinuitás bizonyos elemei esetében 1949 előttre is érdemes lett volna tekinteniük, ha már a kerekasztali alkotmányozók 1989-ben ezt elmulasztották. A folytonosságot nem mindig az évtizedeken át torzult, s 1989/90-ben jórészt csak külsődlegesen helyreállított intézményekhez, hanem azoknak eredeti magyar történeti alkotmányos alapjaihoz kellett volna kötniük.

A két hivatalos koncepció alkotmánytörténetileg nem minősíthető, hiszen alig vannak olyan elemeik, amelyek a történetiség igényének megfelelnek. Bragyova Andrásnál akadnak ugyan ilyen utalások, ám ezek nem egyszer alapvető ismeretek hiányáról tanúskodnak. Így pl. téves az az állítás, hogy a miniszterek jogi felelősége nálunk "az 1848-as törvényekben" szervezetileg akként lett volna szabályozva, hogy a "parlament két házából választott különleges bíróság" járt volna el (*B: 218.*), hiszen az *1848: III. tc.* világosan megmondotta: a vádemelés a képviselőtáblának, az ítékezés a felsőtábla által e célra választott 36 tagú bizottságból, esküdtszékhez hasonlóan alakított 12 tagú bíróság által történhetett.

9. Maczó Ágnesék tervezetükben tudatosan építenek a hazai történeti alkotmányos elvekre, ám ez nem egyszer archaizálást jelent. "A szuverenitás teljességét ezen alkotmány szerint – írják pl. indoklásukban – a magyar Szent Korona testesíti meg." "Állandó jelleggel – folytatják – az Országgházban kerül elhelyezésre. [...] a köztársaság elnöke, a kormány s az országgyűlési képviselők esküjüket a magyar Szent Korona előtt teszik le." (100-101.) Mint historikus magam is jól tudom a *szent korona* a rendiség korától már nem csupán a király hatalmát reprezentálta, hanem az országét is: a rendi országét, melynek tagjai, az alkotmány részesei csakis a rendek lehettek. A két magyar hon rendjei a Habsburg-korban az országnak az örökös tartományoktól való különállását, önállóságát is védelmezvén, ennek jelképe pedig a koronaörök által védett

magyar királyi korona volt. A rendiség eltörlése (1848), majd az Ausztriával való dualista államközösség megszűnte (1918) után a koronának és a historizáló közjogászok által táplált tanának két funkciója maradt meg: a királyság államformájának jelképes megtestesítése, valamint a történeti Magyarország területi helyreállítására való revíziós igény ébrentartása. Nem igényel különösebb indoklást, hogy az Idő ezen rég túlhaladt. Magyarország szent koronájának mint egyik legbecselesebb történeti ereklyének a Magyar Nemzeti Múzeumban van a jól megérdemelt helye. Egyébként – ha nem is vitathatatlanul – rajzolata állami címerünkben megtalálható.

10. A jövődö magyar alkotmányának preambulumban "dagályos kifejtéseket" és "indokolatlan pátooszt" mellözve (*IM: II. 1.*), ám mégis emelkedett stílusban igenis helye van alkotmánytörténetünk fordulópontjainak és alapelemeinek: a magyar történeti alkotmány örökségének és a történeti folytonosság méltó fölemlítésének. A kétszeresen is említett gyarmati elnyomás(ok) szerencsétlen beleszövésének semmi értelme (*M: Preambulum*). Ami a *magyar nemzetre* (nem idézőjelben!) mint államképző tényezőre való utalást illeti, nem értem: miért lenne ez "nacionalista (vagy ha jobban tetszik sovén)"? (*B: 30.*)<sup>20</sup>

11. Jelentős szerepet játszik az alkotmányozásban a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elve, amely ma is *communis opinio doctorum*nak tünik, ám részleteinél nyomban nehézségek merülnek föl. Az alkotmánytörténet tanúsága szerint ez sem az egyetemes (európai), sem a hazai fejlődésben sehol és soha nem valósult meg tökéletesen. Egy-egy hatalmi ágat tipikusan megtestesítő orgánumok át-áthágták a nekik rendelt alapfunkciók határait: a végrehajtó hatalmat megtestesítő államfő részt vett (vesz) a törvényhozásban, s némileg – a kinevezések és kegyelmezés révén – az igazságszolgáltatásban; a törvényhozó testület igazgatási funkciókat is gyakorolhat, a parlamentarizmus körében befolyásolja a kormányt, bíraskodhat is; talán a bíróságoknak van talán a legkevesebb "hatalomkiterjesztő" lehetőségük, ám vezető tagjaik révén vagy véleményalkotással maguk is hatást gyakorolhattak a törvényhozásra.

Ma nem is annyira ezeken az áthatásokon akad meg az alkotmányozók szeme, hanem inkább az a problémájuk, hogy a klasszikus hármass (törvényhozó – végrehajtó – bírói) hatalmi tagolás kevésnek látszik. Egyre inkább uralkodóvá válik az a nézet, hogy a korábbi végrehajtó hatalomból mintegy kiválik és önállósodik az államfői hatalom; szocialista örökségként az ügyészi szervezet és funkciók is őrzik még különállásukat; az Alkotmánybíróság is ott lebeg a bírói és a törvényhozói hatalom, sőt mint valamiféle újszerű főhatalom az egész államszervezet fölött; pár éve még az önkormányzati orgánumok is mint "negyedik hatalmi ág" jelentkeztek, sőt – ha nem is alkotmányjogilag, hanem szociológiai s politológiai szempontból – hatásukban akár a tömegtájékoztatási eszközök is új hatalmi ággá minősülhetnek. Mint jog- és alkotmánytörténész úgy vélem, kár lenne ezen alkotmánytani ötletek nyomába eredni. A hatalmi ágak szaporítása amúgy sem old meg semmit, inkább csupán elodázza a megoldandó alkotmányos problémákat.

---

<sup>20</sup> Vö. [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Szakmai viták az alkotmányozásról. MN 1994. dec. 15.

Magam a klasszikus hármas híve vagyok, persze anélkül, hogy erőnek erejével akár történetileg, akár a jelenkor fejlődése szempontjából a soha nem volt teljes elkülönítést és bizonyos funkciókat ellátó szerveknek betagolását egyik vagy másik hatalmi ágba erőltetném. Az alkotmány elég fontos ahhoz, hogy a hatalmi ágak határainak átrajzolása, mégoly szépnek tűnő elméletek alapján is ne szolgáljon aktuális (párt)politikai célokat.

12. A hazai jog forrásai – az egyetemes európai jogfejlődés részeként – történetileg íratlanok és írottak voltak. A *szokásjog* egyes területeken – különösen a magánjogban – túlélte nem csupán a "feudális" (rendi) kort, de még a polgári korszakokat is. A jogélet több területén – mindenekelőtt a bírói joggyakorlatban – ma is fölfedezhető. S ez nem egyszerűen tudományos, hanem gyakorlati kérdés. Az alkotmányban való megjelenítése nehezen lenne mellőzhető akkor is, ha ez némely jogelméleti iránynak ellene mond.

A hazai alkotott (írott) jog fejlődésének középpontjában Szent István óta a törvény (*decretum*) állt, melynek jelentősége különösen megerősödött a rendiségnek a 13. századtól kialakuló, a 15. században kiteljesedett és 1848-ig tartó korszakaiban. A reformországgyűlések törvényhozásától és törvényhozási törekvéseitől egyenes és folytonos út vezetett a polgári kori legiszlációhoz. E két kor egy volt abban, hogy az írott jog eredendő forrásának alapvetően a *törvényt* ismerte el, melynek létrehozásában az államfő (király, kormányzó, köztársasági elnök) és a törvényhozó testület (országgyűlés, nemzetgyűlés) külön-külön hatásköröket élvezett, ám törvényt csak úgy alkothattak, ha jogaikkal egybehangzóan éltek.

Törvénycikkeink között tartalmukban és súlyukban nagy különbségek voltak ugyan, a magyar közjog formailag mégsem rangsorolta őket. A "sarkalatos törvények" csupán fontosságbeli kiemelést élveztek. Törvény és törvény között a meghozatal módjában nem volt különbség. Ehhez a historikus szempontból ideális *törvények közötti egyenlőséghez* visszatérni kartális alkotmány mellett ma már aligha volna lehetséges, ám a törvények további hierarchizálása így is elfogadhatatlan, nem távlatos, hanem napi (párt)politikai célokat szolgál.

Az alkotmány: *alaptörvény*; csupán a kiemelkedő törvény, s nem a többi törvénytől elkülönült, egymagában álló jogforrás, miként azt Bragyova András koncepciója tartalmazza. Megalkotására és módosítására – szemben a két hivatalos koncepcióbeli elképzelésekkel – továbbra azonos szabályok lennének alkalmazandók. Ez persze fölveti a népszavazás e körben való alkalmazhatóságának nehézségeit, sőt egyáltalán az egész intézmény sorsát is. E problémát szerintem elvszerűen nem lehet úgy megoldani, hogy az alkotmány megalkotásakor alkalmazzák a népszavazást, módosításakor viszont nem. Az meg egyenesen képtelenség, hogy bizonyos kérdéseket – pl. a köztársasági államformáét – kivegyenek az alkotmánymódosítás köréből (B:351.).

Az alkotmánynak mint kiemelkedő, különleges megalkotási követelményeket – így minősített törvényhozási többséget – igénylő alaptörvénynek a privilegizálásán túl történetileg indokolatlan a törvények közötti új keletű grádicos fokozatok fönntartása. Nem lehet érv az ún. kétharmados (alkotmány-)törvények fönntartása és meghonosítása mellett, hogy általuk úgymond az alkotmány "tehermentesíthető". Ha ugyanis az egyetlen kartaként elfogadandó alkotmány mellett marad a magyar alkotmányozás, akkor elnagyolás nélkül vegyen bele minden alapintézményt. A kor

világdivatja szerint ne burjánozzanak el benne túlságosan nemzetközi jogi jellegű vagy "alkotmányos jogi" ("alapvető jogi", "alapjogi") normák, ám maradjon őket megillető hely pl. az önkormányzatoknak vagy éppen a választójog és választási rendszer garanciális szervezeti és eljárási szabályainak is.

Az országgyűlés 1989/90-ben végre visszatért a magyar jogalkotás hagyományos kerékvágásába: fő hatáskörével élve azóta száz számra alkotott (módosított) törvényeket. Jogszabály-gyűjteményeink kötetei a törvények számában – részint jelentőségükben is – kezdenek hasonlítani a régi *Magyar Törvénytárra*. Nincs többé törvényerejűrendelet-alkotás, s a kormány- és a miniszteri rendeletek is visszanyerték eredeti: törvényt végrehajtó rendeltetésüket. Ám itt a meglepetés! A törvényt pótló (törvényhelyettesítő) rendelet: fölhatalmazás alapján, némi "garanciákkal": a köztársaság elnöke általi kihirdetés és/vagy az Alkotmánybíróság külön tanácsának előzetes normakontrolljával (*B:111.; M.70.§*); esetleg az országgyűlés utólagos kontrollja mellett. Az egyetértési jogkört akár parlamenti bizottság is gyakorolhatná, amely megoldás akkor is fenyegetően veszélyes, ha nem kizárólagosan az országgyűlésnek fönntartott törvényhozási tárgyról van szó (*IM: V. 2. d,e*). Maguknak a kizárólagos és nem kizárólagos törvényhozási tárgyaknak az alkotmányos szétválasztása is fölöttébb kétséges lehet.

Nem tudni, honnan vették a "szakértők" e törvényt pótló és törvényhelyettesítő rendeletek ötletét, hiszen oly gazdag a jelenkori egyetemes jogalkotás eszköztára, hogy mindenre lehet példa meg ellenpélda. Az európai jog- és alkotmánytörténet is szép számmal ismer hasonló megoldásokat, melyek eredetileg leginkább a szükségrendelet-alkotás intézményeként jelentek meg akár államfő, akár kormány által kiadott alakzatokban. Ezek kibocsátását viszont valamilyen kivételes állapot indokolta – ha indokolta –, melyet más neveken hatályos jogunk és jelen koncepciók is tartalmaznak.

Ha valami a "modern" jogalkotásban, akkor ez valóban idegen a magyar tradícióktól. Századunkban volt ugyan hetvenöt esztendő (1914–1989), a kivételes hatalomról szóló törvénynek (*1912: LXIII. tc.*) az első világháború kitörésekor való életbeléptetéséből a Népköztársaság Elnöki Tanáccsal együtt a törvényerejű rendelet-alkotás megszüntetéséig terjedő időszak, amikor – kisebb megszakításokkal -- a "törvényt pótló rendeletek" alkotása dívott, ám ezt alkotmányos hiba, mi több: bűn lenne visszahozni.

13. A hazai alkotmánytörténet legbecesebb, máig ható eleme az önkormányzat, melynek gyökerei messze a középkorba nyúlnak vissza, s amely a 19. századi polgári reformok során képes volt megújulni. Mégis, amikor 1990-ben sorra került az önkormányzati törvény, az országgyűlés a negyedik tanácstörvénynek indult tervezetből politikai alkudozások eredményeként úgy formált önkormányzati törvényt (*1990: LXV. tv.*), mintha e hét és fél évszázados múlt nem is lenne. Szinte semmit nem vett át az 1950-ig – legalábbis kereteiben – fönálló két szintű önkormányzati rendszerből; annál is inkább tekintgetett az önkormányzatot pusztán állampolgári joggá egyszerűsítő mai nyugati megoldásokra.

E törvény máig alapvető módosításokat igényelne, ám erre nincs meg az országgyűlésben (kormányban, pártokban) az elhatározó akarat. E felemás helyzet

tükröződik – amint azt már mások is megállapították<sup>21</sup> – két előmunkálatban is; nem alaposabb Maczó Ágnesék tervezete sem (M. 106-107. §§).

A hazai területi önkormányzatok mindig többet jelentettek a részvételre (képviselőre) jogosult személyek (nemesek, polgárok; választópolgárok) összedott egyéni képviselőtételénél. Az önkormányzat közösség (*communitas*) is volt a "megye közönsége" esetében éppen úgy, mint a szabad királyi városokban vagy a mezővárosokban. Az a liberális elv, amely csupán a "kollektív jogként" kezelt *egyéni* jogosultságot tekinti az önkormányzat forrásának, a társadalom polgári kori atomizáltságából indul ki. Pedig ez nem volt mindig így. Nem kell ahhoz az egyébként 1848 óta meghaladott rendi társadalom intézményrendszeréhez visszanyúlnunk, hogy fölfedezzük: az egyén csak természetes közegében, közösségében teljesedhet ki, élhet honpolgári jogaival, s e közösség több, mint az állampolgárok pusztá összessége. Mindaddig, míg a kisebb-nagyobb közösségek a maguk természetes útján helyre nem állnak, nem lehet valódi önkormányzat sem. A manapság szélteben-hosszában propagált *civil szervezetek* csak idegenből átplántált satnya pótintézmények lehetnek mindahhoz képest, amit a magyar önkormányzatiság az évszázadok során kimunkált.

A helyi önkormányzati közigazgatás és dekoncentrált államigazgatás alapvető normáinak nem külön törvényben, hanem – ha kartális alkotmányban gondolkodunk – az alaptörvényben van a helyük. Megszüntetendő az az önkormányzati törvényi megoldás, amely lényegileg egy síkra helyezte a területileg több fokozatú önkormányzati rendszert. Ki kellene végre ismét mondani: a megye autonómiája nem azonos jellegű a területén lévő települési önkormányzatokéval, hanem *több* annál. A megyének megerősítésével járó reformja elkerülhetetlen. Erre talán még ma is a Bibó István és Erdei Ferenc tervezte városszervezési nyújthatna legszerencsésebb megoldást. Ennek keretei között kellene alkalmat találni az 1950-ben fölszámolt egykori ún. csonka vármegyék helyreállítására, amely a részben éppen ennek hatására is megrekedt határmenti városfejlődésnek is kibontakozási lehetőséget adhatna (pl. a nevében is eltüntetett Csanád megye és Makó esetében).

Az alkotmányozók nem tekinthetnek úgy a mai megyerendszerre, mintha az területileg teljesen érintetlen lenne. Az 1990 előtti megye pedig ma már territoriálisan nem létezik, hiszen területét sok helyütt szétszabdalták a megyei jogú városok. Csongrád megye pl. 1990 óta ismét csupán földrajzilag képez egységet, hiszen területéből két megyei jogú város: Szeged és Hódmezővásárhely is kiszakadt, azaz a korábbi megye területén három megyei szintű önkormányzat működik, amit meg kellene jeleníteni a dekoncentrált államigazgatási szervek és intézmények elnevezésében is. Így pl. a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság elnevezése félrevezető, hiszen nem fejezi ki azt, hogy illetékessége a megyébe ékelt két megyei jogú városra is kiterjed. Ezek pedig közigazgatásilag nem részei a megyének.

Az 1950-ben az alkotmány és az első tanács törvény által megszüntetett, 1990-ben fölülről "helyreállított" területi önkormányzati rendszer létrehozói nem érzékelték a valamikor féltve őrzött önkormányzati hagyományokhoz való visszatérés fontos voltát. A főváros mellett kiemelt városok megjelölésére pl. a második tanács törvény

---

<sup>21</sup> [Moldoványi Tibor] (moldoványi): Érvek és ellenérvek az alkotmányról. Konceptió a kontinuitás jegyében. MN 1995. ápr. 11. Takács Albert "hiányosnak tartotta az önkormányzatokról szóló fejezeteket [a B.-ben], amely véleménye szerint elnagyolt"; [Bodnár Lajos] (b.l.): Vastagh Pál az alkotmányozásról. Európa tanács ajánlások. MN 1995. szept. 12. "Kritikaként fogalmazódott meg az önkormányzati jogok túlzott részletessége, ugyanakkor [...] a bizottság hiányolta a helyi államigazgatás alapjainak részletesebb kimunkálását."

(1954) örökségeként újra fölvtették a "megyei jogú város" elnevezést ahelyett, hogy a *törvényhatóságnak* mind a (vár)megyékre, mind e törvényhatósági (ma: megyei) jogokkal bíró városokra egyaránt kiterjedő átfogó fogalmához visszatértek volna. A valamikori szabad királyi (törvényhatósági jogú) városok valóban egyenrangúak voltak a megyével, ami abban is kifejezésre jutott, hogy nem a megyéjéhez méregették a maguk, részben eltérő jogosultságait.

Egyébként is ideje lenne visszatérni bizonyos régi fogalmakhoz. A megyei tanácselnök megnevezésére emlékeztető megyei önkormányzati közgyűlés elnökének ismét – miként az már 1990-ben is fölmerült – az alispán vagy a megyeispán megnevezés járna. Akik ezt finnyáskodva csupán "feudális" jellegűnek tartják, valójában nem ismerik a magyar történelmet. Ha legősibb élő állami intézményevünk, a *megye* ezer esztendőn át megmaradhatott, miért ne lehetne visszahozni vezetőjének illő megnevezését? Természetesen korszerű, ám a mainál jelentősen erősebb hatáskörrel. Amint azt teszi pl. az 1992. évi horvát helyi igazgatási és önkormányzati törvény, amely a megyének (*županija*) három vezetőjét ismeri: a közgyűlés által választott megyeispánt (*župan*) és a két alispánt (*podžupan*).<sup>22</sup> Egyértelművé és intézményesen szavatolttá kellene tenni azt is, hogy a megye közgyűlése nem az országos politikai pártok érvényesülésének fóruma, hanem a megyében lévő települési önkormányzatok (és köztestületek) képviseleti szerve legyen.

A törvényhatósági közgyűlések és községi (városi) képviselő-testületek létszámát a hagyományoknak megfelelően valóban nevékhöz méltóan kellene megállapítani. A mai kis létszám, amelynél pl. a szegedi városháza közgyűlési termében csak minden harmadik-negyedik helyen ül egy-egy városatyja, valójában az érdemi képviselet korlátozását jelenti. Különösen föltűnő ez kisebb községekben, ahol még az egykori tanácsi végrehajtó bizottságokét sem éri el a képviselő-testület létszáma.

A települési önkormányzatokban – köztük a "megyei jogú" városokban – fölöttébb hiányzik a valamikori szűkebb végrehajtó testület: a *városi tanács* (a még korábbi magisztrátus) és a *községi elöljáróság*. E szerveket bizottságokkal pótolni nem lehet. Nem szerencsés s történetileg indokolatlan a polgármesteri hatáskörnek minimálisra csökkentése, a (fő)jegyzőjének pedig a megnövelése.

A tanácsrendszerben fogant mai területi autonómiáink rendszerében még egy historikusan bosszantó jelenség figyelhető meg: az "önkormányzat" kifejezésnek mint a valamikori "tanács" pótlékának unos-untalan intézményesített használata. Mert ha egykoron történetesen *Bihar vármegye közönsége* vagy *Szeged városa* – a Város – állást foglalt, akkor e megnevezésben értelem szerint benne volt: az autonómia legfőbb képviseleti szerve hallatta a szavát, s nem kellett még önkormányzatára is minden esetben utalni. Ha tehát pl. Bagamér nagyközség képviselő-testülete határoz valamely ügyben, az önkormányzat fogalmának használata fölösleges.

Mindez nem harmadrangú fogalmi kérdés, mint ahogyan a jelképek – különösen a megújuló megyei, városi és községi *cimerek* – használata sem az. Ha ugyanis ezeket nem pusztán jelvényeknek minősítik, akkor módot kellene adni hivatalos, jogszerű használatukra, különösen a *pecsétben* való alkalmazásra. Jelképesen ezzel lehetne szétválasztani egymástól a helyi autonómiákat a köztársasági címer használatára jogosított dekoncentrált állami szervektől és intézményektől.

---

<sup>22</sup> Narodne novine, 1992. december 30. (Heka László szívességéből.)

Az önkormányzatok a hazai alkotmányfejlődésben mindig olyan sajátos szereket jelentettek, melyet nem egybecsinosni, hanem élénkíteni érdemes, ha kell: az alkotmányozás eszközeivel is.

14. Az országgyűlést illetően két koncepcióban is fölvetődik ugyan a kétkamarás törvényhozó testület gondolata (B: 148-149.; IM: IV. 5.), ám a szerzők vagy valamilyen kifinomult megoldásra tesznek kísérletet; mint pl. "az egykamarás parlament intézményes kettéosztásá"-ra "Törvényhozó" és "Ellenőrző" Tanácsként (B: 149.), vagy kimondottan tagadják. Miként a minisztériumi koncepció erről szól: "Magyarországon jelenleg uralkodó politikai és alkotmányjogi felfogás szerint nincs szükség második kamarára" (IM: IV. 5.). Az *Új magyar alkotmány* beszédes hallgatással mellőzi e kérdést, ami arra vall: a jelenleg az Országház falai között ülők nem tartanak igényt az atomizált választópolgárságától elűtő képviselőre, amelyre egyébként társadalmi igény azért mégiscsak megfogalmazódott.<sup>23</sup>

Országgyűlésünk 1608-tól 1944/45-ig két táblára (házra) tagolódott. Ha mégis reális megvalósíthatóságának küszöbéig érkezne újra a "második kamara" – természetesen nem egy új felsőház –, összetételét és a képviselőházénál mindenképpen szűkebb hatáskörét illetően érdemes lehetne visszanyúlni a hazai intézményi előzmények fölújítható elemeihez. Képviselőt nyerhetnének benne a megyei és városi törvényhatóságok, a köztisztviselői autonómiák (a Magyar Tudományos Akadémia mellett az egyetemeket sem mellőzve), az országos kisebbségi önkormányzatok (letisztult rendszerben), sőt a történelmi egyházak is, amelyek helyzetét – nem csupán a lelkiismereti és vallásszabadság oldaláról – az alkotmánynak egyébként is érintenie kellene.

A képviselőválasztás anyagi, szervezeti és eljárási jogára – a választójogra és választási rendszerre – vonatkozó alapvető intézményi szabályozást az alkotmánynak is tartalmaznia kell. A mostani munkálatok általánosságai nem elégíthetik ki az alkotmányozás követelményeit (B: 153.; IM: IV. 2.; M: 56. §). Az alkotmánynak állást kell foglalnia a választási rendszer egynemű vagy vegyes (többségi [egyéni] és/vagy arányos [lajstromos]) rendszerének kérdésében.

A honi alkotmányos előzmények a többségi (egyéni) választókerületi rendszer mellett szólnak, némi arányossági elem, így különösen a maradék (töredék) szavazatoknak megyei, majd országos listák között való szétosztásával. A "nemzeti kerekasztal" mellett (nyugat)német mintára "főltalált" vegyes rendszer, melynek alapelemei egyébként már az 1938. XIX. tc.-ben is megvoltak, egyelőre alighanem így is megmarad. Az országgyűlési pártok együttes érdeke bizonyára ezt diktálja. A hagyományos többségi (egyéni) rendszerben – miként az ősi angol példa is mutatja – kétpárt-rendszer alakulhatna ki. Az ország érdekében való lenne a szilárd két-három pártos alapuló hagyományos politikai rendszerhez visszatérni, ez azonban aligha lehet a mai pártok érdeke.

15. "Az országgyűlési képviselők – olvasható az *Új magyar alkotmányban* – tevékenységüket a köz érdekében végzik. Választóiknak felelősek, bármikor visszahívhatók." (M: 59. §, kiemelés tőlem.) "Az 59. § – hangzik az Indoklás – az

---

<sup>23</sup> Így pl. Alkotmánykonceptió. Készítette és közreadja a Független Jogászforum választmánya (rövidítve). MN 1994. okt. 8.

egyik legjelentősebb garancia a választópolgárok kezében. A visszahívhatóság alkotmányos rögzítése kossuthi alapelv. Kossuth úgy fogalmazott, hogy ahol nincs visszahívhatóság, ott nincs demokrácia, csak uralom." (120.)

Köztudottan a visszahívás a rendi képviselet intézménye volt, s tőle függetlenül a tanács- (szovjet-) rendszerben is megjelent, a polgári kori törvényhozó testületek képviselői viszont a kötetlen (szabad) mandátum birtokában visszahívhatatlanok. A választók egyetlen eszközzel bírnak: a következő választáson nem választják meg azon képviselőket, akiknek politikai tevékenységébe vetett bizalmuk időközben megrendült. A polgári doktrína szerint a képviselő az egész nép (választóközönség) mandatáriusa lévén, visszahívhatatlan.

A visszahívásnak népképviselet mellett is lehetnek szószólói. Közéjük tartozik Maczó Ágnes (FKGP) is, kinek férje néhány éve "egy külvárosi könyvzúzdában rátalált Kossuth Lajos alkotmánytervezetére".<sup>24</sup> Hogy valóban "keves publicitást" kapott-e Kossuth Lajosnak e műve, nem vizsgálom. Spira György hat esztendővel ezelőtt dolgozta föl, s adta ki mintegy kritikai kiadásban. Igazán sajnálatos lenne, bár manapság, a könyvterjesztés összeomlása idején – egyáltalán nem lenne meglepő, ha e csinos kis könyvecske is zúzdába került volna.<sup>25</sup>

Kossuth 1851-ben kelt és 1859-ben kiegészített alkotmánytervezetében az országgyűlést továbbra is kétkamarásnak gondolta: a már 1848/49-ben is fölmerült megyék által választott *senatusra* és a *népképviselek házára* tagolva. A valamikori követutasítást nem kívánta fölújítani, a szenátorok és népképviselek visszahívását viszont valóban vissza akarta állítani. A szenátorok mint az egykori vármegyei követek jogutódai ezúttal is az immáron népképviseletivé alakított *megyegyűléstől* nyerték volna megbízatásukat, s ugyanez a testület hívhatta volna vissza is őket.

A választópolgárok választotta népképviselek esetében ilyen intézményes testület nem lévén, Kossuth a következő eljárást javasolta:

*A szavazattal bírók registratójának módját a törvény elhatározza, s kiszabja egyszersmind minden választó kerületre nézve a köztisztviselőt, ki a választást vezeti. Ez bizalmatlanság következtében újválasztásra csak azon esetben hívja fel a választókat, ha a bejegyzett választóknak felénél legalább is eggyel több aláírással ellátott írott nyilatkozat adatik be hozzá, az aláírók bizalmának elvesztését magában foglaló s új választást követelő. Ez azonban az ekkint vissza hívtak újbóli megválaszthatását nem zárja ki.*<sup>26</sup>

Kossuth alkotmányterve – benne a visszahívás intézménye – terv maradt, ha 1861-ben konzervatív oldalról föl is merült a régi megyei alsótáblai képviselet – vele együtt az utasítási és visszahívási jog – fölújítása a választói népképviselettel szemben.<sup>27</sup> Ám Kossuth ebből, egykori ellenfeleinek elképzeléseiből, aligha kért volna.

Kossuthnak a követvisszahívás fölújítására megfogalmazott elképzelése nyilvánvalóan municipalizmusából: megyepártiságából fakadt, melynek lényege a népképviseleti lábra állított vármegyének a polgári államba való beillesztése volt.

<sup>24</sup> Cseke Hajnalka: Alkotmánytervezet családi vállalkozásban. [...] MN 1995. máj. 20.

<sup>25</sup> Spira György: Kossuth és alkotmányterve. Debrecen, 1989.

<sup>26</sup> Uo. 63–64.

<sup>27</sup> Sipta István: Törekvések a vármegyek polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények. Bp., 1995. 75–79.

Kossuth egyébként az 1848: V. tc. megalkotásakor egészen más, a polgári képvisellel összeegyeztethető véleményen volt. A Pesti Hírlapnak az 1849. március 30-ai kerületi üléséről szóló tudósítása erről ezt őrizte meg az utókornak: "Bevégeztetvén a törvényjavaslat feletti tanácskozás, Tanóczy K.[ázmér] az istenben boldogult utasítások mellett szól; Olgyay T.[itus] pedig legalább a visszahívás jogát kívánta épentartani. Kossuth L.[ajos] megjegyzé, hogy mindennél még becsesebb jogot is tud, ti. a követküldést." Követválasztás, követutasítás, követvisszahívás: a magyar rendi törvényhatóságoknak – köztük a nemesi vármegyéknek – a törvényhozással kapcsolatos legbecsesebb jogai voltak, ám – s ezt jelzi Kossuth gúnyos megjegyzése – egymástól elválaszthatatlanok is. Ha pedig a törvényhozás a népképviselőre áttérve veszni hagyta a rendi követküldést – a másik kettőt kimondatlanul is föladta. Kossuth ekkor meg is magyarázta ennek intézményes indokoltságát, amennyiben rámutatott: a választókerületi rendszerben nincs olyan testület, amely utasíthatna vagy visszahívhatna. "Az utasítások helyét – vallotta – ezentúl a választók előtt letett professziók pótolják; s a nép, midőn választ, meg fogja kérdezni választottját, mit hisz a népről stb."<sup>28</sup>

Az 1848: V. tc. egyébként *expressis verbis* nem említette a követutasítás és -visszahívás megszüntetését; a népképviselő mellett elenyésztek azok maguktól is. Hogy Kossuth utóbb nemcsak a visszahívási jogot próbálta föleleveníteni, hanem egy Helfy Ignác által a főrendiház 1885. évi reformjának vitájában fölolvastott levélben a megyéknek a törvényhozással kapcsolatos, 1848-ban kifejezetten meg nem szüntetett jogait fönntartandónak ítélte, municipalizmusára vezethető vissza.<sup>29</sup> Egymásnak ellentmondó kijelentései csakis a változó korok intézményeivel összevetve értelmezhetők. Abból, hogy 1851/1859-ben a hazától távol, az önkényuralom idején fölújítandónak vélte a visszahívását, ma nem szerencsés olyan következtetést levonni, amely a polgári népképviselő doktrínájának a képviselők visszahívhatatlanságáról vallott alapelvét megkérdőjelezhetné.

16. A hagyományos végrehajtó hatalom körében a két orgánumnak: a köztársasági elnöknek és a kormánynak a helyzete sok fontos részletkérdést vet föl, melyeknek alkotmánytörténeti elemzése szétfeszítené e munka kereteit. Miként fentebb is írtam, történetileg indokolatlan szaporítani a "hatalmi ágak" körét. A köztársaság elnöke és a kormány hagyományosan a végrehajtó hatalom részesei lehetnek anélkül, hogy hatáskörük összefonódna. Az 1848: III. tc. szerinti hazai parlamentáris rendszerben egyértelműen a kormány (a független, felelős minisztérium) volt ugyan e végrehajtó hatalom tényleges birtokosa, de az államfőt (királyt, kormányzót, köztársasági elnököt) fontos saját hatáskörök illették meg, ám azokat (is) csak miniszteri ellenjegyzés mellett gyakorolhatta. Nincs történeti indoka annak, hogy a jövőendő magyar alkotmányozás valamikor is eltérjen az ellenjegyzés kötelmétől.

Az államfő megválasztását illetően honi hagyományaink – s nem csupán az 1946: I. tc., hanem a régi királyválasztások és a kormányzóválasztás (1920: I. tc., 1937: XIX. tc.) egyaránt – az országgyűlés általi választás mellett szólnak. Elképzelhető természetesen egy külön választótestület konstruálása – pl. az országgyűlésnek területi,

<sup>28</sup> Pesti Hírlap, 1848. ápr. 7.; KLÖM 11: 704. Vö. Ruszoly József: Az országgyűlési népképviselő bevezetése Magyarországon. (Az 1848: V. tc. létrejötte). Kézirat; várhatóan megjelenik egy, a Miskolci Egyetem által kiadandó kötetben.

<sup>29</sup> *Stipta* István, 79.

testületi, nemzetiségi stb. önkormányzati követekkel való mintegy nemzetgyűléssé való eseti kibővítése –, sőt a választópolgárok általi választás is, bár ez utóbbi megoldás minden hazai történeti előzményt nélkülöz.

A kormányt illetően elhibázott s a kipróbált 1848: III. tc.-nek ellentmond a sajátos német hagyományokkal és jelenkori viszonyokkal indokolható az 1989/90-ben konstruált kancellári típusú kormány fönntartása. Mélyen sérti a magyar alkotmányos hagyományokat a miniszterelnök és a miniszterek kapcsolatának alá- és fölérendeltségi viszonyba szorítása, melyben a miniszterelnök "gazdaként" rossz cseléd módjára mintegy elcsaphatja minisztertársát. Ideje visszatérni az 1848: III. tc. intézményi rendjéhez, melyben a miniszterelnök *primus inter pares* volt, az ehhez illő, megszolgált és folyamatosan bizonyított egyéni politikai tekintéllyel és súllyal.

Az 1848: III. tc. szerint a minisztériumnak mint kormánynak osztályai voltak, melyeket már 1848/49-ben szakminisztériumokká szerveztek. A miniszter és minisztériumának viszonya a jövőbeni magyar alkotmányban is egyértelműen tisztázandó. Noha a miniszter változik, minisztériuma pedig marad (ha marad), a minisztérium irányításának joga és felelőssége a mindenkor minisztert illeti, illetve terheli. Ha mai viszonyok közepett nem is kiadmányozhat mindent, a kiadmányozást csak ő rendezhetné el, még az ún. hatósági eljárásokban is.

Nem szorul bővebb indoklásra, hogy a miniszteri felelősség intézménye is alkotmányban szabályozandó. E jogi felelősségre – amely történetileg egyébként nem csupán büntető-, hanem alkotmányjogi jellegű is – az 1848: III. tc. ma is kínál megszívlelendő kiinduló pontokat.

17. A törvénykezési szervezet a bírói és ügyészi szerveket egyaránt magában foglalja, bár szoros értelemben csakis a bíróságok tagolhatók bele. Jó lenne – miként arra Bragyova András is javaslatot tesz (B: 268.) – a törvénykezés kifejezésnek visszaadni régi értelmét, s feledtetni azt a politikai és publicisztikai (sőt jogászai) nyelvrontást, amely egy egészen más fogalom: a törvényhozás megjelölésére használja föl immáron közel egy évtizede.

A bírósági fórumrendszert illetően "levegőben lóg" a négy fokozat helyreállítása; ennek "csupán" finánciális nehézségei lehetnek. Ha ez megtörténik, indokolt lenne – ahol lehet – visszatérnünk a hagyományos bírósági fórummegnevezésekre; emígyen: "helyi" bíróság, törvényszék, ítéltábla, Legfelsőbb Bíróság (esetleg ismét: Kúria). Sajnos a "helyi" bíróság hagyományos járásbíróság elnevezése járások nélkül nemigen állítható vissza, ámbár a közigazgatási járás és a járásbíróság illetékességi területe annakidején sem mindenütt esett egybe. A "megyei bíróság" félrevezető s történetileg 1872 óta mindenképpen hamis elnevezése helyett visszanyerhetné a magyar jogélet a törvényszéket, mely elnevezést ma – egyre inkább csupán az idősebbek nyelvén – maguk a "megyei bírósági" épületek őrzik. A harmadik fokozatban eljáró fórumot is megszolgált nevével illetve *ítélőtáblának* kellene nevezni, nem pedig – mint hírlik – a megszűnése előtti elnevezésével felsőbbbíróságnak (1949-1951). Ami a Kúriát illeti, ha az elnevezést nem is: épületét vissza kellene adni az igazságszolgáltatásnak, mert azt az épületet kizárólagosan csak az országgyűlésnek szánt országházzal szemben nem Néprajzi Múzeumnak és pártarchivumnak emelték eleink.

Az állami ügyészi szervezet viszonylag új, csak az 1870-es évektől létező intézmény a magyar alkotmányban. Akkor – a Koronaügyészséget nem számítva – az

Igazságügy-minisztériumnak volt alárendelve három – vagy inkább két és fél – szintje (kir. főügyészség, kir. ügyészség, kir. ügyészi megbízott). Kellő önállósággal historikusan való visszarendelése a kormány által gyakorolt végrehajtó hatalom és a törvénykezés között teremthetne intézményes kapcsolatot.

18. Az Alkotmánybírósággal kapcsolatban alapjában véve osztom Szabó József fönntartásait. Noha a közjogi bírászkodásnak a magyar alkotmánytörténetben is vannak hagyományai, ez az intézmény nálunk *így* gyökértelen. A jövődő magyar alkotmánynak mindenképpen vissza kellene térítenie a hazai közjogi bírászkodás kitaposott ösvényére, anélkül persze, hogy az Alkotmánybíróság az európai testvérintézmények újszerű hatásköreit teljesen elveszítené. A *normakontroll* idegen ugyan hagyományainktól, ám megszorított formában fönnttartható lehetne.

Az intézmény létrehozói és a vele foglalkozó alkotmányjogászok a legcsekélyebb alkotmánytörténeti érzékről sem tettek és tesznek tanúságot, amikor egy közjogi bíróságra – mert az Alkotmánybíróság is az – csupán az európai államok mai tételes szabályozásában meglévő hatáskörök egy részét vélték és vélik ráruházhatónak. Az ún. *állambírósági* hatáskörök valójában nagyon is megilletik (megilletnék) e fórumot, hiszen európai (német) genézise éppen az ezeket gyakorló szervekre vezethető vissza.

Történeti s jelenkori tapasztalások egyaránt erősítik Bragyova Andrást, aki némileg bizonytalanul ugyan, de fölveti a *választási bírászkodás* hatáskörének az Alkotmánybíróságra ruházását (B:264.). Így van ez szinte valamennyi európai társintézménye – köztük a példaadó az osztrák *Verfassungsgerichtshof* és a német *Bundesverfassungsgericht* – esetében; hazánkban is legfelsőbb szintű bírói orgánumok (m. kir. Curia [1901-1918], m.kir. Közigazgatási Bíróság [1927-1944]) jártak el mindazon időben, amikor éppen nem a Ház hatáskörébe tartozott. Semmivel nem indokolható – hacsak a konkrét alkotmányjogi viták elől való meneküléssel nem – az, hogy a megyei bíróságok és a Legfelsőbb Bíróság ítélkezzenek közjogi ügyekben akkor, amikor az országnak van elvileg erre hivatott közjogi bírósága: az Alkotmánybíróság. E fórum bírósági jellege csakis ezáltal erősíthető, a választási bírászkodás mindenképpen ugyanis kontradiktórius eljárást igényel.<sup>30</sup>

#### IV.

19. *Hagyomány és modernség.* Egymást csak látszatra kizáró fogalmak. A magyar alkotmány legjobb korszakaiban úgy volt korszerű, hogy az újba átmentette azokat a biztos alapokat, amelyek addig is nélkülözhetetlen alkotóelemei voltak. Számos elem közül legyen elegendő itt ismét a megyerendszer és az országgyűlés korszakonként meg-megújuló intézményére utalnom.

Az az alkotmányos rendszer, amely Közép- és Kelet-Európában – így Magyarországon is – az 1949 és 1989 közötti időszakban volt, megbukott. Az egységesülő Európa nyugati fele hasonulást igényel e téren is. Mindebből nem következhet az, hogy a magyar alkotmányfejlődés minden hagyományos elemét földalva mértéktartás nélkül recipiáljuk valamennyi intézményét, azt a látszatot keltve, hogy itt

<sup>30</sup> Két könyvem e témáról: A választási bírászkodás Magyarországon. 1848–1948. Bp., 1980.; Alkotmánytörténeti tanulmányok 2. A választási bírászkodás: közjogi bírászkodás. Szeged, 1992.

korábban semmi sem volt. Érdeemes Nyugatot is emlékeztetnünk rá, hogy a magyar alkotmányfejlődés legjobb időszakaiiban olyan európai szinten volt, amelyre még mindig lehet nem csupán hivatkozni, de építeni is. 1848. évi alkotmányunk, 1849., majd 1868. évi nemzetiségi törvényeink pl. nem maradtak el a korabeli német-osztrák alkotmányok (tervezetek) mögött, mi több: parlamentarizmusban, önkormányzatban s részben kollektív jellegű nemzetiségi jogokban meg is haladta azokat. S a századfordulóig legalábbis Európa polgárosult része tisztában lehetett ezzel, anélkül, hogy *raportra* rendelt volna bennünket. Igaz, annakidején holmi velencei bizottság sem létezett...

20. *Alkotmány és hagyomány*: alkotmányozás és alkotmánytörténet. A századfordulón és a Horthy-korszakban a magyar közjog irodalmának jelentős része erősen historikus jellegű volt. A történeti alkotmány vizsgálatánál nem egyszer összefonódott az alkotmánytörténet és a közjog. A közjog tudományának egyidejűleg volt pozitivista irányzata is, miként az alkotmány- és jogtörténetben is kialakult a magyar történeti alkotmány hamisan idealizált voltával leszámoló, Eckhart Ferenc nevével jellemezhető irányzat, amely – ha szellemtörténeti keretekben is – tárgyunk történettudományi voltát hangsúlyozta. Az 1931. évi képviselőházi "nemzeti felháborodás" – ha gr. Klebelsberg Kunó vallás- és közoktatási miniszter meg nem védi – az alkotmány- és jogtörténet professzorát könnyen elsodorhatta volna katedrájáról is. "A leghevesebb vádak – emlékezett rá 1946-ban, tankönyve Előszavában – voltak: kétséget ébreszttek fel az ifjúságban alkotmányos intézményeink iránt, jogi és társadalmi viszonyainkat a szlávokéival hasonlítom össze és – a legnagyobb borzasztóság! – kételyeket támasztok a szentkorona-eszmével szemben."<sup>31</sup>

Eckhartnak tehát sikerült az alkotmánytörténetet leválasztani a historizáló közjogról. Nem szándékain múlt, hogy az túlon túl is sikerült. A szocialista államjog mellett, amelynek képviselői főként csak a "haladó hagyományokat" voltak hajlandók tudomásul venni, az állam- és jogtörténet szinte teljesen elszigetelődött. 1945 vagy még inkább 1949 oly határpontnak számított, hogy az előtte való alkotmány- és jogfejlődés legfeljebb "történeti bevezetőnek" lehetett, melynek a szocialista intézmények továbbfejlesztéséhez semmi köze nem volt. Idővel, az 1960-as évek végétől oldódott ugyan e merev elzárkózás, különösen az államjog-tudomány történetiségre érzékenyebb szerzőinél. Így különösen *Kovács István* munkássága rejt máig igazán nem értékelt historikus irányultságot. Az állam- és jogtörténet elszigetelt helyzete azonban sem 1989 előtt, sem utána nem változott meg alapvetően.

Az alkotmány- és jogtörténet máig önkörében mozog. Ez a tudományos alaposság szempontjából nem csupán helyes, hanem egyedül lehetséges létformája is. Ám az alkotmány- és jogtörténész képes lehet arra is, hogy kapcsolatot teremtsen múlt és jelen, sőt talán a jövőendő között is. Intézményi példák és eszmei előzmények figyelembe vételét mindenképpen ajánlhatja a jog- és államtudomány képviselőinek, sőt a jogalkotóknak is. Persze csak akkor, ha erre a másik oldalon is igény lesz.

Mint aki hosszú évek óta – három évtizede – kutatom a magyar alkotmánytörténet bizonyos témáit, így különösen a választójog, a választási rendszer, a választási bíráskodás és az önkormányzati képviselőtörténetét,<sup>32</sup> örömmel venném,

<sup>31</sup> Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Bp. 1946. 3.

<sup>32</sup> Könyvcímeken kívüli fontosabb tanulmányaimat hasonmás kolligátumok formájában Szegeden az egyetemi kiadónál közreadott tansegédleteim tartalmazzák: Alkotmánytörténeti tanulmányok I: Rendiség és

ha munkámat e tágabb szakma nem jogrégészetnek, hanem olyan tevékenységnek minősítené, amelyből levonható tapasztalatokra a mai alkotmányozók is bizton építhetnek. Ebben a talán nem hiábavaló reményben<sup>33</sup> írtam e sorokat a kettős nemzeti ünnepnek mindkét jeles napra emlékeztetően verőfényes délelőttjén.

Újszegeden, 1995. október 23-án.

## JÓZSEF RUSZOLY

### VERFASSUNG UND TRADITION

#### Historische Bemerkungen zu drei Vorarbeiten einer neuen Verfassung

(Inhalt)

Der Verfasser gibt im Teil I einen kurzen Überblick über die Entwicklung der historischen Verfassung Ungarns von der Krönung Stefans des Heiligen (1000) bis zur Entstehung der Verfassung der Volksrepublik (1949). Seit der Publikation der letzten umfassenden und grundlegenden Verfassungsnovelle vom 23. Oktober 1989 wurde sie zum Grundgesetz der neuen Republik geworden. Seit Jahren beschäftigt sich man mit den Vorbereitungen einer neuen Verfassung. Der Autor schreibt im Teil II zeitgeschichtlich über die Erscheinung dreier Vorarbeiten im Jahre 1995. Im Teil III kritisiert er als Verfassungshistoriker diese Elaboraten, nämlich: *Az új alkotmány egy koncepciója* (Eine Konzeption der neuen Verfassung) von András Bragyova (Institut für Staats- und Rechtswissenschaften der Ungarischen Akademie der Wissenschaften), *A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója* (Regelungskonzeption der Verfassung von Republik Ungarn) (Justizministerium) und *Új magyar alkotmány* (Neue ungarische Verfassung) von Ágnes Maczó und Ilián G. Nagy.

---

népkepviselet (1991); 2: A választási bíraskodás: közjogi bíraskodás (1992); 3: Önkormányzat és hagyomány (1993); válogatásuk kiegészítve: Tíz tanulmány a jog- és alkotmánytörténet köréből (1995).

<sup>33</sup> Írásaim, melyekben hiábavalónak bizonyult javaslatokat tettem alkotmányos intézményeink továbbfejlesztésére: Előjáróság – képviselő-testület. Állam és Igazgatás, 1983. november (1053–1054.); Választási bíraskodás nálunk – de lege ferenda. Jogtudományi Közlöny, 1984. augusztus (451–453.); Választójog és hagyomány. Hítel, 1989. március 15. (57–66.); utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok I: 387–390.; Az alkotmányozás történetisége. Állam és Igazgatás, 1989. június (523–532.), utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok I: 391–400.; Választási rendszer és bíraskodás. MN 1989. július 14.; A nékülözött választási bíraskodás. MN 1990. április 24.; Önkormányzat és hagyomány. Hítel, 1990. június 13., utánközlésben: Alkotmánytörténeti tanulmányok 3: 238–241.