

SZABÓ ISTVÁN

A Nemzetgyűlés felosztatása az 1946. évi I. törvénycikk szerint*

1. *Prológus*

Az 1945 utáni néhány év alkotmányos törekvései és tényleges politikai lehetőségei között jelentős szakadék tátongott. Az 1945–46-ban született közjogi szabályok egy, az európai mércének megfelelő polgári állam irányába mutattak, de a szovjet megszállásból eredő determinációk már ezt a közjogi rendszert sem engedték az alkotmányos szabályok szerint működni. Ez a hatalmi háttér egyes politikai erők részére stabil kormányzati pozíciót biztosított, amelyekből a választások eredményei sem mozdíthatták ki őket. Hiába arattak a kiscgazdák elsöprő győzelmet az 1945 őszi választásokon, s a demokratikus játékszabályok szerint alakíthattak volna önállóan kormányt, ezt nem teheték meg. Szovjet nyomásra például a belügyi tárcát át kellett engedniük a kommunistáknak, s a kormány így hamarosan elvesztette a belügyi szervek feletti ellenőrzését.

Mindezek a köztársasági elnök intézményre is kihatottak. Az új republikánus államfő nem biztos, hogy az 1946. évi I. törvénycikkben rögzített kormányzati jogaival minden esetben élni tudott, az államéletnek a politikai helyzetből eredő torzulásai rá is kihatottak.

Jelen tanulmányomban azonban igyekszem erről a helyzetről lehatárolódni, s az 1946. évi I. törvénycikket kizárólag közjogi szempontból vizsgálni. Ez azért is érdekes téma, mert a rendszerváltás idején felmerült egy olyan forgatókönyv is, hogy az 1946-os elnöki intézményhez kell visszatérni. A külső befolyásoktól elhatárolva, vajon mi volt az 1946-ban kialakított struktúra közjogi tartalma, jelen esetben a parlament felosztatási jog tartalma.

2. *A törvényhozó testülettel szembeni államfői jogosítványok közjogi tartalma*

A polgári átalakulással párhuzamosan megjelent a folyamatosan ülésező parlament igénye, a képviselői mandátumok azonban nem szólhattak korlátlan időre. Ezért Angliában már a 17. század második felében bevezették *a választási ciklus intézményét*, vagyis hogy a parlament tagjait meghatározott időszakonként újra kell választani.¹ A

* A tanulmány a K76472 sz. OTKA kutatási program támogatásával készült.

¹ MEZEY Barna – SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet*. Osiris Kiadó. Budapest, 2003. 217. p.

parlament mandátumának megszüntetését szolgáló királyi feloszlási jog azonban ezután is megmaradt, tartalma azonban megváltozott. 1640 előtt ez azt a célt szolgálta, hogy a király beszüntesse a parlament működését, vagyis az államhatalom gyakorlásában háttérbe szorítsa azt. Állandóan működő parlament esetén azonban a királyi feloszlást kötelezően új választásoknak kell követnie, vagyis ebben az alkotmányos konstellációban a királyi feloszlás már nem a működés beszüntetését, hanem a képviselői megbízatásoknak a választási ciklus lejárta előtti megújítását jelentette. S ezzel összefüggő kérdés volt, hogy az új választásokat követően a parlament működését el kellett indítani, vagyis valakinek össze kellett hívni a törvényhozás tagjait (*az összehívás joga*).

A parlament működésébe azonban nem csak a mandátum megszüntetésével, hanem más eszközökkel is be lehet avatkozni. Ezek jelentősége pedig növekszik akkor, ha a mandátum megszüntetése már csak a képviselői helyek megújítását jelenti, s nem jár a működés tartós beszüntetésével. Így a feloszlási jog tartalmának változásával párhuzamosan, növekszik az *elnapolás* jelentősége, amely az ülések elhalasztását, vagyis egy ülésezési tilalmat jelent. Az elnapolás tartama alatt a törvényhozás nem ülésezhet, s így nem hozhat döntéseket.

A következő kérdés, hogy a választási ciklust felbontják-e ülészakokra? Ha igen, akkor ezeket külön össze kell hívni és be kell zárni, a régi magyar közjogi kifejezéssel élve *be kell rekeszteni*. Az összehívás így két dolgot is jelent: a választások után a törvényhozás alakuló ülésének összehívását, de az egyes ülészakok összehívását is.

A parlament működésével kapcsolatban tehát ilyen államfői jogosítványok kerülhetnek szóba. Ezeket azonban nem kell feltétlenül az államfőre ruházni, a törvényhozó testület, vagy annak elnöke is gyakorolhatja azokat. Az 1946. évi I. tc. vizsgálata kapcsán ez lesz az alapkérdés: a köztársasági elnök mélyen beavatkozhat-e a parlament működésébe, vagy ezeket a kompetenciákat jobbra a Nemzetgyűlésre ruházzák. Ezen utóbbi növeli a törvényhozás önrendelkezési jogát, így a parlamentarizmus erősödését jelenti.

Persze nem is biztos, hogy ezek közül bármelyiket is feltétlenül gyakorolni kell valakinek. A feloszlás vagy az elnapolás hiánya nem okoz komolyabb működési zavart, az ülészakok tartamát pedig naptári dátumok szerint is rögzíteni lehet. Ezen utóbbi esetben se összehívásra se berekesztésre nincs igazán szükség. Így az alakuló ülés összehívása marad egyedül, de az is a választások utáni szoros időkerethez van kötve.

3. A hazai történelmi előzmények és összehasonlító párhuzamok

Az 1848-as polgári átalakulás hazánkban a király államhatalmi jogosítványait alapvetően nem rajzolta át, a törvényhozó testülettel szembeni kompetenciái is erősek maradtak. Az uralkodót megillette az országgyűlés *összehívásának, elnapolásának, berekesztésének és feloszlásának joga is*.² Az összehívás mind az alakuló ülés, mind az egyes ülészakok összehívására vonatkozott. Az egyetlen, de nem jelentéktelen, korlátot a parlament költségvetési joga jelentette, mert ezek az uralkodói intézkedések nem akadályozhatták a jövő évi költségvetés és az előző évi zárszámadás elfogadását.³ A két világhá-

² 1848. évi IV. tc. 5. §.

³ 1848. évi IV. tc. 6. §; 1867. évi X. tc.

ború között a kormányzó – egy átmeneti korlátozás után – a teljes királyi hatáskört gyakorolhatta.⁴

Ez azt jelentette, hogy az összehívással és a berekesztéssel a király (kormányzó) határozta meg, hogy egy-egy évben az Országgyűlés mettől meddig ülészhet. Az elnapolással azonban az üléseit még ezen időintervallumon belül is felfüggeszthette. Az államfő hatalmi súlyát jelentősen csökkentette volna, ha a törvényhozás jogosult rendkívüli ülészakot kezdeményezni, vagy az elnapolást képviselői kezdeményezésre hatályon kívül lehetett volna helyezni. Az Országgyűlés azonban az 1848 utáni időszakban ilyen kompetenciákkal nem rendelkezett, s ebben még a két világháború között sem volt változás.

Ha mindezt a korabeli európai alkotmányokkal párhuzamba állítjuk, megállapítható, hogy a magyar király parlamenttel szembeni jogosítványai már a 19. század második felében is erősnek számítottak. Ráadásul az I. világháború után született új alkotmányokat a parlamentarizmus erősödése jellemezte, így a kormányzó két világháború közötti kiterjesztett jogkörei még erősebb eltérést jelentettek.

A belga alkotmány már 1831-es szövegváltozatában dátumszerűen meghatározta a parlamenti ülészak kezdetét és azt a periódust, amíg a király ezt követően nem rekeszthette be az ülészakot.⁵ Franciaországban a III. Köztársaság idején ugyanezt az alkotmányos technikát alkalmazták.⁶ Magyarországon azonban csak ajánlászerűen volt rögzítve, hogy a királynak lehetőleg a téli hónapokra kell összehívni az ülészakot,⁷ s annak kötelező minimális időtartama sem volt. Az 1848. évi IV. tc., majd az ezt pontosító 1867. évi X. tc. az elnapolás elé sem állított korlátot, azt a király a költségvetési jog sérelme nélkül *akárhány alkalommal és bármilyen időtartamra megethette*. Az uralkodó a birodalom másik oldalán, mint osztrák császár, hasonló jogokkal bírt,⁸ de ezen kívül más európai alkotmányokban, ilyen erős kompetenciákat nem találunk. A belga király,⁹ vagy a német császár¹⁰ csak ülészakonként egy hónapra, a francia köztársasági elnök¹¹ pedig kétszer egy hónapra napolhatta el a törvényhozás üléseit.

A két világháború közötti időszakban az említett belga és francia szabályok változatlanok maradtak, emellett Csehszlovákiában¹² vagy Lengyelországban¹³ ülészakonként egyszer harmincnapos elnapolási lehetőség volt. Az osztrák és a német közjog azonban ennél is tovább ment, *teljesen megszüntette az államfői elnapolás lehetőségét*. Ez az

⁴ 1920. évi I. tc. 13. § (3) bekezdés, 1920. évi XVII. tc. 1. § (1) bekezdés; 1933. évi XXIII. tc. 1. § (1) bekezdés.

⁵ A rendes ülészak minden év novemberének második keddjén kezdődött, s a király csak negyven nap eltelté után rekeszthette azt be. [A Belga Királyság 1831. évi Alkotmánya 70. cikkely (1)–(3) bekezdés; A hivatalos kiadás: *Die Verfassungen in Europa 1789–1949*. (Herausgegeben von: Dieter GOSEWINKEL – Johannes MASING) Verlag C.H. Beck, München 2006.]

⁶ Franciaországban az ülészak kezdő napja minden év januárjának második keddje volt, s ezt követően a köztársasági elnök csak öt hónap elteltével rekeszthette be az üléseit. [A francia államhatalom belső viszonyairól szóló 1875. július 16-i törvény. 1. cikkely (1) bekezdés; 2. cikkely (1) bekezdés]

⁷ 1848. évi IV. tc. 1. §.

⁸ Az osztrák császárnál szintén nem volt időbeli korlát, a vonatkozó alkotmányi szabályozás – anélkül, hogy időbeli megkötést fűzött volna mellé – csak annyit mondott ki, hogy elnapolhatja a törvényhozás üléseit. [Gesetz vom 21. Dezember 1867 wodurch die Grundgesetz über die Reichsvertretung vom 26. Februar 1861 abgeändert wird. 19. §]

⁹ A Belga Királyság 1831. évi Alkotmánya 72. cikkely

¹⁰ A Német Birodalom 1871. évi Alkotmánya 26. cikkely

¹¹ A francia államhatalom belső viszonyairól szóló 1875. július 16-i törvény 2. cikkely (2) bekezdés.

¹² A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 30. cikkely (2) bekezdés

¹³ A Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 25. cikkely (1), (5) bekezdés

utóbbinál figyelemre méltó, hiszen az osztrák Szövetségi Elnök az 1920-as alkotmány keretei között egyébként is igen korlátozott kormányzati jogokkal rendelkezett. A német Birodalmi Elnök azonban az államszervezet működésében meghatározó kompetenciákat kapott, de a Birodalmi Gyűléssel szemben, a felosztatás kivételével, minden lehetséges államfői jogkört teljesen megvontak tőle.

4. A felosztatási jog tartalmi elkülönítése

Az 1919-es német alkotmányból mindenképpen arra kell következtetnünk, hogy az államfőnek a törvényhozás felosztatására vonatkozó jogát valami markánsan megkülönbözteti a többi, már tárgyalt kompetenciától. Az összehívás, a berekesztés és az elnapolás a törvényhozás működését befolyásolja, sokszor *annak akadályozására szolgál*. Erre jó példa lehet a darabont-kormány 1905-ös kinevezése, amikor a király azért napolta el az országgyűlés üléseit, hogy a képviselőház ne tudjon a kormánnyal szemben bizalmatlansági indítványt előterjeszteni. [lásd 9. és 11. pont]

A törvényhozás működését átmenetileg a felosztatás is akadályozhatja, de ennek ez csak következménye és nem célja. A cél a képviselői mandátumok megújítása [lásd 2. pont], vagyis a választópolgárok véleményének kikérése képviselőik működéséről. Németországban,¹⁴ Csehszlovákiában,¹⁵ vagy Belgiumban¹⁶ is különösebb korlátozás nélkül sor kerülhetett a törvényhozás államfő általi felosztatására, Lengyelországban ehhez a felsőház (Szenátus) jóváhagyására volt szükség. Ausztria 1920-as alkotmánya viszont semmilyen államfői felosztatási jogot nem ismert, az 1929-es alkotmánynovella azonban a weimari Németországgal megegyező szabályozást emelt be az alkotmányba.¹⁷

Az államfői elnapolási, berekesztési jognál tehát egy általános tendenciát figyelhetünk meg, amely a korlátozás, illetőleg a teljes megszüntetés irányába hatott. Akkor is, ha egyébként az államfőnek jelentős pozíciót biztosítottak az államhatalom gyakorlásában. *A parlament önrendelkezési jogának erősítése azonban az államfői felosztatási jogot önmagában nem negligálja*. Ez annak függvénye lesz, hogy az államfőnek milyen súlyt akarnak biztosítani az államhatalom gyakorlásában.

5. A köztársasági elnök kompetenciáira vonatkozó elképzelések az 1946. évi I. tc. előkészítése folyamán

Az előző pontokban felvázoltuk a magyar és általában az európai fejlődési tendenciákat. Láthattuk, hogy a kettő között nem volt teljes összhang, 1944 előtt a magyar államfőknek érezhetően nagyobb befolyásuk volt a parlament működésére, mint más európai államokban.

Ezek a tendenciák nyilvánvalóan hatással voltak az 1946. évi I. tc. létrejöttére is, de a különböző alkotmányos modellek közötti választást az aktuális belpolitikai viszonyok is erősen determinálták. Mint az szélesebb körben is ismert, a politikai pártok elképzelé-

¹⁴ A Német Birodalom 1871. évi Alkotmánya 25. cikkely

¹⁵ A Csehszlovák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya 31. cikkely (1)–(3) bekezdés

¹⁶ A Belga Királyság 1831. évi Alkotmánya 71. cikkely

¹⁷ Az Osztrák Köztársaság 1920. évi Alkotmánya, az 1929-es alkotmánynovellával egységes szerkezetben 29. cikkely (1) bekezdés

seit nagyban befolyásolta, hogy az elnöki tisztség betöltésére milyen esélyük mutatkozott. A pozíció várományosainak számító kiscgazdák egy erős elnöki hatalmat szerettek volna kialakítani, míg a kommunisták a kormányzati jogok beszűkítésére törekedtek. A harmadik, szociáldemokraták által készített tervezet a két előző koncepció között állt. Mivel a történelmi hagyományok és az európai fejlődési tendenciák között ebben a kérdésben számottevő különbségek voltak, mindegyik javaslat találhatott megának kellő szellemi muníciót. *Az erős elnöki kompetenciák mellett ott állhatott a kontinuitáshoz való ragaszkodás, a korlátozás mellett pedig szólhattak az európai modellek.*

A kiscgazda tervezet szerint a köztársasági elnököt megillette volna a Nemzetgyűlés összehívása, az ülészakok megállapítása és berekesztése, valamint annak feloszlata is.¹⁸ Ezek a királyt (kormányzót) megillető régi jogkörök voltak, az ülészakok megállapítása ugyanis azok összehívását és berekesztését jelentették. [lásd 2. pont] A tervezet, az 1944 előtti államfői jogokhoz képest, az egyetlen „engedményt” az elnapolásnál tette, amely szerint a 30 napon túli halasztás csak Nemzetgyűlés egyetértésével történhetett,¹⁹ vagyis az 1944 előtti korlátlan elnapolási jogot nem vette volna át. A Kommunista Párt tervezete az összehívás, elnapolás, berekesztés kérdésében minden korábbi jogkört megvont volna, s a feloszlata is csak a Nemzetgyűlés politikai bizottságának kétharmados támogatása esetén engedte volna meg.²⁰ Az igazságügyi minisztérium berkeiben készült szociáldemokrata tervezet szintén elutasította a Nemzetgyűlés összehívásának elnöki jogkörbe való utalását, a feloszlata csak tartós munkaképtelenség esetén tette volna lehetővé, az elnapolást 30 napi időtartamra megengedte volna.²¹

Az elnapolás és az ülészakok meghatározásának kérdésében különösebb alkotmánytechnikai eszközök nincsenek, azt vagy megengedik az államfőnek, vagy nem. Ha azt a törvényhozás egyetértéséhez kötik, azzal az államfői jogkört felpuhítják. A feloszlatai jognál azonban nem ez a helyzet. A három javaslat három különböző tartalmú feloszlatai jogot foglalt magában. Ezeket érdemesebb részletesebben is elemezni.

6. A feloszlatai jog verziói a pártok törvénytervezeteiben

A kiscgazda javaslat a konfliktushelyzeten alapuló feloszlatai jogot tartalmazta. Amennyiben a köztársasági elnök és a törvényhozás között valamilyen kérdésben éles véleménykülönbség alakul ki, az államfő kikérheti a választók véleményét.²² *A feloszlataisra*

¹⁸ Kiscgazda tervezet 18. § (2) bekezdés. [A törvényjavaslat különböző tervezeteinek szövegei megtalálhatók: Jogtudományi Közlöny 1982/12. 970–983. p.]; RUSZOLY József: *»Magyarország köztársaság« Az államfői jogok 1944–45-ben és az 1946: I. tc. létrejötte.* [In: Ruszoly József: Alkotmánytörténeti tanulmányok. JATE Kiadó, Szeged 1991. 357–385. p.] 382. p.; RUSZOLY József: *A „Magyarország államformájáról” szóló 1946: I. tc. előzményei és létrejötte.* [In: Jogtörténeti Szemle 1992/2 (5. szám) 16–28. p.] 26. p.; FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949.* Nemzeti Tankönyvkiadó. 1993. 56. p.

¹⁹ Kiscgazda tervezet 18. § (3) bekezdés; RUSZOLY József: *»Magyarország köztársaság« ... 382. p.; RUSZOLY József: A „Magyarország államformájáról” szóló... 26. p.; FÖGLEIN Gizella: Államforma ... 56. p.*

²⁰ FÖGLEIN Gizella: *Államforma ... 53. p.*

²¹ Igazságügyminisztériumi tervezet 8. §; RUSZOLY József: *»Magyarország köztársaság« ... 382. p.; RUSZOLY József: A „Magyarország államformájáról” szóló... 26.o.; FÖGLEIN Gizella: Államforma ... 58. p.*

²² Gerhard ANSCHÜTZ: *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* (Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis) (14. Auflage) Berlin 1933. 195. p.; Axel von FREYTAGH-LORINGHOVEN: *Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit.* München, 1924. 102. p.; MEIBNER I.: Otto Meißner: *Der Reichspräsident.* In: Handbuch der Politik 3. Band Berlin und Leipzig 1921. [41–44. p.] 43. p. SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Osiris Kiadó. Budapest, 2000. 224. p.

akkor is sor kerülhet, ha a parlamentben stabil kormánytöbbség van, s a törvényhozás mindenben el tudja látni a feladatát.

A szociáldemokrata javaslat feltételhez, mégpedig a törvényhozás munkaképtelenségéhez kötötte volna a felosztatás lehetőségét.²³ Ebben az esetben a feltételt maga a parlament szolgáltatja azzal, hogy nem látja el a feladatát. Ekkor szinte szükségszerű a törvényhozás mandátumának megszüntetése és új választások lebonyolítása. Ha a munkaképtelenség tartóssá válik, az jelentős államműködési zavarokhoz vezethet. Ezt a típusú felosztatási jogot a köztársasági elnöknek kisebb hatalmi súlyt biztosító alkotmányok is lehetővé teszik. Példa lehet a bonni alaptörvény, vagy éppen a mai magyar alkotmány.²⁴ De érdemes megemlíteni, hogy a szociáldemokrata javaslat erős hasonlóságot mutatott az 1920. évi I. tc. szerint a kormányzót megillető felosztatási joggal is.²⁵

A kommunista javaslat – a politikai bizottság, lényegében a Nemzetgyűlés egyetértési jogának megkívánásával – a szociáldemokratánál is jobban szűkítette volna a köztársasági elnök felosztatási jogát. A kétharmados többség előírása pedig egy igen széles konszenzust kívánt volna meg. A kommunisták célja a felosztatási jog teljes lokalizálása volt.

A kiszgazda és a kommunista javaslatot egy sajátosság azonban összeköti a szociáldemokratával szemben. A Nemzetgyűlés felosztatásánál a köztársasági elnök mindkét szabályozási modell szerint politikai okok miatt hozza meg döntését, míg a szociáldemokrata javaslatnál ez a motiváció hiányzik. A két javaslat (a kiszgazda és a kommunista) között azonban lényegi tartalmi különbség, hogy az első a parlamenti többség ellenében, míg a másik a parlamenti többség érdekében történő felosztatást jelentett. A szociáldemokrata verziónál akkor kerül a törvényhozás felosztatásra, ha nincs parlamenti többség, hiszen ekkor áll elő a munkaképtelenség. Ebben az esetben a politikai motiváció háttérbe szorul.

A kiszgazda javaslatnál az elnöki felosztatásnak az a célja, hogy a törvényhozás összetétele lehetőleg megváltozzon. Így akkor kerül rá sor, ha a parlamenti többséget alkotó pártok választópolgári támogatottsága csökken. A Nemzetgyűlés egyetértéséhez kötött felosztatásnál viszont erre akkor kerülhet sor, ha a kormánypártok támogatottsága újabb választási győzelemmel kecsegtet. A kommunista javaslatot azonban ezen utóbbi szempont valójában nem motiválta, hiszen akkor a felosztatás jóváhagyását nem kötötték volna kétharmados többséghez. Az előrehozott választás itt a kormány pozícióinak megerősítését jelentette volna, a felosztatáshoz azonban az ellenzék beleegyezése is kellett. Így a kommunista javaslat fő céljának csak az elnöki jogkör erőteljes beszűkítését jelölhetjük meg.

²³ RUSZOLY József: »Magyarország köztársaság« ... 382. p.

²⁴ Magyar Köztársaság Alkotmánya [MKA] 28. § (3) bekezdés; A Németországi Szövetségi Köztársaság 1949. évi Alaptörvénye 63. cikkely (4) bekezdés; 68. cikkely (1) bekezdés

²⁵ „A kormányzó [...] a királyi hatalomban foglalt országgyűlés-felosztatási jogot a nemzetgyűlést illetőleg csak akkor gyakorolhatja, ha a nemzetgyűlés a kormányzó üzenete dacára tartósan munkaképtelenné vált és a munkaképességet a nemzetgyűlés elnöke a házszabályokban biztosított jogaival sem képes helyreállítani.” [1920. évi I. tc. 13. § (3) bekezdés]; RUSZOLY József: »Magyarország köztársaság« ... 382. p.; RUSZOLY József: A „Magyarország államformájáról” szóló ... 23. p.

7. A Nemzetgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat

A kormány által a Nemzetgyűléshez beterjesztett törvényjavaslat a köztársasági elnök hatáskörének meghatározásakor az *elnapolásról és a feloszlatastról tartalmazott rendelkezéseket*. Ez jelentette azt is, hogy a többi lehetséges kompetenciákat [lásd 2. pont] az új republikánus államfőnek nem óhajtották megadni. A tervezet az összehívás és a berekesztés jogát elvonta,²⁶ vagyis a törvényjavaslat elfogadása esetén az ülészakok tartamát és pontos idejét már a törvényhozás maga állapíthatta meg.

A köztársasági elnök azonban az elnapolás kapcsán sem kapott komoly kompetenciát. Míg a király, majd átmeneti korlátozás után a kormányzó is akármilyen időtartamra és akárhányszor elnapolhatta az Országgyűlés üléseit, a köztársasági elnök ezt a javaslat szerint ülészakonként csak egyszer 30 napra tehetette meg.²⁷ Ez azonban még az eredeti elképzelések szerint is így volt [lásd 5. pont], a pártközi egyeztetések folyamán azonban ezt a korlátozott elnapolási jogot is „felpuhították”.²⁸ A törvényjavaslat szövege ugyanis tartalmazott egy további rendelkezést, miszerint legalább száz képviselő indítványára a Nemzetgyűlés elnöke nyolc napnál nem távolabbi dátumra köteles volt az ülést összehívni.²⁹ Így a köztársasági elnök valójában csak a Nemzetgyűlés egyetértésével tudta az üléseket elnapolni. Ez illeszkedett abba a jól megfigyelhető nemzetközi tendenciába, amely a köztársasági elnököktől egyre inkább megvonta, sőt több esetben teljesen megszüntette az elnapolási jogot. [lásd 3. pont.]

A Nemzetgyűlés feloszlataánál azonban a törvényjavaslat már nem tartalmazott ilyen erős korlátozást. Bár a feloszlata előfeltételhez (javaslathoz) volt kötve, vagyis nem történhetett meg a köztársasági elnök teljesen szabad elhatározásából, ezek az előfeltételek nem jelentettek túlzottan erős kötöttséget. A köztársasági elnök ugyanis *a kormány, vagy a nemzetgyűlési képviselők kétötödének javaslatára oszlathatta fel a törvényhozást*.³⁰

A kormány javaslatára történő feloszlataának több elvi indoka is lehet. A törvény miniszteri indokolása szerint *„A parlamentáris demokrácia iratlan szabályai szerint a kormányt megilleti az a jog, hogy a parlament határozatával szemben a nemzethez fel-lebbehessen és évégből az államfőnél a parlament feloszlataát kérhesse.”*³¹ A kormánynak hivatalviseléséhez a parlament többségének bizalma szükséges. Előfordulhat azonban, hogy a kormány konkrét kérdésben konfliktusba kerül a parlamenttel, amely esetben főszabályként a kormánynek távoznia kell hivatalából. Egyes alkotmányos rendszerek azonban megengedik, hogy a kormány ebben az esetben a választók véleményét kikérje. A kormány a parlament alá van rendelve, a parlamentnek viszont a választói akaratot kell képviselnie. Ha a kormány az államfővel konszenzusban úgy ítéli meg, hogy a parlament nem a választók akaratát képviseli, akkor előrehozott választásokat írhatnak ki. Ez egyben lehetőséget ad a kormánynek, hogy új többséget alakítson ki maga mögött a törvényhozásban.

²⁶ RUSZOLY József: *»Magyarország köztársaság«* ... 382. p.

²⁷ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 41. p.

²⁸ VIDA István: *Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről* (az 1946. I. tc. jogi előkészítése)

[In: *Jogtudományi Közlöny* 1982/12. szám 951–969. p.] 962. p.

²⁹ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 41–42. p.

³⁰ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 42. p.

³¹ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 48. p.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a miniszterek politikai felelősségéből eredően, a kormánynak követnie kell a parlamenti többség által meghatározott politikai irányvonalat, így *a kormány és a parlament konfliktusa egy kivételes helyzet*. Ezért a kormány javaslatára történő feloszlást meg kell vizsgálnunk azon természetes alkotmányos környezetben is, amikor a kormány és a parlamenti többség között nincs konfliktushelyzet. Mindez azt is jelenti, hogy a törvény miniszteri indoklásában megadott érvek nem kiemertőek, az ott meghatározott argumentum a kormány javaslatára történő feloszlásának csak az egyik lehetséges indoka volt.

A Kommunisták Pártja törvénytervezetével kapcsolatban már említettük, hogy az előre hozott választás a parlamenti többség pozíciójának megerősítését is szolgálhatja. Az első eset, amikor a kormány és a parlament között konfliktus támad, egy kivételes helyzet. Főszabályként a kormány és a parlamenti többség között véleményazonosságnak kell fennállnia. A kormánynak az áll érdekekben, hogy az őt támogató politikai erők megőrizzék parlamenti többségüket. Ha ez megszűnne, a kormánynak távoznia kellene hivatalából. Ezért ha a választási ciklus közben a kormánypártok stabil választói támogatást élveznek, de az nem kiszámítható, hogy ez a ciklus végéig megmarad, egy előrehozott választással egy újabb teljes mandátumot tudnak maguknak biztosítani. Vagy ha a ciklus végéig már nincs túl hosszú idő, s a kormány népszerűsége süllyed, jobb a választásokat megtartani a mélypont elérése előtt.

A két érvrendszer lényegesen különbözik abban, hogy az első esetben a parlamenti többség ellenére, a másodikban viszont azzal egyetértésben történik a feloszlás. A magyar közjog a polgári korban *a törvényhozás önfeloszlásának jogát nem ismerte el*,³² s ebben az 1946-os szabályok sem hoztak változást.³³ A kormány javaslatára történő feloszlás viszont bizonyos mértékig³⁴ pótolhatta ezt. A törvényhozás önfeloszlására ugyanis akkor kerül sor, ha a kormánytöbbség úgy véli, hogy egy előrehozott választás kedvezőbb eredménnyel jár számára, mint ha kivárja a választási ciklus végét.³⁵

Mindezekhez még hozzá kell fűzni, hogy a „köztársasági elnök jogosult a Nemzetgyűlés feloszlására, ha ...”³⁶ szöveg az államfő részére – az előfeltételek fennállta esetén – szabad mérlegelést adott a feloszlásra. Vagyis akár a kormány, akár a nemzetgyűlési képviselők kétötödének javaslata nem kötelezte erre. Ez a szövegváltozat azonos a mai alkotmányunk „feloszthatja” kifejezésével, amely egyértelműen az elnök szabad mérlegelési jogát közvetíti.³⁷ Így tehát az előterjesztés nem járt automatikus feloszlással, vagyis a kormány csak akkor tudott élni az előrehozott választás fegyverével, ha ez a köztársasági elnök támogatását is élvezte. A törvényhozás feloszlásánál a köztársasági elnök szabad mérlegelése megszokott intézmény. Azért kell azonban külön

³² Ilyen önfeloszlásra egy alkalommal került sor, amikor az I. világháborút követő forradalom hatására, 1918. november 16-án az Országgyűlés képviselőháza feloszlatta magát. Bár a feloszlás a gyakorlatban végbement, közjogilag az nem volt érvényes. BÖLÖNY 2. kötet 243. p.

³³ Az Országgyűlés önfeloszlási jogával először az 1949-es alkotmányban találkozunk [1949. évi XX. tv. 18. § (1) bekezdés], s mivel az 1989. októberi novella az alkotmánynak ezt a rendelkezését nem érintette, így ma is létező jogositvány. [MKA 28. § (2) bekezdés]

³⁴ A bizonyos mértékig megjegyzést azért kell hozzátennünk, mert ebben az esetben szükséges hozzá a köztársasági elnök támogatása is, míg az önfeloszlásnál az államfő egyetértése nélkül is sor kerülhet az előre hozott választásokra.

³⁵ SZENTE Zoltán: „28. § [Az országgyűlés megbízásának kezdete és megszűnése]” in: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Budapest Századvég 2009. 26. msz.

³⁶ 1946. évi I. tc. 10. § (2) bekezdés

³⁷ SZENTE Zoltán: 48. msz.

megemlíteni, mert az 1946. évi I. tc. előkészítése folyamán olyan javaslat is felvetődött, amely a kormány előterjesztésére kötelezővé tette volna a Nemzetgyűlés elnöki feloszlását,³⁸ vagyis azt kizárólag a kormány elhatározásától tette volna függővé.

Visszatérve a kormány előterjesztésére történő feloszlítás lehetséges indokaihoz, az eddig megtárgyalt két érven túl, annak lehet egy harmadik oka, következménye is. A köztársasági elnök előterjesztés nélkül nem oszthatja fel a törvényhozást. Kérdés azonban, hogy milyen függelmi viszonyban áll tőle a kormány. Vajon tud-e rá nyomást gyakorolni, hogy *tegyen előterjesztést a Nemzetgyűlés feloszlására*. Az első esetkörben a kormány és a parlament konfliktusa volt az előterjesztés oka, a másodikban a kormány és a parlament konszenzusa állt mögötte. Mindkettő jellemzője azonban, hogy a kormány akarja a feloszlátást, amelyhez igyekszik megszerezni a köztársasági elnök konszenzusát. Ebben a harmadik esetkörben azonban az államfő akarja a parlamentet feloszlítani, a kormánynak nincs ilyen szándéka.

A köztársasági elnök és a kormány viszonya lényeges kérdés az 1946. évi I. tc. által a kormány előterjesztése mellett megállapított másik feloszlítási előfeltétel kapcsán is. Mint már említettük a köztársasági elnök a kormány, vagy a nemzetgyűlési képviselők kétötödének javaslatára oszthatta fel a Nemzetgyűlést.³⁹ Ezen utóbbi nem jelent mást, mint hogy *a parlamenti ellenzék javaslatára történik meg a feloszlítás*. Ez akár milyen alacsony arány nem lehet, a törvény miniszteri indoklása úgy fogalmaz: „a parlament számba vehető kisebbségének is meg kell adni a lehetőséget, hogy a nemzet döntéséhez folyamodhassék...”⁴⁰ De ez mégis csak a parlamenti ellenzék, akinek a kezdeményezéseit a kormány általában nem támogatja. A feloszlításhoz viszont szükség van a miniszterelnök ellenjegyzésére, mert a köztársasági elnök bármely intézkedése csak a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzésével volt érvényes.⁴¹ Hiába tehát a képviselői előterjesztés, ha nincs hozzá miniszteri ellenjegyzés.

Ezért a kormány és a köztársasági elnök viszonyát részletesebben meg kell vizsgálnunk. Előtte azonban fel kell elevenítenünk, hogy a problémakör vizsgálata mindkét feloszlítási előfeltétellel kapcsolatos. Utóbb arról volt szó, hogy az ellenzék (a Nemzetgyűlés kétötödének) javaslatához az államfő meg tudja e szerezni a miniszteri ellenjegyzést. De nemrég a kormány javaslatára történő feloszlításnál is szóba került, hogy a kormány vajon áll-e olyan erős függésben a köztársasági elnöktől, hogy az utóbbi kívánságára előterjesztést tesz a törvényhozás feloszlítására. Mindkettő az államfő és a kormány alkotmányos viszonyának függvénye.

8. A köztársasági elnök és a kormány alkotmányos viszonya és a miniszteri ellenjegyzés funkciója

A kormány függelmi viszonyát vizsgálva – a demokratikus kormányzat keretei között – két konstrukció képzelhető el. A fél-prezidenciális rendszerekben a kormánynak hivatalviseléséhez a köztársasági elnök és a parlament bizalmát egyaránt bírnia kell, míg a parlamentáris köztársaságokban ez kizárólag a parlament bizalmának függvénye. A XX.

³⁸ RUSZOLY József: »Magyarország köztársaság« ... 382. p.; RUSZOLY József: *A „Magyarország államformájáról” szülő... 26. p.*;

³⁹ 1946. évi I. tc. 10. § (2) bekezdés

⁴⁰ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 48. p.

⁴¹ 1946. évi I. tc. 13. § (4) bekezdés

század folyamán találkozunk olyan alkotmányokkal is, ahol a kormány kizárólag a köztársasági elnök bizalmából viselte hivatalát,⁴² ezeket a második világháború előtti államrendszereket azonban nem sorolhatjuk a demokratikus kormányzatok körébe. Így az előző pontban feltett kérdésre a választ az első két konstrukció közötti választással kell megkeresnünk, vajon az 1946. évi I. tc. a köztársasági elnök és a kormány viszonyát a fél-prezidenciális, vagy a parlamentáris köztársaság jellemzői szerint alakította ki? Erre a választ a kormányalakítás, és a kormány felmentésére vonatkozó szabályok adják meg.

Ennek áttekintése előtt azonban még ki kell térni arra, hogy a két alkotmányos konstrukcióban *a miniszteri ellenjegyzés funkciója sem teljesen azonos*. A parlamentáris köztársaságokban, ahol a kormányt (elsősorban is a miniszterelnököt) az államfő nem mozdíthatja el hivatalából, *a miniszteri ellenjegyzés a jogi mellett politikai kontrollt is jelent*. A miniszter nyilvánvalóan nem jegyez ellen egy törvénysértő államfői intézkedést, hiszen ezért jogi felelősséggel tartozik. De valószínűleg akkor is megtagadja az ellenjegyzést, ha egy államfői intézkedés törvényes, de politikai okok miatt nem ért vele egyet. Talán nem véletlen, hogy ezekben a kormányzati rendszerekben a köztársasági elnök döntéseit nem köti általános ellenjegyzési kötelezettség sem. Erre jó példa lehet a hatályos magyar alkotmány, ahol az országgyűlésnek sem az elnöki felosztatása,⁴³ sem az ilyen jellegű elnapolása⁴⁴ nem esik ellenjegyzési kötelezettség alá. Az 1946. évi I. tc. azonban generális ellenjegyzési kötelezettséget írt elő, vagyis kivétel nélkül, a köztársasági elnök minden intézkedésének érvényességéhez szükséges volt miniszteri ellenjegyzésre.⁴⁵

Olyan államokban, ahol a kormány kettős függésben áll, vagyis hivatalából a parlament mellett az államfő is elmozdíthatja, az ellenjegyzés tartalma változik. Az ellenjegyzés megtagadása a miniszter, vagy akár a miniszterelnök „hivatalvesztését” vonhatja maga után, hiszen a köztársasági elnök felmentheti őket hivatalukból. Ezért általában csak akkor tagadják meg az ellenjegyzést, ha annak teljesítése esetén jogi eljárás alá lennének vonhatóak, vagyis az intézkedés törvénysértő. Csupán politikai nézetkülönbségek miatt ritkán szegülnek szembe az államfővel.

Így az első fontos kérdés az, hogy az 1946. évi I. tc. által létrehozott kormányzati keretek között a miniszteri ellenjegyzés tartalmánál a jogi kontroll dominált, vagy emelt egy erősebb politikai kontrollt is jelenthetett. Vajon a köztársasági elnök elmozdíthatta-e a miniszterelnököt hivatalából, ha a kormányfő politikai okokból eredően megtagadta egy elnöki intézkedés ellenjegyzését. A nemzetgyűlési képviselők kétötödének felterjesztésére történő felosztatás ellenjegyzésének esetleges megtagadása ugyanis vitathatatlanul a politikai kontroll körébe tartozott, hiszen az elnöki intézkedés nem törvénysértő, az ellenjegyzés megtagadása mellett csak politikai indokok szólhattak.

S ezzel összefüggésben megjelenik a másik lényeges kérdés. Vajon ha a nemzetgyűlési képviselők kétötödétől nem érkezik ilyen javaslat, menesztésének kilátásba helyezésével a köztársasági elnök tud-e a kormányra nyomást gyakorolni, hogy ő tegyen előterjesztést a Nemzetgyűlés felosztatására. Vagy, ha a kormány így sem hajlandó a köztársasági elnök által kívánt ellenjegyzést, vagy előterjesztést megadni, a köztársasági

⁴² Ilyen volt például az 1934-es osztrák alkotmány.

⁴³ SZENTE: 46. msz.

⁴⁴ SZENTE: 69. msz.

⁴⁵ 1946. évi I. tc. 13. § (4) bekezdés

elnök a kormány felmentése után ki tud-e olyan új miniszteri testületet nevezni, amely ezt megteszi.

A fél-prezidenciális rendszerekre az ún. „negatív parlamentarizmus” jellemző, amely szerint a kormány hivatalba lépéséhez nem szükséges a népképviselői kamara előzetes megerősítése. Amennyiben a parlament nem ért egyet a kormány összetételével, csak annak hivatalba lépése után tud vele szemben bizalmatlansági indítványt előterjeszteni.⁴⁶ Itt a kormány tagjai, a miniszterelnököt is beleértve, kinevezésük után az államfő előtt azonnal leteszik a miniszteri esküt, ezzel hivatalba lépnek, s már ellenjegyzéseket is adhatnak. A kormányalakítás szabályai az 1848. évi III. tc. szerint így zajlottak, így a kormány tagjai a király (kormányzó) általi kinevezéssel hivatalba léptek.⁴⁷

Egy ilyen konstrukció esetén kritikus helyzetben az is előfordulhat, hogy az államfő azért nevez ki új kormányt, hogy egy adott intézkedéséhez a miniszteri ellenjegyzést, vagy a feloszlathoz szükséges kormány-előterjesztést megszerezze. Ez különösen életszerű a parlament feloszlata esetén, hiszen a feloszlattott parlament már nem tudja a kormánytól a bizalmat megvonni. Bizalmatlansági indítványt csak az újjáválasztott törvényhozásban lehet előterjeszteni.

9. A kormányalakítás és a kormány felmentésének szabályai az 1946. évi I. tc. szerint

A kormányalakítás szabályainál a törvényjavaslat a „negatív parlamentarizmus” irányába mozdult el. Az 1945-ös átmeneti időszakban a miniszterelnök először magától a Nemzetgyűléstől nyerte megbízását.⁴⁸ Később ugyan a Nemzeti Főtanács nevezte ki, de ehhez előzetesen a Nemzetgyűlés politikai bizottságának kétharmados támogatása, vagy ennek hiányában magának a Nemzetgyűlésnek az előzetes egyetértése volt szükséges.⁴⁹ A Kommunista Párt ezt az előzetes beiktatást az 1946. évi I. törvénycikkben is szerette volna fenntartani.⁵⁰ A kormány által betervezett javaslat 13. § (2) bekezdésében azonban az alábbi rendelkezés szerepelt: „A köztársasági elnök nevezi ki a Nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után a miniszterelnököt. A miniszterelnök felmentésének joga a köztársasági elnököt illeti meg...”⁵¹ A miniszterelnök kinevezésénél tehát a politikai bizottság egyetértési joga, véleményezési jogra oldódott. És ez is csak a kinevezésre vonatkozott, a miniszterelnök felmentése esetén a köztársasági elnöknek még a politikai bizottság véleményét sem kellett volna meghallgatni.⁵² Azonban már ez a szöveg is egy kompromisszumos megoldást jelentett. A kiszagdák és a szoci-

⁴⁶ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 330. p.

⁴⁷ BÖLÖNY József: *Magyarország kormányai 1848–1992*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 27. p.

⁴⁸ „A miniszterelnöki szék megüresedése esetén az új miniszterelnököt a politikai bizottság előterjesztése alapján az ideiglenes nemzetgyűlés elnöksége bizza meg, egyhangú előterjesztés hiányában a nemzetgyűlés hivatott a megbízás adására.” [1945. évi II. tc. 1. § (4) bekezdés]; RUSZOLY József: *Magyarország köztársaság* ... 372. p.

⁴⁹ „A miniszterelnököt a politikai bizottság kétharmad többségű határozata, ilyen hiányában pedig a Nemzetgyűlés határozata alapján a Nemzeti Főtanács nevezi ki és menti fel.” [1945. évi XI. tc. 9. § (1)]

⁵⁰ RUSZOLY József: *Magyarország köztársaság* ... 383–384. p.; VIDA István: *Törvénytervezetek* ... 963. p., 966 p.

⁵¹ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 42. p.

⁵² Ezt a kommunisták erősen sérelmezték is. VIDA István: *Törvénytervezetek* ... 966. p.

áldemokraták ugyanis a politikai bizottságnak a véleményezési jogával sem számoltak, ezt a kommunisták törekvéseire emelték be a törvénytervezetbe.⁵³

A normaszöveg folyamatos „gyúrása” azonban ezzel még nem fejeződött be, abba beemelték a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásának kötelezettségét,⁵⁴ valamint a miniszterelnök felmentésénél is megkívták a politikai bizottság meghallgatását.⁵⁵ Ezek a változtatások már a Nemzetgyűlés alkotmányjogi és közjogi bizottságában kerültek bele a normaszövegbe, amelynek végleges változata így az alábbi lett: „*A köztársasági elnök nevezi ki és menti fel a Nemzetgyűlés politikai bizottságának meghallgatása után a parlamenti többségi elv tiszteletben tartásával a miniszterelnököt, a miniszterelnök előterjesztése alapján pedig a minisztereket.*”⁵⁶ A politikai bizottság véleményezése azonban a miniszterelnök felmentésére nehezen értelmezhető, inkább csak az új kormányfő kinevezésére.

A kormány köztársasági elnök általi menesztését az új szövegváltozat sem akadályozta. A parlament feloszlására történő előterjesztés megtétele, vagy a feloszlásról szóló elnöki döntés ellenjegyzése végett kinevezendő új kormány [lásd 8. pont] azonban már nem ilyen egyszerű kérdés. Ez ütközhet a parlamenti többségi elvvel. De emellett az is igaz, hogy ennek az elvnek a töretlen érvényesülését csak az ún. *előzetes designációval* lehet biztosítani, ahogy azt az 1945. évi XI. tc. tette. Vagyis az államfő által miniszterelnöknek javaslatba hozott személyéről a törvényhozásban már kinevezése előtt bizalmi szavazást tartanak, s csak olyan személyt nevezhet ki kormányfővé, aki itt a parlamenti többség támogatását megkapta. Az előzetes designációt azonban az 1946. évi I. tc. feloldotta, amit a parlamenti többségi elvre vonatkozó törvényi deklaráció nem pótol. Végső soron a többségi elv értelmezése a köztársasági elnök kezében volt, ha kinevezett egy új kormányt, az biztos, hogy hivatalba lépett.

Az alkotmányjogi és közjogi bizottság kiegészítő javaslata így első látásra kissé varrossá tette a helyzetet. Deklarálta a parlamenti többségi elvet, de ugyanakkor megszüntette annak a korábban már létező alkotmányos garanciáját, az előzetes designációt. A politikai bizottság véleményének meghallgatása után általában kiderülhetett, hogy a kinevezésre váró kormány és a parlamenti többség milyen viszonyban áll egymással. A véleményezési jog lényege azonban az, hogy *nem akadály a kinevezésnek, akkor sem, ha nemleges.* Például Ausztriában az 1929-es alkotmánynovella megváltoztatta a kormányalakítás szabályait, az addigi parlament általi választást a szövetségi elnök általi kinevezés váltotta fel. Az ottani vélemény szerint ez a rendszer feloldotta a parlamenti erőviszonyokhoz való formális kötöttséget.⁵⁷

Ennek viszont az a következménye, hogy átmeneti jelleggel hivatalba léphet egy olyan kormány is, amely valójában nem bírja a parlamenti többség bizalmát. Tartósan ugyan nem tud működni, hiszen egy bizalmatlansági indítvánnyal a népképviselői kamara valószínűleg el fogja mozdítani. De a *kinevezés és a bizalmatlansági indítvány közötti periódusban legitim kormány.* Ez a kormányalakítási rend lehetővé teszi a köztár-

⁵³ RUSZOLY József: »Magyarország köztársaság« ... 384. p.

⁵⁴ VIDA István: *Törvénytervezetek*... 966. p.

⁵⁵ RUSZOLY József: »Magyarország köztársaság« ... 384. p.

⁵⁶ Nemzetgyűlési Irományok 1945. I. kötet 62–63. p.; 1946. évi I. tc. 13. § (2) bekezdés

⁵⁷ Robert WALTER: *Österreichisches Bundesverfassungsrecht*. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien, 1972. 448. p.

asági elnök részére, hogy átmeneti jelleggel elnöki-kormányt nevezzen ki.⁵⁸ Politikai szempontból persze nem mindegy, hogy ez egy a munkaképtelenség határára került törvényhozó testület mellett, vagy egy világosan kitapintható parlamenti többséggel szemben történik.⁵⁹ A dolog lényegén azonban mindez nem változtat. Az előzetes deignáció intézményével kétséget kizáróan meg lehet állapítani, hogy a miniszterelnök kinevezése megfelel-e a parlamenti többségi elvnek. Ha helyette csak egy deklarációt iktatunk be a törvénybe, az nem fogja ezt pótolni. És ha a kinevezés nem felel meg a parlamenti többségi elvnek? Akkor érvénytelen lesz? És ezt ki állapítja meg?

Az általunk tárgyalt konkrét probléma az alkotmányjogi és közjogi bizottság másik kiegészítő javaslatával együtt válik világosabbá. A kormányalakítást szabályozó 13. § (2) bekezdés mögé egy új bekezdés felvételét javasolták, amely szerint: „A kinevezett minisztérium a kinevezéstől számított nyolc nap alatt köteles a Nemzetgyűlés ülésében bemutatkozni. Ennek megtörténte előtt a köztársasági elnök a Nemzetgyűlést nem oszthatja fel.”⁶⁰

Itt a feloszlási tilalmat kimondó második mondat a lényeges. Bár az 1848. évi III. tc. az újonnan kinevezett kormánynak az Országgyűlés előtti kötelező bemutatkozását sem írta elő, így az 1946. évi I. törvénycikkben ez is nívumnak tűnhetne. Az 1848-as szabályozás azonban tartalmazott arra vonatkozó rendelkezést, hogy a miniszterek mindkét tábla kívánságára kötelesek voltak annak ülésén megjelenni, s bármilyen megkívánt felvilágosítást megadni.⁶¹ Így ha a kormány illendőségből nem mutatkozott volna be az Országgyűlés előtt, erre mindkét ház határozatban kötelezhette. Ezt nyilvánvalóan egy kormány sem várta be, a törvényhozás előtti bemutatkozás, s általában a kormányprogram megvitatása is kialakult közjogi szokás volt.⁶²

⁵⁸ A dolgok normális rendje szerint a köztársasági elnök mindig a parlamenti többségből jelöli ki a kormányt, ilyen elnöki-kormány kinevezésére kivételes helyzetekben szokott sor kerülni. De például Németországban a 30-as évek elején a „Präsidialkabinet” egy közjogi kifejezéssé vált. [Ernst Rudolf HUBER: *Die deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*. 7. kötet Verlag W. Kolhammer, Stuttgart, Berlin, Köln 1984. 977. p.] Ezt a lehetőséget a ma hatályos alaptörvény kerülni akarata, ezért megváltoztatta a kormányalakítás szabályait. Politikailag támadható a „Präsidialkabinet”-ek léte, de közjogilag szabályosan megalakított kormányok voltak.

⁵⁹ Az előző lábjegyzetben említett német példa egy olyan időszakból való, amikor a Birodalmi Gyűlésben többséget alkotó koalíció nem jött létre. Ettől különbözik például a Fejérváry-kormány 1905-ös kinevezése, amely egy markánsan kimutatható parlamenti többséggel szemben történt. Bölöny József például a Fejérváry kormány kinevezését egyértelműen alkotmányértőnek nevezi. BÖLÖNY: *Magyarország kormányai...* 47. p. A király alkotmányértő eljárása sem teszi kétségessé azonban a kormány tényleges regnálását.

⁶⁰ Nemzetgyűlési Irományok 1945. 1. kötet 63. p.

⁶¹ 1848. évi III. tc. 29. §.

⁶² A közvetlen előzményt jelentő Horthy-kor kormányalakításainál a miniszterelnök bemutatkozó beszéde általában a kormányprogram ismertetését is jelentette. A háború időszakának kormányalakításaiakor a kormányprogram feletti vita már nem volt túl jellemző, de a kormány képviselőházi bemutatkozása mindig megtörtént. A Simonyi-Semadam-kormány kinevezésére 1920. március 15-én került sor. A kormány bemutatkozása és a kormányprogram feletti vita március 17–18-án történt. [Nemzetgyűlési Napló 1920. 1. kötet 117–127, 137–148. p.] Az első Teleki-kormány kinevezése 1920. július 19-én történt, a miniszterelnök bemutatkozó beszédére pedig július 22-én került sor, a kormányprogram feletti vita nem volt. [Nemzetgyűlési Napló 1920. 4. kötet 4–19. p.] Bethlen István kormánjának kinevezése 1921. április 14-én történt. A kormány bemutatkozása és a programja feletti vita április 19 és 21 közötti három ülésnapon zajlott. [Nemzetgyűlési Napló 1920. 9. kötet 184–193, 208–219, 230–255. pp.] Károlyi Gyula kormányát 1931. augusztus 24-én nevezték ki. A képviselőházi bemutatkozásra és a kormányprogram feletti vitára három nappal később, augusztus 27-én került sor. [Képviselőházi Napló 1931. 1. kötet 355–378. p.] A Gömbös-kormány kinevezése 1932. október 1-én történt, a kormány bemutatkozása, a kormányprogram ismertetése és az e feletti vita az október 11 és 12-i ülésen zajlott. [Képviselőházi Napló 1931. 11. kötet 51–53, 61–73, 77–119. pp.] A Darányi-kormány kinevezése 1936. október 12-én történt, a kormány bemutatkozása, a kormányprogram ismertetése és az e feletti vita

A kormány bemutatkozásának és a vele szembeni esetleges bizalmi szavazásnak azonban előfeltétele volt, hogy az Országgyűlés ülésessen. Az 1848. évi III. tc. nem tartalmazott arra vonatkozó tilalmat, hogy a király (kormányzó) az új kormány kinevezése után valamilyen kényszerintézkedést alkalmazzon az Országgyűléssel szemben. A századelőn volt rá példa, hogy a király hosszú hónapokig hivatalban tartott parlamenti támogatottsággal nem rendelkező kormányt, mert a kinevezése után az országgyűlés üléseit folyamatosan elnapolta.⁶³ Az alkotmányjogi és közjogi bizottság által a 13. §-hoz fűzött új bekezdés ezt a lehetőséget akadályozta meg. Mivel a köztársasági elnöknek a törvényhozás elnapolására vonatkozó joga már nem volt erős, a tilalmat csak a feloszlásra kellett kimondani.

A 13. §-hoz fűzött új bekezdés így lényegében a parlamenti többségi elv érvényesítésére vonatkozó garancia volt. Az 1945. évi XI. törvénycikktől eltérően nem volt előzetes designáció, vagyis a miniszterelnök személyét a Nemzetgyűlésnek nem kellett már a kinevezése előtt megerősítenie. A kormány a köztársasági elnök általi kinevezéssel hivatalba lépett, de ha ez elnöki-kabinet volt, az csak néhány napig tudott hivatalban maradni. Arra vonatkozóan, hogy a köztársasági elnök a kormány kinevezésénél betartotta-e a parlamenti többségi elvet, ez a Nemzetgyűlés előtti kötelező bemutatkozás volt a kontroll. A kormány legitimitását azonban nem lehetett vitatni azzal az érveléssel, hogy a kinevezése nem felelt meg a parlamenti többségi elvnek. Az a parlamenti bemutatkozásokról dőlt el, addig a kormányt legitimnek kellett tekinteni.

A problémakört összefoglalva, a kormány által betervezett törvényjavaslat egy *a fél-prezidenciaális modellhez igazodó kormányalakítási szabályt tartalmazott*. Ez alapján több hónapos időre is ki lehetett volna elnöki-kormányt nevezni, hiszen a kormány javaslatára fel lehetett oszlatni a törvényhozást. Az új Nemzetgyűlés megalakulásáig pedig nincs, aki bizalmatlansági indítványt terjesszen elő. Elvileg a Nemzetgyűlés többszöri feloszlására sem volt tilalom. Az alkotmányjogi és közjogi bizottság nem tért vissza az 1945. évi XI. tc. szerinti előzetes designációhoz, amelynél egyetlen napig sem

három ülésnapon, október 20 és 22 között zajlott. [Képviselőházi Napló 1935. 10. kötet 2–3, 10–11, 16–25, 27–46. pp.] Az Imrédy-kormány kinevezése 1938. május 14-én történt és még ezen a napon be is mutatkozott a képviselőház előtt, a kormányprogram feletti vita nem volt. [Képviselőházi Napló 1935. 18. kötet 599–600. p.] A második Teleki-kormány kinevezése 1939. február 16-án történt. Képviselőházi bemutatkozására és a kormányprogram ismertetésére február 22-én került sor, a kormányprogram feletti vita is már aznap megkezdődött majd a következő nap folytatódott. [Képviselőházi Napló 1935. 21. kötet 493–494, 507–512, 517–536. pp.] Egyben ez volt az utolsó kormányalakítás, ahol a kormányprogram felett külön vitát nyitottak, a későbbiekben már csak az új kormány bemutatkozása történt meg, s esetleges elképzéseiéről csak rövidebb szövegváltozások történtek. A Bárdossy-kormány kinevezése 1941. április 3-án történt. Ezt követően a képviselőház még április 8-án tartott ülést, de ezen csak Teleki Pál elhunytáról emlékeztek meg, majd a húsvéti ünnepekre tekintettel elnapolták üléseiket. A kormány bemutatkozására az ezt követő első ülésen, április 24-én került sor. [Képviselőházi Napló 1939. 9. kötet 609. p., 10. kötet 3. p.] A Kállay-kormány kinevezésére 1942. március 9-én került sor, az erről szóló átirat felolvasása két nappal később megtörtént, a tényleges bemutatkozás pedig tíz nap elteltével, március 19-én volt. [Képviselőházi Napló 1939. 13. kötet 81–82. p.; 90. p.] A Sztójay-kormány kinevezése 1944. március 22-én történt meg. A képviselőház azonban éppen ezen a napon elnapolta üléseit, a kormány bemutatkozására a következő ülésnapon, május 24-én került sor. [Képviselőházi Napló 1939. 19. kötet 239. p.; 242–243. pp.] 1944. szeptember 21-én, három héttel kinevezése után, még a Horthy-kor utolsó miniszterelnöke, Lakatos Géza is bemutatkozott a képviselőház előtt. [Képviselőházi Napló 1939. 19. kötet 259. p.]

⁶³ A Fejérváry Géza vezette kormány 1905. június 21-én mutatkozott be a képviselőházban, amit rögtön a szeptember 15-ig szóló királyi elnapolás követett. [Képviselőházi Napló 1905. 1. kötet 469. p.] A szeptember 15-én összegyűlt ülést a király azonnal elnapolta október 10-ig, majd ezt követően december 19-ig, az akkor összegyűlt ülést pedig 1906. március 1-ig. [Képviselőházi Napló 1905. 1. kötet 4, 13, 31. p.]

tudott volna elnöki-kormány hivatalban lenni. De egy olyan korlátozást iktat be, amely az *elnöki-kormány kinevezését csak néhány napos átmeneti időre teszi lehetővé*.

Ez azonban elég volt ahhoz, hogy a miniszteri ellenjegyzés politikai kontrollfunkcióját csökkentse. Kritikus helyzetben a köztársasági elnök ki tudott nevezni egy olyan átmeneti kormányt, amely ellenjegyezte a Nemzetgyűlés feloszlására vonatkozó határozatát, vagy akár a feloszlathoz szükséges előterjesztést is megadta neki. Ennek kijelentésnek a teljes bizonyításához azonban még tisztáznunk kell, hogy a 13. § (3) bekezdés által rögzített feloszlási tilalom nem jelentett-e ebben akadályt?

10. Intézkedhet-e a kormány a Nemzetgyűlés feloszlásáról, annak történet bemutatkozása előtt?

A feloldandó probléma tehát az alábbi. A 13. § (3) bekezdésének második mondata szerint új kormány kinevezése esetén a köztársasági elnök nem oszthatja fel a Nemzetgyűlést addig, amíg az új kormány be nem mutatkozott előtte. De a kormány viszont már a Nemzetgyűlésnek történő bemutatkozás előtt hivatalba lép, elvileg tehet előterjesztést annak feloszlására és azt a miniszterelnök ellen is jegyezheti. Az alkotmányjogi és közjogi bizottság által a törvényjavaslatba beiktatott feloszlási tilalom azt jelenti, hogy ezen joga a Nemzetgyűlésnek történő bemutatkozásig szünetel? Ha a kormány csak a bemutatkozása után intézkedhet a törvényhozás feloszlásáról, akkor a köztársasági elnök nem tudja véghezvinni, hogy a Nemzetgyűlés feloszlása érdekében egy új kormányt nevezzen ki. A kormány bemutatkozásakor ugyanis a Nemzetgyűlésben bizalmi szavazást tarthatnak, s ezzel elmozdíthatják a hivatalából. Vajon bizalom megvonása után a kormány még tehet-e előterjesztést a törvényhozás feloszlására? Erre a következő pontban még külön kitérünk. [lásd 11. pont]

Első lépésként azonban azt vizsgálánánk meg, hogy pontosan mikor történik meg a törvényhozás feloszlása. A kialakult közjogi gyakorlat az volt, hogy a törvényhozással szembeni államfői intézkedéseket a plenáris ülésen felolvasták. Az intézkedés ezzel vált kihirdetetté és hatályossá. A bizalmatlansági indítvány azonban a már kiadott ellenjegyzéseket nem érvénytelenítette. Így a kormány bemutatkozása előtt is tehetett javaslatot a Nemzetgyűlés feloszlására, s azt a miniszterelnök ellen is jegyezhetette, csak a bemutatkozás előtt ezt nem volt szabad a Nemzetgyűlésben kihirdetni.

A tárgyalt feloszlási tilalom a törvényben szerkezetileg is a kormányalakítást szabályozó 13. §-ban szerepel, és nem a feloszlási jogot érintő 10. §-ban. A rendelkezés célja nem a feloszlás megakadályozása, hanem az, hogy a köztársasági elnök a Nemzetgyűlés feloszlásával ne tudjon egy elnöki-kormányt tartósabban hivatalba tartani.

Így konfliktushelyzetben *a köztársasági elnök élni tudott azzal az eszközzel, hogy egy új kormány kinevezésével keresztülvizsi a Nemzetgyűlés feloszlását*.

11. Az „ügyvezető” kormány jogállása a polgári korban

Az előző pontban azt problémát vizsgáltuk meg, hogy a miniszterelnök még a kormány ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány előtt ellenjegyezheti-e a köztársasági elnöknek a Nemzetgyűlés feloszlására vonatkozó határozatát. Erre igenlő választ adtunk. Érdemes azonban megvizsgálni, hogy mi volt a mandátumát veszített kormány további

sorsa, vagyis milyen volt az ügyvezető kormány jogállása a polgári kor magyar közjogában. Ha a miniszterelnök a bizalmatlansági indítvány előtt nem adott a feloszlató rendelkezés ellenjegyzést, esetleg megtehetette-e azt egy sikeres bizalmatlansági indítvány után is.

A hatályos magyar alkotmány pontosan meghatározza, hogy az ügyvezető kormány milyen kompetenciákat nem gyakorolhat a Kormány hatáskörei közül.⁶⁴ Az 1848. évi III. tc. azonban erre vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazott, egyáltalán az ügyvezető kormány meghatározásával sem foglalkozott. Ezért először azt kell megvizsgálnunk, egyáltalán mikor állhatott elő olyan helyzet, amelyben erről az intézményről beszélhetünk.

Az 1848 utáni közjogi szabályok szerint a kormány lemondása nem jelentette mandátumának azonnali megszűnését, az a király (az államfő) általi felmentéssel történt meg. Így a lemondás és a felmentés közötti időszakban beszélhetünk ügyvezető kormányról. Újra meg kell azonban említeni, hogy a régi magyar közjog ezt a kérdést tételesen nem szabályozta, vagyis ennek a kormánynak a mandátuma (*hatásköre*) nem különbözött a rendes kormányétól. Hogy ezek milyen hosszú időszakok voltak? 1905-ben például Tisza István lemondásának elfogadása és hivatalából történő felmentése között több mint négy hónap telt el.⁶⁵ Aztán Fejérváry Géza tíz hónapig úgy volt miniszterelnök, hogy ez alatt háromszor is lemondott, amit a király vagy nem fogadott el, vagy újra kinevezte.⁶⁶ Nem csoda, hogy amikor Fejérváry 1905 szeptemberében először jelentette be lemondását, a képviselőházban már ezt indulatos bekiabálásokkal fogadták,⁶⁷ és nem aaptalanul, hiszen utána még hét hónapig miniszterelnök maradt.

Tehát a polgári kor magyar közjogában igazi ügyvezető kormány nem volt. Ha az lemondott, az új kormány államfő általi kinevezéséig hatásköri korlátozás nélkül vitte a kormányzati ügyeket.

Ez a vizsgált témánkkal úgy kerül összefüggésbe, hogy ha a kormánytól a Nemzetgyűlés megvonja a bizalmat, az egy lemondási kötelezettséget vált ki. A kartális alkotmányoknál is azt láthatjuk, hogy nem maga a bizalmi szavazás szünteti meg a mandátumot, hanem ezek után az érintett miniszter köteles lemondani.⁶⁸ Az 1848. évi III. törvénycikkben azonban még a politikai felelősség intézménye sem volt tételesen rögzítve, az részben szokásjogi alapon létezett. Ezért itt még kevésbé állíthatnák azt, hogy a bizalom megvonása automatikusan megszüntetné egy miniszter, vagy a kormány megbízását. Azt azonban ki kell emelni, hogy a politikai felelősség létezése tekintetében a közjogi irodalom egységes volt.⁶⁹

⁶⁴ „Ha a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; nemzetközi szerződést azonban nem köthet, és rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.” [a Magyar Köztársaság Alkotmánya 39/B. §]

⁶⁵ BÖLÖNY: 53–54. pp.

⁶⁶ BÖLÖNY: 54. p.

⁶⁷ Képviselőházi Napló 1905. 2. kötet 4. p.

⁶⁸ Az 1921-es lengyel alkotmány szerint a Szejm kívánságára bármely miniszternek, vagy a teljes Minisztertanácsnak le kellett mondania. [a Lengyel Köztársaság 1921. évi Alkotmánya 58. cikkely] Az 1919-es német alkotmány szerint, ha a Birodalmi Gyűlés bármely birodalmi minisztertől megvonta a bizalmat, annak le kellett mondania. [A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 54. cikkely]

⁶⁹ NAGY Ernő: *Magyarország közjoga. (Államjog)* Atheneum irodalmi és nyomdai Rt. Budapest, 1901. 321. p.; FERDINANDY Gejza: *A magyar alkotmányjog tankönyve*. Franklin Társulat. Budapest, 1911. 391–392. pp. TOMCSÁNYI Móric: *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Budapest, 1932. 477–

A miniszterek (a kormány) politikai felelősségre vonatkozóan az 1946. évi I. törvénycikkben nem lelhető fel kiegészítő rendelkezés. Egy mondatnyi kiegészítés még 1945. évi XI. törvénycikkben található, amely szerint: „*A minisztérium, úgyszintén annak tagjai a Nemzetgyűlésnek felelősek.*”⁷⁰ Az 1848. évi III. tc. ugyanis csak a felelősségről rendelkezett, annak irányát, mármint, hogy az Országgyűlés (képviseelőház) irányába tartozik felelősséggel, tételesen nem határozta meg.⁷¹ Mint korábban már említettem, a polgári kor magyar közjogi irodalma szerint ennek fennállta nem volt kétséges, 1945-ben azonban célszerűnek érezték ezt deklaratív módon is kimondani. Ez azonban lényegi változást nem okozott a miniszteri felelősség rendszerén, az 1848. évi III. tc. szabályai változatlan formában fennálltak. Ez is azt erősíti meg, hogy a törvényjavaslat előkészítői és a Nemzetgyűlés számára is evidens volt a politikai felelősség fennállta. Ennek hiányában az újonnan kinevezett kormánynak a Nemzetgyűlés előtti kötelező bemutatkozása értelmetlen rendelkezés lett volna.

De az, hogy az 1946. évi I. tc. semmilyen kiegészítést nem fűzött az 1848. évi III. törvénycikkhez, azt is jelentette, hogy a bizalom esetleges megvonása nem jelentett a kormánynál automatikus mandátumvesztést, hanem annak le kellett mondania. A lemondás után pedig ugyanaz a joghelyzet állt elő, mint amit az 1867 utáni időszak kapcsán megtárgyaltunk. Vagyis a köztársasági elnök az új kormány kinevezéséig a lemondott minisztériumot hivatalban tarthatta, amely adhatott részére ellenjegyzéseket is: *Így a Nemzetgyűlést egy sikeres bizalmatlansági indítvány után, akkor is fel tudta oszlatni, ha a miniszterelnök a bizalmi szavazás előtt nem jegyzete volna ellen az erről szóló elnöki határozatot.*

A Kommünista Párt részéről volt is olyan javaslat, amely szövegszerűen beiktatta volna a törvénybe, hogy a Nemzetgyűlésben leszavazott kormány nem tehet javaslatot a parlament feloszlataására.⁷² Ezt a rendelkezést azonban nem vették fel a normaszövegbe. A tilalom megfogalmazására tett javaslat azonban azt támasztja alá, hogy a Nemzetgyűlésben a bizalmi szavazást elvesztő kormány is intézkedhetett a parlament feloszlataásáról.

478. p.; BÖLÖNY József: *Magyar közjog*. II. kötet. Budapest, 1943. 181–182. pp., BÖLÖNY: *Magyarország kormányai* ... 47. p.

⁷⁰ 1945. évi XI. tc. 14. § (1) bekezdés

⁷¹ Az 1848. évi III. tc. 32–35. §§-ai szabályozták a jogi felelősséget. Ezen kívül a miniszteri felelősségre vonatkozó szabályokkal a 4. és a 18. §§-okban találkozzunk, amelyek szerint: „*4. §. A minisztériumnak mindegyik tagja mindennemű hivatalos eljárásáért felelős.*”; illetve „*18. §. Mindegyik miniszter azon rendeletért, mellyet aláír, felelősséggel tartozik.*” Az viszont egyik mögött sem áll ott, hogy az Országgyűlés (képviseelőház) irányában. Ugyanakkor van az 1848:III. törvénycikknek néhány olyan rendelkezése, amely a politikai felelősség érvényesítésével is összefüggésbe hozható. A 29. § szerint: „*A miniszterek az országgyűlés mindegyik táblájánál annak kívánatára megjelenni, s a megkívántató felvilágosításokat előadni tartoznak*”, a 30. § szerint pedig: „*A miniszterek hivatalos irataikat az országgyűlés mindegyik táblájának kívánatára, magának a táblának, vagy a tábla által kinevezett küldöttségnek megvizsgálása alá bocsátani köteleztetnek.*” A 29. § a kérdés lehetőségét tartalmazza, s ebből nő ki az interpellációs jog. A 30. § vizsgálatok lefolytatásának, s külön vizsgálóbizottságok felállításának lehetőségét rögzítik. Ezek az eszközök annak kiderítését is szolgálhatják, hogy indokolt-e egy minisztert vád alá helyezni, vagyis a jogi felelősség tisztázására is szükségesek lehetnek. Talán nem véletlen, hogy közvetlenül a jogi felelősséget szabályozós 32–35. §§-ok elé kerültek. A későbbi parlamentáris gyakorlatban azonban ezeket igen gyakran a politikai felelősség érvényesítésére is alkalmazták. Kifejezetten a politikai felelősség érvényesítésére szolgáló eszköz lehetett az alsó táblára vonatkozó, a 37. § által rögzített, költségvetési jog.

⁷² VIDA: 967. p.

12. Összegzés

Az 1946. évi I. tc. központi kérdése tehát az volt, hogy Magyarország a republikánus kormányformák közül a fél-prezidenciális, vagy a parlamentáris köztársaság modelljét követi. A kisgazdák által készített tervezet az első, a szociáldemokraták és a kommunis-
ták által készített tervezetek a második modellt közvetítették.

Az elhatárolás egyik lényeges elemét a köztársasági elnöknek a törvényhozás működésével kapcsolatos jogai alkotják. Az európai államok XIX–XX. századi alkotmányfejlődéséből azonban egyértelműen levezethető a parlamentek önrendelkezési jogának növekedése, vagyis az államfő annak működésébe egyre kevésbé szólhat bele. A régi kompetenciái közül, jelentős korlátozás nélkül, egyedül a feloszlatói jog maradt meg, amely nem a parlament működésének esetleges akadályozását, hanem a képviselői megbízatások megújítását szolgálja. Bár a kisgazda elképzelések szerint a köztársasági elnök a XIX. század végén is erősnek számító királyi jogosítványok nagy részét átvette volna, a végleges törvénytervezetbe komoly jogosítványként csak a feloszlatói jog maradt. Ez megfelelt az általános európai tendenciáknak.

A feloszlatói jog ereje azonban éles határvonalat húz a két említett kormányforma között. A fél-prezidenciális rendszerekben a köztársasági elnök előzetesen megkívánt feltételek nélkül, saját politikai elhatározásából hozhat ilyen döntést. Vagyis a munkaképes törvényhozást, a parlamenti többség ellenére is feloszlathatja. A kormány közvetlen fűgelmű viszonyban áll tőle, így a feloszlathoz szükséges miniszteri ellenjegyzés megszerzése sem okoz jelentősebb problémát. A parlamentáris köztársaságokban a feloszlátás előfeltételekhez kötött, ami általában a törvényhozás munkaképtelensége.

Ha az 1946. évi I. tc. által megkreált struktúrát minősíteni kell, azt mondhatjuk, hogy egy „*felpuhított*” fél-prezidenciális rendszert vezetett be. A Nemzetgyűlés államfői feloszlátását ugyan feltételhez kötötte, de ez nem a munkaképtelenség volt. Bár a normaszövegbe folyamatosan beépített gátak miatt erre több logikai lépésre volt szükség, de le tudtuk vezetni, hogy a köztársasági elnök a működőképes Nemzetgyűlést is feloszlathatta, s ezt akkor is meg tudta tenni, ha a parlamenti többség ellenezte volna.

A parlament-feloszlatói joggal összefűggsben érintenünk kellett a kormányalakítás, és a kormány fűgelmű viszonyának szabályait is. A fél-prezidenciális és a parlamentáris kormányforma között ez is egy lényeges határvonalat jelent. Láthattuk, hogy a kormány az 1946. évi I. tc. szerint kettős fűggsben állt, megbízatását nem csak a Nemzetgyűlés, de a köztársasági elnök is visszavonhatta. Ez szintén a fél-prezidenciális rendszer irányába mutatott. Azonban egy elég erős „puhítás” ezen is volt, ugyanis elnöki-kormányt csak igen rövid ideig tudott hivatalban tartani.

A kormányzati modellel összefűggsben néhány gondolat erejéig érdemes egy, a tanulmányban nem érintett kérdést is felvetni. A fél-prezidenciális rendszerekben a végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök és a kormány együttesen gyakorolja, míg a parlamentáris köztársaságokban ez kizárólag a kormány kompetenciája. Ez a probléma az 1946. évi I. tc. előkészítése folyamán is felvetődött. A kommunista elképzelés szerint a végrehajtó hatalmat a kormány gyakorolta, vagyis a parlamentáris modell felé mozdult volna.⁷³ A szociáldemokrata és a kisgazda tervezet azonban a másik modellt követte, ahol a végrehajtó hatalmat a kormányon keresztül a köztársasági elnök gyakorolta vol-

⁷³ RUSZOLY József: *A „Magyarország államformájáról” szóló... 27. p.; VIDA: 957. p.*

na.⁷⁴ Az 1946. évi I. tc. szövegébe bekerült alábbi rendelkezés: „A végrehajtó hatalmat a köztársasági elnök a Nemzetgyűlésnek felelős minisztérium által gyakorolja”⁷⁵ egyértelműen az utóbbi, fél-prezidenciális modell konstrukcióját rögzítette.

Az 1946. évi I. tc. az 1989. októberi alkotmánynovella előkészítésekor ismét központi szerepet kapott, amely különösen igaz a köztársasági elnök jogállásának meghatározásánál. Azt tapasztalhatjuk, hogy a hatályos alkotmányunk és az 1946. évi I. tc. normaszövege több helyen szinte szó szerint megegyezik. Az utóbbi három bekezdésben összefoglalt hatásköröknél azonban markáns eltéréseket fedezhetünk fel. Az eltérések tehát éppen azoknál a hatásköröknél észlelhetők, amelyek a fél-prezidenciális köztársaságot a parlamentáris köztársaságoktól elhatárolják.

ISTVÁN SZABÓ

DIE AUFLÖSUNG DER NATIONALVERSAMMLUNG NACH DEM GESETZ NR. I AUS DEM JAHRE 1946

(Zusammenfassung)

Die bürgerlichen Veränderungen des Jahres 1848 hatten grundsätzlich keinen Einfluss auf die Befugnisse des Königs im Zusammenhang mit der Gesetzgebung. Die Einberufung, die Vertagung und die Schließung der Sitzungen des Reichstages, sowie auch die Aufhebung des Parlaments fielen unverändert in den Kompetenzbereich des Königs. In der Zwischenkriegszeit gingen diese Befugnisse – nach einer vorübergehenden inhaltlichen Begrenzung – auf den Reichsverweser über. Im Anschluss an die Ausrufung der Republik im Jahre 1946 wurde jedoch die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht des Parlaments aufgeworfen, was in weiterer Folge zu einer Einschränkung des Kompetenzbereiches des Staatsoberhauptes führte.

Das Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946 zur Einführung der Republik entzog dem Präsidenten der Republik das Recht zur Einberufung und zur Schließung der Parlamentssitzungen. Die Befugnis zur Vertagung der Sitzungen wurde zu einer bloß formellen Berechtigung. Zu Diskussionen war es dabei einzig im Hinblick auf das Recht des Präsidenten zur Auflösung des Parlaments gekommen. Die Meinungen der politischen Parteien waren in diesem Zusammenhang geteilt. Die Diskussion wurde trotz vorhergehender Einigungsversuche auch noch in der Nationalversammlung selbst weitergeführt. Die Hauptfrage lautete dabei, ob der Präsident der Republik das Parlament auch gegen die Stellungnahme der parlamentarischen Mehrheit auflösen konnte oder ob er dabei an die Meinung der parlamentarischen Mehrheit bzw. an das Vorliegen der Voraussetzung der Funktionsuntüchtigkeit des Parlaments gebunden war.

Die endgültige Fassung des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946 beinhaltete die Möglichkeit der Auflösung des Parlaments durch den Präsidenten und zwar insofern dies auf

⁷⁴ RUSZOLY József: *A „Magyarország államformájáról” szöveg... 27. p.*

⁷⁵ 1946. évi I. tc. 13. cikkely (1) bekezdés

Vorschlag von zwei Fünfteln der Abgeordneten oder der Regierung geschah. Das bedeutete in der Praxis, dass der Präsident die Nationalversammlung grundsätzlich auch auf Vorschlag der Opposition vornehmen konnte. Die Auflösung des Parlaments war jedoch immer an die Gegenzeichnung des Ministerpräsidenten gebunden, was eine Prüfung der verfassungsrechtlichen Beziehung zwischen Staatsoberhaupt und Regierung notwendig macht. Das Gesetz Nr. I aus dem Jahre 1946 hatte auch im Hinblick auf die Regierungsbildung zu Veränderungen geführt. Diese Veränderungen führten im Ergebnis zu einer Stärkung des Parlaments. Die Abhängigkeit der Regierung vom Präsidenten blieb dabei weiterhin bestehen. Solange die Maßnahmen des Präsidenten nicht gesetzwidrig waren, verweigerte der Ministerpräsident die Gegenzeichnung grundsätzlich nicht. Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass auch nach dem Erlass des Gesetzes Nr. I aus dem Jahre 1946 der Präsident der Republik die gesetzgebende Gewalt auch gegen die Meinung der parlamentarischen Mehrheit auflösen konnte.