

ANTAL TAMÁS*

Polgári alkotmányosság – szocialista alkotmányosság – alaptörvényesség

Alkotmánytörténeti ívek Kovács István munkássága nyomán

Dr. Tóth Károly (1945–2021) emlékére

I. „A burzsoá alkotmányosság válsága”¹

Amikor 1944 végén az államhatalom gyakorlása tekintetében kettészakadt Magyarország, Debrecen ismét adminisztratív főváros lett: ez először akkor történt, amikor 1849 januárjában az országgyűlés és a felelős kormány Pest-Budát elhagyni kényszerült az osztrák csapatok nyugatról való érkezése miatt,² 1944 decemberében pedig másodszor, amikor keletről a szovjet haderő a Duna vonaláig haladt előre, és karácsonyra Budapest körül bezárult az ostromgyűrű. Míg a Szálasi Ferenc vezette és német támogatással védekező magyar haderő egyre hátrált Ausztria irányába, addig Debrecenben a keleti országrész nemzeti bizottságainak és politikai szervezeteinek küldötteiből létrejött a 230 tagú Ideiglenes Nemzetgyűlés és az ideiglenes nemzeti kormány. A december 21-i kiáltványban (szózatban) – melyet az egyik szegedi delegált, Balogh István terjesztett elő – foglaltak szerint: „Demokratikus Magyarországot akarunk! Nem szabad többé megismétlődnie, hogy a magyar népről megkérdése nélkül döntsenek olyanok, akik egy emberöltő alatt két ízben kormányozták összeomlásba az országot. Magyarország a magyar nép országa legyen! Szabadságot, széles körű politikai jogokat biztosítunk a dolgozó tömegeknek, hogy megvédhessék érdekeiket és hallathassák szavukat az ország ügyeinek eldöntésé-

* egyetemi tanár, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar, Európai Jegtörténeti Tanszék

¹ KOVÁCS ISTVÁN: *A burzsoá alkotmányosság válsága*. Budapest, 1953. E könyvvel kezdődött a hivatkozott szerző államjogi tudományos munkássága, de színvonala meg sem közelíti a későbbi, általunk is idézett műveit.

² A szinte végtelen számú szakirodalomból e helyütt csak egy klasszikusra hivatkozunk: MÓDY GYÖRGY: *A menekültek*. In: Szabó István (szerk.): *A szabadságharc fővárosa Debrecen. 1849. január–május*. Debrecen, 1948 (reprint: 1998). 59–100. pp.

ról.³ Ezzel egy időben Balogh István a szegedi napilapban ekként fogalmazott: „a Magyar Kommunista Pártnak alkotmányos úton kell eljutnia abba a helyzetbe, hogy az államhatalmat nagyobb megrázkódtatások nélkül, törvényes úton és módon átvehesse, és a szükségesnek tartott változásokat ugyancsak törvényes úton hajthassa végre”.⁴

Így kezdődött a sokakban reményt keltő koalíciós korszak, amely végül rövid idő alatt újabb baloldali szélsőségre fordult. Történelmi távlatból ez valóban a polgári alkotmányosság válsága volt Magyarországon, de nem abban az értelemben, ahogyan azt a szovjet történetírás és alkotmányjogászok hazai követői vallották.

A második világháborút követően a környező európai államok legtöbbször 1945 és 1946 folyamán átmenetileg még visszatértek ahhoz az alkotmányhoz, amely a világháború kitörésekor vagy az előtt hatályos volt – kivéve Németországot, amely szuverenitása 1949-ig tulajdonképpen szünetelt. Például Ausztriában 1945. november 25-én megtartották az első országos választásokat, ennek alapján megalakult a szövetségi Nemzeti Tanács (*Nationalrat*), amely megválasztotta a szövetségi elnököt, majd megalakult a kormány is. Bár teljes szuverenitás nélkül, ami csak 1955-ben állt helyre, 1946 áprilisában forma szerint újra életbe lépett az 1920/1929. évi alkotmány.⁵ Párhuzamosan Csehszlovákiában az 1920., Lengyelországban az 1921. évi alkotmány keretei között indult újra az államélet,⁶ ami azután a népi demokratikus közjogi rend bevezetéséig érvényesült.

Magyarországon az államforma és általában az alkotmány kérdése 1944 őszéig alig fordult elő a korai néppárt-dokumentumokban, ellenben az ún. demokratikus pártok többsége 1944 végén már – ideértve ekkor még a Magyar Kommunista Pártot is – sem az ezeréves történeti alkotmányt, sem az uralkodó nélküli monarchia intézményeit nem kívánta fenntartani.⁷ A köztársaság kikiáltásának *de iure* megvalósítása azonban elhúzódott, s mint ismeretes, az csak az 1946. évi I. tc.-ben történt meg a demokratikus nemzetgyűlési választások után (1945. november 4.), amely során a kommunista párt súlyos vereséget szenvedett (16,95 %).⁸ Az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. évi XI. tc. már előre vetítette az alkotmányozást, mondván: „a Nemzetgyűlés állapítja meg Magyarország alkotmányát és államformáját”, ugyanakkor a Nemzeti Főtanács, valamint a „magyar felelős minisztérium” (kormány) tagjainak felelősségre vonásáról rendelkező két paragrafusában is az 1848. évi III. tc. 34. §-ára utalt vissza,⁹ nem pedig az e

³ KOROM MIHÁLY: *Magyarország Ideiglenes Nemzeti Kormányának és a fegyverszünet (1944–1945)*. Budapest, 1981. 414–416. pp. (az idézet: 415. p.); FÖGLEIN GIZELLA: *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés történetisége és jogtörténete*. In: *Jogtörténeti Szemle*, 2004. 4. szám. 64–71. pp. (az idézet: 66. p.).

⁴ Dr. Balogh István: A polgári társadalom felelőssége. In: *Délmagyarország*, 1944. december 22. (1. p.)

⁵ SZABÓ ISTVÁN: *Ausztria államszervezete, 1918–1955*. Budapest, 2010. 437–447. pp.

⁶ KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Budapest, 1985. 38–39. pp.

⁷ RUSZOLY JÓZSEF: „Magyarország köztársaság”. *Az államfői jogok 1944–45-ben és az 1946: I. tc. létrejötte*. In: *Uő.: Újabb magyar alkotmánytörténet, 1848–1949. Válogatott tanulmányok*. Budapest, 2002. 361–393. pp., ide: 365–366. pp. Lásd még: FÖGLEIN GIZELLA: *Az államfői jogkör ideiglenes szabályozása és gyakorlása Magyarországon (1944–1946)*. In: *Jogtörténeti Szemle*, 1992. 2. szám. 3–15. pp., különösen: 9–12. pp.

⁸ PÖLÖSKÉI FERENC, GERGELY JENŐ, IZSÁK LAJOS (szerk.): *Magyarország története, 1918–1990*. Budapest, 1995. 185. p.

⁹ „A bíraskodást a felső tábla által, saját tagjai közül titkos szavazással választandó bíróság, nyilvános eljárás mellett gyakorlandja, és a büntetést a vétséghez aránylag határozandja meg. Választatik pedig összesen 36 tag, kik közül azonban tizenkettőt az alsó tábla által a vádpör elévitelére kiküldött biztosok, tizenkettőt pe-

tárgyban keletkezett és jóval részletesebb 1920. évi X. tc.-re, így félreérthetetlenül a polgári demokratikus kontinuitást juttatta kifejezésre (11., 14. §§). Az 1946. évi „köztársasági törvény” szintén ezt tette, amikor megismételte a jogszabályi hivatkozást a köztársasági elnök felelősségre vonására irányuló eljárásnál (16. §) annak ellenére is, hogy a Nemzetgyűlés egykamarás volt, ezért az 1848. évi klauzulákat – melyek a kétkamarás Országgyűléshez igazodtak – igen nehéz lett volna tényleg alkalmazni. E törvény a bevezetőjében „négy száz esztendő” harcról, az ónodi országgyűlésről (1707), az 1849. évi debreceni trónfosztásról és a királyi hatalom 1918. november 13-i megszűnéséről emlékezett meg, amelyeket nyilvánvalóan a Habsburg-ház elleni küzdelmek kapcsoltak össze, anélkül azonban, hogy akár a dinasztíát, akár az 1921. évi detronizációt megnevezte volna. E helyett a nemzet önrendelkezési jogának visszanyerését állapította meg. Tulajdonképpen a maga módján ezt erősítette az 1946. évi II. tc., amely Károlyi Mihály – mint volt köztársasági elnök – érdemeinek törvénybe iktatását tartalmazta, s ezzel kontinuitást hirdetett az 1918. évi forradalommal és az első (nép)köztársasággal is, míg a jogszabály a tanácsköztársaságot szándékoltan nem említette, nem értékelte sem pro, sem kontra. Mindezekből aligha kétséges, hogy a kisgazda- és a parasztpárti – közel kétharmados nemzetgyűlési – politikai többség a hatalmi ágak önállóságát és egyensúlyát kívánta helyreállítani, mégiscsak a polgári alkotmányosság történelmi mércéi szerint.

Az 1946. évi I. tc. azonban nem csak az államforma és a hatalmi ágak szempontjából jelentős, hanem azért is, mert a polgári kor alkonyán – amit a jogszabály elfogadásakor még a tetőpontnak gondolhattak! – először tett kísérletet arra, hogy az állampolgári jogokat („az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait”), ha nem is kimerítően (erre utal a „különösen” szó), de felsorolja. Igaz, ez a preambulumban történt meg, aminek normatív értéke így vitatható, ugyanakkor a polgári alkotmányosság elveinek megerősítését jelentette, mert addig a magyar alkotmánytörténetben nem volt olyan jogszabály, amely akárcsak egy rövid katalógust adott volna a szóban lévő alapvető jogokról. Ennek oka, hogy az ún. történelmi alkotmányok¹⁰ ilyen nem igényeltek, a szóban forgó jogok különböző törvényekben jelentek meg, rendszerint nem felsorolásszerűen, hanem az adott jogszabályban tárgykör szerint részletezve. Vagyis a történelmi alkotmányok tartalmazták az elidegeníthetetlen jogokat, de nem foglalták önálló katalógusba, szemben a chartális alkotmányok többségével.¹¹ Az állampolgárok 1946-ban nevesített jogai különösen a következők voltak: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a

dig a vád alá vont miniszterek vethetnek vissza. Az ekként alakított, és tizenkét személyből álló bíróság fog fölöttük ítéletet mondani.”

¹⁰ A magyar alkotmányról Deák Ferenc ezen ismert szavakkal írt: „Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségleteihez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetően, lényegében és formájában, időnként változásokon ment keresztül.” In: DEÁK FERENCZ: *Adalék a magyar közjoghoz*. Pest, 1865. 88. p.

¹¹ A Franciaországban 1789-ben elfogadott Ember és Polgár Jogainak Deklarációját tekintjük a jogforrásnak, amely megnyitotta a sort. Az Amerikai Egyesült Államokban az 1791. évi alkotmánytoldatok, Belgiumban az 1831. évi „mintaalkotmány”, Németországban birodalmi szinten az 1848. decemberében elfogadott, a német nép alapvető jogairól szóló törvény, az Osztrák Császárságban pedig az 1849. évi olműti, majd az 1867. évi alkotmány tartalmazta először a katalógust. Egyféle jegyzék az 1936. évi szovjet alkotmányba is bekerült.

személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog, továbbá részvétel az állam és az önkormányzatok életének irányításában. Kiegészült mindez azzal a fordulattal, miszerint ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül, és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának, minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.

Az 1946. évi X. tc. már kifejezetten „emberi alapjogoknak” minősítette a felsoroltakat, és azokat büntetőjogi oltalom alá helyezte, kimondva: büntett miatt akár öt évig terjedő börtönnel sújtható az a közhivatalnok, aki hivatali eljárásában vagy intézkedésével másnak az 1946. évi I. tc. bevezetésében foglalt valamely „természetes és elidegeníthetetlen jogát” törvényellenesen megsérti. Ha a cselekmény másnak jelentékeny kárt vagy más súlyos sérelmet okozott, a büntetés öt évig terjedhető fegyház volt. A szabadságvesztésen felül hivatalvesztést és a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését is kellett mondani. Az az évi VII. tc. pedig a demokratikus államrend és maga a köztársasági államforma védelméről szólt, ugyancsak a köztársasági törvényre utalva. Több jogszabály folytatta a megkezdett folyamatot; például a felsőoktatásban a tanszabadságot ismét kiterjesztették a nőkre (1946: XXII. tc.), megszüntették a hitbért és a házassági vagyonjog, továbbá az öröklési jog még létező elemeit, amelyek a nőkre nézve hátrányos megkülönböztetést tartalmaztak (1946: XII. tc.), valamint a házasságon kívül született gyermek „törvénytelenségéhez” fűződő negatív következményeket és az államfői kegyelemmel történő törvényesítést is (1946: XXIX. tc.).

Mindezek a példák nem a polgári demokrácia válságát mutatták. A hazai válság előidézője a kommunista párt és részben a szociáldemokrata párt (egyesülve 1948. június 12-től: Magyar Dolgozók Pártja) politikai és ideológiai munkájának, illetve a Szovjetunió érdekszférája kiterjesztésének lett az eredménye, amelynek a demokráciafogalom *sine qua non*-ja, a plurális pártrendszer hamar áldozatául esett. A független bírói hatalom megtörése is jól bizonyítja e szándékot. A világháborút követő népbíraskodást és a B-listázást 1945 és 1946 folyamán a bírósági szervezet is megsínylette.¹² A bírakkal szembeni jogi nyomás a tetőpontját az 1948. évi XXII. tc.-kel érte el, amely a bírák és az államügyészek jogállásának, áthelyezésének és kényszernyugdíjazásának 1869 óta fennálló garanciális szabályait áttörve, lehetővé tette, hogy az igazságügy-miniszter bármely bírát a *beleegyezése nélkül* más bírósághoz helyezhessen át. A soron következő jogszabályok az 1949: II. és XI. tv.-ek voltak; az előbbi a Közigazgatási Bíróságot és a Hatásköri Bíróságot számolta fel,¹³ az utóbbi a szovjet típusú ülnökrendszert alapozta meg a büntetőeljárásban, a laikus bíraskodás olyan formáját, ami az 1945 előtti magyar

¹² NÁNÁSI LÁSZLÓ: *A magyarországi népbíraskodás joganyaga, 1945–1950*. In: Gyenesi József (szerk.): *Pártatlan igazságszolgáltatás vagy megtorlás*. Kecskemét, 2011. 6–55. pp.; TÁNCZOS-SZABÓ ÁGOTA: „*Ennek a tisztnek a viselése nagyon tövises*”. *Tanácsvezető bírók, népbünyészek és laikus bírák a háború utáni felelősségre vonás folyamatában*. In: Gyenesi József (szerk.): *Pártatlan igazságszolgáltatás vagy megtorlás*. Kecskemét, 2011. 78–87. pp.

¹³ KÖBEL SZILVIA: *Az emberi jogok védelmezőiből a „nép ellenségei”: A Magyar Közigazgatási Bíróság megszüntetése 1949-ben*. Budapest, 2020.; BALOGH JUDIT: *A Hatásköri Bíróság (1907–1949)*. In: *Jogtörténeti Szemle*, 2018. 1–2. szám. 55–59. pp.; RÉVÉSZ BÉLA: *Az Igazságügyi Minisztérium története (1944–1990). A pártirányítás évtizedei*. Budapest, 2018. 56–65. pp.

perjogokban – a munkaügyi bíraskodás kivételével – ismeretlen volt (az esküdtszék a dualizmus után nem tért vissza a jogrendszerünkbe). Az 1949. évi XX. tv. (alkotmány) még fenntartotta ugyan az ítélőtáblákat felsőbb bíróságok néven, de az első alkotmánymódosítás 1950-ben kiiktatta őket a népi demokratikus államkoncepció jegyében.¹⁴

A polgári alkotmányosság és jogállam intézményeinek helyét 1947 és 1949 között gyorsan átvette a szovjet típusú népi demokrácia doktrínája, vele a szovjet jogrendszer kényszerű recepciója. Ez a sajátos történelmi helyzet nélkül nem lett volna lehetséges, hiszen a terjeszkedő kommunizmus társadalmi támogatottsága 1945-ben a vártnál lényegesen kisebb volt, az Ideiglenes Nemzetgyűlésben mégis meglévő többségük a Szövetséges Ellenőrző Bizottság és az orosz-ukrán haderő jelenléte nélkül nem jöhetett volna létre. Erre bizonyáságul az említett 1945. évi nemzetgyűlési választások szolgáltak. A hatalom megszerzésének eszközei elsősorban nem közjogi, hanem politikai, konspiratív és ideológiai természetűek voltak.

2. A szocialista alkotmányosság Magyarországon

A Nyugat-Európa-szerte elterjedt államszervezési koncepció: a hatalmi ágak megosztása mellé az oroszországi 1917. évi októberi fordulat egy újabbat hozott, amit az 1945 utáni államjogi szakirodalom *demokratikus centralizmus*nak nevezett. Míg a hagyományos elvek szerint az állami szuverenitást lényegében felosztó, egymást következetesen kiegyensúlyozó, autonóm hatalmi ágak rendszere – akármennyi hatalmi ágról beszéljünk is – arra törekedett, hogy egyikük se terebélyesedjen és nőjön a többiek fölé, addig a szovjet államelmélet nyomán a második világháborút követően, a Szovjetunió érdekevezetésében elterjedt egy ezzel ellentétes alapot valló közjogi struktúra.

Az utóbbi alkotmányos keretek között tagadta a hatalmi ágak létezésének szükségét; úgy rendelkeztek a népi demokratikus alkotmányok, hogy az egységes államon belül csupán államfunkciók és azokhoz rendelt szervek léteznek, amelyek bármilyen számban vannak is, nem törekedhetnek egymás kiegyensúlyozására, mivel az nem egyeztethető össze és szükségtelen az ekként újraegységesített államhatalomra nézve.¹⁵ Az egyensúlyt az egyetlen pártnak kellett szavatolnia, miáltal a kommunista párt valamennyi érintett országban politikai tömegszervezetből konstitucionális tényezővé emelkedett, az állami szuverenitás pedig lényegében pártszuverenitássá torzult, különösen, ha a kettő személyileg vagy szervezetileg is összekapcsolódott a kormányon belül. A Szovjetunióban a Szovjet Kommunista Párt mindenkori első titkára és a kormányfő, azaz a szövetségi minisztertanács (a népbiztosok tanácsa) elnöke rendszerint azonos személy volt 1941 és 1964 között. 1977-től ugyanez állt a szövetségi Legfelsőbb Szovjet Elnökségé-

¹⁴ ANTAL TAMÁS: *A Szegedi Királyi Ítéltábla története 1938 és 1950 között.* = Bíróságtörténeti könyvek. Fejezetek a Szegedi Ítéltábla történetéből IV. Budapest–Szeged, 2019. 108–120. pp.

¹⁵ KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *Az októberi dekrétumok és az első szovjet alkotmány.* Budapest, 1980. (A dokumentumokat TÓTH KÁROLY fordította.) 38–77. pp.; BEÉR JÁNOS: *Az államhatalmi szervezet egysége a Magyar Népköztársaságban.* In: *Állam és Igazgatás*, 1960. 4. szám. 258–271. pp.; SZENTE ZOLTÁN: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet, 1945–2005.* Budapest, 2006. 129–131. pp.

nek elnökére. Az SZKP központi bizottságának tagjai pedig különböző tisztségekben többnyire bekerültek a minisztertanácsba is.¹⁶

Magyarországon a társadalmi „fedőszerv” az eredetileg 1944 decemberében – még más céllal – Szegeden alapított¹⁷ Népfront (1944-től: Magyar Nemzeti Függetlenségi Front, 1949-től: Magyar Függetlenségi Népfront, 1954-től: Hazafias Népfront) volt, aminek a tanácsis az országgyűlési választások alkalmával jutott formális jelöltállító szerep.¹⁸ Az 1954-ben Nagy Imre által újjászervezett Népfront tagjai az alábbi organumok voltak: Magyar Dolgozók Pártja, Szakszervezetek Országos Tanácsa, Magyar Nők Demokratikus Szövetsége, Dolgozó Ifjúság Szövetsége, Termelőszövetkezeti Tanács, Földművelésügyi Szervezetek, Községi Termelési Bizottságok, Országos Kisipari Szövetség, Kisiparosok Országos Szabad Szervezete, Kiskereskedők Országos Szabad Szervezete, Magyar Tudományos Akadémia, Társadalom- és Természettudományi Ismeretterjesztő Társulat, Országos Béketanács, Magyar Szabadságharcos Szövetség, Magyar Írók Szövetsége, Magyar Építőművészek Szövetsége, Magyar Képzőművészek Szövetsége, Magyar Zeneművészek Szövetsége, Magyar Színház- és Filmművészek Szövetsége, Magyar Jogászszövetség, Magyar Vöröskereszt, Magyar-Szovjet Társaság, Magyarországi Szlovákok Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Délszlávok Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Németek Demokratikus Szövetsége, Magyarországi Románok Kultúrszövetsége.¹⁹

Az intézményrendszernek velejárója volt nemcsak a horizontális, de a vertikális hatalmi ágak, vagyis a hagyományos önkormányzati keretek elvetése is. A területi és a helyi szintű önkormányzati rendszer szintén a funkcionalitás elve alapján tagolódott be az állam testébe, ami nem jelentette ugyan annak tagadását, hogy léteztek lokális, helyben érvényesítendő érdekek, azonban jelentette azt, hogy az ennek szolgálatában létrehozott testületek csupán öngazgatási, nem önkormányzati tevékenységeket végeztek. A kettő közötti fő különbség az autonómia tartalmában mutatkozott: a hatásköri, szervezeti és költségvetési önállóság jelentős – kezdetben csaknem teljes – deficitjében, miáltal a hagyományos döntési kompetencia formálissá kezdett válni. Ezt érzékletesen fejezi ki a Magyar Dolgozók Pártja Titkárságának 1950. november 22-én kelt jegyzőkönyve, amely szerint a helyi tanácsok megszilárdítására és pártkapcsolatára vonatkozó napirendi pont tárgyalásakor, az eredeti előterjesztés még az „állam és önkormányzat viszonya” fordulatot használta, de a Titkárság azt „a központi állami szervek és a helyi tanácsok viszonya” megfogalmazásra változtatta át.²⁰

¹⁶ DOLMÁNYOS ISTVÁN: *A Szovjetunió története*. Budapest, 1971. 472–474. pp.; KOVÁCS ISTVÁN (szerk.): *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Budapest, 1982. 261–269. pp.

¹⁷ KÁLLAI GYULA, SZABÓ BÁLINT (szerk.): *A magyar népfront története 2. Dokumentumok, 1935–1976*. Budapest, 1977. 9–14. pp.; RUSZOLY JÓZSEF: *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés a magyar alkotmányfejlődésben*. In: Uő.: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok*. Szeged, 1997. 151–156. pp., különösen: 151–152. pp.

¹⁸ HORVÁTH ATTILA: *A választójog története Magyarországon a szovjet típusú szocializmus időszakában*. In: *Ünnepi tanulmányok Máthé Gábor oktatói pályafutásának 50. jubileumára*. Szerk.: Kis Norbert, Peres Zsuzsanna. Budapest, 2017. 181–194. pp.

¹⁹ KÁLLAI-SZABÓ 1977, 186–188. pp.; PINTÉR ISTVÁN, SZABÓ BÁLINT: *A népfrontmozgalom Magyarországon*. Budapest, 1978. 113–190. pp.

²⁰ Magyar Országos Levéltár – MDP 276. f. 54. cs. 119. (1950. november 22.) 2. p.

Ugyanakkor a demokratikus centralizmus és a szocialista alkotmányosság ennél többet foglalt magában, hiszen mindez általában jellemző volt a nem demokratikusan működő államokra a 20. század során.²¹ Az 1936. évi „sztálini” alkotmányt mintázó,²² szovjet típusú népi demokratikus struktúrákban a területi és lokális öngazgatási intézmények *hierarchikus* rendbe tagozódtak, változó elnevezések alatt (helyi tanácsok, nemzeti bizottságok, képviseleti testületek, néptanácsok, nemzeti tanácsok, helyi népképviseltek):²³ a magasabb szinten elhelyezkedő államigazgatási szervek – jellemzően a végrehajtó bizottságaik – kötelező utasítást adhattak az alsóbb szinten lévőknek, míg maguk is utasíthatók voltak a kormány vagy az egyes miniszterek útján. A tanácsai végrehajtó bizottságok ezzel kettős függésbe kerültek: részint az azokat választó tanácsesztülettől, részint a felsőbb szintű tanács végrehajtó bizottságától kaphattak direkt feladatokat, amelyeket közvetíteni tartoztak a saját szakigazgatási szerveikhez. Végül is a területi koordináció központjaivá hazánkban a megyei tanácsok váltak, ami önmagában nem volt teljesen idegen a történelmi hagyományainktól, hiszen már a királyi vármegyék megszervezésétől töretlenül érvényesült, hogy a nem központi közigazgatás intézményi és hatásköri gócpontjai a (vár)megyék voltak.²⁴

Ezt a láncolatot bonyolította a *párt analóg szervezete*. A pártbizottságok ugyan *de iure* nem voltak önálló államhatalmi tényezők, ám a gyakorlatban a párt (MDP, MSZMP) azon politikai szerepe, miszerint összehangolta az egyes állami és gazdasági szervek működését, azt eredményezte, hogy a jóváhagyásuk nélkül érdemi döntést nem volt ajánlott hozni azon kérdésekben, amelyekben a párt- és káderérdekek érintettek voltak. A rendszer története során a politikai beavatkozásnak az intenzitása változott ugyan (desztalinizáció), ám az elvi lehetősége mindvégig fennállt az államigazgatási és az igazságügyi jogalkalmazásban is.²⁵ A demokratikus centralizmus tehát egy túlközpontosított döntéshozatalt jelentett, amit közjogilag az állam különböző funkciót ellátó, formailag önálló szervei végeztek a felsőbb szintű hatalmi szervek *de iure*, illetve a párt *de facto* kötelező rendelkezései szerint.

Mivel az államot úgy fogták fel, hogy az eleve a dolgozó nép érdekeit képviseli, ezért az államigazgatásban a jogorvoslati lehetőségek korlátozottak voltak, a kezdeti időszakban erőteljesebben, s csak az utolsó évtizedben nyílt meg a hatékonyabb jogorvoslati rendszer alkalmazásának lehetősége (közigazgatási bírászkodás). A bíróságok szintén nem minősültek hatalmi ágának, így a közigazgatási határozatok bírói kontrolljá-

²¹ VAJDA MIHÁLY: *A fasizmusról*. Budapest, 1995. 126–146. pp.

²² KOVÁCS 1982, 201–224. pp.

²³ ANTAL TAMÁS: *A szovjet típusú közigazgatás Kelet- és Közép-Európában*. In: Jogtörténeti Szemle, 2009. 3. szám. 1–9. pp.; SZENTE 2006, 134–135. pp.

²⁴ BEÉR JÁNOS: *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960)*. Budapest, 1962. 5–9. pp.; BEÉR JÁNOS, KOVÁCS ISTVÁN, SZAMEL LAJOS: *Magyar államjog*. Budapest, ²1964. 200–219. pp.; SZAMEL LAJOS: *A Magyar Népköztársaság államszervezetének kialakulása és fejlődése*. In: 20 év. Tanulmányok a szocialista Magyarország történetéből. Szerk.: Szabó Bálint. Budapest, 1964. 313–358. pp.

²⁵ RÉVÉSZ 2018, 50–56., 92–104. pp.; RÉVÉSZ BÉLA: *Az osztályharc fogalmának politikai és jogi aspektusai az '50-es években*. = Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. LIV. (Fasc. 15.) Szeged, 1998. 5–17., 27–38. pp.; HORVÁTH ATTILA: *A szovjet típusú diktatúra államigazgatási joga*. In: Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Balogh Elemér, Homoki-Nagy Mária. Szeged, 2010. 359–374. pp., különösen: 362–363. pp.

nak bonyolult rendszere a szó klasszikus értelmében hiányzott az 1973 előtti szocialista Magyarországon (1972: 26. tvr.).²⁶ Mivel a jogállam polgári kori felfogása viszont nélkülözhetetlennek tekintette a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálhatóságát,²⁷ így a helyette konstruált *szocialista törvényesség* fogalma sokáig elvből elutasította azt. Annak elismerése, hogy a bíróságok vizsgálhatnák más államhatalmi szervek döntéseinek jogszerűségét 1981-ig, az államigazgatási eljárás reformjáig (1981: I. tv., 1981: 25. tvr.) lényegében alig merült fel.

A bíróságok maguk az Országgyűlésnek és a Népköztársaság Elnöki Tanácsának voltak rendszertanilag alárendelve, ami önállóságot így is biztosított számukra a politikailag semleges ügyekben. A bírák azonban tisztségükből visszahívhatók voltak – e jogkört is az Elnöki Tanács gyakorolta –, a Legfelsőbb Bíróság elnöke pedig rendszeresen (évente) beszámolt az Országgyűlésnek az igazságszolgáltatás és a szocialista törvényesség állásáról, amelyet a jogi, igazgatási és igazságügyi (vagy más elnevezéssel ugyanezt a feladatot ellátó) bizottságnak kellett kiadni megvitatás végett.²⁸

A szocialista demokrácia számos ponton tehát ellentétes volt a polgári demokrácia doktrínáival, abban azonban megegyezett, hogy önmagát a demokrácia legmagasabb szintű megvalósulásának tekintette. Közös alkotmánytörténeti jellemvonásuk volt, hogy törekedtek önmagukat valamilyen „forradalomhoz” kötni, mivel a közjogi rendszerek gyökeres, ám békés átalakítása jogtechnikailag a hatalomátadás, míg a forradalmak a hatalomátvétel legelégő öltik. Az utóbbi logikailag könnyebben definiálható, hiszen a korábbi alkotmányon alapuló struktúra részben vagy egészben való elvetéséhez nem szükséges mindenben következetes, hibátlan jogelméleti téziseket kidolgozni, hanem rendszerint elegendő utóbb a forradalom tényére – mint az elnyomás elleni küzdelem kollektív jogára – hivatkozni. Ez legitimálja politikailag az új berendezkedést, amit közjogi keretek közé az új alkotmány önt. Minderre a polgári kori francia alkotmánytörténet adja a leginkább meggyőző példákat.²⁹ A szocialista vagy népi demokratikus rendszerek ezért szintén előszeretettel használták a „forradalom” kifejezést, hiszen annak egzakt jogi fogalma sosem létezett, és ma sincs. A Szovjetunió esetében a hagyományos értelemben vett forradalom valóban megtörtént 1917–18 folyamán,³⁰ a második világháború után a kelet-közép-európai és a balkáni államokban azonban nem lehetett mindenütt ebben az értelemben revolúcióról beszélni. Tipikus példája éppen Magyarország

²⁶ PATYI ANDRÁS: *A közigazgatási bíráskodás alkotmányos hátterének eredete és jelentése*. In: Emlékkönyv Dr. Ruzsoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Balogh Elemér, Homoki-Nagy Mária. Szeged, 2010. 653–669. pp., különösen: 665–668. pp.

²⁷ STIPTA ISTVÁN: *A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem*. = Jogtörténeti értekezések 44. Budapest, 2020. 35–51. pp.; SZABADFALVI JÓZSEF: „A jogállam a jogeszmé megvalósítását célzó intézmény” – *Adalékok a magyar jogállam-fogalom kialakulásához*. In: Jog–Állam–Politika, 2020. 4. szám. 39–57. pp., különösen: 50–54. pp.

²⁸ BIHARI MIHÁLY: *Államjog (Alkotmányjog)*. Budapest, 1984. 330–332. pp.

²⁹ RUSZOLY JÓZSEF: *Európai jog- és alkotmánytörténelem*. = Opera Iurisprudentiae 1. Szeged, 2011. 430–462. pp.; KAJTÁR ISTVÁN: *Egyetemes állam- és jogtörténet II*. Budapest–Pécs, 1998. 43–61. pp.

³⁰ DOLMÁNYOS, 1971, 97–118., 152–200. pp.; MIHAIL HELLER, ALEKSZANDR NYEKRICS: *Orosz történelem*. II. kötet. Budapest, 1996. 14–62. pp.; RUSZOLY JÓZSEF: „Az új orosz alkotmány” (*Eszendő, 1918. október*). In: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Tóth Judit. Szeged, 2015. 214–224. pp.

volt, ahol a kommunista párt már 1945-től törekedett a forradalom szót széles körben használni, a későbbi érvelésekben pedig a baloldali hatalomátvétel folyamatát helyettesítették e kifejezéssel következetesen, aminek a betetőzése az 1949. évi alkotmány elfogadása volt. Ugyanakkor hagyományos értelemben vett fegyveres vagy erőszaktól mentes belső felkelésre – ami talán a legközelebb áll a „forradalom” széles körben elfogadott tartalmához – nem került sor. Később, 1956. november 4-től viszont kifejezetten a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány elnevezés került használatba,³¹ ami az 1972. évi alkotmánymódosításig meg is maradt, noha éppen a demokratikus forradalmat (szabadságharcot) végül eláruló politikai erőkből szerveződött. Ekkor már volt konkrét mód a forradalomra mint eseményre utalni. A jelzős szerkezetet egyébként az 1917. évi oroszországi októberi hatalomátvétel után megalakult Népbiztosok Tanácsára alkalmazták először (10. dekrétum).³²

A hazai tanácsrendszer és a klasszikus szovjetek összevetésében a szerzők igyekeztek rámutatni, hogy a kettő nem volt teljesen azonos, ugyanis az oroszországi szovjetek „harcban születtek meg” a forradalom szerveiként, és csak később váltak államhatalmi tényezőkké. A magyar tanácsok azonban „a népi demokratikus forradalom második szakaszában, a hatalom eldőlte után alakultak meg: a forradalom győzelmének eredményeként a forradalmi átalakulás szükségletei szerint”.³³ Így a magyar tanácsok már eredetileg is állami szervekként jöttek létre, s csak azután váltak tömegszervezetekké, azonban hangsúlyosan közös hivatkozási pont volt a baloldali „forradalom”, még ha eltérő lényegi tartalommal is. Itt Kovács Istvánt idézzük a népi demokratikus államiság esszenciáját illetően:

*„a központi és helyi szervek azonos osztálytartalma feltétlenül megköveteli, hogy a hatalom gyakorlása mind a központban, mind a vidéken azonos alapelveken nyugvó szervezeti formákon keresztül történjék. Ezért tartósan nem képzelhető el olyan állapot, hogy helyileg tanácsai formájú szerveken alapul a hatalom gyakorlása, központilag pedig parlamentáris formákon. Az összes szocialista országban kialakult az államhatalom gyakorlásának egységes rendszere, azaz mind a központban, mind helyileg azonos alapelveken létrejövő, lényegében tanácsai formájú szervezet látja el az államhatalmi szervek teendőit.”*³⁴

Ebből világosan kitűnik: a parlamentarizmus és a demokratikus centralizmus antagónisztikus szervező elvek voltak.

Ugyanakkor mégis meg kellett próbálni a „szocialista demokráciát” konkrét fogalmakkal és jogintézményekkel körülírni, amely tevékenységben a korábbi alkotmányosság fogalmait, szakkifejezéseit szükségképpen használni kellett, mert összességében véges azon intézmények száma, amelyek az alkotmányos anyagi jogi elveket normatív tartalommal tölthetik meg, bármilyen ideológiai jelzőt – ideértve a liberalizmust is –

³¹ PÖLÖSKEI–GERGELY–Izsák 1995, 233–235. pp.

³² Kovács 1980, 101–102. pp.; HELLER–NYEKRICs 1996, 29. p.

³³ BEÉR 1962, 170. p.

³⁴ BEÉR – Kovács – SzAMEL 1964, 362. p.

illesztünk az „alkotmány” szó elé. Erre példaként szolgál azon alaptétel, mely szerint a képviselői és a közvetlen demokrácia egymással összekapcsolódó, párhuzamosan fejlődő intézményeinek rendszerében fejeződött ki a szocialista demokratizmus is, a különbséget az államhatalom gyakorlásának módjai és princípiumai jelentették. A népi demokrácia ugyanis vallotta azt a tulajdonképpen „burzsoá” tételt, hogy az állami szervezet olyan formáját szükséges az alkotmányoknak rögzíteniük, „amelyen belül – mind helyileg, mind a központban – érvényesül a választott képviselői szervek vezető szerepe, e képviselői szervek hálózata alkotja az egész államszervezet felépítésének alapját”.³⁵ Szintén elfogadta a szocialista államjog, hogy ezen felül biztosítani kell azon intézményeket, amelyek folyamatosan lehetővé tették „a lakosság közvetlen részvételét az állami munkában, a közösség ügyeinek intézésében”. A módozat azonban eltért a polgári alkotmányok koncepciójától: „olyan állami és társadalmi szervezeti formákat állít előtérbe, amelyek az osztály és állam nélküli társadalom megteremtésének útján a legjobb átmenetet biztosíthatják a kommunista társadalmi öngazgatás kifejlődéséhez”.³⁶

Az 1970-es évek elején elinduló nemzetközi enyhülési politika a szocialista országok és a Szovjetunió állameszményképére is kihatott. Az MSZMP 1975-ben tartott XI. kongresszusán a szocializmus ideológiai kérdéseinek felfogásában, ennek megfelelően, kisebb fordulat következett be: a párt megállapította, hogy a még 1948-ban kitűzött államcél,³⁷ a szocializmus alapjainak létrehozása, illetve megszilárdítása megvalósult.³⁸ Ezt követően hirdették meg új távlati koncepcióként a „fejlett szocialista társadalom” elérését, ami mintegy félutat jelentett a történelmi végcél: a kommunizmus felé haladásban.³⁹ Ebben a tekintetben a hazai és egyéb kelet-közép-európai felfogások érdekes ellentétben álltak a délszláv, főként jugoszláv elvi koncepcióval, mely utóbbi *ab ovo* az állam de-etatizálását tette a céljai egyikévé, s ezzel, az ottani területi közigazgatás jelleében, abban különbözött a többi szocialista országétól, hogy az önkormányzati-öngazgatási elvet jobban érvényre juttatta. Ez tulajdonképpen az eredeti marxi következtetésekre vezethető vissza, amelyek szerint az állam történelmi perspektívában nem elhatalmasodik, hanem ellenkezőleg: mindinkább háttérbe szorul a kommunizmus kiteljesedése folyamatában, hiszen egyre kevésbé lesz rá szüksége a szocialista társadalomnak.⁴⁰ Abban is eltért a jugoszláv modell, hogy a munkahelyeknek a politikai rendszerbe

³⁵ KOVÁCS 1985, 23. p.

³⁶ Uo.

³⁷ *A Magyar Dolgozók Pártjának programnyilatkozata*. In: Társadalmi Szemle, 1948. 4–5. szám. 249–265. pp. A végső konklúzió így szól: „A Magyar Dolgozók Pártja a szocialista társadalomért küzd, melyben megszűnnek a kizsákmányoló osztályok, megszűnik embernek ember által való kizsákmányolása, elmosódnak a szövetséges, dolgozó osztályok különbségei, az egyének boldogulása a közös feltétele, a közérdek szolgálata az egyéni boldogulás útja, és a fejlődés a kommunizmus felé vezet.”

³⁸ *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai, 1956–1962., 1963–1966., 1967–1970., 1971–1975., 1975–1980., 1980–1985.* Szerk.: RÁKOSI SÁNDOR, SZABÓ BÁLINT, SÁGVÁRI ÁGNES, VASS HENRIK. Budapest, 1964–1988. Ide: 1971–1975. (Budapest, ²1979.) 943–944. pp.

³⁹ BALOGH SÁNDOR, IZSÁK LAJOS (szerk.): *Magyarországi pártprogramok, 1944–1988.* = Magyarországi pártprogramok III. Budapest, 2004. 389–408. pp., különösen: 391–392. pp.; PINTÉR-SZABÓ 1978, 211–216. pp.

⁴⁰ WEISS JÁNOS: *Marx Hegel-kritikája és társadalomelmélete*. In: Boros Gábor (főszerk.): *Filozófia*. Budapest, 2007. 906–912. pp.

történő közvetlen bekapcsolására (a társult munka alapszervezeteire) nagyobb hangsúlyt helyezett, mint a többi,⁴¹ bár a kommunista párt jellemzően jelen volt a munkahelyeken valamennyi szocialista országban, különösen a káderpolitika és a belső (üzemi) politikai szervek révén.⁴²

A honi államelmélet, bizonyos fokig, az ellenkező irányba haladt: még az MSZMP Központi Bizottságának 1970. április 16-i kibővített ülésén – tehát az új gazdasági mechanizmus elindítása (1968) után is⁴³ – Biszku Béla (ekkor a KB titkára) a harmadik tanácstörvény előkészítésekor egyértelműen oda nyilatkozott: a jugoszláv öngazgatás fogalmával a magyar önkormányzatiság nem azonos, nálunk nem lesz szó „de-etatizálásról”, az állam szerepének háttérbe szorításáról, hanem a hazai reform fenntartja a demokratikus centralizmus addig is követett elvét.⁴⁴ Ebből érdemes kiemelni az „önkormányzatiság” szót, mert a korszak történetét végig kísérő problémára mutat rá: ti. tekinthető-e a demokratikus centralizmus egyáltalán önkormányzatnak, és ha igen, az miként viszonyul az önkormányzat polgári kori, „burzsoá” fogalmához közjogi (nem politikai) értelemben? A gyakran felvetett „kizsákmányolás” – akár feudális, félf feudális, nemesi, akár polgári jelzővel illetjük – ugyanis nem jogi fogalom, Marx sem szánta annak, miként az osztályharc, az imperializmus vagy a fasizmus sem az. Biszku kifejezetten a konzervatív kommunisták közé tartozott, de a fokozatos reformot támogatók sem merészkedhettek addig, hogy az etatizmus szükségességét megkérdőjelezzék, hiszen a proletárdiktatúra, illetve a népi demokrácia –, „kemény” vagy „puha” változatukban egyaránt, azaz mint minden totalitárius vagy autoriter politikai és jogi státusberendezkedés – az államhatalom mennél korlátlanabb gyakorlásában volt érdekelt.⁴⁵ Azt viszont senki sem tagadta, mi több, az 1960-as évek közepétől egyre többen hangoztatták, hogy a szocialista alkotmányoknak képeseknek kell lenniük a minőségi változásra, annak függvényében, hogy hol jár a népi demokrácia s a társadalom fejlődése; így beszéltek másod-, harmadgenerációs szocialista alkotmányokról is.⁴⁶

A népi demokráciának a polgáritól eltérő tana tehát egy *fogalmi ellentmondáson* alapult: e szerint az állam célja a proletárdiktatúra által előbb önmaga totális megerősítése a korábbi gazdasági–társadalmi renddel szemben, majd később valaminő önfelszámolása. Magyarországon és a szomszédos államokban ennek indokát a fasizmus elleni küzdelemben lehetett a legegyszerűbben meghatározni az 1945 utáni években, amikor erre még külön figyelmet kellett fordítania a pártkommunikációnak (így terjedt el a mindig használható „Horthy-fasizmus” kifejezés vagy az amerikai kapitalizmusnak az

⁴¹ KOVÁCS 1985, 196–198. pp.

⁴² SZATMÁRI MIKLÓS: *A káderképzés célja és rendszere*. In: Zrinszky László (szerk.): *A káderképzés pedagógiája*. Budapest, 1982. 13–28. pp.

⁴³ NYERS REZSŐ: *Gazdaságpolitikánk és a gazdasági mechanizmus reformja*. Budapest, 1968. 348–380. pp.; KAPOSI ZOLTÁN: *Magyarország gazdaságtörténete, 1700–2000*. Budapest–Pécs, 2002. 382–388. pp.

⁴⁴ Magyar Országos Levéltár – MSZMP 288. f. 4/106. (1970. április 16.) 11. p.

⁴⁵ SZENTE 2006, 137. p.; RAINER M. JÁNOS: *Bevezetés a kádárizmusba*. Budapest, 2011. 97–103. pp.

⁴⁶ SZABÓ IMRE: *A szocialista alkotmány helye a jogrendszerben*. In: Kovács István (szerk.): *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Budapest, 1966. 15–42. pp., különösen: 22–26. pp.; KOVÁCS ISTVÁN: *Az alkotmányfejlődés elvi kérdései*. In: Kovács István (szerk.): *Alkotmány és alkotmányosság*. Budapest, 1989. 1–46. pp., ide: 7–10. pp.

„új fasizmus” történő azonosítása).⁴⁷ Ilyen államkoncepció korábban nemigen létezett, jobbra még elméletben sem, hiszen a felvilágosodás korának hipotetikus társadalmi szerződésai nem önfelszámoló államokról szóltak, a szocialisztikus utópiák pedig inkább egy-egy sajátos homogenizációt vizionáltak a 19. században, mintsem államhatalom nélküli államot. A valódi marxizmus a proletárforradalmat állította a közelgő társadalmi folyamatok középpontjába, nem tartósan diktatórikus rendszerek létrehozását, hogy végül a termelőerők és a termelési viszonyok várt azonossága, a társadalom igazi „gazdagsága” szükségszerűen megvalósulhasson.⁴⁸ Ezzel szemben a polgári átalakuláson keresztül ment országokban – már a 18. századi kezdetektől – felismerték, miszerint a modern társadalmi célok is szervezett intézményrendszert és vele erős közhatalmat feltételeznek, szemben minden eltérő feltevessel, de azzal a lényeges megkövetéssel, hogy ez „mindenki javára áll fenn, nem pedig azoknak a magánérdekében, akikre rá van bízva” (Ember és Polgár Jogainak Deklarációja, 1789).⁴⁹ A másik fő eltérés a két demokrácia-felfogás között, hogy a polgári középpontjába maga a nép (nemzet), míg a szocialista origójába az állampárt került.

A szocialista alkotmányokban megfogalmazott, a népszuverenitást kifejező intézmények *de facto* deficitjére egyre többen mutattak rá az 1980-as években. A magyar alkotmányban, az egyetlen hagyományos közvetlen (direkt) demokratikus intézmény, a népszavazás volt, igaz, mintegy mellékesen említve az Elnöki Tanács hatásköri felsorolásában, ti. a NET országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhetett el. Azonban ennek részletei semmilyen jogszabályban nem szerepeltek, így sem azt nem lehetett biztosan megválaszolni, mik voltak az országos jelentőségű kérdések, sem azt, hogy miként kellett egy népszavazást megtartani, illetve, hogy annak a végeredménye miként volt kötelező vagy csak ajánlott az Országgyűlésre nézve, noha 1949 óta szerepelt az alkotmányunkban.⁵⁰ Magyarországon így 1989-ig plebiszcitumot nem tartottak, sem a polgári, sem a népi demokratikus korban. Ez hazai alkotmánytörténeti sajátosság. A másik oldalról viszont a népszuverenitás gyakorlását elvben lehetővé tevő olyan intézmények is kialakultak, amelyek a nyugati államokban nem léteztek: ezekhez tartozott az üzemi és szövetkezeti demokrácia, valamint a társadalmi viták és a tanácskozási központok szervezése, amelyek véleménynyilvánító és tájékoztató funkciót láttak el, bár hatékonyságuk 1987 előtt csekély volt.⁵¹

⁴⁷ KOVÁCS 1953, 86–95. pp.

⁴⁸ WEISS 2007, 912. p. – Marx *A tőké*ben például így írt: „Az ember fejlődésével együtt bővül a természeti szükségszerűség birodalma, mert bővülnek a szükségletek: de ugyanakkor gyarapodnak a termelőerők is, melyek e szükségleteket kielégítik. A szabadság e területen csak abban állhat, hogy a társadalmasult ember, a társult termelőik észszerűen szabályozzák, közös ellenőrzésük alá vetik ezt a természettel való anyagcseréjüket, ahelyett hogy az mint vak hatalom uralkodna rajtuk; ezt az anyagcserét a legkisebb erőfelhasználással, az emberi természethez legméltóbb és ennek legmegfelelőbb feltételek között hajtják végre. De ez még mindig a szükségszerűség birodalma. Ezen túl kezdődik az az emberi erő kifejtés, amely öncél, a szabadság igazi birodalma, amely azonban csak a szükségszerűség e birodalmán mint bázisán virágozhat ki.” KARL MARX: *A tőke*. III. könyv. = Karl Marx és Friedrich Engels művei 25. Budapest, 1974. 772–773. pp.

⁴⁹ KAJTÁR 1998, 45. p.

⁵⁰ BIHARI 1984, 85. p.; KOVÁCS 1989, 27–28. pp.

⁵¹ SZILÁGYI GYÖRGY: *Ahogy a Torony alatt láttam és megéltém... Szemelvények Szeged XX. századi közigazgatás-történetéből*. = Tanulmányok Csongrád Megye történetéből XXXIII. Szeged, 2003. 84–91. pp.

3. A szocialista alkotmányosság válsága után

A népi demokratikus politikai rendszer – a „létező szocializmus” – válságának bemutatása elsősorban a politológusok feladata. Az 1949. évi többször módosított alkotmány válsága mára, három évtized múltán történelmi távlatúvá vált, ugyanakkor az alkotmánytörténet kutatói eddig nem foglalkoztak részletetekbe menően az 1989–90. évi közjogi fordulat egészével, inkább csak egy-egy aktuális vetületével.⁵² Ezen a helyzeten a jelen tanulmány sem változtat, azonban szeretnénk felidézni a kiindulópontot.

1988-ban a Magyar Tudományos Akadémia májusi közgyűlésén a Gazdaság- és Jogtudományok Osztálya az alkotmányozás időszerűségét: egy átfogó alkotmánymódosítás vagy egy új charta elfogadásának, illetve tartalmának elvi kérdéseit vitatta meg (*Alkotmány és alkotmányosság*), 1989 márciusában pedig az MTA Jogtörténeti Bizottsága és az Eötvös Loránd Tudományegyetem szervezett ülést *Alkotmány és jogállam* címmel.⁵³ E rendezvények mellett, vagy inkább velük párhuzamosan, az Igazságügyi Minisztérium 1988. november 30-i keltezéssel vitaanyagot bocsátott közre *A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója* címmel, ami azután megjelent a Magyar Jog 1989. januári számában is. Az Országgyűlés elé ennek egy átdolgozott, finomított verziója került az 1989. március 8–10. ülészakon *Magyarország alkotmányának szabályozási elveiként*, amelyet mint a kidolgozandó alkotmány tervezetének alapját el is fogadtak a képviselők.⁵⁴ Nem sokkal ezután megkezdődött az Ellenzéki Kerekasztal zászlóbontása, amely már az alkotmányozó nemzetgyűlés kérdését is felvette (március 30.), majd a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai következtek, melyek nyomán szeptember 18-án jött létre a megállapodás a felek között.⁵⁵

Az alkotmányozás szüksége tekintetében Kovács István az 1988. évi akadémiai eseményen emellett foglalt állást, hogy „ma már megérték az új alkotmány feltételei”. Ennek bármelyik módját is választja az Országgyűlés, „figyelemmel kell lennünk több igen jelentős történelmi elemre” – tette hozzá, hangsúlyozva a szocialista államkoncepció fejlődését:

„nyilvánvalóan csak olyan alkotmány fogadható el számunkra, ahol az állam polgárai közvetlenül és autonóm közösségeiken keresztül részt vesznek a hatalom gyakorlásában, azoknak a céloknak a meghatározásában és végrehajtásában, amelyek az egész közösség érdekeit szolgálják. Tehát a közösség ma már nem elégedhet meg a pusztá »beleszólás«

⁵² Lásd különösen KUKORELLI ISTVÁN műveit: *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az Alaptörvényben*. Budapest, 2017. 34–107. pp., *Adalékok az alkotmányos rendszerváltásban közreműködő, 1985/90-es Országgyűlés történetéhez*. In: Ünnepi kötet Dr. Tóth Károly címzetes egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Tóth Judit. Szeged, 2015. 159–183. pp., *Közvetve vagy közvetlenül?* In: Jogtörténeti parerga. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 60. születésnapja tiszteletére. Szerk.: Máthé Gábor, Révész T. Mihály, Gosztonyi Gergely. Budapest, 2013. 235–246. pp.

⁵³ RUSZOLY JÓZSEF: *Az alkotmányozás történetisége*. In: Uő.: *Máig erő alkotmánytörténelem. Írások és interjúk*. Szeged, 2002. 37–50. pp., ide: 37. p.

⁵⁴ RUSZOLY 2002, 39. p.; KUKORELLI ISTVÁN: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász almanachja*. Hn., 2014. 21–27. pp.

⁵⁵ KUKORELLI 2014, 49–56. pp.

jogával sem, különösen nem akkor, ha ennek a beleszólásnak az ütemét és hangnemét, de tartalmát is valamiféle új jópásztor vezényli – legyen az akár kollektív vagy egyéni”.⁵⁶

Noha 1988-ban hangzott el az előadás, Kovács István mindezt a szocialista államelmélet kereti között és a párt vezető szerepe mellett értette, mivel a fordulat bekövetkezésének ideje és terjedelme még teljesen kétséges volt. Így a plurális politikai rendszert nyilvánosan nem lehetett megkövetelnie a jogász akadémikusnak. Viszont a tartalmat illetően lényegesen többet várt az addiginál, nem csupán generális, jogilag nehezen vagy sokféleképpen értelmezhető elveket, hanem határozott intézményeket. Már ekkor felvetődött egy hosszabb, „esetleg ünnepélyes deklarációvá fejlesztett preambulum” gondolata, amelyben történeti kérdéseket is lehetett volna érinteni, bár azt elismerte, hogy az 1949 előtti magyar (történeti) alkotmányosság és az azután fennállt közjogi struktúra nehezen egyeztethető össze egységes koncepcióvá. A népi demokrácia ugyanis előbb elvben, azután a jogszabályok cseréjével szakított a korábbiakkal, csak annyit tartott meg, hogy az 1949. évi alkotmány éppen augusztus 20-án lépett hatályba, az azt elfogadó Országgyűlés léte pedig az 1947. évi XXII. tc.-en, ezé meg az 1945. évi VIII. tc.-en alapult.

Az 1989-ben felgyorsuló kül- és belpolitikai folyamatok – jogi középpontjukban a még 1985-ben összeült Országgyűléssel⁵⁷ – egy számozása szerint régi, tartalmában azonban új alkotmányt adtak Magyarországnak, amellyel – s az azt követő törvényekkel és az első népszavazással – létrejöttek a rendszerváltozás közjogi feltételei. Az alkotmányos történetiség – a meg nem változtatható múlt – elfogadása azonban újra és újra nehézségeket okoz. Úgy tűnik, ez közös jellemvonás a paradigmaticus változások idején. Az 1989. évi alkotmányreform végül nem vállalta fel ennek a tisztázását, legalábbis a szövegében nem, a 2011. évi Alaptörvény viszont a preambulumban *pro forma* megvalósította azt,⁵⁸ amit Kovács István már 1988-ban is felvetett, ám ezzel inkább összezavarta, mintsem tisztázta a kontinuitás problémáját. Ugyanis egyetlen állam esetében sem lehet úgy tenni, mintha a jelen előtti korszak nem létezett volna.⁵⁹ Teljesen illegitimnek közjogi szempontból évtizedeket akkor sem lehet tekinteni, ha ma elhatárolódunk tőlük, mert ellenkező esetben – szoros értelemben vett forradalom híján – az új alkotmányt létrehozó szervek legitimitása szintén megdőlné, hiszen azok szükségképpen a múltban keletkeztek. Ez igaz volt 1949-ben, 1989-ben és 2011-ben is.

Az alkotmányosság egyik jogtörténeti tapasztalata nézetünk szerint az, hogy „alkotmányon kívüli” érák valójában nincsenek, legfeljebb csak rövid, átmeneti időszakokban, mivel közjogi berendezkedése minden államnak szükségképpen van, amelyet legi-

⁵⁶ KOVÁCS 1989, 18–19. pp.

⁵⁷ KUKORELLI 2015, 175–183. pp.

⁵⁸ KUKORELLI 2014, 125–129. pp.

⁵⁹ A fentebb írtak szerint az Alaptörvény *Nemzeti hitvallásának* alábbi mondatai okoznak jogtörténeti problémát: „Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.” „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami örendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselő megalakulásától számítjuk.” Az előbbiekkal logikailag ellentétes tartalmú a *Záró és vegyes rendelkezések* 2. pontja is: „Ezt az Alaptörvényt az Országgyűlés az 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján fogadja el.”

timnek tekint. Ez a diktatúrákra is igaz: azoknak is léteznek olyan jogintézményei, amelyek – kimondva vagy kimondatlanul – összességükben az *anyagi jogi* alkotmányt hozzák létre. Így csupán arról lehet szó reálisan, hogy utóbb mindannak az intézményeit, működését hogyan ítéljük meg. Ebben az értelemben különíthetők el történelmi távlatból nézve az eltérő közjogi berendezkedések s azok elméleti sajátosságai: a polgári alkotmányosság, szocialista alkotmányosság, rendszerváltó alkotmányosság – 2011-től esetleg alaptörvényesség...?

TAMÁS ANTAL

BOURGEOIS CONSTITUTIONALISM – SOCIALIST CONSTITUTIONALISM – FUNDAMENTAL ACT



Historical Arches Based on the Works of István Kovács

The author of the article presents a historical summary about the state concepts in Hungary between 1945 and 1990 based on the problem of the meaning of democratic institutions and on the constitutional differences between the so-called bourgeois and people's democratic eras. The focus is established on the theories of the division of powers characteristic to the bourgeois states and the democratic centralism characteristic to the communist states. Among these topics the study deals with the function of human rights, local governance, local councils, executive committees, courts and ideological backgrounds as well as the influence of the soviet legal and political system. Some conclusions are also expressed in connection to the evaluation of the historical legacy in our days.