

# VII. AZ ÁLLAMSZERVEZET ALAPVETŐ KÉRDÉSEI

## 1. A MAGYAR PARLAMENT A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN

PÓCZA Kálmán

### 1. Bevezetés

#### 1.1. A parlament mozgósító ereje

A magyar államszervezet történelmi korokon átívelő, legmeghatározóbb vonása kétségkívül parlamentáris jellege volt. Hogy ez a parlamentáris jelleg pontosan mit is tartartott adott időben, abban ugyan nem feltétlenül mutatkozik egyetértés jogtörténészek, jogászok, történészek és politikatudósok között, ám a magyar parlamentarizmus eszméjének felhajtó- és mozgósító erejét szinte mindenki egyöntetűen elismeri. A magyar országgyűlés a magyar politika szereplői a XIII. századtól kezdődően még akkor is a politikai élet középpontjának tekintették, amikor az uralkodó hosszabb-rövidebb ideig nem hívta egybe a karokat és rendeket. Miközben a parlament már a XIII. században a változó konnotációval bíró ország (*regnum*) érdekeit képviselte az uralkodóval szemben, a magyar országgyűlés az ANJOU-dinasztia idején kétségkívül háttérbe szorult, így a XIV. században kezdeti befolyása jelentős mértékben lecsökkent. Ugyanakkor a LUXEMBURGI Zsigmond fél évszázados uralmát követően újjáéledő magyar országgyűlés arról tanúskodik, hogy az országgyűlés középkori eszméje még fél évszázadnyi szünetelést követően is meghatározta a magyar politikai gondolkodást és cselekvést. A magyar politikai elit elsőszámú követelése ugyanis mindig is a rendszeres országgyűlés megtartása volt. Értelemszerűen ez az állandó elem akkor vált láthatóvá, amikor nem hívta egybe az uralkodó a karokat és rendeket. Ilyenkor a magyar nemesség és arisztokrácia mindig kitartott azon elgondolása mellett, hogy az uralkodó köteles meghallgatni sérelmeiket (*gravamina*) és követeléseiket (*postulata*), ehhez pedig össze kell hívnia a magyar országgyűlést. Ez utóbbi jog viszont az 1848-as áprilisi törvényekig egyedül az uralkodót illette meg, ami az országgyűlés működését (vagy működésének hiányát) jelentősen befolyásolta természetesen.

Az országgyűlések problémamegoldó erejébe vetett hit tehát sohasem hagyott alább, éppen ezért állíthatjuk, hogy a parlamentarizmus folyton változó, ugyanakkor korokon átívelő eszméje a magyar politikai és jogi gondolkodás egyik legdominánsabb jelensége. Talán nem véletlen, hogy jelentősnek mondható anti-parlamentáris szellemi mozgalom csak a két világháború közötti időszakban jelenik meg Magyarországon,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> BOROS Zsuzsanna: *Parlamentari viták a Horthy korban*. Budapest, Rejtjel, 2006. 43.

miközben Franciaországban a forradalmi hagyománynak köszönhetően már a XIX. század első felében komoly befolyással bírt a képviselői rendszer kritikája, nem beszélve a német nyelvterület kisebb államairól és a Német Császárságról, hogy aztán az I. világháború után (Angliát kivéve) összeurópai jelenségként teljesebben ki.<sup>2</sup>

## 1.2. A kutatási kérdés

A magyar parlamentarizmus hagyománya tehát kétségkívül az egyik olyan meghatározó eleme a magyar alkotmányos és politikai kultúrának, amelyre sokan, sokszor és sokféleképpen hivatkoztak már. Voltak, akik idealizálták és voltak, akik mítoszokat romboltak vele kapcsolatban, annyi bizonyos, hogy a politikai élet szereplői, a tudomány emberei és persze a szélesebb nagyközönség érdeklődő része mindig is előszeretettel foglalkozott a magyar parlament működésével, hagyományaival, hiányosságaival, sajátos vagy éppen az európai fejlődési tendenciákhoz hasonlatos jellegzetességeivel. A magyar alkotmányos és politikai élet központi intézménye tehát mindig is az érdeklődés középpontjában állt. Jelen tanulmány természetesen nem egy átfogó elemzést kívánja adni a magyar parlament működéséről, hanem alapvetően három, egymással összefüggő kérdésre keresi a választ.

A magyar parlament kapcsán *először is azt vizsgáljuk*, hogy az ország ügyeit érintő legfontosabb kérdések eldöntésében részt vett-e és ha igen, akkor milyen formában az Országgyűlés. A politikai ügyek eldöntése nyilván nagyon sokféle formát ölthet: a parlament a politikai döntéshozatali mechanizmusban rekrutációs funkcióval ugyanúgy bírhat, ahogy bíraskodási, törvényhozói vagy éppen a végrehajtó hatalmat kontrolláló tevékenységet is végezhet – hogy csak a legismertebb funkciókat soroljuk fel. Alább látni fogjuk, hogy a parlament sajátos feladatköre történelmi koronként változott, a hangsúly csak fokozatosan tolódott el a törvényhozási funkció dominanciája felé. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy vajon milyen tényezők határozták meg azt, hogy az adott funkciót milyen módon töltötte be a parlament.

A tanulmány *második kutatási kérdése* ennek megfelelően arra vonatkozik, hogy milyen szabályrendszer határozta meg a parlament lehetőségeit a fentebb felsorolt funkciók ellátásában. Ennek kapcsán arra fogunk kitérni, hogy vajon a parlamentet éppen aktuális feladatainak ellátásában mikor milyen mértékben befolyásolta egyrésztől az *írott jog*, másrésztől pedig az *íratlan szokásjog*, hogyan határozta meg az (elvékony) általánosabb normákat rögzítő írott jogszabály az éppen aktuális hatalmi erőviszonyokat, illetve az éppen aktuális erőviszonyok miként köszöntek vissza a parlament által meghozott törvényekben. Talán nem árulunk el előre túl nagy titkot azzal, ha már most felhívjuk az olvasó figyelmét arra, hogy a magyar parlamentarizmus működését igazából csak akkor érthetjük meg, ha kevésbé az írott forrásokra, és sokkal inkább a parlamenti életet sokkal jobban befolyásoló szokásjogra koncentrálnak. Az írott joggal szembenálló, azt kiegészítő vagy éppen lerontó szokásjog meghatározó szerepe nélkül a magyar parlamentarizmus hagyománya nem érthető meg. Az alábbi írás történeti áttekintő részeiben éppen ezért nagy hangsúlyt fektetünk arra, hogy tisztázzuk a

<sup>2</sup> Marie-Luise RECKER – Andreas SCHULZ (Hrsg.): *Parlamentarismuskritik und Antiparlamentarismus in Europa*. Düsseldorf, Droste Verlag, 2018.

szokásjog pontos szerepét a parlamenti funkciók változása, illetve a parlament valódi erejének a bemutatása kapcsán. A parlament valódi erejét csak részben, sokáig csak kisebb részben határozták meg az írásba foglalt jogi dokumentumok. Ahogy alább is látni fogjuk, a mindenkori államfő szerepfelfogása és politikai hatalma ugyanis nagymértékben meghatározta azt, hogy a magyar parlament milyen mértékben tudta ellátni éppen aktuális funkcióit, és milyen mértékben tudott a legfontosabb politikai kérdések eldöntésében részt venni. Sommásan azt mondhatjuk, hogy a magyar parlament alkotmányjogi helyzetét nagymértékben meghatározták az államfő és a parlament közötti aktuális politikai erőviszonyok.

A magyar parlamentarizmus hagyományának értékelésekor éppen ezért az a kulcskérdés, hogy a mindenkori magyar parlament milyen mértékben tudta befolyásolni illetve korlátozni az államfő mozgásterét, illetve a XIX. század második felétől az államfő milyen mértékben tudta befolyásolni és korlátozni a parlament mozgásterét. A hatalomgyakorlás és hatalommegosztás ezen *dualisztikus* jellege a magyar parlamentarizmus *döntő mozzanata*, amelyre az alábbi tanulmány is koncentrálna. Viszonylagos konszenzus uralkodik a tudomány képviselői között abban, hogy államszervezeti értelemben a magyar parlamentarizmus mindig is dualisztikus jellegű volt, ami annyit jelentett, hogy a parlament az államfővel (az 1989-es rendszerváltást követően pedig más alkotmányos szervekkel, elsősorban az Alkotmánybírósággal) osztozott a politikai főhatalmon. A parlament és az államfő viszonya nemcsak a rendi időszak korában volt kulcskérdés, de ezt tükrözik az 1848-as áprilisi törvények, az 1867-es kiegyezés, az első magyar köztársaság berendezkedése, természetesen a HORTHY-rendszer alapjait meghatározó 1920. évi I. törvénycikk (illetve az államfői jogkörök módosításáról szóló későbbi törvények), de tulajdonképpen az 1946. évi I. törvény is az államfői pozíció okozta kihívásokra adott válaszként értelmezhető, ahogy az 1989/1990-es rendszerváltás során is az egyik legfontosabb probléma a köztársasági elnök és a parlament viszonyának kérdése volt. Ez a dualisztikus jelleg, amelyben tehát két politikai szereplő jogainak és hatásköreinek egymáshoz való viszonya adja a politikai rendszer alapvető jellegét, 1990-ig bezárólag az egyik legfontosabb államszervezeti jellemzője volt a magyar parlamentáris rendszernek.

Érdekes módon az 1989/90-es rendszerváltás során (sok egyéb alkotmányos tradícióval egyetemben) nem ezt a fajta dualisztikus hatalommegosztási tradíciót élesztették újjá, hanem a hatalommegosztás és ezzel a magyar parlamentarizmus másfajta dualizmusa alakult ki. Az államfői pozíció gyengése az 1989/90-ben kialakított politikai rendszerben az elsődleges magyarázatok szerint elsősorban annak köszönhető, hogy a rendszerváltás demokratikus ellenzéki szereplőit tartották a kommunisták hatalomátmentési kísérletétől, amelynek egyik célpontja éppen a köztársasági elnöki pozíció lett volna, amennyiben az államfőt a magyar alkotmányos tradíció szellemében viszonylag széles jogkörökkel ruházták volna föl. A pillanatnyi félelmek végeredményben oda vezettek, hogy egy egészen másfajta dualisztikus hatalommegosztás alakult ki a rendszerváltást követően: 1990-től kezdve már nem a parlament és az államfő, hanem a parlament és az Alkotmánybíróság viszonya határozta meg a magyar alkotmányos rendszer alapvető jellegét.

A dualisztikus szembenállás tehát átalakult ugyan, de annyiban megmaradt, hogy a parlament osztozni volt kénytelen a főhatalomban egy másik alkotmányos szervevel.

Ugyanakkor a kapcsolat jellege kétségkívül jelentősen eltért az államfő–parlament közötti kapcsolattól. Ez utóbbi esetében ugyanis arról volt szó, hogy a második világháború végéig az Országgyűlés és az államfői hatáskörök (szándékosan) tisztázatlanul hagyott helyzete miatt a döntéshozatal tulajdonképpen az éppen aktuális erőviszonyoktól függött és folyamatos alkufolyamathoz hasonlított leginkább, amelyben számos napi és aktuális érdek ütközése alakította ki a kompromisszumos végeredményt. 1990 után viszont jogszabályba foglalt hatáskörök határozták meg az Alkotmánybíróság és a parlament közti viszonyt (legalábbis elvi szinten)<sup>3</sup>, ebből kifolyólag a két alkotmányos szerv közötti kapcsolat sem hasonlítható egy alkufolyamathoz. Sokkal inkább egy felügyelő–felügyelt viszonyhoz áll közelebb a kapcsolat, amelyben a felügyelő deklarálja és cselekvésre kényszeríti a felügyeltet abban az esetben, ha úgy látja, hogy az az alapvető játékszabályokat nem tartotta be. Ez a hierarchikus, merev és deklaráción alapuló, egyoldalú viszony, amely a magyar alkotmányos rendszert jellemezte 1990 és 2010 között, jelentősen átalakult 2010 után, amikor a korábban kivételesnek gondolt állapot (folyamatos 2/3-os alkotmányozó többség a parlamentben) normál állapottá kezdett válni. Mindenesetre annyi bizonyosnak tűnik, hogy a magyar parlamentarizmus dualisztikus jellege megőrződött ugyan, de jelentősen átalakult az 1990-es rendszerváltás, illetve a 2010-es kormányváltást követően. Hogy milyen módon alakult át ez a dualisztikus jelleg, azt az alábbiakban fejtjük ki. Végül tanulmányunk záró részében arra is kitérünk, hogy a modern magyar alkotmányos berendezkedésben milyen további vétőpontok korlátozzák a parlament szuverenitását. Itt elsősorban a népszavazás és a Költségvetési Tanács szerepét emeljük ki, röviden elemezve azt, hogy ezek az intézmények a magyar demokrácia elmúlt harminc évében hogyan befolyásolták a parlamenti döntéshozatalt.

A fentebbiek szellemében tehát a tanulmány *harmadik kutatási kérdése* az lesz, hogy mely alkotmányos intézmények milyen módon korlátozták a mindenkori magyar parlament mozgásterét. A tanulmányban tehát a parlamenti funkciók változása mellett arra is kitérünk, hogy sajátos feladatainak milyen szabályozó környezetben (szokásjog vs. írott jog) és milyen intézményi korlátok között tett eleget a parlament. Az alábbiakban tehát ez a hármas kérdésfeltevés határozza meg az írás szerkezetét.

## 2. A középkori és újkori magyar parlament

A modern parlamentek elődjeként kezelt rendi gyűlések, amelyek Európában a XII–XIII. században terjedtek el, többféle funkcióval rendelkezettek, ráadásul a középkori uralkodók általában többféle testületet is életre hívtak, amelyeknek pontos státusza igen gyakran szándékosan a homályban maradt. Ennek megfelelően koronként és országonként változó volt, hogy éppen melyik testület alakul át a későbbi rendi gyűlésnek nevezett fórummá. Van olyan kutató, aki a korabeli elnevezéseket alapul véve határozza meg, hogy hol és mikor alakultak ki ezek a rendi gyűlések, mások viszont azt vizsgálják, hogy mikortól váltak viszonylag rendszeres és többé-kevésbé nélkülözhetetlen elemeivé a középkori államok kormányzásának. Harmadrészt a középkori rendi gyűlések meghatározása alapulhat azon is, hogy vajon betöltötték-e bizonyos funkciókat (hadikiadások/adó megajánlása/jóváhagyása; rendi érdekek [sérelmek] képviselése;

<sup>3</sup> JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég, 2009. 798., 1099.

tanácsadás; bíraskodás).<sup>4</sup> A hangsúlyok eltérőek lehetnek az egyes országok rendi gyűlései kapcsán, annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy a többé-kevésbé állandósult gyűlések létrejötte a Kr.u. XII-XIII. században az uralkodók érdeke is lett, mivel a növekvő hadikiadásokat immár csak az ország vezető rétegének a hozzájárulásával lehetett fedezni.<sup>5</sup> Ezek az összejövetelek persze kiválóan alkalmasok voltak a rendek sérelmeinek az orvoslására is, így tulajdonképpen mindkét fél érdekeltté vált abban, hogy többé-kevésbé rendszeresen hívják egybe azokat. A XIV-XV. századra aztán nemcsak elterjedtek ezek a testületek, hanem tulajdonképpen egyre aktívabban részt is vettek a legfontosabb politikai ügyek eldöntésében, mondhatni a rendi dualizmus időszakában Európa legtöbb országában a rendek a rendi gyűlések révén a politikai élet domináns szereplőivé váltak.<sup>6</sup>

## 2.1. A parlament bíraskodási és adómegajánlási funkciója: a szokásjog megőrzése

A magyar országgyűlés kapcsán viszonylagos konszenzus van a történészek között abban, hogy az minden bizonnyal az évente megrendezett székesfehérvári *törvénynapokból* fejlődött ki. A XIII. századi gyűlések elsődleges funkciója tehát a *bíraskodás* volt, és az országos ügyekről folyó tanácskozás mellett először az 1298-ban összehívott országgyűlés kapcsán lehet arról beszélni, hogy *törvényhozói* funkciója is lett volna.<sup>7</sup> Ugyanakkor a nemességnek a törvényhozásban való részvétele ezen Országgyűlés dekrétuma alapján nem valami ősi jog volt, hanem felülről, az uralkodótól kapott engedmény.<sup>8</sup> Ráadásul érdemes a középkori, sőt még az újkori magyar Országgyűlések kapcsán is roppant óvatosnak lenni akkor, amikor annak *törvényhozói* funkciójáról beszélünk. Alább még részletesebben is tárgyalni fogjuk a magyar alkotmányos és politikai kultúra archaikus jellegét, elsősorban is azt, hogy az országgyűlések alapvetően két fél közötti egyezkedésekként szolgáltak (*tractatus diaetalis*), amelyen az uralkodó (*rex*) és az ország (*regnum*) mint két jogalany kerül kölcsönös érintkezésbe.<sup>9</sup>

Ez a kölcsönös egyezkedés elsősorban a szokásjog megőrzése (és/vagy átalakítása), illetve az *adómegajánlás* körül forgott, és az egyezkedés nagyon gyakran nem is törvények elfogadásával zárult le.<sup>10</sup> Ebből kifolyólag a magyar parlament tevékenységét sem igazán értjük kellőképpen, ha arra gondolunk, hogy az Országgyűlés legfontosabb és elsődleges tevékenysége a *törvényhozás* lett volna. A legújabb megközelítés szerint így a magyar Országgyűlésre nem is feltétlenül mint törvényhozó szervre érdemes

<sup>4</sup> SZENTE Zoltán: *A parlamentek története. A korai rendi gyűlések kialakulásától a modern népképviselői törvényhozásokig*. Budapest, Országház Könyvkiadó, 2018. 20.

<sup>5</sup> SZENTE (2018) i. m. 72.

<sup>6</sup> Klaus von BEYME: *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*. Basingstoke–London, MacMillan Press, 2000. 5.

<sup>7</sup> SZENTE Zoltán: Az Országgyűlés funkciói a magyar közjogi hagyományban. *Jogtörténeti Szemle*, 2005/1. 11.

<sup>8</sup> ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia, 1946. 109.

<sup>9</sup> PÉTER László: Ország és királya a hatvanhetes kiegyezésben. In: PÉTER László: *Az Elbától keletre*. Budapest, Osiris, 1998. 219.

<sup>10</sup> SZIJÁRTÓ István: *A Diéta. A magyar rendek és az Országgyűlés 1708–1792*. Budapest, Osiris, 2005. 35.

tekinteni a polgári átalakulásig, hanem mint a politikai folyamatok megjelenítőjére, egy olyan fórumra, amely a politikai folyamatok középpontjában állt.<sup>11</sup> A politikai alkufolyamat pedig elsősorban az adómegajánlás körül forgott. Hogy aztán ténylegesen mit is foglaltak törvénybe, és hogy azt a törvényt mennyire tartották be, az már csak másodlagosnak tűnt a reformkorig.<sup>12</sup>

PÉTER László állítása szerint még az 1867-es kiegyezés és annak törvénybe foglalása is sokkal inkább egy olyan kölcsönös hatalmi *kiegyenlítés* dokumentuma, amely többé-kevésbé szándékosan a régi hatalmi egyensúly helyreállítására törekszik. Pontosan azért, mert a kiegyenlítésben résztvevő felek azt feltételezik, hogy a szokásjogon alapuló hatalmi egyensúly természetével többé-kevésbé mindenki tisztában van, a kiegyezési törvények tulajdonképpen sokkal kevésbé mai értelemben vett törvények, inkább a két jogalany (*rex* és *regnum*) közötti hatalmi egyensúly visszaállításáról szóló *megállapodások* dokumentumai. Ezen megállapodás jogalanyai külön jussokkal, jogokkal rendelkeznek a szokásjog alapján. Ez a szokásjogi forma persze nagyon nagy mozgásteret biztosított mindkét fél számára, hiszen aktuális érdekeiknek megfelelően tudják azt értelmezni.<sup>13</sup>

Hangsúlyozandó tehát, hogy a magyar Országgyűlés törvényhozói funkciója jóval kevésbé volt domináns, mint ahogy az a szakirodalom jelentős részében látható, ez pedig elsősorban annak köszönhető, hogy a magyar jogrendszer alapvetően a szokásjogon és nem az írott jogon alapult. A szokásjog pedig igen gyakran felülírta az írott jogot.<sup>14</sup> Ha pedig az Országgyűlés a szokásjog megsértését a szokásjog írásba foglalása *nélkül* is helyre tudta állítani, akkor a törvényhozási aktus elmaradt, noha a szokásjog az Országgyűlés tevékenységének (de nem törvényhozói funkciójának) köszönhetően állt helyre.<sup>15</sup> Ahhoz persze nem férhet kétség, hogy a magyar Országgyűlés a XIII. század végétől kezdve *törvényhozási* (és *törvényértelmezési*) funkcióval *is* bírt, ugyanakkor arról sem szabad megfeledkezni, hogy a szokásjog helyreállítását és érvényesülését nagyon sokáig nem annak írásba foglalásától várták, a törvényhozási funkció nem a domináns funkciója volt a magyar Országgyűlésnek.<sup>16</sup> Ráadásul az is kialakult gyakorlattá vált, hogy ha törvénybe is foglalják a sérelmek orvoslását, az uralkodó, miután az Országgyűlés visszavonult vagy feloszlott, sokszor egészen egyszerűen figyelmen kívül hagyta az írott törvényt, ami természetesen újbóli sérelmekhez vezetett, újabb alkufolyamat kezdődhetett.<sup>17</sup>

<sup>11</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 31

<sup>12</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 35–36.

<sup>13</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 225.

<sup>14</sup> ECKHART (1946) i. m. 183., 184.

<sup>15</sup> Jean BÉRENGER – KECSKEMÉTI Károly: *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon 1608–1918*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008. 27.

<sup>16</sup> Grünwald Béla így ír: „Törvényeink legnagyobb része nem törvényes szabályok, hanem megállapodások a király és a rendek között, melyek egy-egy sérelem megszüntetését, egy-egy postulatum teljesítését ígérik. Nagyon részben taktikai jelentőségűek voltak s arra szolgáltak, hogy a rendeket megnyugtassák, kibékítsék vagy a királyi előadásokban foglalt kívánságok teljesítésére kedvezően hangolják, de nem voltak a mai értelemben vett jogszabályok, amilyeneket a mai állam törvényhozása állapít meg.” Idézi: SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 31.

<sup>17</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 32.

## 2.2. A parlament érdekképviseleti funkciója: a szokásjogon esett sérelmek orvoslása

Kétségtől igaz, hogy a magyar parlamentáris rendszer fentebb már említett dualisztikus jellegének kontinuitása sajátosnak is mondható, mivel Kelet-Európában a kora újkorban csak a lengyel szejm ereje és életképessége vetekedett a magyar parlamentével, miközben Nyugat-Európában az abszolutizmus gyengítette meg a középkorban kiépült rendi dualista rendszerek parlamentjeinek erejét. Anglia kivételével a parlamenteknek a XVII. század végén és a XVIII. század elején tulajdonképpen újra ki kellett építeniük saját mozgásterüket, megszakítatlan képviseleti tradícióra nem igazán építhettek. Ezen túlmenően Angliában a parlament nem az uralkodóval *szembenálló* külön jogalanyként értelmezte magát, mivel a *king-in-parliament* eszméjének megfelelően a szuverenitást az uralkodó és a parlament együtt gyakorolta. A magyar politikai rendszerben az egymással szemben álló uralkodó és a parlament ugyanakkor inkább saját jogainak őrzésére (vagy kiterjesztésére) törekedett a másik rovására, és csak a Szent Koronatan XIX. századi elméleti teoretikusai stilizálták az uralkodó és a parlament viszonyát harmonikus „együttkormányzás”.<sup>18</sup>

Ezzel persze nem azt állítjuk, hogy a magyar parlament sajátossága fejlettebb vagy éppen visszamaradottabb lett volna, inkább arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy a parlament és az államfő kapcsolatrendszerében domináns módon a napi alkuk és az alkukat lezáró megállapodások voltak döntőek, azaz a parlament fő tevékenysége, *funkciója*, nagyon sokáig nem is a törvényhozásban, hanem a szokásjogon esett sérelmek orvoslásában merült ki. A magyar Országgyűlés szinonimájaként legkésőbb a XVIII. századtól használt *diéta* fogalma is a *tractatus diaetalis*, vagyis a viszonyos érintkezés kifejezésből származik, ami talán a legpontosabban leírja azt, hogy mi is volt a valódi szerepe a magyar Országgyűlésnek az 1848-as forradalomig, illetve az 1867-es kiegyezésig bezárólag.<sup>19</sup> A szokásjogon esett sérelem orvoslása ugyanis leggyakrabban nem is írott törvények formájában nyerte el végső formáját, hanem egyszerűen a politikai gyakorlatot igazították vissza eredeti, szokásjognak megfelelő állapotába, anélkül, hogy törvényt hoztak volna.<sup>20</sup> A szokásjog, az uralkodói jogkörök és a parlamenti jogkörök tisztázatlansága, ebből következően a politikai megállapodások képlékeny és rugalmas jellege, valamint az államfői dominancia állandósága mind a magyar parlamentarizmus alapvető jellemzőjének számított egészen a XX. század közepéig. Ezek a sajátosságok persze akkor váltak igazán szembetűnővé, amikor Európa nyugati felén a parlamentáris kormányforma kiépülésének köszönhetően az államfő szerepe egyre inkább háttérbe szorult, illetve a parlament hatáskörét formálisan is jogszabályokban rögzítették, miközben Magyarországon a dualisztikus és szokásjogi jelleg továbbra is fennmaradt.

<sup>18</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 223–225., 227.

<sup>19</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 30.

<sup>20</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 35.

A kora újkori magyar Országgyűlés néha egy-két évtizednyi megszakítással ugyan, de többé-kevésbé folyamatosan működött.<sup>21</sup> Ez a folyamatos működés az európai tendenciákat (abszolútizmus kiépülése) és az ország három részre szakadását is figyelembe véve elismerésre méltó teljesítménynek tűnik, még akkor is, ha néha évtizedek teltek el két országgyűlés összehívása között. Nemcsak a HABSBURG központosítási törekvésekkel szembeni ellenállás bástyája volt a mindenkori Országgyűlés, hanem egyben olyan 'politikuskeltelő' is, amely igencsak jól töltötte be ezen *rekrutációs* funkcióját.<sup>22</sup> Az is igaz ugyanakkor, hogy a XVI. század elején WERBŐCZY által megfogalmazott alapelv, miszerint az uralkodó csak az ország képviselőivel egyetértésben hozhat törvényeket, nem mindig érvényesült, sőt a BOCSKAI-felkelés kirobbanását is sokan annak tulajdonítják, hogy az 1604. évi pozsonyi országgyűlésen elfogadott 21 cikkhez az uralkodó hozzácsapott egy olyan 22. cikket, amelyről a magyar Országgyűlés egyáltalán nem is tárgyalt.<sup>23</sup>

A BOCSKAI-felkelést követő évek más tekintetben is jelentősnek tűnnek: 1608-ban foglalták ugyanis törvénybe az előző században tulajdonképpen már szokásjoggá váló gyakorlatot, hogy az ország főnemesei külön üléseznek a köznemesek és városok küldöttségétől. Az 1608. évi I. törvénycikk rögzítette a kétkamarás rendszert, illetve előírta az uralkodó számára, hogy kiket és milyen módon hívhat meg az Országgyűlésre.<sup>24</sup> Mint a fenti példa is mutatja, az uralkodó újból és újból megpróbálta megkerülni az Országgyűlést, a válaszlépés ugyanakkor az uralkodó hatalmának korlátozása lett, amennyiben 1608 után leszűkült az a lehetősége, hogy az Országgyűlés összetételét manipulálva vegye rá az uralkodó számára kedvező döntésre a magyar parlamentet.<sup>25</sup> A magyar Országgyűlés szerepe tehát a XVI-XVII. században is jelentős maradt, ami egyértelműen szembe ment az európai fejlődési tendenciákkal. Azt is meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy az 1526 után három részre szakadt országban egészen 1690-ig nem tartottak olyan gyűlést, amelyen a középkori magyar állam minden területéről érkeztek volna küldöttek. Előbb FERDINÁND és SZAPOLYAI tartott részgyűléseket, amelyeken a riválishoz tartozó megyék nem is jelentek meg, majd a török hódoltság és az Erdélyi Fejedelemség területei kezdtek el önálló vagy éppen kevésbé önálló politikai életet élni. Mivel a rendek önmaguk, a király (királyválasztó országgyűlés esetén a nádor) által kiadott meghívó nélkül nem gyűlhetek egybe jogszerűen,<sup>26</sup> így többször is törvénybe foglalták azt, hogy évente tartsanak országgyűlést, igaz ez ugyanúgy nem valósult meg, mint a háromévente rendszeresen tartandó országgyűlés elképzelése, amely a XVII. században került be három alkalommal is a törvények közé (1655, 1681,

<sup>21</sup> Ráadásul, ha hosszabb ideig nem is hívtak egybe országgyűlést, az uralkodók utána mindig szükségesnek érezték, hogy visszatérjenek az alkotmányos kormányzáshoz, azaz az országgyűléssel együtt döntsenek a legfontosabb kérdésekben. Lásd: SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 43.

<sup>22</sup> BENDA Kálmán – PÉTER Katalin: *Az országgyűlések a kora újkori magyar történelemben*. Budapest, MTA Történettudományi Intézet, 1987. 11.

<sup>23</sup> ECKHART (1946) i. m. 266.

<sup>24</sup> BENDA–PÉTER K. (1987) i. m. 6.; SZENTE (2018) i. m. 254.

<sup>25</sup> ECKHART (1946) i. m. 256.

<sup>26</sup> ECKHART (1946) i. m. 113.



1715).<sup>27</sup> Ez a tény is arra világít rá, hogy a szokásjog és a pillanatnyi erőviszonyok az írásba foglalt törvényeknél sokkal többet nyomtak a latba.

Az uralkodó és rendek közötti erőviszonyt befolyásolhatta az is, hogy sem az alsótáblának, sem pedig a felsőtáblának nem a táblák által választott elnökeik voltak, ehelyett a király nevezte ki a táblák elnökeit, ennek megfelelően rendszerint az udvar érdekeit próbálták meg érvényesíteni – más kérdés, hogy ez sem mindig sikerült. A siker itt is az éppen aktuális erőviszonyoktól függött.<sup>28</sup> Az alsótáblán közfelkiáltással hozták meg a határozatokat, a döntést az elnök mondta ki, de szavazásra és a szavazatok megszámlálására csak nagyon ritkán került sor.<sup>29</sup> Úgy tűnik, hogy a döntéshozatali eljárás módja még a XVIII. századra sem lett egységes, annyi azonban bizonyos, hogy az alsótáblán az újkorban már nem fejenként, hanem megyénként nyilvánítottak véleményt, de néha a közakarát kinyilvánításával, hallgatólagos beleegyezéssel, ritkán szavazással, leggyakrabban pedig a vélemények súlyozásával (*ponderatur*) hoztak döntést.<sup>30</sup> Ugyanakkor az is közismert, hogy az országgyűlési követeket a vármegyék kötött mandátummal ruházták fel, többek között azért is, nehogy az uralkodó a fenyegetés és csábítás/ajándékozás eszközeivel élve a maga pártjára állítsa a küldötteket.<sup>31</sup> A vármegyék szerepe ebben a tekintetben a XVIII. század közepétől nőtt meg, a követutasítások inentől kezdve váltak egyre részletesebbé, a követek és a vármegye közötti levelezés pedig egyre intenzívebbé.<sup>32</sup> A XVIII. század második feléig éppen ezért az Országgyűlés felső táblája dominálta a tárgyalásokat, és nagyjából a század közepétől figyelhető meg az, hogy az alsó tábla egyenjogúsítja magát.<sup>33</sup>

### 2.3. A parlament rekrutációs funkciója: királyválasztás szokásjogi alapon

A középkortól kezdve a magyar Országgyűlések hangsúlyos funkciói közé tartozott a *királyválasztás* és *-koronázás*, ahogy korán megjelenik a király által kinevezett tisztviselők (nádor, főispánok) *felelősségre vonásának* a gyakorlata is.<sup>34</sup> Ugyan az 1267-es országgyűlésről szóló királyi dekrétum már arról rendelkezik, hogy a vármegyei nemesség két-három küldöttet válasszon, és azok jelenjenek meg az egybehívott országgyűlésen, az is igaz, hogy a XIV. században újjáéledő gyűlések inkább tömeges gyűlések voltak, amelyeken minden nemes részt vehetett. Más kérdés, hogy az elszegényedő nemesség már ekkor sem feltétlenül szívesen tartózkodott hosszú hónapokig saját költségén otthonától távol, a török hódítást követően pedig anyagilag még kevésbé engedhette meg magának ezt a luxust. Így aztán a XVI. századtól kezdődően a köznemesség java része már tényleg képviseleti úton volt csak jelen.<sup>35</sup>

<sup>27</sup> SZENTE (2018) i. m. 259.

<sup>28</sup> SZENTE (2018) i. m. 263.; SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 150.

<sup>29</sup> Ráadásul a *vota non numeratur, sed ponderatur* elve csak a józanabb és előkelőbb rész (*pars sanior*) véleményére vonatkozott. SZENTE (2018) i. m. 265.; SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 310.

<sup>30</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 282., 318.

<sup>31</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 189., 380.

<sup>32</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 366.

<sup>33</sup> ECKHART (1946) i. m. 262.

<sup>34</sup> SZENTE (2005) i. m. 12.

<sup>35</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 25.

A kora középkorban a politikai vezető, később uralkodói pozíció betöltése természetes módon dinasztikus kérdés volt. A dinasztian belül azonban kezdetben egyáltalán nem volt egyértelmű, hogy az uralkodó halála esetén melyik tagból válik majd új uralkodó. Kezdetben tehát nem volt a családon belül mindenki által elismert öröklési rend, a család erős emberei maguk döntöttek az utódlásról – nem ritkán persze véres konfliktusok árán.<sup>36</sup> A kiválasztódás folyamatában nagy hangsúllyal esett latba az alkalmasság (*idoneitas*) kérdése, ami sokáig gátolta az elsőszülött fiú természetes öröklését, hiszen hadvezérnek sokszor még túl fiatalok voltak. A középkori Magyarországon ebből kifolyólag a szeniorátus elve volt kezdetben a meghatározó az idoneitas elve mellett. A *primogenitura* (első szülött örökösödés) elve csak a XII. században, KÖNYVES Kálmán uralkodásától kezd el dominánssá válni, II. BÉLÁTÓL kezdve pedig tulajdonképpen a *primogenitura* elve érvényesült – amennyiben az uralkodónak volt fiú utóda.<sup>37</sup> A nép közreműködése az Árpádok idején a királyválasztásban a helyeslésre (*acclamatio*) korlátozódott, jelentősebb befolyással nem bírt mindaddig, amíg volt elsőszülött fiú utód. Az utolsó Árpádok idejére azonban ez utóbbi kitétel már úgy tűnik szintén elfogadottá vált, mivel III. András halála után egyértelmű volt, hogy a király megválasztásának a joga az országgyűlést illette meg, igaz ekkoriban még egy külső erő is beleszólt a trónutódlás kérdésebe, hiszen a Szentszék igényt formált arra, hogy kijelölje III. ANDRÁS utódját, arra hivatkozva, hogy SZENT István az országot hűbérként ajánlotta fel.<sup>38</sup>

Az Országgyűlés és a Szentszék küzdelmének lezárultával ugyanakkor az ANJOU-dinasztia öröklési rendjében is helyreállott a *primogenitura* elve, sőt MÁRIA megkoronázása révén még a nőági leszármazottakra is kiterjedt.<sup>39</sup> Tulajdonképpen LUXEMBURGI Zsigmond lesz az első olyan királyunk, aki a trónt nem vérbeli rokonságnak, hanem választásnak köszönhette – persze MÁRIA férjeként azért ő sem a teljes ismeretlenségből csöppent a magyar trónra. És bár ZSIGMOND igencsak hosszú uralkodásának idején az Országgyűlést szinte egyáltalán nem hívta egybe, ugyanakkor hiába próbálta öröklési szerződések révén egyértelművé tenni, hogy ki is legyen az utód, halála után a rendek egyértelműen maguknak követelték a királyválasztás jogát. A gyakorlat pedig azt mutatta, hogy ezt a jogigényüket érvényesíteni is tudták a XV. század folyamán szinte mindig.<sup>40</sup> A XV. századra tehát az uralkodó megválasztásnak funkciója immáron egyértelműen az Országgyűlést illette meg. A trónörökös megválasztásáról az országgyűlés teljesen szabadon dönthetett abban az esetben, ha nem volt elsőszülött fiú utód, de ha volt is a *primogenitura* elvének megfelelő örökös, az országgyűlésnek az ő utódlását is jóvá kellett hagynia.<sup>41</sup> A XV. században a HABSBURGOK komoly erőfeszítéseket tettek a magyar trón megszerzésére, éppen ezért minden egyes örökösödési szerződésbe

<sup>36</sup> ECHART (1946) i. m. 80.

<sup>37</sup> BARTONIEK Emma: *A magyar királykoronázások története*. Budapest, MTA, [1939] 1987. 11.

<sup>38</sup> ECKHART (1946) i. m. 82.

<sup>39</sup> BARTONIEK (1987) i. m. 16., 18.

<sup>40</sup> BARTONIEK (1987) i. m. 20.

<sup>41</sup> ECHART (1946) i. m. 85.

belefoglaltatták a szerződő féllel (MÁTYÁS, ULÁSZLÓ), hogy fiú utód nélküli elhalálozás esetén a HABSBURGOKAT illeti meg a trón.<sup>42</sup>

A XVI. század tragikus eseményei következtében a magyar állam külső szuverenitását részben elvesztette (külügy, hadügy, ennek pénzügyei a HABSBURG uralkodó kezében), bár a magyar rendek a királyválasztási funkció kapcsán 1687-ig kitartottak amellett, hogy nem az öröklés, hanem a választás az elsődleges legitimációs forrás. A XVI-XVII. század folyamán tehát még messze nem volt egyértelmű, hogy a HABSBURG uralkodók örökesei minden gond nélkül atyjuk örökébe léphetnek.<sup>43</sup> Az igény az öröklés útján betöltött uralkodói pozícióra a HABSBURGOK részéről egyre erősebb lett, a XVI. században nagyon sok praktikát bevetettek, hogy ezt az elvet elismertessék a magyar rendekkel, de ez csak 1687-ben sikerült először.<sup>44</sup> Ráadásul a királykoronázások története azt mutatja, hogy hiába mondtak le az ellenállási záradékról és a királyválasztás jogáról formailag a nemesség képviselői, ettől függetlenül ezeket az alapelveket politikai érdekeiknek megfelelően továbbra is érvényesnek vélték.<sup>45</sup> Olyannyira, hogy még az 1916-os koronázás alkalmával is a koronázási hitlevélbe foglaltatta IV. KÁROLY, hogy a rendek 1687-ben lemondtak az ellenállás jogáról. Ez pedig arra utal, hogy a HABSBURGOK még a XX. század elején is tartottak attól, hogy egy formálisan megszűnt elv életre kel, mivel tudatában voltak annak, hogy a formális eltörlés ellenére a magyar rendek és képviselők gondolkodását ez az ősi hagyomány továbbra is meghatározta.

A szó szoros értelmében vett *választási lehetőség*e persze a magyar Országgyűlésnek csak akkor volt, ha nem volt elsőszülött fiú, ekkor is azonban a dinasztiaán belül kellett megtalálniuk az utódot. Ha volt elsőszülött fiú, akkor a választás tulajdonképpen a *jóváhagyással* volt egyenértékű, aminek a jelentőségét persze nem lehet lebecsülni, hiszen az Országgyűlés jóváhagyása nélkül nem lehetett senkiből legitim uralkodó Magyarországon. Összességében a Magyar Királyság a XVI-XVII. században választómonarchia maradt, még akkor is, ha a választási lehetőség korlátozott is volt. Ez a kettősség azonban csak azt a dualizmust mutatja, ami nemcsak a középkorban, hanem az újkorban, sőt a legújabb korban is jellemezte az Országgyűlés és az uralkodó viszonyát.<sup>46</sup> A XVI-XVII. század legújabb történészi értékelése szerint egyébként ez az időszak korántsem egyszerűen a rendi ellenállás időszaka, az ország(gyűlés) és a HABSBURG uralkodó kapcsolatát nem merev szembenállás jellemezte, hanem sokkal inkább szembenállás és a kölcsönös kompromisszumkészség váltakozása. Kétségtelül voltak időszakok, amikor a konfliktusok intenzívebbé váltak, a frontvonalak jobban

<sup>42</sup> PÁLFFY Géza: *A Magyar Királyság és a Habsburg Monarchia a 16. században*. Budapest, MTA BTK TTI, 2016. 46.

<sup>43</sup> PÁLFFY (2016) i. m. 252.

<sup>44</sup> BATRONIEK azt mondja, hogy a XVI. századra az igazi küzdelem már inkább akörül forgott, hogy a király nem akarta elismerni, hogy hatalma forrása a rendek jóváhagyása lenne, míg a rendek ehhez (de csakis ehhez, azaz a valódi királyválasztáshoz már nem) ragaszkodtak. Ezért is volt nagyon kétértelmű az 1547. évi V. törvénycikk, amiből a két fél a saját magyarázatát kiolvashatta. Ezért is állhatja meg a helyét az a megállapítás, hogy szinte nem is lényeges, hogy mit foglalnak törvénybe. BARTONIEK (1987) i. m. 91., 92.

<sup>45</sup> László Péter: *Ius resistendi* in Hungary. in: László Péter (ed.): *Hungary's Long Nineteenth Century. Constitutional and Democratic Traditions in a European Perspective*. Leiden–London, Brill, 2012. 122.

<sup>46</sup> PÁLFFY (2016) i. m. 265.

megmerevedtek, ám a korábbi történetírói állásfoglalással szemben a merev szembenállás helyett inkább az erőviszonyokat is tükröző rugalmasság jellemezte leginkább az Országgyűlés és az uralkodó viszonyát. Ez azt jelentette, hogy hol a rendek, hol pedig az uralkodó volt kénytelen engedni, hol az egyik elem tűnt erősebbnek, hol pedig a másik.<sup>47</sup>

Bár a XVI. század közepén úgy tűnt, hogy a rendek meggyengültek és I. FERDINÁND át tudja verni akaratát az Országgyűlésen, fia, MIKSA mégiscsak kénytelen volt bizonyos fokig elismerni a rendek királyválasztó jogát. Sőt, 1608-ban, amikor nem volt egyértelmű az örökösödés kérdése, valóban az Országgyűlés választotta meg II. MÁTYÁST uralkodónak. BARTONIEK Emma meglátása szerint 1526-tól 1655-ig, I. LIPÓT trónra lépéséig a magyar Országgyűlés formálisan mindig megválasztotta az uralkodót, bár véleménye szerint ez még öröklésbe oltott választásnak sem volt mondható, mivel a rendek mindig azt választották meg, akit a HABSBERG ház éppen akart. BARTONIEK meglátása szerint az uralkodói hitlevelekben és törvényekben hangoztatott királyválasztás csupán formáság volt,<sup>48</sup> ugyanakkor a legújabb értékelések azt mutatják, hogy ennél azért jóval többről van szó. A királyválasztás és a királykoronázás nem pusztán formális volt, hanem változó intenzitású és kimenetelű küzdelem éppen aktuális eredménye, minközben maga a királyválasztás aktusa nélkülözhetetlen volt az uralkodói legitimitációs szempontjából.<sup>49</sup> Történészek arra utalnak, hogy egyfajta hatalommegosztásról beszélhetünk, még akkor is, hogy ha az uralkodó volt az erősebb fél ezen játszmában.<sup>50</sup>

#### 2.4. A parlament hatásköre: hatalommegosztás és a jogkörök elhatárolása szokásjogi alapon

Ez a *hatalommegosztás* ugyanakkor nagyon távol áll a modern értelemben vett hatalommegosztástól, mégpedig elsősorban azért, mert a két fél jogköreit sohasem iktatták tételes felsorolás alapján törvénybe, azokat a *szokásjog* szabályozta.<sup>51</sup> Az a szokásjog, amely mindig is kellőképpen homályos volt ahhoz, hogy mindkét fél saját maga számára kedvező értelmezését adja, és amelynek érvényesülése ennek megfelelően mindig az aktuális politikai erőviszonyoktól függött. Bár a *reservata*, azaz az uralkodó által korlátozás nélkül gyakorolható felségjog és a *communicata*, azaz a rendekkel együtt gyakorlandó jogkörök közötti megkülönböztetés már WERBŐCZYNÉL is ismert, az 1791. évi 12. törvénycikk pedig kifejezetten utal a kettő közötti különbségre, sőt néhány konkrét ügyben le is írja, hogy melyik fél mit tehet, ám ez korántsem jelentette a két fél jogköreinek kellően absztrakt, alapos és pontos körülírását. Az 1791. évi 12. törvénycikket olvasva is inkább az a benyomása az embernek, hogy konkrét eseteket és problémákat kíván megoldani a törvény, amely ebben az értelemben egy konfliktusos helyzetet lezáró megállapodás, és nem a mai értelemben vett törvény, amely a

<sup>47</sup> PÁLFFY (2016) i. m. 417.

<sup>48</sup> BARTONIEK (1987) i. m. 96.

<sup>49</sup> PÁLFFY (2016) i. m. 265.

<sup>50</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 34.

<sup>51</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 32. SZENTE (2018) i. m. 252., 254.

két alkotmányos szerv jogköreit határozná meg tételesen.<sup>52</sup> Szokás szerint a külügyek intézése az uralkodó *reservata* felségjoga volt, ahogy a külügyek hatékony intézéséhez szükséges hadsereg (főleg az 1715-től felállított sorkatonaság) irányítása is, de a hadsereg fenntartásához szükséges adók megajánlása jól ismert módon már olyan közös ügy volt, ami még a XIX. század végén is konfliktusok forrásává vált.<sup>53</sup> Amikor a XVIII. század közepén felmerült, hogy jó lenne tisztázni a viszonyt a *reservata* és a *comunicata* jogkörök között, akkor a szokásjog értelmezésében olyan különbségek mutatkoztak, hogy a jogkörök írásbeli rögzítésére esély sem volt. Ehelyett állandó vita, értelmezés és végeredményben valamilyen kompromisszum kérdése volt az, hogy melyik félnek mire van jogosultsága.

A jogkörök pontos rögzítése ráadásul igazából egyik félnek sem állt érdekében, mert az oly mértékben megkötötte volna a felek kezét, hogy azzal a jövőbeli kompromisszumok lehetőségét zárták volna ki. A dekrétumok is csak utalnak a király és az ország jogaira, mégpedig úgy, hogy feltételezik, elismerik, megállapítják, fenntartják, megóvják a szokásoknak megfelelően mindkét fél jogait, de sehol sem határozzák meg azt pontosan. Az adott politikai ügyben megszülető kompromisszum létrejöttét akadályozná meg, ha írásba foglalnák és pontosan rögzítenék egymás jogköreit. PÉTER László érzékletes példával mutatja meg, hogy miért is nem akarták a jogköröket, kompetenciákat absztrakt módon írásba foglalni.<sup>54</sup> Az 1839-1840. évi országgyűlésen komoly konfliktus alakult ki WESSELÉNYI, LOVASSY, KOSSUTH perbe fogása kapcsán az országgyűlési nyilvánosság és szólásszabadság ügyében. DEÁK és JÓZSEF nádor kompromisszumos javaslata mentette meg a helyzetet, amely úgy rendezte a perbe fogottak ügyét, hogy közben nyitva hagyta az országgyűlési nyilvánosság és szólásszabadság kérdését. Eszerint szabadon engedték a bebörtönzötteket, viszont törvényt nem alkottak az országgyűlési nyilvánosságról és szólásszabadságról, azaz csak a konkrét esetet oldották meg, nem általánosan rendezték az ügyet. Mivel az uralkodó nem lett volna hajlandó ilyen jellegű szabályozást jóváhagyni, így a kompromisszum a konkrét eset megoldására szorítkozott, az Országgyűlés konkrét igénye (a bebörtönzöttek szabad lábra helyezése) megvalósult, általános igénye azonban (törvény a parlamenti szólásszabadságról) nem.

Az uralkodó és az Országgyűlés viszonya és jogkörei pontosan azért maradt szabályozatlanok, mert mindkét fél úgy vélte, a messze nem egyértelmű szokásjogra való hivatkozás politikailag kifizetőbb lehet, nagyobb mozgásteret hagy számukra. A viszonyos érintkezést, az egyezkedéseket persze kölcsönös bizalmatlanság jellemezte, a király nem ígért meg semmit, amíg az Országgyűlés nem teljesítette kívánságát, de az Országgyűlés sem hagyta jóvá a király kívánságait, amíg az nem egyezett bele a sérelmek orvoslásába. Mivel igen gyakran még ezek a megállapodások sem voltak kellőképpen egyértelműek, így az sem volt ritka, hogy az uralkodó és az Országgyűlés nemcsak saját jogait, hanem még a megállapodást is igencsak másként értelmezte. Eb-

<sup>52</sup> SZIJÁRTÓ (2005) i. m. 33.

<sup>53</sup> László Péter: The Army Question in Hungarian Politics 1867–1918 In: L. Péter (ed., 2012) i. m. 355.; SZENTE Zoltán: *Kormányzás a dualizmus korában. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867–1918.* Budapest, Atlantisz, 2011. 195.

<sup>54</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 229.

ből következőleg a magyar rendi alkotmányoknak mindig volt egy udvari és egy nemzeti olvasata, amelyek egymással párhuzamosan léteztek.<sup>55</sup> A két fél még az uralom legitimitása kérdésében sem értett egyet, noha a szokásjog elvére hivatkozott mindkettő, csak hogy mindkét fél másként értelmezte a szokásjogot. Az udvar a régi szokásjogon például az öröklés útján történő trónbetöltés, míg az Országgyűlés a választás útján való trónbetöltést értette. A két fél eltérő jog- és szokásértelmezésének eredője lett aztán a gyakorlat, ahogy a másik fél jogigényének megkérdőjelezése is állandó témája volt az országgyűlési tárgyalásoknak.

### 3. A modern magyar parlament 1848 és 1918 között

#### 3.1. A parlament törvényhozási és ellenőrző funkciója: szokásjog és tételes jog 1848-ban

A kölcsönös érintkezés révén létrejött egyedi megállapodások mellett a reformkorban kezdett egyre inkább elterjedni a *törvényalkotás* elve, de kiszorítani olyannyira nem tudta a szokásjogon alapuló mechanizmusokat, hogy az még a dualizmus időszakában is igen nagy jelentőséggel bírt. Írott jog és szokásjog azonos erejű volt még a dualizmus időszakában is.<sup>56</sup> Érdekes módon, amikor bevezetik a parlamentáris rendszert és a parlament *felelősségre vonási* (azaz kontroll) funkciója kerül előtérbe, valamivel részletesebben foglalják ugyan írásba két fél jogköreit, ám ezen kodifikáció részletessége még mindig nagyon messze van a mai értelemben vett hatáskör rögzítéstől. Ebből kifolyólag a magyar parlamentáris rendszer nemcsak 1848-ban, hanem még a kiegyezést követően is elsősorban a többértelmű és többszólamú szokásjogon, és csak másodsorban a tételes jogon alapult. Ennek megfelelően ki-ki vérmérséklete és/vagy politikai pozíciója alapján ítélte meg a politikai rendszer parlamentáris jellegét.

Voltak persze egyértelmű változások az Országgyűlés és az uralkodó hatásköreit illetően 1848-ban. Míg korábban csak az uralkodó és a kormány bírt törvénykezdeményezési joggal, addig az 1848 áprilisában elfogadott törvényeknek köszönhetően ez a jog immáron kiterjedt az Országgyűlésre magára is.<sup>57</sup> Ez természetesen jelentős elmozdulás a korábbi időszakhoz képest, ahogy az is viszonylag egyértelmű és az Országgyűlés hatáskörét bővítő új szabályozás volt, hogy az uralkodó nem oszthatja fel a törvényhozást abban az esetben, ha az még nem fogadta el a következő évi költségvetést, ráadásul ha el is fogadta, abban az esetben is gondoskodnia kell arról, hogy három hónapon belül új képviselőválasztások legyenek és összeüljön az új parlament. Ez utóbbi rendelkezés miatt volt tulajdonképpen egyértelműen törvénytelen, amikor 1848 októberében V. FERDINÁND mégis feloszlatta a parlamentet. További változást jelentett, hogy az Alsótábla elnökségét immár maga az alsótábla választotta, és szintén viszonylag egyértelművé vált, hogy a 'honvédelmi tárgyakban' az uralkodó csak a magyar parlamentnek felelős, az uralkodó személye körüli miniszter ellenjegyzésével

<sup>55</sup> Uo. 227.

<sup>56</sup> László Péter: The Primacy of *Consuetudo* in Hungarian Law. In: Martyn RADY (ed.): *Custom and Law in Central Europe*. Cambridge, Centre for European Legal Studies University of Cambridge, 2003. 105.

<sup>57</sup> SZENTE (2018) i. m. 555.

intézkedhet. Azaz a hadügyeket is parlamentarizálták az 1848-as törvények (1848. évi III. törvénycikk 8. paragrafus).

A parlamentáris rendszer legfőbb ismérveként számon tartott *parlamentnek felelős kormány* jogi szabályozása azonban nagyon fontos kérdéseket szándékosan nyitva hagyott, amint az a forrásokból utólagosan rekonstruálható. Az egyik legfontosabb nyitva hagyott kérdés éppen a parlamentáris rendszer alapjait érintette, hiszen nem mindegy, hogy a kormány parlamenti felelőssége (büntető)jogi vagy pedig politikai jellegű. Azaz egyáltalán nem mindegy, hogy a szabályozás a parlamenti többség politikai értelemben kinyilvánított bizalmához köti a kormány működését, vagy pedig szigorúan büntetőjogi értelemben beszél a kormány parlamenti felelősségéről. Úgy tűnik, hogy ebben a tekintetben szándékosan félmegoldás született, és azt remélték, hogy a szokásjog útján fog kifejlődni a politikai felelősség intézménye.

Az Ellenzéki Nyilatkozat KOSSUTH által megfogalmazott első változata nemcsak általánosságban állapítja meg a kormány felelősségét, hanem nagyon is konkrétan leszögezi, hogy a kormány „eredetére nézve a szabad véleménnyel alakult constitutionalis többség kifolyása, lételére nézve a többség pártolásától feltételezett és eljárására nézve a nemzetnek felelős.”<sup>58</sup> A független felelős minisztérium kialakításáról szóló alsóházi vitákban is egyértelmű volt, hogy tisztában vannak a kormány politikai felelőssége és jogi felelőssége közötti különbséggel, és KOSSUTHON kívül több képviselő is úgy gondolta, hogy a minisztérium a parlamenti többségnek lesz a „kifolyása”.<sup>59</sup> Ugyanakkor sem az Ellenzéki Nyilatkozat végső változata, sem pedig az 1848. évi III. törvénycikk nem nyilvánítja ki egyértelműen a politikai felelősség kérdését, miközben a jogi felelősségre vonás módját viszonylag részletesen szabályozza. Hozzá kell tennünk, hogy ebben az időben, sőt később sem vált gyakorlattá, hogy a politikai felelősség intézményét alkotmányjogilag szabályozzák.<sup>60</sup>

Ugyanakkor az 1848. évi III. törvénycikk 29. és 30. paragrafusai beszámolási kötelességet, illetve iratbetekintési lehetőség biztosítását írták elő a miniszterek számára az országgyűlés mindkét táblája előtt, amennyiben azok igényt tartanak rá. Ráadásul az 1848. évi IV. törvénycikk 6. paragrafusa értelmében az uralkodó nem oszlathatta fel az Országgyűlést addig, amíg az a költségvetést el nem fogadta. Ha a két rendelkezést egymás mellé illesztve értelmezzük, akkor a parlamenti többség leghatékonyabb politikai eszköze a kormány politikai felelősségre vonását illetően a költségvetés elfogadása vagy elutasítása lehetett,<sup>61</sup> bár azt azért hozzá kell tennünk, hogy ez az impliciten beleértett költségvetési jog csak igen áttételes módja a kormány politikai felelősségre vonásának. Más kérdés, hogy ilyen kerülőúton kialakuló szokásjog révén vajon kifejlődhetett volna-e a kormány politikai felelősségre vonásának szokása. Ebbe az irányba mutat az, hogy a kortársak elváráshorizontján már inkább a politikai felelősség kérdése dominált, és kevésbé a jogi felelősségre vonás. Kifogásolták azt, hogy a kormány már

<sup>58</sup> SZABAD György: A kormány parlamenti felelőssége. In: SZABAD György (szerk.): *A magyar Országgyűlés 1848/1849-ben*. Budapest, KIT Képzőművészeti Kiadó, 1998. 96.

<sup>59</sup> WIENER György: A többségi elv és a bizalmi kérdés az 1848-as forradalom kormányzati rendszerében. *Jogtörténeti Szemle*. 2006/4. 27.

<sup>60</sup> SZENTE (2011) i. m. 206.

<sup>61</sup> WIENER (2006) i. m. 28.

a parlament nyitó ülése előtt megalakult, így formális értelemben nem többségi alapon jött létre, ahogy 1848-ban hiányként merült fel a kormány és kormánypárt közötti szoros együttműködés, egy kormányzásra törekvő ellenzéki párt léte, de még a miniszterek közötti szolidaritás is.<sup>62</sup>

A jogkörök elosztása terén azonban a legnagyobb talányt az okozta, hogy az 1848. évi III. törvénycikk nem határozta meg pontosan, hogy mi tartozik a kormány felelősségi körébe. A törvénycikk 6. paragrafusa úgy fogalmaz, hogy „Ő Felsége a végrehajtó hatalmat ezentúl kizárólag csak a magyar ministerium által fogja gyakorolni” mindazon tárgyakra, amelyek korábban a magyar királyi udvari kancellária, helytartótanács, kincstár köréhez tartoztak vagy „azokhoz tartozniok kellett volna”. Egyrészt ez a passzus ugyanazt a mentalitást tükrözi, ami a korábbi törvényeket jellemezte: nem állapítják meg expliciten azt, hogy mi tartozott a mindenkori magyar végrehajtó szervek kompetenciájába, hanem csak hivatkoznak a korábbi gyakorlatra. A végrehajtó szervek kompetenciája körüli komoly vitákra és nézeteltérésekre maga a törvény utal, amikor azt mondja, hogy az új minisztérium mindazon tárgyakra gyakorolja a végrehajtó hatalmat, ami a korábbi magyar végrehajtó szervekhez tartozott vagy *oda kellett volna tartozniuk*, noha a *gyakorlatban mégsem oda tartoztak*. Ez arra utal, hogy már korábban sem volt egyértelmű, ebből kifolyólag pedig állandó viták forrása volt éppen az, hogy a külügyek és a hadsereg vezetése kinek a kompetenciája. Mivel szinte állandó vita volt, hogy mi tartozik vagy minek kellene a magyar kormányzók jogkörébe tartoznia, így tulajdonképpen az 1848. évi III. törvénycikk ezen formulája csak meghosszabbította ezt a bizonytalanságot. Ebben a tekintetben tehát mégsem annyira radikális a váltás az írott jog és a szokásjog között, hiszen a legtöbb törvény korábban is csak hivatkozott az amúgy viták középpontjában álló szokásjogra, ám pontosan csak ritkán fejtették ki, hogy mit is takar pontosan ez a szokásjog. Mivel nincs tételes felsorolása a kormány kompetenciájának, 1848-ban nem tisztázódott, hogy mi maradt *reservata* uralkodói felségjog, ahogy az uralkodó és az országgyűlés közösen gyakorlandó jogairól sem ejtettek szót.

Így aztán a végrehajtó hatalom kompetenciájának meghatározása ugyancsak töredékes és többértelmű maradt.<sup>63</sup> 1848-ban tisztázatlanok maradtak továbbá a 'birodalmi kapcsolatok', azaz a monarchia többi részéhez fűződő viszony, illetve az önálló magyar államiság kérdése, a monarchián belül Magyarország jogállása, a közös hadsereg ügyének intézése, a birodalmi költségek kérdése. Az igaz ugyan, hogy BATTYÁNY és miniszterei azt remélték, ezekre a kérdésekre vissza tudnak majd térni a későbbiekben, erre azonban a forradalom és a szabadságharc fejleményei miatt már soha nem került sor.<sup>64</sup> Az 1848-as törvények, köztük a parlamentáris rendszer sarokkövének számító parlamenti felelősség intézménye tehát messze nem teremtett egyértelmű helyzetet, a szokásjog, a pillanatnyi erőviszonyok minden bizonnyal legalább olyan nagy szerepet játszottak volna a parlamentnek felelős kormányzat kialakulásában, mint maga az írott törvény, az 1848. évi III. törvénycikk.

<sup>62</sup> URBÁN Aladár: *Batthyány Lajos miniszterelnöksége*. Budapest, Magvető, 1986. 492., 496.

<sup>63</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 232.

<sup>64</sup> SZENTE (2011) i. m. 182.; PÉTER L. (1998) i. m. 232.



### 3.2. A parlament törvényhozási és ellenőrző funkciója: szokásjog és tételes jog 1867 után

Ha innen olvassuk a további fejleményeket, akkor az is nyilvánvalóvá válik, hogy legelőt tekintve az 1867-es kiegyezés még mindig nem igazán a modern jogdogmatikai szemléleten alapul, a tételes pozitív jog elsőbbségének szellemét tükröző munka volt. Nem az volt az elsődleges célja, hogy a két állam, illetve az uralkodó és az országgyűlés közötti jogviszonyokat egyértelműen tisztázza, hanem sokkal inkább hasonlított azokra a XVII-XVIII. századi megállapodásokra, amelyek a hatalmi viszonyok kiegyenlítését inkább a konkrét vitás ügyekről szóló megállapodásként és nem hatáskörök és jogkörök univerzálisan érvényes szabályozásaként, azaz a hatalom elosztására és gyakorlására vonatkozó törvényként fogták fel.<sup>65</sup> Bizonyos értelemben a kiegyezés közjogi jellegét kérdőjelezi meg PÉTER László is, amikor azt állítja, hogy a kiegyezés, azaz az uralkodó és az ország viszonyának rendezése a kortársak szemében nem két állam közötti szerződés volt, hanem sokkal inkább a XIX. század első felére is jellemző, konkrét ügyekben történő egyezkedés és megállapodás, amelynek írásba foglalt változata nem feltétlenül a legkardinálisabb ügyeket rendezte, vagy ha érintette is azokat, akkor kellően homályosan, programszerűen megfogalmazott maradt ahhoz, hogy a későbbiek során a két fél saját értelmezését minden további nélkül bele tudja olvasni.<sup>66</sup>

A kiegyezés tehát úgy rendezi az uralkodó és országa közötti kapcsolatot, ahogy a rendi dualizmus korában rendezték: a rendi dualizmus két jogalanyának megegyezése egymás jogait és kötelességeit kölcsönösen elismerve (de tételesen és részletesen azt fel nem sorolva) egyenlítette ki a két fél érdekeit. A kiegyezési törvények nyelvezete sem igazán hasonlít a mai törvények személytelen nyelvezetére, hanem a két szemben álló és saját jogokkal bíró fél magánjogi szerződésének tűnhet inkább. Míg a modern törvény általános és mindenkire kötelező jogszabály, nyelvezete pedig kellően absztrakt és személytelen, addig a kiegyezés megállapodásának nyelvezete a szokásjog nyelvezetét tükrözi még: jussokról és kötelességekről szól, amelyek két külön jogalanyhoz tartoznak.<sup>67</sup> Mindezt azért érdemes hangsúlyozni, mert a német jogdogmatikai irányvonal, és ezzel az állam fogalmának dominanciája csak az 1867-es kiegyezést követő évtizedekben terjedt el Magyarországon, igaz a század végére már oly mértékben meghatározta a jogtudományt, hogy annak hatására már a kiegyezést is két független állam közjogi alapidokumentumának kezdték tekinteni, nem pedig az uralkodó és az ország közötti konkrét ügyekre vonatkozó megállapodásnak.<sup>68</sup> Ez a szemléletmódváltás a magyar politikai törekvések szempontjából nyilvánvaló előnyökkel járt a század végén, ám egyben a jogi szemlélet radikális átalakulására is fényt vet.

<sup>65</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 225.

<sup>66</sup> SZENTE (2011) 181.; PÉTER L. (1998) i. m. 225.

<sup>67</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 250–251.

<sup>68</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 222.

### 3.2.1. A parlament törvényalkotási funkciója 1867 után: szokásjog és írott jog

1867 után kétségkívül nagy törvénykezési láz indult el a parlamentben, nagyon sok területen foglalták írásba az addigi szokásjogot vagy alkottak új törvényeket, és ezeknek a törvényeknek a java része már valóban a mai értelemben vett törvények voltak. Azaz: kellően általánosak, mindenkire vonatkoztak és tárgykörük tekintetében sem partikulárisak.<sup>69</sup> Mindeközben ugyanakkor jelentős területeken maradt el a törvényi szabályozás (polgári jogok, rendőrség, közszolgák jogállása).<sup>70</sup> Ezeken a törvényileg szabályozatlan területeken egyrészt az aktivista bírói jogértelmezés dominált, másrészt pedig a miniszteri rendeletalkotás.<sup>71</sup> Ezeken a területeken érvényesült talán leginkább az autokratikus jogelv, ami PÉTER László szerint azt jelentette, hogy minden olyan területen, amit törvény nem szabályozott, az állam szabadon cselekedhetett (leginkább rendeletek formájában). Ez szöges ellentétben állt a nyugat-európai jogvélelemmel, ami azon az elven alapult, hogy minden olyan terület, ami törvényileg nincs szabályozva, az egyéni szabadság (és nem az állami szabályozás) körébe tartozik, azaz az állam, ha nincs törvényileg felhatalmazva rá, akkor nem korlátozhatja az állampolgárai szabadságát.<sup>72</sup> Magyarországon ugyanakkor minden olyan területen, amelyet törvény nem szabályozott, továbbra is a szokásjog élt, az határozta meg az életet, márpedig a törvénykezési láz ellenére is igen sok olyan életterület maradt, amelyet nem törvényhozás útján, hanem továbbra is szokásjog útján szabályoztak.<sup>73</sup>

### 3.2.2. A parlament hatásköre

Tartalmi értelemben véve a magyar állam jogállása és a parlament pontos szerepe kapcsán a kiegyezési törvény szövege ugyanolyan többértelmű maradt, mint az 1848-as törvények. Az 1867-es kiegyezés csak egy olyan 'vázlat' változtatások nélküli írásba (törvénybe) foglalását jelentette, amely a kiegyenlítés 'fő elveit' foglalta magába.<sup>74</sup> Az országgyűlés jogköreit ez a vázlat sem határozta meg taxatíve, de az uralkodói jogkörök kapcsán is kellőképpen lakonikusan fogalmazott, az uralkodó számára rezer-vált jogkörök, az Országgyűlés saját jogkörei és a közösen intézendő ügyek csak igen

<sup>69</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 348.

<sup>70</sup> Martyn RADY: *Customary Law in Hungary. Courts, Texts, and the Tripartitum*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 222.; László PÉTER: The Irrepressible Authority of Werbőczy's Tripartitum. In: L. PÉTER (ed., 2012) i. m. 144.

<sup>71</sup> RADY (2015) i. m. 215

<sup>72</sup> PÉTER László: „The Autocratic of he Law and Civil Rights in Nineteenth-Century Hungary” in: PÉTER László: *Hungary's Long Nineteenth Century. Constitutional and Democrate Traditions in a European Perspective* (Leiden/London: Brill, 2012) 281.

<sup>73</sup> László Péter: The Irrepressible Authority of Werbőczy's Tripartitum. In: L. PÉTER (ed., 2012) 147.; L. PÉTER (2003) i. m. 101.; RADY (2015) i. m. 232.

<sup>74</sup> Az 1865-ben egybehívott Országgyűlés ezen fő elvek kidolgozására egy 52 főből, majd az erdélyi képviselőkkel kiegészülve 67 főből álló bizottságot, az pedig egy 15 fős albizottságot bízott meg. Részben az események felgyorsulta, részben pedig a megállapodási kényszer miatt végül a „fő elvek” részletes kidolgozására, azaz törvényi formába öntésére sohasem került sor. Az országgyűlés azt a vázlatot fogadta el törvényként, amely kidolgozottságát tekintve csak nagy jó indulattal tekinthető egyáltalán törvénynek.

nagyvonalakban lettek elhatárolva egymástól. Ez a későbbiek folyamán természetesen sok egyezkedésre és talán még több konfliktusra adott módot. Összességében azt lehet mondani, hogy a kiegyezés nagy vonalakban vázolta ugyan a két fél kapcsolatát, ám igen nagy tér maradt az eltérő értelmezésekre, ami hozzájárult ahhoz, hogy a szokásjognak még a dualizmus időszakában is igen nagy jelentősége volt.

A jogkörök tisztázatlanságát csak fokozta az, hogy az osztrák *Reichsrat* nem a közös ügyekre vonatkozó 1867. évi XII. törvénycikkkel azonos tartalmú törvényt fogadott el. A Reichsrat által elfogadott törvény szövege jelentős pontokon tért el a magyar törvénytől. A két törvény alkotmányszemlélete is jelentős mértékben különbözött, mert amíg az osztrák törvény Magyarországot az 'osztrák' birodalom részének tekintette, és többi tagjával azonos megítélés alá helyezte, addig a magyar törvény szemlélete két azonos rangú fél megállapodásának tekintette a kiegyezést.<sup>75</sup> Ezen túlmenően komoly értelmezési eltérések mutatkoztak a közös bizottságok/delegációk jogállása vagy éppen a hadsereg irányítása tekintetében. Ezek a példák is azt mutatják, hogy a közös ügyek intézésének módja, azaz az uralkodói felségjogok és az országgyűlés jogköreinek gyakorlása messze nem egyértelmű módon lett szabályozva, a *szokásjogra* való hivatkozás így egyik fél részéről sem szűnt meg.<sup>76</sup>

Annyi persze bizonyos, hogy 1848-hoz képest a magyar országgyűlés korlátozottabb jogkörrel bírt a hadügyek, a külügyek intézésében, az 1867. március 17-i minisztertanácsi titkos szabályzat értelmében pedig az előszentesítési jog miatt a törvényhozást érintőleg is korlátozottabb volt a jogköre, mint azt az 1848-as törvények meghatározták. Ám hogy mennyivel és milyen módon korlátozódott az országgyűlés jogköre, mikor és hogyan korlátozta azt az uralkodó, az mindig az aktuális politikai erőviszonyoktól függött. Ebben az értelemben az országgyűlés és az uralkodó közötti dualisztikus jellegű kapcsolat továbbra is fennmaradt, ahogy a miniszterelnökök kinevezése és leváltása kapcsán mindmáig tartó tudományos vita résztvevői is egyetértenek abban, hogy az uralkodó befolyása a közügyek intézésére elég erőteljes maradt.<sup>77</sup>

### 3.2.3. A parlament ellenőrző funkciója: államfő vs. parlament

Hogy ez összeegyeztethető volt-e a XIX. század végére Nyugat-Európa több országában kialakuló parlamentarizmus gyakorlatával, amely értelmében a végrehajtó hatalom feje a parlament többségének bizalmától függött, az egy olyan vitakérdés, amelynek részletes kifejtésébe itt most helyszűke miatt nem bocsátkozhatunk. Mindössze a vita alapvető kérdését tudjuk e helyütt felvetni, ami arról szól, hogy vajon a parlamentáris rendszerben az uralkodónak milyen mértékű befolyása lehet a kormány megalakítására és leváltására.<sup>78</sup> Míg az egyik oldalon azt állították, hogy a parlamentarizmus alapvetően mindig is az uralkodó és az Országgyűlés hatalmi egyensúlyát jelentette (ennek megfelelt a kiegyezés utáni politikai gyakorlat), addig a századfordulón kialakult vita más résztvevői úgy érveltek, hogy más országokban (elsősorban is Angliában) az

<sup>75</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 340.

<sup>76</sup> SZENTE (2011) i. m. 188.

<sup>77</sup> SZENTE (2011) i. m. 425.

<sup>78</sup> PÓCZA Kálmán: A kormányzás angol mintája. *Politikatudományi Szemle*, 2013/1. 47.

uralkodó jogai a kormányalakítás és felmentés tekintetében csak formálisak maradtak, azokat már rég nem gyakorolja.

A dualizmus korának gyakorlata összességében azt mutatja, hogy egyoldalúan egyik fél sem tudta ráerőltetni a másik félre az akaratát, vagy ha az mégiscsak sikerült, akkor nagyon rövid idő alatt visszaállt az egyensúly, és sikerült olyan személyt vagy megoldást találni, ami mindkét fél részére elfogadható volt. Ebben az értelemben a dualizmus kori magyar kormányfőknek egyszerre kellett az uralkodó és a parlamenti többség bizalmát élvezni.<sup>79</sup> Ez a bizalom néha 'berzenkedő' bizalom volt, azaz az uralkodó is csak kellenként fogadta el a kormányfő személyét, néha pedig a parlamenti többség viszonyult kettős módon az amúgy őt vezető miniszterelnökhöz, ahogy bizonyos törvényjavaslatok kapcsán az uralkodó a kezdeti vonakodást követően végül kellenként jóváhagyta a törvényeket (egyházpolitikai törvényjavaslat), máskor pedig az Országgyűlés fogadott el berzenkedve törvényjavaslatokat. Megint máskor a kényes egyensúly felborulni látszott, egyik fél sem volt hajlandó engedni, megmerevedtek az álláspontok, ami a vita elfajulásához és nyílt színi konfliktushoz vezetett (véderő-vita). A szokásjogra való hivatkozás – amelyet általában véve valamilyen konkrét politikai érdek motivált – sem mindig oldotta fel a konfliktust, így aztán a kiegyezés rendszere addig működhetett, amíg a Monarchia mindkét felében a kooperációhoz szükséges politikai akarat megvolt. A jogi formulákban rejlő homályosságok vagy nyílt ellenmondások a két fél által elfogadott, eltérő szövegezésű kiegyezési törvényekben, illetve a szokásjog eltérő értelmezése mindaddig nem okozott gondot, nem gátolta az együttműködést, amíg ez a közös szándék fennállt.<sup>80</sup>

### 3.3. Hatalommegosztás a parlamenten belül: Képviselőház és Főrendiház

Az 1848-as nyári választások után nemcsak a Képviselőház ült össze, hanem a Főrendiházba a korábbi szokásoknak megfelelően meghívót kaptak a főurak, a királybírók, a katolikus preláthusok, főpapok, összesen mintegy száz személy.<sup>81</sup> Ugyanakkor a felsőház már a reformkorban sem játszott kiemelkedő szerepet a politikai folyamatok alakulásában, és ebben a tekintetben nemcsak az 1848-as parlament, hanem az 1867 után újból felálló Országgyűlés sem jelentett kivételt. Formálisan még 1867 után is az volt a helyzet, hogy minden törvényt a Főrendiháznak is jóvá kellett hagynia, ám igen ritkán esett meg az, hogy a két ház konfliktusba került volna egymással, bár az is igaz, hogy a kormányzat azért mindig ügyelt arra, hogy törvényjavaslatai a Főrendiházban se váltsanak ki nagyobb ellenállást.<sup>82</sup> Alapvetően a főrendek a mindenkori kormány támogatói voltak, csak bizonyos kérdésekben szegültek erőteljesebben szembe a kormány akaratával. Ilyen ellenállást váltott ki az 1880-as években a polgári házasság

<sup>79</sup> PÉTER László: Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamentáris tradíció a XIX. századi Magyarországon. In: PÉTER L. (szerk., 1998) i. m. 196.; László PÉTER: The Dualist Character of the 1867 Hungarian Settlement. In: L. PÉTER (ed., 2012) i. m.

<sup>80</sup> PÉTER L. (1998) i. m. 260.

<sup>81</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 291.

<sup>82</sup> BOROS Zsuzsanna – SZABÓ Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon 1867–1944*. Budapest, Korona Kiadó, 1999. 95., 96.

kötelezővé tételéről szóló javaslat, amelyet az arisztokrácia és a klérus tagjaiból álló Főrendiház jelentős többsége elutasított.

Bár a Főrendiház reformjának előkészítése már a kötelező polgári házasságról szóló törvényjavaslat benyújtása előtt megindult, a főrendek ellenállása aztán meggyorsította a Főrendiház reformját. Az 1885-ben végül kompromisszumos javaslattal elfogadott módosítás révén az örökös jogon a Főrendiházba bekerült arisztokraták száma harmadára csökkent a bevezetett vagyoni cenzusnak köszönhetően, (immáron csak 204 személy felelt meg ennek a cenzusnak), miközben a törvény lehetővé tette az uralkodó számára, hogy 50 főt a miniszterelnök javaslatára kinevezzen a Főrendiházba. Ez utóbbival alapvetően a polgári elem súlyának növelését akarták elérni az arisztokrácia dominanciájával szemben.<sup>83</sup> Ilyen kinevezésre vagy a kinevezéssel való fenyegetésre többször is sor került, amikor a Főrendiház gátolta a kormány törvényjavaslatának elfogadását, bár az is igaz, hogy a Főrendiház tagjai ritkán látogatták csak az üléseket, sokszor a határozatképesség határán mozgott a Főrendiház.<sup>84</sup> Bár formailag a két ház teljesen egyenjogú, ami elviekben a miniszterelnök felelősségre vonásának lehetőségét, a kormány megbuktatását, sőt akár a költségvetés elutasítását is magában foglalta, a gyakorlatban azonban ezekre csak fenyegetés és ötlet szintjén került sor, bár úgy néhány alkalommal kétségkívül megjelent a kormánybuktatás és a költségvetés elutasításának lehetősége.<sup>85</sup> Ugyanakkor TISZA István 1910-ben, amikor éppen nem volt a Képviselőház tagja, a Főrendiház tagjaként a KHUEN-HÉDERVÁRY kormány programjának vitájában arra utal, hogy szokás szerint a „főrendiház a dolog természeténél fogva kormányt nem támogat és kormányt nem buktat; a főrendiház mint olyan, egyes javaslatokat elfogad, vagy nem fogad el, de igénytelen nézetem szerint a kormánnyal szemben bizalom, vagy bizalmatlanság álláspontjára nem helyezkedik”.<sup>86</sup>

Igaz TISZA ugyanebben a beszédében azt is felhánytorgatta, hogy a Főrendiház nem kapta meg a KHUEN-HÉDERVÁRY kormány kinevezéséről szóló leiratot, noha azt nem csak az alsóháznak, hanem mindkét háznak címezte az uralkodó. Ilyen szempontból viszont tehát a Főrendiház egyenjogúsága mellett is érvelt TISZA, igaz nem a parlamenti rendszer központi kérdéseiben (bizalom, költségvetés elutasítása). Közjogászok között mindenesetre komoly nézeteltérés volt a tekintetben, hogy a Főrendiház előtt tartozott-e (amúgy tételes jogi rendelkezésekbe nem foglalt) politikai felelősséggel a kormány: míg HAENDEL Vilmos vagy FERDINÁNDY Géza egyértelműen ez ellen érvelt, a *Magyar jogi lexikon* szócikkének szerzője ezt elképzelhetőnek tartotta. Az mindenesetre biztos, hogy miniszterelnök megbuktatására csak áttételesen került sor 1894-ben, amikor WEKERLE lemondott, mivel a Főrendiház nem fogadta el egyházpolitikai

<sup>83</sup> BÉRENGER–KECSKEMÉTI (2008) i. m. 368.

<sup>84</sup> Ugyanakkor FERENC JÓZSEF 1894-ben elutasította WEKERLE Sándor azon javaslatát, hogy nevezzen ki a főrendi házba 20–25 új tagot. Ennek eredménye volt aztán az, hogy WEKERLE le is mondott, mivel a Főrendiházban így nem tudta elfogadtatni a kötelező polgári házasságot előíró törvényét ekkor. BOROS–SZABÓ (1999) i. m. 99. SZENTE (2011) i. m. 278.

<sup>85</sup> BOROS–SZABÓ (1999) i. m. 99.

<sup>86</sup> Idézi: BOROS–SZABÓ (1999) i. m. 99.; SZENTE (2011) i. m. 300.

törvényjavaslatát. Ugyanakkor bizalmatlansági indítványt többet is beadtak a Főrendiházban, más kérdés, hogy azt végül a ház nem fogadta el.<sup>87</sup>

Ráadásul deklaráció szintjén a Főrendiház többször is rögzítette, hogy jogai azonosak a képviselőházával. Ezek a deklarációk néha elérték céljukat, máskor figyelmen kívül hagyta őket a képviselőház és a kormány. Ugyanakkor, ha a Főrendiház nagyon ragaszkodott a jogaihoz, akkor azért megkerülhetetlen szereplője lett a törvényhozásnak.<sup>88</sup> A dualizmus korának első felében az országgyűlés valóban törvénygyárként működött, nem csoda, hogy a Főrendiház vétójogával a nagy mennyiségű törvényhez képest viszonylag ritkán élt. 1885-ig, két évtized alatt összesen kilenc olyan törvényjavaslat volt, amit teljességében elutasított vagy pedig jelentős módosításokra vette rá a Képviselőházat.<sup>89</sup> Tartós konfliktus jól ismert módon csak az egyházpolitikai törvények kapcsán alakult ki, míg azonban az 1883-1884-es években a Főrendiház végül meg tudta akadályozni a törvények elfogadását, 1894-1895-ben ezt már nem tudta elérni, kisebb módosításokat sikerült csak kieszközölnie, ami nem utolsó sorban a Főrendiház összetételének 1885-ös reformjával is összefüggött. Persze pontos jogkörleírásra a Főrendiház esetében sem került sor, az 1885. évi 7. törvénycikk a Főrendiház reformjáról is mindössze azt mondja ki, hogy a „főrendiház jogköre az, ami volt, a kezdeményezésre is marad az eddigi gyakorlat addig, míg az iránt, hogy mely ügyek legyenek a törvényhozás mindkét házában, s melyek kizárólag a képviselőházban kezdeményezhetők, külön törvény nem intézkedik.”<sup>90</sup> Úgy tűnik tehát, hogy amúgy is csak szokásjogon alapuló formális jogköreivel a Főrendiház már régóta nem élt, így immáron az vált szokásjoggá, hogy a Főrendiház sem költségvetést nem utasít el, sem pedig kormányt nem buktat, noha erre elviekben joga volna.<sup>91</sup> A költségvetés kapcsán a kialakult szokásjog végül az lett, hogy részleteiben nem, de egészében megvétózhatja a Főrendiház is, igaz erre valójában soha nem került sor.<sup>92</sup>

Az 1885-ös reformot követően jelentősen csökkent a Főrendiház aktivitása, ami nagymértékben összefügghetett egyrészt az uralkodó előszentesítési jogával, másrészt pedig a kormányzat liberális-konzervatív irányával. Ez a két tényező eleve megakadályozta, hogy radikális törvényjavaslatok kerüljenek a Főrendiház elé.<sup>93</sup> Harmadrészt 1885-től a Főrendiház összetételének manipulálásával, azaz új főrendi tagok kinevezésével (vagy egyszerűen a kinevezéssel való fenyegetéssel), mind az uralkodó, mind pedig a kormány kordában tudta tartani a Főrendiházat. Negyedrészt az is

<sup>87</sup> TÓTH-BARBALICS Veronika: *A magyar főrendiház a dualizmus időszakában, különös tekintettel a ház 1885. évi reformjára és annak következményeire a magyar politikai életben*. PhD értekezés. Budapest, ELTE, 2015. 614–616.

<sup>88</sup> TÓTH-BARBALICS (2015) i. m. 317., 318.

<sup>89</sup> TÓTH-BARBALICS (2015) i. m. 324.

<sup>90</sup> A törvénykezdeményezés szokásjog szerint nem is volt meg a Főrendiháznak, így ezt foglalta írásba az 1885-ös törvény. Más kérdés, hogy a kormány szabadon beterjeszthette akár a főrendiházban először a törvényjavaslatát, erre vonatkozólag nem voltak megkötések. SZABÓ István: *A Felsőház hatásköre*. In: BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Blazovich László egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013. 629–630.

<sup>91</sup> PÉTER László: *Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamentáris tradíció a XIX. századi Magyarországon*. In: PÉTER L. (szerk., 1998) i. m. 201.

<sup>92</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 630.

<sup>93</sup> TÓTH-BARBALICS (2015) i. m. 326.

igaz, hogy az egyházpolitikai törvényeken kívül 1885-re tulajdonképpen a polgári átalakulást levezénylő legfontosabb törvények már megszülettek, így azt követően eleve kevesebb konfliktus volt belekódolva a rendszerbe. Ráadásul közjogi ellenzék nem létezett a Főrendiházban, a század fordulóján megjelenő újkonzervatív irányok pedig szintén nem voltak jelen.<sup>94</sup>

#### 4. Parlamentarizmus a két világháború között

Az I. világháború és annak lezárulta komoly kataklizma volt a magyar állam polgárai számára is. Az Osztrák-Magyar Monarchia nemzetiségei számára a háború vége persze régóta vágyott állami önrendelkezésük (részleges) megvalósulását is magával hozta, a magyar állam vezetőinek azonban nemcsak a háború okozta kihívásokkal kellett megküzdenie, hanem a történeti magyar állam dezintegrációjával is. Miután 1918. október 28-án kimondták a Csehszlovák Köztársaság megalakulását, október 29-én kivált Horvátország az Osztrák-Magyar Monarchiából, október 30-án pedig Ausztria önálló kormánya alakult meg, KÁROLYI Mihály Magyarország függetlenségéről szóló törvényjavaslatot nyújtott be a magyar parlamentben.

Az október 28. és 31. között lezajlott öszirózsás forradalom záróaktusaként október 31-én JÓZSEF főherceg kinevezte KÁROLYI Mihályt Magyarország miniszterelnökévé, majd november 16-án a Képviselőház és a Főrendiház is feloszlatta magát, illetve még ugyanezen a napon kikiáltották a Népköztársaságot a parlament előtt. A parlament önfeloszlatását követően a kinevezett kormány irányította az országot, legközelebb csak 1920 januárjában, a Tanácsköztársaság bukása és az őszi választási kampány után ült össze, immáron Nemzetgyűlés néven. A felsőház visszaállítására viszont egészen 1927-ig várni kellett.<sup>95</sup>

##### 4.1. A parlament hatásköre: államfő és parlament

Az 1920 februárjában összeülő Nemzetgyűlés első dolga az volt, hogy rendezze (vagy legalábbis megpróbálja rendezni), az államforma kérdését, azaz az „államhatalom gyakorlásának további módját”. A Nemzetgyűlés önmagát a „nemzeti szuverénitás kizárólagos törvényes” képviselőjének nyilvánította, amely egyedül jogosult az államhatalom gyakorlásának további módját rendezni. Az 1920. évi I. törvény első mondatának második felében ugyanakkor megállapítják, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. év november hó 13. napján megszűnt, illetve, hogy felbomlott az Osztrák-Magyar Monarchia. Egyben jelzik, hogy ezen tényekből kifolyó következményeket a békekötés után fogják megállapítani.

Az uralkodói hatalomgyakorlás megszűnése miatt a törvényben immáron nem találjuk nyomát annak, hogy a parlament bármilyen értelemben is az államfőhöz viszonyítva kívánná meghatározni saját pozícióját. A legfőbb szuverénnek saját magát nyilváníttja, ami nyilvánvalóan komoly változásnak minősül a dualizmus kori parlament

<sup>94</sup> Tóth-BARBALICS (2015) i. m. 326.

<sup>95</sup> GERGELY Jenő: Titkos választás és ellenforradalom. In: FÖLDES György – HUBAI László (szerk.): *Parlamentári választások Magyarországon 1920–1998*. Budapest, Napvilág, 1999. 52.

szerepfelfogásához képest.<sup>96</sup> Ugyanakkor a szokásjogi szemléletmód továbbra is láthatóan jelen van ebben a törvényben, amely az állami szereplők jogköreit talán minden eddiginél részletesebben taglalta.

Roppant érdekes, hogy miközben a Nemzetgyűlés önmagát a legfőbb szuverénnek nyilvánította ebben a törvényben, az államfői jogköröket nem saját szuverenitásának önkéntes megosztásából származtatta, hanem annak eredetét egyértelműen a szokásjogba helyezte át, ráadásul úgy, hogy nem tételesen felsorolta a kormányzó jogait, hanem mindössze a szokásjog által meghatározott uralkodói jogokat korlátozta. Ennek következtében minden olyan esetben, amiről nem szól a törvény, az államfői jogköröket továbbra is a szokásjog határozta meg. A már eleve létezőnek tételezett, a szokásjog által meghatározott királyi hatalom köréből *elvon* bizonyos jogköröket, ami azt jelenti, hogy az államfő hatalma nem a Nemzetgyűlésből ered, hanem a szokásjogból.<sup>97</sup> Az államfő és a parlament viszonyában tehát a jelentősnek mondható törés ellenére, bizonyos értelemben a helyreállított *kontinuitás* és a Nemzetgyűlés által oly módon felújított dualisztikus szemlélet olvasható ki, amely arra utal, hogy bár a Nemzetgyűlés önmagát deklarálja a legfőbb szuverénnek, ám a szokásjog helyreállításával ugyanezen aktusával azt is állítja, hogy a királyi hatalom nem tőle, hanem a szokásjogból ered. A kormányzói jogkörök megállapítása tehát már önmagában is arra utalt, hogy a parlament saját elhatározásból állította helyre azt a dualisztikus állapotot, amely a monarchia felbomlásáig is jellemezte a magyar kormányzati rendszert.

Ugyanakkor jelentős változásként kell elkönyvelni, hogy az 1920. évi I. törvény a törvény szentesítésének a jogát megvonja a kormányzótól, és csak egy felfüggesztő erejű vétőjogot hagy meg a kormányzónak, ahogy rendeletalkotási jogát, törvénykezdeményezési jogát pedig miniszteri ellenjegyzéshez köti. A kormányzó a törvényhozást is csak annak tartós munkaképtelensége esetén oszthatta fel, és köteles volt kiírni választásokat úgy, hogy három hónap múlva az Országgyűlés újból összeülhessen. A kormányzó érdekes módon megtartotta a hadsereg vezérletére, vezényletére és belső szervezetére vonatkozó, miniszteri ellenjegyzés nélkül gyakorolható jogait, személye is ugyanúgy sérthetetlen maradt, mint a királyé, sőt esküt is kellett tennie az Országgyűlés előtt, hogy Magyarország törvényeit, „régijó és helybenhagyott szokásait” megtartja. Ugyanakkor HORTHY egyértelműen elégedetlen volt a szűkre szabott jogkörökkel, éppen ezért sikerült már a következő miniszterelnöknél, TELEKI Pálnál elérnie, hogy bővítsék jogkörét a parlamenttel szemben.<sup>98</sup> Az 1920. augusztusában elfogadott XVII. törvénycikk már kimondja, hogy a korábbi korlátozásokkal (1848:IV és 1867:X. törvénycikkek) ugyan, de a kormányzónak is megvan a királyi hatalomban foglalt parlamentfeloszlatói joga, sőt el is napolhatja és be is rekesztheti az országgyűlést. Ráadásul az új törvény szerint hadüzenetet is küldhet, határon kívül is bevetheti a hadsereget az Országgyűlés előzetes jóváhagyása nélkül, igaz utólagosan jóvá kell hagynia a minisztériumnak és a Nemzetgyűlésnek ezeket.

<sup>96</sup> BOROS–SZABÓ (1999) i. m. 308.

<sup>97</sup> SZABÓ István: A szokásjog és törvény viszonya a kormányzói tiszt 1920-as szabályozásakor, különös tekintettel a főhadúri jogra. In: SCHWEITZER Gábor – SZABÓ István (szerk.): *A közjogi provizórium (1920–1944) időszakának alkotmányos berendezkedése I.* Budapest, Pázmány Press, 2016. 158.

<sup>98</sup> PÜSKI Levente: *A Horthy-korszak parlamentje.* Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015. 314.



Bár a második királypuccs után a legitimista mozgalom célkeresztjébe került HORTHY, mivel úgy vélték, hogy ő áll a HABSBURG restauráció megakadályozása mögött, hosszabb távon azonban nemcsak a legitimisták politikai támadását élte túl, hanem szélsőjobboldali híveitől is eltávolodott, és egyre inkább BETHLENRE és annak konzervatív táborára támaszkodott. Mivel jó viszony alakult ki közte és BETHLEN között, így a BETHLEN irányította országgyűlési többséggel szemben nem is igen élt hatalmi jogosítványainak, vagy ha igen, akkor azt a miniszterelnök kérésére tette (parlament feloszlatása, elnapolása), vagy a törvény alkotmányosságát kifogásolva küldött vissza (politikailag nem túl fajsúlyos) törvényeket.

A két világháború közötti időszak első évtizedében tehát a kormányzó a gyakorlatban nem igazán jelentett ellensúlyt a parlament számára, noha szokásjogon alapuló, illetve még inkább a pozitív tételes jog révén kibővített jogkörei akár lehetővé is tették volna ezt.<sup>99</sup> HORTHY személyét a konzervatív körök (a legitimisták háttérbe szorulását követően) elfogadták, sőt tisztelték, ami oda vezetett, hogy a kormányzó megválasztásának tizedik évfordulójára már sajátos HORTHY-kultusról beszélhetünk.<sup>100</sup> Ez a kialakuló kultusz, illetve a gazdasági válság jelentős mértékben hozzájárulhatott ahhoz, hogy a kormányzó a reprezentatív államfői szerepfelfogástól a harmincas évek elején kezdett elmozdulni, és egyre aktívabban követte, illetve próbálta befolyásolni a politikai döntéshozatalt. 1931-ben már részben azért mondott le BETHLEN a miniszterelnöki pozícióról, mert a kormányzó bizalmát elvesztette, azaz a felelős kormány vezetője legalább részben ismét az államfői bizalomhoz kötötte pozícióban maradását. Informális értelemben tehát már jelentős elmozdulás történt a parlamentnek felelős kormány gyakorlatától a parlamentnek és az államfőnek egyszerre felelős miniszterelnöki pozíció irányába.<sup>101</sup>

Innentől kezdve HORTHY mindig megpróbálta érvényesíteni akaratát a miniszterelnök személyének kiválasztásában, ami ugyancsak a dualizmus kori gyakorlathoz való visszatérést jelentette. Ráadásul a politikai élet átalakulása is hozzájárul ahhoz, hogy a kormányzó parlamentfeloszlatai joga valódi fenyegetés legyen: míg BETHLEN fegyelmetlenül kordában tudta tartani a kormányzó pártot, addig a következő miniszterelnökök csak a parlamentfeloszlatai indítványozásának belengetésével vagy gyakorlatával tudták a kormányzó párt egységét fenntartani. Így tehát, miközben 1920 és 1933 között formális értelemben nem ruházták fel több joggal HORTHY-t, a politikai élet alakulása révén tulajdonképpen egyre nagyobb igény támadt benne a napi politikai ügyek felügyeletére. A harmincas évek elejétől kezdve pedig a miniszterelnökök kiválasztásába és a kormánypárti belharcokba is beleszólt a jogkörbővítés adta lehetőségeit kihasználva. Ez persze egyben azt is jelentette, hogy informálisan már a harmincas évek elejétől arról beszélhetünk, hogy az államfő-parlament viszonya 'helyreállt', azaz a dualizmus korának dualisztikus viszonya határozta meg a két intézmény viszonyát.<sup>102</sup> Mivel a kormányfők legalább részben a kormányzó parlamentfeloszlatai jogkörére voltak utalva

<sup>99</sup> PÜSKI (2015) i. m. 316.

<sup>100</sup> TURBUCZ DÁVID: *A Horthy-kultusz 1919–1944*. Budapest, MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont, 2016.

<sup>101</sup> ROMSICS IGNÁC: *Bethlen István*. Budapest, Osiris, 1999. 329., 339.

<sup>102</sup> BOROS-SZABÓ (1999) i. m. 311.

a pártfegyelem fenntartása miatt, így a harmincas évek kormányfőit nem volt nehéz rávenni arra, hogy a kormányzói hatalmat immáron formálisan is terjesszék ki.<sup>103</sup>

A következő jogkörkiterjesztésre az 1933. évi XXIII. törvénycikk révén került sor, ami immáron korlátozás nélkül lehetővé tette a kormányzó számára az országgyűlés elnapolását. A konzervatív körök elsősorban azért szerették volna kiterjeszteni HORTHY jogköreit, mert az erősödő szélsőjobboldali mozgalmakkal szembeni támaszként tekintettek a kormányzóra.<sup>104</sup> Az 1937. évi XIX. törvénycikk értelmében immáron nem egy, hanem két alkalommal tagadhatta meg a törvényjavaslatok aláírását, azaz a felfüggesztő/halasztó erejű vétőjogát is kibővítették, 1942-ben pedig létrehozták a kormányzóhelyettesi intézményt, bár HORTHYNAK azt már nem sikerült elérnie, hogy a Nemzetgyűlés a kormányzói poszt utódlását is elismerje, esetleg ISTVÁN fiát meg is válassza utódjául. Összességében a harmincas években talán nem is a kiterjesztett vétőjog, hanem sokkal inkább a parlament feloszlatásának a joga, illetve informális úton kivívott tekintélye jelentette HORTHY számára azt az eszközt, amin keresztül leginkább a kormányzó a parlament ellensúlya tudott lenni. Sőt a negyvenes években már inkább a kormányzón múlt, hogy kiből meddig lehetett miniszterelnök.<sup>105</sup> Érdekes módon tehát a valódi változásokat nem is a formális jogkörbővítések, hanem az informális viszonyok átalakulása implikálták.

#### 4.2. A parlament ellenőrző funkciója: kormány és parlament

A kormány parlament előtti *jogi* felelősségének kérdése a korszak elején kétségtelenül még némi szerepet játszott, hiszen KÁROLYI Mihályt és BETHLEN Istvánt is megpróbálták az 1848. évi III. törvénycikk 32. paragrafusára szerint felelősségre vonni, ám végül egyik javaslat sem nyerte el a Nemzetgyűlés többségének a támogatását.<sup>106</sup> *Politikai* értelemben a kormány parlament előtti felelősségének elve érvényesült, noha a harmincas évektől kezdve az egymást váltó miniszterelnököknek immáron a kormányzó bizalmát is élvezniük kellett. Nem mintha ez a bizalom nem lett volna meg BETHLEN és HORTHY között, ám ahogy láttuk, a húszas évek elején HORTHY még nem gyakorolt olyan befolyást a miniszterelnök személyének kiválasztására, mint BETHLEN lemondásakor és azt követően.<sup>107</sup> HORTHY ugyan már 1920-tól kezdődően elviekben bárkinek szabadon adhatott kormányfői megbízást, ám ez a 20-as évek elején nem igazából jelentette azt, hogy HORTHY a miniszterelnök kiválasztása révén ténylegesen is befolyást gyakorolt volna a napi politikára. BETHLEN lemondása és az őt követő miniszterelnökök kinevezése viszont már HORTHY akaratát is tükrözte, bár kétségtelenül igaz, hogy a miniszterelnökök továbbra is élveznie kellett a parlament többségének a bizalmát is, azaz tulajdonképpen a dualizmus kori miniszterelnökök kettős függése állt 'helyre'. A kezdeményező fél azonban mindig a kormányzó volt, a nagy kormánypárt ebben a

<sup>103</sup> PÜSKI (2015) i. m. 321.

<sup>104</sup> ROMSICS Ignác: *A Horthy-korszak*. Budapest, Helikon, 2017. 397.

<sup>105</sup> PÜSKI (2015) i. m. 324.

<sup>106</sup> PÜSKI (2015) i. m. 328.

<sup>107</sup> ROMSICS (1999) i. m. 339.

tekintetben inkább passzívnak volt mondható, bár az előzetes tárgyalásokon azért nyilvánította véleményét, de a kormánypárti frakció soha nem állt elő saját jelölttel.<sup>108</sup>

A miniszterelnökök kinevezése és felmentése tekintetében az 1920. évi I. törvény-cikk szerint a kormányzó a királlyal azonos hatáskörrel rendelkezett, kivéve természetesen a taxatív felsorolt eseteket. Márpedig a miniszterelnök kinevezése a dualizmus korában is az uralkodó jogköre volt, és mivel erről a jogkörről hallgatott az 1920. évi I. törvény-cikk, így szokásjogi alapon a miniszterelnök kinevezése és felmentése is a kormányzó joga maradt.<sup>109</sup> A két világháború között gyakran előfordult, hogy a kormányfők beadták a lemondásukat, ám HORTHY azt vagy nem fogadta el, vagy pedig újból ugyanazt a személyt bízta meg kormányalakítással, aki ily módon nemcsak megerősödött pozíciójában, hanem implicit támogatást is nyert kormánya átalakítására is.<sup>110</sup> Ugyanakkor az új miniszterelnököknek is mindig bírnia kellett a parlamenti többség bizalmát, ami a korszak mind a tíz kormányfője esetében igaz is volt. Ahogy a dualizmus korára igaz volt, hogy a kormányfőváltások nem parlamenti választásokhoz kötődtek, úgy ugyanez igaz volt a két világháború közötti időszakra is. A választások után közvetlenül a két világháború között soha nem került sor a kormányfő cseréjére.

A kormányzó megnövekedett szerepvállalása, a parlamenti választások korlátozott versenyt lehetővé tevő jellege mellett azonban az is gyengítette a parlament erejét a kormányfővel és a kormánnyal szemben, hogy nem volt gyakorlat a pozitív szavazás a kormányfő beiktatásáról, azaz a kormányfő programbeszéde után automatikusan kormányfőként kezelte a parlament a dezinált személyt, noha a kormányprogramról azért tartottak vitát.<sup>111</sup> A beiktatást követően ugyan a miniszterek irányába külön-külön is megnyilvánulhatott egy-egy törvénytervezet kapcsán a bizalmatlanság, ám egy 1920-as esettől eltekintve,<sup>112</sup> csak három alkalommal fordult elő, hogy a parlamenti többség ily módon nyilvánította volna ki bizalmatlanságát. Igaz mindhárom esetben már úgy érveltek a miniszterelnökök és miniszterek, hogy az ügy politikai súlya nem követeli meg a miniszter lemondását.<sup>113</sup> 1938 végén IMRÉDY miniszterelnök ugyan HORTHYNAK köszönhetően első körben túlélte azt, hogy a parlament 115:94 arányban elutasította az általa javasolt napirendet, ugyanakkor az is igaz, hogy csak két hónapig maradt ezt követően hivatalában.

### 4.3. Hatalommegosztás a parlamenten belül: Képviselőház és Felsőház

A húszas évek elején kétségkívül a Nemzetgyűlés dominálta a politikai életet, bár az is igaz, hogy BETHLEN vezetése alatt a kormány komoly befolyással bírt a parlamenti életre. Ugyanakkor a kormányzó hatalmi ellensúlya a parlamenttel szemben csak a harmincas évek elején kezdett megmutatkozni részben a jogkörkiterjesztés, de leg-

<sup>108</sup> PÜSKI (2015) i. m. 332.

<sup>109</sup> OLASZ Lajos: A kormányzói jogkör. In: ROMSICS Ignác (szerk.): *A magyar jobboldali hagyomány 1900–1948*. Budapest, Osiris, 2009. 108.

<sup>110</sup> PÜSKI (2015) i. m. 330.

<sup>111</sup> PÜSKI (2015) i. m. 333.

<sup>112</sup> Amikor a pénzügyminiszter egy általa nem támogatott törvényjavaslat parlamenti elfogadását követően lemondott, majd őt követte az egész kormány lemondása.

<sup>113</sup> PÜSKI (2015) i. m. 335.

inkább az informális változásoknak köszönhetően. Ugyanakkor az országgyűlés felső házána visszaállítása is elsősorban azt a célt szolgálta, hogy a tömegdemokrácia szeszélyességeivel szemben valamilyen ellensúlyt képezzenek az országgyűlésen belül. Persze a tömegdemokrácia a korszakban még nem feltétlenül járt olyan pozitív konnotációval, mint manapság, hiszen az sokszor a radikális erők hatalomra kerülésében is nagy szerepet játszott, így az általános, titkos és egyenlő választójogtól való félelmet sokan megalapozottnak tartották. A kormányzói jogkör bővítése és a Felsőház visszaállítása tehát ebben a kontextusban nem (csak) a konzervatív elit önérdéke volt, hanem egyben a radikális erőkkel szembeni ellensúly szerepet is szántak neki, amely megakadályozhatja a jobb vagy baloldali diktatúrák kialakulását.

1918. november 16-án a Főrendiház (a Képviselőházzal szemben) nem végleges megszűnését, hanem csak üléseinek a berekesztését mondta ki, ráadásul a forradalmak bukása után az MSZDP-n kívül szinte a teljes politikai elit a főrendiház vagy a felsőház visszaállítása mellett tett hitet.<sup>114</sup> 1921 nyarán ugyan TOMCSÁNYI Vilmos Pál igazságügy-miniszter már be is nyújtott egy törvényjavaslatot a felsőházzal, ami alapján elsősorban a felsőház összetétele változott volna meg, annak jogköre azonos maradt volna a Főrendiház jogköreivel. Ebben a tekintetben tehát még szimmetrikus kétkamarás parlamentben gondolkodtak a forradalmakat követően. A javaslatot a legitimista erők támogattak is, csak hogy a második királypuccs után kialakul feszült bel- és külpolitikai helyzetben illetve a választójog körüli vita többfrontos terhen könnyítve, BETHLEN végül levette a napirendről a törvényjavaslatot.<sup>115</sup> Persze BETHLEN eltökélt szándéka volt a tömegdemokráciával szembeni ellensúly beépítése a rendszerbe, így nem mondott le teljesen a második kamara visszaállításáról. 1925-ben újból elérkezettnek látta az időt, hogy a korlátozott parlamentáris rendszer egyik védőbástyája után (választójog törvényi rendezése), egy másik védőbástyát is kiépítsen.

Kezdetben még ekkor is szimmetrikus, azaz azonos hatáskörökkel bíró kétkamarás parlament lebegett a kormány szeme előtt, csak később módosították az elképzeléseiket e tekintetben.<sup>116</sup> A megalakítandó Felsőház összetétele ugyan jelentős mértékben eltért az arisztokrata dominanciájú Főrendiházétól, a vegyes összetétel azonban még mindig a parlament alsó házába a titkos választójoggal majdan visszakerülő radikálisabb erők mérséklésére szolgált. A kormányzati elit számára ugyanis nyilvánvaló volt, hogy a választók körének szűkítése csak átmeneti állapot, előbb-utóbb be kell ismét vezetni a titkos és általános választójogot, aminek negatív hatásait egyértelműen a Felsőház, illetve a kormányzó képes csak ellensúlyozni.<sup>117</sup> Ráadásul Európában ebben az időszakban az egykamarás parlamentek kivételnek számítottak és általában valamilyen forradalom (rossz konnotációval bíró) örökségként tartották őket számon. Ugyanakkor BETHLEN sohasem gondolt a Főrendiház változatlan formájú visszaállítására.<sup>118</sup> Végeredményben egy vegyes, vagy többelvű intézmény jött létre, amelybe egyrészt bizonyos pozíciók betöltése (hivatali/méltóság elv), másrészt pedig korlátozott számban születés révén

<sup>114</sup> PÜSKI Levente: *A magyar Felsőház története 1927–1945*. Budapest, Napvilág, 2000. 12.

<sup>115</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 623.; PÜSKI (2000) i. m. 14.

<sup>116</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 623.

<sup>117</sup> BOROS–SZABÓ (1999) i. m. 334.

<sup>118</sup> PÜSKI (2000) i. m. 17.

lehetett bekerülni (születési elv). A korlátozott szám azt jelentette, hogy mindig feleannyi arisztokrata kerülhetett be születés útján a Felsőházba, mint amennyi tagot a törvényhatóságok küldtek, ami azt jelentette, hogy az arisztokraták a maguk soraiból választás útján juttatták be a Felsőházba tagjaikat. A törvényhatóságok küldöttei a régiós vagy helyi érdekeket voltak hivatva képviselni (regionális/területi elv). Ezen kívül az oktatási és tudományos intézetek, valamint a gazdasági érdekképviseleti szervek képviselői is jelen voltak (korporatív elv). Végül az államfő is kinevezhetett legfeljebb 40 tagot (kinevezési elv). Az állandó rotáció biztosítása végett a választott (azaz nem kinevezett vagy pozícionális révén bekerülő) tagok felét ötévente újraválasztották, miközben mandátumuk 10 évre szólt.

A felsőház jogköreit tekintve két jelentős változás állt be: egyrésről törvénykezdeményezői joga lett a Felsőháznak, ami a két ház egyenjogúsítása irányába hatott, ugyanakkor az abszolút vétőjogát elveszítette, ami viszont inkább az aszimmetrikus kétkamarás rendszer irányába tolt a magyar országgyűlés működését.<sup>119</sup> A kétszeri, de csak felfüggesztő erejű vétónak ugyan még mindig a politikai élet mérséklése volt a célja, de az összetétel jelentős átalakítása mellett kétségkívül ez az aszimmetrikus jelleg jelentette a legnagyobb változást a korábbi időszakhoz képest, amikor legalábbis formálisan egyenrangú volt a két ház. A BETHLEN-kormány ugyan eredetileg a teljes egyenjogúság mellett állt ki, és ilyen törvényjavaslatot is terjesztett be a Nemzetgyűlésnek, ám a Nemzetgyűlés kormánypárti és ellenzéki honatyái is elleneztek ezt nagy többségben.<sup>120</sup> Ezért a Nemzetgyűlés által elfogadott szövegbe nem az abszolút vétő, hanem az 1911-es brit reformhoz hasonló kétszeri felfüggesztő vétő került be úgy, hogy a Felsőháznak fél éven belül kellett tárgyalnia a Képviselőházban elfogadott törvényjavaslatot. Ugyanakkor nem volt korlátozás a tekintetben, hogy a Képviselőházba visszaküldött törvényjavaslatot mikor fogadhatja el újból a Képviselőház.<sup>121</sup> A politikai pártok saját befolyásuk csökkenésétől tartottak, de mivel BETHLEN éppen a konszolidációs fázis sikeres időszakában nyújtotta be a törvényjavaslatot, így ő maga sem ragaszkodott az egyenjogú kamarákhoz.<sup>122</sup> Hogy súlyt adjon a Felsőház helyreállításának, a Felsőházzal szülő 1926. évi XXII. törvénycikk elfogadását követően BETHLEN kérte a Nemzetgyűlés feloszlását, új választások kiírását, immáron úgy, hogy a Felsőházba választandó tagokat is az arra jogosultak válasszák meg. A politikai élet radikalizálódása miatt konzervatív körökben a harmincas évek második felében újból felmerült az igény arra, hogy egyenjogúsítsák a két házat, azaz a Felsőház is abszolút vétőjogot kapjon, míg a liberális és kisgazda körök egy demokratikusabb vagy tisztán érdekképviseleti jellegű második kamara mellett érveltek.<sup>123</sup>

A későbbiek folyamán, ismételten a választójog újraszabályozásához kapcsolódóan került napirendre a Felsőház hatáskörének helyreállítása vagy kiterjesztése. Bár a kormány eredetileg támogatta a Felsőház jogkörbővítését, 1937 novemberben, érzékelve

<sup>119</sup> 1927-től a második kamara visszaállításától kezdve ismét országgyűlésről és nem nemzetgyűlésről beszéltek. BOROS–SZABÓ I. (1999) i. m. 337.

<sup>120</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 631.

<sup>121</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 633

<sup>122</sup> SZABÓ I. (2013) i. m. 631.; PÜSKI (2000) i. m. 21.

<sup>123</sup> PÜSKI (2000) i. m. 94.

a heves ellenállást, egy kompromisszumos javaslatot terjesztett a Képviselőház elé, amely szerint a két ház konfliktusa esetén együttes ülésen, titkos szavazással oldják fel a szituációt.<sup>124</sup> Végeredményben ezt a javaslatot már elfogadta a Képviselőház is (1937. évi XXVII. törvénycikk), ami azt jelentette, hogy immáron nagykorúsodott a Felsőház, a törvényjavaslatok elfogadásakor a felfüggesztő vétónál erősebb jogot, egészen pontosan az abszolút vétó jogát kapta meg. Igaz az új szabályozás szerint, ha nem sikerül megegyeznie a két háznak, akkor a két ház együttes ülésén, vita nélkül döntenek arról, hogy a Képviselőház vagy pedig a Felsőház javaslatát fogadják-e el.<sup>125</sup> A költségvetés elfogadását azonban nem érintették ezek a módosítások, ebben az esetben a Felsőház továbbra is egyhónapos határidővel, kétszeri felfüggesztő vétójoggal bírt.

Olyannyira megváltozott a Felsőház helyzete, hogy 1939 februárjában az IMRÉDY-kormány politikájával elégedetlen felsőházi tagok a kormány megbuktatására készültek, azaz saját felfogásuk szerint a Felsőház is jogosult volt a kormány megbuktatására, ami nagymértékű változást tükröz a Felsőház saját szerepfelfogását illetően.<sup>126</sup> Mivel IMRÉDY földreformjavaslata, illetve a rendeleti úton való kormányzásra vonatkozó javaslatai mind társadalmi, mind pedig alkotmányjogi értelemben jelentős változásokat prognosztizáltak, így a Felsőház tagjai, immáron átalakult szerepfelfogásuknak köszönhetően arra törekedtek, hogy IMRÉDYT megbuktassák. Ugyan erre végül nem került sor, ám 1939 tavaszán több olyan, az IMRÉDY-kormány által előterjesztett törvény is volt, amelyet csak jelentős módosításokkal fogadott el a Felsőház, azaz új jogkörével viszonylag gyorsan élt is.<sup>127</sup> Végeredményben úgy tűnik, hogy a Felsőház elégedetlensége IMRÉDYVEL komoly szerepet játszott abban, hogy HORTHY végül leváltotta IMRÉDYT és kinevezte TELEKIT miniszterelnöknek.<sup>128</sup> Ez arra utal, hogy végeredményben valóban megnőtt a súlya a Felsőháznak a második kamarára vonatkozó törvény módosítását követően.

Hozzá kell tenni ugyanakkor, hogy a Felsőház csak akkor lépett fel valódi tényezőként, ha a politikai porondon volt szövetségese is. A kormány (a Képviselőház ellenében) a Képviselőház (a kormány ellenében), vagy éppen a kormányzó bármelyik másik politikai szereplő ellenében jó szövetségesnek bizonyulhatott, ám ha egyedül maradt a véleményével a Felsőház többsége, akkor inkább meghajolt az erősebb politikai sze-

<sup>124</sup> PÜSKI (2000) i. m. 97.

<sup>125</sup> A két ház létszáma közel azonos volt. Képviselőház 245 fő, Felsőház 235-240 fő. Ehhez lásd: SZABÓ I. (2013) i. m. 637.

<sup>126</sup> PÜSKI (2000) i. m. 108.

<sup>127</sup> Ez egyértelműen arra utal, hogy ha a felsőház többsége valamilyen törvényjavaslatot nem talált elfogadhatónak, akkor azon jelentős módosításokat tudott eszközölni a felsőházi jogkörök bővítését követően. Mai szemmel ugyanakkor nagyon tanulságos a zsidótörvények sorsa a megnövelt jogkörökkel rendelkező felsőházban. A numerus clausus törvény szigorának enyhítését 1927-ben egyértelműen támogatta a felsőház, sőt akár a teljes eltörlését sem tartották volna elképzelhetetlennek [PÜSKI (2000) i. m. 40]. Ezzel ellentétben az első zsidótörvény kapcsán nem regisztráltak komolyabb ellenállást a felsőházban (noha az már a jogkörbővítést követően került a Felsőház elé), viszont a második és harmadik zsidótörvény kapcsán ismételt komolyabb ellenállásba ütközött a felsőházban TELEKI Pál. Más kérdés, hogy például az első zsidótörvény már változtatás nélkül ment keresztül a felsőházon úgy, hogy azt még GOLDBERGER Leo is megszavazta. Lásd: PÜSKI (2000) i. m. 113., 130.

<sup>128</sup> PÜSKI (2000) i. m. 105.

replő akarata előtt.<sup>129</sup> Ugyanakkor a választójog titkossá tétele oda vezetett, hogy a két ház jellege közötti különbség még inkább nyilvánvalóvá vált, az erősen jobbra tolódó képviselőházban igen sokan rosszalották, hogy a felsőház teljes jogú vétóval rendelkezett éppen az 1939-es országgyűlés összeülésétől kezdve.<sup>130</sup> Ugyanakkor a második világháború kitörése inkább a kormányhoz lojális mentalitást erősítette a felsőházi tagok többségében, vészterhes időkben nem akarták a kormány amúgy is nehéz dolgát tovább nehezíteni. Ebből kifolyólag a háború alatt komolyabb konfliktus nem igazán alakult ki a két ház, illetve a felsőház és a kormány között.<sup>131</sup>

## **5. Parlamentarizmus 1945 után: parlamentáris köztársaság vagy felpuhított félelnöki rendszer?**

A második világháború kataklizmája a magyar parlamentáris életet sem hagyta érintetlenül. Nemcsak arról van szó, hogy a két világháború közötti időszaknak az állandóan nevet és formát változtató domináns kormánypártja eltűnt, hanem arról is, hogy az új korszak meghatározó pártjai szinte kivétel nélkül úgy gondolták, hogy a magyar állam eddigi formáját is modernizálni kell, a királyság helyett a köztársasági államformára kell áttérni. A két világháború közötti időszakra visszanyúló történelmi hagyományokkal és szervezettel rendelkező Kisgazdapárt, illetve a HORTHY-korszakban korlátok közé szorított, de azért a parlamentben jelen lévő Szociáldemokrata Párt is úgy gondolta, hogy az ország politikai berendezkedését alapjaiban kell megváltoztatni, nem beszélve természetesen a Magyar Kommunista Pártról, amelynek megint más elképzelései voltak Magyarország jövőjét illetően. Az 1945 novemberében demokratikus körülmények között megválasztott parlamentben tulajdonképpen csak SLACHTA Margit állt ki határozottan a monarchia intézménye mellett, illetve MINDSZENTY hercegprímás próbálta a kisgazda vezetőket (leginkább TILDY Zoltánt) meggyőzni arról, hogy a királyság intézményét nem szabad eltörölni, vagy ha a külső nyomásnak valamelyest mégiscsak engedni kellene, akkor népszavazáson kellene kikérni a nép véleményét.<sup>132</sup> A katolikus püspöki kar még 1945 végén a kormánytól azt kérte, hogy az államforma kérdéséről szóló döntést halasszák el. Ugyanakkor a koalíciós pártokon (FKGP, MSZDP, MKP) kívül az ellenzéki pártok közül a Magyar Radikális Párt illetve a Polgári Demokrata Párt és a Nemzeti Parasztpárt is kiállt a szociáldemokraták és polgári demokraták által már 1945 nyarán megfogalmazott követelés, a királyság eltörlése mellett.

### *5.1. Az államforma kérdése*

A Kisgazdapárt ugyan kezdetben az államforma kérdését egyáltalán nem találta sürgetőnek, úgy gondolták, hogy az ország gazdasági problémáinak megoldására kell elő-

<sup>129</sup> PÜSKI (2000) i. m. 119.

<sup>130</sup> PÜSKI (2000) i. m. 120.

<sup>131</sup> PÜSKI (2000) i. m. 126.

<sup>132</sup> BÉKÉS Márton: A legitimitást és a legitimizmus. In: ROMSICS (szerk., 2009) i. m. 238.; PALASIK Mária: *Parlamentarizmustól a diktatúráig (1944–1949)*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2017. 225.

ször koncentrálni, de soraiban azért voltak még olyanok, akik elleneztek a köztársaság kikiáltását. Mindez persze nem is csoda, hiszen a Kiszgazdapárt olyan gyűjtőpárt lett, ahova a bal- és jobboldalról is érkeztek egykori politikusok. Mivel a Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) engedélyéhez volt kötve a pártok alapítása és működése, márpedig az 1945-ös választásokon csak a már korábban a SZEB által elismert pártok indulhattak, így aztán a Kiszgazdapárttól jobbra álló politikusok is ebben a pártban találhattak csak átmeneti otthonra.<sup>133</sup> A SÜLYOK Dezső köré csoportosuló kiszgazda képviselők ugyan azt javasolták, hogy az államforma kérdéséről a békekötést követően tartsanak népszavazást, végül azonban 1946 januárjában a kiszgazda képviselőcsoport NAGY Ferenc (a Kiszgazdapárt és egyben a Nemzetgyűlés elnöke) irányvonalát követve a köztársasági államforma mellett állt ki.<sup>134</sup> A beszédet követően a Kiszgazdapárt harmadik legismertebb embere, a Nemzetgyűlés elnökének 1945. február 7-én megválasztott VARGA Béla legitimista meggyőződése ellenére is csak a köztársaságot tartotta az egyetlen lehetséges államformának.<sup>135</sup> Végül is NAGY Ferenc pártelnök és TILDY Zoltán miniszterelnök éppen azokat a kiszgazda képviselőket (SÜLYOK Dezső, VÁSÁRY István) bízták meg az államformáról szóló kiszgazda törvényjavaslat kidolgozására, akik amúgy az államformáról szóló döntés elhalasztása mellett érveltek.<sup>136</sup> Ugyanakkor a koalíciós pártok képviselőivel és szakértői bizottsággal is egyeztetett kormányjavaslat egyelőre még nem döntött két kérdésben: a köztársasági elnök hatáskörének kérdését és megválasztásának mikéntjét (nyílt vagy titkos parlamenti szavazás) a kormányjavaslat nyitva hagyta, és így terjesztették be a Nemzetgyűlésnek.<sup>137</sup> Mivel az 1945. novemberi parlamenti választásokat követően viszonylag egyértelmű volt, hogy a Kiszgazdapárt jelöltjét fogják megválasztani köztársasági elnöknek, így az MKP egyértelműen minél szűkebbre, a Kiszgazdapárt pedig minél szélesebbre akarta szabni az elnök hatáskörét. Végeredményben egy köztes, kompromisszumos javaslatot fogadtak el, amelyet az SZDP dolgozott ki.

Az 1946. évi I. törvényt végül január 31-én fogadták el, február 1-jén pedig közfelkiáltással (azaz nem titkos szavazással) megválasztották a parlamentben TILDY Zoltánt köztársasági elnöknek. A törvény preambuluma a magyar történelem négy olyan eseményére utal (az ónodi országgyűlés, az 1849-es debreceni trónfosztás, illetve az 1918/1919-es forradalmak kísérletei), amelyek alapvetően a magyar nemzet önrendelkezésének megnyilvánulásai voltak a szöveg megfogalmazói szerint. Az önrendelkezéssért vívott négyéves harc és annak visszanyerése egyértelműen a királyi hatalommal szembeni harcra utal, és az alkotmányozók végeredményben deklarálják, hogy a királyi hatalom gyakorlásának 1918. évi megszűntét és a két forradalmi kísérletet „követő elnyomás után a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról”. A második bekezdésben pedig ki is jelenti a törvény, hogy „[a]z általános, egyenlő, közvetlen

<sup>133</sup> PALASIK (2017) i. m. 227.

<sup>134</sup> PALASIK (2017) i. m. 228.

<sup>135</sup> HORVÁTH Attila: A köztársaság az egyetlen lehetséges államforma. Az 1946. évi I. törvény megalkotása, a köztársaság kikiáltása. *Acta Humana*, 2017/1. 11.

<sup>136</sup> PALASIK (2017) i. m. 228.

<sup>137</sup> Abban egyetértés volt a koalíciós pártok között, hogy a köztársasági elnököt nem közvetlenül a nép, hanem közvetett módon a parlament választja meg. FÖGLEIN Gizella: Az államfő intézménye 1944 és 1949 között. *Múltunk*, 2005/2. 224.



és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot.” Ezt követően a Kisgazdapárt javaslatára bekerült az elidegeníthetetlen emberi jogok védelmének deklarációja, majd a preambulumot követően a törvény deklarálja, hogy az „államhatalom kizárólagos forrása és birtokosa a magyar nép”, amely a törvényhozó hatalmát az „általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés útján gyakorolja”.

Ez a deklaráció nyilvánvalóan radikális szakítást jelentett az addigi alkotmányos berendezéssel, ugyanakkor érdekes módon a törvényjavaslat vitájában jóval kevesebb szó esett az eljövendő köztársaságról, sokan inkább az ezeréves magyar múltról fejtették ki a véleményüket a képviselők.<sup>138</sup> Sőt a törvénytervezet előkészítő munkálatai is arról tanúskodnak, hogy éppen a történeti alkotmányra pozitív módon hivatkozva kívánták megindokolni azt, hogy miért is szükséges a köztársasági államforma bevezetése.<sup>139</sup> Az is sokatmondó tény, hogy a törvényben igen kevés szó esik a hatalommegosztás kérdéséről, ahogy a bíróságokról vagy az ügyészségről is alig ejt szót a törvény.<sup>140</sup> Ez a szemléletmód pedig még nagyon is azt a dualista látásmódot tükrözi, amely a magyar alkotmánytörténetet dominálta: az ország és az államfő közötti kapcsolat volt mindig is a leghangsúlyosabb kérdés a magyar alkotmány tekintetében.<sup>141</sup>

Az 1946. évi I. törvény tehát egyértelműen a parlament és az államfő viszonyának meghatározását kezeli kiemelt jelentőséggel. Az államfő vétőjoga, a parlament összehívásának, felosztatásának, elnapolásának és berekesztésének a joga, illetve a kormányfő kinevezése és leváltása jelenhetik az érintkezési pontot a két intézmény között – legalábbis akkor, ha az államfő kompetenciáját nézzük az országgyűléssel szemben. A törvény rendelkezései a lépcsőzetes kommunista hatalomátvétel miatt eleve csak részlegesen érvényesültek, így aztán kétségkívül nehéz pontosan megmondani, hogy miként működött volna abban az esetben az új alkotmány, ha az MKP nem kezd el már az 1945-ös választásokat követően jelentős mértékben saját képére formálni a magyar politikai rendszert.

## 5.2. Parlamentáris köztársaság vagy félelnöki rendszer?

Mindazonáltal érdemes egy pillantást vetni a 'kisalkotmány' rendelkezéseire a valós politikai folyamatoktól elvonatkoztatva is, hiszen ez megmutathatja, hogy milyen politikai rendszert álmodtak az 'alkotmányozó atyák' 1946-ban, és hogy az alkotmányos rendszeren belül miként képzelték el a kortársak által is két legfontosabb intézménynek tartott (államfő és parlament) egymáshoz való viszonyát. Az 1946. évi I. törvény 2. paragrafusa nyilvánvalóvá teszi, hogy az államfő legitimitása a Nemzetgyűléstől és nem

<sup>138</sup> PALASIK (2017) i. m. 233.

<sup>139</sup> Balázs FEKETE: Law I of 1946 and Law XX of 1949: Continuity or Discontinuity in Traditional Hungarian Constitutionalism? In: Ferenc HÖRCHER – Thomas LORMAN (ed.): *A History of the Hungarian Constitution. Law, Government and Political Culture in Central Europe*. London, I. B. Tauris, 2018. 191.

<sup>140</sup> 18 §: A bíróságok a bírói hatalmat a köztársaság nevében gyakorolják és ítéleteiket, valamint egyéb ügydöntő határozataikat „A Magyar Köztársaság nevében” hozzák.

<sup>141</sup> FEKETE (2018) i. m. 193–194.; PALASIK (2017) i. m. 233.

közvetlenül a néptől származik. Mivel az 1. paragrafus szerint a nép az államhatalom kizárólagos forrása, így egyértelmű, hogy az államfői hatalom is csak származtatott hatalom, ugyanakkor a közvetett államfőválasztás egyértelműen csökkenti az államfő mozgásterét. Ellentétben az 1920. évi I. törvénycikkkel, amelyben az államfői hatalmat a királyi hatalomból eredeztetik, az 1946. évi I. törvény szerint az államfő hatalmi jogosítványai nem a királyi hatalmi jogosítványaiából származnak, sőt még csak nem is azokat az államfői jogköröket sorolja fel a törvény, amelyet kifejezetten korlátozni kívántak volna. Az 1946. évi I. törvényben fel nem sorolt jogok ugyanis nem illetik meg az államfőt, ami jelentős szemléletmódbeli változást mutat az I. világháború utáni államfői pozíció megítéléshez képest.

Az államfői hatalom forrását illetően nem is volt valódi vita a koalíciós pártok között, nézeteltérések inkább az államfői kompetencia körül alakultak ki. A kisgazdapárti törvénytervezet az államfő számára megadta volna a parlament összehívásának, az ülészakok megállapításának és a parlament feloszlásának jogát is.<sup>142</sup> A vétójog kapcsán egyszeri felfüggesztő vétót javasoltak a kisgazdák, viszont az államfőt a végrehajtó hatalom aktív és cselekvő fejeként képzelték el, aki az általa kinevezett és leváltható kormányfő révén gyakorolja hatalmát. Értelemszerűen a kormányfői kinevezés és leváltás önmagában még nem feltétlenül jelent erős elnöki pozíciót, a kinevezés és leváltás pontos körülményeinek tisztázása szükséges ahhoz, hogy meg tudjuk ítélni, milyen mozgástere van az államfőnek a kormányfő kiválasztásában. Az elfogadott törvény 13. paragrafusa pontosítja ezt a jogkört, és első olvasatra úgy tűnik, hogy államfői szerep majdnem ceremoniális, mivel az elnöknek a többségi elv tiszteletben tartásával kell kineveznie a kormányfőt. A Nemzetgyűlés politikai bizottságának véleményét ugyan ki kell kérnie, ám nem azt kell követnie, hanem a parlamenti többség elvét. Ugyanakkor fontos elem, hogy a törvény a negatív parlamentarizmus 1945-ig élő szokását folytatva a kormány megbízatását nem kötötte előzetes parlamenti designációhoz (előzetes parlamenti szavazás a kijelölt kormányfőről), azaz a kormányfő a kinevezést követően rögtön hivatalba léphetett.<sup>143</sup> A törvény ugyanakkor arra kötelezte a kinevezett kormányfőt, hogy nyolc napon belül bemutakozzon a Nemzetgyűlésben (ami ekkor megvonhatta a kinevezett kormányfőtől a bizalmat), ráadásul a kormányfőnek megtiltotta azt, hogy a bemutatkozás előtt az államfő a kinevezett (de esetleg a parlament által nem támogatott) kormányfő ellenjegyzésével feloszlassa a parlamentet. Azaz látszólag jól körül volt bástyázva az államfői kinevezési, illetve parlamentfeloszlatói jogkör, hiszen ez utóbbi az államfői aktusokra univerzálisan és kivétel nélkül érvényes miniszteri ellenjegyzés előírása alá esett a törvény 13. § (4) bekezdése értelmében. Ugyanakkor átmeneti időre, azaz a kötelező bemutatkozást megelőző nyolc napra az államfő bárkit kinevezhetett kormányfőnek, hiszen a parlamenti többség elvének pontos fennállása és értelmezése államfői kompetencia volt erre az időre.<sup>144</sup> A kinevezett kormány lehet,

<sup>142</sup> HORVÁTH (2017) i. m. 11.

<sup>143</sup> SZABÓ István: A Nemzetgyűlés feloszlása az 1946. évi I. tc. szerint. In: BALOGH Elemér – HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): *Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010. 844.

<sup>144</sup> Fontos tudni ugyanakkor, hogy a nyolc napos bemutatkozási határidő és az erre az időre vonatkozó parlamenti feloszlatói tilalom nem a Nagy-kormány által beterjesztett törvényjavaslat része volt, hanem azt a Nemzetgyűlés Alkotmányjogi és Közjogi bizottsága fűzte hozzá, azaz az eredeti elképzelés

hogy nem élvezte a parlamenti többség bizalmát, ám a bemutatkozásig eltelt nyolc nap alatt államfői intézkedéseket ettől függetlenül ellenjegyezhetett.

Mivel a parlament feloszlata a kialakult a közjogi gyakorlat (szokás) szerint a feloszlataáról szóló dokumentum parlament előtti felolvasásával vált kihirdetetté és hatályossá, így a feloszlatai tilalom is arra vonatkozott, hogy az új kormányfő bemutatkozása előtt nem lehetett a feloszlatast felolvasni. Ugyanakkor az ellenjegyzést a bizalmatlansági indítvány sem tette semmissé, így elképzelhető volt, hogy a kinevezett kormányfő által ellenjegyzett feloszlatast azután olvasták fel a parlamentben, hogy a parlament előtt bemutatkozott és esetleg bizalmatlansági indítvány révén rögtön meg is bukott a kinevezett kormányfő.<sup>145</sup> Ugyan ez a szenárió csak igen komoly jogi fűfűfűg révén biztosította az államfő részére a parlamentfeloszlatast lehetőségét, volt egy másik adu is az államfő kezében. Ezt az adut akkor játszhatta volna ki az államfő, ha a kormány és a parlamenti többség között nézetletérés alakul ki, a kormány pedig a törvény 10 §. (2) bekezdése értelmében kéri az államfőtől a parlament feloszlatast, illetve ellenjegyzzi az államfői feloszlatast.<sup>146</sup>

Persze a parlamenttel szembeni igazi államfői ellensúlyt kétségkívűl az jelenti, ha az államfő saját kezdeményezésére is fel tudja oszlata a parlamentet, ezt viszont egy harmadik szenárió tette volna lehetővé. Az államfő által kinevezett, de rögtön a parlamenti bemutatkozást követően bizalmatlansági indítvány miatt ügyvezetői kormányfőnyá visszaminősített kormányfő ugyanis az államfői parlamentfeloszlatast továbbra is ellenjegyezhetette, mivel a közjogi szokás szerint az ügyvezető kormány hatáskörű korlátozás nélkül valójában addig működött, amíg új kormányfőt nem neveztek ki.<sup>147</sup> Mivel ügyvezető kormányról tételesen nem rendelkezett írott jog, így a szokásjog alapján az ügyvezető kormányfő teljes jogű kormányfőként működött a bizalmatlansági indítvány vagy lemondást követően mindaddig, amíg nem lett új kormányfő kinevezve. Ebből kifolyólag lemondása vagy mandátumvesztése után is ellenjegyezhetette az államfő feloszlatast rendeletét, ami tehát oda vezetett, hogy az államfő, ha nagyon akarta, egy megfelelő kormányfő kinevezése révén igenis feloszlathatta a parlamentet, akár a többség akarata ellenére is.

Ezzel a jogi lehetőséggel pedig a kortársak nagyon is tisztában lehettek, ugyanis az MKP tételesen azt is bele szeretne volna írni az 1946. évi I. törvénybe, hogy a Nemzetgyűlésben bizalmatlansági indítvány révén leszavazott kormány nem tehet javaslatot a parlament feloszlataására. Végűl azonban ez a kitétel nem került be a törvénybe, ami azt mutatja, hogy az alkotmányozók tisztában voltak a kérdéssel, és nagy valószínűséggel szándékosan nem tették bele a törvénybe ezt a korlátozást. Mivel az kiszagdzák erős elnöki pozícióban voltak érdekelték, így tulajdonképpen egy felpuhított félelnöki rendszert hoztak létre, amelyben az államfőnek a parlament elnapolására és összehívására

---

szerint az államfő leválhatta volna a kormányfőt, kinevezhetett volna egy másik és feloszlathatta volna a Nemzetgyűlést. Hasonló gyakorlatot ismerünk a század elejéről, amikor a parlamenti többség által nem támogatott jelöltet nevez ki kormányfőnek az uralkodó, egyben pedig elnapolja az országgyűlést, hogy az ne vonhassa meg a kinevezett kormányfőtől a bizalmat. SZABÓ I. (2010) i. m. 846.

<sup>145</sup> SZABÓ I. (2010) i. m. 847.

<sup>146</sup> Harmadik eshetőséggént az is fennállhatott, hogy egy sikeres bizalmatlansági indítvány révén ügyvezető kormányként kéri a parlament feloszlatast. SZABÓ I. (2010) i. m. 847.

<sup>147</sup> SZABÓ I. (2010) i. m. 848.

vonatkozó jogköre teljesen korlátozott maradt, miközben az államfő kormányfő-kinevezési és a parlamentfeloszlatai jogköre lehetővé tette azt, hogy a parlamentet akár a parlamenti többség akarata ellenére is feloszlassa az államfő.<sup>148</sup>

Az államfő feloszlatai jogkörét két további tényező erősítette: egyrészt a feloszlata továbbra is csak az államfő jogosítványa volt, azaz a parlament önfeloszlatai joga továbbra sem volt tételesen rögzítve<sup>149</sup>, másrészt pedig súlyos hiányossága maradt a törvénynek, hogy nem rendelkezett arról, mi történik akkor, ha az államfő feloszlatta a parlamentet. A törvény az államfő számára ugyanis nem teszi kötelezővé új Nemzetgyűlés összehívását és választások kiírását, ami bizony elnöki kormányzást is lehetővé tett volna.<sup>150</sup>

Az 1946. évi I. törvény alapos elemzése alapján tehát azt mondhatjuk, hogy az valójában egy felpuhított félelnöki rendszert hozott (volna) létre, ami azt mutatja, hogy a kisgazda és a kommunista elképzelések között félúton álltak meg az alkotmányozó atyák. Míg a kisgazdák erős félelnöki rendszerben gondolkodtak, addig a kommunisták átmenetileg egy nagyon gyenge elnökben. Ez a felemás megoldás tehát bizonyos esetekben igenis biztosította az államfő számára a parlament feloszlatainak, sőt akár a parlament nélküli kormányzás lehetőségét is. Érdekes módon tehát, miközben oly sokat hivatkoztak az 1989-es alkotmányozás során erre a 1946. évi I. törvényre, úgy tűnik, hogy 1989-ben a szellemiségét csak részben vették át. Egészen pontosan az helyzet, hogy miközben az 1989-es alkotmány államfőről szóló része több ponton is szinte szövegszerűen megegyezik az 1946-os kisalkotmány szövegével, addig éppen azokon a pontokon tértek el az alkotmányozók 1989-ben, amelyek a felpuhított félelnöki rendszer jellegét adták az 1946-os kisalkotmánynak.<sup>151</sup>

## 6. A magyar parlamentarizmus a rendszerváltás után

### 6.1. Az Országgyűlés és az államfő viszonya

Bár manapság már viszonylag ritkán kerül a politikai élet középpontjába a köztársasági elnök, illetve az államfői jogkörök kérdése, 1989-ben, sőt a rendszerváltás első éveiben az államfői jogkörök és az államfő megválasztása körül alakultak ki tulajdonképpen a legélesebb politikai konfliktusok. Ugyan a konfliktusok intenzitása leginkább az adott szituáció és a politikai erőviszonyok aktuális alakulásából eredt, és csak nehezen lenne állítható, hogy az államfőnek a magyar történelemben betöltött fontos szerepe lett volna a politikai konfliktusok valódi mozgatórugója, azt azért látni kell, hogy a ke-rekasztal-tárgyalások során az államfői jogkörök és az államfőválasztás kérdésének historizáló értelmezése komoly szerepet játszott.<sup>152</sup> Ez annyit jelentett, hogy a köz-

<sup>148</sup> SZABÓ I. (2010) i. m. 850.

<sup>149</sup> SZABÓ I. (2010) i. m. 840.

<sup>150</sup> HORVÁTH (2017) i. m. 14.

<sup>151</sup> SZABÓ I. (2010) i. m. 851.

<sup>152</sup> SZÜCS Zoltán Gábor: *A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban 1989–1993*. Budapest, L'Harmattan, 2010. 77.

társasági elnöki pozíció meghatározásáról szóló vita során az érvelések menete egyre inkább az elvesztett 'történelmi' fonál újrafelvétele irányába haladt.

Ebben a folyamatban ANTALL József nagy hatású augusztus 30-i beszéde jelentette kétségkívül az egyik csúcspontot. Egyrésztől azért, mert korábban az Ellenzéki Kezaskasztal (EKA) egyáltalán nem akart a köztársasági elnöki pozíció szabályozásáról beszélni (ahogy kezdetben szinte mindent, úgy ezt a kérdést is csak a szabad választások után akarták rendezni), másrésztől pedig azért, mert ANTALL a köztársasági elnök pozícióját az 1946. évi I. törvény és az 1848. évi III. törvénycikk alapján a magyar parlamentáris hagyomány ívének megfelelően kívánta szabályozni. Ez ANTALL értelmezésében azt jelentette, hogy a köztársasági elnök csak szimbolikus hatalommal bíró szereplője a magyar politikai rendszernek, ráadásul a későbbi miniszterelnök szerint ez az értelmezés „felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte el az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat”.<sup>153</sup> ANTALL itt nemcsak az 1946. évi I. törvényben vélte felfedezni a gyenge államfői pozíció tradícióját, hanem egészen 1848-ig nyúlt vissza, és azt állította, hogy a magyar parlamentáris hagyományban az államfői pozíció nem volt annyira domináns, hogy az egy közvetlenül megválasztott és szélesebb jogkörökkel rendelkező köztársasági elnöki pozíciót indokolt volna. A fentebbi elemzés alapján ez az érvelés bizonyosan nem állja meg a helyét, hiszen a magyar parlamentáris hagyományt leginkább a parlament és az államfő dualisztikus hatalomgyakorlása jellemezte, ugyanakkor a magyar hagyomány illetén (át)értelmezése kétségkívül a kommunista hatalomátmentési kísérlet megakadályozása miatt fogalmazódott meg. Ráadásul már a kortársak is erősen vitatták ANTALLNAK a magyar parlamentáris hagyomány illetén értelmezését.<sup>154</sup> Bár utólagos (re)konstrukció, de KIS János például amellett érvelt 1999-ben, hogy valójában nem is egy tradíciója van a magyar parlamentarizmusnak, hanem kettő. Van az 1848-1946-os tengely, amely értelmében az államfő gyenge hatalommal bír, és van az 1867-1920-as tengely, amely legitimitását és jogköreit tekintve is egy erősebb államfői hagyományra utal. Az EKA eredeti elképzelése az előbbi, a szeptember 18-i kompromisszum viszont az utóbbi irányba mozdította el az államfői pozíciót KIS szerint.<sup>155</sup>

A fentebbi érvelésünkből azonban az is jól kiolvasható, hogy ez a szembeállítás kevésbé állja meg a helyét.<sup>156</sup> Egyrésztől láttuk, hogy az 1848-as törvény sem kellően egyértelmű, ahogy az 1946-os törvény tekintetben is egy felpuhított félelnöki rendszer olvasható ki a szövegből, ami azt mutatja, hogy valójában a parlament és az államfő dualisztikus szembenállásának különféle változatai jelentik a magyar közjogi tradíciót. Ezt a dualisztikus jelleget aztán az aktuális hatalmi viszonyok töltik meg élettel, azaz inkább a szokásjog és az aktuális hatalmi viszonyok rendezték a parlament és az államfő viszonyát, semmint a jogi szövegek.

<sup>153</sup> Idézi KUKORELLI István: Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság. *Acta Humana*, 2017/1. 25.

<sup>154</sup> Szűcs (2010) i. m. 90.

<sup>155</sup> KIS János: 1989: A víg esztendő. *Beszélő*, 1999/10.

<sup>156</sup> Hasonlóan érvel Szűcs (2010) i. m. 91.

Ami az 1989-es szabályozást illeti, jól ismert, hogy a köztársasági elnöki pozíciót illető a kompromisszum végül az lett, hogy generális klauzulaként közvetett módon választja a parlament, ugyanakkor amennyiben az első elnökválasztásra még az első szabad parlamenti választások előtt került volna sor, akkor az közvetlen elnökválasztás lett volna.<sup>157</sup> Ezt a kompromisszumot ugyanakkor a FIDESZ és az SZDSZ nem fogadta el, így a szeptember 18-i megállapodást sem írták alá, helyette egy népszavazás kiírását kezdeményezték. Alig egy hónap alatt össze is gyűlt a népszavazás megtartásához szükséges több mint 100 ezer aláírás, így a parlament október 31-én döntött a négyigenes népszavazás kiírásáról. A másik három kérdés (pártszervezetek kivonulása a munkahelyről, Munkásörtség felosztatása, MSZMP tulajdonával való elszámolás) kevésbé releváns témánk szempontjából, ám az első kérdés kétségkívül nagy jelentőséggel bírt. Bár a kérdés maga arra irányult, hogy csak „az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására”, azaz csak az elnökválasztás időpontjára vonatkozott, a kérdés alatt egy magyarázó szövegrész is helyet kapott.<sup>158</sup> Ez a magyarázó szöveg már arra utalt, hogy nemcsak az elnökválasztás időpontjáról, hanem annak módjáról is döntenek a választópolgárok, ám az 1990 január elején felálló Alkotmánybíróság első döntésében [1/1990 (II.12) AB határozat] úgy foglalt állást, hogy a kérdés és a magyarázó szöveg közötti diszkrepancia miatt tulajdonképpen csak az időpontra vonatkozó egyértelmű kérdésre adott válaszként értelmezhető a népszavazás eredménye. A szavazás végkimenetele pedig egészen szűk, 6101 szavazatnyi többséggel (50,07%) az volt, hogy a választópolgárok többsége végül a szabad országgyűlés választások utáni időpontban kívánta az elnökválasztást megrendezni. Mivel az ellenzéki pártok ebben a kérdésben nem értettek egyet, így a választópolgárok is viszonylag tanácstalanok maradtak. Annak ellenére, hogy az MDF a választást bojkottálta, a választópolgárok 58 százaléka járult az urnákhoz, ami mindmáig a legmagasabb népszavazási részvételi arányt jelenti. Az MSZMP-ből (BIHARI Mihállyal, LENGYEL Lászlóval és BÍRÓ Zoltánnal együtt) kizárt képviselő, KIRÁLY Zoltán 1990 tavaszán a fentebb idézett AB határozat jóvoltából mégis olyan alkotmánymódosító javaslatot terjesztett be az Országgyűlés elé az országgyűlési ciklus utolsó napjainak egyikén, amely szerint mégiscsak közvetlenül választanak meg a köztársasági elnököt. Ezt a javaslatot az Országgyűlés 1990. március 1-jén el is fogadta (1990. évi XVI. törvény). Az elnökválasztás kérdését végül azonban az 1990. május 2-án bejelentett MDF-SZDSZ paktum rendezte: a megállapodás és azt követően az alkotmány ismételt módosítása (1990. évi XL. törvény) kimondta, hogy a köztársasági elnököt közvetett módon a parlament választja meg.<sup>159</sup>

<sup>157</sup> KUKORELLI István: Közvetve vagy közvetlenül? In: CSINK Lóránt – SZABÓ István (szerk.): *Az államfő jogállása I.* Budapest, Pázmány Press, 2013. 52.

<sup>158</sup> „Igen szavazatával Ön azt támogatja, hogy a köztársasági elnököt ne a nép, hanem az új Országgyűlés válassza meg. Nem szavazatával azt támogatja, hogy a köztársaság első elnökét közvetlenül a lakosság válassza meg.”

<sup>159</sup> Az igazsághoz hozzátartozik ugyanakkor, hogy KIRÁLY Zoltán, illetve az MSZP még egyszer nekifutott a kérdésnek, és az ANTALL–TÖLGYESSY paktum bejelentése után elkezdtek aláírásokat gyűjteni, hogy egy újabb népszavazást írjanak ki a közvetlen elnökválasztás kérdésében. Mivel igen rövid idő alatt összegyűlt 173 ezer aláírás, így az Országgyűlésnek ki kellett írnia a népszavazást a kérdésben. Az MDF és az SZDSZ érdeke is az volt ugyanakkor, hogy lehetőleg immár alacsonyabb részvétel mellett

A rendszerváltás során ugyan tisztázódott, hogy közvetett legitimációval és csak korlátozott jogkörökkel fog rendelkezni a magyar államfő, ugyanakkor az államfő magyar alkotmányos rendszerben betöltött helyét mégsem egészen pontosan jelölte ki a módosított alkotmány. Az alkotmányozó atyák helyett végül az AB végezte el ezt a munkát egyrészt a 48/1991 (IX.26) AB határozatban, amely kissé meglepő módon nem a végrehajtó hatalom részeként határozta meg az államfői pozíciót, hanem az Országgyűlés és a kormány közötti egyensúlyozó szereppel ruházta fel.<sup>160</sup> A főparancsnoki és kinevezési jogkörök, illetve a büntetőjogi felelősség kérdése, amelyekkel a korai AB határozatok foglalkoztak, jelen tanulmány szempontjából kevésbé relevánsak, így inkább az államfő parlamentet és a parlamentáris rendszert érintő jogosítványaira fókuszálva arra helyezük a hangsúlyt, hogy milyen jogkörei maradtak a kormányalakítás és a parlament összehívása, feloszlata, berekesztése, illetve a népszavazás kezdeményezése kapcsán, hiszen ezek a jogkörök érintkeznek leginkább a parlament jogköreivel. Bár elviekben nem zárható ki az Alkotmány és az Alaptörvény olyan értelmezése, amely szerint az államfőt minden olyan hatáskör megillet, amelyet az alkotmány nem utalt más intézmény hatáskörébe, ez a roppant kiterjesztő értelmezés nem nyert teret a magyar közjogban. Helyette az AB is inkább arra az álláspontra helyezkedett, hogy az államfőnek csak azok a hatáskörei, amelyekkel az Alkotmány expliciten felruházta, az államszervezet demokratikus működése feletti örökös pedigré nem jelentheti az államfői hatáskörök vég nélküli kiterjesztését, a parlamentáris rendszer fellazítását, átalakítását.<sup>161</sup>

Az 1989-es átalakulás folyamán többször is módosult a köztársasági elnöknek a kormányalakításban betöltött szerepére vonatkozó szabályozás: az 1989. évi XXXI. törvény, vagyis a kerekasztal tárgyalásokat formalizáló alkotmánymódosítás 33.§ (3) bekezdése szerint „[k]ormányalakításra az Országgyűlésben képvisellel rendelkező pártok képviselőcsoportjai vezetőinek, továbbá a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának a meghallgatása után a köztársasági elnök ad megbízást. A Minisztertanács megválasztásáról, továbbá programjának elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre határoz.” Ebben a verzióban tehát az államfő nem kinevezi a miniszterelnököt, mindössze megbízást ad, noha a magyar közjogi hagyományban az államfői kinevezés volt a szokás.<sup>162</sup> 1990 nyarán az ANTALL–TÖLGYESSY paktum elfogadását követő alkotmánymódosítás azonban tovább módosította az államfő kormányalakításban betöltött szerepét, mivel ez az alkotmánymódosítás ugyan eltörölte az államfő előzetes egyeztetési kötelezettségét, aminek következtében formálisan teljesen szabad kezet kapott az államfő, másrészt a módosítás értelmében a kormányfő a megbízását immáron nem a köztársasági elnöktől, hanem a parlamenttől nyeri el. A köztársasági elnöknek mindössze javaslattevési joga maradt (azaz nem ő nevezi ki a miniszterelnököt), igaz, javaslattevés tekintetében viszont formálisan teljesen szabad a keze az államfőnek. Az

---

tartsák meg a népszavazást. Ennek megfelelően az Országgyűlés 1990. július 29-re, a nyár közepére írta ki a szavazást, amin a választópolgárok 13.98 százaléka vett részt, így érvénytelen maradt.

<sup>160</sup> SZENTE Zoltán: Van-e értelme a köztársasági elnöki tisztségnek a mai magyar közjogi rendszerben? In: CSINK–SZABÓ (szerk., 2013) i. m. 115. További releváns döntések: 8/1992 és 36/1992.

<sup>161</sup> KOVÁCS Virág: A köztársasági elnök általános funkciója. In: JAKAB (szerk., 2009) i. m. 956.

<sup>162</sup> KOVÁCS (2009) i. m. 1054.

államfőnek a szabad javaslatvételi joga akár komoly hatáskörként is értékelhető lenne, hiszen az Alkotmány 28. § (3) bekezdése b) pontja értelmében az államfő feloszlathatja az Országgyűlést, ha az a jelölést követő 40 napon belül nem választja meg az államfő jelöltjét.

Csakhogy az Országgyűlés meg tudja kerülni ezt a helyzetet úgy, ha megválasztja az államfő jelöltjét, ám egyúttal az Alkotmány 39/A. § (1) bekezdése értelmében egy konstruktív bizalmatlansági indítvány beterjesztésével egyúttal meg is bukattja. A konstruktív bizalmatlansági indítvány esetén ugyanis az államfőnek semmilyen szerepe nincs az Alkotmány szerint a kormányfő kiválasztásában, a kormányfő cseréjét egymaga az Országgyűlés végzi el az államfő beavatkozása nélkül. Ebből kifolyólag a gyakorlat is az lett, hogy a mindenkori államfő a legnagyobb párt (vagy a kormányképes politikai oldal legnagyobb pártjának) miniszterelnök-jelöltjét javasolta az Országgyűlés számára kormányfőnek. Mivel 1990 után kialakult az a politikai gyakorlat, hogy a pártok már a választások előtt nyilvánosságra hozzák miniszterelnök-jelöltjüket, így aztán az alkotmányjogi szabályozás, a politikai polarizáció és a kialakult szokásjog együttesen azt eredményezte, hogy a kormányalakításra a magyar államfőnek szinte egyáltalán nem volt befolyása. Elméletileg akkor lenne lehetősége az államfőnek a kormányalakítás érdemi befolyásolására, ha a politikai tér jelentős mértékben fragmentálódna, a két (illetve három) pólusú politikai élet széttöredezne, sok párt jutna be a parlamentbe, és egyáltalán nem lenne egyértelmű, hogy melyik párt miniszterelnök-jelöltét kellene az államfőnek javasolnia. Ebben az esetben felértékelődhet az államfő szabad javaslatvételi joga.

Az új Alaptörvény a kormányalakítás tekintetében nem hozott változást, a korábbi szabályozásnak megfelelően az államfő továbbra is csak javaslatot tehet a miniszterelnök személyére, ám azt az Országgyűlés választja meg. Jelentősebbnek mondható változást hozott viszont az Alaptörvény az Országgyűlés feloszlását illetően. A régi Alkotmány alapján két esetben oszlathatta fel a parlamentet az államfő. Egyrészt akkor, ha az Országgyűlés negyven napon belül nem választotta meg miniszterelnöknek az államfő jelöltjét. Másrészt pedig akkor, ha az Országgyűlés 12 hónapon belül legalább négyszer megvonta a bizalmat a kormánytól. Az első esetet az Országgyűlés könnyen megkerülhette, a második eset pedig eléggé életszerűtlen volt, így aztán tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy az Alkotmány nagyon szűkre szabta az államfő parlamentfeloszlatói jogkörét. Az Alaptörvény az első esetet továbbra is megtartotta, a második szabályozást pedig eltörölte, viszont helyette behozott egy új szabályt (egészen pontosan visszatért egy régi közjogi hagyományhoz), ami bizonyos politikai konstelláció esetén akár komoly jogkörként is funkcionálhat. Az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése értelmében a „köztársasági elnök a választások egyidejű kitűzésével feloszlathatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el”. Mivel a költségvetés tekintetében a Költségvetési Tanácsnak abszolút vétőjoga lett az Alaptörvény szabályozása szerint, így a Költségvetési Tanács és a köztársasági elnök együttes aktivitása immáron ténylegesen is hozzájárulhat akár egy olyan parlament feloszlásához is, amelyben egyébként a kormánynak viszonylag stabil parlamenti többsége van. A rendelkezés persze olvasható a 2008-as pénzügyi válságra adott reakcióként is, hiszen felelős gazdálkodásra szoríthatja a parlamenti többséget a Költségvetési Tanács és az államfő, ugyanakkor a



parlamentáris rendszerbe olyan potenciális vétópontot épített be, amely jelentős mértékben korlátozhatja adott esetben a mindenkori parlamenti többség mozgásterét. Ezzel a jogkörbővítéssel mindenesetre az államfő mozgásterére valamelyest bővült, ám kétségkívül a helyzet ugyancsak távol áll attól a dualisztikus jellegű hatalommegosztástól, amely a magyar alkotmányos berendezkedést jellemezte igen sokáig.

A parlamentfelosztatás mellett az államfői vétójog kérdése jelenti a hatalommegosztás rendszerében a másik sarokpontot. Míg azonban a parlament felosztatása kapcsán az államfő és a Költségvetési Tanács azonos súlyú szereplőként jelenik meg, addig a vétójog gyakorlása kapcsán az államfőnek csak felfüggesztő erejű vétója vagy pedig kezdeményezői szerepe van mind az Alkotmány, mind pedig az Alaptörvény értelmében. Ráadásul a köztársasági elnök felfüggesztő erejű politikai vétójoga kapcsán kialakult a kilencvenes években egy rossz gyakorlat, ami azt jelentette, hogy a köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényeket az Országgyűlés a lehető legrövidebb időn belül (nem ritkán ez néhány órát jelentett) újból és változtatás nélkül fogadta el. Hogy az elnöki felfüggesztő vétót ne üresítsék ki teljesen a mindenkori kormánypartok, ezért az AB 62/2003. (XII.15) számú határozatában arra kötelezte az Országgyűlést, hogy a visszaküldött törvényt érdemben tárgyalják újra. Ugyanebben a határozatban az AB ugyanakkor arra is kitért, hogy a köztársasági elnök egy törvény kapcsán csak az egyik vagy a másik vétójogával élhet, azaz a politikai vétó alkalmazását követően immáron nem küldheti meg a törvényt alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak. A köztársasági elnökök politikai és alkotmányos vétójoggal egyébként is nagyon különbözőképpen éltek, az elemzések pedig azt megmutatják, hogy az elnököt jelölő oldallal szemben a mindenkori köztársasági elnök (néhány kivételtől eltekintve) jóval megengedőbb volt, és ritkábban használta a vétójogát, mint amikor nem az őt jelölő pártok kormányoztak. Az alkotmányos vétó kapcsán ugyanakkor azt is érdemes megjegyezni, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat kezdeményezése nem kizárólag az államfő joga, hiszen az Alaptörvény hatályba lépéséig bárki fordulhatott beadvánnyal az Alkotmánybírósághoz (*actio popularis*), 2012 óta pedig a törvény kezdeményezője, a Kormány és az Országgyűlés elnöke is fordulhat az Alkotmánybírósághoz már a törvény kihirdetése előtt is. Más kérdés, hogy viszonylag ritka esetnek számít, hogy az Országgyűlés többsége vagy a kormány saját törvényének alkotmányos felülvizsgálatát kérje az Alkotmánybíróságtól előzetesen.

Érdekes a helyzet ugyanakkor az alkotmányozó hatalom korlátozása kapcsán. Mivel a magyar alkotmányos rendszerben nem választották el az alkotmányozó, az alkotmánymódosító és a törvényhozó hatalmat, azaz tulajdonképpen mindhárom hatalommal a parlament rendelkezik, így már a kilencvenes években felmerült az a kérdés, hogy vajon melyik alkotmányos szereplő korlátozhatja, illetve egyáltalán korlátozhatja-e egyáltalán az Országgyűlés alkotmányozó, alkotmánymódosító hatalmát. Ahogy fentebb láttuk, az államfő a törvények kapcsán gyenge vétójoggal rendelkezik, ami ugyancsak igaz az alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalom korlátozása kapcsán is. Míg azonban 2010 előtt az Alkotmánybíróság (és az államfő) önkorlátozása révén kialakul egy íratlan szokás, miszerint alkotmánymódosítás kapcsán sem az államfő, sem pedig az Alkotmánybíróság nem korlátozza az Országgyűlés alkotmányozó és alkotmánymódosító hatalmát, addig 2010 után a politikai küzdelmek újból felszínre hozták ezt a tételes jogban nem szabályozott kérdést.

2010 után megváltozott a helyzet, hiszen, ha pusztán a pozitív jog oldaláról nézzük a dolgot, akkor azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény negyedik módosítását követően immáron egyértelmű helyzet alakult ki. Az Alaptörvény 2013. március 11-én elfogadott negyedik módosítása ugyanis kimondja, hogy az államfő az alkotmánymódosítást csakis abban az esetben küldheti meg alkotmányossági felülvizsgálatra az Alkotmánybíróságnak, ha úgy ítéli meg, hogy az Országgyűlés az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményeket nem tartotta be az alkotmánymódosítás során. Az Alkotmánybíróság is csak eljárási szempontból vizsgálhatja az alkotmánymódosítást, tartalmilag azonban a jelenlegi szabályozás szerint nem. Kétségkívül igaz ugyanakkor, hogy az alkotmánymódosítások tartalmi alkotmányellenességének kimondása nagyon komoly viták tárgyává vált nemcsak itthon, hanem a nemzetközi szakirodalomban is.

A tudományos érdeklődés erősödése az alkotmánybíróságok alkotmánymódosítással kapcsolatos jogosultságait illetően ugyanakkor szorosan összefügg azzal a kérdéssel, hogy az utóbbi időben egyre gyakoribbakká váltak a törvényhozó és a(z alkotmány) bírói hatalom közötti konfliktusok. Éppen ezért a következő fejezetben azt vizsgáljuk meg, hogy a parlamenttel szemben milyen ellensúlyt képezett a magyar Alkotmánybíróság. Ahogy látni fogjuk, tulajdonképpen azt a szerepet, amit korábban a magyar alkotmányos hagyományban a mindenkori államfő töltött be, a rendszerváltást követően bizonyos értelemben (és persze jelentős módosításokkal) az Alkotmánybíróság töltötte be. Ennek következtében azt mondhatjuk, hogy a hatalommegosztás dualisztikus jellege tulajdonképpen a rendszerváltást követően is fennállt. Immáron nem a parlament és az államfő, hanem a parlament és az Alkotmánybíróság viszonya határozta meg a hatalommegosztás rendszerét. Ráadásul ezen viszonyrendszeren belül is jelentős átalakulások mentek végbe, így érdemes alaposabban körüljárni azt, hogy hogyan határozta meg a magyar parlamentarizmus alapvető jellegét a törvényhozás és az Alkotmánybíróság egymáshoz való viszonya.

## 6.2. Az Országgyűlés és Alkotmánybíróság viszonya

A rendszerváltást követő időszak egyik legismertebb toposza szerint a magyar Alkotmánybíróság (AB) egy olyan hatalommal bíró szervezet volt, amelynek nemcsak európai, hanem globális összehasonlításban is egyedülállóan nagy hatalma volt. A hatalommegosztás intézményrendszerében betöltött szerepe, (főleg a kilencvenes évek elején meghatározó) aktív bíraskodási gyakorlata, a politikai eliten belüli, valamint a népesség körében megfigyelhető elfogadottsága alapján ez az állítás egyértelműen megalapozottnak tekinthető.<sup>163</sup> A magyar parlament legerősebb ellensúlya a rendszerváltást követően egyértelműen az Alkotmánybíróság lett, annak ellenére, hogy az intézménynek nem voltak gyökerei a magyar alkotmányos hagyományban. Ráadásul 1989-ben még a demokratikus ellenzék szereplői sem feltétlenül gondolták úgy, hogy a

<sup>163</sup> Az AB politikai eliten belüli elfogadottságát jól mutatja az alkotmánybírósági határozatok szinte példaeértékűnek mondott végrehajtása. SÓLYOM László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 61. Az Alkotmánybíróságnak a lakosság körében megfigyelhető elfogadottságáról és támogatottságáról lásd: DUKAY-SZABÓ Szilvia: A politikai intézmények támogatottsága 1988/90–2008. In: SÁNDOR Péter – STUMPF Anna – VASS László (szerk.): *Magyarország politikai évhuzadkönyve*. Budapest, DKMKA, 2008.

felállítandó Alkotmánybíróság igen komoly ellenőrző és korlátozó szerepet fog betölteni, és a magyar parlament mozgásterét fontos kérdésekben korlátozza.

Ugyanakkor ez a különlegesnek mondható hatalmi pozíció 2010 után kétségkívül megváltozott: jelentős intézményi és személyi változások következtek be a magyar Alkotmánybíróság életében. Egyes vélemények szerint a magyar Alkotmánybíróság szinte közvetlenül a 2010-es parlamenti választásokat követően kiüresedett, az alkotmányjogi érvekre épülő minőségi alkotmányvédelem megszűnt, az AB behódolt a kétharmados parlamenti többségnek.<sup>164</sup> Mások a 2010-es kormányváltás után még felfedezni vélték az alkotmánybíráskodás gyakorlatában a 2010 előtti időkre jellemző autoritást és elszántságot az alkotmányosság védelmére vonatkozóan,<sup>165</sup> és leginkább arra az időszakra teszik az alkotmánybíráskodás kifejezetten pártossá válását (2013 tavasz), amikor 2010 után a kizárólag a kormánypártok által megválasztott alkotmánybírák többségbe kerültek a testületben.<sup>166</sup> A jogtudósok körében szinte egyöntetű a vélemény a tekintetben, hogy az alkotmánybíróság intézménye 2010 után jelentősen meggyengült, a parlamenttel szembeni ellensúly-szerepe jelentősen csökkent.

A parlament és az alkotmánybíráskodás közötti kapcsolatrendszer megítéléséhez ugyanakkor elengedhetetlen az alábbiakban tárgyalandó hazai *politikai* kontextuson kívül további két tényező figyelembe vétele: egyrészt tisztán kell látni, hogy a rendszerváltást követő negyed században jelentősen megváltozott nemzetközi *politikai* és *szakirodalmi* környezet az alkotmánybíráskodás tekintetében (nemzetközi kontextus), másrészt figyelembe kell venni az alkotmánybíráskodásnak a parlamentáris demokráciákban betöltött szerepére irányuló hazai jogi és politikatudományi *szakirodalom* egyoldalúságát is.<sup>167</sup> A politikai fejlemények tárgyalása előtt így a magyar parlamentarizmus és alkotmánybíráskodás kapcsolatának megítélését is befolyásoló hazai és nemzetközi kontextust kell szemügyre vennünk.

### 6.2.1. Nemzetközi trendek

A második világháborút megelőzően a legtöbb nyugati demokráciában (Ausztriát, Csehszlovákiát és az Egyesült Államokat kivéve) ismeretlen volt a parlament által elfogadott törvények (alkotmány)bírói felülvizsgálatának és megsemmisítésének lehetősége. 1945 után azonban három olyan demokratizációs hullám is megfigyelhető volt a nemzetközi porondon, amelyek során a korábbi autoriter államok a demokrácia egy új modelljét vezették be. Ebben a modellben egy, a rendes bírói szervezettől elkülö-

<sup>164</sup> BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: Mission impossible: alkotmánybíráskodás alkotmányos értékek védelme nélkül. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/6. 273–284.

<sup>165</sup> KELEMEN Katalin: Van még pálya. A magyar Alkotmánybíróság hatásköreiben bekövetkező változásokról. *Fundamentum*, 2011/4. 87–96.; OLIVER LEMBCKE – CHRISTIAN BOULANGER: Between Revolution and Constitution: The Roles of the Hungarian Constitution. In: GÁBOR ATTILA TÓTH (ed.): *Constitution for a Disunited Nation. On Hungary's Fundamental Law*. Budapest–New York, CEU Press, 2012.

<sup>166</sup> Ehhez lásd: PÓCZA Kálmán et al: Politikai pozíciók és bírói hálózatok: Alkotmánybírói különvélemények politikailag releváns ügyekben 1990–2015. *Politikatudományi Szemle*, 2018/4. 7–35.; HALMAI GÁBOR: In memoriam magyar alkotmánybíráskodás. *Fundamentum*, 2014/1–2. 36–64.

<sup>167</sup> PÓCZA Kálmán: Az alkotmánybíráskodás gyakorlata összehasonlító szemszögből. In: CSINK LÓRÁNT – SCHANDA BALÁZS (szerk.): *Összehasonlító módszer az alkotmányjogban*. Budapest, Pázmány Press, 2017. 311–356.

nülő, a jog és a politika határán működő testület (alkotmánybíróság) a törvényhozás által elfogadott törvényeket alkotmányossági szempontból felülvizsgálhatta, sőt meg is semmisíthette. Először Németországban és Olaszországban, majd Portugáliában és Spanyolországban, végül pedig a kelet-európai térség államaiban is biztonsági fékként építették be az új rendszerekbe ezeket az intézményeket, elsősorban az állampolgárok alapvető jogainak védelme érdekében.

Ugyanakkor a parlamentáris demokráciának ez az alkotmányosan és alkotmánybíróóságok által korlátozott modellje, alkotmánybíráskodás és demokrácia elválaszthatatlannak tűnő egybefonódása a kilencvenes évektől kezdődően már nemcsak a demokratizálódási folyamatot átélő egykori autoriter államokban, hanem a konszolidált nyugati demokráciákban, sőt az európai integrációs folyamatok miatt összeurópai szinten is egyre dominánsabb szemléletté vált. Ezzel párhuzamosan az alkotmánybíróóságok térnyerése is globális trenddé vált: az emberi jogokra és az egyéni jogvédelemre hivatkozva egyre több kérdésben döntenek az alkotmánybíróóságok világszerte.<sup>168</sup> Az utóbbi két évtizedben a nemzeti és/vagy globális 'jurisztokrácia' felemelkedésének jelenségét aggódva figyelő kutatók hívták fel a figyelmet egyrészt a demokratikus számonkérhetőség, a demokratikus egyenlőség elve és a politikai konstitucionalizmus, másrészt pedig az alkotmányosság eszméjére épülő jogi konstitucionalizmus között feszülő ellentétre.<sup>169</sup>

Míg az alkotmánybíráskodás és a *jogi* konstitucionalizmus hívei a parlamenti többség zsarnoksága elleni leghatékonyabb védelem eszköztét vélik felfedezni az alkotmánybíróóság és a *bírói szupremácia* intézményében, addig a *politikai* konstitucionalizmus hívei éppen a demokrácia alapját jelentő többségi elv és a *parlamentari szupremácia*, valamint a politikai egyenlőség elvének felszámolását és a kisebbség zsarnokságát látják azokban a bíróságokban, amelyek a demokratikusan felhatalmazott parlamenti képviselők által meghozott törvényeket semmisítik meg.<sup>170</sup>

A jogi, illetve a politikai konstitucionalizmus hívei között ma is zajló nemzetközi diskurzus fényében igazán érdekes az a jelenség, hogy a kelet-európai demokratikus átmenetek során komolyabb szakmai vagy közéleti vita nélkül váltak az alkotmánybíróóságok a térség államainak egyik legmeghatározóbb politikai szereplőivé. Ugyan jelentős eltérések figyelhetők meg az egyes alkotmánybíróóságok elismertsége, autoritása és hatalmi potenciálja között, az a tény azonban mégiscsak figyelemre méltó, hogy alkotmánybíráskodás és demokrácia fogalmi szintű összefonódása a térség szinte minden országára jellemző.

Nem segítette a szakmai és közéleti vita kialakulását a hazai szakirodalom egyoldalúsága sem: a 2010-es időszakot megelőzően az alkotmánybíráskodás gyakorlatát

<sup>168</sup> Tom GINSBURG: The Global Spread of Constitutional Review. In: Keith WHITTINGTON et al. (ed.): *The Oxford Handbook of Politics and Law*. Oxford, Oxford University Press. 2008.

<sup>169</sup> Alec STONE SWEET: *Governing with Judges*. Oxford, OUP, 2000.; Ran HIRSCHL: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, CUP, 2004.; Jeremy WALDRON: The Core of the Case Against Judicial Review. *The Yale Law Journal*, 2006/6. 1346–1406.; Richard BELLAMY: *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge, CUP, 2007.

<sup>170</sup> Richard BELLAMY (szerk.): *Constitutionalism and Democracy*. London, Ashgate, 2006.; Póczka Kálmán: Alkotmányozás Magyarországon és az Egyesült Királyságban. *Kommentár*, 2012/5. 31–51.

ugyan érték kritikák, ám magának az alkotmánybíráskodás intézményének szükségességét csak nagyon kevesen vonták kétségbe. Az alkotmánybíráskodás intézménye nálunk is egybeforr a parlamentáris demokrácia fogalmával.<sup>171</sup> Figyelembe véve tehát a hazai reflexió egyoldalúságát és a globális politikai és szakirodalmi trendeket, azt mondhatjuk, hogy a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlata 2010-ig ezen globális trendekkel összhangban fejlődött, sőt néha még a globális trendek mintájául, hivatkozási pontjául is szolgált. A 2010-es parlamenti választásokat követően azonban a magyar politika egyes folyamatai jól érzékelhető módon a nemzetközi trendekkel szembe fordultak, miközben az alkotmánybíráskodásra vonatkozó szakirodalomban lassan kezdett megszűnni a korábbi egyoldalúság.<sup>172</sup> Érdekes módon tehát éppen az alkotmánybíráskodás gyakorlati helyzetének megváltozásával, a nemzetközi trendekkel való szembe fordulással egy időben lehetünk tanúi annak, ahogy az alkotmánybíráskodásra vonatkozó hazai politikatudományi szakirodalom a nemzetközi szakirodalom egyre szélesebb skálájára reflektál.<sup>173</sup>

Ezen elméleti háttér és nemzetközi gyakorlat fényében kell tehát megvizsgálni azt, hogy mi jellemezte a parlament és az Alkotmánybíróság kapcsolatát 2010 előtt, illetve milyen változások következtek 2010 után.

### 6.2.2. Alkotmánybíráskodás a bírói szupremácia jegyében (1990–2010)

1989 nyarán a kerekasztal-tárgyalások kezdeti szakaszában az Alkotmánybíróság intézménye egyáltalán nem állt az érdeklődés középpontjában. Ugyan az MSZMP vezetői a köztársasági elnök intézménye mellett az AB intézményét szemelték ki, mint amely hatalomátmentés szempontjából hasznos lehet, a demokratikus ellenzék kezdetben egyáltalán nem kívánt tárgyalni az intézmény felállításáról. Végül egy kompromisszumos megoldás révén a felek megállapodtak abban, hogy ha egy teljes körű alkotmányfelülvizsgálat után sikerül az ellenzék számára is elfogadható alkotmányszövegben (és nem csak az alkotmány koncepciójában) megegyezni, akkor, de csak akkor és azt követően, elfogadják a demokratikus ellenzék pártjai, hogy felállítsák az Alkotmánybíróság intézményét akár már az első szabad választások előtt.<sup>174</sup> A demokratikus ellenzék ugyanakkor három további feltételhez kötötte az intézmény felállítását: 1. az AB-t fel kell ruházni a parlament által elfogadott törvények megsemmisítésének a jogával; 2. az indítványozásra jogosultak körét a lehető legszélesebbre kell nyitni, azaz be kell vezet-

<sup>171</sup> Természetesen POKOL Béla írásairól nem lehet megfeledkezni, aki a kilencvenes évek elejétől következetesen kérdőjelezte meg az alkotmánybíráskodás jogosságát. POKOL Béla: *Aktivisták alapjogász vagy parlamenti törvénybarát? A magyar alkotmánybíráskodásról.* *Társadalmi Szemle*, 1992/5.; POKOL Béla: *Aktivizmus és az Alkotmánybíróság.* In: KURTÁN Sándor et al. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve.* Budapest, Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, 1992.; POKOL Béla: *A magyar parlamentarizmus.* Budapest, Cserépfalvi, 1994.

<sup>172</sup> PÓCZA Kálmán: *Alkotmánybíráskodás és demokrácielmélet.* *Századvég*, 2015/1. 137.

<sup>173</sup> A közép-európai bíróságok empirikus adatokon nyugvó elemzéséhez lásd: Kálmán PÓCZA (ed.): *Constitutional Politics and the Judiciary. Decision-making in Central Europe.* London–New York, Routledge, 2019.

<sup>174</sup> ANTAL Attila: *Parlamenten kívüli alkotmányozás.* Budapest, Rejtjel, 2011. 228.

ni az *actio popularis* intézményét; 3. az AB bíráit időben eltolva, három etapban kell megválasztani (1990-es parlamenti választások előtt; 1990 után; 1994 után).<sup>175</sup>

A német alkotmányozáshoz kísértetiesen hasonló módon ugyan voltak kisebb nézeteltérések az Alkotmánybíróság intézményének felállítása tekintetében, de a kerekasztal-tárgyalások fókuszja egyértelműen egészen más ügyek körül forogott.<sup>176</sup> Úgy tűnt, mintha a politikusok sem teljesen mérték volna fel az AB felállításának jelentőségét, sokkal inkább a köztársasági elnök és a parlament intézménye állt az érdeklődés homlokterében, a kormányzat és a köztársasági elnök hatalmának minél szélesebb körű korlátozása, és a parlament jogkörének kiszélesítése határozta meg a tárgyalások menetét. Másrésztől ugyanakkor a klasszikus narratíva szerint a demokratikus ellenzék nemcsak az utódpart visszatérésétől tartott, hanem az 1990 tavaszán megtartandó szabad választásokon győztes párt túlhatalmától is. Így aztán erős fékeket kívántak beépíteni a rendszerbe, ezért is küzdöttek azért, hogy adott esetben az AB a parlamenti többséggel szemben is valódi ellensúlyt tudjon képezni. Ehhez pedig arra volt szükség, hogy ha már egyszer elfogadják az AB felállítását, akkor az a parlament által elfogadott törvényeket korlátozás nélkül megsemmisíthesse, a parlament pedig ne tudja felülről az AB döntéseit semmilyen módon. A végeredmény ismert: ugyan a tárgyalások során szóba került olyan megoldás is, amelyben az AB döntéseit a parlament minősített többséggel felülírhatta volna, azaz a parlamenté lett volna a végső szó joga, ám végül az AB határozatok felülírhatatlansága és ezzel a bírói szupremácia elve mellett döntöttek az alkotmányozó atyák. Miután a kerekasztal-tárgyalásokon végül sikerült az alkotmánymódosítások részleteiben is megállapodni, 1989. október 19-én elfogadták az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvényt, novemberben pedig meg is választották az AB első öt bíróját.

Sokak szerint az AB autonómiájának és ezáltal autoritásának növeléséhez, parlamenttel szembeni hatalmának kiépítéséhez két tényező is nagyban hozzájárul. Egyrésztől a magyar AB közép-európai viszonylatban majdnem egyedülálló módon már az első szabad választás előtt felállt, sőt működni is kezdett. Ez a tény az alkotmánybíráskodásra amúgy jellemző jelenséget, a bírók és jelölőszervezetük álláspontja közötti összhang meglétét is megkérdőjelezte, hiszen a rendszerváltás előtt megválasztott öt alkotmánybíró eredeti 'pártkötődése' egészen más kontextusba helyeződött a rendszerváltás után: 1990 után már nem a kommunista rezsim képviselői álltak szemben a demokratikus ellenzékkel, hanem a demokratikus pártok versenyeztek egymás között. Másrésztől az AB első elnökének határozott elképzelései voltak a parlament és az alkotmánybíráskodás viszonyát illetően, ahogy vezetői stílusa, személyisége és a rendszerváltás során betöltött szerepe szintén komoly szerepet játszhatott abban, hogy a magyar AB kelet-európai társaihoz képest meglepően gyorsan kiépítette sajátos autoritását és hatalmát.<sup>177</sup>

<sup>175</sup> ANTAL (2011) i. m. 235.; KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Budapest, Osiris, 2003. 527.

<sup>176</sup> A német esethez lásd PÓCZA Kálmán: Politika és Alkotmánybíróság: a Bundesverfassungsgericht létrejötte. *Külügyi Szemle*, 2014/1. 111–131.

<sup>177</sup> A magyar Alkotmánybíróságnak a parlament mozgásterét korlátozó döntéseiről készült szisztematikus empirikus elemzéshez lásd: Kálmán PÓCZA et al.: The Hungarian Constitutional Court – A constructive partner in constitutional dialogue. In: PÓCZA (ed., 2019) i. m. 96–125.

Ezen autoritásra épülő hatalmát aztán a magyar AB már rögtön első ítéleteiben használni is kezdte. A politikatudományi és jogtudományi tanácsokkal és elemzésekkel szembemenve nem volt jellemző rá a kezdeti óvatosság: a parlamenti többséggel sokszor nyílt konfrontációit is vállalva használta a rendelkezésére álló széles körű eszközöket olyan kérdésekben, amelyek nemcsak a politikai elitet, de a magyar társadalmat is erőteljesen megosztották. Kelet-európai társaival ellentétben azonban a magyar alkotmánybíróság ebben a tekintetben is atipikus pályát futott be.<sup>178</sup> Határozott ítélkezési gyakorlata ugyan kiváltotta a mindenkori parlamenti többség nemtetszését, ám az AB autoritásának megtörésére mégsem került sor, sőt a mindenkori parlamenti többség meg sem kísérelte az AB hatalmát korlátozni, még akkor sem, amikor erre lehetősége lett volna. Éppen ellenkezőleg: a későbbiek folyamán a magyar parlament legtöbbször eleget tett az AB rendelkezéseinek. Sőt a parlament kifejezetten az AB kérésére vont meg a bíróságtól hatásköröket, arra hivatkozva, hogy azok az AB-t a törvényhozás folyamatának részévé tették volna. Az 1998-ban megszüntetett jogkörével, a törvényjavaslatra vonatkozó előzetes normakontroll lehetőségével az AB egyébként tudatosan nem is élt, mivel nem akart a törvényhozás folyamatának részévé válni.<sup>179</sup> Másrészt viszont az AB döntéseinek szinte elenyésző hányadát nem hajtotta végre a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom.<sup>180</sup> Az AB döntések teljesülési aránya kiemelkedően magasnak bizonyult, közép-európai összehasonlításban is.<sup>181</sup>

Jogköreit tekintve szinte egyáltalán nem, a bírászkodás alapvető jellegét tekintve pedig inkább csak kisebb hangsúlyeltolódások voltak megfigyelhetőek az alkotmánybíráskodás és a parlament viszonyában egészen 2010-ig bezárólag. Éppen ezért helytálló az a megállapítás, miszerint a magyar AB 2010 nyaráig megőrizte az 1990-es évek elején kivívott, igencsak jelentősnek mondható hatalmi pozícióját, igen jelentős ellensúlya volt a magyar parlamentnek. 2010 után azonban jelentős változások következtek be a parlament és az alkotmánybíróság viszonyában.

### 6.2.3. A megkérdőjelezett bírói szupremácia (2010–2012)

#### 6.2.3.1. Az alkotmánybírák megválasztása

A 2010-es parlamenti választásokat követően a kétharmados parlamenti többségnek az Alkotmánybíróságot érintő első intézkedése az alkotmánybírók megválasztási módjára vonatkozó szabály megváltoztatása volt. 2010 júniusát megelőzően az 1989-es alkot-

<sup>178</sup> A kelet és közép-európai alkotmánybíráskodás tekintetében összefoglalóan lásd: Wojciech SADURSKI: *Rights Before Courts. A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States in Central and Eastern Europe*. New York, Springer, 2014.

<sup>179</sup> SÓLYOM (2001) i. m. 300.

<sup>180</sup> SÓLYOM (2001) i. m. 234.

<sup>181</sup> Érdekes módon az AB és a Legfelsőbb Bíróság közötti konfliktusok (bár kevésbé álltak az érdeklődés középpontjában) talán még élesebbek voltak, a Legfelsőbb Bíróság és a bírói szervezet pedig jóval kevésbé volt hajlandó a gyakorlatba átültetni az Ab határozatait. Ennek oka elsősorban arra a hatásköri vitára vezethető vissza, amely mentén az LB megkérdőjelezte az AB hatáskörét a jogegységi határozatok alkotmányossági felülvizsgálata tekintetében. Lásd: SÓLYOM (2001) i. m. 229. Tom GINSBURG: *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge, CUP, 2003. 99.

mány 32/A. § (4) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság tagjaira az Országgyűlésben képviselttel rendelkező pártok képviselő csoportjainak egy-egy tagjából álló jelölő bizottság” tett javaslatot, majd az Országgyűlés a képviselők kétharmadának szavazatával választotta meg őket. Ez a jelölőbizottságok tekintetében paritásosnak mondott megoldás azonban többször is komolyan fenyegette az AB működőképességét, mivel gyakran előfordult, hogy nem sikerült megegyezni a jelöltek személyében. Nem véletlen, hogy szokássá vált a páros jelölés módszere (egy kormánypárti, egy ellenzéki), amelynek ugyanakkor kétségkívül mérséklő hatása volt a megválasztott bírák ítélkezési gyakorlatára, hiszen a nagyon szoros pártkötődésű jelöltek megválasztását általában kölcsönösen megakadályozták a pártok. Ezzel szemben a 2010. június 28-án elfogadott alkotmánymódosítás, illetve az AB törvény megfelelő módosítása alapján 2010 nyarától a nyolctagú jelölőbizottság immáron nem paritásos, hanem a parlamenti mandátummal arányos összetételűvé vált, miközben a parlament plenáris ülésén továbbra is a képviselők kétharmada választotta meg az alkotmánybírákat.<sup>182</sup> Ezt követően 2010 nyarán a kétharmados parlamenti többséggel rendelkező kormánypártoknak nem állt semmi az útjában: kényszerű kompromisszumok nélkül választhatták meg saját jelöltjeiket a megüresedő alkotmánybírói posztokra. Erre először 2010 júliusában került sor: az Országgyűlés BIHARI Mihályt és STUMPF Istvánt választotta meg alkotmánybírónak a 2008 júliusa óta betöltetlen alkotmánybírói posztokra. Ezzel ismét teljes létszámúvá vált az ekkor még 11 fős testület.

#### 6.2.3.2. Az Alkotmánybíróság jogkörének korlátozása

Ilyen előzmények után az AB és a parlamenti többség konfliktusának kirobbanására sem kellett sokat várni. A parlament még 2010 nyarán fogadott el egy olyan visszamenőleges hatályú törvényt, amely a kétféle forintos határt meghaladó állami szférában történt végkielégítéseket visszamenőlegesen 98% százalékos különadóval sújtotta.<sup>183</sup> Az Alkotmánybíróság ezt a törvényt a 184/2010 (X.28) számú határozatával *annak ellenére* megsemmisítette, hogy az alkotmányozó hatalom egy augusztus végi alkotmánymódosítással az alkotmányba foglalta a jó erkölcsbe ütköző jövedelmek visszamenőleges megadóztatásának lehetőségét.<sup>184</sup> Csakhogy az AB szerint a jogalkotó nem tett különbséget a törvény szerint járó és a megállapodás alapján járó végkielégítés között: míg az előbbi esetében nem állhat fenn a jó erkölcsbe ütközés, addig a másik esetben igen.<sup>185</sup> Az AB határozat kihirdetésének napján azonban az alkotmány módosi-

<sup>182</sup> Az alkotmánybírák megválasztásának módját illetően nincs két egyforma eset. Erről lásd: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – ZELLER Judit: Túl az alkotmányon... *Közjogi Szemle*, 2010/4. 1–12.; KELEMEN Katalin: Appointment of constitutional judges in a comparative perspective – with a proposal for a new model for Hungary. *Acta Juridica Hungarica*, 2013/1. 5–23.; Christoph HÖNNIGE: *Verfassungsgericht, Regierung und Opposition. Die vergleichende Analyse eines Spannungsdreiecks*. Wiesbaden, VS Verlag, 2007. 104.

<sup>183</sup> 2010. évi XC. törvény Egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról.

<sup>184</sup> T/676 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló törvény (elfogadva: 2010. július 22.)

<sup>185</sup> Érdekes, hogy az AB nem a visszamenőleges hatály miatt semmisítette meg a törvényt, hanem csak az elfogadott törvény nem szándékolt mellékhatásai miatt ítélte alkotmányellenesnek. TILK Péter: Az



tására vonatkozó újabb képviselői indítvány érkezett az Országgyűlés elnökéhez, amelyet 2010. november 16-án a kormánypárti kétharmados parlamenti többség elfogadott, egyben pedig az alkotmánymódosítás sürgős kihirdetését kérték a képviselők.<sup>186</sup>

Ezen alkotmánymódosítás (válaszul az AB fentebb említett 184/2010 (X.28) számú határozatára) jelentősen korlátozta az AB jogkörét. Az alkotmánymódosítás révén az alkotmányozó többség azt kívánta elérni, hogy a testület ne vizsgálhassa (és ne semmisíthesse meg) azokat a törvényeket, amelyek tárgyában népszavazást sem lehet kiírni. Az általános megfogalmazás ellenére a módosítás konkrét előzményéből ugyanakkor kitűnik, hogy az alkotmányozó parlamenti többség szándéka elsősorban az volt, hogy az AB a közpénzügyeket érintő kérdéseket ne vizsgálhassa. Az alkotmányozó többség ugyanis így vélte biztosítani, hogy a 98%-os különadó kérdését immáron nem vizsgálhatja újból a testület. Igaz, egyúttal egy kiskaput is hagyott az AB számára: a közpénzügyeket érintő törvényeket ugyanis az AB abban az esetben mégis vizsgálhatta, ha az indítványozó szerint az alkotmányellenesség oka „az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallási szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó” jog sérelme. Ilyen jellegű indítvánnyal kapcsolatban, a fentebb említett jogok sérelmére hivatkozva, az AB megsemmisíthet olyan törvényeket is, amelyek a közpénzügyekkel foglalkoznak. Az emberi méltóságra való hivatkozás ezen kiskapujával a későbbiek folyamán az AB élt is, ráadásul egyesek szerint jogi érvelés szempontjából nehezen kifogásolható formában, hiszen az emberi méltóság fogalma egy olyan anyajog, amelyből minden más jog levezethető.<sup>187</sup>

### 6.2.3.3. Az Alkotmánybíróság és az új Alaptörvény: ambivalens változások

Ez a jogkörkorlátozás, a közpénzügyi törvények felülvizsgálati lehetőségének megvonása végül az új Alaptörvénybe is belekerült, annyi változással, hogy a korlátozás addig marad érvényben, amíg az államadósság szintje a GDP 50 százaléka alá nem csökken.<sup>188</sup> Azt mondhatjuk tehát, hogy a parlament és az AB első nagy konfliktusának végkimenetele hosszabb távra meghatározta a magyar AB sorsát, addig elképzelhetetlennek tűnő és tartós jogkörkorlátozáshoz vezetett, a parlamenti alkotmányozó többség egyértelműen átalakította a hatalommegosztás rendszerét. Bár kétségkívül ez volt az egyik legjelentősebb változás a 2010 előtti időszakhoz képest, az Alaptörvény (és az Alaptörvény alapján elfogadott új alkotmánybírósági törvény) azonban nemcsak ebben a tekintetben hozott újdonságot az AB életében.

---

Alkotmánybíróság eljárásnak korlátozása és az ehhez vezető események. *De iurisprudencia et iure publico*, 2011/2. 3.; SOMODY Bernadette: Az AB határozata a 98 százalékos különadó. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/1. 3–9.

<sup>186</sup> T/1445 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról (elfogadva: 2010. november 16.).

<sup>187</sup> TILK Péter: Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/2. 13.

<sup>188</sup> Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés.

#### 6.2.3.4. Az AB szervezetét érintő változások

Az AB szervezete tekintetében is jelentősnek mondható változás állt be: az új Alaptörvény szerint az AB létszáma 11 főről 15 főre emelkedett, miközben az alkotmánybírák megbízási ideje 9 évről 12 évre emelkedett.<sup>189</sup> Ugyanakkor a később elfogadott AB törvény szerint a bírák immár nem választhatók újra.<sup>190</sup> Formális-jogi értelemben a bírák ezen új szabályok révén valóban jóval függetlenebbek lettek, hiszen a hosszú hivatali idő és az újválaszthatóság kizárása a szakirodalom szerint is a bírói függetlenséget előmozdító tényezők.<sup>191</sup> Ugyanakkor két olyan új szabályozás is bekerült az elfogadott jogszabályok közé, amelyek ezzel éppen ellentétes hatást fejthetnek ki. Egyrészt a megválasztásuk módjára vonatkozó szabályt, amelyet még 2010 nyarán módosítottak, kisebb módosításokkal átvette az új Alaptörvény és az új AB törvény: ez azt jelenti, hogy szerencsés konstelláció esetén egy politikai oldalhoz tartozó parlamenti többség a kisebbség figyelembevételével képes alkotmánybírákat választani. Másrészt az AB elnökét az Alaptörvény szerint immáron nem az AB testülete, hanem az Országgyűlés választja meg.<sup>192</sup> A szakirodalom java része szerint ez jelentősen korlátozza az AB autonómiáját, pontosabban fogalmazva megnövelte az Országgyűlés befolyását az alkotmánybíráskodás tekintetében, hiszen könnyen feloldhatatlan konfliktus alakulhat ki az Országgyűlés által megválasztott AB elnök és a testület között. Ugyanakkor az AB elnök pozíciójának jelentősége megmaradt, továbbra is ő szignálja ki az ügyeket az előadó alkotmánybírákra, viszont a parlament általi választás egyértelműen a testület szabadságát és függetlenségét korlátozza.<sup>193</sup>

#### 6.2.3.5. Az indítványozók köre

Az AB működését több változás is érintette, de a hatáskörkorlátozáson kívül talán az indítványozók körének a szűkítése volt a másik legjelentősebb változás témánk, azaz a parlament és az AB viszonya szempontjából. Fentebb már jeleztük, hogy a magyar AB tulajdonképpen azért válhatott a parlament legfontosabb ellensúlyává a magyar alkotmányos rendszerben, mert 1989-ben az ellenzék követelésére bevezették az *actio*

<sup>189</sup> Alaptörvény 24. cikk 4. bekezdése értelmében.

<sup>190</sup> 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíráskodásról 5.§ 3. bekezdése.

<sup>191</sup> CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea: Alkotmánybírói függetlenség Európában. És Magyarországon? *Közjogi Szemle*, 2010/3. 26–32.; KELEMEN Katalin: Az alkotmánybírák választása Európában és hazánkban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/4. 2–14.

<sup>192</sup> Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdés.

<sup>193</sup> Az elnökválasztás módját, a bíróválasztási eljárást és az AB létszámának megemeléséhez hasonlóan, azonban már az Alaptörvény érvénybelépése előtt módosították 2011. június 6-án (T/3199, illetve T/3200), sőt 2011. június 27-én meg is választották a 4+1 új bírót (DIENES-OEHM Egon, POKOL Béla, SZALAY Péter, SZÍVÓS Mária). TRÓCSÁNYI László 2010 októberében lemondott, mivel párizsi nagykövetté lett (H/3612). 2011. július 4-én pedig immáron a parlament megválasztotta az AB elnökének PACZOLAY Pétert (H/3686) („Az Alkotmánybíráskodás eljárásának korlátozása” TILK (2011) i. m. 6). 2013 májusára időközben két újabb kormánypárti jelölt került be a testületbe: a 70. éves korhatárt elérő BIHARI Mihály, illetve HOLLÓ András helyett SALAMON Lászlót, illetve JUHÁSZ Imrét választotta meg az Országgyűlés (H/10444). Ezzel immáron véglegesen többségbe kerültek azok a bírák, akiket a kétharmados többség egyedül választott meg.

*popularis* intézményét. Az a lehetőség, hogy bármelyik állampolgár érintettség és ügyvédkényszer nélkül fordulhatott az AB-hez, azt eredményezte, hogy gyakorlatilag nem volt olyan politikailag fontos kérdés, amely ne landolt volna az AB asztalán. Hogy aztán az AB mikor és milyen formában döntött a kérdéstről, az nagyon sok tényezőn múlt, ám az *actio popularis* intézménye kétségkívül azt biztosította, hogy az AB minden fontos kérdésben dönthetett, ha akart. Az új Alaptörvény elfogadását követően azonban itt is komolyabb változás következett be, a parlamenti alkotmányozó kétharmad ugyanis eltörölte az *actio popularis* intézményét. Az *utólagos absztrakt normakontroll* esetében tehát szűkült az indítványozók köre: az új Alaptörvény szerint csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa fordulhat normakontrollt kérve az AB-hez.<sup>194</sup> Ez egyesek szerint visszalépés, mások viszont már korábban is határozottan amellet érveltek, hogy az *actio popularis* intézményét el kellene törölni.<sup>195</sup>

#### 6.2.3.6. Valódi alkotmányjogi panasz

A fentebb említett hatáskörszűkítés és az *actio popularis* intézménynek eltörlése mellett, a harmadik legnagyobb változást a *német mintájú* (valódi) *alkotmányjogi* panasz intézményének bevezetése jelentette. Igaz ugyan, hogy a korábbi szabályozás is ismerete az alkotmányjogi panasz egy formáját, ám azt nem tekintették valódi alkotmányjogi panasznak.<sup>196</sup> Valódi alkotmányjogi panasz alatt azt kell érteni, hogy az AB jogosult a bírósági ítéleteket is felülvizsgálni alkotmányossági szempontból. Míg 2012. január 1-ig bezárólag az AB-hez csak azzal lehetett fordulni, hogy a bíróságok egy alkotmányellenes törvényt alkalmaztak és a törvény megsemmisítését kérték, addig az új Alaptörvény immáron lehetővé tette, hogy ne csak a bírósági ítélet alapjául szolgáló törvénynek vagy jogszabálynak, hanem a bírósági ítélet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát indítványozzák a peres ügyben érintett állampolgárok.<sup>197</sup> Bár a tapasztalatok egyelőre még nem egyértelműek, sokan ebben az intézményben látják az *actio popularis* pótlásának lehetőségét, mivel ezen eljárást (igaz, csak saját érdekének sérelemére hivatkozva) bárki elindíthatja, ráadásul a bírói eljárás hiányában nem a bírói döntést, hanem magát az elfogadott törvény megsemmisítését kérheti a panaszos.<sup>198</sup> Ugyanakkor azzal, hogy az indítványok és ügyek jelentős többsége 2012 óta nem az utólagos absztrakt normakontroll, hanem valódi alkotmányjogi panasz, a parlament és az alkotmánybíróság közötti viszony is átalakult, hiszen az alkotmánybíróság előtt fekvő ügyek többsége immáron nem a parlamentet, hanem a bírósági ítéleteket érinti.

<sup>194</sup> Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja.

<sup>195</sup> BRAGYÓVA András: Az alkotmánybíráskodás jövője. *Fundamentum*, 2010/1. 59–61.; JAKAB (2011) i. m. 133.; PACZOLAY Péter: Nekünk az a feladatunk, hogy az alapjogok pártját fogjuk, és ne a társadalomirányítás általános szempontjait vegyük figyelembe. *Fundamentum*, 2010/1. 44.

<sup>196</sup> Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint bírói kezdeményezésre az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját is felülvizsgálhatja az AB. Ez az ún. régi alkotmányjogi panasz intézménye.

<sup>197</sup> CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 116.

<sup>198</sup> KELEMEN (2011) i. m. 89.

Összességében az mondható el a 2010-2012 közötti időszak tekintetében, hogy a kétharmados parlamenti többség megtette az első lépéseket a hatalommegosztás addigi dualisztikus rendszerének az átalakítására. Amíg korábban a végső szó joga egyértelműen az Alkotmánybíróságé volt, 2010-től kezdve immáron voltak olyan területei a magyar jogrendszernek, ahova csak nagyon áttételelesen ért el az AB keze, a parlamenti akarat sokkal könnyebben érvényesülhetett, mivel az AB csak kerülő úton és komoly értelmezési munkával tudja 2010 óta a közpénzügyi törvényeket alkotmányossági szempontból felülvizsgálni. A lehetőség ugyan nem szűnt meg teljesen, de a közpénzügyeket illetően egyértelműen szűkült az AB mozgástere és nőtt a parlamenté. Az Alaptörvény elfogadásával ugyanakkor még korántsem ért véget az AB és a kétharmados parlamenti többség konfliktusa. Sőt, a valódi és igazán éles küzdelem csak az Alaptörvény elfogadása után kezdődött.

#### 6.2.4. A bírói szupremácia hanyatlása? Alkotmánymódosítások 2012–2014 között

Az Országgyűlés 2011. december 30-án fogadta el az ún. Átmeneti rendelkezéseket (Ár.), amelyek célja elsősorban az volt, hogy a zavartalanságot biztosítsa az Alkotmányról az Alaptörvényre való áttérés során.<sup>199</sup> Az Ár. bizonyos rendelkezései kapcsán azonban aggályai merültek fel az ombudsmannak, aki az AB-hez fordult, részben formai, részben pedig annak tartalmi alkotmányellenessége miatt. Az alkotmányozó parlamenti többség két alkotmánymódosítással próbálta meg megakadályozni, hogy az AB még véletlenül se mondhassa ki az Ár.-ról, hogy az alkotmányellenes. Az első módosítás révén az Alaptörvénybe foglalták, hogy az Ár. az Alaptörvény részét képezi, a második módosítás révén pedig az Ár.-ba még az előzetes választási regisztrációt (az alkotmányozó hatalom szerint) lehetővé tevő rendelkezés is bekerült. A parlamenti többség a két módosítással azt szerette volna elérni, hogy az AB ne mondhassa ki azt, hogy az Ár. nem része az Alaptörvénynek, illetve hogy a választási regisztráció intézménye alkotmányellenes.

Az Alkotmánybíróság tehát két alkotmánymódosítást *követően* hozott határozatot az Ár. alaptörvény-ellenessége kérdésében. 45/2012 (XII.29.) számú határozatában az Alaptörvény első módosítása *ellenére* az AB azt mondta ki, hogy az Ár. *nem* az Alaptörvény része, éppen ezért az Ár. bizonyos rendelkezéseit alaptörvény-ellenesnek nyilvánította. Az indokolás szerint az Ár. néhány rendelkezése egyrészlől tárgyát és tartalmát tekintve túllépett az Alaptörvény záró rendelkezéseinek 3. pontjában meghatározott felhatalmazáson (ti. hogy átmeneti típusú rendelkezéseket kell meghozni az Ár.-ban), másrészt pedig ezek a rendelkezések sértették az Alaptörvény egységes jellegét is. A határozat indokolásából ugyanakkor kiderül, hogy a döntés *ratio decidendi*-je valójában nem egy tételes alkotmányi rendelkezés, hanem egy konstruált elv, az Alaptörvény egységének és integritásának elve volt.<sup>200</sup> Egyúttal az AB alkotmányos követelmények megállapításával meghatározta a jövőre vonatkozóan, hogy mi tekinthető átmeneti rendelkezésnek.

<sup>199</sup> Lásd az Alaptörvény Záró rendelkezésének 3. pontjában.

<sup>200</sup> SZENTE Zoltán: Az Alkotmánybíróság döntése Magyarország Alaptörvényének Átmeneti rendelkezései alkotmányosságáról. *Jogesetek Magyarázata*, 2013/2. 11–21.

## 6.2.4.1. Emelt tétek: alkotmányozó parlamenti többség vs. alkotmánybíróság

A kétharmados parlamenti többség 'megfogadta' az ÁR. nem átmene-tinek és ezért alaptörvény-ellenesnek ítélt rendelkezéseit egybefogva, egy nagy (im-máron negyedik) alkotmánymódosító csomagot készített elő, amelybe minden olyan rendelkezést beépített, amelyet korábban formai okokra hivatkozva megsemmisített az AB.<sup>201</sup> Ez a negyedik módosítás kétségekívül terjedelmes volt, és egyben komoly vitá-kat gerjesztett politikai és szakmai körökben egyaránt. A vita során az alkotmányozó parlamenti többség arra hivatkozott, hogy kifejezetten az AB tanácsait követik, amikor beemelik az ÁR. nem átmeneti rendelkezéseit az Alaptörvénybe.<sup>202</sup>

Másrészről a kritikusok szerint a kétharmados parlamenti többség egyszerűen a neki nem tetsző AB határozatokat felülíró (addig is megfigyelhető) gyakorlata csúcso-sodott ki a negyedik módosításban. Itt nem térhetünk ki a vita részletes elemzésére, viszont annál lényegesebb megvizsgálni az Alaptörvény negyedik módosításának azon passzusait, amelyek az AB hatáskörét, és ezáltal a parlament és az Alkotmánybíróság viszonyát érintették.

A legtöbb vitatott pont egyértelműen a negyedik módosítás azon pontja, amely az alkotmánymódosítások alkotmányossági szempontú bírói felülvizsgálati lehetőségére vonatkozik. A korábbi AB gyakorlat és álláspont egyértelmű volt: már a 293/B/1994 (IV.11.) AB végzés indokolásában is szerepel, hogy „[h]a valamely rendelkezést az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata az Alkotmány előírásai közé ikta-tott, az az Alkotmány részévé vált, fogalmilag sem lehet annak alkotmányellenességét megállapítani”.<sup>203</sup> Mivel az Alkotmány tételesen nem rendelkezett a kérdésről, így a bí-róság már ebben az ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkotmánymó-dosítások alkotmányossági felülvizsgálata fogalmilag lehetetlen, hiszen az alkotmány-módosítás az Alkotmány része, annak felülvizsgálata az Alkotmány felülvizsgálatával lenne egyenértékű, amelyre nincs felhatalmazása az Alkotmánybíróságnak. Ehhez az álláspontjához ragaszkodott aztán nem sokkal később meghozott 23/1994 (IV.29) vég-zésében, sőt 1997-ben is hasonló az álláspontot képviselt (1260/B/1997 AB határozat).

Ugyanakkor a negyedik alkotmánymódosítást megelőzően is voltak már arra utaló jelek, hogy az AB nem zárja ki annak lehetőségét, hogy eltérjen e tekintetben korábbi gyakorlatától. Főleg akkor nem, ha folytatódik az alkotmányozó parlamenti többség azon gyakorlata, hogy az AB által alkotmányellenesnek ítélt törvényeket az alkot-mányba emelve kerül meg az AB döntéseket.<sup>204</sup> Szakmai körökben már ekkor meg-

<sup>201</sup> Egyedül a választói regisztrációról szóló törvény alapját képező passzusokat nem emelte át az ÁR-ból. Az 1/2013 (I.7) AB határozat éppen ezért arra hivatkozhatott, hogy nincs alkotmányos alapja a választási regisztrációs törvénynek. GÁVA Krisztián: *Az Alaptörvény módosításai. Pro Publico Bono – Ma-gyar Közigazgatás*, 2014/2. 31–33.

<sup>202</sup> A 45/2012 (XII.29) AB határozat 140–141. bekezdései kétségekívül olvashatók így is: „Az Országgyűlés-nek felül kell vizsgálnia a megsemmisített nem átmeneti rendelkezések szabályozási tárgyait, döntenie kell arról, hogy ezek közül melyek újraszabályozására van szükség, és milyen jogforrási szinten. Arról, hogy az újraszabályozandó rendelkezések közül mely rendelkezéseket kell az Alaptörvényben elhe-lyezni, és melyeket kell törvényi szinten újraszabályozni, szintén az Országgyűlésnek kell határoznia.”

<sup>203</sup> 293/B/1994 ABH 1994, 862.

<sup>204</sup> 61/2011. (VII. 13.) AB határozat. SÓLYOM (2001) i. m. 277.; ZSUGYÓ Virág: *Az alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálata. Fundamentum*, 2014/1–2. 19–35.

jelentek azok a később egyre erősödő érvek, amelyek szerint az AB-nek igenis lenne lehetősége az alkotmánymódosítások formai és tartalmi felülvizsgálatára is.<sup>205</sup> Sőt, a kérdést lezáró negyedik alkotmánymódosítás előtt az AB maga kétszer is tárgyalta az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdését. Először az AB hatáskörét korlátozó alkotmánymódosítások kapcsán hozott 61/2011 (VII.13.) határozatában, majd Ár-t megsemmisítő 45/2012-es határozatában utalt arra az alkotmánybírói többség, hogy az AB az alkotmánymódosításokat felülvizsgáló joggal rendelkezhet, és hogy ezzel a jogával adott esetben a jövőben élni is fog.<sup>206</sup>

A 61/2011-es határozatában saját hatáskörét vizsgálva ugyan megállapította az AB, hogy az Alkotmányban nincs örökkévalósági klauzula, amely kifejezetten tartalmilag korlátozná az alkotmánymódosításokat. Ugyanakkor azt is megállapította, hogy az AB olyan mércéket keresett, amelyek alapján az alkotmánymódosítások felülvizsgálatát mégiscsak el lehetne végezni.<sup>207</sup> Nyilvánvalóan adódott az alkotmánybírák számára a 'láthatatlan alkotmány' eszméje és mércéje, de szóba került a fejtegetés során az Alkotmány 'alapvető értékei', illetve az Alkotmány 'lényeges tartalma' kifejezés is, mint amelyek a parlament által elfogadott alkotmánymódosítások bírói felülvizsgálatának kiindulópontjaként szolgálhatnak. Ebben a határozatban – ahogy a későbbiek során is – az AB utalt a nemzetközi jogi és a nemzetközi szerződésekben foglalt kötelezettségekre, mint amelyek az alkotmányozó parlamenti hatalom korlátjainak számítanak. Ugyanakkor a testület mindössze *bemutatta*, melyek lehetnek az alkotmánymódosítások esetleges bírói felülvizsgálatának a kiindulópontjai. A deklaráción túlmenően még egy lépést tett az AB, amikor kimondta, hogy bár nem semmisítheti meg a parlament által elfogadott alkotmánymódosítást, de kötelessége *jelezni* az alkotmányozó felé a módosításokkal szembeni *tartalmi* kifogásait.<sup>208</sup> A bíróság tehát kitartott amellett, hogy tartalmilag nem vizsgálhatja felül az alkotmánymódosításokat, ugyanakkor ezen határozat indokolása szerint mégiscsak jeleznie kell, ha az alkotmánymódosítás *tartalmával* szemben komoly kifogásai vannak. Egy harmadik elem is megjelent még ugyanebben az határozatban: az AB nyilvánvalóvá tette, hogy közjogi érvénytelenség címén, a nem megfelelő eljárásban elfogadott alkotmánymódosításokat igenis megsemmisítheti.

Másrészről az Ár.-ről hozott, már emlegetett határozatában is kitér az AB az alkotmányellenes alkotmánymódosítások felülvizsgálatának problémájára [45/2012 (XII.29.) AB határozat]. Miután az indokolás összefoglalja a korábbi gyakorlatot, amelyben ismételten rögzítik, hogy az AB-nek nincs jogköre felülvizsgálni az alkotmánymódosításokat, a többségi véleményt képviselő bírák leszögezik, hogy az alkotmányozó hatalommal bíró parlamenti többség csak 'alkotmányos jelentőségű' tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe, ráadásul az alkotmánymódosításoknak *tartalmilag koherensen* kell beépülniük az Alaptörvény szövegébe, mivel a módosítások sem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. Ezt a tartalmi és szerkezeti koheren-

<sup>205</sup> CHRONOWSKI–DRINÓCZI–ZELLER (2010) i. m.; SÓLYOM László: Normahierarchia az alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2014/1. 1–7.

<sup>206</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat Indokolás [118].

<sup>207</sup> 61/2011 (VII.13.) AB Indokolás V.2.2.

<sup>208</sup> 61/2011 (VII.13.) AB határozat V.4.

ciát egyébként az Alaptörvényben tételesen is megfogalmazott jogállamiság eszméjéből vezették le a bírák.<sup>209</sup> Sőt az AB még ennél is továbbment, amikor kijelentette, hogy „[a]z alkotmányos legalitásnak nemcsak eljárásjogi, formai, közjogi érvényességi, de *tartalmi* követelményei is vannak. [...] Adott esetben az Alkotmánybíróság a demokratikus jogállam alkotmányos tartalmi követelményeinek, garanciáinak és értékeinek a töretlen érvényesülését, alkotmányba foglalását is vizsgálhatja.” {45/2012 (XII.29.) számú AB határozat Indokolás [118]}

Bár egyes értékelések szerint ezek a kijelentések határozottan a *tartalmi* felülvizsgálat *lehetőségét* vetítették előre,<sup>210</sup> az AB azonban ebben az ítéletében explicite mégis 'csak' a közjogi-eljárási, azaz formai érvénytelenséget mondta ki az Ár.-ral kapcsolatban. A tartalmi felülvizsgálat lehetőségét nem zárta ki a jövőre vonatkozóan, ám végül a formai-eljárási felülvizsgálat lehetőségével élt ebben az esetben {45/2012 (XII.29.) [88] bekezdés}.

Ha ezen alkotmánybíróági határozatokat kissé távolabbról szemügyre vesszük, akkor jól látszódik, hogy az AB miként utalt egyre gyakrabban arra a lehetőségre, hogy korábbi gyakorlatától radikálisan eltérő módon a jövőben akár a parlamenti alkotmányozó többség által elfogadott alkotmánymódosítások tartalmi felülvizsgálatát is el fogja végezni. Magyarán ezekben az ítéletekben előrevetítette, hogy hatáskörének átértelmezése révén, az alkotmánymódosítások terén is magának tudja be az utolsó szó jogát az alkotmányozó parlamenti többséggel szemben. Az AB és a kétharmados parlamenti többség közötti konfliktus korábbi fázisai sem szóltak másról, mint arról, hogy kié legyen az utolsó szó joga. Az utolsó szóért, a *szupremáciáért* folyó küzdelem pedig ebben az alkotmánybíróági határozatban csúcsosodott ki, hiszen az alkotmánybírák itt már nyíltan kimondták, hogy a jövőben nem tartják kizártnak azt, hogy minden kérdésben, így az alkotmánymódosítások kérdésében is az Alkotmánybíróságé és ne az Országgyűlésé legyen az utolsó szó joga. Ebből a perspektívából nézve az Alaptörvény negyedik módosítása már valóban egy olyan előzetes lépés a parlamenti alkotmányozó többség részéről, amely az AB korábbi gyakorlatától eltérő határozatoknak ment elébe. A negyedik módosítás ugyanis a parlament szupremáciáját volt hivatott biztosítani, amikor explicite megtiltotta, hogy az AB a formai-eljárási vizsgálaton túl tartalmilag is vizsgálja az alkotmánymódosítások alkotmányosságát.<sup>211</sup>

Kritikusok szerint ez lépés egyértelmű jogkörkorlátozásnak tekinthető. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a nemzetközi szakirodalom ugyancsak megosztott abban a kérdésben, hogy az alkotmánybíróóságok felülvizsgálhatják-e az alkotmánymódosítások alkotmányosságát tartalmi szempontból.<sup>212</sup> Formális szempontból nézve ráadásul a

<sup>209</sup> 45/2012 (XII.29.) AB határozat Indokolás [39] és [84]–[86].

<sup>210</sup> ZSUGYÓ (2014) i. m. 27.

<sup>211</sup> Az Alaptörvény negyedik módosítása (2013. március 25.) 12. cikk (5) bekezdés: „Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárás követelmények tekintetében vizsgálhatja felül.”

<sup>212</sup> GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: Az alkotmánymódosítások alkotmányos felülvizsgálata. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.; SZENTE Zoltán: Az alkotmányellenes alkotmánymódosítás és az alkotmánymódosítások bírósági felülvizsgálatának dogmatikai problémái a magyar alkotmányjogban. In: GÁRDOS-OROSZ – SZENTE (szerk., 2014) i. m.

negyedik módosítás akár tételes jogi jogkörbővítésnek is nevezhető, hiszen a korábban teljesen szabályozatlan kérdést úgy oldotta meg a negyedik módosítás, hogy lehetővé tette az alkotmánymódosítások közjogi-eljárási szempontú felülvizsgálatát – igaz, közben tételesen megtiltotta azok tartalmi felülvizsgálatát. A hivatalos érvelés szerint így a negyedik módosítás esetében nincs másról szó, mint az AB addigi gyakorlatának írásba foglalásáról.<sup>213</sup> Ugyanakkor a kontextust is figyelembe véve egyértelmű, hogy az AB és a kétharmados parlamenti többség végső ütközetének egyik csúcspontja volt az Alaptörvény negyedik módosításának ezen rendelkezése.

#### 6.2.4.2. Az AB határozata a negyedik módosításról

A csúcspontot végül egy levezető lépés követte, amikor az AB maga is vizsgálta azokat a beadványokat, amelyek alkotmányellenes alkotmánymódosításokat véltek felfedezni az Alaptörvény negyedik módosítása kapcsán. Az AB 12/2013 (V.24) határozatában a testület kimondta, hogy az alkotmányellenes alkotmánymódosítások kapcsán a korábbi határozatok indokolásában kifejtett megfontolások már nem játszanak szerepet, hiszen a negyedik módosítást követően explicite szabályozva van az AB hatásköre az alkotmánymódosítások felülvizsgálata tekintetében. Ugyanakkor ez a határozat ismét utal a nemzetközi jogi és szerződési korlátokra, mint amelyek keretek közé szorítják az alkotmányozót: „Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy ezekben és más, a jövőben megalkotandó jogszabályokban sem hagyhatók figyelmen kívül az alapvető jogok egymással összefüggő rendszeréből, az Alaptörvény E) és Q) cikkeiből adódó, a mindenkori törvényhozó és alkotmányozó hatalomra is kiterjedő korlátok, melyek az Európai Unió tagállami kötelezettségeiből, Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében a nemzetközi jog és a magyar jog összhangjának biztosításából, illetve a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásából következnek.” (46. bekezdés)

Azaz az AB úgy látta, hogy a nemzetközi jog és az azokat érvényesítő bíróságok jelentősen korlátozhatják az alkotmányozó parlamenti többség mozgásterét tartalmi értelemben is. Mivel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja értelmében az AB „vizsgálja a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközését”, sőt meg is semmisítheti a nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályokat, így az AB kezében még mindig igen komoly fegyverek vannak.<sup>214</sup> Hogy ez az elv miként érvényesül az AB vagy más nemzetközi bíróságok gyakorlatában, az egyelőre még nyitott kérdés. A szupremáciáért folytatott küzdelem tehát a kormányzati többség szándéka ellenére sem fejeződött be, mindössze nyugvópontra jutott: mind az Alkotmánybíróság, mind pedig a nemzetközi bíróságok kezében komoly fegyverek vannak, hiszen az Alaptörvény elismeri a nemzetközi jogi kötelezettségeket, sőt az Alaptörvény alapján biztosítani kell a magyar jog

<sup>213</sup> GÁVA (2014) i. m. 36.

<sup>214</sup> Más megközelítés szerint viszont ez a lehetőség nem áll nyitva az AB előtt, ugyanis az Alaptörvény önmagát explicite nem nyilvánítja jogszabálynak (Magyarország Alaptörvénye T cikk (2) bekezdés). Mivel azonban az AB csak jogszabályokat vizsgálhat felül, így nincs felhatalmazása a jogszabályok taxatív felsorolásánál nem említett Alaptörvény vizsgálatára.



és a nemzetközi jog összhangját. Ha ezt az AB nem biztosítja, akkor a nemzetközi bíróságok még mindig kényszeríthetik Magyarországot az összhang megteremtésére.<sup>215</sup>

### 6.2.5. *Tájkép csata után: kié az utolsó szó?*

Ha tehát a parlament és az AB kapcsolatát szeretnénk jellemezni a magyar politikai rendszeren belül, akkor kettős képet kapunk. Jól látható, hogy a bírói szupremácia elve és gyakorlata meglepően gyorsan és hatékonyan épült be a magyar politikai gondolkodásba és gyakorlatba, a végső szó joga a magyar alkotmányos rendszerben 1990 és 2010 között nem a parlamenté volt, hanem az Alkotmánybíróságé. Ez ugyanakkor azzal járt, hogy érdemi vita nélkül vált a jogi konstitucionalizmus és a bírói szupremácia jegyeit viselő magyar demokrácia egy olyan parlamentáris rendszerré, amelyben a parlament mozgásterét elviekben jelentősen korlátozhatja az Alkotmánybíróság. 1990 után Magyarországon a demokrácia fogalma egybeforr az alkotmánybíráskodás és ezáltal a bírói szupremácia fogalmával, az alkotmánybíráskodás intézményének megkérdőjelezését igen gyakran a demokrácia végével azonosították. A bírói szupremáciának ezt a domináns eszméjét és gyakorlatát rengette meg a 2010-es kormányváltást követően a kétharmados parlamenti többség. Az AB szupremáciájának megtörése persze lépésről lépésre történt, ráadásul a végeredmény sem a parlamenti szupremácia teljes megvalósulása. Ugyan nemzetközi összehasonlításban sem ismeretlenek azok a lépések, ahogy a parlamenti többség az AB működését megpróbálta befolyásolni és korlátozni, ám ezen lépések intenzitására, folytonosságára és radikalitására kétségkívül nehéz nemzetközi példát felhozni. Általában véve is igaz, hogy a (sokak által egyébként bírált) nemzetközi tendenciákkal, elsősorban a bírói szupremácia eszméjének és gyakorlatának felemelkedésével ment szembe a parlamenti kétharmados többség 2010 után. Ahogy fentebb is említettük, a kormányzó kétharmad demokráciaképe talán a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia eszméje és gyakorlata felől érthető meg leginkább – bizonyos korlátokkal.

Az egyik ilyen korlátot azok a nemzetközi trendek (a politika eljogiasodása; a bíróságok hatalmának növekedése) és kötelezettségek jelentették, amelyekről fentebb már szót ejtettünk. Ezen nemzetközi beágyazottság miatt a kétharmados parlamenti többség *intézményi* szinten nem *tudta* teljes mértékben végrehajtani azt az átalakítást és fordulatot, amely magyar politikai rendszert a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia gyakorlatához közelítette volna.<sup>216</sup> Bár az intézményi küzdelem megrengette hatalmát, jogi-intézményi megközelítésből nézve alapvetően megmaradt az AB mozgásteré. Intézményi szinten tehát csak korlátozott módon valósult meg a politikai konstitucionalizmus és a parlamenti szupremácia elve, noha a bírói szupremácia sem maradt érintetlen.

Másrésről az is erőteljesen kérdéses, hogy egyáltalán a parlamenti szupremácia elvét tartotta-e a parlamenti kétharmados többség saját vezérelvének. Az elmúlt évek

<sup>215</sup> Alaptörvény Q cikk (2) bekezdés.

<sup>216</sup> Hogy ez az intézményi átalakítás az AB törvénymegsemmisítő jogának a megszüntetésében vagy esetleg az alkotmánybíráskodás még radikálisabb átalakításában öltött volna testet, az nem teljesen egyértelmű.

fejleményei inkább azt a narratívát erősítik, hogy nem a parlamenti szupremácia elvének következetes megvalósításán dolgoztak 2010 óta a kormánypártok, hanem olyan intézményi konstelláció kialakításán, amely segítségével kormányon tudnak maradni, vagy ha mégis elveszítenék a választásokat, akkor a kormányra kerülő ellenzék az átalakított intézmények (egészen pontosan az átalakított intézmények új vezetői) komoly ellensúlyai legyenek az új kormánynak. KÖRÖSÉNYI András ezt úgy írja le, hogy a hatalommegosztás új rendszere koncentrálnak, vagy éppen radikálisan megoszthatja a hatalmat, attól függően, hogy éppen melyik politikai oldal kerül kormányra.<sup>217</sup> Hogy ez az elemzés, illetve az alkotmányos rendszer radikálisabb kritikája mennyiben álja meg a helyét, egyelőre a jövő kérdése.

### 6.3. Az Országgyűlés és a népszavazás viszonya

A fentiek alapján tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a magyar alkotmánytörténeti tradícióktól eltérően az 1989/1990-es rendszerváltást követően az államfő szerepe jelentős mértékben csökkent, a parlamenttel szemben immár nem a köztársasági elnök, hanem egyértelműen az Alkotmánybíróság játszotta a legfontosabb szerepet a magyar alkotmányos rendszerben. A bírói testület mellett azonban a parlamenti szuverenitás két további fontos intézményi korlátjáról kell említést tenni, hiszen egyrészt a népszavazás intézménye, másrészt pedig a Költségvetési Tanács intézménye korlátozhatta/korlátozhatja elviekben a parlament mozgásterét. Először nézzük meg, hogy hogyan alakult a képviselői demokrácia korlátjaként is felfogható közvetlen demokratikus intézményrendszer és gyakorlat 1990 után.

Még 1989 első felében, tehát a kerekasztal-tárgyalások megkezdése előtt úgy módosították az alkotmányt, hogy abban helye lett a nép közvetlen megnyilvánulási formájának, a népszavazásnak is. Előbb 1989 januárjában az alkotmányt módosították, majd június elején elfogadta az Országgyűlés a népszavazásról szóló törvényt is. Bizonyos értelemben a kommunista hatalom taktikai engedménye volt ez az akkori demokratikus ellenzék számára, hiszen mindeközben az Alkotmánybíróság és az államfő intézményét tulajdonképpen hatalomátmentési kísérletük legfontosabb célpontjainak tekintették.

Komolyabb hagyománya a közvetlen demokrácia intézményének nem nagyon volt Magyarországon, az első szabályozás viszont rögtön nagyon tágra tárta a néphatalom közvetlen gyakorlásának a lehetőségét. Mindössze 100.000 aláírás volt szükséges ahhoz, hogy az Országgyűlés kötelezően kiírja az adott kérdésről a szavazást, ez a választójoggal rendelkezők alig 1,25 százalékát jelentette. Ugyanakkor 50.000 aláírás összegyűjtése esetén az Országgyűlés mérlegelhetette, hogy kiírjon-e a népszavazást a feltett kérdésben. Ráadásul az 1997-ig érvényben lévő szabályozásban a tiltott kérdések köre is még viszonylag szűknek számított. Népszavazást csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekről lehetett tartani, de a költségvetésről, adótörvényekről, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekről (kinevezések) és már érvényben lévő nemzetközi szerződésekről nem lehetett az 1989. évi XVII. törvény

<sup>217</sup> KÖRÖSÉNYI András: Alkotmányozás és Alaptörvény. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris, 2015. 103.

értelmében. Ez a törvény még nem hozott létre olyan speciális intézményt, amely a népszavazási kérdések hitelesítésével lett volna megbízva, azaz 1997-ig bezárólag maga az Országgyűlés (annak egy bizottsága) döntött arról, hogy egyáltalán el lehet-e kezdeni az aláírásgyűjtést. Ez az eljárás értelemszerűen nagyon politika-közelivé tette az hitelesítési eljárást, amire a későbbiekben nemcsak a törvény kritikusai, hanem az Alkotmánybíróság is rámutatott. A népszavazás egyetlen komolyabb korlátja, ami az Országgyűlés mozgásterét bizonyos értelemben védte, az volt, hogy az 1989. évi XVII. törvény kettős érvényességi küszöböt rendelt el, amely szerint az összes választópolgár több mint felének a részvétele szükségeltetik a népszavazás érvényességéhez, valamint, hogy az érvényesen szavazóknak több mint a fele azonos választ adjon a feltett kérdésre. Ráadásul az aláírások gyűjtését illetően semmilyen időkorlát nem volt beépítve a rendelkezésbe, ami azt vetítette előre, hogy a népszavazás intézménye komoly korlátja lehet a parlamentnek. Az 1989-es alkotmánymódosítás (1989. évi XXXI. törvény) tulajdonképpen a képviselői és a közvetlen demokrácia intézményeit egyenrangú intézményként kezeli, bár a későbbiekben az AB a népszavazást a néphatalom gyakorlásának kivételes eszközeként értelmezte. Ugyanakkor számos további tisztázatlan kérdés maradt, ami a kilencvenes évek elején igen sok feladatot adott egyrészt az Alkotmánybíróságnak, másrészt pedig a törvényhozó és alkotmányozó hatalomnak. Összességében ugyanakkor azt lehet mondani, hogy az 1989-es szabályozásban található korlátok (az érvényességi szabályozástól eltekintve) nagyon megengedők voltak, így fennállt a lehetősége annak, hogy a parlamentet nagyon szoros felügyelet alatt tarthatják a választópolgárok, vagy legalábbis igen gyakran írhatnak ki népszavazást (amelyek a magas érvényességi küszöb miatt ugyanakkor érvénytelenek lehetnek).

Jól ismert, hogy még az első szabad országgyűlési választások előtt tartottak is egy népszavazást, az ún. négyigenes népszavazást 1989 novemberében. A fentiekben már említettük, hogy a népszavazás három kérdése ugyan nem volt már releváns a népszavazás időpontjában, ám az államfőválasztásra vonatkozó negyedik kérdés alapvetően befolyásolta a rendszerváltás menetét. Míg a másik három kérdés kapcsán a választópolgárok több mint 90 százaléka egységesen szavazott, addig az államfőválasztás kapcsán valódi tétje is volt a népszavazásnak: mivel a demokratikus ellenzék megosztott volt az államfőválasztás időpontjának és módjának tekintetében, a választópolgárok is elbizonytalanodtak, és végeredményben alig több mint 6000 szavazat döntött az ügyben. A népszavazás mindmáig az egyik leginkább mobilizáló népszavazás volt, hiszen a választópolgárok több mint 58 százaléka vett részt a szavazáson, amihez fogható részvételi arány azóta sem volt Magyarországon a népszavazások tekintetében. Ez egyben azt is jelentette, hogy a magas érvényességi küszöb az első népszavazás kapcsán nem jelentett akadályt, nem úgy, mint a későbbiek során. A részvételi küszöb Magyarország EU és NATO-csatlakozásának közeledtével valóban túl magasnak tűnt a politikai elit számára, éppen ezért módosítottak is szabályozáson. A két nemzetközi szervezethez való csatlakozásról szóló üggyöntő népszavazás (1999 és 2003) előtt azonban már számos egyéb probléma is felmerült a közvetlen és a közvetett demokrácia viszonyát illetően.

1992 decemberében a Létminimum Alatt Élők Társasága (LAÉT) kezdeményezésére népszavazási aláírásgyűjtés kezdődött, amelynek a célja a parlament felosztatása lett volna. Az országgyűlés alkotmányügyi bizottsága, amely a kérdés hitelesítésével

foglakozott, az Alkotmánybírósághoz fordult alkotmányértelmezést kérve arról, hogy vajon népszavazás útján felosztható-e az Országgyűlés. Az AB 2/1993. számú határozata pedig igen nagy jelentőségű volt, hiszen az Alkotmánybíróság ezen döntésével nem a képviseleti intézményt, hanem a közvetlen demokratikus hatalomgyakorlást szorította keretek közé. Az AB ebben a döntésében tulajdonképpen megvédte a parlamentet, a képviseleti hatalomgyakorlás intézménye az AB szerint nem osztható fel népszavazás útján, mivel az burkolt alkotmánymódosítást jelentene. Első lépésben tehát ennek az AB határozatának is köszönhető az, hogy a parlament és a képviseleti demokrácia a hatalomgyakorlás elsődleges módjává vált Magyarországon, a népszavazás pedig kivételes hatalomgyakorlási mód lett, „a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény” az AB indokolása szerint. Az Országgyűlés egyébként 1995-ben az FKGP által kezdeményezett népszavazás kiírását is elutasította (noha összegyűlt a szükséges 200.000 aláírás), mivel az szintén az alkotmány módosításával járt volna a közvetlen elnökválasztás tekintetben. A parlament nemcsak a 2/1993. számú AB határozatra, hanem a 25/1995 számú AB végzésére is hivatkozott ezúttal, amely még egyszer kimondta, hogy népszavazással nem lehet alkotmányt módosítani, azt csak az Országgyűlés teheti meg kétharmados többséggel. Ebben a határozatban az AB megerősítette saját korábbi állásfoglalását, amely ily módon a közvetlen demokratikus alkotmánymódosítást kizárta, és az alkotmánymódosításának egyedüli letéteményesét az Országgyűlésben látta. Bár a nyugat-európai szabályozás nagyon sokszínű az alkotmánymódosítások népszavazás útján történő jóváhagyása vagy kezdeményezése tekintetében, az AB (maga is mint az Országgyűlés korlátja) immáron másodszor erősítette meg a képviseleti elemet a közvetlen demokratikus elemmel, a közvetlenül gyakorolt néphatalommal szemben, másodszor védte meg az Országgyűlés mozgásterét annak korlátozásával szemben.

Ezt követően került sor 1997 nyarán arra az alkotmánymódosításra, amely immáron részletesebben szabályozta a népszavazás intézményét. Az 1997. évi LIX. törvény alapján jelentősen megemelkedett az Országgyűlés által kötelezően kiírandó népszavazáshoz szükséges aláírások száma: 100.000 helyett 200.000 aláírást kellett összegyűjteni, mégpedig négy hónapon belül, ami szintén jelentős változásnak mondható, hiszen korábban egyáltalán nem volt határidőhöz kötve az aláírásgyűjtés.<sup>218</sup> Az alkotmánymódosítás ezen kívül tíz tételben sorolta fel, hogy milyen tárgykörben nem lehet népszavazást kezdeményezni. Ezek a módosítások egyértelműen a parlamenti szuverenitás védelmét célozták, mégpedig a közvetlen demokratikus eljárásokkal szemben. Az alkotmánymódosítást követően immáron nem lehetett népszavazást kezdeményezni többek között az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről, az Országgyűlés feloszlásáról, a Kormány programjáról, közkegyelem gyakorlásáról, hadiállapot kinyilvánításáról. Mivel a korábbi tabuk is érvényben maradtak, így a népszavazások lehetséges tárgyköréből immáron jelentősnek mondható tárgykörök kerültek ki, ezzel egyértelműen a képviseleti demokrácia intézményét, a parlamentet próbálta erősíteni a jogalkotó. Az érvényesség tekintetében ugyanakkor jelentős engedelményeket tett, hiszen a korábbi érvényességi küszöb helyett egy jóval könnyebben teljesíthető eredményességi küszöböt rendelt el. Az új szabályozás szerint az ügydöntő

<sup>218</sup> A határidőre vonatkozó módosítást az 1997. évi XCVIII. alkotmánymódosító törvény tartalmazta.

népszavazás akkor eredményes, „ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott”. Az alkotmánymódosítás tehát jelentősen megnehezítette a népszavazások kezdeményezését, ugyanakkor ha a kezdeményezés mégiscsak sikerrel járt, akkor már könnyebb volt eredményes népszavazást kiharcolni.

Alig egy hónappal azt követően, hogy 1997 nyarán újraszabályozták a népszavazás intézményét, az akkori ellenzéki pártok népszavazást kezdeményeztek, mivel így szerették volna megakadályozni, hogy a kormánytöbbség olyan törvényt fogadjon el, amely lehetővé tette volna a külföldiek tulajdonszerzését termőföldek tekintetében. Csakhogy időközben a kormányzat is kezdeményezett egy népszavazást hasonló, ám más módon megfogalmazott kérdéssel. Az Országgyűlés többsége ráadásul október 8-án, amikor már összegyűlt az ellenzéki kezdeményezéshez szükséges több mint 200.000 aláírás, a 86/1997. számú határozatában a kormány által megfogalmazott kérdésekkel írt ki országos népszavazást (egybekapcsolva azt egyébként a NATO-csatlakozásról szóló kérdéssel). Az ombudsman és az ellenzéki pártok az Alkotmánybírósághoz fordultak alkotmányértelmezést kérve a testülettől, mivel a kialakult helyzetben nem volt egyértelmű, hogy az ellenzék által megfogalmazott kezdeményezés vagy pedig a kormány kezdeményezése alapján kell-e kiírni a népszavazást. Nyilvánvalóvá vált, hogy a képviselői és közvetlen demokratikus eljárások kerültek konfliktusba egymással (annak ellenére, hogy alig pár hónapja szabályozták újra a népszavazás kérdéskörét).

Az AB 52/1997. számú határozatban aztán kimondta, hogy a népszavazás ugyan kivételes megnyilvánulási módja a népakaratnak, ám amennyiben ilyen kivételes módon jogszerűen megnyilvánul, akkor egyértelműen elsőbbséget élvez a képviselői intézménnyel szemben. A parlament ugyan a 90/1997. számú határozatával visszavonta a kormány által előterjesztett népszavazási kérdéseket, ugyanakkor 1998 márciusában az ellenzéki kezdeményezést is visszautasította (29/1996. számú OGY határozat) arra hivatkozva, hogy nem egyértelmű a kérdés, illetve nemzetközi szerződésbe ütközne a jogszabály egy eredményes népszavazás esetén.<sup>219</sup> Mivel 1998 áprilisában az országgyűlési választásokon az ellenzéki pártok győztek, így végül a termőföldről szóló népszavazásra nem került sor, ugyanakkor az 52/1997. számú AB határozat alapján azt lehet mondani, hogy a közvetlen demokratikus eljárások szerepe egyértelműbb és határozottabb lett, noha az 1997-es szabálymódosítások azért jelentős korlátokat állítottak a népszavazások kezdeményezése tekintetében. Mivel az 1997. évi alkotmánymódosítások és a népszavazásról szóló törvény sem tisztázott még minden kérdést, így 1998 elején az Országgyűlésnek ismételtén foglalkoznia kellett a népszavazás kérdésével. Az 1998. évi III. törvény immáron nem az Országgyűlés, hanem az OVB hatáskörébe utalta a népszavazási kérdések előzetes hitelesítését, ami jelentős változásnak mondható, hiszen ezzel a politikától valamelyest távolabb került a népszavazási kérdések hitelesítése.

Még két fajsúlyos AB határozat érdemel említést a parlamentáris rendszer és a népszavazás viszonyát illetően. 1999 tavaszán a Szociáldemokrata Ifjúsági Mozgalom

<sup>219</sup> KUKORELLI István: Az országos népszavazás, 1989–1998. In: KURTÁN Sándor – SÁNDOR Péter – VASS László (szerk.): *Magyarország évtizedkönyve*. Budapest, DKMKA Alapítvány, 1999. 468.

népszavazást kívánt kezdeményezni a köztársasági elnök közvetlen választásáról. A kérdés hitelesítésével felhatalmazott OVB rendben lévőnek találta a kérdést, csak hogy a hitelesítés kérdése az Alkotmánybíróság asztalán landolt. Az AB 25/1999. számú határozatában pedig úgy foglalt állást, hogy egy eredményes népszavazás az Alkotmány módosításával járna, márpedig az Alkotmány kizárólag a parlamentet ruházza fel az alkotmánymódosítás lehetőségével. Ily módon ugyan a népszavazási tabuk felsorolásánál az Alkotmány ugyan csak a népszavazást érintő alkotmányi passzusok népszavazás általi megváltoztatásának tilalmát rendelte el tételes jogi módon, az AB azonban újból 'megvédte' a parlament kizárólagos alkotmányozó szerepkörét, és megakadályozta a nép közvetlen alkotmányozási szándékát. A taxative felsorolt tabukon kívül tehát az AB alkotmányértelmezés révén tulajdonképpen tovább bővítette a közvetlen demokratikus eljárások alól kivont tárgyköröket, és a parlament mozgásterének szűkítését akadályozta meg. A kétezres évek végéről pedig az 27/2007. számú AB határozat bír relevanciával. Ebben a határozatában az AB kimondta, hogy nincs megfelelő módon szabályozva a népszavazások kötőereje, illetve az, hogy mennyi ideig nem lehet azonos tárgyban kiírni népszavazást. Az Országgyűlés ezen mulasztást pótolva a 2007. évi CLXXII. törvényben szabályozta, hogy az ügydöntő népszavazás három évig kötelezi az Országgyűlést, illetve, hogy nem lehet hitelesíteni azokat a kérdéseket, amelyekről három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak már.

A közvetlen demokrácia és a parlamentarizmus viszonyrendszerében ugyanakkor jelentősebb módosítások léptek érvénybe az Alaptörvény elfogadását követően. Az Alaptörvénybe tételesen is belekerült az az elv, amelyet az AB több határozatában is kimondott, azaz, hogy a „nép a hatalmát választott képviselői útján, kivételesen közvetlenül gyakorolja” [Alaptörvény B) cikk, (3)-(4)]. Bár ez a rendelkezés a korábbi AB gyakorlatot rögzíti, az elmúlt időszakban egyelőre nem derült ki, hogy ennek a módosításnak van-e konceptuális háttere az AB gyakorlat tételessé tételén kívül. Az bizonyos, hogy a népszavazás immáron tételesen is csak kivételes módja a népszuverenitás gyakorlásának az új Alaptörvény szerint. Míg az 1997-es szabályozás megkülönböztetett véleménynyilvánító és ügydöntő népszavazást, az Alaptörvényben már nem szerepel ilyen különbségtétel, ami azt sugallja, hogy tulajdonképpen minden népszavazás ügydöntő. A kezdeményezés kapcsán nem változott a szükséges aláírássok száma, a fakultatív módon kiírandó népszavazás kezdeményezői köréből viszont kikerült az a kitétel, hogy az országgyűlési képviselők egyharmada is kezdeményezhetne népszavazást. Ugyanakkor úgy tűnik, mintha az Országgyűlés önmaga nem is kezdeményezhetne népszavazást, csak a köztársasági elnök, a Kormány vagy legalább 100.000 polgár aláírása hozhatja döntési helyzetbe az Országgyűlést.

Komoly változásnak tűnik, hogy általános tilalmat rendelt el az Alaptörvény a népszavazás útján történő alkotmánymódosítások tekintetében. Míg az 1997-es szabályozás explicite csak a népszavazásra és népi kezdeményezésre vonatkozó alkotmányos rendelkezések tekintetében rendelt el népszavazási tilalmat, az AB pedig az 'alulról jövő' kezdeményezések tekintetében tiltotta meg az alkotmány általános módosítását (25/1999. számú AB határozat), addig az Alaptörvény generálisan tiltja meg az alkotmánymódosításról szóló népszavazást, azaz már az Országgyűlés saját kezdeményezésre (de más állami szerv kezdeményezésére) sem írhat ki népszavazást az alkotmány módosításáról [8 cikk (3) a]. Szintén új elem, hogy a választójogi szabályozást explicite

is kiveszi a népszavazásra bocsátható kérdések köréből [8 cikk (3) c]. A legkomolyabb változást ugyanakkor az érvényességi küszöb újbóli bevezetése jelenti. Míg az 1997-es szabályozás 25 százalékos hozzájárulási küszöböt állapított meg, ami viszonylag könnyen elérhetőnek tűnik, addig az Alaptörvény 50% fölötti részvételi küszöböt ír elő, ami az 1989-es négyigenes népszavazáson és a 2008-as háromigenes szavazáson kívül eddig még soha nem teljesült. A változások egyértelműen abba az irányba hatnak, hogy a közvetlen demokratikus eljárások megnehezülnek, és csak abban az esetben lehet eredményes egy népszavazás, ha az óriási tömegeket tud megmozgatni.

A népszavazás intézményének parlamentet korlátozó szerepe tehát komoly változásokon esett át az elmúlt közel harminc évben. Míg kezdetben könnyen volt kezdeményezhető a népszavazás, ám a viszonylag magasnak mondható érvényességi küszöb miatt az érvényes népszavazásokra csekély esély mutatkozott, addig az AB alkotmányértelmezési gyakorlata és a népszavazást érintő szabályok 1997-es módosítását követően megfordult a helyzet: a kötelezően elrendelendő népszavazáshoz szükséges aláírások számának növelése nehezebbé tette ugyan a népszavazás kezdeményezését, ugyanakkor a részvételi kvórum eltörlése, és a 25 százalékos hozzájárulási kvórum bevezetése egyértelműen megkönnyítette azt, hogy ha komoly társadalmi igény mutatkozik a népszavazás kiírására, akkor az eredményes is legyen. Az Alaptörvény ugyanakkor mindkét állapothoz képest nehezebbé tette eredményes népszavazások megtartását, mivel mindkét szabályozási mintából a nehezítő elemeket vette át. Egyrészt megtartotta a 200.000 aláírás összegyűjtésének a szükségességét, másrészt pedig 50 százalék fölötti részvételi arányhoz kötötte az érvényességet. Ebből a szempontból nézve ma a népszavazás lehetősége sokkal kevésbé korlátozza a parlament mozgásterét, mint a rendszerváltást követően bármikor. 2010 után a parlamenti többség helyzete nemcsak az AB-hoz képest erősödött, de az új szabályozás és gyakorlat révén a közvetlen demokratikus eljárásokhoz képest is. Van azonban egy olyan új eleme a hatalommegosztás rendszerének, amely éppen 2010 után vált a parlament egyik legerősebb ellensúlyává.

#### 6.4. Az Országgyűlés és a Költségvetési Tanács viszonya

Bár a Költségvetési Tanács intézményét már közvetlenül a 2008-as pénzügyi válságot követően létrehozták (2008. évi LXXV törvény), az Alaptörvény életbe lépését követően azonban jelentősen átalakult a szerepe. Míg korábban egy olyan tanácsadó szervezet volt, amely nem gyakorolt valódi vétójogot az Országgyűléssel szemben, mindössze a nyilvánosság tájékoztatása révén tudott nyomást gyakorolni a kormányra, addig az új Alaptörvényben a Költségvetési Tanács előzetes jóváhagyására van szükség ahhoz, hogy az Országgyűlés el tudja fogadni a következő évi költségvetést.

Ez tehát egy igen lényeges változás, ami azzal jár, hogy az Országgyűlés olyan külső vétópontot kapott, amely jelentős mértékben korlátozhatja adott esetben a mozgásterét. Míg tehát az AB hatásköréből kikerült a közpénzügyi törvények alkotmányossági szempontú felülvizsgálatának a lehetősége, addig költségvetési kérdésekben egy új intézményi szereplő kapta meg a teljes körű vétójogot. Ez az intézmény azonban nem alkotmányossági szempontból, hanem pénzügyi szempontból vizsgálja a költségvetés tervezetét, ami lényeges különbségnek tűnik már első pillanatra is. Ezzel egyidőben

a Költségvetési Tanács összetétele is megváltozott: míg korábban az államfő, az ÁSZ elnöke és az MNB elnöke javasolhatott egy-egy személyt, akiket aztán az Országgyűlés választott meg, az új alaptörvényi szabályozás szerint az MNB és az ÁSZ elnöke immáron maga a Költségvetési Tanács tagja, az államfő pedig a Költségvetési Tanács elnökét nevezi ki hat évre. Ezen túlmenően az Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdése rögzíti, hogy „[a]z Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét”, illetve „[m]indaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza”.

Ezek a rendelkezések önmagukban is korlátozzák már az Országgyűlés mozgásterét, ám a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása vagy vétója során nemcsak az adósságráta csökkenésére lehet figyelemmel, hiszen a Költségvetési Tanács felhatalmazása ebben a tekintetben generálisnak mondható. Ez azt jelenti, hogy a Költségvetési Tanács nemcsak az adósságcsökkentésre felügyel a költségvetés elfogadásakor, hanem általános vétójoga van. Bár az új Költségvetési Tanács felállítása óta ezzel a vétójogával még nem élt, nagy kérdés, hogy ezt a szunnyadó vétójogát vajon mikor és milyen formában fogja érvényesíteni. Annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy az egyelőre háttérben maradó intézmény komoly és fajsúlyos ellensúlya lehet adott esetben az Országgyűlésnek.

## 7. Összegzés

Terjedelmi és műfaji korlátok miatt jelen tanulmány a magyar parlamentarizmus kétésgkívül gazdag hagyományának csak egy töredékét dolgozhatta fel. Kitűzött célunk az volt, hogy megmutassuk, (a) milyen funkciókat látott el a történelem folyamán a magyar parlament; ezeknek a funkcióknak (b) milyen szabályozó környezetben és (c) milyen intézményi korlátok között tudott eleget tenni. Alapvetően arra kerestük a választ, hogy sajátos és koronként változó feladatának ellátásában milyen tényezők befolyásolták és korlátozták a magyar parlamentet. Láthattuk, hogy a magyar parlament törvényhozói funkciója csak a XIX. század utolsó harmadában vált dominánssá, azt megelőzően bíraskodási, adómegajánlási, rekrutációs (királyválasztó) funkciói sokkal fontosabbak voltak. Ráadásul a magyar parlament nagyon sokáig leginkább a sérelmek és követelések kibeszélésének, illetve az uralkodóval történő konkrét ügyekre vonatkozó megállapodások színtere volt. Ezen funkcióinak ellátását sokáig a szokásjog és az aktuális politikai erőviszonyok határozták meg, az írott jogforrások és a törvények tulajdonképpen másodlagos szerepet játszottak a parlamenti életben. Azt is láttuk, hogy érdekérvényesítő funkciójában leginkább az államfő korlátozta, éppen ezért a magyar parlamentarizmus története nem csak a reformkorig, hanem tulajdonképpen a kommunista hatalomátvételig (1947) bezárólag leírható az államfő és a parlament dualisztikus hatalomgyakorlásaként. Ebben a hatalommegosztásban a mindenkori politikai erőviszonyok és szokásjog határozta meg azt, hogy melyik fél lehetett a domináns szereplő.

Igazi törést ebbe a dualisztikus rendszerbe sem az 1848-as áprilisi törvények, sem az 1867-es kiegyezés, sem a két világháború közötti közjogi provizórium, de még csak



az 1946. évi I. törvény sem hozott. Természetesen folyamatosan változtak a parlament funkciói, a szokásjog és az írott jog, illetve az államfő és a parlament viszonya, ám az igazi törést mégiscsak a kommunista hatalomátvétel, illetve az 1989/1990-es rendszerváltás hozta. Az írott jog egyértelmű dominanciájával, a törvényhozói és rekrutációs funkció előtérbe kerülésével és az államfői hatalom szimbolikussá válásával párhuzamosan az Alkotmánybíróságnak mint alkotmányos vétószerreplőnek a megjelenése valóban komoly változásként értékelhető. A magyar parlamentarizmus a bírói szupremácia időszakában (1990-2010) bizonyos értelemben állandó felügyelet alatt volt, a legfontosabb politikai kérdésekben mindig az Alkotmánybíróságé volt az utolsó szó joga. 2010 után ugyan a kétharmados parlamenti többség és az Alkotmánybíróság komoly konfliktusba keveredett, és úgy tűnt, hogy a parlamenti szupremácia időszaka köszönthet be, ám a 2010 utáni átalakítások inkonzekvensnek tűnnek ebből a szempontból.

A rendszerváltás után ugyanakkor az Alkotmánybíróság mellett egy másik 'konkurencia' is megnehezítette a mindenkori parlamenti többség dolgát: a népszavazás intézménye olyan vétópontként jelent meg a rendszerben, amely kezdetben (1997-ig) viszonylag könnyen működésbe hozható volt – igaz, a magas érvényességi küszöb miatt a népszavazás sikerre vitele kérdéses maradt. 1997-ben átalakították a népszavazás rendszerét, immáron nehezebb volt mozgásba lendíteni, ám ha ezt sikerre vitték, akkor már sokkal nagyobb esély volt arra, hogy a parlamentet érdemben korlátozza a közvetlen demokratikus eljárás. 2010 után a népszavazási szabályok megváltoztatása miatt azt mondhatjuk, hogy a parlament mozgásteret ismét megnőtt, ma sokkal nehezebb sikerre vinni egy népszavazási kezdeményezést, mint bármikor a rendszerváltás után.

Az Alaptörvény életbe lépését követően még egy intézményi korlát jelent meg, amely a parlament mozgásterét adott esetben jelentősen szűkítheti. Az átalakított Költségvetési Tanács ugyanis a költségvetés tekintetében teljeskörű vétójogot kapott, amivel ugyan eleddig még nem élt, ám adott esetben még komoly tényező lehet ez a régi-új intézmény.

