

1. AZ ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS JOGTÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

HORVÁTH Attila

1. Az alkotmány védelmének előzményei

Az európai kontinensen az alkotmánybíróságok működése az 1920-ban létrehozott osztrák alkotmánybíróság eredményes működésének kedvező tapasztalatai folytán vette kezdetét, hiszen ezután alakultak sorra Nyugat-Európában a különböző alkotmánybíróságok.

Magyarországon csak az 1989-90-ben bekövetkezett rendszerváltozásnak köszönhetően kezdhetette meg a működését az Alkotmánybíróság. Teljesen új intézményként alkották meg, hiszen a szovjet típusú diktatúra idején nem alakulhatott ki valamilyen korábbi formája. Az alkotmányvédelem gondolata, azonban mindig is a történeti alkotmányunknak szerves része volt.

1.1. Az 1222. évi Aranybulla

Az Aranybulla¹ a magyar történeti alkotmány sarkalatos törvénye, amelyet I. (Nagy) Lajos 1351-ben, Mária királynő 1384-ben, I. Mátyás 1464-ben, Werbőczy István Hármaskönyvében és a királyi hitlevelekben is megerősítettek. Az alkotmányos hagyományok szimbólumaként is szolgál,² mivel deklarált egyes szabadságjogokat és első ízben korlátozta világi jogszabályokkal a király hatalmát.³ A király kötelezi magát, hogy a servienseket törvényes ítélet nélkül nem tartóztathatja le, deklarálja a tulajdonjogok

¹ Az oklevél lelőhelye, kelte, hitelessége: SZENTPÉTERY i. m. 125.; KRISTÓ i. m. 50.; ZSOLDOS i. m. 1.

² Ezért is választotta a magyar Alkotmánybíróság jelképéül az Aranybulla függőpecsétjét, amelynek elő részén a trónon ülő király, baljában az ország almája, jobbkezában liliomos jogar. A mezőben a király fejtől jobbra a nap, a hold, e fölött pedig csillag. A körirat: † ANDREAS • DEI • GR(ati)A VNG(ar)IE • DALm(acie) • CH(roac)IE • RAME • S(er)VIE • GALIC(ie) • LODOMERIE • QU(e) • REX. Azaz: Endre, Isten kegyelméből Magyarország, Dalmácia, Horvátország, Ráma, Szerbia, Galiczia és Lodóméria királya. Hátlapján a csúcsos pajzs-alakú magyar címer: kilenc pólya, melyek közül háromban egymással szembeállítva lépő oroszlanokat láthatunk, közbül hársfalevéllal; az utolsó pólyában csak egy oroszlan van. A körirat: † SIGILLVM • SECVNDI • ANDREE • TERCII • BELE • REGIS • FILII. Azaz: II. Endre király, III. Béla király fiának pecsétje. A pecsét eredetije az esztergomi káptalan levéltárában a beregi egység megerősítő oklevelén. (1233.) Az arany bulla szintén ezzel a pecséttel volt ellátva.

³ BÓNIS i. m. 164–166., 169.

egy részét, és biztosítja számukra, hogy vélt vagy valós jogsérelmeik orvoslása érdekében bírósághoz fordulhassanak. A király ugyanis kötelezettséget vállalt arra, hogy minden évben Szent István napján Székesfehérvárott törvényt ül, és ott minden királyi szolga, aki csak akar, szabadon megjelenhet. Egy másik szakasz pedig azt mondja ki, amit modern nyelven úgy mondanánk, hogy senkit törvényes bírójától elvonni nem lehet. Ezért tartjuk az Aranybullát az alkotmányos alapjogok fundamentumának.

Mivel ezek a törvények a királyt is kötelezték, ennek biztosítékaként a nádor fokozatosan nem csak magánjogi, hanem közjogi bírói jogkört is kapott. Az 1485-ban kiadott ún. nádori cikkelyek 6. cikkelye a nádorra vonatkozóan ezt a jogkört így rögzítette: „A király és országlakosok között támadt vizályt ki kell egyenlítenie.” Ugyanerről tanúskodik Werbőczy István Hármaskönyve is: „A királyi felség minden panaszossal és perlekedővel szemben az ország nádora előtt tartozik törvényt állani és ügyeinek igazgatója által felelni.” (HK II. R. 39. cikk.) A nádori tisztség függetlenségét azzal is biztosították, hogy az 1439. évi II. tc. óta az országgyűlés választhatta meg.

Az Aranybulla záradéka felhatalmazta az előkelőket együttesen és fejenként is az uralkodó intézkedéseivel szembeni ellenállásra (*jus resistendi*).⁴

Más országokban a hűbéri jogból eredő ellenállási jog szép lassan elenyészett,⁵ Magyarországon viszont Werbőczy István Hármaskönyvében nyert újólag megerősítést (HK I. R. 9. cikk. 6. §). Még a Hármaskönyv ellenében készített Négyeskönyv (*Quadripartitum*) is teljes terjedelmében tartalmazta az Aranybulla szövegét.⁶ Ezután a Habsburgok abszolútizmusra való törekvéseivel szemben a magyar rendek folyamatosan az ellenállási jogukra hivatkoztak. Bocskai István 1604-ben már kiterjesztő értelmezését adta az ellenállási jognak, mondván, hogy azt akkor is érvényesíteni kell, ha a király az ország jogait vagy szokásjogait megsérti.⁷ A magyar rendek 1605-ben Európa közvéleményéhez intézett kiáltványukban⁸ elítélik Rudolfot mert nem törődik a nemzet jólétével, semmibe veszi az isteni törvényeket és zsarnok módjára viselkedik. Az Aranybulla ellenállási záradékára ekkor hivatkoznak először a rendek a történelem folyamán.⁹

A Thököly Imre vezette szabadságharc bukása és Buda visszafoglalása után a Habsburgok fegyverrel meghódított tartományként tekintettek Magyarországra. Ezért az 1687. évi országgyűlésen a megfélemlített rendek lemondtak az ellenállási jogokról.¹⁰ A magyar közfelfogás azonban ezután is azt vallotta, hogy az ellenállási jog érvényben maradt, mivel a rendek csak kényszer hatására mondtak le róla.

⁴ „Azt is elrendeltük, hogy ha mi vagy utódaink közül valaki valamely időben ezen rendelkezéseink ellen akarna cselekedni, ennek az oklevélnek erejénél fogva mind a püspöknek, mint a többi jobbágyoknak és országunk nemeseinek, együttesen és külön-külön, a jelenben és a jövőben mindörökké szabadságukban álljon, hogy a hűtlenség minden vétke nélkül nekünk és a mi utódainknak ellenállhassanak és ellentmondhassanak.”

⁵ DEGRÉ i. m. 369.

⁶ ILLÉS i. m. 8.

⁷ ECKHART i. m. 133.

⁸ KÁROLYI i. m. 168.

⁹ BENDA i. m. 326.

¹⁰ BARTONIEK i. m. 98.

1.2. Tervezetek, javaslatok

Kossuth Lajos az alkotmány tervezettel megelőzte korát, demokratikus intézményeit tekintve még az Amerikai Egyesült Államok alkotmányán is túltett. Javasatainak legeredetibb része – amelyre Kukorelli István hívta fel a szakma figyelmét¹¹ – az Alkotmány védelme érdekében felállítandó Alkotmány Őrszék intézményének a bevezetése volt.¹²

Kossuth Irányi Dánielhez írt levelében még rövid kommentárt is írt az Alkotmány Őrszékéről szóló javaslatához: „Én az Alkotmány Őrszékben garantiát találok a legislativ Omnipotentia ellen, mellytől szint ugy félek, mint az executiv omnipotentiától.”¹³

A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1868. évi IV. tc. országgyűlési vitája során Deák Ferenc javasolta¹⁴ az Állambíróság felállítását, amely bírói fórum nem csak a politikai bűntettek és vétségek felett ítéltetett volna, hanem a közigazgatási hatóságok és a bíróság közötti vitákban is. Ennek révén az Állambíróság az alkotmánybírók hatáskörének egy részét gyakorolhatta volna. Ilyen módon az Állambíróság kontrollálná a közigazgatás rendeleti jogalkotását és egyedi esetekben hozott aktusait. Az Állambíróság tagjainak felét a király nevezte volna ki, a másik felét pedig az országgyűlés választotta volna. A tagok maguk választottak volna elnököt. Stipta István hívta fel a figyelmet arra, hogy Deák Ferenc nem a francia Államtanács intézményét tekintette példának, hanem az 1848. évi III. tc.-ben körvonalazott Álladalmi Tanácsot.¹⁵ Azonban a kormány és a Deák-párt többsége nem támogatta Deák Ferencnek ezt a javaslatát.¹⁶ A kor-

¹¹ KUKORELLI (2016) i. m. 391. RÓNAY i. m. 41.

¹² „Az ekkint szerkeztendő országgyűlés, a népfelség organumát képezi mind azon ügyekre s érdekekre nézve, mellyek az egyének, családok, községek s megyék önkormányzati alapjogaihoz nem tartoznak. Mert ezen jogok szint ugy sérthetlennel, örökösök s minden következő nemzedékek sajátját képezik; mint általában minden a mi a népfelség lényegéhez tartozik s azért az élő nemzedék azokról nem rendelkezhetik, azokat el nem idegenitheti.

Ezen jogok biztosítása tekintetéből egy alkotmány őr szék leszen felállítandó; – melly a törvények kihirdetése előtt azokat alkotmányos szempontból átnézi, s kijelenti alkotmányosak e vagy nem? Semmi törvény nem hirdethetetik ki a nélkül, hogy ezen magas bírói hatóság kijelentené, hogy semmi sincs benne a mi az alkotmánnyal ellenkezik. Az alkotmány ellenesnek ítélt törvény kihirdetés nélkül s az alkotmányellenes pont kijelölésével a törvényhozáshoz vissza küldetik. Ezen alkotmány őr szék tagjai a senatus által neveztetnek – a törvényhozás tagjai nem lehetnek – elmozdíthatlanok, – s még lemondás esetében is soha sem viselhetnek kormánykinevezéstől függő hivatalt.”

¹³ KOLTAY–KASTNER i. m. 67.

¹⁴ Az 1869-dik évi április 20-dikára hirdetett Országgyűlés Nyomtatványai. Képviselőházi napló. Pest, Légrády testvérek, 1869. II. k. 381, 422.

¹⁵ Az 1848. évi III. tc. 19. §-a szerint az „[...] ország közügyei felett [...] tartandó ítéltetés végett” Budapestben egy „álladalmi tanács” felállítását rendelte el. A testületnek a magyar királyi udvari kancellária előadó tanácsosai lettek a tagjai. (1848. évi III. tc. 22. §) A kancelláriai főtisztviselők szerint a korábban is a hatáskörükbe tartozó semmisségi ügyek elbírálása révén közjogi bírói fórumként is fognak működni. Többen is úgy vélekedtek, hogy a jogalkotó szándéka szerint az Álladalmi Tanács döntött volna az állami szervek között felmerült jogviták esetén is. Ezt az álláspontot alátámasztja az is, hogy a Kiegyezés után többen is, köztük a legmarkánsabban Pulszky Ferenc javasolta, hogy a közigazgatási és közjogi jogvédelem érdekében az 1848. évi III. tc.-nek az Álladalmi Tanácsra vonatkozó rendelkezéseit kell végrehajtani.

¹⁶ KÓNYI i. m. 219–222.; STIPTA (2015) 42.; STIPTA (2005) i. m. 91.

mánpárti képviselők valószínűleg azt gondolták, hogy Deák az osztrák *Reichgericht* intézményét szeretné Magyarországon is bevezetni.¹⁷

Deák Ferenc javaslata után néhány évvel jelent meg Kautz Gyulának A politikai tudomány kézikönyve című műve,¹⁸ amelyben a Jog- és Államtudományi Kar professzora levezeti, hogy a jogállam igazi biztosítója, ha panaszt vagy vádat emelnek azon személyek és közigazgatási szervek ellen, amelyek a hatalmukkal visszaélve „önként és erőszakoskodás” révén az alkotmányt megsértik, vagy veszélyeztetik, akkor egy közjogi bírósághoz lehet fordulni.

A polihistor tudós, az ókori történelem Európa szerzte ismert történésze, Schvarcz Gyula, miután országgyűlési képviselővé választották, úgy döntött, hogy kedvenc tudománya területét egy időre elhagyva behatóbban kezd foglalkozni az államszervezet reformjával. Az 1872-es politikai programjában¹⁹ többek között javasolta az államhatalmak közti konfliktusok jogi útra terelésére egy államtvényszék (alkotmánybíró-ság) felállítását.

Az erre vonatkozó javaslatát részletesen is kifejtette az Államintézményeink és a kor igényei című nagyszabású munkájában, amely 1871-től jelent meg 5 füzetben, majd 1879-ben teljes kötetben. Ebben a művében az államtvényszék felállítását a jogállam nélkülözhetetlen intézményének tekintette.²⁰ Elképzelése szerint ez a bíróság alkotmánybíró-sági, hatásköri és választási bírósági funkciókat látott volna el, de ítélte volna a vád alá helyezett miniszterek ügyében is, s védelmezte volna az állampolgári jogokat. Az államtvényszék tagjainak megválasztását elég bonyolult procedúrával akarta lebonyolítani. Eszerint az országgyűlés jelölne 5 személyt az elnöki és 36 személyt a bírói posztra, az összes törvényhatóság 36 bírót delegálna, az MTA, valamint a jogi karok pedig 12-t. Ezek közül a Királyi Kúria törölne 2 elnökjelöltet és 26 bírójelöltet, s a fennmaradók közül a király nevezné ki élethossziglan és elmozdíthatatlanul az elnököt és a 21 bírót.²¹

Schvarcz Gyula az Országgyűlés 1877. december 4-i ülésén interpellációt is intézett a kormányhoz az államtvényszék felállítására érdekében.²²

Szivák Imre az ügyvédi kamara elnöke, aki már több korábbi törvény megalkotásában is közreműködött, az 1905-06-os alkotmányos válság után egy részletes indokolással kidolgozott törvényjavaslatot készített el az Állambíróságról, amelyet Az alkotmányjogi biztosítékokról (állambíróság stb.) Politikai és közjogi tanulmány címmel könyv formájában is kiadott.²³

Az Állambíróság elnökét és másodelnökét a király élethossziglan nevezi ki, akik egyben hivataluknál fogva a Főrendi Háznak is a tagjai lesznek. A 12 rendes és négy póttagot is a király nevezi ki, de hat rendes tagot és póttagot a Képviselő Ház, hat ren-

¹⁷ RUSZOLY i. m. 47.

¹⁸ KAUTZ i. m. 443.

¹⁹ SCHVARCZ Gyula programja Pest, 1872.

²⁰ SCHVARCZ i. m. 338–420.

²¹ SCHVARCZ i. m. XXII.

²² Az 1875. évi augusztus hó 28-án hirdett országgyűlés képviselőházának naplója. XIV. Budapest, Schlesinger és Wohlaer, 1877. 88.

²³ SZIVÁK i. m. 97.

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon

des tagot és két póttagot a Főrendi Ház jelöl ki. Személyi és dologi költségvetésüket az állami költségvetés külön fejezetében kell megállapítani. Az Állambíróság hatáskörét a javaslat taxatív módon sorolta fel. Feladatai közé tartoznak a hatásköri összeütközések, amelyek a rendes- vagy a közigazgatási hatóságok, illetve a rendes- vagy közigazgatási bíróságok között merülnek fel, az országgyűlési képviselőválasztások, egyesek választójogának a kérdése, a kormány vagy annak hatósága és az önkormányzati testületek közötti jogviták, a kormány, vagy annak tagjai, kormánybiztosai intézkedései, ha azok az önkormányzati testületeknek, ezek alkalmazottjainak, vagy bármely állampolgár közjogát sértik, ha a törvényhatóság a kormány rendeletét törvénybe ütközőnek vagy célszerűtlennek tartja, ha a főispán kivételes hatáskörét túllépte, főispáni szék szabálytalan elfoglalása esetén, a törvényhatóságok költségvetésének törvénytelen elvonása, tartalékos katonák behívása jogszerűségének értelmezése, köztisztviselők nyugdíjazásának jogszerűsége, köztisztviselők fegyelmi ügyei, egyesülési és gyülekezési jog és a sajtószabadság védelme. Az Állambírósághoz az érdekeltek panasszal fordulhatnak bármelyik közhatóság intézkedése ellen, ha jogukat, vagy jogos érdeküket megsértették, ha a hatóság túllépte a hatáskörét, nem volt illetékessége az adott ügyre vonatkozóan, ha az ügyben hozott döntés már ítélt dolog volt, vagy alaki hibákat követtek el, a határozathozatalakor helytelenül értelmezték a törvényt.

2. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei

2.1. Közjogi (alkotmányjogi) bíróság létrehozására tett javaslatok

Miután Hans Kelsen iránymutatásai alapján Ausztriában létrehozták az 1920. október 1-i alkotmánytörvénnyel az Alkotmánybíróságot *Verfassungsgerichtshof* névvel, a magyar közjogászok is intenzívebben kezdtek foglalkozni ezzel az alkotmányvédő intézménnyel. Tomcsányi Móric, a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának a magyar közjog és közigazgatási jog nyilvános rendes tanára által vezetett Közjogi és Közigazgatási Jogi Szemináriumban végzett kutatások során összegyűjtötték és összegezték az alkotmánybíráskodásra vonatkozó ismereteket. Tomcsányi mindezeknek az ismereteknek az összegzése után kijelentette: „A közjogi bíráskodást nem pótolhatja a miniszter parlamenti felelősségre vonásának eljárása, vagy más oldalról nézve a dolgot, a közjogi bíráskodásnak nem akadály a miniszterek parlamenti felelőssége.”²⁴

Tomcsányi kutatószemináriumában tevékenykedett Feketekuti Mankovics László egyetemi magántanár cáfolva az Alkotmánybíróság felállítását ellenzők állításait, kijelentette: „Az alkotmánybíróság ítélete egységesen dönti el valamely vitás törvény alkotmányosságának kérdését és megakadályozza azt, hogy a különben elkerülhetetlen ellenkező ítéletek a jogbizonytalanság érzetét keltsék. Megakadályozza továbbá azt, hogy egy aktust, amely tényleg semmis vagy alkotmányellenes, a bíróságok ítéletük alapjául használhassák.”²⁵ Véleménye szerint az Alkotmánybíróságnak az alábbi feladata is lenne: ha az alkotmány által tiltott módon alkották meg a törvényt, akkor

²⁴ TOMCSÁNYI i. m. 551.

²⁵ FEKETEKUTI MANKOVICS i. m. 34–35.

úgy kell tekinteni a törvényre, mintha életbe sem lépett volna, ha az alkotmány anyagi jogi részével ellentétes, akkor pedig meg kell semmisíteni.²⁶

Egyed István a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem Közgazdaságtudományi Karán a közigazgatási jog nyilvános rendes tanára A mi alkotmányunk című művében²⁷ arról ír, hogy a jogállam kiépítése csak akkor lesz teljes mértékű, ha létrehozzák Magyarországon is a „közjogi (alkotmányjogi) bíraskodást.” Az Alkotmánybíróság hatáskörébe vonná az alkotmányellenes rendeletek megsemmisítését, az államhatalom egyes ágai és különösen a bírói és a közigazgatási hatóságok közt támadt hatásköri vitákat, a kormány és az önkormányzatok közötti hatásköri vitákat, az országgyűlési választási bíraskodást, az országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének kérdésében való döntést, az államfő, a miniszterek és a legfőbb bírák ellen emelt vádak esetén való igazságszolgáltatást.

Hasonlóan vélekedett Csekey István az egykori kolozsvári, de időközben működését Szegeden folytató Ferenc József Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karának nyilvános rendes tanára is, bár ő az alkotmányjogi monográfiájában ehhez nem fűzött indokolást.²⁸

2.2. A Közigazgatási Bíróság alkotmányvédő szerepe

A magyar bíróságok már az 1869. évi IV. tc. 19.§-a és a majd az 1896. évi XXV. tc. 134. §-a alapján jogosultak voltak a kormányrendeletek törvényessége felett ítéletet mondani, de ez mindig csak a konkrét ügyre vonatkozhatott, általános elvként nem határozhattak az ominózus jogszabályról.

A következő lépés az 1883. évi XLIII. tc. által felállított pénzügyi közigazgatási bíróság létrehozatalával történt, majd az 1896. évi XXVI. tc. által már általános Közigazgatási Bíróságot hoztak létre. A Közigazgatási Bíróság a jogállam egyik fontos garanciájaként a közigazgatási határozatokat, aktusokat a jog feltétlen és egyenlő érvényesülésének biztosítása érdekében felülbírálhatta, ha az törvénybe ütközött. A Közigazgatási Bíróság tehát a természetes és jogi személyek közjogi alanyi jogait és a tárgyi jogrendet egyaránt védelmezte.²⁹

A Közigazgatási Bíróság közel fél évszázados működése során komoly tekintélyre tett szert a hazai közéletben. Hatáskörét is ennek megfelelően fokozatosan bővítették. Jelentős szerepet töltött be a jogvédelem, de még az alkotmányvédelem terén is, amelynek révén történeti alkotmányunk szerves részévé vált.³⁰ Nem lett a mai értelemben vett Alkotmánybíróság, de többféle alkotmányvédő funkciót is ellátott.³¹ Alkotmányjogi bíróként járhat el a Közigazgatási Bíróság az Országgyűlés két házának szervezeti kérdéseiben. Határozatot hozhatott mind a felsőházi tagok mind az alsóházi képviselők választása ellen előterjesztett panaszok esetén. Ítélezhetett a választói névjegyzék el-

²⁶ Uo. 35.

²⁷ EGYED i. m. 191.

²⁸ CSEKEY i. m. 194.

²⁹ MAGYARY i. m. 624.; KMETY i. m. 204.

³⁰ STIPTA (2020) i. m. 51.

³¹ PATYI (2019) i. m. 60.

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon

leni panaszok tárgyában, (1925. évi XXV. tc.) az önkormányzati testületek szervezeti kérdéseiben, a törvényhatósági és a községi választások ügyében. Panaszt lehetett a Közigazgatási Bírósághoz benyújtani, ha a kormány valamelyik törvényhatósági bizottságot feloszlatta. (1929. évi XXX. tc., 1930. évi XVIII. tc.) Megsemmisíthette a kormánynak vagy bármely közegeének a törvényhatósággal vagy más önkormányzati testülettel (Magyar Nemzeti Múzeum, Mérnöki és Orvosi Kamara stb.) szemben kibocsátott törvényellenes rendeletét. (1907. évi LX. tc.) Ifj. Andrássy Gyula belügyminiszter a törvény indokolásában hangsúlyozta: „[...] a törvényhatóságok jogainak biztosítója a nemzet szabadságának is egyik főbiztosítója a Parlamentarizmus mellett legerősebb pillére az alkotmánynak és az életerős önkormányzat előfeltétele.”³²

Magyarországot előbb a Náci Birodalom katonái, majd a szovjet hadsereg szállta meg. Ettől kezdve a Közigazgatási Bíróság szinte reménytelen harcot vívott az alkotmányos szabadság védelmében. A Magyar Kommunista Párt instrukciói alapján összeállított 1945. évi VIII. tc. elvonta a Közigazgatási Bíróság hatásköréből a választási bíráskodást. Közben a Közigazgatási Bíróság bírái nagy bátorságról téve tanúbizonyságot, minden jogi eszközt megragadtak. Amikor megalkották az 1946. évi I. tv.-t, akkor a Független Kisgazdapárt kikényszerítette, hogy a törvény preambulumban sorolják fel a legfontosabb emberi jogokat, amelyeket a Kommunista Párt leginkább veszélyeztetett.³³

Ezt a lehetőséget megragadva a Közigazgatási Bíróság 1947. február 17-én megtartott teljes ülésén deklarálta, hogy mindent megtesznek az 1946. évi I. tv. preambulumban felsorolt emberi jogok védelmében.³⁴ Az ezzel ellentétes jogszabályokat nem fogják alkalmazni, azok külön hatályon helyezés nélkül is érvényüket veszítik. Ezzel a Közigazgatási Bíróság valóságos alkotmánybírói jogkört vindikált magának.³⁵ Csorba János, a Közigazgatási Bíróság elnöke ünnepélyesen kijelentette: a Közigazgatási Bíróság „[...] mint alkotmánybíró elfoglalja helyét a törvényhozó és végrehajtó hatalom mellett.”³⁶

3. A szocializmus időszaka (1949–1989)

3.1. Az alkotmánybíráskodás elutasítása

A magyar történeti alkotmány szerves fejlődését akasztotta meg, illetve terelte kényszerpályára az 1949. évi XX. tv. a Magyar Népköztársaság alkotmányáról, amely az 1936-os ún. sztálini alkotmányt tekintette példaképének (gyakorlatilag azt másolta), és nagyon hasonlított a többi európai szocialista ország alkotmányához, leginkább az

³² Az 1906. év május hó 19-ére hirdetett Országgyűlés Főrendiházának Irományai. X. k. 515. szám 2-dik melléklet Budapest, Pesti Nyomda Részvény-társaság, 1908.

³³ HORVÁTH i. m. 132.

³⁴ A Közigazgatási Bíróság állásfoglalása az emberi jogok védelmében. *Pénzügy és Közigazgatás*, 1947/2. 96–97.

³⁵ PATYI (2002) 62.

³⁶ CSORBA i. m. 3.

1952. július 22-i lengyel, az 1952. szeptember 24-i román és a Német Demokratikus Köztársaság 1968. április 6-i alaptörvényéhez.³⁷

A szocialista alkotmány és alkotmányjog az egységes államhatalom koncepciójából indult ki, s egyben tagadta a hatalmi ágak elválasztásának, illetve a „fékeknek és ellensúlyoknak” az elvét. Pedig Az Emberi és Polgári Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1789) óta szinte közhelynek számított az a követelmény, amely szerint: „Az a társadalom, amely nem biztosítja a jogok védelmét, sem a hatalmak elválasztásáról nem intézkedik, nem rendelkezik alkotmánnyal.” Nem foglalkoztak az egyéb, alkotmányt biztosító intézményekkel sem. Még a gondolatát is azzal az indokkal utasították el, hogy a „nép hatalmát” nem szükséges korlátozni.³⁸ Zlinszky János visszaemlékezéséből azt is tudhatjuk, hogy a rendes bíróságok előtt sem volt szokás az alkotmányra hivatkozni.³⁹

A szocialista rendszer hivatalos álláspontját az állam- és jogtudományi karok tanácskönyvében is deklarálták, évtizedekre meghatározva a fő irányvonalat.⁴⁰

A jogállamiság elvének teljes elvetésével a párthatározatok, felettes szervek döntései, utasításai a jogi normák fölé emelkedtek. Az államigazgatási apparátust nem kötötték a jogszabályok, nem kellett tiszteletben tartaniuk az államigazgatási jogviszonyokat és az állampolgárok alanyi jogait. Egyúttal megszüntették az államigazgatás ellenőrzésének vagy állampolgári kontrolljának még az elvi lehetőségét is. 1950-től kezdve például nem működhetett a Közigazgatási Bíróság sem (1949. évi II. tv., 4080/1949. Korm. sz. rendelet).⁴¹ Amennyiben az állampolgárt sújtó jogellenes határozat született, azt nem lehetett bíróság előtt megtámadni.⁴²

Később, talán a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya aláírásának hatására, tettek további engedményeket, hiszen annak 2. cikke 33. pontjában előírták a bírói jogorvoslathoz való jogot. Így született meg az 1981. évi I. tv., amely szerint az alapvető személyi, családi és vagyoni jogokat megvonó vagy korlátozó államigazgatási határozatot az ügyfél bíróság előtt megtámadhatta. (Jellemző a korra, hogy egy alacsonyabb rangú jogforrás, a 63/1981. (XII. 5.) MT sz. rendelet ezt a lehetőseget taxatív felsorolásával tovább szűkítette.)

A szovjet típusú diktatúrával összeegyeztethetetlen az alkotmánybíráskodás bármilyen formája. A szovjet típusú diktatúra egy olyan zárt rendszer, amelynek, ha csak egy elemét is megváltoztathatjuk, akkor az egész építmény meginoghat. Ezért is az Alkotmánybíráskodás felállításáról szóló javaslatot az 1956-os forradalom és szabadságharc eufórikus napjaiban lehetett csak megfogalmazni. Erre példa Bibó István 1956. október 30-31-én írt Alkotmány tervezete, amely a szabadságharc leverése miatt már nem jelenhetett meg.⁴³ Bibó István javaslata szerint a Legfelsőbb Bíróság keretein belül

³⁷ Rákosi Mátyásnak érdekes képzavart sikerült összehoznia az előadói beszédében: „Az Alkotmány új biztosítéka lesz annak, hogy a mi szavunkra építeni lehet, mint a kösziklára.” Vajon tudta-e, hogy ez a hasonlat honnan származik?

³⁸ KUKORELLI (2006) i. m. 128.

³⁹ ZLINSZKY i. m. 18.

⁴⁰ BEÉR i. m. 123.

⁴¹ A hivatalos álláspont szerint: A közigazgatási bíráskodás burzsoá intézmény, így a szocializmus viszonyai között nincs helye. Ld. RÁCZ (1990) i. m. 172.

⁴² STIPTA (1997) i. m. 166.

⁴³ BIBÓ i. m. 157.

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon

szervezné meg az Alkotmánybíróságot,⁴⁴ amely francia, német és osztrák minta alapján választási bíróságként is működne.⁴⁵

Miután a Szovjetunióban és a többi szocialista országban deklarálták, hogy „lerakták a szocializmus alapjait,” ezt azzal is nyomatékosítani kívánták, hogy új vagy módosított alkotmányokat készítettek, amelyekkel egyúttal az elmúlt évtizedek politikai, társadalmi és gazdasági változásait is igazolni próbálták. Magyarországon végül is csak módosították 1972-ben az Alkotmányt (1972. évi I. tv.). Az Alkotmány védelmét a 19. § (1) bekezdésével, valamint a 30. § (2) bekezdésével vélték megoldottnak.⁴⁶

A Népköztársaság Elnöki Tanácsa még az alkotmánysértő egyedi aktusokat is megsemmisíthette volna. Valójában az egészet nem gondolták komolyan, hiszen nem hoztak létre olyan apparátust, amely ezt a feladatot ténylegesen ellátta volna. Így elvileg a „másodállású” országgyűlési képviselőknek kellett volna védeniük az Alkotmányt. Nem véletlen tehát, hogy az elkövetkezendő években nem éltek ezen jogukkal.⁴⁷

A jogászok, jogtudósok továbbra is az alkotmánybíráskodás bevezetése mellett érveltek. Rácz Attila egyetemi tanár az igazságszolgáltatás szervezetéről írt monográfiájában már egyértelműen az Alkotmánybíróság mellett hozott fel érveket.⁴⁸ Követendő példaként hivatkozott a Jugoszláviában az 1963. évi Alkotmány által felállított alkotmánybíróságra⁴⁹ és az 1968-as Csehszlovák Alkotmánytörvényre.⁵⁰ Két évvel később Ádám Antal egyetemi tanár már akként érvelt, miszerint szükséges, hogy „az Alkotmány bármilyen sérelme feltárásban és – a mulasztásos alkotmánysértés pótlásban, a tevékenységgel előidézett sérelem pedig az alkotmányellenes aktus megsemmisítésével vagy megváltoztatásával – orvoslásban részesüljön.”⁵¹

A demokratikus ellenzék – akiknek tagjaival szemben a hatóságok sorozatos jog sértéseket követtek el, korlátozták őket alapjogaik gyakorlásában – is próbálkozott az alkotmánybíráskodás kérdésének felvetésével.⁵²

A Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata címmel kezdett el egy kutatási progra-

⁴⁴ Uo. 164.

⁴⁵ KUKORELLI (2016) i. m. 392.

⁴⁶ 19. § (1) A Magyar Népköztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés. /) ellenőrzi az alkotmány megtartását; megsemmisíti az állami szerveknek alkotmányba ütköző vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezését.

30. § (2) Az Elnöki Tanács örökösök az alkotmány végrehajtásán. E jogkörében minden olyan jogszabályt, államigazgatási határozatot vagy intézkedést, amely az alkotmányba ütközik, megsemmisít, illetőleg megváltoztat.

⁴⁷ HOLLÓ (1993) i. m. 15.

⁴⁸ RÁCZ (1972) i. m. 61–62.

⁴⁹ Ld. PIKLER i. m. 64.

⁵⁰ Uo. 197. A dolog szépséghibája, hogy miután a Varsói Szerződés csapatai megszállták Csehszlovákiát, az Alkotmánybíróság sem működhetett. TÉGLÁSI–T. KOVÁCS i. m. 98.

⁵¹ ÁDÁM (1974) i. m. 334.

⁵² Mécs Imre levele a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa Elnökéhez, a Minisztertanács elnökéhez, a belügyminiszterhez, az igazságügyminiszterhez, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez. Budapest 1980. szeptember. Idézi: BÁN i. m. 32. A megkeresettek közül érdemben csak az Igazságügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztályának vezetője válaszolt. A Igazságügyminisztérium Törvény-előkészítő Főosztály vezetőjének levele. Budapest, 1980. október. Idézi: Uo.

mot, amelynek egyik eredményeként született 1982-ben Tanulmányok az ellenőrzési rendszer továbbfejlesztéséről címmel egy tanulmány kötet, amely tartalmazta Rác Attila A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése című tanulmányát,⁵³ amely valójában az Alkotmánybíróság bevezetését próbálta jogi érvekkel alátámasztani.⁵⁴

Végül is nem a jogi érvek, hanem teljesen más tényező hatására került sor egy lát-szatintézkedésre. Az 1980-as évek elején ugyanis a magyar gazdaság csödközelő állap-otba került, amiből egyre nagyobb összegű hitelfelvételekkel próbált kilábalni. Ezért egyrésztől nagyobb teret engedtek a kisvállalkozásoknak, másrésztől Ádám Antal ta-láló kifejezésével „jogállami látványosságként” az alkotmányjog terén is különböző reformokat hoztak.⁵⁵ Ilyen volt az 1983. évi III. tc.-vel, az országgyűlési választásoknál bevezetett kötelező többes jelölés intézménye és az 1983. évi II. tv.-nyel felállított Al-kotmányjogi Tanács, melynek részletes szabályozását az 1984. évi I. tv. végezte el.

3.2. Egy látszatzmegoldás: az Alkotmányjogi Tanács

Az Alkotmányjogi Tanács tizenegy-tizenhét tagból állt, akiknek megválasztására a Hazafias Népfrent Országos Tanácsa tett javaslatot. Valójában Kilényi Géza szerint az ún. hatásköri listának megfelelően a Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bi-zottsága döntött a személyi kérdésekben is.⁵⁶ Az Alkotmányjogi Tanács tagjait az Or-szággyűlés az országgyűlési képviselők sorából, valamint más közéleti személyiségek közül választotta. Ez utóbbiak lettek a jogász tagok. Az Alkotmányjogi Tanács elnö-két, titkárát és tagjainak többségét az országgyűlési képviselők közül választotta. (Az Alkotmányjogi tanácsi tagsághoz nem is írtak elő jogi végzettséget, az országgyűlési képviselőként választott tagok túlnyomó többsége nem volt jogász.) Az Alkotmányjogi Tanács mindegyik tagja „másodállásban”⁵⁷ végezte ezt a munkát. A jogász tagok azt szerették volna elérni, hogy legalább az Alkotmányjogi Tanács titkára egy főállású, függetlenített személy legyen, hiszen neki kellett szervezni a tanácskozásokat, irányí-tani a hivatalt, szakértőket felkérni és a kidolgozni a határozatok tervezetét. Ehhez képest az Országgyűlési Iroda egyik nyugalmazott munkatársát bízták meg részmun-kaidőben e feladatok ellátásával. Nem biztosították a megfelelő irodahelyiséget sem. Összesen két szobát kaptak. Az egyik az elnöki dolgozószoba, a másik egy ablak nél-küli előszoba. Ez utóbbiban kellett tanácskozni (úgy, hogy nem mindenkinek jutott itt hely), itt működött az iroda és az irattár is.⁵⁸

Alkotmányjogi Tanács megbízatása az Országgyűlés időtartamára szólt, és akkor szűnt meg, amikor az Országgyűlés az új Alkotmányjogi Tanácsot megválasztotta. Alkotmányjogi Tanács ülésén részt vettek: az igazságügyminiszter, a Központi Népi

⁵³ RÁCZ (1982) i. m.

⁵⁴ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 5–6.

⁵⁵ Pozsgay Imre szerint: „A külföldi adósság elviselhetetlen terhei, az ország fizetőképességének és hi-telképességének megőrzése Kádárt ellenállhatatlan erővel a további liberalizálás irányába tolta.” Ld. POZSGAY i. m. 71.

⁵⁶ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 10.

⁵⁷ Az országgyűlési képviselők már a képviselői tisztséget is „másodállásban” látták el.

⁵⁸ Kilényi Géza bevezető tanulmánya In: HOLLÓ (1992) i. m. 9.

1. Az alkotmánybíráskodás jogtörténeti előzményei Magyarországon

Ellenőrzési Bizottság elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, valamint az Alkotmányjogi Tanács elnöke által esetenként meghívott más személyek is.⁵⁹

Az Alkotmányjogi Tanács a saját kezdeményezésére vagy az arra jogosultak indítványa alapján járt el. Az Alkotmányjogi Tanács eljárását indítványozhatta: az Országgyűlés, annak állandó bizottsága, az Elnöki Tanács és a Minisztertanács, az országgyűlési képviselő, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője, a Legfelsőbb Bíróság elnöke,⁶⁰ a legfőbb ügyész és az Alkotmányjogi Tanács tagja, a társadalmi szervezet országos vezető szerve, az állami gazdálkodó szervezeteknek és a szövetkezeteknek az országos érdekképviselői szervei, a Fővárosi Tanács és a megyei tanácsok. Természetes személyek tehát nem fordulhattak az Alkotmányjogi Tanácshoz.

Ha a bíróság, az államigazgatási vagy más jogalkalmazó szerv valamely jogszabály vagy jogi iránymutatás alkotmányellenességét észleli, az eljárását felfüggeszti, és feleltes (felügyeleti) szerve útján kezdeményezi az Alkotmányjogi Tanács eljárását.

Amennyiben az Alkotmányjogi Tanács a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenességét állapítja meg, akkor az alkotmányellenesség megszüntetése végett – határidő megjelölésével – a jogszabályt, illetőleg jogi iránymutatást kibocsátó szervhez fordulhat, illetve felfüggesztheti – az Országgyűlés és az Elnöki Tanács által alkotott jogszabály, valamint a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése kivételével – a jogszabály, illetőleg a jogi iránymutatás alkotmányellenes rendelkezésének végrehajtását; a felfüggesztett rendelkezést újabb intézkedésig nem lehet alkalmazni.

Ha ez az intézkedés nem vezetett eredményre, az Alkotmányjogi Tanács az alkotmányvétség megszüntetése végett a következő szervekhez fordulhatott: a tanácsok és szerveik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén – a fent említett kivétellel – a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács végrehajtó bizottságához, a Minisztertanács tagja, az országos hatáskörű szerv vezetője vagy a Fővárosi Tanács, illetőleg a megyei tanács vagy végrehajtó bizottságaik által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás esetén a Minisztertanácshoz, a Minisztertanács által alkotott jogszabály és jogi iránymutatás, a Legfelsőbb Bíróság irányelve és elvi döntése, valamint a legfőbb ügyész által kibocsátott jogszabály és jogi iránymutatás esetén az Országgyűléshez. Az alkotmányellenesség kérdésében vita esetén végső soron az Országgyűlés dönt.

Ha az Alkotmányjogi Tanács az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács által alkotott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek, az erről szóló véleményét tartalmazó határozatot a megfelelő intézkedés végett megküldi az Országgyűlés, illetőleg az Elnöki Tanács elnökének.⁶¹

Az országgyűlésnek elvileg beszámolási kötelezettsége is lett volna, de ezt a feladatot (sem) teljesítette.⁶²

⁵⁹ A jegyzőkönyvekből kiderül, hogy csak tanácskozási joggal rendelkeztek, szavazati joggal pedig nem, mégis befolyásolni tudták a végső döntéseket. HOLLÓ (1993) i. m. 16.

⁶⁰ A bíró csak jelezhetette alkotmányossági aggályait a bíróság elnökének. Ha az magáévá tette az indítványt az akkor került a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez, aki szintén dönthetett úgy, hogy azt nem továbbítja. HOLLÓ (1993) i. m. 17.

⁶¹ JUTASI i. m. 520.; MARKÓJA i. m. 481.; TAKÁCS (1985) i. m. 607.

⁶² HOLLÓ (1992) i. m. 10.

Az Alkotmányjogi Tanács 5 éves működése alatt 11 ülést tartott. Az érdemi napirendek száma eltekintve az „egyebektől,” 22 volt. Összesen 5 esetben állapítottak meg alkotmánysértést. Egy kivétellel a kormány alá tartozó hivatali apparátus működésénél találtak alkotmánysértő eseteket. Egyetlen egy olyan ügy sem volt, ahol a jogalkalmazó felfüggesztette volna az előtte folyó eljárást és az Alkotmányjogi Tanácshoz fordult.⁶³

A határozatok megfogalmazásánál Korom Mihály a testület elnöke figyelmeztette a tagokat, hogy az „alkotmánysértés” szót ne használják. Ezért kezdetben az „Alkotmánnyal való összhang hiányát” állapították meg. Csak 1988-ban merték leírni, hogy „alkotmánysértés.”⁶⁴

Arra hivatkozva, hogy az alkotmánysértésekről szóló határozatok ártanak a kormány és az állam tekintélyének ezért az Alkotmányjogi Tanácsot eltiltották attól is, hogy a sajtót tájékoztassák.⁶⁵

Mindezekből nyilvánvalóvá vált, hogy az Alkotmányjogi Tanács létrehozása csak egy látszatintézkedés volt. Ezért a jogász szakma továbbra is a valódi Alkotmánybíróság létrehozása mellett érvelt. Pokol Béla az összehasonlító alkotmányjogi tankönyvben egy külön fejezetben írt az Alkotmánybíróságról.⁶⁶ Majd egy külön tanulmányban is érvelt az alkotmánybíráskodás mellett.⁶⁷

A Kilényi Gáza vezette programiroda, az Állam-és Jogtudományi Intézetben tovább folytatta az alkotmánybíráskodásról szóló kutatásait. Ennek keretében két kötetben közzétették az európai alkotmánybíróságokról szóló törvényeket, azzal a nem titkolt szándékkal, hogy a döntéshozóknak bemutassák ezeknek az intézményeknek a fontosságát. A kiadvány bevezető tanulmánya elavultnak minősítette a hatalom egységéről szóló doktrínát. Egyúttal megállapította, hogy az Alkotmányjogi Tanácsnak milyen csekély jogkör jutott és utalt arra, hogy Magyarországon is egy valódi Alkotmánybíróságra lenne szükség.⁶⁸

A jogállamiság követelményének megfelelő Alkotmánybíróság létrehozására azonban csak a rendszerváltozás révén kerülhetett sor.⁶⁹

⁶³ Uo. 20.

⁶⁴ Uo. 19.

⁶⁵ Uo. 17.

⁶⁶ POKOL (1984) i. m. 59–72.

⁶⁷ POKOL (1986) i. m. 251.

⁶⁸ VARGA i. m. 83.

⁶⁹ KUKORELLI (2016) i. m. 398.; BÁN i. m. 32.; EGRI-KOVÁCS i. m.; HOLLÓ (1993) i. m.; KELEMEN R. i. m.