

Két gondolat az Aranybulláról: a közvetlen demokrácia és a jogkiterjesztés elve

SZABÓ ISTVÁN

Az Aranybulla 800 éves jubileumán természetesen felvetődik a kérdés, vajon II. András eme jeles törvénye milyen helyet foglal el történelmi alkotmányunk vívmányai között. Az Alaptörvény gyakorlatának tíz esztendeje viszont azt is világossá tette, hogy a vívmányok csokorba gyűjtése nem egyszerű feladat. *Meghatározásuknál inkább óvatosságra, mintsem túlzott aktivitásra van szükség.* Ha egy-egy probléma megoldásához történelmi elemeket veszünk igénybe, még egyáltalán nem biztos, hogy beazonosítottuk történelmi alkotmányunk egy vívmányát. A vívmányok ugyanis nem a történelmi alkotmány teljes joganyagát jelentik, hanem csak annak alapelveit. Ezért hiba bármilyen történelmi szálát azonnal vívmánnyá nyilvánítani. A történelmi alkotmány Aranybullában fellelhető vívmányainak feltárása előtt ezért érdemes néhány gondolatot arra fordítani, hogy egyáltalán a történelmi alkotmány joganyagán belül hogyan lehet a vívmányokat elkülöníteni.

A történelmi alkotmány vívmányainak meghatározása

A vívmányok beazonosításához első lépésként a történelmi alkotmányt alkotó joganyagot kell meghatároznunk. A formális és a materiális alkotmányfogalmat szétválasztva hangsúlyoznunk kell, hogy a keresett joganyag meghatározására az utóbbi, a materiális alkotmányfogalom alkalmazatlan. Közjogi tárgyú törvényeink terjedelme több ezer oldalnyi szöveg,¹ ha ebből kezdünk el válogatni, minden bizonnyal kaotikus végeredményhez jutunk.

1 Márkus Dezsőnek az 1910-ben, az akkor hatályos közjogi tárgyú törvényekről készült jegyzéke például 1119 oldal terjedelmű volt. Márkus D. (1910) *Magyar közjog: a hatályban lévő tételes jogforrások alapján.* Budapest, Grill.

Az Alaptörvényhez kapcsolódóan, valamilyen módon a *formális alkotmányfogalmat kell megragadnunk*, vagyis a jogforrási hierarchia csúcsán álló normarendszert elkülöníteni. Egy kartális alkotmánynál az alkotmány szövege jól elkülöníthető a többi joganyagtól, a történeti alkotmánynál viszont ilyen nincs. Teleki Pál alkotmánydefiníciójában azonban találhatunk támpontot: „(...) alkotmányunk íratlan – azon törvények és jogszokások összessége, amelyek a nemzet vérébe mentek át –, amelyekből kitörölhet valamit az idő, de egyetlen ember intézkedése, az országgyűlés egyetlen intézkedése, sőt egyetlen nemzedék hangulata – soha.”²

A jogrendszer zsinórmértékét, azt a joganyagot, amivel a jogrendszer egészének összhangba kell állnia, az idősült szokások alkotják. Érdekes Teleki szófordulata, miszerint alkotmányunk íratlan, amit törvények és jogszokások alkotnak. Miként lehet a törvény íratlan? Az országgyűlés a törvénynél magasabb szintű jogforrást nem hozhatott, az idősültség azonban az egyszerű törvényt is a zsinórmérték, a formális értelemben vett alkotmány részévé tehetette. Ekkor *normatív ereje már nem törvényi jellegéből, hanem idősült voltából eredt*. Ha ehhez Teleki definíciójának utolsó fordulatát is hozzákapcsoljuk, miszerint azt egyetlen nemzedék hangulata nem törölheti el, láthatjuk ennek jelentőségét. A formális alkotmány részévé vált törvényeket – egyetlen törvényhozási aktussal – már nem törölhette el az országgyűlés, mert annak normatív ereje nem a törvény szövegéből eredt. Ezek a történeti alkotmány ama alapértékei (azok a valódi szokások), amelyek felette álltak az írott jogforrások valamennyi formájának. Ezek alkották azt az esszenciát, amivel a jogrendszer egészének (a törvényeket is beleértve) összhangban kellett állnia.³

Az Aranybulla kétségtelenül ebbe a körbe tartozik. Formáját tekintve egy törvény, de az idősültség már az országgyűlés által alkotott jogforrások fölé helyezte.

A vívmányok azonosításánál a történeti alkotmány flexibilitásának is fontos szerepe van. Több évszázados időtávban egy alkotmány csak úgy

2 Teleki (2000) *Válogatott politikai írások*. Ablonczy B. (szerk.), Budapest, Osiris, 443.

3 Ezzel egybecsengő okfejtést tartalmaz a 22/2016-os AB határozatnak az alkotmányos önazonossághoz kapcsolódó gondolata, mely szerint „Magyarország alkotmányos önazonossága olyan alapvető érték, amelyet nem az Alaptörvény hoz létre, azt az Alaptörvény csak elismeri”. Lásd még: Varga Zs. A. (2016) Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4. 89.; Varga Zs. A. (2018a) Az alkotmánybíróságok szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2. 28.; Varga Zs. A. (2018b) A Szent Korona a magyar Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2018/2. 11.

maradhat fenn, ha az egyes korszakok változó elvárásaihoz alkalmazkodni tud. Ez a magyar történeti alkotmánnyal sem volt másként, Szent István korától a XX. század közepéig tartalma jelentős pontokon változott. Hatályos közjogunk részévé is csak úgy válhat, ha ezt a flexibilis jellegét megtartja, vagyis minden olyan elem leválasztható róla, amely nem egyeztethető össze korunk alkotmányos alapelveivel. Így az Aranybullát sem kell egészében elemeznünk, hanem annak egyes részei is kiemelhetőek és önállóan is a történeti alkotmányunk vívmányaivá minősíthetőek.

Az Aranybulla (a vívmányok) időszerűsége Ferdinandy Gejza nyomán

Ferdinandy Gejza 1899-ben, az Aranybulláról írt közjogi tanulmányának⁴ utolsó fejezetében, cikkelyről cikkelyre haladva összefoglalta az abból levezethető, s még a XIX. század végén is időszerűnek tekintett közjogi elveket.

Az I. cikkely által érintett székesfehérvári törvénylátó napokból egyértelműen levezethető állampolgári *panaszjog*. A király és kormánya köteles a polgárok által írásban vagy szóban előterjesztett panaszok kivizsgálására.⁵

A nemesek letartóztatásáról szóló s a Hármaskönyvbe is sarkaltos szabályként beépülő II. cikkely *a személyes szabadság védelmével* egyértelmű összefüggésbe hozható. Nemes csak törvényes bírói ítélettel tartóztatható le, s az országgyűlés századokon át aprólékosan szabályozta a kivételeket, amikor rendkívüli körülmények miatt el lehetett ettől tekinteni.⁶

Az ispán bíraskodási hatáskörével foglalkozó V. cikkely a bírói illetékséggel hozható összefüggésbe.⁷ Így a bírói hatalomról szóló 1869. IV. törvénycikk ismert mondata, miszerint „Senkit illetékes bírójától elvonni nem lehet”,⁸ az Aranybullára is visszavezethető. S maga az 1869-es törvény alapelvei is – azt hiszem, vitán felül – a történeti alkotmány vívmányai közé sorolhatóak.

4 Ferdinandy G. (1899) *Az aranybulla. Közjogi tanulmány*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.

5 Ferdinandy, 1899, 169–170.

6 Ferdinandy, 1899, 170–173.

7 Ferdinandy, 1899, 174.

8 1869. évi IV. törvénycikk 20.§

A XIII. (a hatalmasok ne nyomorítsák a föld népét), XV. (nemest szállásadással ne terheljenek), XVII. (adománybirtok visszavételének tilalma) és XXII. cikkelyekből (nemesek erdeinek, legelőinek védelme) *a tulajdon sérthetetlensége* vezethető le.⁹

A magát tisztességesen nem viselő ispán hivatalvesztését kimondó XIV. cikkely *a közszolgálatban állók büntetőjogi és vagyoni felelősségének* gyökereit jelenti.¹⁰

A Ferdinandy Gejzától vett példák nem csak a XIX. század végén, hanem a XXI. században is a fontos közjogi alapelvek közé tartoznak. Látnunk kell azonban, hogy egy XIII. századi jogforrás még *nem absztrakt jogalkotás eredménye*, hanem erősen kazuisztikus. Konkrétan felmerült visszasságok szülik őket, s ezekre a konkrét esetekre ad megoldást. Az évszázadok folyamán azonban újabb hozzákapcsolódó törvények és a szokásjog absztrakt jogelvekké fejlesztette azokat. Sokszor egy-egy törvényt kibocsátója nagy jelentőségűnek szán, de a későbbi nemzedékek mégis elfeledik azt. Az Aranybulla azonban megállta a helyét, hiszen évszázadokon keresztül a legfontosabb jogforrások közé sorolták.

A Ferdinandy Gejzától vett gondolatok közvetlenül az Aranybulla szövegéből levezethető közjogi elveket érintettek. A továbbiakban két kissé távolabbi (szövegszerűen nem kapcsolható), de mégis az Aranybullához társítható közjogi intézményt érintek. Az egyik – talán furcsának is tűnő – ilyen intézmény *a közvetlen demokrácia* lesz. A XIII. században a közvetlen vs. közvetett demokrácia ismeretlen probléma volt, de a régi intézmények később kialakult szabályokra is példaértékűek lehetnek. A közvetlen demokrácia után a másik Aranybullához kapcsolt problémakör pedig *a jogkiterjesztés elve* lesz.

A törvénylátó napok és a közvetlen demokrácia

Az Aranybulla első cikkelyében említett székesfehérvári törvénylátó napok az országgyűlés kialakulásának ismert előzménye. A közvetlen demokrácia szempontjából lényeges, hogy a törvénylátó napokon minden nemes *személyesen adhatta elő sérelmeit*. 1267 után ez megyénként választott

9 Ferdinandy, 1899, 177.

10 Ferdinandy, 1899, 178.

követek útján történt, akiknek feladata a delegálók üzeneteinek átadása volt. Vagyis instrukciók alapján tevékenykedtek.

A kötött mandátum mint a közvetlen demokrácia eszköze

Ezt a folyamatot az országgyűlésnél is megfigyelhetjük. A tömeges országgyűlések idején annak tanácskozásain minden nemes személyesen jelenhetett meg, később ide is megyei követeket küldtek, akik ugyanúgy a kapott instrukciók nyomán szavaztak, vagyis kötött mandátumuk volt. *A követek kötött mandátuma pedig azt szolgálta, hogy a nemzet tagjai továbbra is közvetlenül vehessenek részt a közügyek intézésében.* Ehhez azonban már nem kellett az országgyűlés helyszínén megjelenniük, hanem megyéenként megtárgyalhatták a diéta elé kerülő ügyeket, s a követeknek adott utasításokkal a megyei közgyűlésben leadhatták a diétára szánt szavazataikat. A vármegye mai értelemben véve egy szavazókör volt, a követek vitték a szavazás eredményét az országgyűlés helyszínére, ezeket ott összesítették, s megszületett a határozat.¹¹

Ebből eredően a diétán hozott minden döntés a nemzet összes tagjának szavazatából kumulálódott.

*A közvetlen demokrácia önálló intézménnyé válását a szabad mandátum szülte, mert itt már a választópolgárok és az általuk választott képviselők véleménye elválhatott egymástól. Ha a képviselők nem a választópolgárok akarata szerint döntenek, egy népszavazással felülírható a parlament akarata. Hatályos népszavazási törvényünkől is levezethető, hogy a népszavazás nem más, mint a képviselők irányába adott választói utasítás. Az országgyűlést ugyanis kötelezi a népszavazáson hozott döntésnek megfelelő törvény elfogadására,¹² vagyis a képviselők eme törvény elfogadásakor nem szabad belátásuk szerint szavaznak, hanem *mandátumuk kötötté válik.* Ez csupán abban különbözik a rendi kor kötött mandátumától, hogy a választók nem közvetlenül az általuk választott képviselőt (követet) utasítják, hanem az összes választó az összes képviselőt.*

11 A szavazókör mai terminológiánk szerint a szavazatok számlálásának helyszíne, ugyanezt a funkciót töltötte be a vármegyei közgyűlés.

12 „Az Országgyűlés – ha a népszavazás törvényalkotási kötelezettséget keletkeztet – köteles a népszavazás napjától számított száznyolcvan napon belül az érvényes és eredményes népszavazás döntésének megfelelő törvényt megalkotni.” [2013. évi CCXXXVIII. törvény 31.§ (1) bekezdés.]

Kötött mandátumnál a népszavazás intézménye felesleges, hiszen a szavazati joggal rendelkezők az országgyűlés minden döntésében részt vettek. *Az 1848 előtti országgyűléseken lényegében minden egyes döntés népszavazás volt.* Ennek a megállapításnak persze fontos feltétele, hogy az utasítást adó helyi szerv (ebben az esetben a vármegyei közgyűlés) ne váljon képviseleti szervvé, azon a nemzet minden tagja személyesen megjelenhessen.¹³

A közvetlen demokrácia mint sajátos hatalomgyakorlási mód

A jogkiterjesztés elvénél is érinteni fogjuk, hogy az évszázadok folyamán a közhatalom gyakorlásába bevont személyek köre bővült. Jelen esetben is felvetődhet, hogyan lehet demokráciának nevezni egy olyan állapotot, amelyben a rendi tagozódás nyomán csupán a társadalom egyes privilegiált rétegeit vonták be a közhatalom gyakorlásába. A közvetlen demokrácia azonban egy hatalomgyakorlási mód, s nem áll közvetlen összefüggésben azzal, vajon a társadalom milyen rétegei részesei a közhatalomnak. Annak lényege, hogy a közügyek intézésében részt vevő személyek *nem képviseleti szerv útján, hanem a döntéseket magukhoz vonva gyakorolják a hatalmat.* Ha egy alkotmány ismeri a közvetlen demokrácia intézményét, a népképviseleti kamara megválasztásában és egy népszavazáson ugyanazon polgárok vehetnek részt, csak a hatalomgyakorlás módozata más. Így témánk szempontjából a polgári átalakulás után is másodlagos kérdés, vajon a választójog milyen széles körű. Ha azt bővítik, akkor a parlament választásában és a népszavazásokon részt vevők köre is azonos módon változik, *s a dilemma ugyanúgy megmarad:* a képviselőkre bízunk a döntést, vagy azt a polgárok közvetlenül hozzák meg.

A történeti alkotmány kontinuitásának egyik fő pontja pedig éppen az, hogy *egy viszonylag stabil államszervezetten belül a hatalom gyakorlóival változnak.* Az alsótáblán a rendi képviselet népképviseletre változik, a főrendiházból – összetételének változása nyomán – felsőház lesz, de az országgyűlés szervezete és működése alig módosul.

13 A nemzettagok körében előállt változás (rendi képviselet helyett népképviselet) a hatalomgyakorlás mechanizmusára nincs kihatással. A közvetlen demokrácia fenntartásának egyetlen feltétele, hogy az utasítások meghatározása olyan lokális gyűléseken történjék, ahol a nemzet minden tagja személyes jelenhet meg.

A kötött mandátum (a közvetlen demokrácia) feletti viták a polgári korban

Magyarországon a szabad mandátumról (a kötött mandátum megszüntetéséről) a polgári átalakulás után sem alakult ki konszenzus. Kossuth Lajos 1848 után is a kötött mandátum mellett tette le voksát.¹⁴ Ennek fő oka alighanem *annak az alkotmányvédelem területén betöltött unikális szerepe volt.* A kötött mandátum nyomán ugyanis az adó- és újoncmegajánlás a vármegyékben élő nemesek közvetlen jóváhagyásától függött, s azok tényleges végrehajtása (az adók beszedése és az újoncok kiállítása) is a vármegyei önkormányzat szervei által történt. Ha megtagadták a megajánlást, abban a pillanatban le tudták állítani az állam működésének eme két létfontosságú elemét.

A panaszjog követek útján csak instrukciókkal volt gyakorolható. Ez később az országgyűlés teljes tevékenységében érvényesült, s a Habsburg Birodalomban fennálló speciális helyzetünk miatt a kötött mandátum még a polgári átalakulás után sem került le a napirendről. Kossuth véleménye azonban nem bírt kellő súllyal, köztudott, hogy a szabad mandátum Magyarországon is teret nyert. Az országgyűlés hatásköreit vizsgálva a kötött mandátum különösen a végrehajtó hatalom (a felelős minisztérium) ellenőrzésénél okozhatott volna államműködési zavarokat. Ez pedig az 1848-ban megjelent új hatáskör volt. A felelős minisztérium működéséhez *folyamatos parlamenti többség szükséges, a kötött mandátummal rendelkező követekből pedig ilyen háttér nehezen alakítható ki.*

A közvetlen demokrácia reneszánsza

A közvetlen demokrácia azonban a rendszerváltás óta újra sajátos reneszánszát éli. Érzésem szerint államműködésünkben egy kicsit ugyanúgy idegen test, mint a kötött mandátum lett volna az országgyűlésnek felelős minisztérium mellett. A szabad vs. kötött mandátum alapkérdése, hogy képviselőink csak a törvényhozás választási ciklusának lejártakor tartoznak számadással, vagy a választási ciklus alatt is felülírhatjuk döntéseiket. Mint fentebb említettem, a kötött mandátum és a népszavazás között csupán annyi a különbség, hogy a választók külön-külön a saját képviselőjüket

14 Stipta I. (2004) Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Balogh J. (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 128–129.

(követüket) utasíthatják, vagy az összes választó az összes képviselőnek ad egységes utasítást. Egy népszavazás azt jelenti, hogy választott képviselőink akaratát a választási ciklus alatt is felülírhatjuk.

Az 1848 után említett problémát napjaink alkotmányos gyakorlatában is láthatjuk. A törvényhozó hatáskör kötött mandátum mellett is „eldöcögött”, az áprilisi törvényeket még így fogadták el. A gond – mint már említettem – a végrehajtó hatalom ellenőrzésénél (a miniszteri felelősségnél) keletkezett. A felelős minisztérium felállításával *az országgyűlés végrehajtó hatalom feletti ellenőrzési joga szintet lépett*, mégpedig nem is kicsit.¹⁵ A miniszteri ellenjegyzés nyomán a végrehajtó hatalom gyakorlói minden egyes döntésükért elszámoltathatóvá váltak. Ez a rendszer *a kötött mandátummal, vagyis a korlátok nélküli közvetlen demokráciával működésképtelenné vált volna*.

Az Alaptörvénynél ugyanezt a logikát érzem, a közvetlen demokráciának az országgyűlés törvényhozó hatáskörében óhajt teret engedni, a végrehajtó hatalom ellenőrzését (a kormány iránti bizalomról szóló szavazásokat) igyekszik kizárni. Az országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdésekben, az országgyűlés felosztatásában, a költségvetési kérdésekben kifejezett tilalmakat állapít meg.¹⁶ Tehát népszavazás által nem lehet a kormányt leváltani, nem lehet a mögötte álló parlamenti többséget sem megszüntetni, s a kormány megbuktatására leginkább alkalmas költségvetési kérdések sem tehetők referendum tárgyává. Az alkotmányos gyakorlatban azonban mégis azt tapasztaljuk, hogy a kezdeményezések valódi célja legtöbbször nem egy adott törvény megváltoztatása, hanem a kormány iránti bizalom vagy bizalmatlanság kifejezése. Számos esetben *jelentéktelen súlyú témákat* vagy olyan kérdéseket tesznek népszavazás tárgyává, amelyek valójában *nem tartalmazznak érdemi döntést*. A cél ugyanis az, amit az Alaptörvény nem akar megengedni: a kormány iránti bizalmat vagy bizalmatlanságot referendum tárgyává tenni.

Az országgyűlés két hatáskörét (törvényhozás – végrehajtó hatalom ellenőrzése) *nem lehet egymástól konzekvensen elválasztani*. Annak számos olyan törvényhozási körbe tartozó eleme van, ami a kormány működésére is kihat, képes azt megnehezíteni, adott esetben ellehetetleníteni. Így

15 A végrehajtó hatalom ellenőrzésére – az adó- és újoncmegajánlásan keresztül – már 1848 előtti jogunkban is volt mód. Az országgyűlés általi megajánlás nyilvánvalóan politikai döntés volt, ha konfliktusba került az uralkodóval vagy annak kormányszékével, a működésükhöz szükséges állami bevételek zárolásával nyomást gyakorolhatott rájuk. A miniszteri felelősség azonban ennél lényegesen erősebb kontrollt jelentett.

16 Alaptörvény 8. cikkely (3) bekezdés.

számos népszavazási kezdeményezésről – szinte szükségszerűen – parttalan vita kezdődik, vajon a megengedett vagy a tiltott tárgykörbe tartozik. Ebből eredő újabb súrlódási pont, hogy a népszavazási kezdeményezések nagyszámú elutasítása eleve feszültségeket generál, mégis átmennek olyan kérdések, amelyekből nagyon világosan levezethető a kormány iránti bizalom vagy éppen bizalmatlanság kifejezése.

Ezért nem volt túlzott jelentősége annak sem, hogy az 1848:III. tc. még nem tartalmazta a bizalmatlansági indítvány lehetőségét, hiszen az országgyűlés a törvényhozás eszközeivel is sarokba tudta a minisztériumot szorítani. Most ugyanezt tapasztalhatjuk a népszavazásokkal.

A kötött mandátum megszűnése után a parlament felosztatását tekintették a választók és a választott képviselők közötti összhang megteremtésére alkalmas eszköznek.¹⁷ Az utasíthatóság vagy az egyenkénti visszahívás lehetősége pillanatról pillanatra bizonytalanná tehetné volna a kormány mögötti parlamenti többséget. Ha az összes képviselőnek egyszerre szüntették meg a mandátumát, s új választás következett, lehet, hogy egy más politikai irányvonalat követő kormány mögött, de megvolt a működéséhez szükséges többség. A második világháború után azonban ezt is egyre inkább veszélyesnek látták az ország kormányozhatóságára, így arra törekedtek, hogy ha a parlament nem válik maga működésképtelenné, mindenképpen töltsse ki mandátumát. Teljesen mindegy, milyen mértékben veszi el a választók bizalmát. Az 1989-es alkotmányrevízió és az Alaptörvény egyaránt ezt az eleve követte (követi).¹⁸

17 A két világháború között – a kormányzónak az országgyűlés (a nemzetgyűlés) felosztatására vonatkozó jogával összefüggésben – ez a kérdés többször is napirendre került. Az 1920. évi XVII. törvénycikk s az 1937. évi XIX. törvénycikk miniszteri indoklásában egyértelmű utalást találunk arra, hogy az országgyűlés (a nemzetgyűlés) államfői felosztatásának célja a választók megkérdezése. A szabad mandátum ugyan lehetőséget nyújt az aktuális választói akarattól történő eltérésre, a felosztatás azonban visszatartja ahhoz. Ezek alátámasztására álljon itt két rövid idézet az említett törvények miniszteri indoklásából.

1920. évi XVII. törvénycikk: „(...) bizonytalanná, vagy kétségessé válik, vajon a régebben megválasztott nemzetgyűlés (...) valóban a nemzet igazi akarát képviseli-e. Ilyen esetben az államfő felosztatási joga nélkül maga a nemzet foszthatná meg az akaratelhatározás szabadságában jelentkező szuverénitástól (...)” [KI-1920-III-343.]

1937. évi XIX. törvénycikk: „A kormányzónak kétsége volt, hogy az országgyűlés a nemzet valóságos akarát fejezi-e ki, megkérdezte a nemzetet, ha a nemzet igenlően válaszolt, a nemzet igazi akarata előtt meg kell hajolni.” [KI-1935-VII-676.]

18 Az 1989-es alkotmányrevízió és az Alaptörvény egyaránt a működésképtelenség tüneteit jelölte (jelöli) meg előfeltételként, amikor a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést, mert az nem képes miniszterelnököt választani, rendszeresen megbuktatja a kormányt, vagy nem tudja a költségvetést elfogadni.

E között és az állampolgári kezdeményezésre történő népszavazási lehetőségek között érzek ellentmondást. A kormány (az ország kormányozhatósága) számára a parlament államfői feloszlatása akkor jelent kockázatot, ha elvesztette a választók bizalmát. Ha a feloszlatás után ismételten megnyeri a választásokat, az nemhogy gyengíti, hanem ellenkezőleg, erősíti a pozícióját, s így az ország kormányozhatóságát. Utóbbi esetben egy esetleges népszavazás sem jelenthet számára komolyabb gondot, hiszen az is csak megerősíti. A választók bizalmának elvesztése esetén azonban ugyanúgy, *ahogy a parlament feloszlatása, egy népszavazás is elnehezítheti az ország kormányozhatóságát.* Bár egy referendummal közvetlenül nem lehet a kormány megbízatását visszavonni, de olyan helyzetet idézhet elő, mint egy bokszmeccs, ahol kiütik az egyik versenyzőt, de a bírónak nincs joga rászámolni. Ha a kiütött versenyző önként nem adja fel, akkor joga van a mérkőzés végét a földön fekvé kivárni.

Tudjuk, a népszavazás intézménye sem tervezetten került be hatályos közjogunkba. A bős-nagymarosi vízlépcső körül kialakult konfliktus miatt megkerülhetetlenné vált az állampolgári kezdeményezésre történő népszavazás lehetővé tétele. Utána akár az 1989-es alkotmányrevízióból, akár az Alaptörvényből már nem lehetett kihagyni.

Ha dogmatikailag nem is fér össze a két alkotmányos rendelkezés, akkor sem kell kétségbe esnünk. Egy történeti alkotmányban előfordul ilyesmi. Mi, magyarok pedig szeretünk az ügyeinkben közvetlenül eljárni, s nem mindent képviselőinkre bízni. A közvetlen demokrácia hazai gyökerei pedig az Aranybulláig visszavezethetőek.

A jogkiterjesztés elve

Az Aranybulla 1848 utáni alkalmazhatósága a jogkiterjesztés elvén nyugodott. Mindaz, ami abban a nemesekre vonatkozóan rögzítésre került, már nem csupán eme kiváltságos elemekre, hanem az ország összes polgárára vonatkozik. Így az Aranybullára emlékezve – a közvetlen demokrácia mellett – még néhány gondolat erejéig ezzel a problémakörrel foglalkozom.

A polgári átalakulás legfontosabbnak mondható eleme a jogegyenlőség megeremtése volt. Ez miként történjék? Az előjogok eltörlésével, vagy azok kiterjesztésével? A végeredmény hasonló lesz, hiszen az előjogok eltörlését követően, jogfilozófiai gyökerekre támaszkodva, megfogalmazzák az emberek (polgárok) jogait. Ezek pedig számos esetben közel állnak ahhoz,

ami korábban csak a kiváltságos csoportokat illette meg. A két metódus közötti választásnak *nem annyira jogi, mintsem történelmi (politikai) okai vannak*. A polgári átalakulást a jogfolytonosság talaján, vagy – a korábbi államrenddel szakítva – forradalmi úton valósítják meg. Molnár Kálmán a történelmi és kartális alkotmány közötti határvonalat az alábbiak szerint határozza meg: „Írott alkotmánya annak az államnak van, amelyben az alkotmány történelmi fejlődésének fonala egy adott időpontban megszakad, s az új alkotmány szabályai – a régi szabályokra való tekintet nélkül – egyszerre állíthatnak össze, egyszerre jegyeztetnek fel az új alkotmánylevél (charta) fehér lapjára, az eltörölt régi alkotmány tabula rasájára.”¹⁹

A történelmi töréspontokon létrejövő karta alkotmányok szakítanak a korábbi államrenddel: tabula rasa történik, és egy üres fehér lapra teljesen új szabályokat írnak. A jogegyenlőséget az előjogok eltörlésével valósítják meg (tabula rasa), majd jogfilozófiai gyökerekre támaszkodva az üres fehér lapra megszővegezik az alapjogokat. A történelmi alkotmány azonban nem szakít a múlttal, a jogegyenlőséget is a rendi korhoz kapcsolódva valósítják meg. Az egyes rendeken belül ugyanis eme alapelv a rendi korban is létezett, az azonos rendhez tartozók között jogegyenlőség volt. A jogegyenlőtlenség a különböző rendekhez tartozók között állt fenn. Megoldásként így az kínálkozott, hogy egy rend (a nemesség) jogait terjesszék ki az összes állampolgárra. *Ez volt a jogkiterjesztés elve*. Lényege pedig az alábbi: *jogokat senkitől sem vonunk el, csak másoknak adunk*.

Az 1848-as választójogi törvény a népképviselési választójoggal rendelkezők körének megállapítása mellett meghagyta azoknak is a választójogot, akik eme feltételeknek nem feleltek meg, de az országgyűlési követválasztásban addig részt vehettek. Ennek megfogalmazásakor szövetszerűen is utalt a jogkiterjesztés elvére: „Politikai jogélvezetet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak, elvenni, a jelen országgyűlés hívásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak.”²⁰

Az utalásból pedig az is kiolvasható, hogy az országgyűlés az 1848 előtti követválasztóknak a népképviselési választójogból történő esetleges kizárását a jogélvezet elvételének (valamiféle jogfosztásnak) tekintette volna.

19 Molnár K. (1926) *Magyar közjog*. Pécs, Danubia, 244.
20 1848. évi V. törvénycikk 1.§.

A jogkiterjesztés elvét a vallásfelekezetek jogállásánál is nyomon követhetjük. A kiindulópont a katolikus egyház jogállása volt, s a vallásszabadság kiterjesztése (az ún. bevett felekezetté nyilvánítás) *a vele történő egyenjogúsítást jelentette*. A törvénytől szokásokra utalva, a bevett felekezetekre nem találunk kimerítő törvényi szabályozást, az elég jelentős részben a szokásjogon nyugodott. A vallás tárgyában hozott törvények²¹ ezeken itt-ott igazítottak, azonban az átfogó rendezésnek szánt 1895. évi XLIII. törvénycikk is csak utalt a fennálló szabályokra, nem tartalmazott rájuk tételes rendelkezéseket.²² A státusz elnyerése pedig egy nyúlfarknyi törvénnyel történt, amelyben egy mondatnál csupán az egyenjogúságot (a bevett felekezetté nyilvánítást) mondták ki.²³ De ugyanígy az egyenjogúsítást (a jogkiterjesztést) lelhetjük fel az 1868-as zsidó emancipációs törvényben is. Az izraelita lakosok számára a hazai keresztény lakosokkal azonos polgári és politikai jogokat biztosított.²⁴

A magyar közjogtörténetben még számos példát lehetne mondani a jogkiterjesztés elvének érvényesülésére, utolsó példaként azonban feltétlenül szólnunk kell a tulajdonjoggal kapcsolatos részéről. Ha tulajdonviszonyok átfogó rendezésére társadalmi igény jelenik meg, az nem történhet jogszfisztással, vagyis *a tulajdon megfelelő ellenszolgáltatás nélküli elvonásával*. Ennek egyik markáns példája az úrbéri viszonyok 1848-as megszüntetése, amellyel kapcsolatban az áprilisi törvények az alábbi rendelkezést rögzítették: „A törvényhozás a magán földesurak kármentesítését, a nemzeti közbecsület véd-paizsa alá helyezi.”²⁵ Az összecszerűségeket figyelve pedig a földtehermentesítés címén vállalt állami kötelezettség még a kiegyezés után is meghaladta a magyar állam egyéves teljes kiadásait.²⁶

21 1848. évi XX. tc., 1868. évi LIII. tc., 1895. évi XLIII. tc.

22 A törvény összesen az alábbi mondatot tartalmazta a bevett felekezetek jogállásáról: „6. § A latin, a görög és az örmény szertartású katolikus, az evangélikus református, az ágostai hitv. evangélikus, a görög-keleti szerb és görög-keleti román, valamint az unitárius egyházakra és hivekre, – nemkülönben az izraelitákra vonatkozó törvények és jogszabályok változatlanul fentartatnak.”

23 Az unitáriusokról az 1848. évi XX. tc. 1.§-a, az izraelitákról az 1895. évi XLII. törvénycikk.

24 1868. évi XVII. tc. „1§. Az ország izraelita lakosai a keresztény lakosokkal minden polgári és politikai jog gyakorlására egyaránt jogosítottak nyilvánítatnak.”

25 1848. évi IX. törvénycikk 1.§.

26 Az 1868-as zárszámadás adatai szerint a rendes és rendkívüli kiadások együttesen 223,9 millió forintot tettek ki, az év végén fennálló földtehermentesítési kötelezettség pedig 246,6 millió forint volt. (*Állam-zárszámadás a Magyar Korona Országai részére 1868. évre*. Buda, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1869. 5-7.)

A jogegyenlőség jogkiterjesztéssel történő megvalósítását számos kritika éri, az ugyanis nem volt alkalmas a korábbi viszonyok tökéletes felszámolására. A jogfilozófiai gyökerekkel bíró (tabula rasa után üres fehér lapra írt) alapjogi szabályok erre kétségtelenül alkalmasabbak. A választójog kapcsán említetteknel valaki nem felelt meg a népképviselői szabályoknak, de a régi származási jogból eredően mégis volt választójoga.²⁷ A földterhermentesítéssel a földesurak nem veszítették el régi vagyoni privilégiumokat, csak pénzre váltották azt. S még lehet sorolni a kifogásokat.

Ezeknek az érveknek természetesen van valóságtartalmuk, ugyanakkor túlzottan egyoldalúak. Úgy tűnik, mintha csak a jogkiterjesztéssel megvalósított jogegyenlőségnek lennének hátrányos következményei. Nem tesznek említést arról, hogy a kartális alkotmányoknál milyen problémák lehetnek. Itt a jogegyenlőség megvalósításának elméleti alapja nem a jogok kiterjesztése, hanem a privilégiumok eltörlése. Ezzel a módszerrel a „feudális maradványok” kétségtelenül jobban kigyomlálhatók, de ezt jogok megvonásával, szigorúbban fogalmazva jogfosztással valósítják meg. A jogfosztás pedig enyhén szólva is kockázatos.

A tulajdonjogra visszatérve, vannak-e történelmi helyzetek, amikor kártalanítás nélkül el lehet azt vonni? A forradalmi változások hívei erre több alkalommal igent mondtak. Utána pedig pillanatnyi megérzés volt, hogy ez meddig terjedhet. Csak a több tízezer hektáros földbirtokokat, a nagyüzemeket vesszük el, vagy valakinek a kis vegyesboltját is, amelyben egyedül dolgozik? Ha az 1945 utáni államosításokra, majd az 1989 utáni privatizációra gondolunk, joggal támadhat olyan érzésünk, hogy '45 után a tulajdonviszonyok átrendezésének „a nemzeti közbecsület véd-paizsa alá” helyezett megoldása helyesebb út lett volna.

Epilógus

A bevezetőben felvetett gondolathoz visszatérve, a történelmi alkotmány vívmányainak meghatározásánál kellő elővigyázatosságot kell tanúsítanunk. Ha a materiális értelemben vett alkotmány egészét tekintenénk a

27 Ezek száma persze folyamatosan csökkent, hiszen azokat illette meg, akik 1848-ban rendelkeztek eme joggal, így fokozatosan kihaltak. Számszerűsítve 1879-ben a 824 602 választásra jogosultból még 101 550 volt, aki régi joron tartozott ebbe a körbe, 1901-ben 1 025 245 választásra jogosultból már csak 41 287. (*Magyar Statisztikai Évkönyv 1901*. Budapest, Atheneum, 1902. 372.)

történeti alkotmány vívmányainak, biztosan hibás útra lépünk. Ebből eredően, ha egy-egy érvelésünkben történeti szál jelenik meg, még egyáltalán nem biztos, hogy a probléma megoldáshoz a történeti alkotmány egy vívmányát vettük igénybe.

Az Aranybulla azonban ama jogforrások közé tartozik, amelynek számos rendelkezése a formális értelemben vett alkotmánynak is részévé vált. Azt 800 év óta kétséget kizáróan a magyar alkotmány egyik legfontosabb zsinórmértékének tekintjük, Teleki Pál fennkölt szavaival élve, „a nemzet véérébe ment át”. Az nem egy törvény a sok közül, az idősültség a jogforrási hierarchia csúcsára emelte, a többi törvény számára is zsinórmérték. Ebből eredően *az Aranybullából levont következtetéseknél megnyugtatóbb módon állíthatjuk, hogy azok a történeti alkotmány vívmányai. A 800 éves évfordulóra emlékezve jelen tanulmányban erre tettem kísérletet.*

Irodalom

- Állam-zárszámadás a Magyar Korona Országai részére 1868. évre.* Buda, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 1869.
- Ferdinandy G. (1899) *Az arany bulla. Közjogi tanulmány.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- Magyar Statisztikai Évkönyv 1901.* Budapest, Atheneum 1902.
- Márkus D. (1910) *Magyar közjog: a hatályban lévő tételes jogforrások alapján.* Budapest, Grill.
- Molnár K. (1926) *Magyar közjog.* Pécs, Danubia.
- Stipta I. (2004) Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: Balogh J. (szerk.): *Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Teleki P. (2000) *Válogatott politikai írások.* Ablonczy B. (szerk.), Budapest, Osiris.
- Varga Zs. A. (2016) Történeti alkotmányunk vívmányai az Alaptörvény kógens rendelkezéseiben. *Iustum Aequum Salutare*, 2016/4.
- Varga Zs. A. (2018a) Az alkotmánybírók szerepe a nemzeti/alkotmányos önazonosság védelmében. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2.
- Varga Zs. A. (2018b) *A Szent Korona a magyar Alaptörvényben.* Pázmány Law Working Papers, 2018/2.