

Alkotmányos berendezkedésünk gyökerei az Aranybullában

SZABÓ ISTVÁN

egyetemi tanár

Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar,
Jogtörténeti Tanszék

Bevezetés

Mai alkotmányos berendezkedésünk gyökerei számos ponton kapcsolódnak az Aranybullához. Ugyanakkor annak vannak olyan elemei is, amelyek már nem illeszthetők a 21. század alkotmányos identitásához. A történeti alkotmányról általában elmondható, hogy joganyagából sok évszázados fejlődése alatt folyamatosan váltak le idejétmúlt elemek, amelyek az alkotmánytörténet részévé váltak. Így a hatályos alkotmányjog és az alkotmánytörténet már 1944 előtt is elvált egymástól. Az 1949 utáni politikai éra azonban markánsan szakított a történeti alkotmánnyal, amelynek következtében a hatályos alkotmányjogra és az alkotmánytörténetre történő felosztása is megszűnt, az teljes egészében alkotmánytörténetté vált. Addigi dinamikus jellegét is elvesztette, arról már nem váltak le idejétmúlt elemek, s nem egészült ki újakkal. A történeti alkotmány statikussá vált, amelyben az idősíkok is elvesztették jelentőségüket, az a Szent István korától 1944-ig létrejött alkotmányos szabályok összességét jelentette.

Amikor az Alaptörvény a történeti alkotmányt – közel hét évtized után – újra hatályos közjogunk részévé tette, nehezen szakadtunk el annak jogtörténetben kialakult statikus voltától. Ha azonban az „R” cikk (3) bekezdéshez ezt a statikus felfogást kapcsoljuk, akkor az válogatás nélkül a Szent István korától 1944-ig létrejött alkotmányos szabályok összességét visszaemelné hatályos jogunkba. Ebből azonban az a visszás helyzet adódna, hogy olyan rendelkezések is hatályos közjogunk részévé válnának, amelyek már 1944-ben sem oda, hanem az alkotmánytörténet körébe tartoztak.

A történeti alkotmány csak úgy válhat hatályos közjogunk részévé, ha régi dinamikus jellegét visszanyeri. Ennek következtében leválaszthatók róla a 21. század alkotmányos identitásához már nem illeszthető rendelkezések, s azok az alkotmánytörténet körébe helyezhetők át. A történeti alkotmány fejlődésének egyik legjelentősebb korszakhatára a polgári átalakulás volt. Az fel sem merülhet, hogy olyan elemek kerüljenek hatályos közjogunkba, amelyeket már a polgári átalakulás is az alkotmánytörténet körébe helyezett át.

Jelen tanulmányban négy, az Aranybullával összefüggésbe hozható közjogi témát tárgyalok. Ebből három (az állami szuverenitás, a hatalommegosztás, valamint a közvetlen hatalomgyakorlás) olyan lesz, amely összefér a 21. század alkotmányos identitásával, egy pedig (a vis inertiae) olyan, amelyet már a polgári átalakulás az alkotmánytörténet körébe helyezett.

Az állami szuverenitás megőrzése

A történeti alkotmány, s ezen belül az Aranybulla, mint a nemzet jogainak biztosítója, fontos szerepet töltött és tölt be ma is az állami szuverenitás megőrzésében. Polgári kori továbbélését is nem kis részben eme funkciójának köszönheti.

Köztudott, hogy a nemzeti identitás és az állami szuverenitás megőrzése a Habsburg Birodalom részeként komoly erőfeszítéseket kívánt. A dinasztia a birodalom belső etikai feszültségeit egy szupranacionális államszerveződés létrehozásával próbálta feloldani. Az 1849-ben, illetőleg ezután kibocsátott birodalmi alkotmányokban is ennek nyomait fedezhetjük fel. A dinasztikus államra vonatkozó elképzelés, amelyben az állam összetartó ereje nem az egy nemzethez, hanem a dinasztiahoz való tartozás volt, egy szupranacionális szerveződést jelentett. A tradíciókat feladó, főleg állambölcseleti gyökerekből táplálkozó új kartális alkotmány azonban a magyar állami szuverenitás szempontjából kockázatot jelentett. Deák Ferenc így nem véletlenül ragaszkodott a történeti alkotmány helyreállításához. Habsburg szemszögből ez már a 19. század második felében is elavultnak tűnt, viszont az állami szuverenitás megőrzésében betöltött szerepének jól megfelelt. Deák Ferenc a képviselőház 1861. május 13-i ülésén, felirati javaslatának ismertetésekor, ezt az alábbiak szerint fogalmazta meg: „Alkotmányt nekünk is akarnak adni, de nem azt, amit tőlünk hatalommal elvettek, hanem egy másikat, újat, idegenszerűt, darabját azon közös alkotmánynak, melyet az egész birodalomra készítettek. De nekünk adott alkotmány nem kell, [...] mi visszaköveteljük ősi alkotmányunkat, [...]”¹

A történeti alkotmány helyreállítása nagyobb garanciát jelentett az állami szuverenitás megőrzésére, mint egy szupranacionális birodalmi alkotmányban kialakított engedmények. A birodalom területén élő nemzetek között a mi nemzeti identitásunk abban is unikális volt, hogy annak az alkotmány is részét képezte. Nemzeti önazonosságunk megőrzését nem tudtuk másként elképzelni, csak úgy, ha alkotmányunkat is visszakapjuk. Ez viszont az állami szuverenitás megőrzésében is garanciákat jelentett.

A történeti alkotmány hasonló szerepet töltött be Trianon után is. A háborús összeomlást követő forradalmi hullám rövid időn belül a királyságot is eltörölte. A republikánus államformát kimondó Néphatározat egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását és ennek nyomán egy új alkotmány kidolgozását irányozta elő.² A Tanácsköztársaság eltelte négy

¹ KN-1861-I-104.

² 1918. november 16-i Néphatározat II. cikk (1) bekezdés.

hónapban azonban nem indult túl lázas alkotmányozó munka.³ Mindez annak egyre világosabb felismeréséből is eredhetett, hogy a politikai rendszer átalakításával nem lehet kedvezőbb békefeltételeket elérni. A történeti alkotmánnyal történő szakítást ugyanis sokkal inkább ez váltotta ki, mintsem annak emocionális elutasítása. A Tanácsköztársaság támogatottsága is nem kis részben azon nyugodott, hogy az képes az ország területi integritását, és szuverenitását megőrizni. Így nem okozhat különösebb meglepetést, hogy annak bukása után erős politikai visszarendeződés indult el. Az állami szuverenitás megőrzésének garanciáját már sokkal inkább a tradíciókban látták, mintsem egy új alkotmány kidolgozásában. Utóbbinak a folyamata 1918 őszén sem haladt túl gyorsan, 1920 után azonban napirendre sem került. A királyság 1920. márciusi helyreállítása sem állambölcseleti alapokon nyugodott, melynek során végig gondolták volna, vajon mely államforma keretei között lehet kedvezőbb államműködést kialakítani. A szuverenitás megőrzéséhez, az ország területi integritásának helyreállításához, a tradíciók megőrzésében látták a garanciát. Ez az államformánál vált a leginkább kifejezővé. Mivel a királyi trónt nem sikerült betölteni, az ország államberendezkedése de facto republikánus maradt. Azonban de jure akkor is ragaszkodtak a királysághoz, amikor láthatóvá vált, hogy ez az ellentmondásos alkotmányjogi helyzet tartóssá válik. Ez kétségtelenül erős dogmatikai ellentmondás volt, amire Adolf Merkl ismert tanulmányában rá is világított.⁴

Az 1867 és az 1920 utáni alkotmányos berendezkedésben a tradícióknak komoly szerepe volt, amely nem volt mindig összehangolható a jogrend dogmatikailag helyes felépítésével. Ennek egyik tipikus esete volt a két világháború közötti államforma. Az organikus alkotmányfejlődésben azonban ezek a dogmatikai ellentmondások néha természetszerűek. Egy logikailag hibátlan rendszert egyszerre megtervezve lehet létrehozni, amire inkább a kartális alkotmányok képesek. Az alkotmány minden részét egy időpontban szövegezik, így a belső dogmatikai ellentmondások jobban kiküszöbölhetőek. Az organikus fejlődés sok évszázados egybefüggő joganyagánál ez nehezebb feladat.

Ezzel a problémával a történeti alkotmány újjáéledése nyomán is találkozunk. Az „R” cikk (3) bekezdést vagy a Szent Koronára történő hivatkozást eme okból számos kritika éri. A történeti alkotmány reneszánszának azonban az eddig említettekhez hasonló oka van, s legin-

³A minisztertanács a Néphatározat kihirdetését követően – november 20-i ülésén – megbízást adott az igazságügyi miniszternek az új alkotmány kidolgozására. [MNL K-27 1918. november 20-i ülés 6.] Ezt követően azonban a kérdés többé nem került a minisztertanács ülés napirendjére, sőt az igazságügyi minisztérium levéltári anyagaiban sem találjuk nyomát. Ebből arra következtethetünk, hogy a koncepció kialakításáig sem jutottak el, nemhogy megszövegezett alkotmánytervezet készült volna. Az új alkotmány előkészítésében a jogtudomány sem volt túl aktív. Szövegtervezet a jogtudósok tollából sem született, Benárd Emil nevéhez köthetően csupán egy alkotmány koncepció maradt ránk. [Benárd Emil: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. *Jogállam 1919/1-2 szám* 73-85.]

Ezzel ellentétben Németországban lázas alkotmányozó folyamatnak lehetünk tanúi. Hugo Preuß már 1918 decemberében elkészítette az első alkotmánykonceptiót [Preuß, Hugo: *Das Verfassungswerk von Weimar*. Herausgegeben, eingeleitet und erläutert von Detlef Lehnert, Christoph Müller, Dian Schefold. Heidelberg: Mohr Siebeck 2015. 111-134. p], 1919. január 20-án pedig a birodalmi értesítő (Reichsanzeiger) 15. számában az első nyilvános szövegtervezetet is közzétették. Emellett a jogtudomány is igen aktív volt, számos nem hivatalos alkotmánytervezet született. [FENSKE, Hans: Nichtamtliche Verfassungsentwürfe 1918/1919. *Archiv des öffentlichen Rechts 121. Band (1996)* 24-58.; DUBBEN, Karin: *Die Privatentwürfe zur Weimarer Verfassung - zwischen Konservatismus und Innovation*. Berlin: Logos. 2009.]

⁴Merkl Adolf: A mai Magyarország államformájának kérdéséről. *Jogtudományi Közöny*, 1925/5.

Lásd még: Képes György: Királyhelyettes, vagy de facto köztársasági elnök? In: El, Beheiri Nadja; Szabó, István (szerk.) *Viginti quinque annis II.: Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére, a PPKE JÁK 25. tanévében* Budapest, Magyarország: Pázmány Press (2020) 333-359.

kább a kiegyezéssel vonható párhuzam. Az Európai Unió is egy szupranacionális szerveződés, ahol a magyar állami szuverenitás megőrzése hasonlóan fontos feladat. A történeti alkotmányban rejlő gyökerek erre erősebb garanciát nyújtanak, mint az Unió nemzeti identitást elismerő szabályai. Erre vonatkozó garanciákat a Habsburgok szupranacionális (birodalmi) alkotmányai is tartalmaztak, Deákék azonban a történeti alkotmányban nagyobb garanciát láttak. Alighanem így van ez a 21. században is. Deák Ferenc gondolatai abban is példaértékűek lehetnek, hogy az állami szuverenitás megőrzését nem a szupranacionális szerveződésből való kiválással, hanem az azon belüli garanciák kiépítésével óhajtotta megoldani.

A hatalommegosztás

Az Aranybullának jelentős szerepe volt a rendiség kialakulásában, amelynek következtében a magyar közjogban megjelent a hatalommegosztás. Az államalapítást követően az államhatalom egyetlen forrása a király volt, a rendiség kialakulása pedig ezt a helyzetet változtatta meg. Az uralkodó mellett megjelent a közhatalom egy új tényezője.

Az organikus alkotmányfejlődésben az államszervezeti változások, különösen a korai időkben, ritkán köthetők konkrét dátumhoz. Azok szokásjogi úton, egy hosszabb folyamat eredményeként jöttek létre, ami a hatalommegosztásra is igaz. Ráadásul az horizontális és vertikális úton is zajlott. Előbbi az országgyűlés kialakulásával, utóbbi pedig a helyi önkormányzatok (a nemesi vármegyék, a szabad királyi városok) megjelenésével történt meg.

Az országgyűlés kialakulásánál mindig azt keressük, vajon a magyar államszervezetben mikor találunk olyan szervet, amely a későbbi országgyűlés valamely hatáskörét már gyakorolta. Vajon melyik lesz az a konkrét állomás, amelyre azt mondjuk: ez már az országgyűlés. Az Aranybulla ma is élő gyökereit keresve azonban nem is az a fontos, hogy pontosan mikor alakult ki az országgyűlés, hanem az, vajon annak a késő középkorban létrejött formája kapcsolható-e a polgári kor államszervezetéhez. Erre a kérdésre pedig kétségtelenül igenlő választ adhatunk, az organikus fejlődés a polgári átalakulással sem szakadt meg. Az áprilisi törvények országgyűlésről szóló cikkelye⁵ csak átalakításokat eszközöl, számos ponton megmaradnak az 1848 előtti szokásjogi szabályok. Az országgyűlés hatásköréről vagy a két kamara viszonyáról továbbra sincsenek törvényben rögzített szabályok, márpedig ezek a leglényegesebb alkotmányos elemek közé tartoznak. Az 1885-ös főrendiházi reform során a második kamara hatásköréről csupán az alábbiit találjuk: „a főrendiház jogköre az, ami volt [...]”.⁶ Sőt az új felsőház hatáskörének 1926-os megállapításakor is erre utalnak vissza.⁷

Nincs ez másként a vertikális hatalommegosztásnál sem. A királyi vármegyék nemesi vármegyékké történő átalakulása szintén egy folyamat eredménye. A királynak alárendelt közigazgatási szervezet évszázados távlatban párhuzamosan működött a nemesi önkormányzat szerveivel, míg utóbbiak teljesen át nem vették a vármegyei hatásköröket. A szabad királyi városok kialakulása is évszázados léptékben mérhető folyamat volt. A kiegyezést követően

⁵1848. évi IV. törvénycikk.

⁶1885. évi VII. törvénycikk 13.§ (1) bekezdés.

⁷„A felsőház jogköre ugyanaz, mint a főrendiházé volt.” [1926. évi XXII. törvénycikk 30.§ (2) bekezdés].

ezt a vármegye rendszert alakították át, s az egykori szabad királyi városok lettek a törvényhatósági joggal felruházott városok. Utóbbiak pedig a jelenlegi megyei jogú városok elődei.

Az Aranybulla nyomán elindult hatalommegosztás folytonossága, mind horizontális, mind vertikális irányban, így a 20., sőt a 21. században is fennáll.

A közvetlen hatalomgyakorlás

Az országgyűlés kialakulásánál az Aranybulla első cikkelyében szereplő székesfehérvári törvénylátó napoknak köztudottan fontos szerepe volt. Ott minden szerviens (nemes) személyesen jelenthetett meg, s adhatta elő panaszait. 1267-től – a III. Aranybulla nyomán – ez megyénként választott követek útján történt, akiknek feladatuk a delegálók üzeneteinek (panaszainak) átadása volt. Ez szükségszerűen magával hozta a kötött mandátumot, hiszen a megyei nemesség akaratát közvetítették.

Ezt a folyamatot az országgyűlésnél is megfigyelhetjük. A tömeges országgyűlések idején annak tanácskozásain minden nemes személyesen jelenthetett 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 megyénként 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. Ebből eredően a diétán hozott minden döntés a nemzet összes tagjának szavazatából közvetlenül kumulálódott. Ez a törvényhozási mechanizmus pedig mintegy öt évszázadon keresztül érvényesült a magyar közjogban, azt 1848 után váltotta fel a szabad mandátum.

Kevésbé tűnik fel számunkra, hogy a hatályos népszavazási törvényünk erősen kapcsolható az 1848 előtti kötött mandátumhoz. Elég csak az alábbi rendelkezésére gondolni: „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.”⁸ Mi történik? Az országgyűlési képviselők nem szabad belátásuk szerint szavazhatnak, hanem kötelesek a választópolgárok döntését teljesíteni. Ez bizony egy konkrét kérdésben kötött mandátumot jelent. A szavazás eredményét nem megyei követek közvetítik, hanem az összes választópolgár együttesen az összes országgyűlési képviselőt utasítja. De ez csak egy szavazástechnikai kérdés, az intézmény közjogi tartalma azonos.

Önkéntelenül felvetődhet, hogyan lehet demokráciának nevezni egy olyan hatalomgyakorlási mechanizmust, amelyben a rendi tagozódás nyomán csupán a társadalom egyes privilegiált rétegei vehettek részt. Ebben a kérdésfeltevésben azonban a hatáskörök összemosódnak azok gyakorlóival, az előbbit (a hatáskört) az utóbbiakról (annak gyakorlóiról) kialakult véleményünk alapján minősítjük.

A közvetlen demokrácia azonban egy hatalomgyakorlási mód, s nem áll egyenes összefüggésben azzal, vajon a társadalom milyen rétegei vehetnek részt a közhatalom gyakorlásában. Annak lényege, hogy a közügyek intézésében résztvevő személyek nem képviseleti szerv

⁸2013. évi CCXXXVIII törvény 31.§ (1) bekezdés.

útján, hanem a döntéseket maguk meghozva gyakorolják a hatalmat. Ha egy alkotmány ismeri a közvetlen demokrácia intézményét, a népképviselői 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 széleskörű. Ha azt bővítik, akkor a parlament választásában és a népszavazásokon résztvevők köre is azonos módon változik, de 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 államszervezetben belül a hatalom gyakorlóit változnak. Az alsótáblán a rendi képviselőt népképviselő váltja fel, a főrendiházból – összetételének változása nyomán – felsőház lesz, de az országgyűlés szervezete és működése alig módosul. Jelen tanulmányban is a hatalomgyakorlás technikáját vizsgálom, és nem a hatalom gyakorlóinak körét.

A közvetlen demokrácia önálló intézménnyé válását tehát 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-egy konkrét kérdésben népszavazással felülírható a parlament akarta. Kötött mandátumnál a népszavazás intézménye felesleges volt, 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 képviselői szervvé, azon minden szavazati joggal rendelkező személy közvetlenül megjelenhessen.

Tanulmányom címéhez, a történeti alkotmány gyökereihez visszatérve, most arra teszek kísérletet, hogy a kötött mandátum régi és a népszavazás mai intézménye között párhuzamot vonjak. A hatályos népszavazási törvényünkben vett idézetből láthattuk, hogy a kettő között van kapcsolat.

Először azt kell megvizsgálnunk, vajon 1848 után mi tette szükségessé a kötött mandátum megszüntetését. Ennek vannak elvi alapjai: a képviselők ne lokális érdekeket képviseljenek, hanem a nemzet egészének érdekét. Az elvi alap mellett azonban konkrét hatalomgyakorlási okokat is találhatunk. 1848-ban a felelős minisztérium felállításával a végrehajtó hatalom ellenőrzésének egy új és a korábnál sokkal erősebb intézménye jött létre. A polgári korban az országgyűlés két legfontosabb hatáskörének a törvényhozást és a végrehajtó hatalom ellenőrzését tekintjük. Ebből az első már a késő középkor óta létezett, a második azonban, a polgári átalakulással meghonosított, legalábbis jelentősen megerősített intézmény. Meglátásom szerint a törvényhozási hatáskörnél a kötött mandátum 1848 után sem szült volna megoldhatatlan működési zavarokat. A felelős minisztérium működésénél azonban igen. A kormányzás a parlamenti többség elvén nyugszik, ahol néhány képviselő véleményének változása a kormány teljes bukásához vezethetett. Egy 199 fős parlamentben 100 képviselő támogatásával kormányt lehet alakítani, de ha egyetlen képviselő utasítását megváltoztatják, s az átáll a másik oldalra, akkor az addig 99 fős ellenzék a teljes kormányzati hatalmat átveszi. Márpedig tudjuk, a követutasítások gyakorta változtak, ami nem is csoda. A választók hangulata ma is gyakran változik, amely a közvetlen hatalomgyakorlásban azonnal meg is jelenik. Egy ilyen helyzetben a kötött mandátum a kormányzást lehetetlenné tette volna. A végrehajtó hatalomnak ez a szoros, minden tevékenységére kiterjedő ellenőrzése az államműködés fejlődésében jelentős előrelépés volt. Egy fontos intézmény azonban áldozattá vált, a polgárok közvetlen hatalomgyakorlása csak nehezen fér össze vele. Összefoglalva, a kötött mandátumot a felelős minisztérium felállítása után nem lehetett fenntartani. Megszüntetésének persze más okai is voltak, de ez a legjelentősebbek közé tartozott.

Amennyiben a hatályos népszavazási szabályokat görcső alá vesszük, érzésem szerint fontos párhuzamot fedezhetünk fel. A korábbi Alkotmány és a most hatályos Alaptörvény egyaránt az országgyűlés törvényhozási hatáskörében engedett, enged utat a közvetlen demokraciának. A tiltott népszavazási tárgyak egyik fő célja, a másik fontos hatáskör, a végrehajtó hatalom ellenőrzése, vagyis a kormány iránti bizalomról tartott referendum kizárása.⁹ Napjaink politikai életéből azonban mindannyian látjuk, hogy a népszavazások kezdeményezői gyakran mégis ezt közvetítő kérdéseket szeretnének feltenni. Egy-egy törvény megváltoztatása sokat nem jelent, a kormány iránti bizalom megvonása sokkal nagyobb politikai győzelem. Meglátásom szerint ezért van olyan sok vita a népszavazási kezdeményezések felett: vajon tiltott tárgy, vagy lehet róla szavazni? Az országgyűlés eme két fontos hatásköre ugyanis szignifikánsan nem választható el egymástól. Számos olyan törvényhozási tárgy van, amely közvetett módon a végrehajtó hatalom ellenőrzésére, a kormány működésére is kihat. A kettő elhatárolása így nehezen megoldható feladat.

Az viszont világos számunkra, hogy ebben az alkotmányos rendszerben a parlamenti választásokat és a kormány kijelölését nem lehet egymástól elválasztani. A parlamenti többség és a kormány között olyan szoros kapcsolat áll fenn, mint egy autó két első kormányzott kereke között. Ha a parlament választását és a kormány (a miniszterelnök) kijelölését szétválasztjuk, akkor a kormányzástól kiszerezzük a két kerék működését összehangoló fogaskereket.

A közvetlen demokráciával a parlament feloszlata is szoros összefüggésben áll. A kötött mandátumnál nem fordulhatott elő, hogy az országgyűlés a választók akaratával ellentétesen döntsön. Mint már említettem, ennek lehetőségét a szabad mandátum szülte, a népszavazás pedig az szolgálja, hogy a döntést – a régi időköt idézve – közvetlenül magunkhoz vonjuk. A kérdés csupán az, hogy ezt egyetlen esetre tesszük lehetővé, vagy a parlament működését teljes egészében a népkarát alá helyezzük. Az első eset az egy konkrét kérdésben tartott népszavazás, a második pedig a parlament feloszlata.

Az első világháború utáni Németországban a birodalmi gyűlés választását a mikrokozmosz elv határozta meg, a törvényhozás összetételének a lehető legpontosabban le kellett fedni a választói akaratot. Ezért nem alkalmaztak bejutási küszöböt sem, mert az torzította volna a választói akarat és a népképviseleti kamara közötti kapcsolatot. A következő kérdés az volt, hogy ennek a pontos tükörképnek csak a választások pillanatában, vagy folyamatosan fenn kell állnia. A válasz egyértelműen az utóbbi, ha a népképviseleti kamara elvesztette a választók bizalmát, annak feloszlata volt a következménye.¹⁰ A mandátum ugyan szabad, de azt a birodalmi gyűlés azonnal elvesztette, ha nem a választói akaratot képviselte. Ez a gondolkodásmód

⁹Az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi kérdések kizárása nyomán a miniszterelnök (a kormány) népszavazással nem mozdítható el hivatalából. A költségvetési kérdések a kormánybuktatás leghatékonyabb eszközei, ezek kizárása is összefüggésben áll az említett problémával. A 2012-ig hatályos Alkotmányban a kormányprogram is tiltott népszavazási tárgy volt. Ez dogmatikai oldalról nagyon jól alátámasztja állítástomat, hiszen a kormányprogram népszavazás általi elutasítása egyértelműen a kormány megbízatásának megszüntetésére irányul. Más kérdés, hogy a gyakorlatban a kormányprogram fogalmának értelmezése számos zavart okozott, ami miatt az Alaptörvény már nem vette azt át.

¹⁰Ezt leginkább az államfő visszahívására vonatkozó eljárás fejezte ki. A birodalmi elnök a birodalmi gyűlés kezdeményezésére népszavazás útján elmozdítható volt hivatalából. Amennyiben a népszavazáson a többség nem támogatta az elnök visszahívását, az automatikusan a birodalmi gyűlés feloszlataát vonta maga után [A Német Birodalom 1919. évi Alkotmánya 43. cikkely (2) bekezdés] A választók a népképviseleti kamara kezdeményezését elutasították, amely azt jelezte, hogy a választott képviselők már nem választói akaratát közvetítik. Ha ez előáll, a népképviseleti kamara mandátumát meg kell szüntetni, és új választásokat kell tartani.

kezd a kötött mandátumhoz közelíteni. A parlamenti képviselők mandátuma ugyan szabad, de az alkotmányozó mégis arra törekedett, hogy népképviselői kamara a mindekori választói akarattól minél kevésbé tudjon elválni.

A parlament feloszlata, mint a népakarat érvényesülésének útja, nem csupán Németországban, hanem más országokban, többek között hazánkban is megtalálható volt. 1920. augusztusában a kormányzó parlament-feloszlatai jogának kiterjesztéséhez a törvényjavaslat miniszteri indokolása az alábbiakat fűzte: „[...] bizonytalan, vagy kétségessé válik, vajjon a régebben megválasztott nemzetgyűlés [...] valóban a nemzet igazi akarata képviselő-e. Ilyen esetben az államfő feloszlatai joga nélkül maga a nemzet foszthatná meg az akaratelhatározás szabadságában jelentkező szuverénitástól [...]”¹¹

Az 1937. évi XIX. törvénycikk a kormányzó törvényveto jogának kiterjesztésével összefüggésben az alábbiakat fogalmazta meg: „Ha [...] a kormányzó az országgyűlést feloszlatta [...] a már visszaküldött törvényt [...] kihirdetni [...] nem köteles; ha azonban az új országgyűlés a ki nem hirdetett törvénnyel azonos törvényt hoz, a kormányzó erre a törvényre nézve a visszaküldés jogával nem élhet [...]”¹² A hozzá fűzött miniszteri indokolás pedig az alábbiak szerint szolt: „A kormányzónak kétsége volt, hogy az országgyűlés a nemzet valóságos akarata fejező-e ki, megkérdezte a nemzetet, ha a nemzet igenlően válaszolt, a nemzet igazi akarata előtt meg kell hajolni.”¹³

Az 1937. évi XIX. törvénycikk idézett szövege és indokolása az államfői feloszlatast szintén a választói vélemény kikérésének tekintette. Ha a választások eredménye a választói akarat változatlanóságát mutatta, akkor a kormányzó semmilyen további ellenvetéssel nem élhetett. Feladata (kompetenciája) ugyanis az országgyűlés és a nemzet akarata közötti összhang megteremtése volt. Ez ugyancsak a közvetlen demokrácia irányába mutató intézmény, a népképviselői szervnek folyamatosan a mindenkori választói akaratot kell közvetítenie.

A választói akaratnak a törvényhozás összetételével történő rendszerszintű összekötése azonban ugyanolyan államműködési zavarokat okozott, mint amivel a magyar közjogtörténetben a kötött mandátum fenyegetett. Köztudott, hogy a Weimari Köztársaságnak 14 éves fennállása alatt 20 kormánya volt. Az összefüggés is érthető, a változó választói akarat folyamatosan kihatott a kormány megbízatására.

Így a 20. század második felére a parlamentfeloszlatai jog is háttérbe szorult, az alkotmányozók törekvésére egyre inkább az vált, hogy a népképviselői kamara töltsse ki teljes választási ciklusát. Ebben a konstrukcióban azonban megnő az aktuális választói akarattól való elválás esélye, amivel a szabad mandátum intézményével szemben is kétségeket lehet ébreszteni.

Az Aranybullához kapcsolható közvetlen hatalomgyakorlás tehát, az országgyűlésen történő személyes megjelenés, majd később a kötött mandátum útján, évszázadokon keresztül fennmaradt, a polgári átalakulás azonban szükségszerűen megszüntette. A felelős minisztériummal a kötött mandátum nem fért össze. Mivel a kötött mandátum közvetlen demokráciát jelentett, abból napjaink közjogával is párhuzamokat tudunk teremteni. Ezek az Aranybulla ma is élő gyökerei. A választói akarat közvetlen érvényesülését szolgáló parlamentfeloszlata, vagy népszavazás ugyanazokba a korlátokba ütközik, mint ami miatt 1848 után a kötött mandátumot meg kellett szüntetni.

¹¹ KI-1920-III-343.

¹² 1937. évi XIX. törvénycikk 1.§ (3) bekezdés.

¹³ KI-1935-VII-676.

Egy alkotmánytörténeté vált intézmény: a vis inertiae

A nemesi vármegye alkotmányvédő funkciójának egyik legjelentősebb eszközét, a rendelet félretételi jogot (*vis inertiae*), az Aranybulla ellenállási záradékára vezették vissza.¹⁴ Ebben a pontban azt vizsgáljuk, vajon ez az intézmény integrálható volt-e a polgári kor alkotmányos rendszerébe. Összeegyeztethető-e a polgári átalakulással megjelenő új alkotmányos alapelvekkel, mint például a szabad mandátum, a népképviseletnek felelős végrehajtó hatalom (minisztérium), vagy a központi közigazgatás helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelete.

A polgári átalakulással megszűnt a követutasítás, a kötött mandátumot annak szabad formája váltotta fel. Az áprilisi törvényekben ugyan nem találunk erre vonatkozó rendelkezést, amiből eredően egyesek – mint Kossuth Lajos – vitatták is a változást.¹⁵ A követek (képviselők) választási szabályainak változása azonban garantálta a szabad mandátumot. Az 1848-as választójogi törvény szerint ugyanis az országgyűlési követeket (képviselőket) már nem a megyei közgyűlések választották. Ennek következtében vissza sem hívhatták őket, egyáltalán a közgyűlés előtti megjelenési kötelezettségük sem volt. Ha egyesek vitatták is a kötött mandátum megszűnését, a megyék – az említett ok miatt – régi törvényhozásbéli jogaiknak a gyakorlatban már nem tudtak érvényt szerezni, aminek következtében a képviselőház tagjai szabad mandátummal rendelkeztek.¹⁶

Az viszont nem véletlen, hogy két vélemény között konzekvens kapcsolat alakult ki. Nem lehet véletlen, hogy Kossuth, aki a megyék alkotmányvédő szerepének az egyik legerősebb védelmezője volt, a kötött mandátumhoz is ragaszkodott.

Mivel a *vis inertiae* a vármegyék alkotmányvédő funkciójának meghatározó eleme volt, így a téma feldolgozásához az alkotmányvédelem fogalmát is tisztáznunk kell. Annak jelentésértalma ugyanis napjainkra jelentősen átalakult, s ha azt nem 19. századi tartalmával használjuk, könnyen tévútra léphetünk. A fogalmi változás a formális és a materiális alkotmányfogalom szétválásából ered. A történeti alkotmány idején nem volt formális értelemben elkülöníthető alkotmány, aminek következtében csak a materiális alkotmányfogalmat ismerték. Ebben pedig nem volt a törvények felett álló jogforrás, az alkotmány lényegében a törvények összessége volt.¹⁷

A formális alkotmány egy szövegszerű elhatárolást jelent. Itt az alkotmány a joganyag többi részétől, utóbbiba beleértve a törvényeket is, jól elhatárolható. Az alkotmányvédelem az alkotmány szövegén kívüli joganyag és az alkotmány közötti összhang megteremtését jelenti, ahol törvények is lehetnek alkotmányellenesek. Ha azonban az alkotmány a törvények összessége, akkor az alkotmányvédelem a törvények alatt álló joganyag és a törvények közötti

¹⁴Ferdinandy Gejza: Az arany bulla. Közjogi tanulmány. MTA, Budapest, 1899. 164.

¹⁵STIPIA István: Kossuth Lajos önkormányzat koncepciója. In: *Balogh Judit (szerk.): Európai Magyarországot! Kossuth Lajos és a modern állam koncepciója*. Debrecen, DE-ÁJK, 2004. 128-129.

¹⁶RUSZOLY József: Az országgyűlési népképviselet kezdetei Bihar vármegyében. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*. (62) 17. Szeged 2002. 6.

¹⁷Timon Ákos a *vis inertiae* kapcsán az alábbiakat írja: „[...] a megyék joguknak és feladatuknak tekintették az országgyűlésnek nem felelős központi kormányzatot a törvények által biztosított alkotmány szempontjából ellenőrizni és az alkotmányt sértő kormányrendeletek végrehajtását megakadályozni” [TIMON Ákos: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest: Horánszky Viktor Könyvkiadóhivatala, 1919. 733.]. A „törvények által biztosított alkotmány” kifejezés mutatja, hogy Timon a törvények összességét érti alkotmány alatt, ahol nincsenek a törvény felett álló jogforrások.

összhang megteremtését, vagyis a rendeletek (a közigazgatási tevékenység) törvényességének vizsgálatát jelenti. A vis inertiae is ezt foglalta magába: a vármegyék megtagadhatták az uralkodó, illetőleg a kormányzók törvénysértő intézkedéseinek végrehajtását.¹⁸ Az alkotmányvédelem 19. századi jelentésének napjaink terminológiájában így sokkal inkább a törvényességi felügyelet felel meg, mintsem az alkotmányvédelem.

A történeti alkotmány idején tehát a törvények tartalmi (materiális) alkotmányossága nem volt vizsgálható, hiszen nem volt olyan magasabb szintű jogforrás, amihez képest azt megtehették volna. Ha az országgyűlés bármit törvénybe foglalt, azzal szemben a vármegyék nem élhettek ellenetessel, a törvényekkel szemben nem létezett alkotmányvédelem. Ez a gondolat a későbbi okfejtéseknél még fontos momentum lesz.

A vis inertiae tehát a materiális értelemben vett alkotmány védelme volt, amely a közigazgatás törvényes működésének biztosítását jelentette. Napjainkban ennek legfontosabb garanciáját a felette álló bírói kontroll (a közigazgatási bírászkodás), annak kialakulása előtt pedig a miniszteri felelősség jelentette. Az 1848. évi III. törvénycikkben, vagy bármely korabeli európai alkotmányban a miniszterek jogi felelőségének alapvető célja a törvények betartásának kikényszerítése volt. A miniszterekkel szemben jogi felelőség elsősorban akkor volt érvényesíthető, ha törvénysértést követtek el. A bírói kontroll megjelenése előtt így a törvényesség öre tehát az volt, aki megalkotta azokat. Azt, hogy mi törvénysértő és mi nem, az országgyűlés volt jogosult megállapítani.

Kötött mandátum esetén ebből érdekes összefüggés vezethető le. Az országgyűlés döntései a vármegyei közgyűléseken adott utasításokból születtek, így a törvényhozásban is a vármegyei akarata érvényesült. Ha a törvények legfőbb értelmezője maga az országgyűlés, akkor a vármegyei közgyűléseken nem alaptalanul merült fel a közigazgatás ellenőrzése iránti igény. Az általuk adott utasítások nyomán született a törvény, s ha azt látták, hogy a központi közigazgatás nem azt teszi, mint amit a törvénnyel el akartak érni, akkor megtagadták a kormányzók döntéseinek végrehajtását.

Az előző bekezdésben felvázolt gondolatmenetnek azonban mellékhatásai is voltak. A vármegye párhuzamosan folytatott törvényhozási és közigazgatási tevékenységet, amelyből szükségszerűen ellentmondások keletkeztek. Az államműködésnek általános jellemzője a központi közigazgatásnak a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelete. A vármegye viszont törvényhozási jogkörein keresztül a központi közigazgatás felett gyakorolható törvényességi felügyeletet, vagyis egy másik hatásköréből eredően azt felügyelte, aki a közigazgatás szervezetén belül őt felügyelte. A két hatalmi ágban történő párhuzamos részvétellel így, ugyan áttételesen, de a saját közigazgatási tevékenységének törvényességi felügyeletét is ellátta.

Emellett a vis inertiae lehetetlenné tette a területi államigazgatási szervek felállítását. A központi közigazgatás törvénysértő döntéseinek végrehajtását ugyanis a vármegyék csak úgy tudták megakadályozni, ha a területi közigazgatás minden szerve önkormányzati irányítás alatt marad.

A vis inertiae dogmatikai alapját tehát a kötött mandátum biztosította. Láthattuk, hogy a közigazgatás bírói kontrolljának megjelenése előtt a törvényesség legfőbb öre a törvények alkotója, az országgyűlés volt. Ha a vármegye részt vett a törvényhozásban, akkor a köz-

¹⁸ STIPTA István: Vármegyei reform a törvényhozás előtt (1844-1848). In: Tóth, Károly (szerk.) In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár Szeged, JATEPress, 1991. 316., STIPTA István: A magyar történelmi alkotmány és a hazai közjogi-közigazgatási jogvédelem. Budapest, Gondolat Kiadó (2020) 195-196., TIMON 733-734.

igazgatás törvényességének ellenőrzése iránt támasztott igénye sem volt alaptalan. A kötött mandátum megszűnésével azonban ez a dogmatikai háttér is megszűnt.

A szabad mandátumnál további problémát jelentett, hogy a minisztérium működésének törvényességét két államhatalmi szerv, az országgyűlés és a vármegyék, egymástól függetlenül ellenőrizhették volna. A törvény alkotója (az országgyűlés) egy rendeletet törvényesnek minősít, így támogatja a minisztériumot, sőt elvárja tőle annak végrehajtását. A vármegyék azonban mégsem hajták végre, mert szerintük törvénytört. Így a törvények végrehajtása könnyen ellehetetlenült volna.

A vis inertiae azonban a törvényi szabályozás kiterjesztésével korlátozható volt, így az országgyűlés az előző bekezdésben említett párhuzamos ellenőrzést a jogintézmény formális megszüntetése nélkül is háttérbe tudta szorítani. Amennyiben az országgyűlés egy, a vármegyék által elutasított kormányzati intézkedést törvénybe foglalt, a vármegyék ellenállási lehetősége megszűnt. Nem véletlenül értekeztünk arról, hogy az alkotmányvédelem a történeti alkotmány idején lényegében törvényességi felügyeletet jelentette. A törvények végrehajtását a vármegyék nem tagadhatták meg. 1848 után pedig – a miniszteri felelősségből eredően – a minisztérium és a képviselőházi többség között szükségyszerű politikai szövetség jött létre. Ha a kormány nem bírta a képviselőház bizalmát, tartósan nem tudott hivatalban maradni. Ebben az alkotmányos konstrukcióban a kormány által előterjesztett törvényjavaslatok a képviselőházon általában nagyobb akadályok nélkül keresztülmentek. Márpedig, ha a kormány a maga álláspontját az országgyűlésen keresztül törvénybe tudta foglalni, azzal a vármegyék alkotmányvédő funkciója jelentősen gyengült. A részletes, aprólékos törvényi szabályozásokkal szemben a vármegyék a vis inertiae elismerése esetén is tehetetlenek voltak. Talán nem véletlen, hogy az 1848-ban, illetőleg a kiegyezés után született, az államszervezetet rendező törvények közül a köztörvényhatóságokról szóló 1870. évi XLII. törvénycikk volt a legnagyobb terjedelmű, az közel száz paragrafusból állt. Legyen minél részletesebb a törvényi szabályozás, azzal szemben nem lehet vármegyei ellenállás.

Az előző bekezdésekben leírt gondolatok mindegyike a szabad mandátummal állt összefüggésben. Azt hiszem, ezzel megfelelően alátámasztottuk, hogy a vármegyék alkotmányvédő funkciójának bástyája a kötött mandátum volt. Amennyiben azt szabad mandátum váltja fel, a vármegyék alkotmányvédő funkcióját az új polgári típusú államműködési mechanizmus belső jellegzetességeiből eredően háttérbe szorul, az intézményt nem is kell formálisan megszüntetni.

A megyei közgyűlésnek a képviselőválasztásból történő – korábban említett – kizárásán túl a kötött mandátum megszűnését tovább erősítette, hogy a miniszteri felelősséggel is összeférhetetlen volt. Kormányalakításra a képviselőházi többség volt jogosult, az ellenzék a kormány összetételére nem bírt befolyással. Szűkebb kormánytöbbség esetén azonban könnyen előfordulhatott, hogy néhány addig kormánypárti képviselő átlált a másik oldalra, és ettől a pillanattól már a korábbi ellenzék alkotott kormánytöbbséget. Ez az előző kormány mandátumának megszűnését, és egy teljesen új kormány megalakulását vonta maga után. Jól tudjuk, hogy a választói hangulat változása a választási ciklusokon belül is jellemző. 1848 előtt a követurasítások is gyakran változtak. A kötött mandátum tehát folyamatos kormányváltáshoz vezetett volna, ami az államot működésképtelenné tette. Az 1848. évi III. törvénycikkben rögzített miniszteri felelősségi típus csak szabad mandátum mellett volt életképes. A vis inertiae alapját jelentő kötött mandátumot emiatt is meg kellett szüntetni.

Ha a felelős minisztérium felállítása mellett a kötött mandátum megmarad, az előző bekezdésben említett problémán túl, az a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet is kiüresítette volna. Ezt a feladatot ugyanis a központi közigazgatás, vagyis a felelős minisztérium látta el. A vármegyei közgyűléseken született utasításokkal azonban a miniszté-

riumot felelősségre lehetett volna vonni, aminek következtében saját működésük törvényességének az „önfelügyelete” korlátlaná válik. Bármit is tesz egy vármegye, melyik kormány mer vele szemben törvényességi kifogást emelni, ha aztán a felháborodott követek az alsótáblán (a képviselőházban) vád alá helyezhetik, vagy bizalmatlansági indítványt nyújthatnak be ellene. Ha megmarad a kötött mandátum, a vármegyék feletti törvényességi felügyelet megszűnt volna.

Epilógus

A tanulmányban mai alkotmányos berendezkedésünknek az Aranybulláig visszanyúló gyökereit kerestük. Kiindulópontunk az volt, hogy a történeti alkotmány visszanyerte flexibilis jellegét, vagyis az idejétmúlt intézmények a 21. században is leválaszthatók róla. Négy témakört vizsgáltunk, amelyből három ma is kapcsolható alkotmányos berendezkedésükhöz, s egy olyat érintettünk, amely már a polgári átalakulással az alkotmánytörténet körébe került.

A történeti alkotmánynak, és ezen belül az Aranybullának, a legfontosabb szerepe az állami szuverenitás megőrzésével kapcsolható össze. A történeti alkotmány fennmaradásában jelentős szerepet játszott, hogy a Habsburg korban az állami szuverenitás védelmének kiemelt szerep jutott. Trianon után is meg volt az oka tradíciókhoz történő ragaszkodásnak, így szóba sem került a történeti alkotmány kartálissal történő felváltása. Az Európai Unión belül most hasonló helyzet áll fenn, mint ami a kiegyezés idején fontossá tette a történeti alkotmány megtartását. Érzésem szerint a történeti alkotmány 21. századi reneszánszának is ez a fő oka.

A hatalommegosztás után a közvetlen hatalomgyakorlás volt a harmadik vizsgált, s ma is tovább élő jogintézmény. A rendiség kialakulása és a hatalommegosztás közötti összefüggés közismert. A kötött mandátum és a közvetlen demokrácia közötti kapcsolatra azonban az alkotmányjogi és a jogtörténeti szakirodalom nem nagyon hívja fel a figyelmet. Ezért szántam utóbbinak nagyobb terjedelmet.

Negyedik témakörnek szándékosan választottam egy olyan témát, amely a megszűnt, így az alkotmánytörténet körébe átkerült jogintézményt vizsgál. A vis inertiae arra is jó példa volt, hogy az organikus alkotmányfejlődésben milyen természetes módon tud kialakulni, majd megszűnni egy intézmény, ha a körülötte fennálló alkotmányos környezet változik. A kötött mandátumnál a központi kormányzások felett gyakorolt törvényességi felügyeletnek megvolt az elvi alapja, a szabad mandátumnál azonban nem. Sőt utóbbinak környezetében a vis inertiae kifejezett államműködési zavarokat okozott volna. Azonban a képviselőházi többség és a kormány közötti viszony, és ehhez kapcsolódóan a törvényhozási tárgyak kiterjesztésének lehetősége, kifejezett törvényi eltörlés nélkül is lehetővé tette a vis inertiae-nek az alkotmányos rendszerből történő kiiktatását. Szokásjogi úton keletkezett, és szokásjogi úton szűnt meg.