

Az 1946. évi I. törvény közjogtörténeti jelentősége és az alkotmányos jogfolytonosság

KUKORELLI ISTVÁN

A Magyarország államformájáról szóló törvénytervezetet 1946. január 23-án fogadta el a kormány, majd Tildy Zoltán miniszterelnök január 24-én terjesztette azt a Nemzetgyűlés elé.

Az előterjesztő beszéd szerint: *„E javaslat ... világos határozottsággal lezár egy korszakot és új fejlődést nyit meg a magyar nemzet történelmében. A javaslat nem jelent törést a magyar történelmi fejlődésben, mert leglényegesebb tartalma és motívuma a magyar nép ősi szabadságvágya, vágy az emberi jogok teljessége és a független nemzeti élet után.”*¹

Hasonló szellemben értékeli a törvényjavaslat történelmi jelentőségét Sulyok Dezső, a javaslat nemzetgyűlési előadója: a törvényjavaslat egyrészt bizonyíték a világ felé arra, hogy *„a múlt után nemcsak betettük az ajtót, hanem be is falaztuk”*, másrészt belpolitikailag a belső megnyugvás, a stabilitás, a demokráciában való nemzeti egység szimbóluma.²

Az 1946. évi I. törvény történelmi jelentőségét leginkább az adja, hogy felszámolja a 946 éves monarchiát, és megteremti a parlamenti köztársaságot. Lezárja a „király nélküli királyság” 1918. november 13-a óta tartó átmeneti korszakát, a közjogi ideiglenesség éveit. A törvény 19. §-a értelmében a kihirdetés aktusával hatályát vesztesztette a megszűnt királyságra és a kormányzói intézményre vonatkozó összes jogszabály.

A törvény ünnepélyes preambuluma kevés megvalósult köztársasági hagyományhoz (ónodi gyűlés, 1849-es debreceni határozat, 1918-as népköztársaság) kapcsolódhatott. A történeti magyar alkotmányban a köztársasági eszme nem tudott gyökeret verni, sőt, a republikánus gondolat az államrend megsértésével volt azonos.³ A köztársasági gondolat talán egyetlen tevőleges alakja, Ady Endre barátja, az „elcsitíthatatlan magyar”, az 1918-as forradalom egyik keveset emlegetett hőse, Nagy György magányos és különc politikusnak számított.⁴ Nagy György 1911-ben indította útnak a *Magyar Köztársaság* című folyóiratot, egy évvel később pedig megalakította a Köztársasági Pártot.⁵

1 A Nemzetgyűlés 8. ülésének naplója (továbbiakban *Nemzetgyűlési Napló*) 1946. évi január hó 24-én, csütörtökön. 207.

2 *Nemzetgyűlési Napló*, 256.

3 PÖLÖSKÉI Ferenc: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, 1994. Cégér Kiadó. 236.

4 *Uo.* 4.

5 BORSZÉKY György: Nagy György emlékezete. *Kapu*, 1993. 3. sz. 28–30.

A róla elnevezett „lex Nagy Gyurka”, az 1913. évi XXXIV törvénycikk tiltotta a köztársasági propagandát.

A történelmi alkotmány léte és a republikánus hagyományok hiánya miatt volt bátor tett 1946-ban a köztársaság megteremtése. Bibó István szerint a köztársaság kérdését balközépről vetették fel, a baloldal részéről lelkesen, a koalíció jobb oldala felől pedig „lelkesedés nélküli helyesléssel” fogadták.⁶ A Nemzetgyűlés lelkesedés nélkül helyeslő képviselői felelős és bölcs döntést hoztak az államforma kérdésében. A törvényt olyan képviselők is megszavazták, akik a monarchia hívei voltak. Varga Béla, a Nemzetgyűlés későbbi elnöke a Független Kisgazdapárt 1946. január 9–11-i frakcióülésén így vallott erről: „*Legitimista családból származom, a király képe ott függött a tisztaszoba falán. Magam is legitimista vagyok. De ma legitimista meggyőződéselem ellenére azt mondom, a köztársaság az egyetlen lehetséges államforma.*”⁷

Varga Béla után Nagy Ferenc szólalt fel a frakcióülésen, aki szerint: „*Demokráciánk mellett bizonyítékokat kell szolgáltatnunk az egész világ számára.*” A két nagyhatású beszédet követően a parlamenti többségben lévő képviselőcsoport két képviselő kivételével megszavazta a köztársasági államformát.⁸ Ez a pártpolitikai döntés meghatározó volt a törvényjavaslat későbbi sorsát illetően.

1946. január 31-én nemzetközileg és belpolitikailag egyaránt reálpolitikai döntés született, a köztársaság eszméje benne volt a második világháborút közvetlenül követő korszak levegőjében, több más állam (például Olaszország, Bulgária, Románia, Jugoszlávia) ekkor szakított a monarchiával.

Bár a parlamenti vitában csak egyetlen legitimista hozzászólás hangzott el a monarchia mellett – miszerint „*egy ezeréves megszentelt múlttól szakítjuk el az országot*”⁹ –, a közéletben többen ellenezték a döntés meghozatalát. Az ellenzők érvei szerint a Nemzetgyűlés nem kapott felhatalmazást a választásokon az alkotmányozásra, az ország nincs függetlensége birtokában. „*A kérdést megnyugtatóan eldönteni csak egyetlen módon lehetne: népszavazás útján.*”¹⁰

A hercegprímásnak a miniszterelnökhöz írt, 1946. február 1-jén kelt hivatalos levele szerint a törvényjavaslat tárgyalása „*idegen megszállás alatt a magyar nép megkérdezése nélkül, a képviselők pártéleti szólásszabadságának korlátozásával folyt le.*”¹¹

Legitim döntés született-e 1946. január 31-én a magyar Nemzetgyűlésben? Azt gondolom, hogy igen, hiszen egy demokratikus választáson legitimált törvényhozás mint alkotmányozó hatalom döntött az államforma kérdésében. A Nemzetgyűlés

6 BIBÓ István: *A magyar demokrácia mérlege*. In: Uő: *Válogatott tanulmányok 1945–1949*. II. kötet. Budapest, 1986. Magvető Kiadó. 166.

7 HÁM Tibor: A második Magyar Köztársaság megalakulása 1946. január 31-én. *Hiány*, 1990. július 18. 14–20.

8 NAGY Ferenc: Küzdelem a vasfüggöny mögött. *Európa – História*, 1990. 227–228.

9 Lásd Slachta Margit bekiabálásokkal, felkiáltásokkal sűrűn megzavart parlamenti hozzászólását. *Nemzetgyűlési Napló*, 297–314.

10 HÁM Tibor: *i. m.* 18.

11 A levelet közli FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Budapest, 1993. Nemzeti Tankönyvkiadó. 196.

mint forradalmi törvényhozó testület abban is különbözik a konszolidáltabb Országgyűléstől, hogy joga van nagy kérdésekben dönteni.

Egyet lehet érteni Moór Gyulával, aki a *Kis Újság* 1946. január 9-i számában így nyilatkozott: „Jogunk sohasem ismert formai különbséget az alkotmány-törvény és a közönséges törvények között. Ebből következik, hogy a törvények alkotására jogosult szerv – a Nemzetgyűlés – az alkotmány megváltoztatására is jogosult. Másik alapelve alkotmányunknak – még a királyságnál is régebb –, hogy minden jog forrása a nemzet. Ezt a nemzeti akaratot a Nemzetgyűlés képviseli.”¹²

Az 1946. évi I. törvény preambuluma így szól: „Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot.” A törvényjavaslat miniszteri indoklása szerint „a monarchia helyreállítása távol áll a nemzeti közakarattól.”¹³

Az akkori házelnök, Nagy Ferenc, a későbbi miniszterelnök írja emlékirataiban: „Nekünk az volt a meggyőződésünk, hogy a magyar nép többségének akaratát hajtottuk végre, amikor a köztársaság mellett foglaltunk állást. Amidőn a törvényt a nemzetgyűlésnek csaknem egyhangú szavazása után az Országház téren kihirdettem, nagy tömegek tettek hitet amellett, hogy a magyar nép helyesli a nemzetgyűlés döntését, és magáévá teszi a köztársasági államformát.”¹⁴

A köztársasági államformáról szóló törvényt valóban nagy konszenzussal fogadták el a Nemzetgyűlésben, erről tanúskodik a nemzetiszíni keretben megjelenő *Nemzetgyűlési Napló* 1946. január 31-i száma. Amikor a házelnök a Magyarország államformájáról szóló törvényt mint 1946. évi I. törvénycikket kihirdetettnek jelentette ki, lelkes éljenzés követte mondatait.¹⁵

Az 1946. évi I. törvény megalkotásának történelmi körülményeit, a kodifikáció folyamatát a rendelkezésre álló források alapján részletesen feltárta a szakirodalom.¹⁶ Egyetértek Ruszoly József megállapításával: „Az 1946:I.tc. Magyarország államformájáról koalíciós törvénymű volt; megalkotását a pártok olykor ki nem mondott távolabbi stratégiai célkitűzései éppúgy befolyásolták, mint napi, taktikai meggondolásaik.”¹⁷

12 HÁM Tibor: *i. m.* 18.

13 *Az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról.* In: 1946. évi törvénycikkek. (Jegyzetekkel ellátták: dr. VINCENZI Gusztáv és dr. GÁL László.) Budapest, 1946. Franklin Társulat. 3.

14 NAGY Ferenc: *i. m.* 228.

15 *Nemzetgyűlési Napló*, 346.

16 PÖLÖSKEI Ferenc (szerk.): *A köztársasági eszme és a mozgalom Magyarországon.* Budapest, 1990.

ELTE BTK; HOLLÓ András (szerk.): *A köztársasági elnök az új alkotmányban.* Budapest, 1995.

KJK–MTA ÁJ; CSIZMADIA Andor: Az 1946. évi I. törvény alkotmányjogi jelentősége. *Állam és igazgatás*, 1976. 1. sz. 1–10.; FÖGLEIN Gizella: *i. m.*; KOVÁCS Virág: *Köztársasági elnök – közjog – politika – hatalom.* PhD-disszertáció, kézirat. 2005. ELTE; SCHMIDT Péter: Magyarország – Köztársaság. *Állam és Igazgatás*, 1966. 2. szám. 97–104.; RUSZOLY József: „Magyarország köztársaság”. Az államfői jogok 1944/45-ben és az 1946:I.tc. létrejötte. I–II. rész. *Állam és Igazgatás*, 1986. 2. szám 119–134., 3. szám. 217–229.; VIDA István: Törvénytervezetek az államforma 1946. évi rendezéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 1982. 12. szám. 951–983.

17 RUSZOLY József: *i. m.* 229.

Erre a megállapításra rímel Vida István véleménye: *„Az 1946:I.tc. sorozatos kompromisszumok eredménye volt.”*¹⁸

Az 1946. évi I. törvényt mint jogalkotást a kompromisszumok ellenére koherens jogszabálynak tartom. Számos tanulmány írta le gyengéit, a történészek aprólékosan kimutatták a direkt politikai hatásokat a törvény szövegén. (Például a Politikai Bizottság javaslattételi joga, a közfelkiáltással történő választás stb.) Koherens a törvény azért, mert a parlamenti köztársaság történelmi logikája szerint építkezik, történelmi elődje az angol parlamentarizmus és az 1848-as magyar közjogi hagyomány. E történelmi logika mögött ott van az, hogy a megalkotásában a közjog kitűnő gondolkodóinak (többek között Bibó István, Bölöny József, Moór Gyula, Zsedényi Béla) véleménye legalább olyan erővel volt jelen, mint a napi politikai érdekek.

Bibó István szerint: *„Ez a törvény pedig, helyesen és józanul nem fogott hozzá, hogy Magyarországnak tetőtől talpig új alkotmányt adjon.”*¹⁹ Valóban nem született tetőtől talpig új alkotmány, ám a törvény szabályozta a kormányzati rendszer egészét (nem csak a köztársasági elnök státusát!), a hatalommegosztás jegyében szólt a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalomról. Preambulumában a magyar alkotmánytörténetben először rögzítette az emberi jogok tiszteletben tartásának és büntetőjogi védelmének elvét.

Az előadói beszéd szerint a törvényjavaslat két részből áll: egy rövidebb bevezető részből, amely elvi deklaráció az Atlanti Charta alapján, valamint a rendelkező részekből. A bevezető rész szerint *„Magyarország határozottan odaáll az emberi szabadságjogok mellé s ezeket mint alkotmányos hitvallását foglalja bele az államformáról szóló törvénybe”*. *„Ez a bevezető foglalkozik azután még egy tétellel, nevezetesen megvalósítja a magyar Habeas Corpus aktát, amikor kimondja, hogy ezektől a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül.”*²⁰

A köztársasági törvény a hatalommegosztás kezdetlegesebb szintjén álló parlamentarizmust honosított meg. A köztársasági elnöknek a parlamenttel kapcsolatos jogait – például a vétőt, a felosztatást, az elnapolást – erősen korlátozta. Az akkori döntéshozók gyenge államfőt akartak, így került be a törvénybe például a kormányalakításnál – kommunista javaslatra – a Politikai Bizottság közjogi szerepe, így maradt ki például a törvényből a parlament összehívásának joga vagy a legfőbb hadúri jogkör.

Az 1946. évi I. törvény alkotmánytörténetileg mindössze három és fél évet élt, az 1949. évi XX. törvénnyel a köztársasági elnöki intézményt felváltotta a politikai bizottságból kinövő Elnöki Tanács, a hatalommegosztás elvét pedig a hatalom egyiségének elve.

Az 1949-es alkotmány által előírt pártállami modellzubbonyt követő időkben az 1946-os demokratikus kisalkotmány mégis egyfajta etalonnak számított. Nem felejtette el – a pártállam korlátai között – sem a közjog, sem a történettudomány, ta-

18 VIDA István: *i. m.* 969.

19 BIBÓ István: *i. m.* 167.

20 *Nemzetgyűlési Napló*, 257.

nítani lehetett a puhább időkben az egyetemeken is. Az 1946. évi I. törvény felkiáltójelként mutatta, hogy – nagyhatalmi kényszerekből is – hol tévesztettük el az európai és a nemzeti utat.

Az 1946. évi kisalkotmány új életre kelt, nagy jelentőségre tett szert az 1989–90-es közjogi fordulat idején. A háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokon – 1989 júniusa és szeptembere között – a mindössze 19 §-ból és a preambulummal együtt 75 mondatból álló jogszabály a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek egyik „kis bibliája” volt. Ezt szemtanúként is tanúsíthatom, az 1946. évi I. törvény fénymásolt példányait magam adhattam oda a Nemzeti Kerekasztal több résztvevőjének.

Az 1946-os köztársasági törvény eredeti koncepcióját leginkább az Ellenzéki Kerekasztal vallotta magáénak. Ezt bizonyítja az Ellenzéki Kerekasztal akkori meghatározó résztvevőjének, a későbbi miniszterelnök Antall Józsefnek 1989. augusztus 30-án elmondott, a köztársasági államformára és a köztársasági elnöki intézményre nézve nagy jelentőségű beszéde: *„A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvényekben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul... Az 1946. évi I. törvény cikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvény cikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja a hatalmát (...)*

Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte az abszolút monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat.”²¹

Vitathatatlan történelmi tény, hogy a Nemzeti Kerekasztal 1989. szeptember 18-i politikai megállapodásait az alkotmányjog nyelvére lefordító 1989. évi XXXI. törvény szinte szó szerint átvette az államfő választására, a tisztség megszűnésére és a parlamenttel kapcsolatos jogaira vonatkozó 1946-os rendelkezések túlnyomó többségét. A törvényjavaslat általános indokolásában olvasható az alábbi jogfolytonossági mondat: *„Mindehhez megfelelő alkotmányos alapot nyújt a második világháború után szerves fejlődés eredményeként kialakult népi demokrácia intézményrendszere; ezen belül is elsősorban az első szabad választások után 1945-ben megalakult Nemzetgyűlés által elfogadott, Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény cikkben foglalt rendelkezések.”²²*

1989. október 23-án, a jogállam megteremtésének, a harmadik parlamenti köztársaság kikiáltásának napján az 1848-as és az 1946-os magyar közjogi hagyományokra és a klasszikus angol parlamentarizmusra emlékeztető miniszteriális, azaz erős felelősségű parlamentáris kormányrendszer jött létre Magyarországon.

Az 1946. évi I. törvényhez való jogfolytonossági szálakat erősítette meg az első szabadon választott Országgyűlés alakuló ülése. Az 1990. május 2-i alakuló ülésen

21 *A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben.* IV. kötet. (Főszerkesztő: Bozóki András.) Budapest, 1999. Magvető Kiadó. 19–20.

22 Lásd a *Magyar Közlöny* 1989. október 23-i ünnepi (74.) számát, 1230.

az 1946-os köztársasági törvény megalkotásában morálisan nagyra értékelhető és bölcs szerepet vállaló Varga Béla, a Nemzetgyűlés egykori elnöke mondott nyitó, ünnepi beszédet. Beszédéből idézem az alábbi gondolatokat: „1947-ben, amikor hazámat elhagytam, az országra elnyomatás éjjele borult. A Magyar Köztársaság elnöke ez évtől kezdve nem tudta többé államfői jogait szabadon gyakorolni. Így az 1946. évi köztársaság létesítéséről szóló törvény 15. cikkelye értelmében mint a parlament elnökére ezen tisztség gyakorlása várt, az én kötelességemmé lett. Ez volt a magyar nemzeti alkotmány jogalapja és feladata, és a nemzet érdekében erre szenteltem életem emigrációban eltöltött évtizedeit. A mai nappal ez a korszak lezárult. Az általam viselt tisztelet visszaadom a magyar nép szuverenitása birtokosának, a magyar Parlamentnek.”²³

Az 1946. évi I. törvény dicsérete mellett látni kell azonban azt is, hogy a törvény több rendelkezése – így például a közfelkiáltással történő elnökválasztás, az államfő feletti parlamenti bíráskodás – már jogtörténetivé vált, de legalábbis joggal bírálható. Ma, ha az 1946-os törvényt bíráljuk, az a hatályos magyar Alaptörvény kritikáját is jelenti. Így vitatják többek között a köztársasági elnök parlament általi relatív többséges választásának 1946-os megoldását, amelyen éppen e nemzeti intézmény nagyobb közjogi legitimitása érdekében kellene változtatni.²⁴

Kevesen vitatják viszont a köztársasági államforma, a parlamentáris kormányforma történelmi lényegét, amit 1989-ben visszahozott számunkra a történelem. Fel-emelő érzés volt ott lenni a Kossuth téren 1989. október 23-án, mint ahogy az lehetett 1946. január 31-én is. A köztársasági államforma van jelen a 2011-ben elfogadott új magyar Alaptörvényben is.

Bár az Alaptörvény a preambulumban megfeledezett a köztársasági törvényről, mégis több reguláját változatlanul tovább viszi. Azt gondolom, hogy éppen ezért is a történelmi alkotmány vívmányai között, ezeket a demokratikus köztársasági hagyományokat, feltétlenül tisztelni illik a megemlékezések sorában.

Eredetileg megjelent: SÜLYÖK Elemér – VARGA Mátyás (szerk.): *Találkozások. Várszegi Asztrik pannonhalmi főapát hatvanadik születésnapjára*. Pannonhalma, 2006. Pannonhalmi Bencés Főapátság. 236–246.

23 Az Országgyűlés alakuló ülésének jegyzőkönyve, 1990. május 2. 3. A beszédet Varga Béla kérésére a kitűnő történész John Lukács írta. In: *Isten velem*. Európa Kiadó, Budapest, 2009. 95.

24 KUKORELLI István: *Közvetve vagy közvetlenül? Az államfő választása*. In: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet*. Méry Rátio, Budapest, 2014. 201–215.