

MAGYAR JOGTÖRTÉNET

BATHÓ GÁBOR^{*}

ÁLLAMFŐI TESTÜLETEK, KOLLEKTÍV ÁLLAMFŐK MAGYARORSZÁGON A XIX-XX. SZÁZADBAN

„Az államfő nem más, mint a legfelsőbb politikai hatalom birtokosa vagy reprezentánsa egy adott államban. A pozíció elnyerése, formája, a tiszt viselésének időtartama nagymértékben függ az illető állam formájától”.¹ A kollektív államfők vagy az államfői testületek az előbbieken felül azzal a sajátossággal is bírnak a hosszú történeti fejlődés során kialakult, általánosan elfogadott és alkalmazott egyszemélyi államfőkkel szemben, hogy több személy együtt gyakorolja az államfői jogokat. Az államfői testületeknek tipikus megjelenési ideje Magyarországon a XX. század, hiszen minden nagyobb közjogi változást megelőzően, vagy éppen követően, egy-egy újabb államfői forma, legtöbbször államfői testület jött létre. Persze azt hozzá kell tenni, hogy a királyság több mint kilencszáz éve ebből a szempontból sokkal kiegyensúlyozottabb volt.

E dolgozat témáját az államfői testületek adják (kitekintéssel a XIX. századra is), időrendi sorrendben: a Honvédelmi Bizottmány (1848-1849), a Nemzeti Tanács (1918-1919), a Szövetséges Központi Intéző Bizottság (1919), az Országtanács (1944), a Nemzeti Főtanács (1945-1946) és a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (1949-1989).

IDEIGLENES ÁLLAMFŐI TESTÜLETEK

Ideiglenes államfői testületek akkor jöttek létre, ha az államfői jogkör gyakorlására jogosult személy valamilyen oknál fogva nem élt a jogaival. Ilyen történt 1848-ban, amikor V. Ferdinánd király lemondott a trónról Ferenc József javára, ám ő nem gyakorolta jogait, azért, hogy a forradalmi állam életét megbénítsa. Hasonló helyzet állt elő 1918-ban, amikor IV. Károly elhíresült eckartsauai nyilatkozatában lemondott az államügyek viteléről, ami igencsak bizonytalan állapotot eredményezett. 1944-ben pedig, amikor Horthy Miklós kormányzó mondott le posztjáról, az

^{*} A szerző az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar III. évfolyamos hallgatója. A dolgozat konzulense: Képes György egyetemi tanársegéd.

országtanács mindössze 6 napig volt hivatalban. Annál hosszabb ideig, több mint egy évig, töltötte be feladatát a Nemzeti Főtanács, amit ugyancsak Horthy kormányzó bizonytalan helyzete miatt hívtak életre. A sorból valamelyest kitűnik az Országtanács, mivel annak létrejötte előtt már 7 évvel megszületett az erre vonatkozó szabályozás. A többi államfői testület esetében vagy csak a létrejöttükkel egyidőben, vagy azután alkották meg a szükséges jogszabályokat.

A HONVÉDELMI BIZOTTMÁNY

A Honvédelmi Bizottmány létrejötte

A modern magyar történelem során először 1848-ban találkozhatunk egy tulajdonképpeni államfői testülettel, a Honvédelmi Bizottmánnyal. Ez a szerv nem elsősorban az államfői feladatok ellátására jött létre, de a körülmények úgy hozták, hogy ezt az intézményt kellett pótolnia. A Honvédelmi Bizottmány maga 1848. szeptember 22-én jött létre. Eredetileg szó sem volt, nemhogy az államfői jogkör, de még a kormányzati hatalom gyakorlásának átvételéről sem. A Bizottmánynak eredetileg két feladata volt: egyrészt a katonai ügyek felől kellett tájékozódnia, és erről a képviselőházat is tájékoztatni, másrészt bizonyos hadi kérdésekkel kapcsolatos ügyeket tárgyalt meg.² Megalakulásakor hat tagból állt (Kossuth Lajos, Nyáry Pál, Zsembery Imre, Madarász László, Pálffy János és Patay József), és a megalakulása utáni napon kiegészült három főrendi taggal (Perényi Zsigmond, Pázmándy Dénes és Esterházy Mihály). Ez a már kilenc tagúra bővült, egyszerű konzultatív testület 1848. szeptember 27-én felhatalmazást kapott az Országgyűléstől a kormányzati feladatok ellátására, majd a jogkörét jelentősen kibővítve „minden olyan intézkedés sikeres megtételére, melyeket jelenleg az ország állapota megkíván”.³ Ebben az esetben csak értelmezés kérdése, hogy minek tekintjük a Honvédelmi Bizottmányt, ami a fenti rendelkezés alapján tulajdonképpen bármilyen intézkedést tehet.

Október 8-án az országgyűlés egyértelművé tette rendelkezéseinek értelmét: „a képviselőház az ország kormányzatát mind a két ház részéről kiküldött Honvédelmi Bizottmány kezébe mindazon hatalommal, mellyel az ország teljhatalmú kormányának bírnia kell, letevén, a Honvédelmi Bizottmányt mindaddig, míg az ország normális állapotba jöven, törvényesen elismert kormánya nem lesz, az ország teljhatalmú kormányának Kossuth Lajos honpolgárt és képviselőt pedig egyetemes felállással kijelentéssel e kormány elnökének nyilvánítja, kire egyszersmind azon hatóságot is ruházza, hogy az ország kormányzatára megalkotott Honvédelmi Bizottmányt önbeltársa szerint rendezze és egyes tagjainak teendőit, jelölje ki”.⁴

Az országgyűlés fenti rendelkezéseinek értelmében (amellett, hogy két taggal bővült a Honvédelmi Bizottmány: Jósika Miklós és Szemere Bertalan) a Honvédelmi Bizottmány magára vállalta az államfői jogok gyakorlását. A Bizottmány az államfői feladatokat tehát 1848 októberétől a Függetlenségi Nyilatkozat kihirdetéséig, 1849 áprilisáig látta el.⁵ Ez azután vált fontossá, hogy 1848. december 2-án V. Ferdinánd lemondott a trónról (és ezzel természetesen az államfői jogok gyakorlá-

sáról), de az utódot, Ferenc Józsefet nem koronázták meg, aki így ugyan gyakorolhatná kormányzati felségjogait, de államfőnek mégsem tekinthető.⁶ Az uralkodó az államfői jogok nem gyakorlásával próbálta megbénítani az államélet működését, ám ezzel a lépésével éppen a Honvédelmi Bizottmány kezébe játszotta a hatalmat. Ezzel kapcsolatban az országgyűlés kimondta: „az ország törvényes függetlenségéhez, alkotmányához s a magyar nemzet sarkalatos jogaihoz szorosán ragaszkodva az ország és a hozzá kapcsolt részek minden egyházi, polgári s katonai hatóságainak, tisztviselőinek, hadseregeinek s minden lakosainak a nemzet nevében meghagyja és parancsolja, hogy az alkotmány iránti kötelessége szerint senkinek, kik erre jogosítottak a törvény, alkotmány és országgyűlés el nem ismerék, bármely hatóságát el nem ismerve, és senki ilyennek nem engedelmeskedve, az ország dolgaiba szándéklándott bármely avatkozást jogtalan bitorlásnak tekintsék”.⁷

A Honvédelmi Bizottmány hatásköre

A Honvédelmi Bizottmány, mint államfői testület, hatáskörébe tartozott a katonai vezetők kinevezése, a fontosabb állami tisztségviselők, országos biztosok megbízása, a kormányalakítási tárgyalások lefolytatása, a miniszterek kinevezése és a népfelkelés elrendelése,⁸ ezeken kívül létrehozhatott rögtönítélő katonai és polgári bíróságokat is.⁹ Ez a felsorolás nagyjából lefedi a királyt megillető uralmi, kormányzati felségjogok nagy részét: a haderő felett gyakorolt főfelügyeleti és kinevezési jogot, valamint az államszervezetre vonatkozó kinevezési jogot. A valódi törekvésekre előremutatóan pedig Kossuth Lajos utasítására a kinevezési okmányokból elhagyják „a király és a haza nevében” fordulatot, mely már a jövőbeli célokat vetítette előre.

Kossuth Lajos domináns szerepe a Honvédelmi Bizottmány fennállása alatt mindvégig érvényesült. Kossuth bizottmányi elnöki székét nemcsak a képviselőház bizalma erősítette, hanem az is, hogy – ugyancsak a ház döntése alapján – ő volt a jogosult elosztani a Bizottmány tagjai között a feladatokat, tulajdonképpen ő nevezte ki a minisztereket. Ezzel, és azzal, hogy Debrecenben valójában csak formálisan működtek a minisztériumok, hiszen az ügyek nagy részét Kossuth vagy irodája intézte, már formálódtak a későbbi kormányzó-elnöki tisztség körvonalai.¹⁰

Tulajdonképpen a Honvédelmi Bizottmány egy „kollegiális államfő” volt, mely valamelyest hasonlít a Svájcban kialakult egyedi rendszerhez. Svájcban az állami főhatalmat a Szövetségi Gyűlés – a kétkamarás parlament – gyakorolja, és ez a szerv alakítja meg a Szövetségi Tanácsot, a tulajdonképpeni kormányt. E rendszer szerint az államfői feladatokat évente váltakozva a Szövetségi Tanács egy-egy tagja látja el. Ugyanakkor azonban az államfői funkciók megoszlanak a Szövetségi Gyűlés és a Szövetségi Tanács között.¹¹ Véleményem szerint a Honvédelmi Bizottmány rendszere annyiban hasonlít a svájci rendszerhez, amennyiben Kossuth Lajos, mint a tulajdonképpeni kormány tagja volt a quasi államfő. Hasonlóan megvalósult az államfői hatalom megosztása is, ugyanis a Honvédelmi Bizottmány a hagyományos államfői hatalmi jogosítványoknak csak egy részét gyakorolta. Ennek az volt az oka, hogy el akarták kerülni az uralkodóval való direkt, kifejezett szakítást. Legnyilván-

valóbb megnyilvánulása ennek az volt, hogy úgynevezett országos határozatokat hoztak, lévén, hogy a Honvédelmi Bizottmánynak nem volt törvénytentesítési joga, azzal továbbra is csak a király rendelkezett.

A fenti helyzet kialakulása 1848. szeptember 22-én kezdődött, és a Függetlenségi Nyilatkozat kibocsátásával ért véget. Ezzel Kossuth Lajos kormányzó-elnök lett, és Szemere Bertalan miniszteri kormányt alakított.

A MAGYAR NEMZETI TANÁCS

A Magyar Nemzeti Tanács létrejötte

A katasztrófával fenyegető háborús helyzet kialakulása és a tömegek forradalmi hangulatának felizzása nyomán egyre egyértelműbbé vált, hogy a régi rend súlyos válságban szenved. Ennek hatására 1918. október 25-én a Függetlenségi Párt, a Polgári Radikális Párt és a Szociáldemokrata Pár képviselőiből alakult meg a Magyar Nemzeti Tanács. Október 26-án a Tanács „Magyarország népéhez” címmel proklamációt adott ki, mely 12 pontban sorolja fel a szövetkezett erők követeléseit, vázolja politika programjukat. Október 31-én Károlyi Mihály, akit a forradalmi tömegek tulajdonképpen Magyarország államfőjének tekintettek, a királytól megbízást kapott a kormányalakításra, és a királyra felesküdt. Ám az országszerte ki-robbanó tömeg-felháborodás, Habsburg-ellenes és köztársasági tüntetések nyomására november 1-én a kormány felmentést kért és kapott a királynak tett esküje alól, és a Nemzeti Tanács ülésén, annak új elnöke, Hock János kezébe tette le esküjét.¹²

1918. november 9-én Németországban, majd november 13-án Ausztriában kiáltották ki a köztársaságot, és IV. Károly november 13-i, eckartsau nyilatkozatában lemondott az államügyek intézéséről. Ebben a helyzetben nem lehetett tovább várni az alkotmányozó nemzetgyűlésre, amely az államforma kérdéséről dönthetett volna. Elkerülve az anarchiát, a Nemzeti Tanács Intézőbizottsága¹³ összehívta a Nagy Nemzeti Tanácsot azért, hogy az előbbi kérdésben döntsön. Eredetileg körülbelül ötszáz fő megjelenésére vártak, de a korabeli sajtótudósítások szerint megközelítőleg 1000-1200 fő jelent meg a társadalom legkülönbözőbb osztályait képviselve. November 16-án a Nagy Nemzeti Tanács döntött: Néphatározatával kinyilvánította, hogy Magyarország minden más országtól független és önálló népköztársaság (I. cikk).¹⁴ A kormányformát nem határozza meg egyértelműen a Néphatározat, arról így rendelkezik: míg az alkotmányozó nemzetgyűlés másként nem határoz, az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöklete alatt álló népkormány gyakorolja a magyar nemzeti tanács intézőbizottságának támogatásával.¹⁵ Ettől a ponttól már egyenesen vezetett az út 1919. január 11-ig, amikor is az Intézőbizottság határozatával Károlyi Mihályt ideiglenesen államfői hatáskörrel ruházta fel. Ettől a pillanattól kezdve elkülönült egymástól az államfői és a kormányfői hatalom.¹⁶

ÁLLAMFŐI JOGOKAT GYAKORLÓ SZERVEK

Az 1918 végére kialakult felettébb zavaros helyzetben az államfői jogokat gyakorló szervek kilétét legkönnyebben negatív oldalról megközelítve lehet megállapítani, nevezetesen ha először azokat zárjuk ki, akik normális, nyugodt, nem forradalmi helyzetben ilyen jogkört gyakorolnának, de 1918. november 13. és 1919. január 1. között ezt nem tették. Alaphelyzetben természetesen a király lenne a legteljesebb államfői jogkör birtokosa, ám IV. Károly november 13-án lemondott az államfői jogok gyakorlásáról. Az egyértelmű, hogy nem gyakorolja e jogokat, de az még évekig kérdéses maradt, hogy ő maradt-e az államfő, vagy az eckartsauai nyilatkozatával a trónról is lemondott. Erre a kérdésre a végső választ, az 1921. évi XLVII. törvény cikk adta, mely megszüntette IV. Károly és a Habsburg-ház uralkodói jogait.¹⁷

Jelen van még az államhatalom gyakorlásáért folyó versenyben József főherceg is, aki mint *homo regius* teljhatalommal gyakorolhatta a királyi jogokat.¹⁸ Komoly eséllyel pályázott a kormányzói hivatalra, még jóval Horthy Miklós előtt, ám ez az antant ellenkezésén megbukott, lévén egy Habsburg főhercegről volt szó. 1918-19 fordulóján nem volt működő kormány, az utolsó, mely a törvények szerint jöhetett volna létre, a Hadik János vezette kormány volt, amely tulajdonképpen meg sem alakult. Így tehát az egyetlen fennmaradó színfolt a politikai palettán a Magyar Nemzeti Tanács maradt. A Tanács Intézőbizottsága¹⁹ volt hivatott arra, hogy a végrehajtás mellett ellásson bizonyos államfői feladatokat. Ez nyilvánult meg a Néphatározat III. cikkében is, mely kimondja, hogy a megalakuló népkormány a hatalmat az Intézőbizottság támogatásával gyakorolhatja. Az idő rövidege miatt nem derülhetett ki pontosan, hogy ez a támogatás valamiféle felügyeletet jelent-e. Az Intézőbizottság mellett maga a Károlyi-kormány, a Néphatározat kiadása óta gyakorolhatta az államfői jogok egy részét. A korábban a király hatáskörébe tartozó kinevezéseket a Népkormány eszközölte. A miniszterek a hivatali esküt a minisztertanácsnak tették le (a minisztereket Károlyi, mint a kormány elnöke nevezte ki, és mentette fel). Emellett a kormány gyakorolta az államfői jogok körébe tartozó kegyelmezési jogot, és éppúgy élt a követküldés- és fogadás jogával is.²⁰

Ennek az igen bizonytalan államjogi helyzetnek az vetett véget, hogy 1919. január 11-én a Nemzeti Tanács végrehajtó-bizottsága Károlyi Mihályt köztársasági elnöknek nyilvánította. Ezt azzal indokolta, hogy a Néphatározat III. cikke²¹ tulajdonképpen Károlyira ideiglenes államfői jogkört ruházott.²² Károlyi után az új miniszterelnök Berinkey Dénes, korábbi igazságügy-miniszter lett. Ez a kormány március 20-án lemondott ezzel teret engedve a Tanácsköztársaság létrejöttének.

AZ ORSZÁGTANÁCS

Az Országtanácsra vonatkozó törvényi szabályozás

Az 1937. évi XIX. törvény cikk a kormányzói jogkör kiterjesztéséről és a kormányzóválasztásról 3. §-a kimondja, hogy a kormányzói tiszt megüresedése esetén arra

az időre, amíg az új kormányzó az esküt²³ le nem teszi, Országtanács alakul. Ez a szerv gyakorolja az 1920. évi I. törvénycikkben meghatározott, korlátozott államfői jogok teljes egészét, bizonyos megszorításokkal. A tanács tagjai: a miniszterelnök, az országgyűlés két házának elnöke, a hercegprímás, a Kúria elnöke, a Közigazgatási Bíróság elnöke és a Honvédség főparancsnoka. Az Országtanács a kormányzói tiszt megüresedése után azonnal megkezdí működését. Üléseinek összehívásáról az országgyűlés két házának elnökei gondoskodnak, és az üléseken felváltva ők elnökölnek.

Eredetileg nem egy egészen új szerv, hanem a minisztertanács látta volna el az államfői feladatokat az új kormányzó eskütételéig. Azonban a törvényszöveget megváltoztatták, azzal az indokolással, hogy az államfői tisztelet a végrehajtó hatalom élén álló kormány még átmenetileg sem töltheti be.²⁴ Azt nem volt megengedhető, hogy az államfői tisztség sokáig betöltetlen maradjon, hiszen könnyen belátható, hogy ez semmi jóra nem vezethet. A törvény eredeti ideája szerint az Országtanács első összeülése után nyolc nappal már új kormányzója lett volna az országnak, azt az esetet is beleértve, ha az országgyűlés a kormányzói szék megüresedésének időpontjára már feloszlott (ilyenkor a korábbi országgyűlés választotta meg az új kormányzót).

Az Országtanács hatásköre

Az Országtanács hatásköre igen korlátozott volt. Nem rendelkezett az országgyűlés feloszlásának, elnapolásának vagy berekesztésének jogával, nem menthette fel a kormányt, sem minisztereket. Ezen kívül főszabály szerint nem hirdethet ki törvényt, csak abban az esetben, ha azt az országgyűlés már a kormányzói tiszt megüresedése előtt elfogadta, és a kihirdetés elhalasztása a nemzet életbevágó érdekeinek veszélyeztetésével járna, illetve e korlátozás nélkül hirdeti ki a kormányzó megválasztásáról és eskütételéről szóló törvényt. Az Országtanács az 1920. évi I. törvénycikk 13. §-ában foglalt kormányzói jogok egészével élhet a fenti korlátozások figyelembe vételével.²⁵ Az országtanács tehát nem volt kormányzótanács vagy régensstanács, hiszen a fentiekben kifejtettek alapján mind jogosítványait tekintve, mind pedig időben erősen korlátozott.

Az Országtanács egyetlen alkalommal tölthette be a feladatát. 1944. október 27-én ült össze, amikor hitelesnek ismerték el Horthy Miklós kormányzó lemondó levelét, melynek következtében az állami főhatalmat az 1937. évi XIX. törvénycikk alapján az országtanácsra szállottnak nyilvánították. November 3-ára, hogy az államfői hivatal minél előbb betölthessék – már csak a sürgető háborús körülmények miatt is – összehívták az országgyűlés ülését a nemzetvezető megválasztására. Szálasi Ferenc a nemzetvezetői esküt az Országtanács előtt tette le. November 2-án ült össze a képviselőház, és annak ellenére, hogy az összesen 372 képviselőből mindössze 55-en jelentek meg, november 3-án elfogadta az Országtanács október 27-i határozatát, Szálasi Ferenc személyére vonatkozó államfői jelölését. Ugyanezen a napon a felsőház is elfogadta ezt a határozatot, majd két ház együttesen ülésén

Horthy Miklós kormányzó lemondását, és Szálasi Ferenc nemzetvezetői jogkörrel való felruházását.²⁶

A „csonka” országgyűlés által elfogadott 1944. évi X. törvény cikk 3. §-a kimondja, hogy az országgyűlés a kormányzói tisztség betöltését elhalasztja, és az államfői feladatok ellátását Szálasi Ferenc miniszterelnökre bízta, akit a „nemzetvezető” cím illet meg. Kifejezve azt, hogy ezzel a törvénnyel az alkotmányos folytonosság megszakadt, alkotmányellenes, alkotmányon kívüli állapot jött létre, az 1944. évi X. törvényt nem vették fel a Magyar Törvénytarba.²⁷

A NEMZETI FŐTANÁCS

A Nemzeti Főtanács létrejötte

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés és Kormány megalakulása után, 1944 végén, az első kérdés, melyben az államfői jogkör problematikája felmerült, a kinevezési jog gyakorlása volt. Már rögtön megalakulása napján igénybe vették a Politikai Bizottságot, mivel annak állásfoglalása alapján hozott határozatot²⁸ az Ideiglenes Nemzetgyűlés az államfőt megillető kinevezési jogok gyakorlásának rendezéséről.²⁹ A határozatról szóló javaslatot Molnár Gyula készítette el, és Balogh István terjesztette be a Nemzetgyűlésnek, amit az egyhangúlag elfogadott.³⁰ A határozat az államfőt megillető kinevezési joggal ruházta fel az Ideiglenes Nemzetgyűlés háromtagú Elnökségét. A Minisztertanács előterjesztésére az Elnökséget illette a politikai államtitkárok, a magyar Királyi Kúria, a Közigazgatási Bíróság és a Legfőbb Állami Számvevőszék elnökeinek és a honvédség tábornokainak kinevezése, és a Politikai Bizottság egyhangú előterjesztése alapján a miniszterelnök kinevezése.³¹ Az Ideiglenes Nemzetgyűlés a kinevezési jogokon felül a nemzetgyűlési határozatok kihirdetésének jogát is az Elnökség kezébe adta.³² Ezzel a határozattal nemcsak az Elnökség, hanem a korlátozások miatt a kormány és a Politikai Bizottság is bizonyos államfői jogokat nyert, és vált ezáltal a Politikai Bizottság megkerülhetetlen és állandó szervvé. Határozatában megállapította, hogy miután a Nemzetgyűlés nem ülhet össze, és mivel a Politikai Bizottságot a nemzetgyűlés politikai pártokból alakította, a Bizottság ideiglenesen átvette a nemzetgyűlés feladatát, és rendelkezéseivel a szuverén nemzetgyűlés működését pótolja.³³

Az államfői jogok ilyen szűk körű rendezése teljességgel elégtelennek bizonyult, különösen azután, hogy felmerült a különbíróságok által elítéltek vonatkozásában a kegyelmezési jog gyakorlásának kérdése. Az első elképzelések szerint, erre a célra egy úgynevezett kegyelmi tanácsot állítottak volna fel, amely hivatott lett volna a rendes- és különbíróságok által elítéltek kegyelemben részesítésének kérdésében való döntésre. A népbírósági rendelettervezte tárgyalása során azonban felmerültek egyéb államfői jogok, melyek rendezéséről feltétlenül dönteni kellett, ilyen volt a Elnökséget nem illelő kinevezések gyakorlása, a kormány tagjainak felmentése, a miniszterek kinevezése, házassági akadályok alóli felmentés és a honvédség tagjainak állampolgársági kötelékből történő elbocsátása. Ennek a testületnek már más

nevet is adtak volna, hiszen nemcsak kegyelmi ügyekkel foglalkozik. Több elnevezés is szóba került,³⁴ ám végül a Nemzeti Főtanács név mellett döntöttek. A Nemzeti Főtanács felállításáról az 59/1945. Eln. sz. rendelkezésében³⁵ határoztak, amely a Politikai bizottság, a kormány és a nemzetgyűlés együttes deklarációja volt, a nemzetgyűlés elnöke, úgyszintén mint a Politikai Bizottság elnöke, és a miniszterelnök közösen írták alá. Figyelemreméltó, hogy a jogszabályt nem rendeletnek, hanem rendelkezésnek hívják, utalva arra, hogy azt a legfőbb államhatalmi szerv és az államigazgatás legfőbb szerve együttesen hozta meg.³⁶

Rendelkezés bevezetőjében a következőt mondta ki: addig amíg a magyar nép az államfői hatalom gyakorlásának módja felől nem dönt, az államfőt megillető egyes jogokat az ezennel felállítandó háromtagú Nemzeti Főtanács gyakorolja. A Főtanács említett három tagja: az Ideiglenes Nemzetgyűlés elnöke, az Ideiglenes Nemzeti Kormány elnöke és az Ideiglenes Nemzetgyűlés Politikai Bizottsága által választott olyan tag, aki nem visel tisztséget a kormányban. A Nemzeti Főtanács végül 1945. április 17-én kezdhetette el működését. Azon, fentebb már kifejtett jogokat gyakorolta, amelyeket a kegyelmi tanácsnak szántak a népbíráskodásról szóló tárgyalások során. Ezek a jogok 1945. július 21-én kiegészültek még a házasságon kívül született gyermekek törvényesítésének és a nyugellátás kegyelmi úton történő engedélyezésének jogával.³⁷

A Nemzeti Főtanács hatáskörének rendezése

Látható a fentiek alapján, hogy az államfői jogkört erősen „szétforgácsolták”, hiszen nemcsak a Nemzeti Főtanács, hanem az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnöksége, a Politikai Bizottság és a Kormány is részesült belőle. Ez egyrészt indokolható azazal, hogy félték attól, hogy a bizonytalan helyzetben egy egyszemélyi diktatúra alakulhat ki, másrészt a Magyar Kommunista Párt mindenáron meg akarta akadályozni, hogy a polgári erők nagy hatalomra tegyenek szert az állam irányításában.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés őszi ülészakát már Budapesten tartotta, és legfőbb témája az állami főhatalom rendezésének kérdése volt. Szeptember 6-án három törvényt is elfogadott a Nemzetgyűlés: a magyar szuverenitás gyakorlásáról (I. törvénycikk.), az államfőt megillető kinevezési jogkör gyakorlásáról (II. törvénycikk.) és a Nemzeti Főtanácsról (III. törvénycikk.). Az 1945. évi III. törvénycikk³⁸ nem oldotta meg az államfői jogkör megosztottságának kérdését, hiszen tulajdonképpen az 59/1945. Eln. sz. rendelkezést és az 1.814/1945. Eln. sz. rendelkezést emelte törvényerőre. A miniszterelnök továbbra is a Nemzeti Főtanács tagja volt, ami ugyancsak problémát jelentett, a jogkörök elkülönítése szempontjából.³⁹

1945. november 4-én megtartották a választásokat, majd összeült a már nem ideiglenes Nemzetgyűlés. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés Elnöksége 1945. november 15-én, miután a kormányalakítással megbízta Tildy Zoltánt, végleg befejezte működését. A Nemzeti Főtanács azonban továbbra is fennmaradt, csupán a tagjai változtak meg: Tildy Zoltán váltotta fel Miklós Bélát, Nagy Ferenc pedig Zsedényi Bélát.

A Nemzetgyűlés 1945. december 7-i ülésén Faragó Gábor ismertette az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló törvényjavaslatot, melyet a Közjogi- és Alkotmányjogi Bizottság készített el.⁴⁰ Az előadó arra hívta fel a figyelmet, hogy a Nemzetgyűlés összeülése óta az ideiglenesség, amit az Ideiglenes Nemzetgyűlés, az Ideiglenes Nemzeti Kormány és a Nemzeti Főtanács jelentett, már megszűnt. Ezért kiemelte, hogy szükséges lenne az állami főhatalom gyakorlásának módját újraszabályozni. Ezen előterjesztés alapján fogadták el, és hirdették ki 1945. december 16-án az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. évi XI. törvénycikket.⁴¹ E törvény II. fejezete foglalkozik a Nemzeti Főtanáccsal. A törvény szerint a Főtanács a nemzetgyűlés elnökéből és két, a nemzetgyűlés által választott tagból áll,⁴² így sikerült megoldani a Főtanácsnak a kormánytól való személyi elhatárolását.

A Nemzeti Főtanács jogkörét a törvény mind negatív, mind pozitív irányban módosította. A Főtanács kapta meg a korábbi Elnökség kinevezési jogait, tehát a miniszterelnököt a Nemzeti Főtanács nevezi ki és menti fel, és továbbra is gyakorolja azokat a kinevezési jogokat, amelyek a fennálló törvények szerint a kormány vagy a miniszterelnök jogkörét meghaladják.⁴³ A törvény szól a Főtanács tagjainak felelősségre vonásáról is, miszerint tisztségük betöltése alatt egyáltalán nem, tisztségük megszűnése után pedig csak az azzal kapcsolatos cselekedeteik miatt indítható bünvádi vagy fegyelmi eljárás. A felelősségre vonás az alkotmány vagy a törvények megsértése esetén a Nemzetgyűlés folytatja le.⁴⁴

A Nemzeti Főtanács megszűnése

Ezen igen szerencsétlen alkotmányjogi helyzetet hamarosan fel kellett számolni. Már csak az alkalomra vártak, ami 1945-1946 fordulóján meg is érkezett. A Külügyminiszterek Tanácsa Moszkvában úgy határozott, hogy a hitleri Németország európai volt szövetségeseivel, így Magyarországgal is meg kell kötni a békét, és e célból békekonferenciát kell összehívni. E tényből azt a következtetést vont le a kormány, hogy még a konferencia előtt rendezni kellene az államfő, az államforma kérdését, meg kellene szüntetni az államszerkezetben levő ideiglenességet, és mindenképpen fel kellene számolni az államfői jogok gyakorlása körüli tisztázatlanságot és rendezetlenséget.⁴⁵ Ennek jegyében a Magyar Kommunista Párt, a Független Kisgazdapárt és a Szociáldemokrata Párt is elkészítette alkotmánytervezetét. 1946. január 16-án pártközi értekezleten vitatták meg, majd január végén tárgyalta a javaslatot a Közjogi- és Alkotmányjogi Bizottság, végül 29-31-én a Nemzetgyűlés.⁴⁶

A törvényjavaslatot január 31-én fogadták el, és mind az Nemzetgyűlésben, mind az Országos Törvénytarban még aznap kihirdették az 1946. évi I. törvénycikket.⁴⁷ Hatálybalépésével, 1946. február 1-én Magyarország megszűnt királyságnak lenni, megalakult a köztársaság. A törvény létrehozta a köztársasági elnöki intézményt, és ezzel egyidőben megszüntette az államfői jogok gyakorlására ideiglenesen alakított testületet, a Nemzeti Főtanácsot.

RENDES KOLLEKTÍV ÁLLAMFŐK

A magyar alkotmánytörténetben kollektív államfők, államfői testületek rendes államhatalmi szervként csak a szocialista államrend előretörésekor jelentek meg, így Magyarországon először az 1919-es Tanácsköztársaság idején és másodsor, eleddig utoljára 1949 és 1989 között. Mindkét esetben – mint oly sokszor Magyarországon – mintaatvétel történt, a Lenin által kidolgozott és gyakorlatban megvalósított szovjet-orosz modellé.

Ez a fajta rendszer tagadta a polgári állam elméleti alapjait, különösen a montesquieu-i hatalmi ágak megosztásának elvét. Ezzel szemben a hatalom egységének elvét vallotta, amely egyet jelentett azzal, hogy a törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat együtt mindig egy szerv gyakorolta. Ezt a hatalmat az erősen hierarchikusan felépülő államszervezet csúciszervei gyakorolták. A legfontosabb közügyek esetében lehetővé vált, hogy mindig a vezetők szűk köre, az „oligarchia” dönthessen minden ellenőrzés nélkül. Ellenben ez a szűk hatalmi elit a hatalmon maradás biztosítása érdekében ellenőrizhetett és korlátozható bármikor, bárhol, bárkit a legalsó szintig kiépített végrehajtó apparátus segítségével.⁴⁸

A Magyarországi Szocialista Szövetségi Tanácsköztársaság kollektív államfői szerve a Szövetséges Központi Intéző Bizottság volt, a Magyar Népköztársaságé pedig az Elnöki Tanács. E fejezetben erről a két testületről lesz szó, nagyobb hangsúllyal természetesen az Elnöki Tanácsról, mivel az az Intézőbizottság pár havi fennállásához képest, negyven évig volt hivatalban (a magyarországi államfőfajták sorában ezzel a király után a második helyen áll).

A SZÖVETSÉGES KÖZPONTI INTÉZŐ BIZOTTSÁG

Az Intéző Bizottság létrejöttének körülményei

A magyarországi proletárhatalom első dokumentuma a Mindenkihez! című kiáltvány, melyet 1919. március 21-én adott ki a Forradalmi Kormányzótanács és a Magyar Szocialista Párt. A kiáltvány szerint a magyar proletariátus ragadja magához a hatalmat, minden munkás és paraszt nevében, a Kommunisták Magyarországi Pártjából és a Magyarországi Szociáldemokrata Pártból létrejött Magyar Szocialista Párt megbízásából a kormányhatalmat a Forradalmi Kormányzótanács veszi át. Lévéen, hogy ez a proletárpropaganda a széles néptömegeknek szolt, az államszervezetre vonatkozóan semmi érdemi rendelkezést nem tartalmaz.⁴⁹

A Magyar Tanácsköztársaság időben második, már alkotmányerejű dokumentuma, a Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete, az ún. Ideiglenes Alkotmány vagy Kisalkotmány. Ez a rendelet tulajdonképpen a megalakuló tanácsok helyzetét, a választójogot, a választási eljárást és az országgyűlés szerepét betöltő Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének szerepét rendezi.⁵⁰ A jogszabály formája természetesen abszolút nem alkalmas ilyen horderejű szabályozás kifejezésére, ám a „Mindenkihez!” című kiáltvány kiadása óta a Forradalmi Kormányzóta-

nács magához ragadta az állami főhatalmat, és az ideiglenes alkotmány rendelkezése szerint gyakorolja jogszabályalkotás jogát a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének összehívásáig. A Tanácskongresszus összehívása azonban késlekedett – még Lenin sürgető március 23-i távirata ellenére is⁵¹ – egészen 1919. június 14-ig. Számos indoka volt annak, hogy a tanácsok országos gyűlését nem lehetett korábban összehívni: egyrészt egy egészen új államalakulatról van szó, amelynek időre van szüksége, hogy az egyre felmerülő problémákat rendezze, másrészt – és ez még fontosabb – a Forradalmi Kormányzótanács egy viszonylag kis létszámú testület,⁵² mely rövid időn belül. Szinte vita nélkül képes döntést hozni. Ilyen bizonytalan időkben az állam létét egy több száz fős, hosszú ideig vitázó országgyűlésre bízni, meggondolatlanság lett volna.

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya

A Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlését végül 1919. június 14-re sikerült összehívni. Az ülés csak egy hétig tartott, és a Tanácsköztársaság 133 napos fennállása alatt ez volt az egyetlen. Az üléseken e rövid idő alatt megtárgyalták a Tanácsköztársaság gazdasági, honvédelmi, külpolitikai helyzetét, és ezt követően megtárgyalták és elfogadták a véglegesnek szánt alkotmányt 1919. június 23-án.⁵³

A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya teljes egészében a szovjet típusú kormányzati rendszerre épít, nagyon hasonlóan az Orosz Föderáció 1918-as alkotmányához. A Tanácsköztársaság alkotmányában az alapelvek, a dolgozók jogai és kötelességei, a választójog és a nemzetiségek jogai mellett meghatározták az államhatalom helyi és központi szerveinek működését.⁵⁴ A Tanácsköztársaság államszervezetében tulajdonképpen három fő testületet hoztak létre, amelyek az együtt az állami főhatalom teljességét gyakorolhatják. Ebben a rendszerben a legfőbb államhatalmi szervek a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése, és az általa létrehozott Szövetséges Központi Intéző Bizottság voltak. Ezek mellett az államigazgatás legfőbb szerve a Forradalmi Kormányzótanács, a tulajdonképpeni kormány volt. A hatalom egységének elvéhez híven mindhárom testület gyakorolta a jogalkotó, végrehajtó és bírói hatalom egy részét.⁵⁵

A Szövetséges Központi Intéző Bizottság jogköre

A dolgozat szempontjából a három fenti szerv közül a Szövetséges Központi Intéző Bizottság érdemel említést. Az Intéző Bizottságot a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése választja, legfeljebb 150 főből áll, legfőbb jogosítványa, hogy ha a tanácskongresszus nincs együtt, hatáskörét az intézőbizottság gyakorolja. A helyettesítési jogkörben a Szövetséges Központi Intéző Bizottság a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének együtt nem léteiben legfőbb intézője az ország ügyeinek: a legfőbb törvényhozói, végrehajtói és bírói hatalmat gyakorolja.⁵⁶ Ezen igen széleskörű helyettesítési jognak az alkotmány három esetben korlátot szab: a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlésének hatáskörébe tartozik az alkotmány megállapítása és megváltoztatása, a hadüzenet és békekötés, és az ország határainak megállapí-

tása. Figyelembe véve azt, hogy az alkotmány létrehozása után a tanácsgyűlés mindössze egy ülészakot tartott, és az sem tartott túl sokáig (1919. június 14-23), az Intéző Bizottság olyan túlhatalomra tett szert, mellyel a teljes törvényhozást a kezében tarthatta. Még ezen felül az alkotmány az Intéző Bizottság számára önálló döntési jogot is biztosított – minden korlát nélkül.⁵⁷ Rendelet formájában bármilyen kérdésről dönthetett; talán ez mutatja a legjobban e szerv túlsúlyos szerepét a Tanácsköztársaságban. Erős irányítási jogkörével élve a munkás-, katonai- és földművestanácsokra, valamint a tanácsrendszer valamennyi szervére kiterjedő utasítási joggal rendelkezett. A megyei és járási tanácsokon és intézőbizottságokon keresztül, egészen a legalsó szintig, a falusi tanácsok és intézőbizottságok szintjéig kiépült rendszerben tudta gyakorolni ezt az utasítási jogot.⁵⁸

A Szövetséges Központi Intéző Bizottság államfői jellegét az alkotmány több pontján érhetjük tetten. Egyrészt, mint egy hagyományos államfő, az Intéző Bizottság hívja össze az országgyűlést, ez esetben a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlését. Az alkotmány szerint évente legalább kétszer össze kell hívni a tanácskongresszust.⁵⁹ Másrészt, az Intézőbizottság választja meg a Kormányzótanácsot, és különösképpen annak elnökét.⁶⁰ Ez tulajdonképpen hasonlít az államfők miniszterelnököt, minisztert, kormányt beiktató jogához. A reménytelen háborús helyzet, különösen a Vörös Hadsereg sikertelen tiszai offenzívája után, a további véráldozatot elkerülendő, a Forradalmi Kormányzótanács augusztus 1-én lemondott. A Trianon utáni államrend alkotmányjogi konstrukcióját létrehozó törvényben minden, a Tanácsköztársaság által hozott jogszabályt hatályon kívül helyeztek. Ezzel is a jogfolytonosság tételéhez való ragaszkodást nyilvánították ki.

A NÉPKÖZTÁRSASÁG ELNÖKI TANÁCSA

Az Elnöki Tanács létrejötte

Beér János és Kovács István megfogalmazásában a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az országgyűlés hatalmának folyamatosságát biztosítja és egyben „kollektív köztársasági elnöke” az államnak.⁶¹ Az idézett mű a hetvenes években az Elnöki Tanács pozitívumaként értékeli azt a tulajdonságát, amely a legkevésbé demokratikus mind közül. Nevezetesen: „Ha az Országgyűlés nem ülésezik, az Országgyűlés jogkörét a Népköztársaság Elnöki Tanácsa gyakorolja.”⁶² Ezáltal abszolút nem valósulhatott meg a hatalommegosztás elve, (persze ez nem is lehetett cél, lévén diktatúráról volt szó, mely a hatalom egységének elvét hirdeti) hiszen az Elnöki Tanács, mint a végrehajtó hatalom csúcsa az államigazgatási és a helyi államhatalmi szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthetett, illetőleg megváltoztathatott, amely az alkotmányba ütközött, vagy sértette a dolgozó nép érdekeit, és ezen felül feloszlathatta az államhatalomnak azt a helyi szervét, melynek működése az alkotmányba ütközött, vagy a dolgozó nép érdekeit súlyosan veszélyeztette,⁶³ és mindemellett beavatkozhatott a törvényhozás munkájába is. Az Országgyűlést helyettesítő felhatalmazást olyannyira szó szerint értelmezték, hogy

az Elnöki Tanács még az Országgyűlés plenáris üléseinek szünetében is alkotott törvényerejű rendeleteket.⁶⁴

Az Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsának jogköre már a kezdetektől, a körülményekhez képest erős vita tárgya volt. Az Magyar Népköztársaság Alkotmányának, a későbbi 1949. évi XX. törvénynek, még mint törvényjavaslatnak a parlamenti vitája 1949. augusztus 17-én. Az előterjesztő nem más, mint maga Rákosi Máttyás volt. Hosszú, semmitmondó és tulajdonképpen lényegtelen elemeket tartalmazó beszédében a legnagyobb szerepet a propaganda kapta. Elvértve, röviden és vázlatosan beszélt a szocialista alkotmányozás alapelveiről, amely teljes egészében megegyezik, a fentiekben, a Szovjetunió alkotmányával kapcsolatban kifejtettekkel. A beszédet gyakran hosszú, ütemes taps szakította meg, „Éljen Rákosi! Éljen a párt!” felkiáltásokkal, mely előrevetítette a kezdődő „vita” jellegét.⁶⁵

Az egyetlen hozzászóló, aki beszédének Elnöki Tanáccsal kapcsolatos részében megemlítette a szabályozás egy másik verzióját, Losonczy Pál volt. Az Alkotmányban megszövegezettől eltérő koncepció lényege az volt, hogy az Elnöki Tanács nem saját elhatározásai alapján, hanem a kormány javaslatára hozza meg törvényerejű rendeleteit. Ezt az elképzelést két ok miatt vetették el: egyrészt ez korlátozta volna az Elnöki Tanács jogkörét,⁶⁶ ami ugyan a mostani demokratikus szempontoknak megfelelő lett volna, de az akkori diktatórikus törekvésekkel természetesen ellentétben állt. Érdeklődés a Minisztertanács és az Elnöki Tanács között fel sem merülhetett, viszont az Elnöki Tanácsot egyik legnagyobb előnyétől, a gyorsaságtól fosztotta volna meg. Maga Rákosi Máttyás beszélt erről 1949. május 28-i beszédében: „...a Szovjetunió alkotmányához hasonlóan létrehoztunk egy Elnöki Tanácsot, amely lehetővé teszi a feladatok megoldásának gyorsítását”.⁶⁷ A másik ok, amiért elvetették az Elnöki Tanács jogkörének Minisztertanács általi korlátozását, kissé demagóg volt, nevezetesen, hogy ez csorbítaná a nép szuverenitását, mivel a nép az Elnöki Tanácsban van megszemélyesítve.⁶⁸ Ez az ok tulajdonképpen közvetve igaz, hiszen az általános, egyenlő és mindenkire kiterjedő választójog alapján megválasztott országgyűlés választja a képviselők közül az Elnöki Tanácsot. Csak-hogy azt is tudjuk, hogy választások nem a hagyományos demokratikus elveknek megfelelően zajlottak le.

A vita az Alkotmányról, és egyúttal az Elnöki Tanácsról nem tartott a jelentőségének megfelelő ideig, nagyon hamar befejezték, tulajdonképpen egy ülés után. Az alkotmánytervezet benyújtását követő második ülésen már elsőprő többséggel elfogadták azt,⁶⁹ majd pedig az ezt követő ülésen sor került a Rákosi Máttyás által javasolt képviselőkből az Elnöki Tanács megválasztására.⁷⁰ A Magyar Népköztársaság Alkotmányának hatálybalépésével kapcsolatos egyes átmeneti rendelkezésekről szóló 1949. évi XXI. törvény határozott úgy, hogy az Alkotmány hatálybalépésétől számított 30 napon belül meg kell választani az Elnöki Tanács tagjait, addig a köztársasági elnök (akit ez a törvény az Országgyűlés tagjává tett) gyakorolja átmenetileg az államfői jogokat.⁷¹ 1949. augusztus 23-án tehát, amikor megválasztották az Elnöki Tanács mind a huszonegy tagját, a köztársasági elnöki intézmény negyvenévi álomba merült. A frissen megválasztott államfői testület azonnal munkához is

látott, az Országgyűlés 1949. augusztus 23-i berekesztése után a legközelebbi összehívásáig, 1949. december 5-ig 19 törvényerejű rendeletet hozott, és ezenfelül 2 nemzetközi egyezményt kötött meg, azonnal előrevetítve a törvények és törvényerejű rendeletek majdani arányát.

Az Elnöki Tanács hatásköre

Az Alkotmány igen részletesen meghatározta az Elnöki Tanács hatáskörét.⁷² A szocialista alkotmányok szabályozási módszeréből adódóan azonban nem csak a törvénybeli bő felsorolás adja az Elnöki Tanács hatáskörét, hanem egyéb, az Alkotmányba be nem került elemek is. Ezáltal az alkotmányi szabályozás és a valóság között bizonyos mértékű eltérés, különbség alakult ki. Egy ilyen eltérést okozó alacsonyabb rendű jogszabály a jogszabályok kihirdetéséről és hatálybalépéséről szóló 1954. évi 26. törvényerejű rendelet, amely jogszabálynak ismerte el az Elnöki Tanács által kibocsátott normatív határozatokat is.⁷³ Tette ezt annak ellenére, hogy az Alkotmány világosan kimondja, hogy a „Népköztársaság Elnöki Tanácsa által alkotott jogszabályok törvényerejű rendeletek”.⁷⁴

Hasonló eltérés van az Országgyűlés ügyrendje és az Alkotmány rendelkezései között. Erre irányuló kifejezett utalás nélkül az ügyrend kiegészíti az Alkotmányt az interpellációk tekintetében. Ugyanis az alkotmányi szabályozás szerint csak a Minisztertanács, annak elnöke és tagjai interpellálhatóak, ezzel szemben az ügyrend szerint a felsoroltakon kívül, a legfőbb ügyész és az államtitkárok mellett az Elnöki tanácsnak is benyújtható interpelláció.⁷⁵ Ez ismét, mint az előző esetben egy sokkal alacsonyabb rendű norma, mégcsak nem is jogszabály, amely alkotmányos kérdést szabályoz. Ugyancsak eltérést eredményez az alkotmányos szabályozás és az alkotmányos valóság között az alkotmányos gyakorlat. Az Alkotmány 10. § (1) bekezdés h) pontja alapján, a közkegyelmet az Országgyűlés gyakorolja.⁷⁶ Ezzel szemben az Országgyűlés az 1949. utáni húsz évben egyszer sem élt ezzel a jogával, minden esetben az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörében adatott ki a közkegyelmet elrendelő rendelkezést. Kevésbé jelentős a kitüntetések és címek kérdése, de ez is egy példa a fenti alkotmányos eltérések sorában. Az Alkotmány szerint az Elnöki Tanács adományozza az Országgyűlés által alapított rendjeleket és címeket,⁷⁷ habár a szocializmus negyven éve alatt adományozott kitüntetések nagy részét maga az Elnöki Tanács alapította.⁷⁸

Az 1972. évi alkotmánymódosítás

Kállai Gyula, az alkotmánymódosítást előkészítő országgyűlési bizottság elnöke, 1972. április 19-én szólalt fel a Parlamentben és terjesztette elő az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslatot. A bizottságot 1971. június 24-én küldték, hogy az MSZMP X. kongresszusának iránymutatásai szerint készítsék el az alkotmánytervezetet. A kongresszuson maga Kádár János fogalmazta meg ezeket az iránymutatásokat az alkotmány tekintetében: „...a módosított alkotmány tükrözze az elmúlt két évtized alatt bekövetkezett változásokat. Utaljon az államelméletben,

az országgyűlés, a kormány, a tanácsok tevékenységében, általában az állami intézmények munkájában bekövetkezett változásokra”.⁷⁹ Parlamenti beszéde során az előterjesztő így értékelte az elmúlt éveket: „Több mint negyedszázada, hogy végleg a történelem süllyesztőjébe került, s emlékezetünkben is egyre halványabban él az úgynevezett »ősi«, »történelmi«, »ezeréves« alkotmány korszaka, amelynek tulajdonképpen nem is volt alkotmány”.⁸⁰

A kádári iránymutatást konkretizálva fogalmazta meg Kállai a szükséges változtatások lényegét, nevezetesen az Alkotmányban az állampolgárok jogaira és kötelességeire vonatkozó fejezet átfogó átalakítását⁸¹ és az Elnöki Tanács jogkörének módosítását. Ez utóbbi jelentett egyrészt az Országgyűlés és az Elnöki Tanács jogkörének határozott elkülönítését, másrészt az Elnöki Tanács jogkörének korlátozását.⁸² A legnagyobb változás az Elnöki Tanács hatáskörében mutatkozott, az Országgyűlést helyettesítő hatáskört eredeti formájában megtartották, ám a saját hatáskörébe utalt feladatokat megnövelték.⁸³ 1949 és 1975 között az Elnöki Tanácsot az Országgyűlés mandátumához igazodva, négy évre választották. Az 1972-es alkotmánymódosítás az Országgyűlés ciklusát öt évre emelte, és ehhez igazodott az Elnöki Tanács megbízatásának időtartama is, tehát azt szintén öt évre emelték.

A törvényjavaslat vitája során elhangzott hozzászólásokban azonban ennél nagyobb változásokat előrevetítő koncepciók is felvetődtek.⁸⁴ Az Elnöki Tanács fennállásának 23 éve alatt fény derült arra, hogy a Tanács és az Országgyűlés jogköre nincs világosan elválasztva egymástól.⁸⁵ Ezt az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörének korlátozásával, a törvényerejű rendeletek és törvények közötti differenciálással próbálták megvalósítani.⁸⁶ A rendeletalkotásnak 1972-ig csak egy korlátja volt, nevezetesen, hogy törvényerejű rendeletben nem lehet az Alkotmányt megváltoztatni.⁸⁷ Az alkotmánymódosítással ez egy újabbal kiegészült: az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg.⁸⁸ Ebben a kérdésben a végső választ a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény adta meg azzal, hogy meghatározta kizárólagos törvényhozási tárgyköröket.⁸⁹

Az 1989. évi alkotmánymódosítás

Az Elnöki Tanács jogkörét a rendszerváltás menetében az 1989. évi I. törvény korlátozta jelentősen, elvéve tőle az Országgyűlés összehívásának és népszavazás kezdeményezésének a jogát.⁹⁰ A Népköztársaság Elnöki Tanácsát az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény szüntette meg, 1989. október 23-i hatállyal.⁹¹ Ezzel a törvénnyel Magyarország a negyven évig tartó szovjet típusú diktatúrát elhagyva, a polgári demokrácia útjára lépett. A törvény indoklásában kifejtettek szerint, az államfő kérdésében visszanyúltak az 1946. évi I. törvényhez. Ennek alapján Magyarország államfője újra köztársasági elnök lett.

Az államfői testületek alkalmazása nem jellemző a magyar jogtörténetben, arányaiban elenyésző a majd' ezeréves stabil királyi intézményhez képest. El nem vitatható érdemük, hogy ha bizonytalan helyzetben, az államfő pótlására jöttek létre, feladatukat „becsülettel” elvégezték, habár legtöbbször ez egy új alkotmányjogi

rend kialakulásához vezetett. Rendkívüli helyzetben a mai Alkotmány is egy tulajdonképpen államfői testületet állít fel a Honvédelmi Tanáccsal. Háborús veszély esetén hozza létre az Országgyűlés, és az Országgyűlés által ráruházott jogokat, a Kormány és a Köztársasági Elnök jogait gyakorolja. Elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, a miniszterelnök, a miniszterek, a frakcióvezetők és a Honvéd Vezérkar főnöke.⁹²

Azt azért sose feledjük, hogy Magyarországon az államfői testület vagy kollektív államfő az előzmények ellenére még mindig gyökértelen. Az, hogy a XX. században fele-fele arányban volt testületi és egyszemélyi államfő Magyarországon, még nem változtat a hagyományos, egyszemélyi államfői forma gyakorlatán.

SZAKIRODALOM

A Magyar Szocialista Munkáspárt X. kongresszusa. Budapest, 1970.

ÁDÁM Antal: A szocialista alkotmányok szerkezetéről és tárgyköréről. = *Állam és Igazgatás.* 1969/2.

Az 1945. évi november hó 29-ére összehívott Nemzetgyűlés Irományai I. Budapest, 1946.

Az 1945. évi november hó 29-ére összehívott Nemzetgyűlés Naplója I. Budapest, 1946.

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés Naplója. Budapest, 1946.

BEÉR János – KOVÁCS István: *A Magyar Népköztársaság alkotmánya.* Budapest, 1959.

BEÉR János (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés.* Budapest, 1954.

BEÉR János: *Magyar államjog.* Budapest.

Belügyi Közlöny. 1919. 18. sz.

Belügyi közlöny. 1919. 31. sz.

BESNYŐ Károly: Az Elnöki Tanács az alkotmánymódosítás után. = *Állam- és Jogtudomány.* 1981. 2. sz.

BESNYŐ Károly: Az Elnöki Tanács harminc éve. = *Állam és Igazgatás.* 1979. 8. sz.

Budapesti Közlöny. 1919. március 24. 61. sz.

FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949.* Budapest, 1993.

FÖGLEIN Gizella: *Az államfő intézménye Magyarországon a második világháború után.* Budapest, 1994.

KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet.* Budapest, 1963.

KOVÁCS Kálmán: *A magyar állam és jog fejlődése.* Budapest, 1981.

KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, 2002.

Magyar Törvénytár 1943-45. évi törvénycikkek. Budapest, 1946.

Magyar Törvénytár 1946. évi törvénycikkek. Budapest, 1947.

MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet.* Budapest, 2003.

MEZEY Barna: *A köztársasági elnök.* Budapest, 1992.

Országgyűlés Képviselőházi Irományok 1935-40. VII. 358-467.

Országgyűlési Irományok 1949-1953. I. 1-51.

Országgyűlési Irományok 1971-1975.

Országgyűlési Napló 1949-1953. I. 1-25

Országgyűlési Napló 1971-1975. I. 1-16.

RAVASZ István – OPRÁN Emese: Megszállástól megszállásig. = *História*. 2005. 3. sz.

JEGYZETEK

¹ MEZEY Barna: *A köztársasági elnök*. Budapest, 1992. 4.

² KOVÁCS Kálmán (szerk.): *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, 1963. 24.

³ MEZEY Barna 1992. 8.

⁴ MEZEY Barna 1992. 8.

⁵ BEÉR János: *Magyar államjog*. Budapest, 1956. 60.

⁶ MEZEY Barna 1992. 8.

⁷ MEZEY Barna 1992. 9.

⁸ MEZEY Barna 1992. 9.

⁹ BEÉR János (szerk.): *Az 1848/49. évi népképviseleti országgyűlés*. Budapest, 1954. 717-720.

1849. évi I. törvénycikk a rögtönítélő hadi s polgári vegyes bíróságok felállítására, szerkezete, eljárása – s ítéletek alá tartozó esetek meghatározása tárgyában

¹⁰ KOVÁCS Kálmán 1963. 24.

¹¹ KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, 2002. 265.

¹² BEÉR János 1956. 62-63.

¹³ Más forrásokban Intézőbizottság helyett Végrehajtó Bizottságot említenek.

¹⁴ KOVÁCS Kálmán: *A magyar állam és jog fejlődése*. Budapest, 1981. 64-68.

¹⁵ BEÉR János 1956. 64.

¹⁶ KUKORELLI István 2002. 275-276.

¹⁷ 1921. évi XLVII. tc. IV. Károly Ő Felsege uralkodói jogainak és a Habsburg-ház trónörökösödésének megszüntetéséről:

„1. § IV. Károly király uralkodói jogai megszűntek.

2. § Az 1723. évi I. és II. törvénycikkben foglalt *Pragmatica Sanctio* és minden egyéb jogszabály, amely az Ausztriai Ház (*Domus Austriaca*) trónörökösödési jogát megállapította vagy szabályozta, hatályát veszítette és ezzel a királyválasztás előjoga a nemzetre visszaszállt.”

¹⁸ BEÉR János 1956. 63.

¹⁹ Más forrásokban Intézőbizottság helyett Végrehajtó Bizottságot említenek.

²⁰ KOVÁCS Kálmán 1981. 68-69.

²¹ Az Alkotmányozó Nemzetgyűlés döntéséig az állami főhatalmat a Károlyi Mihály elnöklété alatti népkormány gyakorolja

²² BEÉR János 1956. 64.

²³ 1920. évi I. tc. 18. § Országos Törvénytár 1920. február 29. 1. szám. Az eskü szövege a következő: „Én, N. N., Magyarország megválasztott kormányzója, esküszöm az élő Istenre, hogy Magyarországhoz hű leszek, törvényeit, régi jó és helybenhagyott szokásait megtartom, és másokkal is megtartatom, függetlenségét és területét megvédem, kormányzói tiszteletet az alkotmány értelmében a nemzetgyűléssel egyetértésben a felelős

- minisztérium útján gyakorlom, és mindent megteszek, amit az ország javára és dicsőségére igazságosan megtehetek. Isten engem úgy segítjen!”
- ²⁴ Országgyűlés Képviselőházi Irományok 1935-40. VII 358-467. 456. szám 678.
- ²⁵ 1937. évi XIX. tc. 3-4. §§. *Országos Törvénytár* 1937. július 28. 12. szám.
- ²⁶ RAVASZ István – OPRÁN Emese: Megszállástól megszállásig. = *História*. 2005. 3. sz.
- ²⁷ KUKORELLI István 2002. 280-281.
- ²⁸ Azért határozatot hozott és nem törvényt, mert a debreceni Ideiglenes Nemzetgyűlés a háborús körülmények miatt nem volt még teljes, hiányoztak a budapesti és dunántúli képviselők, tehát csonka volt, ezért korlátozta ebben önmagát.
- ²⁹ FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949*. Budapest, 1993. 8.
- ³⁰ *Az Ideiglenes Nemzetgyűlés Naplója*. Budapest, 1946. 33.
- ³¹ FÖGLEIN Gizella: *Az államfői intézménye Magyarországon a második világháború után*. Budapest, 1994. 5.
- ³² KOVÁCS Kálmán 1981. 123.
- ³³ FÖGLEIN Gizella 1994. 6.
- ³⁴ Pl. Legfőbb Tanács, Főtanács.
- ³⁵ *Magyar Közlöny* 1945. február 10.
- ³⁶ KOVÁCS Kálmán 1981. 124.
- ³⁷ FÖGLEIN Gizella 1994. 8.
- ³⁸ *Magyar Törvénytár 1943-45. évi törvénycikkek*. Budapest, 1946. 72.
- ³⁹ FÖGLEIN Gizella 1993. 28-29.
- ⁴⁰ *Az 1945. évi november hó 29-ére összehívott Nemzetgyűlés Naplója I.* Budapest, 1946. 194-196.
Az 1945. évi november hó 29-ére összehívott Nemzetgyűlés Irományai I. Budapest, 1946. 1-3.
- ⁴¹ *Magyar Törvénytár 1943-45. évi törvénycikkek*. Budapest, 1946. 134-136.
- ⁴² A törvény elfogadása utáni új tagok a Főtanácsban: Rajk László és Varga Béla (Nagy Ferenc házelnöként továbbra is tagja maradt a testületnek)
- ⁴³ 1945. évi XI. tc. 9. §.
- ⁴⁴ 1945. évi XI. tc. 10-11. §§.
- ⁴⁵ FÖGLEIN Gizella 1993. 39.
- ⁴⁶ FÖGLEIN Gizella 1993. 52-74.
- ⁴⁷ *Magyar Törvénytár 1946. évi törvénycikkek*. Budapest, 1947. 3-12.
- ⁴⁸ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, 2003. 448. és 464-465.
- ⁴⁹ A Forradalmi Kormányzó Tanács és a Magyar Szocialista Párt kiáltványa „Mindenkire!” = *Budapesti Közöly*. 1919. március 24. 61. sz. 1.
- ⁵⁰ A Forradalmi Kormányzótanács XXVI. számú rendelete a munkás-, katona- és földművestanácsok választásáról. = *Belügyi Közöly*. 1919. 18. sz. 705-708.
- ⁵¹ BEÉR János 1956. 72.
- ⁵² Kezdetben 19, később 34 tagúra bővült.
- ⁵³ BEÉR János 1956. 74.
- ⁵⁴ *Belügyi Közöly*. 1919. 31. sz. 1078-1092.
- ⁵⁵ BEÉR János 1956. 74.
- ⁵⁶ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. 20. §.
- ⁵⁷ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. 16. §.
- ⁵⁸ MEZEY Barna 2003. 452.

- ⁵⁹ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. 17. §.
- ⁶⁰ A Magyarországi Szocialista Szövetséges Tanácsköztársaság alkotmánya. 24. §.
- ⁶¹ BEÉR János – KOVÁCS István: *A Magyar Népköztársaság alkotmánya*. Budapest, 1959. 84-87.
- ⁶² 1949. évi XX. törvény 20. § (4) (1949. évi XX. törvény alatt a továbbiakban mindig az 1949. augusztus 20-tól hatályos törvényszöveget kell érteni, kivéve, ha kifejezetten más dátum van megjelölve).
- ⁶³ 1949. évi XX. törvény 20. § (2) – (3)
- ⁶⁴ MEZEY Barna 2003. 478.
- ⁶⁵ *Országgyűlési Napló. 1949-1953. I. 1-25. 10. ülés 168. hasáb.*
- ⁶⁶ *Országgyűlési Napló. 1949-1953. I. 1-25. 10. ülés 177. hasáb.*
- ⁶⁷ MEZEY Barna 2003. 478.
- ⁶⁸ *Országgyűlési Napló. 1949-1953. I. 1-25. 10. ülés 177. hasáb.*
- ⁶⁹ *Országgyűlési Napló. 1949-1953. I. 1-25. 11. ülés.*
- ⁷⁰ *Országgyűlési Napló. 1949-1953. I. 1-25. 12. ülés.*
- ⁷¹ *Országgyűlési Irományok. 1949-1953. I. 1-51. 15. szám 45.*
- ⁷² 1949. évi XX. tv. 20.§ (1)-(4), 14.§ (2), 16.§.
- ⁷³ ÁDÁM Antal: A szocialista alkotmányok szerkezetéről és tárgyköréről. = *Állam és Igazgatás*. 1969. 2. sz. 106.
- ⁷⁴ 1949. évi XX. tv. 20.§ (5).
- ⁷⁵ 1956. évi 2. országgyűlési határozat az Országgyűlés ügyrendjéről.
- ⁷⁶ ÁDÁM Antal 1969. 107.
- ⁷⁷ 1949. évi XX. tv. 20.§ (1) i).
- ⁷⁸ Az Alkotmány 20. § (1) bekezdés k) pontja szerint az Elnöki Tanács dönt azokban az ügyekben, amelyeket törvény a hatáskörébe utal. Ilyen jogköre volt a Tanácsnak az egyházi vezetők (érszek, címzetes érszek, püspökök, segédpüspökök, főpát, apát, szerzetesrendi tartományfőnökök) kinevezéséhez való hozzájárulás az 1952. évi 20. tvr. alapján, magyar állampolgár külföldi állampolgárral való házasságához való hozzájárulás az 1952. évi IV. tv. 6. 13. §-a alapján, az Országos Választási Bizottság a Hazafias Népfrent javaslatára az 1953. évi II. tv. 4. §-a alapján, vagy az igazságügy-miniszter jelölése alapján a hivatásos bírák, népi ülnökök és a különbíróóságok elnökeinek megválasztása (1954. évi II. tv. 36. §).
- ⁷⁹ *A Magyar Szocialista Munkáspárt X. kongresszusa*. Budapest, 1970. 90.
- ⁸⁰ *Országgyűlési Napló. 1971-1975. I. 1-16. 8. ülés 551.*
- ⁸¹ Ennek legfőbb eredménye az lett, hogy az Alkotmány 54. § (3) bekezdése kimondja: A Magyar Népköztársaságban törvény állapítja meg az állampolgárok alapvető jogaira és kötelességeire vonatkozó szabályokat.
- ⁸² *Országgyűlési Napló. 1971-1975. I. 1-16. 8. ülés 555.*
- ⁸³ BESNYÓ Károly: *Az Elnöki Tanács harminc éve = Állam és Igazgatás* 1979. 8. sz.
- ⁸⁴ *Országgyűlési Napló. 1971-1975. I. 1-16. 560.*
- ⁸⁵ *Országgyűlési Irományok. 1971-1975. 14. sz. 18.*
- ⁸⁶ BESNYÓ Károly 1981. 416-417.
- ⁸⁷ 1949. évi XX. tv. 20. § (4).
- ⁸⁸ 1949. évi XX. tv. 54. § (3) – az alkotmánymódosítás utáni törvényszöveg szerint.
- ⁸⁹ 1987. évi XI. tv. 2-5. §§.

- ⁹⁰ 1989. évi I. tv., mely 1989. január 1-i hatállyal hatályon kívül helyezte az Alkotmány 30. § (1) b) és d) pontjait.
- ⁹¹ 1989. évi XXXI. tv.
- ⁹² 1949. évi XX. tv. a 2004. május 1-től hatályos szöveggel

