

PÉCSI L. DÁNIEL

# AZ 1949-ES SZTÁLINISTA ALKOTMÁNYTÓL AZ ALAPTÖRVÉNY MEGSZÜLETÉSÉIG

BESZÉLGETÉS KUKORELLI ISTVÁN  
ALKOTMÁNYJOGÁSSZAL

– *Elsőként arról kérdezlek, mennyire volt szándékos, hogy a Népköztársaság alkotmányát 1949 augusztusában fogadta el az Országgyűlés?*

Ez teljesen tudatos döntés volt. Az akkori kommunista hatalom politikai-ideológiai alapon látványosan szakított a magyar közjog történeti hagyományaival. Augusztus 20-a nem lehetett többé az államalapító Szent István király ünnepe. Ezt a napot a munkás-paraszt szövetség jegyében a szovjet típusú népköztársasági alkotmány és az új kenyér jelképeként illet hivatalosan ünnepelni. A Magyar Dolgozók Pártja (MDP) ezzel az alkotmánnyal akarta demonstrálni és stabilizálni politikai győzelmét.

– *Az 1949. évi XX. évi törvény a Népköztársaság vagy az egypárti diktatúra alkotmánya volt?*

Az 1949. évi XX. törvény egyértelműen a pártállam alkotmánya volt. Az alkotmány szövegezésében tevékenyen részt vállaló jogtudós, Szabó Imre egy 1987-ben adott visszaemlékezését szoktam idézni a joghallgatóknak tanulságul: „Az MDP vezetői – kezükben a szovjet alkotmány magyarra fordított szövegével – minden paragrafus és minden bekezdés után, amelyet mi az alkotmánytervezetből felolvastunk, szinte ránk olvasták a szovjet alkotmány megfelelő részét, és ragaszkodtak ahhoz, hogy ennek értelmében alakítsuk át tervezetünket, illetőleg a szóban forgó szakaszt.” (Az al-

kotmánynak „a néphez hű értelmiségről és a népet szolgáló tudományról” szóló paragrafusát Gerő Ernő személyesen gépelte le.)

Az alkotmány tehát „ráolvasással” készült, eredeti szövegét joggal lehet sztálinista-rákosista jelzővel illetni. Diktatúrákon persze utólag ne kérjük számon az alkotmányosság klasszikus alapértékeit (pl. az emberi jogokat). Ezek fényében az 1949-es alkotmány fiktív, papíros alkotmány volt.

– *Az 1949. augusztus 20-án kihirdetett alkotmánynak szíveskedjél a főbb jellemzőit ismertetni.*

Az 1949–1989 közötti történelmi kor magától értetődően nem jellemezhető az európai alkotmányosság olyan klasszikus alapelveivel, mint a hatalommegosztás, a népszuverenitás, a törvények uralma vagy az emberi jogok léte. Sőt, éppen ellenkezőleg, a pártállami államjogi konstrukcióra a hatalom egysége, a pártszuverenitás, a rendeleti jogalkotás, az emberi szabadságjogok részbeni vagy teljes hiánya jellemző.

– *Egyáltalán van-e alkotmányosság a diktatúrákban?*

Ha a válaszunk nemleges, történelmietlen cselekedet lenne számon kérni az alkotmányosság értékeit egy más ideológiájú és értékelt rendszeren. A pártállam főbb jellemzői voltak a következők: a proletárdiktatúra tétele, az egypártrendszer, a párt vezető szerepének mindenek fölöttisége; a társadalmi tulajdon és a tervgazdálkodás; a szovjet mintájú

tanácsrendszer; az alapjogok törvényi garanciáinak hiánya; a nemzetközi szövetségi kapcsolatok (KGST, Varsói Szerződés); a Szovjetunióhoz való viszony megkérdőjelezhetetlensége. Az egész korszakra jellemző az emberi szabadságjogok törvényi szintű szabályozásának és garanciájának hiánya.

– Miként értelmezhetők az állampolgári jogok a szocialista felfogásban?

Az állampolgári jogok szocialista felfogása az embert a társadalom egészében, kollektivistán módon szemlélte, a jogok gyakorlása nem sérthette a szocialista társadalom (állam) érdekeit. A jogok élén a gazdasági, szociális és kulturális jogok álltak, az állam funkcióiként megjelenítve.

– Az 1949-es alkotmány és azt követő módosítások milyen módon írták le a szocializmus intézményrendszerét?

Az 1949-es alkotmány és módosításai a „TÁRSADALMI REND” címszó alatt normatív módon leírták a szocializmus intézményrendszerét. Az 1972-es alkotmányreform a kialakult „hárompólusú” struktúrát (a párt, az állam és a társadalmi szervezetek) és ezek egymáshoz való viszonyát rögzítette. Az alkotmány szerint a „munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje”. A szocialista politikai rendszerben mind az állami, mind a társadalmi szervek a párt – az MDP, majd 1956-tól az MSZMP – irányítása alatt működtek. A pártirányítás tartalmilag a cselekvési program meghatározását (a tényleges döntéseket), a káderpolitikát és a pártellenőrzést jelentette. Pártszervezetek működtek a munkahelyeken, így az állami szerveknél is. A magyar alkotmány a „tárccsaszíjként” felfogott társadalmi szervezetek

köréből a Hazafias Népfrentot (HNF) és a szakszervezeteket emelte ki. Az alkotmányban leírt pártállami rendszer alapjában, modellszerűen 1989. október 23-ig nem változott. Az általános képet azonban árnyalják a modelltől való rendszeres kitérési kísérletek: az 1956-os forradalom és szabadságharc, az 1968-as ún. új gazdasági mechanizmus, az 1985 utáni alkotmányozási átmenet, amely már nem fékeződött le a nemzetközi hatásokra.

– A szocializmusban mire terjedtek ki az állam funkciói?

A szocializmusban az állam funkciói rendkívül kiterjedtek. Állami szervek (vállalatok) működtetik a gazdaságot, az egészségügyet, az oktatást, a kultúrát (intézmények) és szinte minden társadalmi alrendszert. Most csak a közvetlenül hatalmat gyakorló állami szerveket ismertetem, amelyeknek négy típusát különböztetjük meg, nevezetesen: az államhatalmi (képviselői) szerveket (tanácsok, Országgyűlés); az államigazgatási szerveket (általános hatáskörű államigazgatási szervek voltak a minisztertanács és a végrehajtó bizottságok); szakigazgatási szerveket (tanácsi szakigazgatási szervek és a centrális szakigazgatási szervek); a bíróságokat (rendes és különbíróságok), valamint az ügyészséget.

– Mikor kezdődött el az alkotmányos fordulat?

Az alkotmányos fordulat a háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásokkal kezdődött, vagyis a Nemzeti Kerekasztal (NEKA) belépésével az alkotmányozásnak új korszaka kezdődött el. A három egyenrangú tárgyaló fél, nevezetesen az Ellenzéki Kerekasztal (a Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, az MDF, a KDNP, a FKGP, a FIDESZ, a Magyar Nép-



párt, az SZDSZ, az MSZDP, az MSZMP és a harmadik oldalon a társadalmi szervezetek (a Hazafias Népfőnt, a Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, a Baloldali Alternatíva Egyesülés, a Magyar Ellenállók és Antifasiszták Szövetsége, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a Münnich Ferenc Társaság és a SZOT) 1989. június 10-én írták alá az első megállapodást az érdemi politikai tárgyalások megkezdéséről. „A nemzet sorsa az alkotmányosság követelményeinek tiszteletben tartásával, az erőszak határozott elutasításával fordulhat jóra. Közös érdek, hogy a társadalmi konfliktusokat az európai politikai kultúra általánosan elfogadott normái szerint közmegegyezéssel oldjuk meg.”

Az erről írt szerződés leszögezte: a törvényalkotás nem előzheti meg a megállapodásokat. Ez a tétel a parlament és a kormány történelmileg indokolt, közjogilag sokat vitatott korlátja lett. A Nemzeti Kerekasztal (NEKA) ugyanis nem volt Alkotmányozó Nemzetgyűlés. A Németh-kormány – a Kerekasztal megállapodását tisztelve – az Országgyűlés június 27-i ülésén visszavonta a benyújtott rendszerváltó törvényjavaslatokat (az alkotmány módosításáról, a pártokról és az alkotmánybíróságról).

– *Mikor következett be a közjogi fordulat, a rendszerváltó alkotmány és törvénycsomag?*

A Nemzeti Kerekasztal politikai megállapodásainak sajátos eredménye lett: a régi parlament „hazánk új alkotmányának elfogadásáig” állapította meg az alkotmány szövegét. A magyar alkotmány preambulumban önmagát minősítette ideiglenesnek.

A köztársasági alkotmány (1989. évi XXXI. tv.) formáljogilag az 1949. évi Rákosi-féle alkotmány (1949. évi XX. tv.) módosítása, ám a régi szerkezetben teljesen új alkotmányos értékeken nyugvó normatartalom található. Az alkotmányozó 1989 októberében a parlamentáris köztársaság, a független demokratikus jogállam, a hatalommegosztás, a népszuverenitás, a többpártrendszer, az emberi jogok, a törvények uralmának elveit rögzítette az alkotmányban. Az alkotmány nemzeti jellegét mutatja, hogy abban megjelennek a magyar progresszív közjogi hagyományok is. Az októberi alkotmányt – 1956 forradalma előtt tisztelegve – 1989. október 23-án hirdették ki a Magyar Közlönyben. Ugyanezen a napon, az új nemzeti ünnepen a parlament elnöke, Szűrös Mátyás – aki e naptól a köztársaság ideiglenes elnöke – a Kossuth Lajos téren kikiáltotta a köztársaságot. Közvetlenül az alkotmány-módosítást követte az Alkotmánybíróság szervezetéről és feladatairól szóló 1989. évi XXXII. törvény. E törvény nagy hatalmat ad az Alkotmánybíróságnak az alkotmány védelmére. Az 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról rendelkezett. A nagy rendszerváltó törvények sorában említhető választójogi törvény többségi és arányos

választási rendszert vezetett be. 1989 őszén több más alapjogi és államszervezeti törvénynek is közvetlen célja volt a jogállamiság kiterjesztése. Az új alkotmány hatodik fejezetét hajtotta végre a nemzeti hagyományokra támaszkodó 1989. évi XXXVIII. törvény az Állami Számvevőszékről.

1989. október 23-a minden kétséget kizáróan az alkotmányos fordulat, a jogállam születésének dátuma! Ennek ellenére nem volt teljes körű az alkotmányozás. A két hatalmi ág, a végrehajtó hatalom és az önkormányzatok alkotmányos pozíciójának meghatározása későbbre halasztódott. Kimaradt az alkotmányozásból az igazságszolgáltatás is. A döntő politikai szempont a hatalom megszerzése volt.

– *Miért volt sürgető a „négyigenes” népszavazás megtartása?*

A Kerekasztal-tárgyalások lezárásáról született megállapodás kimondta, hogy a politikai stabilitás érdekében kívánatos a köztársasági elnök megválasztása. Ez a megállapodás a régi rend progresszív erőinek és az ellenzéki pártok nagy részének kiegyezését jelentette. A kompromisszumos megállapodás bekerült az alkotmányba is: az alkotmány fő szabályként rögzítette a köztársasági elnök közvetett, parlament általi megválasztását. A különleges, átmeneti helyzetre való tekintettel ugyanakkor kimondta, ha az államfői tisztség betöltésére az új országgyűlés megválasztása előtt kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazáson négy évre választják meg. A köztársasági elnök közvetlen választásának részletes szabályairól az 1989. évi XXXV. törvény rendelkezett. A magyar jogtörténet első országos népszavazása 1989. november 26-án érvényes és eredményes volt. A „négyigenes” népszavazáson a választópolgárok 58%-a vett részt. A „Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?” kérdésre adott válaszok közül az igen szavazatok száma minimális különbséggel, 6101 szavazattal több volt, mint a nem szavazatok. A népszavazás eredményének ismeretében az országgyűlés visszavonta a köztársasági elnök 1990. január 7-i választásának kitzetéséről szóló határozatot és megállapította, hogy elnökválasztásra az országgyűlési szavazásokig nem kerülhet sor. A reformországgyűlés – amely az Ideiglenes Nemzetgyűlés napján, 1989. december 21-én 1990. március 16-i hatállyal kimondta feloszlását – és a Németh-kormány következetesen tartotta magát a Kerekasztalnál született megállapodáshoz.

– *Az eddig elmondottak ismeretében hogyan történtek az első szabad választások?*

Az első szabad választások 1990. március 25-i és április 8-i időpontjának ismeretében felgyorsult a magyar társadalom pártosodása. A választások első fordulóján a választópolgárok közel kétharmada, vagyis 65%, a második fordulóban

pedig közel a fele 45,5% vett részt. A választások eredményeként létrejött a négy évtized óta először vitathatatlan legitimációval rendelkező szabadon választott parlament, amely a többpártrendszert kifejező politikai képviselet lett.

Az új országgyűlés 1990. május 2-án tartotta meg alakuló ülését. Ezen az ülésen az 1945–47-es Nemzetgyűlés elnökének, Varga Bélának beszéde hűen kifejezte, hogy a magyar alkotmánytörténet visszatért a parlamenti kormányzás, az 1946. évi I. törvény szelleméhez. Az alakuló ülésen megválasztott házelnök, egyben ideiglenes köztársasági elnök, Göncz Árpád a választási eredmények ismeretében a legnagyobb párt elnökét, Antall Józsefet kérte fel a kormányalakításra. Antall József az MDF, az FKGP és a KDNP parlamenti frakcióira támaszkodva, 59,58%-os kormánytöbbséggel rendelkezve megalakította kormányát.

Az új országgyűlés alakuló ülésével egy időben bejelentették, hogy a választásokon legtöbb mandátumot szerzett két nagy párt, az MDF és az SZDSZ az ország kormányozhatósága érdekében megállapodást kötött. Az MDF–SZDSZ-paktum kijelölte a további alkotmánymódosítások fő irányait. A megállapodás – szétszotva a hatalmat a szerződő felek között – három fő kérdést érintett: a kormány alkotmányos pozícióját; a köztársasági elnök státuszát; a kétharmados törvények körét.

A politikai megállapodást megvalósító első alkotmánymódosító 1990. évi XXIX. törvény szerint a miniszterelnököt az országgyűlés választja, a kormány többi tagját a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A kormány a miniszterek eskütételével alakul meg. Az 1990. évi XXX. törvény a minisztériumok felállításáról, a XXXIII. törvény pedig az államtitkárok jogállásáról rendelkezett. E törvények alapján alakulhatott meg Antall József kormánya, amely 1990. május 23-án tette le az esküt az országgyűlésben.

– Az MDF–SZDSZ-paktumot követően milyen alkotmánymódosító törvények születtek?

A paktumot végrehajtó második alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény legalább olyan jelentőségű alkotmányrevízió, mint az 1989. októberi. Az 1990. júniusi alkotmányrevízió – a történelmi kényszerszertől is vezérelve – rendkívüli módon stabilá tette a végrehajtó hatalmat, összhangban a XX. századi modern alkotmányfejlődéssel, szakítva az 1848-as, 1946-os magyar parlamenti tradíciókkal.

Az alkotmányrevízió az 1946. évi I. törvénynek megfelelően helyreállította a köztársasági elnök eredeti státuszát. Az alkotmány alapján a köztársasági elnököt az országgyűlés öt-évi időtartamra választja. Az államfői intézményt a paktum értelmében a legnagyobb ellenzéki párt képviselője tölthette be. Miután a közvetlen köztársasági elnök-választás érdekében kiírt második országos népszavazás 1990. július 29-én

érvénytelen volt, az országgyűlés augusztus 3-án köztársasági elnökké választotta Göncz Árpádot.

– Milyen alkotmánymódosításokkal fejeződött be a rendszerváltozás?

Az országgyűlés 1990 júniusában egyéb kérdésekben is módosította az alkotmányt: nagyobb hangsúlyt kaptak az emberi jogok; az emberi jogokról rendelkező törvények az alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatják.

Az 1990-es önkormányzati törvénycsomag az európai és a magyar önkormányzati hagyományokra támaszkodva szakított a szovjet mintájú tanácsrendszerrel. Az alkotmány tanácsrendszerről szóló fejezetét újrafogalmazó 1990. évi LXIII. törvény az önkormányzás alanyává tette a választópolgárok közösségét. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg népszavazással gyakorolják. Az 1990. szeptember 30-án és október 14-én megtartott kétfordulós önkormányzati választások eredményeként a vidéki Magyarországon döntően nem pártpolitikai alapon álló önkormányzatok jöttek létre. Az önkormányzati választásokkal lényegében befejeződött a 1989–90-es rendszerváltozás folyamata.

– A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény milyen lényeges változtatásokat eredményezett?

A 2011-ben elfogadott új Alaptörvény végleg szakított és hatályon kívül helyezte az 1949. évi XX. törvényt és az azt módosító két nagy revíziót, az 1989. évi XXXI. törvényt és az 1990. évi XL. törvényt is.

Az új Alaptörvény preambulumban az alábbiakat deklarálja a vizsgált korszakról: „Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselet megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”



Magyarország Alaptörvénye bélyegen