

KONTINUITÁSI PONTOK AZ 1848-AS KORMÁNYFORMÁVAL

SALAMON László
c. egyetemi tanár (PPKE JÁK)

Az előadásom címe magában foglalja a kiinduló tézist is; az 1848-as törvényekkel, alapvetően az 1848. évi III. törvénycikkkel megteremtett, jellemzően parlamentáris kormányforma leglényegesebb vonásait illetően előképét képezte a rendszerváltozás során újraformált és az Alaptörvénnyel megtartott parlamentáris kormányformának. Másképpen megfogalmazva a parlamentáris kormányforma történeti alkotmányunk vívmánya, mely részletszabályait illetően bizonyos eltérések ellenére Alaptörvényünkben is tovább él.

Amennyire a jelen előadás terjedelmi keretei megengedik, szólni fogok az eltérésekről, amiknek kapcsán szembesülünk azzal, hogy vegytiszta kormányformáról általánosságban – különösen a parlamentáris rendszert illetően – aligha beszélhetünk, ami eleve következik abból, hogy az alkotmányokat általában nem alkotmányjogászok írják, és nem tudományosan kidolgozott modellek képezik a mintát. A kormányformák egyedi sajátosságai magukon viselik a kiformalódásukhoz vezető politikai küzdelmeket, történelmi folyamatokat, eseményeket és speciális politikai aktualitásokat. (Kivételt némiképpen az amerikai alapító atyák alkotmányozó tevékenysége képezett.) Mindenesetre minden sajátosság mellett és ellenére a parlamentáris kormányforma legfontosabb jellemzőit egyaránt felismerhetjük az 1848-as alkotmányban és megtalálhatjuk az azonosítható pontokat mostani Alaptörvényünket illetően is.

A parlamentáris kormányforma létrejötté magyar viszonylatban is elszakíthatatlan a népszuverenitás elvének érvényre juttatásától, mely a korábbi magyar közbeszédben jellemzően a nemzeti szuverenitás fogalmaként jelent meg. Ezt az elvet jelenítette meg intézményes szinten a népképviselési választójogra épülő népképviselési parlament megteremtése az 1848. évi V. törvénycikkkel. A kor Szent Korona-tanra hangsúlyt helyező közjogászai ezt a változást úgy értelmezték, hogy a hatalomgyakorlásban részes nemesség mellett a közhatalom gyakorlásába bevonást nyert valamennyi honpolgár is. A népképviselés intézményesítése mellett a konstrukcióban kulcsszerepet játszik a kormány – vagyis akkori szóhasználattal a minisztérium – parlament előtti felelősségének megteremtése, és a végrehajtó hatalom gyakorlásának e felelősség alá helyezése. Végül mindez összekapcsolódott a királyi hatalom korlátozásával, amely a miniszteri ellenjegyzés intézményének megteremtésével jogi értelemben az uralkodó

valamennyi aktusát – ahogy az 1848. évi III. törvénycikk megfogalmazza: „bármelyi rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik” érvényét – a parlamentnek felelős kormány felelősségvállaló egyetértéséhez, de úgy is mondhatjuk, hozzájárulásához kötötte. Külön kedvessé teszi ma is számunkra ezt a konstrukciót az, hogy az egyszersmind az ország majd teljes körü függetlenségének közjogi biztosításául is szolgált. Abba most az időkorlát okán nem bocsátkoznék, hogy miért nem teljes körü függetlenségről beszéltem, csupán arra utalok, hogy a Magyar Királyság és az osztrák örökös tartományok közötti viszony – jelesül a 48-as konstrukció és a Pragmatica Sanctio viszonya – nem volt oly mértékben tisztázva, hogy az minden vitát eleve kizárt volna.

Számunkra ma igazán azok az elemek érdekesek, melyek a kormányforma jelenlegi konstrukciójában visszaköszönnek. A most már általános választójogra épülő parlament pozíciója, az annak felelősséggel tartozó kormány, és ha nem is ugyanolyan módon, de lényegi elemeit illetően hasonlóságot mutatóan korlátozott hatalmú államfő intézménye képezik azokat az alapelemeket, melyekben a 48-as alkotmány kontinuitását felfedezhetjük.

Amikor a különbségeket vesszük számba, elsőként az eltérő államformáról kell szólnunk. Jelesül arról, hogy érinti-e a parlamentáris kormányforma lényegét a monarchikus, vagy a köztársasági államforma ténye. Erre a kérdésre az alkotmányjog tudománya ma már egyetemes értelemben ad választ, amit már eleve sejtet az, hogy természetesként fogadjuk el a parlamentáris kormányforma kétféle államformában történő megjelenésének lehetőségét, amikor beszélünk parlamentáris monarchiáról (említsük példaként a brit monarchiát), illetve parlamentáris köztársaságról (mint pl. Németország vagy hazánk.) Ma már közhely, hogy az államformának önmagában nincs értéktartalma; egy monarchia ugyanúgy lehet demokrácia (kitűnő példa erre az előbb említett brit monarchia), mint ahogy egy köztársaság is lehet borzalmas diktatúra. (Utóbbira példa akár a hitleri Németország, akár a sztálini Szovjetunió.) Természetesen mindez viszont, fordítva is igaz. A magyar jogtörténeti fejlődésben érdekes megfigyelni, hogy az államforma változása önmagában mennyire nincs kihatással lényegét illetően a kormányformára. Az 1920. évi I. törvénycikkkel intézményesített kormányzói méltóság – bár ez az államformát nem érintette, de mégis a királyi hatalomgyakorlás megszűnése folytán előállott helyzet rendezéséről szólt többek között – magának a kormányformának a lényegi elemeit nem változtatta meg. Az 1920. évi I. törvénycikk lényegében az 1848-as konstrukciónak megfelelően szabályozta a Nemzetgyűlés, a kormány, illetve a kormányzó alkotta közjogi háromszög viszonyát, azzal a nem igazán kormányformát érintő eltéréssel, hogy a kormányzót nem illette meg az uralkodói jogok teljessége. A köztársasági államformát intézményesítő 1946. évi I. törvénycikk hasonlóképpen határozta meg a parlamentáris kormányforma lényegi megoldását, jelesül a végrehajtó hatalom Nemzetgyűlésnek felelős kormány útján történő gyakorlását, ideértve a miniszteri ellenjegyzés intézményét is, mint ahogy azt a 48-as alkotmány tette. Természetesen az 1946-os megoldás magán viselte azokat a sajátosságokat, melyek az ország megszállásából és a megszállók által preferált kommunista – akkor még csak – túlhatalomból adódtak. Nyilvánvaló, hogy a törvényben leírt közjogi konstrukció és a rendszer politikai működése között diszkrepancia állott fenn, de ennek kibontásától megint csak el kell tekintenem, figyelemmel az előadás időbeli korlátaira.

Az államformánál sokkal érdekesebb különbségeket láthatunk a kormányforma egyes részleteit illetően a 48-as és a mai konstrukció összehasonlításában. Előadásom elején már utaltam arra, hogy vegytiszta kormányforma – legalábbis a parlamentarizmus világában – nincs, illetve az is vitakérdés lehet, hogy egyes megoldások közül melyeket tekintünk vegytisztának. Mindenesetre a 48-as konstrukcióban, és általában a magyar parlamentarizmus 1944-ig terjedő korszakában több olyan elemet is találhatunk, melyek nem illeszkednek igazán a parlamentáris modellbe. Ennek kapcsán ebben a korszakban egy olyan kettősség is látható, mely egyfelől az írott közjogi szabályok, másfelől szokásjogi szinten, illetve a politikai viszonyok logikája dimenziójában fedezhető fel.

Mindenekelőtt utalok a kormány parlament előtti felelősségére vonatkozó szabályozásra. Az 1848. évi III. törvénycikk idevonatkozó rendelkezését elemezve arra a következtetésre juthatunk, hogy az itt szabályozott felelősség egyszerre jogi és politikai felelősség is, sőt mintha a szabályozásban a jogi felelősség dominálna. Ugyanakkor a kormányzati rendszer működése élő politikai valóságként tükrözte a politikai felelősség fennállását. Sem a dualizmus korában, sem pedig a két világháború között nem működött kormány egyértelmű parlamenti támogatás nélkül. Ez alól a Fejérváry féle darabont kormány lenne kivétel, bár parlamenti támogatottságának hiánya eleve lehetetlenné tette tartós működését. Igaz, hogy az említett korszakokban politikai váltógazdaság hiányában a többségi támogatottság problémája jellemzően nem merült fel, de kivételként – legalábbis áttételesen – volt példa a miniszterelnökkel szembeni bizalom elapadására vagy éppenséggel megszűnésére. Ez vezetett Bethlen lemondásához, illetve Imrédy első, a kormányzó által akkor el nem fogadott lemondásához is. A kormányok általános gyakorlatává vált, hogy a miniszterelnök révén programjukat kinevezésüket követően bemutatták az országgyűlésnek. Ha ehhez hozzákapcsoljuk az interpelláció intézményét és azt, hogy a miniszteri ellenjegyzés politikai értelemben is vett felelősségvállalást jelentett, akkor egészében nem vitatható a parlamentáris kormányformára jellemző politikai felelősség intézményének léte és működése.

Ez a kérdés összekapcsolódik a magyar parlamentáris kormányforma másik akkori sajátosságával, jelesül, hogy a miniszterelnököt és a kormány tagjait – a szabályozás 1867-ben elnyert végleges formája szerint – az államfő nevezte ki és mentette fel. Így, miközben a parlamenti támogatás, és ezzel összefüggésben a kormány bizalmi és felelősségi helyzete alapvetően meghatározó volt a kormány megbízatását illetően, emellett önálló jogi-politikai tényezővé vált az államfő kormányval kapcsolatos bizalma is. Az 1944 októberéig tartó politikatörténeti korszakból több példa is hozható arra, amikor az államfői bizalom megszűnése, illetve az államfői akarat eredményezte a miniszterelnök, illetve a kormány távozását. Példaként 1917-ből Tisza István választójogi nemzetkülönbség miatti második lemondását, vagy a II. világháború idején történt egyes kormányváltásokat említhetjük.

Még egy különbségre szeretnék kitérni a 48-as megoldás és a mai konstrukció között; a miniszteri ellenjegyzés intézményének körét illetően. Az 1848-as konstrukció valamennyi uralkodói aktus érvényességét miniszteri ellenjegyzéshez kötötte. A mostani megoldás ehhez képest a miniszteri ellenjegyzés érvényességi feltételként történő előírását a köztársasági elnök jogkörének csak egy körülhatárolt részére alkalmazza. Kétségtelen, hogy ezek az aktusok jelentős – nem számoltam, de úgy vélem az összes aktushoz képest talán többséget képező – részét alkotják az államfői hatásköröknek.

Az ellenjegyzéshez nem kötött államfői döntések javarésze azonban más, egyéb jogi természetű feltételekhez, illetve garanciákhoz kötötten meghozható döntések (gondolok például a parlament feloszlására vonatkozó szabályozásra, vagy például a rendkívüli állapot kihirdetésére). Így bár az államfőt politikai felelősség nem terheli, az alkotmányos rendszer rendeltetésszerű működése azokon a területeken is biztosított, ahol az államfői tevékenységekért nem áll fenn a kormány felelőssége. Néhány államfői hatáskörnél pedig éppenséggel az felel meg az alkotmányos rendszer célszerű működésének, hogy az államfő az adott hatáskört az alkotmányban leírt szabályozás keretei között szabad mérlegeléssel gyakorolhatja (gondolok itt példaként a köztársasági elnök törvényalkotással kapcsolatos politikai és alkotmányossági vétőjogára).

A kormányformák, így a parlamentáris kormányforma működése sem vonatkozatható el a szereplőktől. Az államfő, illetve a kormányfő karaktere hatást gyakorol a rendszer működésére, és lehetséges, hogy a gyakorlati politikai életben ugyanazon szabályozás keretében eltérő hangsúlyok, eltérő politikai sajátosságok jelentkeznek attól függően, hogy a közélet irányadó szereplői milyen szerepfelfogásban látják el feladataikat, és miként használják az alkotmányos szabályok által körülírt mozgásterüket. Ez jól megfigyelhető a magyar politikatörténet különböző szakaszaiban is. A dualizmus korszakában adottak voltak azok a területek, melyeket az uralkodó határozott elképzeléssel kezelt, és erre személyében is meg volt az egyértelmű indíttatás és elhatározottság. A két világháború között is érzékelhető volt adott esetekben a politikai viszonyok alakításába történő államfői beavatkozás, elsősorban a külpolitika területén. Mindkét korszakban ezek a hangsúlyosabb államfői szerepfelfogások az alkotmányosság keretein belül érvényesültek. Jelen korunkban is megtapasztalhattuk, hogy ugyanazon közjogi szabályozás keretei között egymástól bizonyos fokig eltérő államfői szerepfelfogások kerültek kialakításra.

A kormány politikaformáló szerepének meghatározó jellegét pedig erőteljesen befolyásolta a miniszterelnök személyének karaktere, politikai dinamizmusa. Múltbéli példák köréből ilyen erőteljes szerepfelfogásra látunk példát Andrássy Gyula, Tisza Kálmán, Tisza István vagy Bethlen István esetében.

A modernkori demokrácia viszonyai között a parlamentáris kormányforma működése egyetemes értelemben jelentős változáson ment át. Közhely, hogy ma már a fő választóvonal nem a parlament és a kormány között húzódik, hanem a kormányzó politikai erőkkel, azaz a kormányt támogató parlamenti többséggel és a kormánnyal mint egy politikai erőtényezővel szemben az ellenzék képezi a másik erőtényezőt. Ennek a helyzetnek az alkotmányos viszonyokra történő kihatása, amely – többé-kevésbé változatlan közjogi szabályozás mellett – módosította a parlamentarizmus politikai működését, és így a fűkek és ellensúlyok viszonyában felértékelte a bírói hatalmi ág, az alkotmánybíráskodás szerepét, azt az elméleti kérdést is felveti, hogy nem tekinthető-e ma már meghaladottnak ez a kormányzati rendszer. A többféle modell köréből leg- hangsúlyosabban a prezidencialisizmust szökták a parlamentáris rendszerrel szembeni kétkedők alternatívaként számba venni.

Az előadás keretei nem teszik azt lehetővé, hogy egy ilyen alternatíva értékelő elemzését elvégezzem. Az azonban enélkül is nyilvánvaló, hogy mindegyik modellnek lehetnek olyan elemei, melyek adott politikai konstellációban kedvezőtlen, diszfunkcionális hatást keltenek. Így miközben elvi szinten mindegyik kormányformát a maga

nemében a szükséges alkotmányos szerep betöltésére, azaz a közjó megfelelő szolgálatára alkalmasnak tarjuk, mindig kellő óvatossággal szabad csak mérlegelni egy esetleges váltás megvalósítását. E tekintetben meghatározó jelentőségűek a történelmi gyökerek, a múltbéli történelmi folyamatok, az adott politikai kultúra és hagyományok világa. Nem véletlen, hogy nemzetközi viszonylatban a már történelmileg kialakult kormányzati rendszerek lényeges módosítására, netán mással történő felváltására csak kivételesen került sor.

Az alkotmányozás során általános volt az egyetértés abban, hogy a parlamentáris kormányforma változatlanul megtartandó és megőrzendő. Így megváltoztatására vonatkozó igény vagy javaslat fel sem merült.

Egy alkotmányos intézmény történelmi múltja nem elsősorban azért lényeges, mert a múlt rangot és tekintélyt kölcsönöz, hanem azért, mert a már mélyen meggyökeresedett intézmény a szerves alkotmányfejlődés alapját képezi, és mert működésének tapasztalatai a jelenben és a jövőben is hasznosíthatók. Ezért fontos az, hogy kormányformánk – a négy évtizedes diktatúra pauzája mellett – mintegy százharminc esztendő múlttal meggyökeresedett alapot képez, és bőséges tapasztalati forrásul szolgál számunkra akkor, amikor a jelenkor és a jövő kihívásainak kell megfelelnünk. Ezek birtokában parlamentáris kormányformánk keretei között is mérlegelhetők és kialakíthatók olyan esetleges korrekciók, melyek mellett a kiforrott alapokra építve alkotmányos rendszerünk közjó érdekében álló célszerű működése maradéktalanul biztosítható.

A történelmi alkotmány vívmányai és tapasztalatai tehát nem a múlt pókhálós világa, nem csupán történészi kíváncsiságra méltó érdekesség. Amikor számba vesszük és értékeljük tapasztalatait, ezt hasznosításuk érdekében tesszük. Ezért fontos a kontinuitási pontok számbavétele és értékelése. Akik ezt a történelmi alkotmány tiszteletéből is fakadóan teszik, valójában nem a múltba révednek, hanem a múltból merítenek a jelen és a jövő kihívásainak való megfelelés érdekében.

