

TANULMÁNYOK

KOVÁCS ISTVÁN

A magyar alkotmány fejlődése

Alkotmányunk fejlődése történelmünk igen jelentős periódusát fogja át. Olyan időszakban jött létre, amikor hazánk a népi demokratikus fejlődés viszonylag békés útján már szilárdan rálépett a szocialista építés útjára. Az európai népi demokráciák között — a Lengyel Népköztársaság alkotmányát kivéve — legkésőbb hoztuk létre szocialista alkotmányt,¹ ami azt jelentette, hogy az alkalmazott jogi formák vonatkozásában figyelembe vehettük a szovjet alkotmányon kívül a szomszédos népi demokráciák korábban elfogadott és az átmenet viszonyait jobban tükröző alkotmányainak intézményeit is. Tehát objektív tényezők által indokoltan, a sovinizmus vádja nélkül kockáztathatjuk meg azt a megállapítást, hogy a népi demokratikus alkotmányok közül elsőként a mi alkotmányunk fejezi ki a legszabatosabb jogi formákkal az átmenet viszonyait. Alkotmányunk tehát keletkezése idején is joggal léphetett fel azzal az igényvel, hogy alapvető intézményeit tekintve átfogja a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet egész időszakát. Ezzel függ össze, hogy az elmúlt 10 év alatt az alkotmány általában is keveset, alapvető intézményeit tekintve pedig szinte alig módosult. Ezért önként adódik a kérdés: beszélhetünk-e egyáltalán, és ha igen, milyen mélységben az alkotmány fejlődéséről. Valóban, ha csupán az alkotmány tételeinek formális változásait nézzük, igen soványnak látszik az az elvi jelentőségű anyag, amit a módosítások országgyűlési tárgyalásánál, az azokat követő államjogi irodalomban vagy az alkotmány-kommentároknak el ne mondtak volna. Kétségtelen viszont, hogy mind ez ideig hiányzik az alkotmányfejlődés elemeit összefüggésükben feltáró olyan elemzés, mely a tételes törvény-szövegek mögé nézve, megkísérelte volna felvázolni a módosításoktól is függetlenül végbement fejlődést, egyben a további változások perspektíváját; ha nem is az azonnali de lege ferenda igényével, de legalább a kutatás feladatainak kijelölésével. Az alkotmány elfogadása óta eltelt tíz esztendő távlata, ha még nem is sürgeti, de mindenesetre megengedi, hogy vizsgálat tárgyává tegyük azt, ami nem is a nagyon távoli jövő, hanem talán már a következő

¹ 1949. augusztus 18. előtt fogadták el szocialista típusú alkotmányukat a Jugoszláv Népköztársaság (1946. jan. 31.), az Albán Népköztársaság (1946. márc. 14.), a Bolgár Népköztársaság (1947. dec. 4.), a Román Népköztársaság (1948. ápr. 13.), a Csehszlovák Köztársaság (1948. máj. 9.), a Német Demokratikus Köztársaság (1948. máj. 30.). Az ázsiai népi demokratikus országok közül a II. világháborút követően ugyancsak 1949. augusztus 18. előtt fogadták el alkotmányukat a Vietnami Demokratikus Köztársaság (1946. nov. 8.), a Koreai Népi Demokratikus Köztársaság (1948. szept. 8.).

két-három esztendő aktuális törvényhozási feladata lehet. Az elmúlt tíz év alatt társadalmunk gazdasági alapjában, ennek megfelelően összetételében, valamint — nemcsak nálunk, hanem a szocialista országokban általában — a szocialista építés módszereiben bekövetkezett változások önmagukban, indokolhatnák annak vizsgálatát, hogy ilyen nagyméretű gazdasági és politikai átalakulás közepette hogyan maradhatott hatályban — viszonylag oly kevés módosítással — a tíz év előtti alkotmány. Nem teremtett-e az államélet gyakorlata a valóságban olyan viszonyokat, amelyekről az alkotmány normái elszakadtak? Vagy ha ez nem is történt meg: hogyan bővült, szélesedett a szocialista építés előrehaladásával az alkotmányos szabályok alkalmazásának köre?

Az alkotmányfejlődés perspektivikus vizsgálatához további igényeket támaszthat az a körülmény, hogy az elmúlt tíz év alatt négy új szocialista alkotmány született.² Jelentős módosítások történtek úgyszólván az összes szocialista alkotmányokon. Legutóbb pedig az SZKP XXI. kongresszusa egyenesen a szovjet alkotmány átdolgozásának, alapos módosításának szükségességét³ vetette fel. Kétségtelen, hogy az említett és tervezett alkotmány-módosítások sok vonatkozásban sajátos viszonyokat, az adott ország történelmi-társadalmi fejlődésének jellegzetességeit az eddiginél sokkal inkább figyelembe vevő intézményeket is felszínre hoznak, azonban feltétlenül tükröznek általános, minden szocialista ország számára felhasználható tapasztalatokat is.

Az alkotmányfejlődés elemzéséhez ugyancsak újabb szempontokat ad a szocialista társadalomtudományok, ezen belül a jogtudományok fejlődése. Az elmúlt időszak általában is, de hazánkban különösen jelentős a szocialista jogtudományok fejlődésében. Ma már a szocialista jogtudományok a tíz év előttinél sokkal változatosabb, új jogi formákat munkáltak ki a szocialista állami és jogi intézmények szabályozására. Emellett hosszú ideig — szinte a legutóbbi esztendőig — háttérbe szorult a Szovjetunió 1936. évi alkotmányát megelőző szocialista alkotmányok vizsgálata, elemzése. Ma már egyre több kutatójellegű tanulmány közvetíti az OSZFSZK 1918. évi, az 1919-ben elfogadott Magyar Tanácsköztársaság-i, a Szovjetunió 1924. évi alkotmányának tapasztalatait. Az alapjukul szolgáló társadalmi viszonyok jobb ismerete szintén sok vonatkozásban segíthet új megoldási formák kirajzolásához, szélesíti a szocialista demokratizmust kifejező intézmények közötti válogatás körét.

Az alkotmányfejlődés elemzésénél nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy bár alkotmányunk a társadalmi rend, ezen belül az állam osztálytartalma tekintetében az elért eredményeket rögzítette, tehát nem programként hatott, ugyanakkor a politikai hatalom szervezetét illetően egyben programnak is tekinthető. A benne foglalt programjellegű normák részben közvetlenül az alkotmány elfogadását követően megvalósultak (ilyenek pl. az ország kormányformájának megváltoztatását magukban foglaló szabályok), részben azonban csak a további esztendők során váltak a

² Lengyel Népköztársaság (1952. júl. 22.), Román Népköztársaság (második, alkotmány, 1952. szept. 24.), Kínai Népköztársaság (1954. szept. 20.), Csehszlovák Szocialista Köztársaság (második alkotmány, 1960. júl. 11.).

³ N. Sz. Hruscsov beszámolója az SZKP XXI. kongresszusán. Bp. Kossuth Kiadó 1959. 139. p.

gyakorlatban is élő intézményekké (mint pl. a tanácsi, a bírói és ügyészi szervezetre vonatkozó rendelkezések).⁴ De az állampolgári jogok sok területén is kimutathatók az alkotmány eredetileg programjellegű normáinak végrehajtására irányuló rendelkezések. Ez a körülmény egyrészt csökkenteni látszik az alkotmányfejlődés vizsgálatának problémakörét (amennyiben részben szűkebbre vonja a vizsgálandó periódust), másrészt figyelmeztet, hogy úgy mondjam, az olyan belső tartalékok felkutatására, amelyek alkotmánymódosítás nélkül jelenleg is lehetőséget adnak az államszervezet továbbfejlesztésére (ezekre a későbbiekben konkrétan utalunk); egyben hívja a vizsgálandó kérdéseket. Ki kell térni ugyanis arra, hogy az alkotmány végrehajtásaként a tíz esztendő különböző időszakaiban kiadott jogszabályok hogyan hatottak vissza az alkotmányi tételek teljesebb értelmezésére, vagy esetleg azok módosítására.

Ha az előzőkben említett szempontokat figyelembe véve kívánjuk vizsgálni alkotmányunk fejlődését, először az alkotmányt mint egészet, azaz az alkotmány rendszerét kell szemügyre venni. Tudjuk, hogy ezen tíz év alatt változás nem történt. Sokkal kevésbé tudunk ilyen határozottan felelni arra, hogy várható-e ilyen irányú fejlődés vagy sem? Az alkotmány rendszerét vizsgálva első áttekintésre is igen logikus, tudományosan megalapozott rendszer áll előtünk. E rendszer alapvonásait lényegében a szovjet jogtudomány dolgozta ki a 30-as évek elején; tehát olyan esztendőkből, amikor a világon egyedülálló szovjet országban éles osztályharc közepette folyt a kizsákmányolók maradványainak felszámolása.⁵ A mi alkotmányunkra vetítve —

⁴ Az alkotmány végrehajtásához kapcsolódó törvényeket és fontosabb jogszabályokat részletesen tárgyalja BEÉR—KOVÁCS: A Magyar Népköztársaság alkotmánya. Bp. 1959.

⁵ E rendszer egyes elemeinek alakulása nyomon követhető az 1936. évi alkotmány elfogadását megelőző szocialista alkotmányfejlődésben. Az Oroszországi Szocialista Föderatív Szovjet Köztársaság első (1918. július 10.) alkotmányának I. részét alkotó, „A dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól” szóló deklaráció deklaratív formában rögzíti a forradalomban már elért eredményeket, egyben a szovjet hatalom alapvető politikai célkitűzéseit. Az alkotmány II. része „Általános rendelkezések” címmel az oroszországi federáció felépítésének általános elveit, valamint az állampolgárok jogait tartalmazza. A III., terjedelemben legnagyobb rész, az államszervezet felépítéséről, a IV—V—VI. részek pedig a választójog, a költségvetési jog, illetve a címer, zászló, főváros kérdéseiről intézkednek. A Magyar Tanácsköztársaság alkotmánya (1919. június 23.) már egységes szerkezetbe foglalja a szabályozandó anyagot. Első részében „Alapelvek” címmel lényegében a társadalmi rend általános kérdéseit, második részében a dolgozók jogait és kötelességeit szabályozza, és ezt követően közli az alkotmány egyéb rendelkezéseit. A Szovjetunió első alkotmányának (1924. január 31.) alapvető funkciója abban állott, hogy a Szovjetunió megalakítását és a szövetségi államszervezet fő vonásait rögzítse. Ez határozta meg rendszerét is. Az alkotmány első részeként felvett és a Szovjetunió megalakulását bejelentő deklaráció felfogható a társadalmi rend alapvető vonásait is jellemző alkotmányos rendelkezésnek. A második rész I. és II. fejezete tartalmazza a föderációra vonatkozó általános rendelkezéseket és a föderatív forma jogi biztosítékait, a további fejezetek a szövetségi államszervezet egyes kérdéseit rendezik. Az egyes szövetségi köztársaságok államszervezetének kérdéseit a Szovjetunió első alkotmánya csak annyiban érinti, amennyiben bizonyos egységes alapelveket ezek irányában is rögzíteni kellett, éppen a szövetségi szervezet jogai érvényesítésének biztosítékaként. Az 1924. évi alkotmány nem szabályozza tehát sem a választójog, sem az állampolgári jogok kérdését. E vonatkozásokban az Unió megalakítása után is az egyes szövetséges köztársaságok alkotmányai voltak irányadók. A szövetséges köztársaságok az 1924. évi alkotmányra figyelemmel, tovább fejlesztik alkotmányaik rendszerét. Így pl. az OSZFSZK alkotmányának (1925. május 11.) I. fejezete már tudatosan foglalkozik a társadalmi rend kérdéseivel, ezen belül rögzíti meghatározott termelőeszközök kizárólagos állami tulaj-

e rendszer a normák három egymás után következő csoportjában fejezhető ki: 1. a társadalmi rend, ezen belül az ország politikai és gazdasági alapját rögzítő szabályok; 2. az államszervezet alkotmányi szabályai és 3. a polgárok kötelességei és alapvető jogai, ideértve a választójogot is. Ez a rendszer figyelmen kívül hagyja az 1918. évi alkotmányt, amely a polgárok jogaira vonatkozó szabályokat az alkotmány élére helyezte. A legújabb szovjet irodalomban vannak olyan nézetek, amelyek megfontolandónak tartják e főrészek arányának és az alkotmányban való elhelyezésének problémáját. Nem tudjuk, hogyan dől el ez a vita, azonban a rendszer kérdéseit ez a megfontolás nálunk is befolyásolhatja. A rendszernek éppen a mi alkotmányunk és az időközi szocialista alkotmányfejlődés viszonylatában van egy másik vonatkozása is. Ez azonban már az egyes fejezeteken belül elhelyezett jogszabályanyagot illeti, és ezért erre a fejlődés részletes tárgyalásánál térünk ki.

A másik, alkotmányfejlődésünk általános vonásait érintő és az alkotmány egésze vonatkozásában jelentős kérdés annak vizsgálata, hogy az alkotmány a szabályozott társadalmi viszonyok vonatkozásában mennyire absztrakt, illetve kazuisztikus, konkrét. A szocialista kodifikációnak eléggé általános jellegzetessége, hogy azokon a területeken sem kazuisztikus, ahol egy-egy jogág anyagát foglalja egy kódexbe.⁶ Sokkal inkább érvényesül ez az elv a szükségképpen hosszú időre szóló alkotmányok tekintetében. A szabályozásnak ez az absztrakt jellege mégsem egyformán érvényesül az alkotmány egész rendszerében. Az alkotmány normarendszere legabsztraktabb a már jelzett első és harmadik részben, tehát a társadalmi rendről és az állampolgárok jogairól és kötelességeiről intézkedő fejezetekben. Ezt az az egyetlen tény is mutatja, hogy az elmúlt tíz esztendő során az e fejezetekbe tartozó szabályokon egyetlen módosítás sem történt. Az alkotmány középső, az államszervezetet érintő normarendszere tisztán államjogi normákat foglal magában. E normák konkrétan kifejezik az államszervezeten belül jelentkező munkamegosztás, a demokratikus centralizmus garanciális jellegű és ennek folytán pontosan és tételesen megfogalmazott hatásköri és szervezeti biztosítékait. Lényegében ezzel a konkrétabb szabályozási móddal függ össze, hogy az elmúlt tíz esztendő alkotmánymódosításai szinte egészében erre a

donának körét, a szovjethatalom általános vonásait, az állampolgárok jogait és kötelességeit, valamint az oroszországi föderáció kérdéskörét. A II—V. fejezetekben az államszervezet, a VI—VIII. fejezetekben a választójog, költségvetési jog, a zászló, címer, főváros kérdéseit. Az 1936. évi alkotmány az így kialakult rendszert fejlesztette tovább azzal, hogy szabatos jogi formába öltöztette az addig inkább deklaratív formában rögzített rendelkezéseket, egyben a felépült szocializmus viszonyai között a már kialakult szocialista tulajdoni formák részletes szabályozására is kiterjesztette a társadalmi rend kérdéseit (I. fejezet). II. fejezetként szintén tagoltabb és rendszerezettebb formában szövegezte meg a Szovjetunio és az egyes szövetséges köztársaságok föderatív rendszerével kapcsolatos általános problémákat. A III—IX. fejezetek az államszervezet kérdéseit szabályozzák; e körben az 1924. évi alkotmányhoz viszonyítva sokkal részletesebb szabályozást kapnak a szövetséges és autonóm köztársaságok központi államhatalmi és államigazgatási szervei. Az 1924. évi alkotmány közvetlen hatását kell látnunk abban, hogy a I. fejezetben együttes szabályozást kap a bíróság és ügyészség, bár az 1936. évi alkotmány rendelkezései alapján az ügyészség már a bíróságtól elkülönült szervtípusként határozható meg. Ezt követően a X. és XI. fejezetekben rendezik az állampolgárok alapvető jogait és kötelességeit, valamint a választójogot, tehát azt a norma-anyagot, melyre az előző szövetségi alkotmány nem tért ki.

⁶ Vö.: Szabó Imre: A polgári törvénykönyv tervezete és a jogértelmezés. MTA II. osztályának közleményei, VIII. kötet, 3. szám. 1958. 206. p.

területre estek. E módosítások kiterjednek a III., IV., V. és VI. fejezetekre, tehát az ügyészség kivételével az államszervezetet szabályozó alkotmányi rendelkezések egészére. Az államszervezetet érintő módosításokon kívül csak egyetlen módosítás ismeretes, nevezetesen az alkotmány 67. és 68. §-ait módosító 1957. évi II. törvény, mely a népköztársasági címer megváltoztatásáról azzal az igénnyel intézkedett, hogy címerünket jobban összhangba hozzuk haladó nemzeti hagyományainkkal.

A népi demokráciák alkotmányai által szabályozott joganyag terjedelmét (és részben rendszerét is) bizonyos fokig befolyásolta az a körülmény, hogy a népi demokratikus államok elsősorban a Szovjetunió alkotmányát és alkotmányfejlődését kísérték figyelemmel. A szövetségi alkotmány pedig gyakran az államszervezet tekintetében is csupán az alapelveket jelöli meg, és a részletes szabályozást az egyes szövetséges köztársaságok alkotmányaira bízta. Ezek a népi demokratikus alkotmányokhoz viszonyítva például sokkal részletesebben szabályozták az államhatalom helyi szerveinek szervezetét és működését. Részben ezzel függ össze, hogy a Szovjetunióban az elmúlt 40 év alatt külön tanácstörvények nélkül, az alkotmányra épülő szabályzatokkal biztosítani tudták a helyi szovjetek munkájának jogi kereteit. A szövetségi alkotmánytól ugyancsak eltérően minden szövetséges köztársaság alkotmánya külön fejezetben részletesen szabályozza a költségvetési rendszer garanciális kérdéseit, míg a népi demokratikus alkotmányok többnyire — a szövetségi alkotmány példájára — csupán az államhatalom és államigazgatás legfelsőbb szervei hatáskörének szabályozása keretében utalnak erre. A szövetségi és a szövetséges köztársasági alkotmányok joganyagának vizsgálatánál nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a körülményt sem, hogy a szövetségi alkotmány elfogadása óta, különösen az utóbbi években előtérbe került a szövetséges köztársaságok önállóságának erősítése, többek között a törvényalkotás különböző területein. Ez maga után vonhatja intézményeiknek a szövetségi alkotmány alapján álló, de ahhoz viszonyítva mégis részletesebb alkotmányi szabályozását.

A továbbiakban az előbb már említett hármas tagolást szem előtt tartva, vizsgáljuk alkotmányunk fejlődését.

1.

Alkotmányunk I. fejezete a politikai rend, a II. a gazdasági rend alapvető vonásait rögzíti. Tehát a két fejezet együttesen fejezi ki a társadalmi rend alapvető szabályait.⁷ A rendszert tekintve mintául felhasznált 1936. évi szovjet alkotmány egy fejezetben foglalja össze a társadalmi rend két összetevőjét. Első ízben a második világháború után létrejött népi demokratikus alkotmányok választják ketté a politikai rend és a gazdasági alap szabályait. Ez kifejezi a népi demokratikus fejlődés útján az államhatalom fokozott jelentőségét az új, szocialista termelési viszonyok kialakításában, de visszavezethető arra is, hogy az átmenet kezdeti szakaszán a politikai felépítmény sokkal következetesebben hordozta magában a szocialista vonásokat, mint a gazdasági rend. A politikai hatalom területén erre az időre lényegében végbe-

⁷ A két fejezet közül csak a második viseli a társadalmi rend címet, ez részben az alkotmány idején még létező terminológiai tisztázatlansággal függ össze.

ment a kizsákmányoló osztályok kiszorítása, a gazdasági renden belül viszont még erőteljesen jelen voltak a kiszorításra ítélt kizsákmányoló elemek. A két fejezet külön tartását azonban ettől függetlenül a szocializmus viszonyai között is indokolhatja, hogy ez a szabályozási mód tágabb lehetőséget ad a politikai viszonyok és a politikai hatalom gyakorlására szolgáló formák differenciáltabb rögzítésére.

a) Az alkotmány I. fejezete körében a politikai alap és szervezeti formái szabályozását vizsgálva rendszerbeli, de más elvi jelentőségű problémákra is felhívhatjuk a figyelmet. Politikai alapon értjük az államhatalom osztálytartalmát és azokat a társadalmi és állami szervezeti formákat, amelyeken keresztül az államhatalmat kézben tartó osztályerők az államhatalmat ténylegesen megvalósítják. A politikai alap összetevői közül⁸ alkotmányunk félreérthetetlenül és világosan rögzíti az állam osztálytartalmát. A „minden hatalom a dolgozó népé” megállapítás megjelöli a hatalom széles osztálybázisát, ugyanakkor a munkás-paraszt államra, a munkásosztály vezető szerepére és a Magyar Népköztársaság államának feladataira való utalás a proletárdiktatúra lenini meghatározásának megfelelően rögzíti, hogy hazánk a proletárdiktatúra funkcióit betöltő népi demokratikus állam. Az azóta elfogadott szocialista alkotmányok a szabályozásban logikusabb rendszert követnek ugyan, ez azonban nem érinti alkotmányunk alapjaiban helyes tételeit, még akkor sem, ha egy esetleges módosításnál ennek a logikusabb rendszernek az elemei is figyelembe vehetők lesznek.

A politikai alap szervezeti formáinak alkotmányi szabályozásánál azonban — akár az állami, akár a társadalmi szervezeti formákat tekintjük — már nem jutunk ilyen egyértelműen igenlő álláspontra. Alkotmányunk I. fejezetének jelenlegi megfogalmazása nem eléggé világosan fejezi ki, hogy államunkban a hatalom gyakorlása nem egyszerűen képviseleti rendszerre, hanem a képviseleti rendszer és a közvetlen demokratikus formákat egyesítő, lényegében tanácsi formájú államszervezetre épül. Lehetne ugyan arra az álláspontra is helyezkedni, hogy a választott küldöttekre való utalás önmagában is tükrözi: a választott küldöttek nem a régi értelemben vett képviselők, amik alattámasztanak az alkotmány további fejezetei is, ahol általánosságban rögzítést kap a küldöttek visszahívási joga, beszámolási kötelessége stb. Ez akkor is a szocialista képviseleti rendszer általános érvényesülésére mutat, ha az alkotmány egyes vonatkozásokban, így pl. az országgyűlési képviselők-nél megtartja a régi elnevezést. Ugyanakkor azonban feltétlenül a politikai alap fő vonásai közé tartozik és a politikai alap szabályai által fejezendő ki az a tény, hogy államunk a dolgozókat a küldöttek választásán túl a közvetlen demokrácia intézményeinek egész sorával vonja be a hatalom gyakorlásába. Alkotmányunk más helyén, nevezetesen a helyi tanácsokra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseknél ugyan utal erre, amennyiben 32. §-a rögzíti, hogy a tanácsok közvetlenül bevonják a lakosságot az állami ügyek intézésébe. Ez azonban nemcsak a tanácsok, hanem egész államszervezetünk működésének és felépítésének alapelve, tehát olyan általános alapelv, aminek az államszervezet fő vonásait meghatározó politikai alap körében van a helye. (Enélkül könnyen keletkezhetne az a látszat, mintha az államhatalmi szervezet közvetlenül nem lenne jogosított tömegszervezeti formák létrehozására,

⁸ Ezzel kapcsolatban ld. részletesebben az „Alkotmányunk és a Magyar Népköztársaság politikai alapja” c. tanulmányt. Jogtudományi Közlöny, 1959. 8. szám.

hanem a tömegek bevonását csak közbeiktatott, nem állami társadalmi szervezeti formákon keresztül biztosíthatná.) A gyakorlat és az irodalom egyébként a küldött-fogalmat helyes értelmezéssel fogta fel, és olyan értelemben tági-totta ki, hogy az valójában az államszervezet tanácsi formájára utal. Felvet-hetné valaki, hogy nem tagadjuk-e az államformabeli különbséget a Szovjet-unió és a népi demokráciák között, ha azt állítjuk, hogy a hatalom gyakorlása a népi demokráciákban is tanácsi formájú államszervezetre épül. Azt hiszem, téves lenne ebből ilyen konzekvenciákat levonni. Ma már a hatalom gyakor-lásának tanácsi formáját a legfelsőbb szervezettől a legalsóbbakig, nálunk és a népi demokráciákban senki sem tagadja. Az alkotmány elfogadása óta végrehajtott módosítások mind a tanácsi forma következetesebb érvényesítése irányában fejlesztették tovább államszervezetünket. Emellett a népi demok-ratikus forma megmarad, azonban nem az államszervezet jogilag rögzített elemeiben, hanem az állami és társadalmi mechanizmus területén együttesen jelentkező eltérésekben, az eltérő fejlődési szakaszból és a fejlődés más történelmi útjából folyó sajátosságokban gyökerezik.

Külön kell szólnunk az államszervezet működési alapelveiről és alkot-mányi szabályozásáról. Az államszervezet legáltalánosabb működési elvei fogalmilag kapcsolódnak a politikai alap állami szervezeti formáihoz. Ezekkel általában minden szocialista alkotmány foglalkozik, azonban többnyire köz-vetett formában, az egyes állami szervezeti formák meghatározásán keresztül, és nem emelik ki külön ezeket, vagy rendszerbelileg nem jelzik e működési elveknek a politikai alaphoz kapcsolódó jellegét. Csak a legújabb szocialista alkotmányok (lengyel, kínai, csehszlovák) mutatnak törekvést abban az irányban, hogy mindjárt az alkotmány első fejezetében utaljanak az állami és esetleg a társadalmi mechanizmus működési elveinek egyes jelentős elemeire. Így a lengyel alkotmány a törvényességre (4. §), a Kínai Népköztársaság alkotmánya a demokratikus centralizmusra és a nemzeti egyenjogúságra (2. és 3. szakaszok), a Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya a tömegeknek az állami munkába való bevonására (2. cikk), a párt vezető szerepére (4. cikk), a szocialista törvényességre (17. cikk) és a demokratikus centralizmusra (18. cikk). A legújabb szocialista alkotmányfejlődésnek ez a tendenciája nyilvánvalóan figyelemre méltó a magyar alkotmányfejlődés szempontjából is.

⁹ A politikai alap társadalmi-szervezeti formáit a jelenleg hatályos szocialista alkotmányok különbözőképpen szabályozzák. Egyáltalán nem tartalmaznak ilyen irányú rendelkezést a népi demokratikus fejlődés első szakaszán elfogadott alkotmányok (albán, első román, csehszlovák első alkotmány). A Szovjetunió 1936. évi alkotmányának pél-dájára az egyesületi jog keretében utalnak a politikai alapra a magyar és a román, valamint a lengyel alkotmány (ez utóbbi a párt vezető szerepének alkotmányi rögzítése nélkül). Bevezetőjében utal a párt vezető szerepére és a népfontra a Kínai Népköz-társaság alkotmánya. A legutóbb elfogadott szocialista alkotmány (a Csehszlovák Szocialista Köztársaság hatályos alkotmánya) első hat szakaszában egységbe foglaltan szabályozza a politikai alap minden összetevőjét, így állami és társadalmi szervezeti formáit is. A jogirodalom már hosszabb idő óta foglalkozik a politikai alap szervezeti formáinak differenciálódásával, ezen belül a társadalmi szervezeti formák jelentőségével, de csak a Szovjetunió Kommünista Pártja XXI. kongresszusát követően tárta fel a kérdéskörnek olyan oldalait is, amelyek az alkotmányi szabályozás rendszerét is érint-hetik. (Vö.: Az SZKP XXI. kongresszusa a szovjet szocialista állam megerősítéséről és fejlődéséről. Szovjetszkoje goszudarsztvo i pravo, 1959. évf. 4. szám, 13. p. LUKJANOV, A.: A szocialista államiság fejlődésének kérdései a mai időszakban. Szovjeti Deputátov Trudjasesihszja, 1959. 6. szám, 16. p.)

Hasonló elvi és rendszerbeli problémákat vet fel a politikai alap társadalmi-szervezeti formáinak szabályozása. A társadalmi-szervezeti formák kérdései, ezen belül a párt vezető szerepét és a népfront-mozgalom jellegét jelenleg nem alkotmányunk I. fejezete, hanem az állampolgárok jogairól és kötelességeiről intézkedő IX. fejezet körében az egyesülési szabadságról rendelkező 56. szakasz foglalja magában. Az ma már nem is vitatható, hogy e kérdések jelentősége túlmutat az egyesületi jog ilyen vagy olyan szabályozásán, és ezért egészükben államunk politikai alapja körében kell szabályozást kapniok.⁹ Érdekes konzekvenciákra vezethet a politikai alap körébe eső társadalmi szervezeti formák fejlődésének vizsgálata. Nálunk a társadalmi szervezeti formák egyik, a többi népi demokráciáktól eltérő jellegzetessége, hogy a munkásosztály pártján kívül más párt nem működik. A népi demokratikus fejlődés első szakaszára jellemző pártok működése a fejlődés második szakaszán lényegében megszűnt. Egyes vezetőik részt vettek ugyan a kormányban, valamint a népfront-mozgalom központi szerveiben, maguk a pártok központi és helyi szervei azonban semmilyen tevékenységet nem fejtettek ki. 1956 októberében több mint 40 különböző párt alakult, köztük felelevenedtek a népi demokratikus fejlődés első szakaszán működő demokratikus pártok is, azonban rövid ideig tartó működésük alatt is világossá vált, hogy a történelmileg kialakult helyzet eredményeként a mi viszonyaink közepette a többpárt-rendszer nem segítené, hanem akadályozná a szocialista fejlődést. A kérdést elméletileg is lezárta az MSZMP VII. kongresszusa. „Fel volt téve a kérdés, hogy egypárt- vagy többpárt-rendszer legyen az országban? A népi demokratikus rendszer — mint a proletárdiktatúra egyik típusa — számára elvi kérdés, általános törvényszerűség a munkásosztály pártjának vezető szerepe. Az egypárt-rendszer, illetve a többpárt-rendszer nem az általános törvényszerűségből adódó elv, hanem az adott ország politikai és társadalmi viszonyai alapján eldöntendő gyakorlati-politikai kérdés. Nálunk az ellenforradalmi felkelés időszakában bebizonyosodott, hogy viszonyaink között a többpárt-rendszer az ellenforradalom malmára hajtotta a vizet — ezért elvetettük azt. Mi a többpárt-rendszer helyett a párt által vezetett Hazafias Népfrontot fejlesztettük. A Hazafias Népfront alkalmas és képes arra, hogy politikai egységbe tömörítse a kommunistákat és mindazokat a pártonkívülieket, akik az alapvető célok: a szocializmus felépítése, a népköztársaság erősítése, a béke védelme tekintetében egyetértének. Három év újabb pozitív tapasztalata bizonyítja, hogy a párt által vezetett Hazafias Népfront alkotó munkára képes politikai mozgalom, mely a kommunisták mellett a pártonkívüli közéleti tényezőket tömöríti, tekintet nélkül arra, hogy korábban milyen pártoknak voltak tagjai, vagy esetleg pártonkívüliek voltak.”¹⁰

Az így kialakult helyzet egészében összhangban van az alkotmánnyal, mely 56. §-ában az egyesületi szabadság általános deklarálásán túl a politikai alap társadalmi szervezeti formáit rögzítve a munkásosztály pártján kívül más politikai pártról nem szól. A különböző szakszervezetek, a női, ifjúsági, szakmai, tudományos stb. tömegszervezetek mellett a Népfrontot említi, mint a társadalmi tevékenység fontos összefogó szervét. „A Magyar Népköztársaság feladatainak ellátásában az öntudatos dolgozók szervezeteire támaszkodik. A népi demokrácia rendjének védelme, a szocialista építésben való

¹⁰ Az MSZMP VII. kongresszusának jegyzőkönyve. Ep. 1960. 33—34. p.

fokozott részvétel, a kulturális nevelőmunka kiszélesítése, a nép jogainak megvalósítása és a nemzetközi szolidaritás ápolása céljából a dolgozók szakszervezeteket, demokratikus női és ifjúsági, valamint egyéb tömegszervezeteket létesítenek és ezek erőit a demokratikus Népfrontban fogják össze.¹¹ E szervezetekben megvalósul az ipari, mezőgazdasági és értelmiségi dolgozók szoros együttműködése és demokratikus egysége. A nép demokratikus egységére támaszkodó és élesapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje.”

Külön vizsgálatot igényelne annak bemutatása, hogy az alkotmány elfogadása idején mennyiben voltak meg ennek az alkotmányi szabályozásnak a feltételei, mennyiben volt reális a létező pártoknak az alkotmányból való kihagyása. Az azonban kétségtelen, hogy ez az alkotmányszöveg tudatos politikai koncepciót tükrözött, és a tíz esztendő fejlődés után más viszonyok között ugyan, de jelenleg is hűen fejezi ki a társadalmi mechanizmus valószínű helyzetét.

b) Az alkotmány II. fejezete a gazdasági alap leglényegesebb vonásai körében a tulajdoni formákat és a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet időszakának legáltalánosabb gazdaságpolitikai célkitűzéseit fejezi ki a jog eszközeivel, ezzel formailag is állami akarattá emelve a szocializmus építésének azt a programját, ami addig a párt és a népfront program-nyilatkozatában, illetve a pártkongresszusok határozataiban kapott megfogalmazást. Az alkotmányban rögzített gazdaságpolitikai célkitűzések leglényegesebb elemei ma is változtatás nélkül érvényesek. Érvényüket nem érinti a gazdaságvezetési módszerek időközi változása sem. A gazdaságpolitika hibái nem az alkotmányból folytak, hanem az alkotmányban elméletileg megalapozottan lefektetett alapelvek megsértését jelentették. Ezért amikor a párt 1953. évi júniusi határozatai leszögezték a megelőző években elkövetett gazdaságpolitikai hibák kijavításának útját, lényegében az alkotmány talaján állottak. Ennek bizonyítására talán elegendő utalni arra, hogy az 1949-ben elfogadott alkotmány 5. §-a lényeges vonásaiban már magában foglalja a szocializmus gazdasági alaptörvényének azokat az elemeit, amit a politikai gazdaságtan csak évekkel később állított a figyelem középpontjába. A gazdasági és jogi törvények között általánosan ismert különbség elemzése nélkül elegendő arra rámutatni, hogy amidőn a szocializmus gazdasági alaptörvényének követelményei fokozatosan megvalósulnak, ez nem igényli az alkotmány módosítását, hanem csupán végrehajtja a már abban megelőzően jogszabályként rögzített elveket.

¹¹ Az alkotmánynak ebben a tételében, a népfront „összefogó” jellegének hangsúlyozásával és politikai célkitűzéseinek előtérbe állításával jut kifejezésre a népfront politikai mozgalom jellege. A népfront-mozgalomnak a politikai alap társadalmi mechanizmusában betöltött szerepét az alkotmány szövegével összhangban állapítja meg a Hazafias Népfront 1960. évi kongresszusán elfogadott működési szabályzat, mely bevezetőjében leszögezi: „Felszabadult népünk több mint másfél évtizedes országépítő munkájának eredményeként ma a Hazafias Népfrontban testesült meg az a széles társadalmi összefogás, amely a munkásosztály s annak forradalmi pártja, a Magyar Szocialista Munkáspárt vezetésével, a munkás-paraszt szövetségre támaszkodva nagy történelmi feladatainak megvalósítására hívja hazánk dolgozóit.” Majd megállapítja, hogy „A Hazafias Népfront-mozgalom a Magyar Szocialista Munkáspárt irányítja, tevékenységében támaszkodik a tömegszervezetekre. A népfront szerveknek tagja lehet és akcióiban részt vehet minden tömegszervezet és minden magyar állampolgár, aki a népfront feladataival egyetért, és azok megvalósításában részt vállal.” (1. fejezet, 2. pont.)

Az egyes részletek, így különösen az egyes tulajdoni formák differenciáltabb szabályozása vonatkozásában azonban ma már jelentkezhettek módosítási igények is. Így például az alkotmány az állami, közületi és szövetkezeti tulajdon kategóriáival a termelési eszközök társadalmi tulajdonának három típusát rögzíti. Az akkor még létező községi tulajdon, a szovjet—magyar vegyes tulajdonú vállalatok, valamint a nem szövetkezeti jellegű társadalmi szervezetek tulajdonában levő termelőeszközök az alkotmány elfogadása idején még indokolttá tették a közületi tulajdon megkülönböztetését. Az egységes állami tulajdon megszilárdulásával, a termelőeszközök vonatkozásában ez a megkülönböztetés elvesztette jelentőségét. A szocialista alkotmányok általában nem is használják ezt a kategóriát, bár a közületi tulajdon, mint elsődlegesen nem termelőeszközökre fennálló tulajdoni forma, ma is ismeretes: ilyen értelemben számol vele polgári törvénykönyvünk is.¹² Ezért ebben a szűkebb formában való fenntartása ma is indokolt lehet.

Jelentősebb kérdés az állami tulajdon kizárólagos tárgyainak alkotmányi szabályozása. Az alkotmány elfogadása idején ezeknek köre még nem alakult ki eléggé tisztán, ezért az alkotmány elsősorban nem a tulajdoni tárgyakon, hanem a gazdasági tevékenységi formákon keresztül kísérel meg körülírni azok terjedelmét. Ez viszont a további jogi szabályozás során számos nehézséget támaszt. Ezzel magyarázható például, hogy a polgári törvénykönyv nem az alkotmány kategóriái alapján határozza meg a csak kizárólagos állami tulajdonban tartható tulajdoni tárgyakat. A kettős szabályozás jogbizonytalanságot eredményezhet ezen az igen fontos, a szocialista építés szempontjából garanciális jelentőségű területen. Ez a szabályozás tükrözi ugyanis azt, hogy a fejlődés adott szakaszán a társadalmi tulajdon körén belül is melyek azok a termelési eszközök, amelyek csak a legkövetkezetesebben szocialista tulajdoni forma, az állami tulajdon körébe tartozhatnak. Ez az alapvető oka annak, hogy minden szocialista államban elsődlegesen az alkotmányokban kap szabályozást ez a kérdéskör. De ezzel magyarázható az is, hogy a tulajdoni tárgyak köre az egyes szocialista államokban annál szélesebb, minél inkább a szocialista építés későbbi periódusában fogadták el alkotmányaikat. Természetesen az alkotmányi szabályozásnak más a jogi jelentősége a felépült szocializmus viszonyai között, és megint más az átmenet időszakában. A felépült szocializmus viszonyai közepette az alkotmány merev szabályként zárja le a kizárólagos állami tulajdon tárgyainak körét, ami azt jelenti, hogy formális alkotmánymódosítás nélkül azok köre nem szűkíthető és nem szélesíthető. Ezzel szemben az átmenet viszonyai között szükségképpen előfordul, hogy az államosítások menetében adott esetben alacsonyabb fokú jogszabály alkotmánymódosítás nélkül is bővítheti a kizárólagos tulajdoni tárgyak körét. Így történt például nálunk a nagyobb bérházak államosításánál, a mozik vagy pl. a gyógyszertárak állami tulajdonba vételénél. Példákat más népi demokráciák gyakorlatából is említhetünk, de utalhatnánk arra is, hogy

¹² A Ptk. ugyan szövegében nem használja, indoklásában pedig egyenesen elutasítja a „közületi tulajdon”-t, mint terminus technikumot, (vö. a 88—93., valamint a 168—178. §-okhoz fűzött miniszteri indokolás szövegét. (A Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyve. Bp. 1959. 73. és 131. p.) Más oldalról viszont elismeri a társadalmi szervezetek tulajdonának sajátos jellegét, azt a körülményt, hogy az nem azonosítható sem az állami, sem a szövetkezeti tulajdonnal (vö. 179. §), anélkül azonban, hogy a tulajdon e formáját a tulajdoni formák szabályozásáról intézkedő 88—98. §-okban is kifejezésre juttatná.

később mindegyik szocialista alkotmányban keresztülvezették ezt a módosítást. Ami azzal függ össze, hogy az alkotmányi szabályozás az átmenet időszakában is merev szabálynak tekinthető, minden olyan esetben, amidőn e tulajdoni tárgyak körének szűkítése kerül szóba. Ebben a vonatkozásban tehát az elért eredmények alkotmányban rögzítése az átmenet viszonyai között is garanciális jelentőségű kérdés.¹³ A mi viszonyaink között a kizárólagos tulajdoni tárgyak újraszabályozásának kérdését a szövetkezeti mozgalom erősítése, a szövetkezetek gazdasági tevékenységének kiszélesítése is felveti.

Bővítette a tulajdoni formákat szabályozó alkotmányi tételek tartalmát a tulajdoni formák egyéb területein bekövetkezett fejlődés is. Ismeretes, hogy a marxista politikai gazdaságtan a tulajdoni formák kategóriáinak kimunkálásánál éles határvonalat vont a termelési eszközök és a használati tárgyak tulajdona között. Ennek megfelelően a szocialista jogrendszerek olyan tulajdoni formákat fejlesztettek ki az egyéni tulajdoni formák szabályozására, mely ezt a különbségtételt megfelelő formában tükrözi. Az egyes szocialista országok attól függően, hogy a szocialista építés milyen előrehaladott viszonyai között fogadták el alkotmányaikat, az egyéni tulajdon annál tagoltabb formáit ismerik. Az 1918. évi, valamint az 1924. évi szovjet alkotmányok pl. az egyéni tulajdonról még egyáltalán nem intézkednek, bár a szovjet jogrendszerben viszonylag korán, az 1922-ben elfogadott polgári törvénykönyv alapján megindult az egyéni tulajdon különböző fajainak differenciálódása. Ennek a fejlődésnek eredményeként az 1936. évi alkotmány az egyéni tulajdon három külön kategóriáját rögzíti, és pedig a polgárok személyi tulajdonát a használati javakra, a kisárutermelők tulajdonát munkaeszközökre, továbbá a kolhozporta személyi tulajdonát a használati javakra és kisebb munkaeszközökre. Az első népi demokratikus alkotmányok¹⁴ csak a munkával szerzett tulajdon egységes kategóriája körében védik az egyéni tulajdon különböző fajait. Az így kialakult vegyes tulajdoni forma azt a helyzetet tükrözte, amikor a jogrendszer egésze sem ismerte a megkülönböztetést. Az újabb népi demokratikus alkotmányok már e vonatkozásban is differen-

¹³ A kizárólagos állami tulajdon tárgyainak bővülése a szocialista fejlődés menetében a különböző szovjet alkotmányok egymáshoz való viszonyában is kimutatható (sokkal bővebb pl. a kizárólagos állami tulajdoni tárgyak köre az 1936. évi alkotmányban, mint a szövetséges köztársaságok, mint az 1918. évi alkotmány, vagy akár a szövetséges köztársaságok 1924 után elfogadott alkotmányaiban; vö. pl. az 1936. évi alkotmány 5., az 1918. évi alkotmány 3. és az OSZFSZK alkotmányának 15. szakaszait). De sokkal plasztikusabban rajzolódik ki az átmenet viszonyai a népi demokráciák fejlődésük különböző szakaszaiban elfogadott alkotmányaiban. Így pl. az első népi demokratikus alkotmányok még egyáltalán nem rögzítik a gyárak és nagyobb ipari üzemek és sok más olyan tulajdoni tárgy kizárólagos állami tulajdonát, amelyek a fejlődés későbbi szakaszán e kategória körébe estek. A mi alkotmányunk már kiterjeszkedik a gyárakra és nagyobb ipari üzemekre is. Tovább bővült ezek köre az 1952-ben elfogadott lengyel és román alkotmányokban, végül a csehszlovák alkotmány a kulturális és egészségügyi intézmények egész sorát is felveszi a kizárólagos állami tulajdoni tárgyak közé. Ezzel bizonyos fokig túlmegy a megelőző szocialista alkotmányokban ismeretes megoldásokon.

¹⁴ A Bolgár Népköztársaság alkotmánya (10. szakasz) a munka és a takarékoság révén szerzett magántulajdon, a Román Népköztársaság első alkotmánya (9. szakasz) a munkával szerzett tulajdon, a Csehszlovák Köztársaság első alkotmánya (158. szakasz 2. bekezdés) személyi tulajdon terminus technikussal ugyan (ezen azonban ugyancsak általában a munkával szerzett tulajdont érti) védi az egyéni tulajdonnak ugyanazt a típusát, amit alkotmányunk a munkával szerzett tulajdon fogalommal fejez ki.

ciáltabban fejezik ki a tulajdonviszonyokat,¹⁵ mint ahogy már a mi polgári törvénykönyvünk is különbséget tesz a személyi tulajdon és a kisárutermelő-tulajdon között.¹⁶ Nyilvánvaló, hogy ezt a fejlődést az alkotmány szabályaiban is kifejezésre kell juttatni.

2.

a) Az államszervezettel foglalkozó fejezetek élén az államhatalom legfelsőbb szerveire, ezen belül is az országgyűlésre vonatkozó szabályok állnak. E rendelkezések az alkotmányfejlődés szempontjából külön figyelmet érdemelnek, mivel az alkotmány elfogadásával ezekre épült az ország kormányformájában bekövetkezett változás. E rendelkezések, betetőzve a kormányformában a felszabadulás óta végbement demokratikus fejlődést, a szuverenitás egyedüli letéteményesévé tették az országgyűlést, ezzel az államhatalom legfelsőbb gyakorlásában és az államszervezet egész felépítésében felszámolták az államhatalmi ágak megosztásának maradványait. A változás kiemelkedő jelentőségét külön törvény is aláhúzta.¹⁷ Az országgyűlés szervezetét, hatáskörét érintő alkotmánymódosítás eddig nem történt, ami azt bizonyítja, hogy az alkotmány szabályai olyan széles lehetőséget biztosítanak az országgyűlési munka fejlődése számára, ami talán ma sincs egészében kimerítve, bár a fejlődés ezen a téren is megállapítható. Különösen jelentős követelményeket támasztott az országgyűlési munka fejlesztése irányában az 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozat. A határozat az alkotmány alapján újólag állást foglal legfelsőbb államhatalmi szervünk tanácsi formája mellett. A tanácsi forma alapvető sajátosságaiból kiindulva értékeli addigi munkáját és megjelöli további fejlesztésének irányát. Megállapítja, hogy az országgyűlés legfontosabb feladata a törvényalkotás, feladatköre azonban nem merülhet ki ebben. Állást kell foglalnia a kül- és helppolitika jelentős kérdéseiben, az állami munka egész irányvonalának meghatározásában. Részt kell vennie a törvények végrehajtásának biztosításában, az egész államszervezet ellenőrzésében, mozgósítania kell az ország lakosait a törvények végrehajtására stb. Majd közvetlenül is utal az országgyűlés tanácsi formájára, amidőn megállapítja, hogy az országgyűlés államszervezetben elfoglalt helyének, jogainak és felépítésének alkotmányba iktatásánál sikerrel alkalmaztuk a nagy Szovjetunió államépítő munkájának történelmi tapasztalatait, egyben rámutat arra is, hogy a legfelsőbb államhatalom gyakorlásának ez a mélyen demokratiku formája nem idegen haladó történelmi hagyományainktól sem.

¹⁵ A Lengyel Népköztársaság alkotmánya a kisárutermelő-tulajdont egyéni tulajdon (12. cikk) elnevezéssel különbözteti meg a külön alkotmányos védelemben részesített személyi tulajdontól (13. cikk). Lényegében hasonló módon szabályozza e kérdést a Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya (9—10. cikkelyek), a Román Népköztársaság alkotmánya pedig a szovjet alkotmányhoz hasonlóan ismeri a kolhozporta személyi tulajdonát (9. szakasz), a kisárutermelő tulajdont (10. szakasz) és a polgárok személyi tulajdonát (12. szakasz).

¹⁶ Vö.: 1959. évi IV. törvény 91. és 92. §-ai.

¹⁷ Az alkotmány elfogadását követően kiadott első törvény, azaz az 1949. évi XXI. törvény, tétélesen is megállapította, hogy az akkor ülésező és az alkotmány elfogadását megelőzően 1949 májusában választott országgyűlés az alkotmány alapján létrehozott országgyűlésnek tekintendő, ennek folytán tehát gyakorlójává vált az alkotmányban leszögeztet, az országgyűlést megillető összes jogoknak.

Ugyancsak a tanácsi forma követelményei jelentkeznek a határozatnak azokban a rendelkezéseiben, amelyek a törvényalkotó tevékenység kiszélesítésén, az állampolgárok alapjogait és lényeges kötelességeit érintő magatartási szabályok törvényi formában való szabályozásán túl jelentősen bővíteni kívánják az országgyűlés irányító-ellenőrző tevékenységének körét; kimondják a minisztertanács és az elnöki tanács, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnöke és a legfőbb ügyész rendszeres beszámolási kötelezettségét. Ugyane körbe eső biztosítékoknak kell tekintenünk az országgyűlés ülésén kívül végzett képviselői munka szervezettebbé tételével, az országgyűlési bizottságok kiszélesítésével és rendszeres működésével, a képviselők részére az államszervezet irányában biztosított jogokkal kapcsolatos rendelkezéseket. Mindezek nem hagynak kétséget az iránt, hogy a határozat tudatosan országgyűlésünknek a tanácsi formára utaló jellegzetességeit kívánja fejleszteni, amire egyébként az alkotmány keretei tág lehetőséget biztosítanak. Jelentősen segítette az országgyűlés munkájának kibontakozását az 1956. évi 2. sz. országgyűlési határozattal elfogadott új ügyrend, mely az alkotmány elfogadása óta az országgyűlés belső működésében először vitte következetesen keresztül azokat a konzekvenciákat, amelyek a tanácsi formájú államszervezetben a legfelsőbb államhatalmi szerv jellegéből folynak.

Az elmondottak azonban egyáltalán nem jelentik azt, hogy a további fejlődés perspektívája nem érintheti az országgyűlésre vonatkozó alkotmányi szabályokat. Az egyik ebből a szempontból megvizsgálandó jogterület az országgyűlés és a NET, a másik az országgyűlés és a társadalmi mechanizmus közötti viszony. Mindenekelőtt az országgyűlésnek a Népköztársaság Elnöki Tanácsához való viszonyát kell említeni. Az első népi demokratikus alkotmányokban voltak ugyan a miénkhez hasonló tendenciák, ma már azonban szinte egyedül állunk azzal a megoldással, hogy egy 21 főnyi, bár választott és a legfelsőbb képviselői szervnek felelős, mégis viszonylag kis létszámú testület az alkotmánymódosítást kivéve, tételes jogilag minden ügyben helyettesítse a közvetlenül választott legfelsőbb államhatalmi szervet.¹⁸ A módosítás szükségességét a fokozatosan kialakuló gyakorlat is igényli; ami arra mutat, hogy a NET sem használja ki ezt a potenciálisan igen széles hatáskört, és a legfelsőbb hatalmi szervek működésében mindinkább előtérbe kerülnek olyan kérdések, amelyekben csak az országgyűlés intézkedhet. Így pl. a NET általános helyettesítő jogkörében elvileg módosíthatja az országgyűlés által elfogadott törvényeket, azonban általában is kevés, az utóbbi években pedig egészen minimális számú ilyen esettel találkozunk. Nem él helyettesítő jogkörével a NET a költségvetés és a tervtörvények elfogadásában sem. Ma már a megüredesett képviselői helyekre a lajstromon következő pótképviselőt nem a NET, hanem az országgyűlés elnöke hívja be.¹⁹ Kialakultnak mondható az a gyakorlat is, hogy az országgyűlés belső szervezetével, a képviselők jogaival és kötelességeivel kapcsolatos eljárásokban a NET nem helyettesíti az országgyűlést. Ez a fejlődés önmagában is kiindulási alapot adhat az elnöki tanács és az országgyűlés viszonyának rendezé-

¹⁸ Az összehasonlító elemzést itt mellőzhetők tartjuk, mivel a magyar jogirodalomban a kérdés több irányban is feldolgozást nyert. (Ld.: ADÁM Antal: A Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa. Budapest 1959.; BEÉR-KOVÁCS-SZAMEL: Magyar államjog. Egyetemi tankönyv. Bp. 1960. 302—303. p.)

¹⁹ Vö.: A NET 1958. évi 1—19. sz. határozata, 77. § (2) bekezdés.

séhez, azonban valószínű, hogy a kérdést nem is erről az oldalról kell megközelíteni. Nem az országgyűlés kizárólagos jogait kell felvázolni egy, az országgyűlést általános hatáskörrel helyettesítő szervvel szemben, hanem a szocialista államokban kialakult fejlődési iránynak megfelelően, a NET számára kell tételesen kijelölni azokat az ügyeket, amelyekben intézkedni jogosult. Ezzel szükségképpen megszűnik a NET általános helyettesítő hatásköre.

Másik problémakör az országgyűlésnek a társadalmi mechanizmushoz, ezen belül különösen a Hazaforrás Népfronthoz való viszonya. Az alkotmány jelenlegi rendelkezései értelmében a kormány tagjainak megválasztására a Népköztársaság Elnöki Tanácsa tehet előterjesztést. Ezzel szemben megállapítható, hogy nemcsak a kormány tagjait érintő, hanem az országgyűlési tisztségviselők, az állandó bizottságok tagjaira teendő javaslatok kialakításánál is jelentős szerepe van a Hazaforrás Népfrontnak.²⁰ Ezt az ismétlődő és már-már állandósuló gyakorlatot az alkotmány szövegében is kifejezésre lehet juttatni.

Az Elnöki Tanácsra vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket két módosítás is érinti. Az egyik az államigazgatási területi beosztás megváltoztatását bízta az államhatalmi szervekre, köztük az elnöki tanácsra, a másik kimondja, hogy az Elnöki Tanács „legfelsőbb fokon irányítja az államhatalom helyi szerveinek munkáját” (20. § (1) bekezdés, e) pont). A második tanács törvény (1954. évi X. tv.) erre az alkotmánymódosításra építve részletesen is körvonalazza az Elnöki Tanács e téren ellátandó feladatait. Ezekből a rendelkezésekből világos, hogy az elnöki tanácsnak különösen a tanácsok államhatalmi és tömegszervezeti funkcióinak fokozatos és tervszerű fejlesztése tekintetében vannak jelentős feladatai. Mindkét feladatkörnek különleges jelentősége van az olyan fejlődő és erősödő tanácsai szervezetben, amelyet egészében jogszabályok alapján állami intézkedésekkel hoztunk létre. Részben ezzel függ össze, hogy hosszú, szívós, évekre terjedő munkát igényel, míg a társadalom egésze és az államszervezet összes egységei megismerik és fel is tudják használni a tanácsai szervezeti forma összes előnyeit. Ennek a fejlődésnek az irányítása és szervezése csak a legfelsőbb államhatalmi szervek feladata lehet, hiszen adott esetben olyan államhatalmi jogosítványok és tömegszervező funkciók fejlesztéséről van szó, amelyek kívül esnek az igazgatási szervezet érdeklődési körén. Az igazgatási szervezetben mindig megvan a hajlandóság arra, hogy a nagyobb létszámú testületi szervek mozgatása helyett azok határozatait vagy tömegszervező munkáját egyszerű igazgatási módszerekkel helyettesítsék. Az kétségtelen, hogy elvileg nincs és nem is lehet ellentét a szocialista államban az államhatalmi és igazgatási szervek között. Konkrétan azonban éppen az igazgatási apparátus tökéletlensége folytán ilyen szembenállás mégis elképzelhető. Mint ahogy a konkrét munkafolyamatok során a vezető és a vezetett, az ellenőrző és az ellenőrzött szervezetek között szükségképpen kialakulhatnak egymással szemben álló részérdekek. Annál sajnálatosabb, hogy az elnöki tanácsnak ez a jogköre ma is olyan tartalék az államhatalom helyi szerveinek fejlesztésében, amit ma még egyáltalán nem merítettünk ki. A vonatkozó alkotmánymódosítás csak részben nyert végrehajtást.

²⁰ Országgyűlési Napló. 1956—1958. 2325 p.

Az Elnöki Tanács hatáskörének máig ilyen ki nem merített tartaléka az alkotmány 20. §-ának (2) bekezdésében foglalt rendelkezés. Ennek értelmében a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az államigazgatási és helyi államhatalmi szervek által hozott minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik, vagy sérti a dolgozó nép érdekeit. Ebben a rendelkezésben két alkotmányos garancia is rejlik. Az egyik a legfelsőbb államhatalmi szervek korlátlan felügyeleti, ellenőrzési jogát biztosítja az összes igazgatási és helyi hatalmi szervek felé — a másik oldala azonban valójában a minden állampolgárt megillető általános jellegű panaszjogot tükrözi, és arra utal, hogy van államszervezetünkben olyan legfelsőbb államhatalmi szerv, mely egyéni kérelemre szükség esetén orvoslást adhat akár a legmagasabb igazgatási szervek intézkedéseivel szemben is. Ez természetesen kivételes beavatkozási lehetőséget jelent az államszervezet munkájába olyan esetekben, amikor valamilyen előre nem látható oknál fogva minden fórumon jogszerűen vagy nem jogszerűen elutasítást nyer valamilyen igénynek vagy érdeknek a kielégítése, illetve védelme, amely pedig a szocialista állam által védettnek minősítendő. Ezzel függ össze, hogy a szocialista államokban az államfői funkciókat is ellátó prezidiumok vagy egyszemélyes köztársasági elnökök egyben a legmagasabb panaszügyi hatóságok is. Ezt a jellegüket a hozzájuk kapcsolódó hivatali szervezetben megfelelően magas szinten képzett jogászokból álló osztályok, csoportok vagy más részlegek is kifejezik. Ezek a szervek biztosítják a panaszok megfelelő szintű objektív megvizsgálását és garanciát jelentenek arra, hogy az állampolgár egyedi ügyekben is védelmet kaphat bizonyos olyan bürokratikus jellegű intézkedések ellen, amit az apparátus vagy adott esetben éppen a jogalkotás hibái folytán kellett elszenvednie. Ez az intézmény nagy mértékben alkalmas arra, hogy az állampolgárok széles tömegei közelebb érezzék magukhoz a legfelsőbb hatalmi szerveket. Nem biztos, hogy nálunk ez ideig szerencsés irányban haladt a panaszjog rendezése. A legkülönbözőbb irányokban kísérleteztünk a panaszügyi eljárás megoldásával, csupán ezt az egyetlen és leginkább célravezető tartalékot nem kíséreltük meg eddig megfelelő formában kiaknázni, amit pedig az alkotmány a NET hatáskörében számunkra már tíz esztendeje biztosít.

b) Alkotmányunk IV. fejezete az államigazgatás legfelsőbb szerve, a minisztertanács hatáskörét, szervezetét, felépítését szabályozza. E fejezeten belül találkozunk a legtöbb és legjelentősebb módosítással. E módosítások jellege is tükrözi, hogy a minisztertanács az államhatalom egységének elvére épülő, lényegében tanácsi formájú szervezetben, mint a legfelsőbb államhatalmi szervek végrehajtó-rendekező szerve, mint az ország kormánya az államszervezet és a társadalmi mechanizmus egésze szempontjából hatalmas jelentőségű munkát végez. Népi demokráciánk állami és társadalmi mechanizmusában beállott jelentősebb változások minden esetben közvetlenül érintették. E módosítások áttekintésénél és bemutatásánál nem a kronológiai rendszert követjük, hanem az alkotmány rendszeréhez igazodva kíséreljük meg bemutatni és értékelni a minisztertanácsra vonatkozó alkotmányi rendelkezések változásait.

Az alkotmány rendszerében haladva, első helyen kell tárgyalnunk a minisztertanács nevében bekövetkezett változást. Az ellenforradalmat követően az 1957. évi II. törvény 1. §-a a minisztertanács elnevezést megtartva, e mellé felvette a munkás-paraszt forradalmi kormány megjelölést. Ez az

alkotmánymódosítás a minisztertanács elnevezésében végrehajtott változtatással újlag aláhúzta, hogy államunk munkás-paraszt állam, amit egyébként az alkotmány első szakaszai már amúgyis rögzítettek, másrészt a nemzetközi munkásmozgalom dicsőséges hagyományait elevenítette fel. Az 1917-es Nagy Októberi Szocialista Forradalmat követően a Lenin elnöklete alatt működő forradalmi kormány először az Ideiglenes Munkás-Paraszt Forradalmi Kormány nevet viselte, és csak később lett általánossá a Népbiztosok Tanácsa elnevezés. Az elnevezésben végrehajtott módosítás egyébként a Minisztertanács hatáskörében, az államszervezetben elfoglalt helyében, szervezetében változást nem jelentett.

Az 1953. évi VI. törvény az alkotmány 23. §-át módosítva, a minisztertanács addigi összetételét változtatta meg. A minisztertanács tisztségviselői közé felvette a minisztertanács első elnökhelyettese funkciót és a Tervhivatal elnökét besorolta a minisztertanács tagjai közé. A látszólag szükséztű módosítás mögött a minisztertanács működési formáinak és munkamódszereinek jelentős megváltozása rejlik. Lényegében azt tükrözi, hogy a minisztertanács átvette a népgazdaság szervezésének közvetlen irányítását. Addig ezt a feladatot a minisztertanács a még az alkotmány elfogadását megelőzően (az 1949. évi XVI. törvénnyel) létrehozott Népgazdasági Tanács útján látta el. A Népgazdasági Tanács alá volt ugyan rendelve a minisztertanácsnak, jelentősebb aktusait a minisztertanács hagyta jóvá, azonban a gazdasági vezetéssel összefüggő ügyek többségét a minisztertanácsnak felelősen ugyan, de mégis önállóan intézte. Ezért a gazdasági vezetést alátámasztó funkcionális szervek nagy része, mint pl. a Statisztikai Hivatal, Tervhivatal stb., nem is közvetlenül a minisztertanácsnak, hanem a Népgazdasági Tanácsnak voltak alárendelve. A Népgazdasági Tanács megszüntetésével (1952. évi 20. tvr.) a minisztertanács összetételében is fokozottabban kifejezésre kellett jutnia a gazdasági vezetés közvetlen funkcióinak. Így lett a minisztertanács tagja a Tervhivatal elnöke, aki addig a Népgazdasági Tanács tagjaként működött. A minisztertanács első elnökhelyettese pedig a gazdasági jellegű tárcák összehangolásából adódó feladatokat látta el a minisztertanács ülései között.

Az alkotmány 24. §-a eredeti megfogalmazásában tartalmazta a minisztériumok felsorolását, így az államigazgatási szervezetet érintő minden jelentősebb változás azonnal alkotmánymódosítást is igényelt, amennyiben az minisztériumok megszüntetésével, vagy az egyes minisztériumok által ellátandó feladatok elnevezésükre is kiható megváltoztatásával járt együtt. Ezt a folyamatot jelzik az 1950. évi IV., az 1951. évi I., 1952. évi II., 1953. évi IV. és VI., az 1954. évi III. és VII., az 1955. évi II. és az 1956. évi III. sz. törvények. Végül az 1957. évi II. törvény olyan értelemben változtatta meg a 24. § szövegét, hogy a minisztériumok felsorolását elhagyva, külön törvényre bízta a minisztériumok megállapítását. Ezzel eleget tett az országgyűlés hatásköréről intézkedő 10. § követelményeinek is, mely a minisztériumok szervezését, megszüntetését, feladataik megváltoztatását országgyűlési hatáskörnek jelenti ki. Egyben megszünteti az alkotmány gyakori módosításának szükségességét. A 24. § jelenlegi szövege megengedi, hogy ehelyütt mellőzzük a minisztériumok változásának az alkotmányfejlődésben is tükröződő elemzését, más oldalról viszont fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a minisztériumok kérdése alkotmányos szintű probléma. A szocialista államban a tervgazdálkodás folytán az egész ország társadalmi, gazdasági és kulturális életére kiható jelentősége van annak, hogy az állam-

igazgatás mely ágazatai érik el a népgazdasági szintet, mely ágazatok vannak abban a helyzetben, hogy az államigazgatás legfelsőbb szervén, a minisztertanácson belül szerepeltetik problémáikat. Az elméletileg ideális állapot természetesen az lenne, ha minden, az ország társadalmi, gazdasági, kulturális élete szempontjából jelentős feladat formálisan is külön szervezett népgazdasági szintű ágazatként kaphatna hangsúlyt. Ennek az igénynek azonban szükségszerű korlátot szab az, hogy egy adott időszak anyagi lehetőségei és legjelentősebb szükségletei feltétlenül megkövetelik egyik vagy másik feladat előtérbe állítását; az összes feladatoknak azonos szinten való kezelése szükségképpen megnehezítené vagy egyenesen lehetetlenné tenné a rendelkezésre álló erőforrásoknak a legfontosabb szükségletek kielégítésére való koncentrálását. Emellett az ágazati bontás eltúlzása rrehezíti az egymással összefüggő ágazatok közötti kooperációt azokban a viszonylatokban is, ahol ez nélkülözhetetlen a feladatok eredményes megoldásához.

A burzsoá államban a minisztériumok létesítésében, feladataik kijelölésében az objektív tényezők mellett elsősorban pártpolitikai szempontok, a hatalmi pozíciókban való osztozkodás is szerepet játszhat, sőt gyakran elsősorban ez kerül előtérbe. A szocialista államban azonban minden esetben csak az adott időszak szükségleteinek, legfontosabb feladatainak komplex mérlegelésére épülő, tudományos értékű elemzés határozhatja meg a népgazdasági szintű külön ágazatok létrehozásának szükségességét. Minisztérium szervezésében vagy megszüntetésében tehát minden esetben az államvezetés olyan fontos aktusát kell látnunk, amely egyenesen igényli a végrehajtott változtatás megfelelő előkészítését és a legfelsőbb képviselői szerv előtti részletes indokolását. Ebből következően a minisztériumok alkotmányban való felsorolása előmozdíthatja az államszervezet stabilitását, bizonyos fokig gátat emelhet az át nem gondolt átszervezésnek, az indokolatlan ágazatösszevonások, illetőleg túlzott ágazati tagolás ellen. Ez a kérdésnek ugyan gyakorlati konzekvenciákat is figyelembevevő, de mégis elsősorban elméleti megoldása. Konkrét alkotmányfejlődésünk tapasztalatai ezzel szemben azt mutatták, hogy a minisztériumoknak alkotmányban való felsorolása egyáltalán nem tudta megakadályozni a gyakori és nem is mindig indokolt átszervezéseket. Többször előfordult, hogy — felhasználva az elnöki tanács helyettesítő hatáskörét, mely egyébként éppen az alkotmánymódosításra nem terjed ki — az alkotmány formális megsértésével is azonnali módon végrehajtották a minisztériumokat érintő átszervezéseket. Az országgyűlésre többnyire a már amúgy is végrehajtott módosítás egyszerű jóváhagyása és alkotmányos formában való öltöztetése várt. Ezt a formális alkotmányvétsé és az alkotmány gyakori változtatását kívánta elkerülni az említett módosítás, ezzel mintegy engedményt téve az államigazgatási szervezetben végrehajtandó gyors változtatásokra irányuló törekvéseknek is. Az viszont megint csak az utolsó három esztendő gyakorlatának tapasztalata, hogy soha olyan kevés ágazati átszervezés nem történt, mint éppen e módosítás óta, mely most már alkotmányosan is lehetővé tenné az akár azonnali aktsussal való intézkedést is. Ez azt mutatja, hogy — különösen az átmenet viszonyai között — az egész kérdéskör alá van rendelve az adott időszak államvezetési módszereinek. Ezért elvi éllel nem lehet kifogásolni ezt a módosítást. Meg kell még említenünk, hogy a szocialista alkotmányok — az 1952-ben elfogadott lengyel alkotmány kivételével — általában tartalmazzák a minisztériumok felsorolását, bár a minisztériumok alkotmányi szabályozásának nem minden szocia-

lista államban azonos a jelentősége. A Szovjetunióban pl. az általunk említett racionális szempontokon túl az állam föderatív jellege folytán ennek garanciális jelentősége is lehet. Az Unió és a szövetséges köztársaságok jogai és egymáshoz való viszonyuk szempontjából nem közömbös, hogy melyik ágazatot szervezik szövetségi minisztérium formájában (amely tehát centrális alárendeltségű szervezettel rendelkezik az egész Unió, és így a szövetséges köztársaságok területén is), melyik ágazatot szervezik szövetségi köztársasági minisztériumnak alárendelten (ami azt jelenti, hogy az ágazat a szövetség központi szervein túl alá van rendelve a szövetséges köztársaság minisztertanácsának és legfelsőbb hatalmi szerveinek is), vagy mely ágazatok azok, amelyek nem is futnak fel az Unió minisztertanácsáig, hanem a szövetséges köztársaság teljesen önálló hatáskörét jelölve, a szövetségi köztársaságon belül bezárulnak. A népi demokráciákban, mint nem föderatív államokban, e kérdésnek ez a garanciális oldala esik.

Az alkotmány 25. §-ának módosítása államhatalmi szervezetünk tanácsi formájának következetesebb kibontakoztatásával függ össze. A tanácsi szervezet kialakítása igen sok folyamatos intézkedést igénylő igazgatási-szervezési kérdést vetett fel. Ez szükségessé tette, hogy átmenetileg, legalább a tanácsok megerősítése és megszilárdítása időszakában, a tanácsok, mint az államhatalom helyi szervei, ne csak az államhatalom legfelsőbb szerveinek, hanem azok végrehajtó-rendelkező szerveinek, a minisztertanácsnak is alá legyenek rendelve. Ezt az átmeneti helyzetet tükrözte a 25. § eredeti szövege, mely a minisztertanács hatáskörét kiterjesztette az államhatalom helyi szervei rendelkezéseinek megsemmisítésére és megváltoztatására is, bár ezzel kétségtelenül törést szenvedett az az elv, hogy tanácsi formájú szervezetben hatalmi szervek csak hatalmi szerveknek lehetnek alárendelve. Ezért tanácsaink megerősödésével, a II. tanácstörvény elfogadásával egyidejűleg az 1954. évi VIII. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás a minisztertanácsnak ezt a jogosítványát törölte. Alkotmányos jelentőségű kérdés viszont, hogy az 1954. évi X. tv. biztosította a minisztertanács számára a helyi tanácsok törvényellenes aktusai irányában a felfüggesztés jogát, mint az államigazgatási szervezet egységes vezetésének egyik fontos garanciáját. E jogkört pl. a Szovjetunióban nem is az egyes köztársaságok, hanem az Unió alkotmánya biztosítja a köztársaságok minisztertanácsai részére.²¹

Az említetteken túl a minisztertanácsra vonatkozó rendelkezések között több olyan átmeneti intézményt is találunk, amelyeknek értelmezését a gyakorlat és az irodalom anélkül, hogy az alkotmány normáit áttörte volna, valójában szintén a következetesebben tanácsi formák felé hajlította. Ez az alkotmány további fejlődése szempontjából szintén figyelmet érdemel. Ezek az átmeneti intézmények általában a minisztertanács testületi jellegével fűgnek össze.

A szocialista államok legfelsőbb végrehajtó-rendelkező szervei, kormányai, minisztertanácsai minden esetben testületi szervek. Testületi jellegük annyira következetesen érvényesül, hogy a minisztertanács egész hatásköre magát a testületet illeti, és az egyes tagoknak e minőségükből folyóan nincs is egyedi hatáskörük. Egyedi hatáskörrel legfeljebb mint egy-egy igazgatási ágazat egyszemélyes vezetői — ebben a minőségükben a minisztertanács egész

²¹ V.ö. : A Szovjetunió 1936. évi alkotmánya, 82. cikkely.

testületének alárendelt szervekként rendelkeznek. Ezért, amennyiben a szocialista alkotmányok egyáltalán intézkednek a miniszterek egyedi hatásköréről, azt általában az általuk vezetett minisztérium, illetve ágazat hatáskörével határozzák meg.²² Tehát a minisztertanács olyan tagjainak, akik nem vezetnek ágazatot, elvileg nincs önálló, egyedi hatáskörük, hanem a minisztertanács megbízása alapján, annak ellenőrzése mellett és hatáskörében eljárva láthatnak el egyes feladatokat a testület ülései között. (Más kérdés, hogy a szocialista alkotmányok is biztosítanak a minisztertanács elnöke részére néhány jelentős jogosítványt, ami a minisztertanács személyi összetételének alakításával, a testület üléseinek előkészítésével, a hozott határozatok ellenőrzésével függ össze, ezek azonban sohasem érintik a működésben levő minisztertanács testületi jellegét.) Magyarországon a felszabadulás előtti kormány nem volt testületi szerv, még ha egyes ügyekben testületi szervként járt is el. A felszabadulás után azonnal megindult a kormány testületi szervvé fejlődése, azonban még az alkotmány elfogadása idején is voltak a minisztertanács elnökének egyedi jogosítványai. Az alkotmány elfogadása előtt a hatályos államjog a miniszterelnököt pl. a nem minisztériumi formában működő központi igazgatási szervek irányában szakminiszternek is tekintette. Az alkotmány tehát a fennálló valóság helyzetét rögzítve állapította meg a minisztertanács elnökének egyedi hatáskörét e szervek irányításában, egyben e feladatkörben biztosította számára a rendeletalkotás jogát is (26. § (3) bekezdés). Egyébként a minisztertanács elnöke egész tevékenységi körében, így e feladatának ellátásában is ugyanúgy, mint a minisztertanács bármely más tagja, alá van rendelve a testületnek. E tevékenységi körében kiadott rendeletei miniszteri rendeletnek minősülnek, tehát a legfelsőbb államhatalmi szervek aktusain túl nem ellenkezhetnek a minisztertanács rendeleteivel és határozataival sem. Az alkotmány elfogadása óta a minisztertanács testületi jellege fokozatosan előtérbe került. Az országos hatáskörű, nem minisztériumi formában működő államigazgatási szervek irányítását általában közvetlenül a testület látja el vagy maga, vagy valamely általa kijelölt és hatáskörében eljáró tagja útján. Tehát ebben a vonatkozásban is lényegében lezárultnak tekinthető a minisztertanács testületi szervvé fejlődése.

Ugyancsak a minisztertanács testületi jellegével függ össze, annak az alkotmányi tételnek az értelmezése, mely szerint a minisztertanács az államigazgatás körébe tartozó bármely ügyben vagy közvetlenül, vagy valamely tagja útján intézkedhet. (28. § (1) bekezdés.) Az alkotmány jelenlegi megfogalmazása megengedi a legtágabb értelmezést is, egészen odáig, hogy a minisztertanács felhatalmazhatja bármely tagját a minisztertanács hatáskörébe tartozó bármely ügyben való eljárásra, így normatív aktusok, tehát akár minisztertanácsi rendeletek vagy határozatok kiadására. Fejlődésünkben volt olyan időszak, mikor az irodalom és a gyakorlat egyaránt ilyen szélesen értelmezte ezt az alkotmányi felhatalmazást, az utóbbi évek során azonban a minisztertanács testületi jellegét erősítendő, az a megszorító értelmezés és gyakorlat alakult ki, hogy minisztertanácsi határozatot és rendeletet csak

²² A Szovjetunió 1936. évi alkotmányának 73. és 85. cikkelyei értelmében az Unió és a szövetséges köztársaságok miniszterei „a megfelelő minisztériumok hatáskörének keretei között” adják ki rendelkezéseiket. Lényegében hasonló formában szabályozza a kérdést a Román Népköztársaság és a Kínai Népköztársaság alkotmánya is (48., illetve 51. szakaszok). A Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya pedig csupán a minisztériumok hatásköréről intézkedik (72. cikk).

a minisztertanács teljes ülése hozhat. Az alkotmány további fejlődésénél nyilvánvalóan gondolni lehet arra, hogy a vonatkozó alkotmányi tétel szabatosabb megfogalmazásával elzárjuk az értelmezés ilyen tág lehetőségét.

Végül ugyancsak átmeneti jellegű intézményt kell látnunk abban a rendelkezésben, mely fenntartja a miniszterek általános politikai felelősségén túl a miniszterek államjogi felelősségét is. Az alkotmány értelmében ugyanis a minisztertanács elnöke, helyettesei és tagjai felelősségrevonásának módját külön törvénynek kell szabályoznia (27. § (2) bekezdés). Az államjogi felelősség fenntartására utal az alkotmány más helye is, amikor nem a miniszterek visszahívásáról, hanem felmentéséről beszél (23. § (2) bekezdés), kifejezve ezzel azt, hogy csak a legfelsőbb államhatalmi szerv aktusa mentesítheti a minisztert a felelősségrevonás alól. A felelősségrevonás különleges eljárását szabályozó törvény eddig nem jött létre. Egyébként hasonló rendelkezés feltalálható több, korábban elfogadott népi demokratikus alkotmányban is,²³ de ott sem jött létre az előbb említett külön törvényi szabályozás. Megállapíthatjuk azt is, hogy az említett kivételektől eltekintve a szocialista alkotmányok ezt az intézményt nem ismerik. A miniszter felelősségrevonását a visszahívással vagy adott esetben a rendes büntetőbírószági eljárással zárják le. Ez azonban nem jelenti azt, hogy nem lehetne megfontolni ennek az átmeneti intézménynek a fenntartását, abból kiindulva, hogy a vezető tisztségviselőknél számtalanszor fordulhatnak elő olyan események, amelyek talán nehezen szoríthatók be a büntetőtörvénykönyv tényálladékaik közé, ugyanakkor mérhetetlen károkat okozhatnak. Lehetséges, hogy a szocialista alkotmányfejlődésben is megfontolható a visszahívási jog érintetlenül hagyása mellett a legmagasabb tisztségviselők, pl. a kormány tagjai irányában, a kivételes és fokozott felelősség kimondása és a felelősségrevonás különleges biztosítékokkal való körülbástyázása, esetleg a legfelsőbb államhatalmi szerv elé való utalása. Ez esetben egy olyan átmeneti jellegű intézmény állandósulna és válna a szocialista államszervezet szerves részévé, mely nincs ellentétben a tanácsi szervezeti forma általános jellegzetességeivel.

c) Alkotmányunk V. fejezete viszonylag kevesebb módosítással, de fő vonásaiban egészében tükrözi az államhatalom helyi szervei területén bekövetkezett fejlődést. E módosítások mindegyikét az 1954. évi VIII. törvény vezette keresztül, annak eredményeképpen, hogy a párt IV. kongresszusa elemezte a tanácsi szervezet 1950 óta bekövetkezett fejlődését, egyben megjelölte azokat a területeket, ahol a tanácsok szervezetét és munkáját tovább kell erősíteni. Az alkotmány 29. §-án végrehajtott módosítás a tanácsok területi alapjainak megváltoztatását kiveszi az államigazgatási szervezet hatásköréből és azt az államhatalmi szervekhez utalja. E szakasz még módosításaival sem tükrözi azonban a főváros és megyei jogú városok jelentősen megváltozott helyzetét az államhatalom helyi szerveinek rendszerében. Valószínű, hogy a

²³ A Bolgár Népköztársaság alkotmánya értelmében pl. a kormány tagjainak felelősségrevonását és az ellenük folytatandó eljárást külön törvény szabályozza (45. §); hasonlóan rendelkezett a Román Népköztársaság első alkotmánya (73. §); a Csehszlovák Köztársaság első alkotmánya már részletesebb intézkedéseket is tartalmazott. Így pl. kimondta, hogy „a kormány tagjai büntetéssel sújthatók, ha hivatali ténykedésük folyamán szándékosan vagy durva hanyagság következtében megsértik az alkotmány- vagy egyéb törvényeket. A vádat a nemzetgyűlés elnöksége terjeszti elő, a bűnvádi eljárást pedig a parlament indítja (91. §). A részletes szabályozást egyébként az a körülmény is indokolta, hogy a kormány tagjait az egyszemélyes államfő nevezte ki.

további fejlődés során ezt is kifejezésre kell juttatni az alkotmányban. Ez kihathat az alkotmány 30. §-ának módosítására is, mely a területi beosztás különböző egységeinek megfelelően lényegében hierarchikus rendben tünteti fel az államhatalom helyi szerveinek egyes fokozatait.

A 31. § módosítása a tanácsok gazdasági önállóságának fejlődéséhez teremtett újabb biztosítékot, amennyiben a tanácsok hatáskörébe utalta — természetesen a népgazdasági terv és országos költségvetés keretei között — a helyi gazdasági terv és költségvetés megállapítását. Az előző szöveg csak az előkészítésről intézkedett.

A 33. és 34. §-ok módosításai a tanácsi szervezeti formára jellemző demokratikus centralizmus elvét alátámasztó kettős alárendeltség intézményét helyezik következetesebben és a tanácsi szervezet fejlődését jobban szolgáló alapokra. Az alkotmány eredeti szövege ugyanis nem zárta ki, hogy a végrehajtó bizottságokat a tanácson és a választott felettes végrehajtó bizottságokon kívül más szervek is utasíthassák. Ez a körülmény teljesen feloldotta a végrehajtó bizottságok kettős alárendeltségét, amennyiben a mindennapi munka során is lehetőséget adott a legkülönbözőbb igazgatási szerveknek arra, hogy beavatkozzanak a végrehajtó bizottság munkájába. Ez egyenesen sorvasztotta a tanács és a végrehajtó bizottság jogait, ezzel a helyi önállóságot. A 34. § az előzőnél szintén tisztább formában fogalmazza meg a végrehajtó bizottság szakigazgatási szerveinek helyzetét, kifejezésre juttatva, hogy ezek a végrehajtó bizottság szervei, azonban nem csupán a végrehajtó bizottságnak, hanem a felettes szakigazgatási szerveknek is alá vannak rendelve. Megelőzően e szervek felé a kettős alárendeltség csak a végrehajtó bizottságon keresztül érvényesülhetett. Ami egyrészt megfosztotta önállóságuktól és önálló felelősségüktől a szakigazgatási szerveket, másrészt nem adott kellő biztosítékot az ágazat felettes szervei kezébe a beavatkozásra olyan esetekben sem, amikor a szakigazgatási szerv intézkedései veszélyeztették az országos érdekek megvalósítását.

Ezek az alkotmánymódosítások számos jogszabályban konkretizálódtak, és nemcsak az alkotmánymódosításként jelzett követelményeket elégitették ki, hanem általánosságban is következetesebben érvényesítették az alkotmányban foglalt demokratikus alapelveket. A tanácstagok választásáról intézkedő 1954. évi IX. törvény megszüntette a megelőzően lényegében az alkotmány elveinek megsértésével bevezetett kooptálási rendszert, mely lehetővé tette, hogy a tanácsnak nemcsak a lakosság által választott küldöttek lehettek tagjai. Ezen túl az addigi lajstromos választás helyett egyéni választókerületekre építette a tanácstagok választását, ami sokkal inkább kidomborítja a tanácstag küldötti jellegét, mivel pontosan körvonalazza működési területét és az őt kiküldő választók körét. Az 1954. évi X. tv. számos biztosítékkal támasztja alá a tanács helyi önállóságát és államhatalmi jellegét. Megszüntette azt a helyzetet, hogy a végrehajtó bizottság helyettesítesse a tanácsot.²⁴

²⁴ Az államhatalom helyi szerveit érintő alkotmánymódosítás kimerítő elemzést nyert a második tanács törvény előkészítését és végrehajtását alátámasztó jogirodalomban, ezért a részletesebb tárgyalást e helyütt mellőzhetőnek tartjuk. A kérdést részletesebben tárgyaló tanulmányok: KOVÁCS István: Tanácsaink továbbfejlesztésének elméleti alapjairól. Társadalomtudományi Közlemények, 1955.; BIHARI Ottó: A tanácsválasztás és a tanácsok tömegkapcsolatai. Társadalmi Szemle, 1954.; TOLDI Ferenc: Új tanács törvényünk. Jogtudományi Közöny, 1954.; SZAMEL Lajos: Az új tanács törvény. Társadalmi Szemle, 1954.

Az alkotmányban jelenleg rögzített keretek tág lehetőséget biztosítanak tanácsaink fejlődéséhez. Tömegszervezeti és államhatalmi jellegük, igazgatási szervezetük erősítése, gazdasági önállóságuk fejlesztése hosszú időn át elfér az alkotmány által megállapított jogi keretek között, amelyeknek egyébként ma még igen sok lehetősége nincsen kellőképpen kihasználva. Csak egy-két példára utalunk ezzel kapcsolatban. Az alkotmány értelmében irányítja a tanács a helyi társadalmi tevékenységet. Ma még hiányoznak azok az összekötő láncszemek, amelyek ezt kielégítően biztosíthatnák, vagy pl. alkotmányi rendelkezés, hogy a tanács közvetlenül a lakosságra támaszkodik, és a dolgozókat közvetlenül bevonja az állami feladatok megoldásába, a legdifferenciáltabb tömegszervezeti formák kialakítását teszik lehetővé a népgyűlések szervezésétől a társadalmi egyesületek szervezéséig (amelyek, mint a tanács alkotó elemei, szükségképpen mentesülnek minden más igazgatási és rendészeti ellenőrzés alól), vagy a tanácsi választói körzetekben alakult különböző bizottságokig. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy egy-két részletkérdésben a fejlődés nem vetheti fel alkotmánymódosítás szükségességét, ez azonban nem érintheti a tanácsi szervezet alapintézményeit.

d) A bírói és ügyészi szervezet alapelveit rögzítő VI. és VII. fejezetek módosításait viszonylag röviden összefoglalhatjuk. Az e fejezeteket érintő egyetlen módosítást az 1950. évi IV. törvény foglalja magában. E törvény megszüntette az addig működő felsőbbbíróságokat mint olyan bírói szervezetet, amelyeknek megfelelő fokozatú államhatalmi szerv nem működött. Ma még a bírói szervezet vonatkozásában csak részben hajtottuk végre az alkotmány rendelkezéseit. Így pl. csak a Legfelsőbb Bíróság tagjait illetően érvényesül a választás elve, a megyei és járásbíróságok bíráinál még nem. Ez tehát szintén megvalósításra váró tartaléka az alkotmányi szabályozásnak. Ezen túl számos olyan intézkedés erősítette bírói szervezetünknek az államszervezetben elfoglalt amúgy is jelentős szerepét, amelyek alkotmányi rögzítést is kaphatnak. Így pl. az 1956. évi 2. sz. országgyűlési határozat²⁵ lehetővé teszi, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnöke tanácskozási joggal részt vegyen az országgyűlés ülésein, így mód nyílt arra, hogy a bíróság vezető szervének feje a legfelsőbb államhatalmi szerv ülésein tehesse szavá a bírói szervezet és munka különleges szempontjait.

e) Az ügyészi szervezetet illető alkotmányi szabályokon módosítás nem történt. Az ügyészi szervezetet csak 1953-ban hoztuk létre, tehát négy évvel az alkotmány elfogadása után. Az ügyészi tvr. nem hozott felszínre eddig olyan jelentősebb kérdést, amely az alkotmány módosítását igényelte volna. Mindamellet van néhány olyan részletkérdés, mely adott esetben alkotmánymódosítás igényével is felléphet. Így pl. az alkotmány szövege szerint az ügyészi szervezet tagjait a legfőbb ügyész nevezi ki, ezzel szemben a jelenlegi ügyészi szervezeti törvény értelmében a legfőbb ügyész helyetteseinek kinevezése az elnöki tanács hatáskörébe tartozik.²⁶ Kétségtelen, hogy ez nem csökkenti, hanem növeli az ügyészi szervezet felépítésének és függetlenségének alkotmányos biztosítékait, azonban formálisan mégis sérti az alkotmányt, és ezért helyesebb az alkotmányon keresztül vezetni ezt a jelenlegi szövegtől eltérő megoldást. Ugyanígy nem eléggé szabatos az alkotmánynak az a rendelkezése, mely az ügyészi törvényességi felügyelet alá vont szervezetek körét

²⁵ Országgyűlési Ügyrend, 21. szakasz.

²⁶ 1959. évi 9. tvr. 18. § (3) bekezdés.

határozza meg. Ma pl. „az egyéb szervek” megjelölésre utalással indokolják a társadalmi szervezetekre kiterjedő ellenőrzési jogkört. Ugyancsak fontos az ügyészi jogkörnek az alkotmányon kívül végbement olyan irányú szélesedése, mely szerint ma a legfőbb ügyész és annak szervei tanácskozási joggal részt vehetnek az államhatalom és államigazgatás összes területi szerveinek ülésein. Ez nyilvánvalóan olyan fontos jogosítvány, melynek kialakulása egybeesik az alkotmány intencióival, ezért lehetséges az alkotmány szövegében való érzékeltetése.

3.

A harmadik normacsoport: az állampolgárok jogai és kötelességei, valamint a választójog, illetve választási rendszer szabályai ez ideig módosítás alá nem estek. Ezért a részletek elhagyása mellett csupán néhány, a jogok és kötelességek egészét érintő megjegyzésre szorítkozunk.

Az állampolgári jogok és kötelességek szabályozása egy vonatkozásban erőteljesen tükrözi a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet sajátosságait. Nevezetesen meghatározott állampolgári szabadságjogok és jogok vonatkozásában nem az állampolgári jogegyenlőség alapján áll, hanem a proletariátus diktatúrájának azt az időszakát tükrözi, amikor a társadalom egyes elemeit szükségképpen korlátozza. Ezzel magyarázható, hogy alkotmányunk egyes jogokat csak a dolgozók számára biztosít. Ilyenek a művelődési jog, a szólás-, sajtó- és gyülekezési szabadság, valamint az egyesülési jog.

A felépült szocializmus viszonyai közepette természetesen ez a megkülönböztetés eszik, mint ahogy a szovjet alkotmány is teljes egészében az állampolgárok egyenjogúsága alapján az összes állampolgárok számára biztosítja ezeket a jogosítványokat. Természetesen a szocialista építés előrehaladásával elképzelhető olyan megoldás is, mely már az átmenet időszakában más eszközökkel biztosítja, hogy e jogokat ne használhassák fel a dolgozók ellen. Így pl. a lengyel alkotmány, de a román alkotmány is, általában beszél az állampolgárok e jogairól, azonban az anyagi biztosítékokat már csak a dolgozók számára biztosítja. Ezzel zárja el azt a lehetőséget, hogy e jogokat a dolgozók ellen használják fel.

A másik elvi, a perspektivikus fejlődés szempontjából jelentős problémakör szintén az egyes politikai szabadságjogok szabályozásával, és pedíg azoknak egyedi vagy kollektív jogosítványként való felfogásával kapcsolatban merül fel. Első megközelítésre nem is látszik vitásnak e jogok egyedi jogosítvány jellege. A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az egyes szabadságjogok egyedi vagy kollektív jellegét illetően a gyakorlat nem ennyire egyértelműen foglal állást. Ez nem egyszerűen az államapparátus munkájának hiányosságából ered, hanem összefügg egyes elméleti kérdések tisztázatlanságával is. A marxizmus—leninizmus klasszikusainak írásaiban pl. vannak olyan utalások, amelyek arra mutatnak, mintha e szabadságjogokat (a hozzájuk fűződő anyagi és jogi garanciákkal együtt) elsősorban kollektív jogosítványokként fogták volna fel. Így pl. Lenin a sajtószabadságra vonatkozó határozati javaslattervezetben, amelyet közvetlenül a Nagy Októberi Szocialista Forradalmat követő napokban fogalmazott meg, a következőket fejti ki: „a munkás-paraszt kormány sajtószabadságon azt érti, hogy a sajtó felszabadul a tőke iga alá, hogy a papírgyárak és nyomdák átmennek az állam tulajdonába, hogy az állampolgárok minden egyes csoportjának, amely elért

bizonyos létszámot (pl. tízezret) egyenlő jogot ad a papírkészletek megfelelő részének és a nyomdai munka megfelelő mennyiségének használatára”.²⁷ Az állampolgári szabadságjogok kollektív jogosítványként való felfogása kétségtelenül szoros kapcsolatban van az oroszországi szovjetköztársaság akkori belső helyzetével, de bizonyos, abban az időben még kellően fel nem ismert vagy tisztázott szindikalista törekvésekkel is. Az első szovjet alkotmány elfogadását megelőző időben az ún. baloldali kommunisták részéről nemcsak a politikai szabadságjogok, hanem az állampolgárok más politikai jogai tekintetében is ismeretes volt olyan törekvés, hogy az állampolgárok egyedi jogosítványait felszámolják, és helyükre az állampolgárok egyes csoportjainak, testületeinek, kollektíváinak jogosítványait állítsák. A vitát más vonatkozásban az első szovjet alkotmány az egyedi jogosítványok épségben tartásának javára zárta le. Az alkotmányt követő fejlődés tendenciái szintén arra mutatnak, hogy a szocialista államok egyedi jogosítványokként fogják fel az egyes politikai szabadságjogokat. Ha pedig ez így van, akkor ennek szükségképpen kifejezésre kell jutnia az egyes szocialista alkotmányokban.

Ugyancsak az első szovjet alkotmányhoz mutat vissza az egyes állampolgári jogok garanciáinak alkotmányi szabályozása, ezen belül a jogi és gazdasági biztosítékok egymáshoz való viszonya. A szocialista alkotmányok általános jellegzetessége, így a mi alkotmányunknak is jellemzője, hogy anyagi biztosítékokkal is alátámasztják az állampolgári jogok tényleges érvényesülését. Ebből azonban egyáltalán nem következik a jogi garanciák háttérbe szorítása vagy elhanyagolása. A szocialista alkotmányokban jelenleg alkalmazott szabályozási módszer lényegében ma is azonos az 1918. évi szovjet alkotmányban alkalmazott megoldási módozatokkal. Az 1918. évi szovjet alkotmány elsősorban a szocialista alkotmányok alapvetően új típusát kidomborító intézményre, az anyagi biztosítékok rögzítésére és nem a jogi biztosítékok részletezésére helyezte a hangsúlyt. Ennek megfelelően nem fogalmazta meg az anyagi biztosítékok érvényesítésének jogi garanciáit sem. Az osztályharc adott körülményei és az adott gazdasági viszonyok között az első szovjet alkotmány elfogadása idején ez olyan szükségszerű megoldás volt, amit főleg az a körülmény indokolt, hogy nemcsak az állampolgári jogok vonatkozásában, hanem az állami és társadalmi élet más területein is hiányoztak még az új, szocialista jogszabályok. Az egyes szocialista országok fejlődése során azonban e jogok biztosításának anyagi feltételei, s a jogi biztosítékok alkotmányba iktatásának lehetőségei is jelentősen megváltoztak, és megkönnyítik a részletesebb alkotmányi szabályozást. Ma már a szocialista országokban általában, így nálunk is, a jogrendszer egészében az állampolgári jogok megvalósulását szolgáló jogintézmények egész sora alakult ki. Ezek mind a szabadságjogok, mind a gazdasági, szociális és kulturális jogok tekintetében biztosítják az állampolgárok számára a jogok sérelme vagy ki nem elégítése esetén az állami jogi intézkedések igénybevételét. Az alkotmányfejlődés során az állampolgári jogok szabályozásánál nyilvánvalóan helyet kell kapniok e differenciáltabban kifejlődött jogi biztosítékok leglényegesebb elemeinek is.

Az állampolgári jogokkal kapcsolatban talán még egy kérdésre hívhatnók fel a figyelmet. A szocialista építés előrehaladása, a társadalom rendelkezésére

²⁷ LENIN Művei. Bp. 1952. 26. köt., 287. p.

álló anyagi javak bőségének növekedése egyre szélesebb lehetőségeket nyújt az állampolgárok gazdasági, szociális és kulturális igényeinek a kielégítésére. Ezért részletes elemzés útján több vonatkozásban is kimutatható lenne új állampolgári alapjogok jelentkezése, illetve az alkotmányba foglalt jogosítványok jelentős és fogalmi elemeire is visszaható bővülése. Itt inkább csak példaszerűen utalunk arra, hogy ma már a lakáshoz való jogot meghatározott feltételek között nemcsak a Szovjetunió és a népi demokratikus országok jogrendszere ismeri, hanem nálunk is van olyan jogszabály, amelyben ez kifejezésre jut. Vagy például a fejlődés előrehaladásában nálunk is szükségképpen előtérbe kerül az anyagi ellátottságra való jog alkotmányba foglalt jogosítványként való megfogalmazása, annál is inkább, mivel gyakorlatilag alkotmányi szabályozás nélkül is egyre szélesedő területeken elégti ki gazdasági rendszerünk az ebből a jogosítványból folyó követelményeket.

*

Ezzel lényegében le is zárható az alkotmányfejlődés bemutatása. Lehetne talán azt mondani, hogy az alkotmányfejlődés perspektíváinak vizsgálata bizonyos fokig konzervatív, legalábbis annyiban, hogy túlságosan szorosan tapad jelenleg hatályos alkotmányunkhoz. Ez azonban csupán azt bizonyítja, hogy alkotmányunk valóban tartalmazza mindazokat az elemeket, amelyek bátran szolgálhatnak alapjául a további fejlődésnek. Emellett tudatosan arra törekedtem, hogy a perspektívikus fejlődés elemei közül csak azokat ragadjam meg, amelyeknek feltételei már megértek, és egyes elemei az állami és társadalmi élet gyakorlatában alkotmányi szabályozás nélkül is jelentkeznek. Más oldalról fel kell hívni a figyelmet arra, hogy első megközelítésre a téma a maga szélességénél fogva nem is mérhető ki. A következő időszakban állam- és jogtudományunk egészének feladata, hogy sokkal konzekvensebben dolgozza fel az alkotmány jogi vonatkozásait, megállapítsa a még alkotmányunkban rejlő és a fejlődés útját is kielégítő lehetőségeket, egyben részletesen kimunkálja a további alkotmányfejlődés perspektíváit.

РАЗВИТИЕ КОНСТИТУЦИИ ВЕНГЕРСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

И. Ковач

Автор анализирует, пользуясь методами сравнения и историографии, частично *de lege lata*, частично же *de lege ferenda* развитие Конституции Венгерской Народной Республики (принятой законом № XX от 1949 г.), т. е. изменения Конституции, имевшие место после ее принятия, вместе с принципиальными основами этих изменений и перспективами возможных будущих изменений. Одновременно автор подвергает исследованию круг вопросов, связанных с осуществлением Конституции, показывая процесс исполнения Конституции, воздействие этого на толкование текста Конституции, указывая далее на такие положения Конституции, которые до сих пор не осуществлены или осуществлены только частично, и к их исполнению необходимы дальнейшие акты и мероприятия.

В введении статьи указаны основные черты развития социалистических конституций в течение последних десяти лет. Рассматривая систему социалистических конституций, исходя из более абстрактного или конкретного характера регулирования, автор различает три основные группы норм, а именно нормы, относящиеся к 1. общественному строю, 2. государственному строю и 3. основным правам и обязанностям граждан. Исходя из изменений конституций, автор показывает, что из указанных норм наиболее конкретными являются нормы, относящиеся к группе 2, т. е. к государственному строю. Анализируя развитие системы социалистических конституций, автор указывает также на отдельные элементы возможного будущего развития в системе регулирования.

В дальнейшем автор показывает развитие Конституции ВНР с учетом наличия указанных трех основных групп правовых норм. Примыкая к нормам, относящимся к общественному строю (содержащимся в главах I и II Конституции), исходя из изменен общественного и экономического строя и отношений собственности, автор показывает необходимость определенных изменений, между прочим для более уточненного и дифференцированного закрепления в Конституции государственных и общественных организационных форм политического базиса и отдельных форм собственности.

Что касается вопросов о государственном строе (главы III, IV, V, VI и VII Конституции), автор анализирует развитие Государственного собрания, Президиума Народной Республики, Совета министров, местных органов государственной власти, организации суда и прокуратуры, указывая на моменты, которые получили выражение в изменениях Конституции или требуют именно таких изменений. Главным образом в этом плане показаны автором некоторые институты Конституции, которые осуществлены до сих пор только частично (так, в частности, в области регулирования права на жалобу, осуществления правовой ответственности министров, верховного руководства местными органами государственной власти, выборности судей и т. п.). Наконец что касается основных прав и обязанностей граждан (главы VIII и IX Конституции), помимо закрепления в Конституции экономических гарантий автор обосновывает необходимость более дифференцированного конкретного регулирования в Конституции правовых гарантий, более индивидуальной формулировки отдельных свобод, а также необходимость возведения на уровень Конституции некоторых основных прав, отдельные элементы которых обнаруживаются в правовой системе, не получив до сих пор, однако, выражения в основном законе.

L'ÉVOLUTION DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE HONGROISE

István Kovács

L'étude analyse, par application d'une méthode à la fois comparative et historique en partie de *lege lata*, en partie de *lege ferenda* l'évolution de la Constitution de la République Populaire Hongroise (loi no. XX de 1949), c'est-à-dire les amendements y apportés depuis son adoption, les principes régissant ces amendements ainsi que les modifications; ultérieures de la constitution qui sont en perspective. Elle fait également entrer dans le cercle de ses recherches les problèmes relatifs à la mise en oeuvre de la constitution; illustre le processus de son exécution, sa répercussion sur l'interprétation du texte même de la constitution et fait ressortir les dispositions constitutionnelles, lesquelles n'ont pas été appliquées jusqu'ici ou ne l'ont été qu'en partie seulement et exigent par conséquent de dispositions et de mesures ultérieures d'exécution.

Dans son introduction, l'étude renvoie aux traits principaux qui caractérisent la marche de l'évolution socialiste des constitutions dans les dix ans derniers. En examinant la structure des constitutions socialistes et en partant du caractère plus ou moins abstrait ou concret de la réglementation, l'auteur distingue trois groupes principaux de normes juridiques et notamment ceux qui se réfèrent: 1° à l'ordre social; 2° à l'organisation de l'Etat et 3° aux droits et obligations des citoyens. En renvoyant aux amendements apportés à la constitution, l'étude démontre que parmi ces groupes de normes, la réglementation de la structure de l'Etat est la plus concrète. En examinant, en outre, la formation des systèmes des constitutions socialistes, l'auteur indique certains éléments de l'évolution dont on peut s'attendre quant au système de la réglementation.

Dans la suite, l'étude expose l'évolution de la constitution hongroise, en tenant compte des trois groupes de normes déjà mentionnés. En ce qui concerne les normes constitutionnelles relatives à l'ordre social (Chapitres Ier et II de la Constitution), l'étude démontre qu'à ce sujet certaines modifications sont nécessaires pour tenir compte des changements intervenus dans l'ordre social et économique ainsi que dans les rapports de droit relatifs à la propriété et pour donner une réglementation constitutionnelle plus précise et plus différenciée aux formes étatiques et sociales de la base politique ainsi qu'aux différentes formes de la propriété.

Quant aux questions relatives à l'organisation de l'Etat (Chapitres III à VII de la Constitution), l'étude traite l'évolution de l'Assemblée nationale, du Présidium de la République Populaire, du Conseil des Ministres, des organes locaux du pouvoir public et des organismes de la justice et du Parquet, pour autant que ces questions ont trouvé

leur expression dans des amendements à la Constitution ou qu'elles exigent de tels amendements. C'est surtout dans ce domaine que l'étude indique certaines dispositions de la constitution qui jusqu'ici n'ont été exécutées qu'en partie seulement (telles la réglementation du droit de porter plainte, la mise en oeuvre de la responsabilité juridique des ministres, la direction suprême des organes locaux du pouvoir public, l'élection des juges etc.). En ce qui concerne enfin les droits et obligations des citoyens (Chapitres VIII et IX de la Constitution) l'étude démontre la nécessité d'insérer dans la Constitution des garanties de nature économique et de donner aux garanties juridiques une réglementation constitutionnelle plus différenciée et plus concrète, de donner à certaines libertés civiques une rédaction plus précise et d'élever sur le plan constitutionnel certains droits civiques fondamentaux, qui manquent dans la Constitution, malgré qu'on peut les retrouver dans certains éléments épars dans notre système juridique.