

Tamás András

## KÖZIGAZGATÁS, JOGI SZABÁLYOZÁS, KÖZTÁRSASÁG HETVEN ÉVE

*Public Administration, Legislation and the Hungarian Republic Seventy Years Ago*

**Prof. em. Dr. Tamás András**, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar

*Magyarországon 1944. december 21-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Kormány megalakulásával kezdődött a szovjet típusú állam kiépítése. Sajátságos jogalkotása olyan kormányrendeletekből állt, amelyeket később törvénynek minősítettek. A korábban alkotott törvényeket viszont kormányrendelettel helyezték hatályon kívül, vagy azokkal ellentétes tartalmú szerkezeteket is alkottak. Jellegetesek a jogi szabályozás tárgykörei, a szabályozás módja, az állami szervek átrendezése. A cikk az 1945–46. évi törvény- és kormányrendelet-alkotás néhány jellegetességét mutatja be.*

### KULCSSZAVAK:

Ideiglenes Nemzetgyűlés, Ideiglenes Nemzeti Kormány, Nemzetgyűlés, jogforrások, törvényerejű rendelet, felszabadulás, államforma, államosítás, földreform, köztársasági elnök

*The statutory meeting of the Provisional National Assembly was held in the town of Debrecen on 21st December, 1944, which was under the occupation of the Soviet Red Army. The Provisional National Assembly declared itself the sole legitimate body to express the nation's will and the exclusive representative of the sovereignty of the Hungarian state. On the next day – on the basis of the list approved by Moscow – it elected the Provisional National Government. The Provisional Government signed an armistice agreement in Moscow on January 1945, invalidated the Vienna Awards and obliged the government to withdraw all Hungarian administrations behind Hungary's state borders as of 31st December, 1937. After the parliamentary election the new National Assembly and new, formally coalition government was formed on 15th November, 1945. On 31st January 1946 the National Assembly passed Act I of 1946 on institutionalizing the republic as form of Hungarian government. The leftist transformation of the Hungarian society, legal system, government and public administration began on the day of Provisional National Assembly's formation. What this really meant was that in matters concerning Hungary's future, the Soviets and Hungarian communists had the say. This article is a review of some typical legal norms from 1945–46.*

### KEYWORDS:

Provisional National Assembly, Provisional National Government, sources of law, law-decree, liberation, form of government, agrarian reform, nationalization, president of republic

Hetven éve lépett hatályba az 1946. évi I. törvénycikk. Ez a jogi szabályozás a közigazgatást is érintette. Értékelhető közjogi és közigazgatási reformként, a háború utáni konszolidáció kezdeteként stb. Többféleképpen értelmezhető, mégis egy viszonylag egyszerű, áttekinthető és egyértelmű magyarázat terjedt el – mintegy politikatörténeti sztereotípiaként –, amely ma is tartja magát, hozzávetőlegesen a következőképp:

A felszabadulást követő forradalmi társadalomátalakulás első szakasza – vagy jellegzetes mozzanata – az 1946. évi I. tc. megalkotásával zárul. (A második szakasz a „fordulat éve”, amely 1947-től 1948 júniusáig számítható, a harmadik ettől 1949. augusztus 20-ig, az alkotmány hatálybalépéséig tart. E három szakasz összevonható kettőnek vagy egynek.) Ekkor a polgári és a népi demokratikus politikai erők versengtek, küzdöttek egymással a hatalom megszerzéséért. A „ki kit győz le” kérdése 1948 júniusában, vagy 1949 augusztusában dőlt el a baloldal javára. Az 1946. évi I. tc. alkotmányos kérdést rendezett, az államformát, ezért ideiglenes alkotmánynak, vagy kis alkotmánynak tekinthető.

E törvény hatálybalépésének évfordulóján ilyeneket szoktak mondani, vagy esetleg ez lenne illendő. Az iménti, rövidre fogott *communis opinio* ennek bizonyára megfelel, az igazságnak viszont már kevésbé, noha eléggé beépült a hazai gondolkodásba, hasonlóan más népevelő eszmékhez, így annak ellenkezője sem lesz igazi meglepetés. Az érintett időszak jogi szabályozása ettől függetlenül tanúságos lehet, akár jogalkotástani szempontokból is. Mit mutatnak a jogszabályok?

## 1. JOGSZABÁLYOK

Törvényt 1944. december 22-től az *Ideiglenes Nemzetgyűlés* (1944. XII. 21. – 1945. XI. 15.) alkotott, amely a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselőjének nyilvánította magát ezen a napon Debrecenben (1945. évi I. tc 4.§). Ez a törvény kihirdetésének napján lépett hatályba, kihirdetésének napja 1945. szeptember 16. Az *Ideiglenes Nemzetgyűlés* törvényalkotása főleg kormányrendeletek *utólagos* törvényerőre emeléséből állt.<sup>1</sup> Ezeket az általa választott *Ideiglenes Nemzeti Kormány* adta ki. Az *Ideiglenes Nemzetgyűlést*, ha nem ülésezett, 23 tagú *politikai bizottsága* helyettesítette. E bizottság és a kormány rendelkezéseit együtt emelte törvényerőre a *Nemzeti Főtanácsról szóló 1945. évi III. tc.*, amely az államfőt megillető egyes jogokat gyakorolhatta (1946. február 1-ig). A politikai bizottság és a Nemzeti Főtanács korább nem léteztek a magyar jogrendszerben, bevezetésük a Szovjetunióból érkezett kommunisták elképzelése volt, szovjet minták alapján, csakúgy, mint a rendeletek törvényhozói hatáskörben való *utólagos jóváhagyása* és egyúttal törvénybe foglalása.

Az *Ideiglenes Nemzetgyűlés* Debrecenben két ülésnapot tartott, még Budapest ostroma előtt pár nappal. 1945 áprilisában létszámát megkétszerezték, szeptemberben 6 ülésnapja

1 Pl. „1945. évi VI. tc. A nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatása tárgyában kibocsátott kormányrendelet törvényerőre emeléséről. 1. § (1) Az *Ideiglenes Nemzetgyűlés* az *Ideiglenes Nemzeti Kormány* által 600/1945. M. E. szám alatt Debrecenben az 1945. évi március hó 15. napján kibocsátott és az 1945. évi március hó 18. napjával hatályba lépett rendeletet, amely a nagybirtokrendszer megszüntetéséről és a földműves nép földhözjuttatásáról rendelkezik, ezennel törvényerőre emeli. (2) Az előbbi bekezdésben említett rendelet szövegét a törvény melléklete tartalmazza.” (Kihirdetve 1945. szeptember 16-án)

volt a fővárosban, összesen tíz törvényt alkotott, valamennyit 1945. szeptember 16-án hirdették ki. Az 1945. évben még egy törvény készült, az *államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló 1945. évi XI. tc.* Ennek 1. §-a szerint „a magyar állami szuverenitás kizárólagos képviselője az 1945. évi VIII. törvénycikk értelmében megtartott választások alapján megalakult *Nemzetgyűlés*; megalakulásával az Ideiglenes Nemzetgyűlés megbízatása megszűnt.” Ez a törvény kihirdetésének napján, 1945. december 16-án lépett hatályba. A Nemzetgyűlésnek is van politikai bizottsága, a törvényalkotás azonban már nem foglalkozik kormányrendeletek utólagos törvényerőre emelésével. A kormány a Nemzetgyűlés megalakulásától kezdődően, mint *magyar felelős minisztérium* működik tovább (12. §). A törvény különleges felhatalmazást ad a minisztériumnak,<sup>2</sup> az Ideiglenes Kormány felhatalmazásának mintájára. Hasonló felhatalmazás 1946-ban is keletkezett, akár időbeni korlátozás nélkül.<sup>3</sup>

*Kormányrendelet* (minisztériumi rendelet) kiadására jogosult a kormány vagy annak idején más szóval a minisztérium. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés működésekor, az 1944. december 21-én és 22-én adott általános felhatalmazás alapján, konkrét felhatalmazás nélkül adhattott ki olyan rendeleteket, amelyeknek a szabályozása rendes körülmények között a törvényhozás körébe tartozik, ám a rendkívüli viszonyok folytán az szükségessé vált. Akkori közkeletű meghatározással élve ezek az ún. „törvényerejű rendeletek.”<sup>4</sup> Az általános felhatalmazás a következőképp szólt: „Örömmel veszi, hogy magyar kormány alakulhatott, bizalmat nyilvánít vele szemben és felhatalmazást ad neki az ország ügyeinek vezetésére.” Majd 1945. szeptember 13-i határozata szerint: „további rendelkezésig rendelettel a jövőben is megtehesse a rendkívüli helyzetben szükséges bármely magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási és eljárási rendelkezést és ezek körében a fennálló törvényektől eltérő szabályokat is állapíthatson meg.”<sup>5</sup> Az Ideiglenes Kormány 1944. decemberi felhatalmazása, majd az annak gyakor-

2 1945. évi XI. tc. 15. § „A minisztérium az állam gazdasági, pénzügyi és közigazgatási rendjének biztosítása érdekében rendelettel megtehet a rendkívüli helyzetben szükséges bármely magánjogi, büntetőjogi, közigazgatási és a törvényhozás hatáskörébe tartozó egyéb rendelkezést és evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg, kivéve a Nemzetgyűlés által alkotott törvényeket. E felhatalmazás alapján az állam főhatalmi szervezetét vagy annak működését érintő rendelkezéseket kibocsátani nem lehet. A kiadott rendeletek a Nemzetgyűlésnek – annak legközelebbi ülésén – utólagos jóváhagyás céljából bemutatandók. E §-ban foglalt felhatalmazás érvénye 1946. március hó 1-én megszűnik és megszűnik esetleges kormányváltozás esetén is.” A felhatalmazás meghosszabbításáról az 1946. évi VI. tc., az 1946. évi XVI. tc., az 1946. évi XXVIII. tc., 1947. évi VIII. tc., 1949. évi XVII. tv.

3 *Pl. 1946. évi IX. tc. a telepítésről és a fölreform befejezésének előmozdításáról.* 33. §. Felhatalmaztatik a minisztérium, hogy a R. hatályba lépése előtt hozott földbirtok-politikai vonatkozású törvényeket a R. és a jelen törvény rendelkezéseivel összhangba hozatala végett módosíthatja, kiegészíthesse és evégből a fennálló törvényektől eltérő rendelkezéseket állapíthat meg. Ez a felhatalmazás kiterjed az ingatlanforgalom és a haszonbérletek hatósági ellenőrzését szabályozó törvények módosítására és kiegészítésére is.

4 *Két év hatályos jogszabályai, 1945–1946,* szerk. Dr. BACSÓ Ferenc, Dr. MIKOS Ferenc, Dr. NÉMETHY László, Dr. SZABÓ Imre, Dr. SZABÓKY Jenő, GRILL Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1947, 112. old. A törvényerejű rendelet normatív fogalma ekkor még nem létezett nálunk; azt majd az alkotmány – 1949. évi XX. tv. 20. §-a – vezeti be a *Népköztársaság Elnöki Tanácsának* rendeleteként, amelyet az országgyűlés legközelebbi ülésén be kell mutatni. Eredeti modellje a szovjet jogban található.

5 Uo., 112.

latát utólag jóváhagyó és további rendelkezésig meghosszabbítása 1945 szeptemberében – fölöttébb általános és sajátos felhatalmazás volt.

Rendeletet alkotott a Gazdasági Főtanács is, a kormány átruházott hatáskörében, 1946 januárjától, a 12.090/1945. M. E. sz. rend. 6. §-a és a 230/1946. M. E. sz. rend. alapján. Pl. 7.660/1946. M. E. rend., amelynek szövegéből kitűnik, hogy a Gazdasági Főtanács rendelete, vagy 50/1946. G. F. rend. Az étkezéssel egybekötött társas összejövetelek korlátozása tárgyában. A kormány tagjai *miniszteri rendeletet* adtak ki. A törvényeket az Országos Törvénytárban, a rendeleteket a Magyar Közlönyben hirdették ki.

*A kormány határozatai* különfélék; egy részük lehetett normatív tartalmú. *Normatív utasítást* adhattak ki az országos hatáskörű államigazgatási szervek. Pl. „A Jóvátételi Hivatal az illetékes miniszterekkel egyetértésben a jóvátételi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatban kötelező utasításokat adhat ki.” [1.500/1946. M. E. rend. A Jóvátételi Hivatal szervezése tárgyában, 3. §. (1) bek.]

Helyi (nem országos) hatályú jogszabály a törvényhatósági és a községi *szabályrendelet*.

Az 1945-ben és 1946-ban kiadott jogszabályok néhány jellegzetessége a következő:

- 1945-ben több jogszabály szövege tartalmazza azt, hogy a szabályozás *ideiglenes*, átmeneti jellegű. Ugyanez 1946-ban már alig fordul elő.
- Feltűnően sok az új *büntetőjogi* tényállás – többségük M. E. rendeletbe foglalva –, ezek módosítása, kiegészítése; gyakran kísérletet sem tesznek a Btk.-ba (1878. évi V. tc. és 1879. évi XL. tc.) illesztésre. Helyette többnyire közigazgatási tárgyú jogszabályokat látnak el büntetőjogi tényállással.<sup>6</sup> Önálló szabályozási terület a *rögtönbíráskodás*, annak kiterjesztése,<sup>7</sup> új a *népbíráskodás*, többirányú szabályozással.<sup>8</sup>
- Jelentősen növeli a jogszabályok mennyiségét és áttekinthetlenségét a gyakori módosítás, kiegészítés, a szabályozás kiterjesztése, végrehajtása, egyes kérdéseinek további szabályozása, mint pl. A létszámcsökkentés.<sup>9</sup>

6 Pl. 1945. évi VI. tc. 54. §., 1945. évi VIII. tc. 57–76. §., 527/1945. M. E. rend. 7–8. §., 528/1945. M. E. rend. 4. §., 1500/1945. M. E. rend. 9. §., 12330/1945. M. E. rend. 3. §., 8990/1945. M. E. rend. 3. §., 12200/1945. M. E. rend. 7. §., 9460/1945. M. E. rend. 3. §., 9000/1945. M. E. rend. 10. §., 2490/1945. M. E. rend. 9. §., 10490/1945. M. E. rend. 44. §., 9480/1945. M. E. rend. 1–4. §., 9.690/1945. M. E. rend. 8–9. §.; 3780/1945. M. E. rend. 1–3. §., 1946. évi VII. tc. 1–12. §., 1946. évi X. tc. 1–2. §., 1946. évi XIV. tc. 1–7. §., 9040/1946. M. E. rend. 4. §., 14020/1946. M. E. rend. 2. §., 300/1946. M. E. rend. 10. §., 7150/1946. M. E. rend. 2. §., 7620/1946. M. E. rend. 4. §., 8400/1946. M. E. rend. 17. §., 10820/1946. M. E. rend. 12. §., 8790/1946. M. E. rend. 30. §., 10750/1946. M. E. rend. 19. §., 5890/1946. M. E. rend. 61. §., 8720/1946. M. E. rend. 15. §., 8750/1946. M. E. rend. 10. §., 8500/1946. M. E. rend. 89. §., 4660/1946. M. E. rend. 6. §., 10450/1946. M. E. rend. 3. §., 11180/1946. M. E. rend. 2. §., 8960/1946. M. E. rend. 1–7. §., 8800/1946. M. E. rend. 1–24. §., 11650/1946. M. E. rend., 8930/1946. M. E. rend. 1–2. §., 10/1946. G. F. rend. 6. §., 24476/1946. M. E. rend. 1–2. §.; 60/1946. M. E. rend. 1–2. §.

7 9600/1945. M. E. rend.; 11800/1945. M. E. rend.; 50/1946. M. E. rend.; 1830/1946. M. E. rend.; 6338/1946. M. E. rend.; 7200/1946. M. E. rend.; 23700/1946. M. E. rend.; 1740/1946. M. E. rend. 17–20. §., 6340/1946. M. E. rend.

8 Pl. 1945. évi VII. tc.; 1946. évi VII. tc. 11. §., 529/1945. M. E. rend. 7. §., 530/1945. M. E. rend. 5. §., 3360/1946. M. E. rend.; 4180/1945. M. E. rend.; 10170/1946. M. E. rend.; 2600/1945. M. E. rend.

9 5.000/1946. M. E. rend. Az államháztartás egyensúlyának helyreállítása érdekében szükséges egyes rendelkezések tárgyában. Kihirdetve 1946. V. 19-én, az év végéig 17-szer módosítva, kiegészítve stb., továbbá a módosítások, összefüggő szabályok módosításai.

## 2. KÖZIGAZGATÁS

Az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány a megalakulásától a Vörös Hadsereg által elfoglalt területen működött. Debreceni időszakában nem volt összeköttetés az országgal, amit az 1937. december 31-én fennállott határokkal kell érteni. Az Ideiglenes Nemzeti Kormány által kötött *fegyverszüneti egyezmény* ugyanis hatályon kívül helyezett minden olyan törvényhozási és közigazgatási szabályt, amely az annekszióra vagy pedig csehszlovák, jugoszláv és román területek Magyarországhoz csatolására vonatkozik, nyomban eldöntve a békeszerződésben szabályozandó országhatárokat.<sup>10</sup>

A kormány 1945. január 4-én kihirdetett rendelete „ideiglenes önkormányzati testületek, *nemzeti bizottságok*” alakítására hívta fel a lakosságot. Utasította a közigazgatás minden tisztviselőjét a nemzeti bizottságok elismerésére és a határozataikhoz való alkalmazkodásra.<sup>11</sup> Ezek a bizottságok határozzák meg a közigazgatás képviselő-testületeiben a pártok arányát; a képviselőket azonban maguk a pártok és szakszervezetek küldik ki.<sup>12</sup> Ugyanaz az elv, mint az Ideiglenes Nemzetgyűlés magyarázata: népi összefogás a fasizmus ellen a demokratikus pártok szövetségeként, helyi szinten a *nemzeti bizottságok*, országosan a *Nemzeti Függetlenségi Front*, Komintern ihletésű népfrontszerű mozgalom a kommunisták vezetésével. Az elképzelés és program bevezetése a Szovjetunióból érkező emigráns kommunistáktól ered, akik e nemzetgyűlés megalakulásának határozattervezetét, az Ideiglenes Kormány személyi összetételét éppúgy megbeszélték, illetőleg jóváhagyatták szovjet elvtársaikkal, mint a Függetlenségi Front programját.

Az 1944. december 22-én alakult koalíciós kormányt a nemzetgyűlés („a magyar nép hivatalos képviselői”) legalizálta, a nemzetgyűlést állítólag a nemzeti bizottságok, a nemzeti bizottságokat öt demokratikus párt<sup>13</sup> – közülük kettő vadonatújnak látszik, egy pedig korábban be volt tiltva, ez a kommunista párt, amelyet nyilván a többi négy legitimál –, azt pedig, hogy mennyire meggyőzően, itt nem érdemes tárgyalni. A nemzeti front, a nemzetgyűlés és a kormány legalitása *Kliment Jefremovics Vorosilovot*, a magyarországi Szövetséges Ellenőrző Bizottság elnökét meggyőzte, miként akkor még a többi szövetségest is. Az ország lakossága inkább a katonai értelemben vett front, mint a demokratikus front hatása alatt állt, an-

10 1945. évi V. tc. A Moszkvában 1945. évi január 20. napján kötött fegyverszüneti egyezmény becikkelyezéséről. Egyezmény 2. pont, és a bécsi döntőbírárság döntéseit érvénytelenítő 19. pont. A 17. pont szerint a magyar polgári közigazgatás visszaállítatik az arcvonaltól 50-100 km-re, emellett a magyar közigazgatási szervek kötelezik magukat, hogy a béke és a közbiztonság érdekében végrehajtják a Szövetséges (Szovjet) Főparancsnokság instrukcióit és utasításait. 526/1945. M. E. rend. Az ország területi változásaira vonatkozó törvénycikkek hatályon kívül helyezése tárgyában. A területi beosztásról: 4.330/1945. M. E. rend.

11 14/1945. M. E. rend. A közigazgatás ideiglenes rendezéséről. A rendelet nem §-okból áll, alakilag körlevélhez hasonlít, hét bekezdésre tagolt, egy nyomtatott oldal terjedelemben. Kiegészíti az 1030/1945. M. E. rend.

12 1030/1945. M. E. rend. 2. §. A pártok itt a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai pártot (Demokratikus Polgári Párt, Független Kisgazdapárt, Magyar Kommunista Párt, Nemzeti Parasztpárt, Szociáldemokrata Párt) jelentik. Törvényi felsorolásuk az 1945. évi VII. tc. 1. sz. mellékletét képező 81/1945. M. E. rend. 39. §-ában.

13 A „demokratikus” egyúttal baloldali jelent; programja alapján – a polgári párt kivételével – bármelyik lehetne a kommunista párt elképzelése. A pártdokumentumok: BALOGH Sándor, IZSÁK Lajos: *Pártok és pártprogramok Magyarországon (1944–1948)*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1977.

nak ellenére, hogy ez a felszabadítással együtt korántsem csak Magyarországnak szánt recept volt. Az események marxista értelmezése egykorú dokumentumokból és tudományosnak szánt cikkekből is megismerhető, amelyek szerzői tudósként akkor még teljesen ismeretlenek, ám a felszabadulás<sup>14</sup> után néhány évvel nyomban professzorok, vagy az MTA tagjai – ha nem rendes vagy levelező, legalább tiszteletbeli tagként –, bár pártmunkások, esetleg párttitkárok ezelőtt már voltak. (Közülük néhányan később „valódi” professzorrá váltak.)

Az állami működést és a közigazgatást érinti a *népbíráskodás* bevezetése<sup>15</sup> 1945. február 5-től „az esküdtbírósnak törvényhozás útján való visszaállításáig.” A bíróság a már említett öt demokratikus párt küldötteiből mint népbírákból és szakképzett tanácsvezető bíróból állt. Másodfokon a Népbírószékek Országos Tanácsa járt el, öttagú tanácsokban; bírói és ügyvédi vizsgát tett tagjait az öt párt országos vezetősége küldte. A büntetni rendelt tényállások – háborús és népellenes bűncselekmények – egy részét vezető állású közalkalmazott követhette el.

Az *igazolóbizottságok* hasonló modellt képeztek. A bizottságokba egy-egy tagot küldött a Magyar Nemzeti Függetlenségi Frontba tömörült öt politikai párt, valamint az Országos Szakszervezeti Tanács helyi szervezete. Azt vizsgálták, hogy a közalkalmazott sértette-e a magyar nép érdekeit. Ha nem sértette, igazoltnak jelentette ki, ha igen, állásától megfosztotta, vagy nyugdíjazta, vezető állásra alkalmatlannak minősítette, áthelyezte. Továbbá megkereshette a rendőrhatalmat az igazolás alá vontnak az *internálása* céljából, illetve a népügyészségnek adhatta át az ügyet, népbíróság előtti *vádemelés* végett. Igazolási ügyekben másodfokon a népbíróság járt el.<sup>16</sup>

Feloszlatták a csendőrséget, újjászervezték az államrendőrséget (1690/1945. M. E. rend.); minden kapitányságon politikai, bűnügyi, igazgatásrendészeti, rendőri büntetőbírói és ör-

14 1.390/1945. M. E. rend. A nemzeti, felszabadulási és munka ünnepe napjának meghirdetése tárgyában. 1. §-a április hó 4. napját a felszabadulás ünnepévé nyilvánítja. A felszabadításról pl. 1945. évi IX. tc., amely a Budapest székesfőváros felszabadításánál elesett szovjet hősök emlékét halála és kegyelete jeléül törvénybe iktatja, és emlékmű felállításával örökíti meg. Időpont meghatározásaként pl. 7.380/1946. M. E. rend. A felszabadulás után közszolgálatba lépett alkalmazottak szabádpályán töltött idejének beszámítása tárgyában. Először hivatalosan: az Ideiglenes Nemzetgyűlés szózata a magyar néphez (1944. XII. 21.) – „Üzenjük, közeleg a felszabadulás!”

15 A *népbíráskodás tárgyában kibocsátott kormányrendeletek törvényerőre emeléséről* 1945. évi VII. tc. négy mellékletét képezik e kormányrendeletek, amelyek kifejezetten visszaható hatályról rendelkeznek: 1. sz. melléklet, 81/1945. M. E. rend. 1. §, 2. sz. melléklet 1440/1945. M. E. rend. 16. §. A negyedik melléklet – 6750/1945. M. E. rend. A *közhivatalnokok munkafegyelmének fokozottabb biztosítása tárgyában* – nem visszaható hatályú; előírja, hogy népellenes büntetben bűnös (a korább már szabályozott tényállások kiegészítéseként) az a közhivatalnok, aki hivatali kötelességét szándékosan súlyosan megsérti, különösen felettes hatóságának törvényszerű szolgálati utasítását nem teljesíti... ha ezáltal az ország népi és demokratikus szellemében való újjászervezését lényegesen akadályozza. A törvény 2. sz. mellékletének 1. §-a szerint a népbíróság nyolcféle büntetési nemet alkalmazhatott. Közülük a legsúlyosabbat – bizonyára népi és demokratikus szellemben – „kötél vagy golyó által zárt helyen, de a nyilvánosság kizárása nélkül kell végrehajtani.”

16 1.080/1945. M. E. rend. A *közalkalmazottak igazolásáról*, 4.080/1945. M. E. rend. az *igazolási ügyekben fellebbezési eljárás szabályozása...* tárgyában. A személyi hatály megkezdésénél széles, amelyet egyre több rendelet tovább bővített, kiterjesztve azt pl. vallásfelekezeti alkalmazottakra (10.310/1945 M. E. rend.), patikusokra, orvosokra, színesekre stb. (1.146/1945. M. E. rend.), iparosokra, kereskedőkre (3.140/1945. M. E. rend.), szabadalmi ügyvivőkre (6.890/1945. M. E. rend.), egyetemi és főiskolai hallgatókra (8.500/1945. M. E. rend.) stb. Még szerencse, hogy az itt elsőnek említett rendelet 1. §-a felsorolta azokat is, akik igazoltnak voltak tekinthetők, tehát az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Nemzeti Kormány tagjai, politikai államtitkárai, a honvéd vezérkari főnök, valamint az Ideiglenes Nemzeti Kormány által kinevezett főispánok. Igazán megnyugtató lehetett, nekik.



személyzeti részleg létesült. [A felügyelői karba kinevezhető, aki megelőző szolgálata – pl. katona, partizán, rendőr – alapján alkalmas: 1700/1945. M. E. rend. 8. § (3). bek. Pillanatnyilag nem ismert, hogy hány magyar partizán lehetett rendőrfelügyelőnek alkalmas megelőző szolgálata alapján – partizán tanfolyamot a Szovjetunióban rendeztek nekik –, a lehetőséget azonban megadta a kormány rendelete.]

A közigazgatás demokratikus megújítása céljából tanfolyamok indultak olyan állások betöltésének feltételeként, amelyekhez korábban érettségi bizonyítvány vagy jogi végzettség volt szükséges.<sup>17</sup> Az 1944. december 22. előtt szolgálatba lépett közalkalmazottak létszámát csökkentették, az államháztartás egyensúlyának biztosítása érdekében, el kell bocsátani azokat, akiknek a működése az ország demokratikus szellemű újjáalakítását tevőlegesen nem szolgálja [5000/1946. M. E. rend. 2. § (2) bek. a) pont].

1945–46-ban több közigazgatási feladat a fegyverszünethez kötött, pl. jóvátétel,<sup>18</sup> németek kitelepítése, lakosságcsere,<sup>19</sup> jogegyenlőség helyreállítása személyes hátrányok kiküszöbölésével.<sup>20</sup> Más új intézkedések ettől függetlenek, pl. A közbiztonság javítása, lakások igénybevétele. Jellegzetesen a háború utáni miniszteri tárca az *újjáépítésügyi* miniszteré, amely korábban építési miniszterként sem létezett, és a *közellátásügyi* miniszteré, amely még 1940-ben létesült, és előzménye 1917–24 között a közélémezési minisztérium. Kimondottan politikai célt szolgált a *földreform*; ez közvetlenül sem a jóvátételt, sem a közellátást nem javította. Célja, „hogy a nagybirtokrendszer megszüntetésével valóra váltsa a magyar földműves nép évszázados álmát és birtokba adja ősi jussát, a földet, ... biztosítsa az ország demokratikus átalakítását, ... megnyitja a politikai, társadalmi, gazdasági és szellemi felemelkedés útját az évszázadok óta elnyomott magyar parasztság előtt” (1945. évi VI. tc. I. melléklet, 1. §.). Az ehhez szükséges földalap elkobzott és megváltásra kerülő földekből állt (4–27. §.). A nagybirtokrendszer megszűnt, és elvesztették földjüket azok a parasztok is, akiknek évszázados álma már korábban megvalósult, s a demokratikusan elfogadhatónál több földjük volt. Igényjogosultak a gazdasági cselédek és mezőgazdasági munkások, bizonyos törpe- és kis-

17 Pl. 10.070/1945. M. E. rend. A közigazgatás demokratikus szellemű megújításáról, 1700/1945. M. E. rend. A tanfolyamokat miniszteri rendeletek szabályozták, pl. 200.878/1946. B. M. rend., 42.440/1945. V. K. M. rend.

18 Szervezője a *Jóvátételi Kormánybiztosság* (5840/1945. M. E. rend.), 1946-tól a *Jóvátételi Hivatal* (1500/1946. M. E. rend., 7640/1946. M. E. rend.), de feladata van pl. A földművelésügyi és a közellátásügyi miniszternek is, pl. 3630/1946. M. E. rend. A jóvátételre, valamint a Vörös Hadsereg központi ellátására szükséges szarvasmarha és sertés igénybevitelének szabályozása tárgyában, 131100/1945. F. M. rend., 131200/1945. F. M. rend.

19 Pl. 1710/1945. M. E. rend., 3820/1945. M. E. rend., 12330/1945. M. E. rend., 12340/1945. M. E. rend., 1946. évi XV. tc, 6850/1946. M. E. rend.

20 Zsidóellenes intézkedések rehabilitálása, pl. 200/1945. M. E. rend., 3630/1945. M. E. rend., 3100/1945. M. E. rend., 7590/1945. M. E. rend., 8540/1945. M. E. rend., 10340/1945. M. E. rend., 10480/1945. M. E. rend., 11830/1945. M. E. rend., 11310/1945. M. E. rend., 3060/1946. M. E. rend., 4380/1946. M. E. rend., 4770/1946. M. E. rend., 7600/1946. M. E. rend., 7700/1946. M. E. rend., 8850/1946. M. E. rend. Rehabilitáció politikai alapon (kommunista, szociáldemokrata, antifasiszta és a volt tanácsköztársaság alatti magatartásért), pl. 285/1945. M. E. rend., 753/1945. M. E. rend., 4550/1945. M. E. rend., 9590/1945. M. E. rend., 4810/1946. M. E. rend., 5350/1946. M. E. rend.

birtokosok (35. §), továbbá a telepítéssel birtokba kerülők,<sup>21</sup> 1945–46-ban húsznál több végrehajtási rendeletben részletezve.

Az *államosítás* az elsődrendű közfeladatnak tekintett jóvátételt és egyéb gazdasági kötelezettségek teljesítését és a régi társadalmi rend felszámolását egyaránt szolgálta. Elsőként a szénbányászatot államosították (1946. évi XIII. tc.), ezt megelőzte az ipari, bánya- és kohóüzemek állami ellenőrzése, ellenőr vagy vállalatvezető kirendelésével (4660/1946. M. E. rend.).

### 3. KÖZTÁRSASÁG

*Magyarország államformájáról* az 1946. évi I. tc. rendelkezett, amely a Nemzetgyűlésben való kihirdetésével 1946. január 31-én azonnal hatályba lépett (19. §). 1949. augusztus 20-ig volt hatályban, az államforma akkor változott népköztársasággá. Amíg hatályos volt, senki sem nevezte „kis alkotmánynak”, egyfelől nyilvánvalóan azért, mert 1946. évi I. tc. ilyesmire nem utal, címe az államforma szabályozását jelöli meg, amiről ténylegesen két szó rendelkezik [„Magyarország köztársaság.” 2. § (1) bek.], másfelől az alkotmány önálló törvényt feltételez akkor.<sup>22</sup> A törvény 19 §-ából 16 a köztársasági elnökkel kapcsolatban rendelkezik. Nem erről szól az 1. §, hanem a Nemzetgyűlés törvényhozó hatalmáról,<sup>23</sup> a 18. § előírja a bírói ítélethezatalt „A Magyar Köztársaság nevében”, valamint a hatályba lépést rendező 19. §. Bármely köztársaságnak lényeges intézménye lehet a köztársasági elnök, azonban az elnöki hatáskör törvénybe foglalása önmagában még egészen kis alkotmánynak sem nevezhető, akkor sem, ha az a korabeli törvényeknél esetleg ünnepélyesebbnek látszik, pl. azért, mert preambulummal kezdődik. Magyarországon 1945-ben 11, 1946-ban 29 törvénycíkket hirdettek ki, közülük egynek – az 1946. évi I. tc.-nek – van preambuluma. Ez az ünnepélyes bevezető megalkotásakor deklarációnak látszik, négy hónap múlva viszont egyértelműen normatív – kötelezettséget, ill. jogosultságot megállapító – szabályrész.<sup>24</sup>

Mai elképzelés szerint az *államforma* törvényi meghatározása hetven éve lényeges jogalkotási kérdés volt. Az akkori jogszabályokból ez azonban nem következik. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés létrejötte előtt az államforma *királyság* volt. Az ország hivatalos megnevezése ezt jogszabályokban sem mindig tartalmazza: a két világháború között gyakori a *Magyarország* megjelölés. Ezt a gyakorlatot követi az Ideiglenes Nemzetgyűlés, az Ideiglenes Kormány, majd a Nemzetgyűlés is: az ország hivatalos elnevezése Magyarország. 1945 márciusában

21 1946. évi IX. tc. A telepítésről és a földreform befejezésének előmozdításáról. Vélhetően ma már nem sokan emlékeznek üde színfoltként a tv. 4. § (3) bekezdésére, amely szerint ház, kert és legfeljebb két hold mezőgazdasági ingatlan juttatásban részesíthetők a demokrácia szolgálatában írói, művészi vagy tudományos munkássággal kiváló érdemeket szerzett, ám számottevő vagyonnal nem rendelkező erre érdemes személyek is.

22 1945. évi XI. tc. Az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről 1. § (2) A Nemzetgyűlés állapítja meg Magyarország alkotmányát és államformáját.

23 Ugyanerről korábban: 1945. évi I. tc. 1. §, 1945. évi XI. tc. 1. §(1) bek.

24 1946. évi X. tc. Az emberi alapjogok hatályosabb védelméről. 1. § Büntettet követ el... az a közhivatalnok, aki hivatali eljárásában vagy intézkedésével másnak az 1946. évi I. tc. bevezetésében foglalt valamely természetes és elidegeníthetetlen jogát törvényellenesen sérti.



törlik a „királyi” jelzőt az állami intézmények elnevezéséből,<sup>25</sup> majd megszüntetik a korábbi államfő – a kormányzó – kabinetirodáját (10.120/1945. M. E. rend.). A Független Kisgazdapárt fontosnak tartotta a köztársaság államforma külön törvénybe foglalását, a „feudális reakció” ellen. A többi pártot ez kevésbé foglalkoztatta, a szovjet elvtársakat pedig nem érdekelte, mert a szovjet típusú államban köztudottan nincs köztársasági elnök.<sup>26</sup>

Az 1946. évi I. tc. megalkotásakor a politikusok bizonyára tudták, hogy miért célszerű a köztársasági elnök közjogi helyzetét törvénybe foglalni, a törvény címét Magyarország államformájáról elnevezni. Akik a javaslatot megszavazták, lehet, hogy nem tudták, lehetett-e annak „modellje”; az legfeljebb egy jogszabályszerkesztőt érdekel, látott-e már hasonlót, mert ez aligha a véletlen műve. (Egy törvény „jóságát”, szakmai minőségét természetesen nem az mutatja, hogy „eredeti” vagy átvétel, valamit mégis jelent.) Jelen esetben egy másik évnitő törvény, az *alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről szóló, 1920. évi I. tc. figyelemre méltó.*

A törvény címében megtalálható az „alkotmányosság”, ennek ellenére eddig még senki sem vélte „kisalkotmánynak”. Ez is preambulummal kezdődik, de az az 1946-os szöveggel egyetlen mondatban találkozik: deklarálja mindkettő, hogy 1918. november 13-án, Magyarországon megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. Az 1920. évi I. tc. záró rendelkezései (19–20. §) pedig minta értékűek lehettek az Ideiglenes Nemzetgyűlés első törvényéhez, szinte szó szerint megegyeznek az 1945. évi I. tc. 2. §-ával.

Az 1920. évi I. tc. 9. §-a öt bekezdésben érvényteleníti az „ügynevezett népköztársaság és tanácsköztársaság szerveinek néptörvény, rendelet vagy más elnevezés alatt kibocsátott mindennemű rendelkezéseit.” Felhatalmazza a kormányt ezek ideiglenes hatályban tartására, ha az a jogrend és a jogbiztonság érdekében szükséges. A kormányzót a nemzetgyűlés választja, titkos szavazással (12. §). A törvény magában foglalja a kormányzó esküjét (18. §). Ehhez hasonlít a köztársasági elnök esküje (1946. évi I. tc. 6. §) azzal, hogy ez utóbbi nem tartalmazza „a függetlenségét és területét megvédem” szövegrészt (talán praktikus helyzetfelismerésből), továbbá – mivel a köztársasági elnök vagy esküt vagy fogadalmat tesz – a fogadalom szövegét is tartalmazza, miként 1945–46-ban több jogszabály így disztingvál, bizonyára hívő és ateista tisztségviselők között, kinek-kinek mi tetszik, vagy – ha lelkes – mi illik.

A két törvény szinopszisa helyett említhető jelentős tény, hogy mindkettő megalkotásakor infláció volt Magyarországon. A nagyobb 1946-ban, egyúttal a világ eddigi legnagyobb inf-

25 539/1945. M. E. rend. Az államhatalom gyakorlásával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről. 1. § A 2. § szerint az állami bíróságok – a népbíróságok kivételével – határozataikat a „Magyar Állam Nevében” hozzák. A népbíróságok ítéletüket az 1945. évi VII. tc. 1. sz. mellékletének 51. §-a alapján „A MAGYAR NÉP NEVÉBEN” hozzák. Mindkettő változott az 1946. évi I. tc. 18. §-ával „A Magyar Köztársaság nevében”-re.

26 A Nemzetgyűlésben csak Schlachta Margit kifogásolta. Másnap közfelkiáltással megválasztották Tildy Zoltánt köztársasági elnöknek, holott a szociáldemokraták egy része egy gyakorlottabb elnökre, Károlyi Mihályra gondolt – elvégre 2 hónap is számít, azóta pedig jelentősen továbbképezte magát tudományos szocializmusból –, Károlyi viszont lehet, hogy azt gondolta erről, amit emlékirataiban ír. Mindenesetre elfogadta nagyköveti megbízását 1946 augusztusában, ám előtte, február 20-án elolvashatta a Károlyi Mihály érdemeinek törvénybeiktatásáról szóló 1946. évi II. törvénycikket, „a magyar nép soha el nem múltó hálájának” kifejezéséül. Figyelemmel az 1945. évi IX. tc.-re, a magyar nép épp olyan hálás lehetett Károlyi Mihálynak, mint a Vörös Hadseregnek.

lációja.<sup>27</sup> Továbbá, 1946. március 23-án lépett hatályba a *demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről szóló 1946. évi VII. tc.*, amely kezdettől a politikai rendőrség kedvence volt.

#### 4. BEFEJEZÉS

Magyarországon 1944. december 21-én az Ideiglenes Nemzetgyűlés és az Ideiglenes Kormány megalakulásával kezdődött a szovjet típusú kommunista állam kiépítése, amely az ország szabadságának elvesztésével járt. Az 1945–46-ban alkotott jogszabályok nem „demokratikusabbak”, vagy inkább polgári jellegűek, mint az 1950-es években kiadottak. Elképzelhető, hogy a Szovjetuniót a győzelem évében, 1945-ben még foglalkoztatta, hogy mit jelent 80%-os érdekeltsége az általa elfoglalt országban amerikai–angol szövetségesei szerint, mit engedhet meg magának, a Magyarországon szovjet segítséggel hatalomra jutott vezetőket pedig az, hogy mennyiben lehetnek önállóak a szovjetektől. Ez egyáltalán nem a „ki kit győz le” problémája, ám a felkészült elvtársak Lenin brosúrájából magyarázták a helyzetet, osztályforradalmasdit játszva. Ezen az alapon ugyanis állítható, hogy polgári és népi demokratikus erők versengtek egymással, és győzött a jobbik, azaz a baloldal. Közismert, hogy ha egyáltalán volt valódi küzdelem, másnak esélye nem volt. Legfeljebb népiek és urbánusok versenyeztek egymással, hogy ki baloldalibb, majd hamarosan önmaguk között is keresték az ellenséget reakcióso, klerikárisok, cionisták, hazaárulók stb. képében, önmagukat tartva forradalmárnak. A társadalom átalakítása hozzávetőlegesen annyira volt forradalmi, mint a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány 1956. november 4-től hosszan elhúzódó forradalma.

1954. december 21-én *törvénybe foglalták* az Ideiglenes Nemzetgyűlés történelmi jelentőségét.<sup>28</sup> Az akkori kormánynak négy tagja volt az Ideiglenes Kormány minisztere.

27 1946. aug. 1-jén az átszámítás: négy százezer quadrillió (számjeggyel írva egy négyes után huszonkilenc nulla) pengő = 1 forint, a 8640/1946. M. E. rend. alapján. A legnagyobb címletű papírpénz, az egymilliárd-billió pengős elkészült, de már nem hozták forgalomba.

28 1954. évi XI. tv. Az Ideiglenes Nemzetgyűlés történelmi jelentőségének törvénybeiktatásáról. Ennek első mondata a fasizmus legyőzését kizárólag a Szovjetunió tulajdonítja, ennek és a Magyar Kommunista Párt vezetésével folytatott küzdelemnek köszönhető az ország szabadsága, állami függetlensége. Majd kitér többek között a Szovjetunió felszabadító harcára, a magyar munkásosztálynak, az egész dolgozó népek biztosított széles körű szabadságjogokra, a földműves nép földhöz juttatására, a szocializmus építésére, „megemlékezve arról az eredményes munkáról, amellyel az Ideiglenes Nemzetgyűlés a magyar nép szabad fejlődésének alapjait lerakta.”

## 5. BIBLIOGRÁFIA

1. BALOGH Sándor, IZSÁK Lajos: *Pártok és pártprogramok Magyarországon (1944–1948)*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1977.
2. BIHARI Mihály: *Magyarország államrendszerének és politikai berendezkedésének a „megtervezése” a II. világháború után = Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*, szerk. IMRE Miklós, LAMM Vanda, MÁTHÉ Gábor, 2006.
3. szerk. GECSÉNYI Lajos, MÁTHÉ Gábor: *Sub clausula 1920–1947*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest.

**Prof. em. Dr. Tamás András:** NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar, állam- és jogtud. kandidátus (1974), MTA doktora (1990), egyetemi tanár 1990-től a szegedi jogi karon 1993-ig, 1993-tól az NKE Államtudományi és Közigazgatási Karának jogelődeinél, párhuzamosan a PPKE (1995–2011), a KGRE (2006–2011) és az ELTE (1993–2011) jogi karán. Tantárgyak: közigazgatási jog, környezetvédelmi jog, állam- és jogelmélet, államtan, jogalkotástan. Tagság: International Council of Environmental Law (1980–), Asia Pacific Lawyers Association (1990–), (European) International Association of Legislation (1991–).

