

**VASTAGH PÁL****Alkotmányrevízió 1972:  
kítörési kísérlet vagy korrekciós  
próbálkozás**

A magyar alkotmányjog történetében az 1956-ot követő időszakot alappal tekinthetjük lényeges változásoktól mentes, nem túl mozgalmas periódusnak. A hatvanas-hetvenes években a gazdaságban, a gazdaságirányításban végbement változások azonban joggal erősítették azt a várakozást, hogy annak hatásai kiterjedhetnek a politikai szférára, az alkotmányos berendezkedésre is. Közel tízesztendő előkészítő munkát követően a magyar országgyűlés 1972 áprilisában fogadta el az 1949-es Alkotmány átfogó módosítását. Ez tartalmában elmaradt a gazdaságirányítási rendszer reformjának jelentőségétől, és bár csupán részben felelt meg a szakmai igényeknek, hatásaiban mégsem tekinthető jelentéktelen epizódnak a korszak alkotmányfejlődésében. Milyen politikai környezetben, milyen korlátok között formálódott az alkotmánymódosítás? Milyen kompromisszumok befolyásolták a tartalmát, és milyen elemi váltottak ki hatást a későbbiekben? Minősíthetjük-e ezt egy kítörési kísérletnek, vagy „csupán” kis progresszív lépések alkotmányos kifejeződésének? Az írásban elsősorban ezekre a kérdésekre szeretnék választ adni.

**A magyar jogrendszer változásairól**

A magyar jogrendszer a második világháborút követően több szakaszban radikálisan átalakult. Az első periódusban, 1949-ig a változások még nem törték át a polgári demokratikus ál-

lamberendezkedés hagyományos jogi megoldásait. 1945-től több lépésben kiiktatták a feudális elemeket.

Az 1946. I. tc. Magyarország államformájának rendezéséről bel- és külpolitikai okokból egyaránt elodázhatatlan feladat volt. Ez a kormányzati szerkezet új rendszerét alakította ki, megteremtette a köztársasági elnök intézményét, a parlamenti rendszerhez illeszkedő szűk jogkörrel, az elnök parlamenti választásával. Jogtörténeti jelentőségű, hogy a törvény preambulumában Magyarországon először deklarálták az emberi jogokat. A konstrukció időtállóságát bizonyítja, hogy az 1989/90-ben mintaként szolgált a köztársasági elnöki intézmény újraszabályozásához.

Az évtized végén végbement politikai változások hatására teljességében átalakult a politikai rendszer, és ennek nyomán az alkotmányos berendezkedés. Magyarország volt az első kelet-közép-európai ország, ahol az 1936-os szovjet alkotmány mintájára lényegében átvették a szovjet államszervezeti modellt, szélesebb értelemben a teljes politikai rendszert. Ezzel felszámolták a polgári demokratikus értékeket, kiiktatták a magyar közjogi hagyományokat és a felszabadulást követő néhány év alatt kialakult tradíciókat.<sup>1</sup>

1947/48-ig a hatalomra törő kommunista párt programjában és politikájában erőteljes hangsúlyt kaptak a népi államiság, a népi önkormányzat gondolatának megfelelő intézmények, felsejlett annak lehetősége, hogy a viszonylag békés, a népi demokratikus átmenet sajátosságait tükröző szocialista típusú alkotmány váltsa fel a történelmi alkotmányt. A fordulat a Tájékoztató Iroda 1948. júniusi bukaresti határozata után következett be. Ezt a folyamatot részletesen elemezte Kovács István akadémikus 1988-ban közzétett tanulmányában.<sup>2</sup> „Néhány hónap alatt »a népi alkotmányosság« nyomai is kiszorultak az Alkotmánnyal kapcsolatos hivatalos gondolkodás-

<sup>1</sup> SCHMIDT Péter: Negyven év alkotmányfejlődéséhez. *Allam és Igazgatás*, 1989/4. 289–306.

<sup>2</sup> KOVÁCS István: *A Magyar Népköztársaság Alkotmányának fejlődése és az új Alkotmány*. Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1988.

ból.”<sup>3</sup> Az a felfogás vált uralkodóvá, hogy a népi demokratikus út, a szocialista államfejlődés alacsonyabb lépcsőfoka, ennél fogva minél gyorsabban át kell venni a magasabb kategóriába sorolt szovjet forma megoldásait. Az 1949-es Alkotmány rövid ideig tartó előkészítésének egyik szakértő résztvevője szerint a politikai vezetést nem az Alkotmány-tervezet szakmai, politikai indokolása érdekelte elsősorban, főként azokat az eltéréseket kellett megmagyarázni, ahol az alkotmányszöveg különbözött az 1936-os szovjet Alkotmánytól.<sup>4</sup>

Az 1949-es Alkotmány nem az akkor létező intézményeket rögzítette, kifejezetten programjellegű elemeket tartalmazott, és elsősorban deklaratív és legitimációs funkciója érvényesült. Az államszervezet felépítésében szakítottak a polgári alkotmányosság intézményeivel és értékeivel, a parlament tevékenysége üres formalitássá vált. Megszűntek az ellenőrző mechanizmusok, háttérbe szorult az alkotmányosság gondolata. A szocialista jogcsalád általános vonásai az átalakuló magyar jogrendszerben is megjelentek. Ezek a jegyek azonban a korszak különböző periódusaiban változó intenzitással és a jogrendszer különböző ágaiban eltérő módon érvényesültek. Sem a jogi gondolkodásban, sem a jogi oktatásban, de a tételes joganyagban sem szakadt meg teljességgel a korábbi korszakokkal összekötő kontinuitás.

Hasonló megállapításokat tehetünk az alkotmányosság eszméjével és annak hatásaival kapcsolatban is.

Az 1949-es szovjet mintára készült Alkotmány elvágta a kötelekeket az európai alkotmányos értékekkel, és meggyengítette az alkotmányosság gondolatát, követelményeinek érvényesülését. Mindez azonban nem azt eredményezte, hogy a korszak magyar jogi gondolkodásában ne maradt volna fenn az alkotmányosság igénye. Ez különösen jól nyomon követhető az alkotmányvédelemmel kapcsolatos szakmai anyagokban, különböző tervezetekben. A magyar alkotmányjogi szakirodalomban már a hatvanas évek elejétől érveltek a tudomány képviselői a

<sup>3</sup> Uo. 61.

<sup>4</sup> Törékeny Alkotmány (Szabó Imre akadémikus visszaemlékezése). *Élet és Irodalom*, 1987. október 9. 7.

jogalkotás alkotmányos ellenőrzésének megteremtése mellett. Álláspontjukat a politikai fórumokon is kifejtették.<sup>5</sup>

Sajátos kétarcúság alakult ki a politikai és a szakmai gyakorlatban. Míg a gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítő szakaszában számos tabunak számító elvvel és gyakorlattal szakítottak, addig a politikai rendszer – beleértve az alkotmányos berendezkedést is – fő elemeiben (egypártrendszer, a párt vezető szerepe, a hatalom egysége stb.) sérthetetlennek bizonyult. Ugyanakkor a politikai vezetés gyakran ösztönzött olyan tudományos kutatásokat, amelyek kritikusan elemezték az alkotmányos berendezkedést, bár azok rendre visszhang nélkül maradtak, és csak igen korlátozott körben válhattak ismertté.<sup>6</sup>

Az 1960-as években Magyarországon is újraindultak a jogi összehasonlító tanulmányok, megnyílt az út a „burzsoá jog” alaposabb tanulmányozása előtt. Ezzel a nemzetközi tudományos együttműködés új lehetőségei nyíltak meg. Az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében 1963 decemberében megkezdte munkáját a Jogösszehasonlító Osztály.<sup>7</sup> A hivatalos felszín alatt a különböző periódusokban eltérő súllyal, eltérő módon, de fennmaradt a demokratikus alkotmányosság elvei és intézményei alkalmazásának igénye, természetesen az akkor kialakult rendszer keretei között. Ehhez fontos adalékokkal szolgálhat az időszak államelméleti és alkotmányjogi szakirodalmának áttekintése. Ennek elemzése azonban meghaladja a tanulmány kereteit.

Az 1949-es Alkotmányt az 1972-es átfogó reformig tizenhárom alkalommal módosították. Míg 1949 és 1957 között tizenegy módosítást fogadtak el, addig 1957 és 1972 között mindössze kettőt. Az előbbieket jórészt formai változtatásokat eredményeztek. A gyakori módosítás egyik jogtechnikai oka az volt, hogy az Alkotmány tartalmazta a minisztériumok felsorolását, így a kormányzati szerkezet változásai egyben kikényszerítették az Alkotmány módosítását. (1950 és 1956 között kilenc alka-

<sup>5</sup> Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán, 1970. november 26. MNL OL 288. f. 3/65. ó. e. 504–509.

<sup>6</sup> *Egy Alkotmány előkészítés dokumentumai*. Szerk.: KILÉNYI Géza. Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 6.

<sup>7</sup> PÉTERI Zoltán: A jogösszehasonlítás kelet-közép-európai centruma. *Állam- és Jogtudomány*, 2010/1. 71–80.

lommal változott a minisztériumi struktúra, ami egyben alkotmánymódosítással is járt.) Az 1957. évi II. törvény alapján ezt követően a minisztériumok felsorolásáról nem az Alkotmány, hanem külön törvény rendelkezett.

A módosítások az alkotmányos berendezkedés alapvető elveit és intézményeit nem érintették. Ettől eltérően értékelik az alkotmányjogi szakirodalomban „Az országgyűlés és az országgyűlési képviselők munkájáról” szóló 1956. évi 1. sz. országgyűlési határozatot. Ebben elsősorban az országgyűlés szerepét kívánták erősíteni a törvényhozásban és egyben korlátozni az Elnöki Tanács törvényalkotó tevékenységét. A határozatban megfogalmazott feladatok és azok végrehajtása már joggal vette fel az alkotmánymódosítás szükségességét, és ez már némiképp átalakíthatta volna az 1949-es Alkotmányban meghatározott kormányzati rendszer egyes elemei közötti viszonyt.<sup>8</sup>

## **Az alkotmánymódosítás társadalmi, politikai hátteréről**

Az 1956-os forradalmat követően, bár a politikai rendszer, az államszervezet jellege, szerkezete lényegileg nem változott, működése azonban fokozatosan eltért a megelőző időszak gyakorlatától. „Magyarországon az '50-es évek elejére jellemző teljesen irracionális elvek alapján működő centralizáció a Kádár-rendszerben lényegileg racionális centralizációvá alakult át. [...] Ez elsősorban azzal függött össze, hogy a különböző szakracionális épültek be a döntési folyamatokba. A leglátványosabb »ésszerűsítés« a közgazdasági szakmai racionalitás kapcsán játszódott le, de ha nem is ilyen mértékben megerősödött a jogász, igazgatási, a kulturális-esztétikai, a szervezeti, szakmai ésszerűségek beépülése is. Ez a racionalizáció jelentősen növelte nemcsak a gazdasági, de a politikai rendszer racionalitását és legitimitását is, továbbá a társadalom tanulási és innovációs képességét.”<sup>9</sup> A jogász, igazgatási szakracionali-

<sup>8</sup> Kovács István: I. m. 157–162.

<sup>9</sup> Bihari Mihály: *Magyar politika 1944–2004. Politikai és hatalmi viszonyok.* Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 255.

tás erősödésének folyamatát hasonlóképpen értékelte Sárközy Tamás is. Álláspontja szerint a hatvanas évtized végétől már nem érvényesült a jogi nihilizmus, a jog eszközjellegű szemlélete, a jogszabályok semmibevétele. A Kádár-féle államvezetés szoros ideológiai határok között teret adott a gazdasági, társadalmi élet törvényi szabályozásának. 1966-tól megindult a magyar gazdasági reform megtorpanásokkal és visszalépésekkel is terhelt folyamata, a decentralizáltabb, a piaci áruviszonyokat jobban felhasználó tervgazdaság igényével. A reformok nem érintették az alapvető tulajdonviszonyokat, a tervgazdálkodást, a politikai rendszer és állami mechanizmus alapvető elveit. 1967 és 1971 között nőtt az országgyűlés szerepe, súlya a jogalkotásban. Olyan jelentős, a társadalmi folyamatokat hosszú távon befolyásoló törvények születtek, mint a mezőgazdasági termelészövetkezetekről szóló 1967. évi III. törvény, az 1967. évi IV. törvény a földtulajdon és földhasználat továbbfejlesztéséről és az 1971. évi III. törvény a szövetkezetekről. Mindezek elősegítették, hogy a szövetkezetek a magyar korlátozott piacgazdaság dinamikusan fejlődő, új gazdálkodási formákat létrehozó részévé váljanak. Ennek nyomán gyökeresen megváltozott a falusi társadalom, és felgyorsult annak modernizációja. Érvényesült az a felfogás, hogy a kiemelkedő jelentőségű társadalmi-gazdasági viszonyokat kizárólag törvényben szabályozzák. Egyszerűsödött az állami mechanizmus szerkezete, a középírányító szervezetek nagy részét megszüntették. 1970-ben átformálták a választási rendszert, amelyben ösztönözték a többes jelölést, és növelték az állampolgárok szerepét a jelöltállításban. Mindezen jegyek alapján minősíthette Sárközy Tamás ezt az időszakot „kvázi jogállamnak”.<sup>10</sup>

Mindezek mellett a politikai vezetés rendkívül óvatosan kezelte a politikai, beleértve az alkotmányos reformok ügyét, holt már a hatvanas évek legelején kialakult a módosítás igénye. Ekkorra a jogalkotás számos területen már túllépett az 1949-es Alkotmány keretein. Az 1959-es Ptk. tulajdonformái, a sajtorra, a szabálysértésekre vonatkozó szabályozások nem álltak

<sup>10</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest, 2012. 111–116.

összhangban a hatályos Alkotmánnyal. A társadalomban, a tulajdonviszonyokban, az államszervezetben végbemenő változások egyaránt új Alkotmány megalkotását vagy annak átfogó revízióját indokolták.

1962 elején az MSZMP Központi Bizottsága közjogi bizottságot hozott létre, amely első ülésén az új Alkotmány megalkotása mellett foglalt állást. Az Állam- és Jogtudományi Intézetben 1962 áprilisában elkészült az első tervezet, amely tartalmában és szerkezetében jelentősen eltért az 1949. évi XX. törvénytől. Az állampolgári jogok és kötelezettségek már e tervezetben a társadalmi berendezkedés alapintézményei közé kerültek. Új tárgykörként jelent meg az alkotmányosság ellenőrzésének és védelmének szabályozása. A tartalmi elemek sorában újszerű az állam osztálytartalmának meghatározása, miszerint az a munkások, parasztok, értelmiségiek, az egész dolgozó nép állama. Szakítottak azzal a felfogással is, amely kizárólag a képviselői szerveket tekintette a hatalom birtokosának és gyakorlójának, Alkotmányba foglalták a közvetlen demokrácia intézményeit is. A tervezet egyeztetése során az alkotmányjogászok világos képet kaptak az időszak politikai vezetésének tűrőképességéről is.<sup>11</sup>

A gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítésekor szükségképpen felmerült a politikai intézményrendszer felülvizsgálatának igénye. A reform fő irányairól döntő Központi Bizottsági ülésen, 1966. május 25–26-án, Nyers Rezső előadói beszédét azzal zárta: „Végül szeretnék említést tenni a reform közvetlen politikai összefüggéseiről. Felmerül a kérdés: milyen hatást gyakorol a gazdasági mechanizmus reformja a társadalmunk politikai intézményeire, s azon belül a párt munkájára? Bizonyosra vehetjük, hogy ez a hatás érdemleges és jelentékeny lesz.”<sup>12</sup> Bár a IX. kongresszuson (1966. december) elfogadott határozat tartalmazta az Alkotmány módosításának szükségességét, a párt vezetésében azonban ezzel ellentétben az a meggyőződés vált meghatározóvá, hogy a gazdasági reformot nem szabad kiterjeszteni a politikai szférára. Így az alkotmányreform előkészítése is vontatottan haladt. A prágai tavasz bukása

<sup>11</sup> Kovács István: I. m. 217–226.

<sup>12</sup> MNL OL 288. f. 4/80–81. ó. e.

után lelassult. A Központi Bizottság és a Minisztertanács 1969. március 5–6-án tartott együttes ülésén Biszku Béla elvileg hibás, illúziót keltő nézetnek minősítette azt a törekvést, hogy a gazdaságirányítás reformja után új politikai mechanizmust kell kidolgozni. „Ez hibás, vulgáris, helytelen igény és követelmény, nincs szükség új politikai mechanizmusra, a proletárdiktatúrát kell fejleszteni.”<sup>13</sup>

Nyilvánvaló, hogy a politikai vezetés által kikezdehetetlennek tekintett ideológiai korlátok között mélyreható, az alkotmányos viszonyokat minőségükben érintő változások ekkor teljesen irreálisnak tekinthetők. A szakmai, tudományos műhelyekben kidolgozott alkotmánykonceptiók, az állam működését korszerűsítő javaslatok nem is léptek túl ezeken a kereteken. Ennek ellenére általában azok visszhangtalanok maradtak, vagy olyan kompromisszumok eredményeként valósultak meg, amelyek éppen a javaslat lényegét torzították. (Erre többek között jó példa az alkotmányosság ellenőrzésének intézményesítésére vonatkozó kezdeményezések több évtizedes kálváriája.) Tényként az is megállapítható, hogy a párt legfelső vezetésében nagy fokú érzéketlenség mutatkozott a közjogi kérdések iránt. Évtizedeken keresztül nem volt olyan tagja a Politikai Bizottságnak, aki kellő ismeretekkel, tájékozottsággal, valamilyen érzékenységgel rendelkezett volna az alkotmányosság terén.

Az ország külső környezetéből származó hatások sem teremtettek kedvező feltételeket a politikai, alkotmányos reformokhoz. A csehszlovák kísérlet kudarcát követően a szovjet és a szocialista országok vezetése bizalmatlan volt mindazzal kapcsolatban, ami ezekben az években Magyarországon történt. „Magyarországot viszont az itt tapasztalható fejlődés, politikai állandóság ellenére, vagy talán éppen ezért egyre nagyobb gyanakvással figyelték a moszkvai vezetők. Miért is? Azért, mert reformjai, liberálisnak tekintett bel- és külpolitikája, kultúrpolitikája, a KGST-ben tanúsított magatartása és külgazdasági orientációja mind veszélyforrásnak számítottak és belpolitikai gondokat is okoztak a többi országban, különösen a

<sup>13</sup> Biszku Béla előadói beszéde a Központi Bizottság és a Minisztertanács 1969. március 5–6-i ülésén. MNL OL 288. f. 31/1969/15. ó. e.



Szovjetunióban. A szövetséges országok vezetői nem szavak, hanem a tettek és a látvány, a táboron belüli »fellazító hatás« alapján ítélkeztek a magyar helyzetről és politikáról.”<sup>14</sup>

Ez a megítélés, ez a gyanakvás, mindennek a hatásai nemcsak a politikai vezetés felső régióiban mutatkoztak meg, érzékelhetővé váltak a nemzetközi szakmai–tudományos kapcsolatokban is. Bihari Ottó akadémikus 1970. július 28-án Biszku Bélának küldött levelében „permanens” alkotmányozásra tett javaslatot. Azt kezdeményezte, hogy az alkotmányozás csak a már „kiérlelt” területekre terjedjen ki. Példaként említette az államszervezetre, a tanácsokra, az igazságszolgáltatásra és a választások alapelveire vonatkozó fejezeteket. Míg más alkotmányos részek – például a társadalmi szervezetekre és az állampolgári jogokra vonatkozó fejezetek – szabályozását későbbre halasztotta volna. Álláspontja mellett azzal is érvelt, hogy néhány baráti országban olyan hangulat tapasztalható, amely szerint a gazdasági mechanizmus reformja után tartanak egy méretében túl nagy államszervezeti reformtól.<sup>15</sup>

A magyar folyamatokkal kapcsolatos fenntartások egy másik jellemző megnyilvánulása a Bihari Ottó tanszékvezető egyetemi tanár kongresszusi hozzászólásához fűződő szovjet reagálás. Az MSZMP X. kongresszusán Bihari professzor részletesen indokolta az alkotmány módosításának szükségességét, az országgyűlés számára fenntartott törvényhozási tárgyak alkotmányi rögzítésének fontosságát. Kiemelte: „az alkotmányos rendezés szilárdabb formája előre átgondolhatóvá teszi a jogalkotás rendszeres, célszerű munkamegosztását, annak tervezését, az országgyűlés szerepének pontos, korszerű meghatározását. Teljesen egyetértünk azzal a javaslattal, hogy társadalmi életünk változásait Alkotmányunkban is rögzíteni kell [...] A törvényhozásban az országgyűlésnek kiemelt szerepet kell biztosítani, ezt indokolja alkotmányos pozíciója, miszerint az országgyűlés a »népakarat legfelsőbb állami kifejezője«. A törvényalkotás folyamatában biztosítható az a nyil-

<sup>14</sup> FÖLDES György: *Kádár János külpolitikája és nemzetközi tárgyalásai 1956–1988*. I–II. Napvilág Kiadó, Budapest, 2015. 120.

<sup>15</sup> Bihari Ottó levele Biszku Bélához. MNL OL 288. f. 31/1969/19. ó. e.

vánosság, amely más jogalkotási szintre nem jellemző [...] Nem lehet megengedni, hogy egyes, alsóbb jogalkotó szervek esetleg az Alkotmánnyal nem egyező jogszabályt hozzanak, függetlenül attól, hogy azt tudatosan vagy csak véletlenül teszik. Az országgyűlésnek alkotmányozó szervünknek magának kell arra ügyelnie, hogy saját tevékenysége során erre figyelemmel legyen, valamint hogy az alsóbb szervek jogalkotásukban az alkotmányos szabályokhoz tartsák magukat [...] Úgy vélem, ebben nagy segítséget adhatna az országgyűlésnek egy országgyűlési bizottság, amely maga csak előkészítő tevékenységet végezne, a végleges határozathozatal jogát az országgyűlésnek kellene fenntartani [...] Az alkotmányosság országgyűlési ellenőrzése véleményem szerint tartalmilag és formailag egyaránt a legmegnyugtatóbb megoldást jelentené, s egyben a törvényesség egy speciális területe védelmének oszlopa lenne hazánkban.”<sup>16</sup> Kovács akadémikus közlése szerint a kongresszuson részt vevő Leonyid Iljics Brezsnyev a fentiekből azt a – téves – következtetést vonta le, hogy a magyarok nem akarják megtartani az 1949-es Alkotmányt, és valamilyen alkotmánybírószághoz hasonló intézményt kívánnak létrehozni. A beszéd valós tartalmáról később közvetítőkön keresztül kellett Bihari professzornak magyarázatot adnia.<sup>17</sup> Ezzel az önmagában is sajátos történettel magyarázható, hogy a kongresszusról megjelent hivatalos kötetben publikált hozzászólás nem az eredeti formájában jelent meg. Így kimaradtak a következő javaslatok: a törvényalkotásban változtatni kell az arányokon az országgyűlés javára az Elnöki Tanáccsal szemben; erősíteni kell az országgyűlés alkotmányos pozícióját mint a népakarat legfelsőbb állami kifejezője, erősíteni kell szerepét az állami irányelvek kidolgozásában; az alkotmányosság országgyűlési ellenőrzése tartalmilag és formailag a legmegnyugtatóbb megoldást jelentheti.<sup>18</sup> A történet jól példázza, hogy az akkori magyarországi változások milyen

<sup>16</sup> Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán. 1970. november 26-i ülés jegyzőkönyve. MNL OL 288. f. 3/165. ó. e. 208–209.

<sup>17</sup> Kovács István: I. m. 298–299.

<sup>18</sup> Bihari Ottó hozzászólása az MSZMP X. kongresszusán. MNL OL 288. f. 3/165. ó. e. 381–383.

nagy „érdeklődést” váltottak ki, és egyben arra is rávilágít, hogy milyen bonyolult külső feltételek befolyásolták a hazai folyamatok alakulását.

A kongresszuson elfogadott határozatban a korábbi gyakorlattól eltérően nagyobb teret szenteltek az Alkotmány kérdésének, a mondanivaló azonban inkább általánosságokra és közhelyekre szorítkozott. Az Államélet és szocialista demokrácia című harmadik fejezetben főként azt kívánták dokumentálni, hogy a párt ragaszkodik az 1949-es Alkotmányhoz, a módosítások az eddigi vívmányok megszilárdítását, azok továbbfejlesztését szolgálják. „Szocialista fejlődésünk alapvető biztosítója és egyben politikai fegyvere a Magyar Népköztársaság 1949-ben elfogadott Alkotmánya [...] Az elmúlt két évtizedben végbement változások szükségessé teszik államunk alaptörvényének megfelelő módosítását [...] Rögzíteni kell társadalmi fejlődésünk eredményeit, mindenekelőtt azt, hogy a szocializmus alapjai létrejöttek és megszilárdultak, hazánk a szocialista építés fejlettebb szakaszába lépett, az új társadalom teljes felépítésének útján halad.”<sup>19</sup> A határozatból azonban nem lehetett következtetni a várható módosítások tartalmára, inkább egy védekező pozíció rögzítéseként volt értelmezhető.

A magyar belpolitikával, a reformokkal kapcsolatos fenntartások a későbbiekben sem csökkentek. Megdőlt az a feltételezés, hogy az SZKP és a szövetséges országok vezetői is közös sikernek és egyben a szocializmus jó propagandájának tartják Magyarország 1956 utáni másfél évtizedben elért sikereit. 1972 elején a szovjet vezetés határozottan hangot adott ellenérzésének, és a magyar pártot belpolitikájának módosítására kényszerítette. Ez a nyomásgyakorlás pedig elejét vette a gazdaságirányítási rendszer átalakítását követő, többek által igényelt, a politikai rendszerre is kiterjedő reformoknak, és ezzel behatárolta a formálódó alkotmányos reform kereteit is.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Az *MSZMP határozatai és dokumentumai 1967–1970*. Kossuth Kiadó, Budapest, 1974. 693–694.

<sup>20</sup> FÖLDES György: I. m. I. 142.

## Az alkotmányreform politikai és szakmai előkészítéséről

Az 1972-es alkotmánymódosítás előkészítése, a politikai döntések, a kodifikáció kereteinek kialakítása hosszú éveken keresztül formálódott. A gazdaságirányítás reformját követően 1967-től, ha lassan is, de megkezdődött az az ellentmondásokkal terhelt folyamat, amely 1972. április 19-én az 1972. évi I. törvény elfogadásával zárult. Az egyik legfontosabb kérdés annak eldöntése volt, új Alkotmánya legyen-e az országnak, vagy a régi, az 1949. évi XX. törvény módosításával újuljon meg annak tartalma. A szakmai álláspont már 1962-ben is egy új Alkotmány megalkotását tartotta szükségesnek. Később az Igazságügyi Minisztériumban kidolgozott javaslatban, 1967 decemberében, összhangban az Állam- és Jogtudományi Intézet állásfoglalásával, ismételten az új Alkotmány megalkotását tekintették indokoltnak: „A mindenirányú jelentős fejlődés eredményeit figyelembe véve megállapítható, hogy Alkotmányunk jelenleg már egészében túlhaladott. Az utóbbi évek során folyó jogalkotás legjelentősebb aktusai vagy az Alkotmány keretein kívül mozogtak, vagy kifejezetten szembekerültek azzal. Ilyen állapot fenntartása hosszabb időn át nem kívánatos, mivel megnehezíti az államvezetés munkáját.”<sup>21</sup>

A koncepció kidolgozói az új Alkotmány meghatározó vonásának annak normatív jellegét tekintették, szemben a hatályos programatikus jegyeivel. Kiemelték, hogy nemcsak az állami mechanizmust kell felvázolni, hanem rögzíteni kell a társadalom politikai rendszerének egészét, annak legfontosabb elemeit. Az új Alkotmány az intézmények statikus leírása mellett azok mozgására, tevékenységük fő vonásaira is ki kell térjen. Bővebben fogalmazza meg az egyes állami intézmények jogi alapjait, többet szóljon az alkotmányos garanciákról, elsősorban az állampolgári jogokkal és kötelezettségekkel összefüggésben. Új szerkezetre van szükség, a társadalmi rendről szóló részt követően az állampolgári jogokat és kötelezettségeket tartalmazó fejezeteket

<sup>21</sup> Az 1972. évi alkotmánymódosítás előkészítése az Igazságügyi Minisztériumban. A Tudományos és Tájékoztatási Főosztály kiadványai, I. 1967. 1. sz. dokumentum, 13.

célszerű elhelyezni. Új elemként javasolták a jogforrások alkotmányos szintű szabályozását, a képviseleti rendszer elsődlegessége mellett, az állampolgárok közvetlen hatalomgyakorlásának formáit, az állam külső funkcióinak rögzítését, a kultúrpolitika és a tudománypolitika alapvető elveinek meghatározását. A gazdaság szerkezetére vonatkozó szabályokat a valósághoz kell igazítani. Rögzíteni kell az egyes tulajdoni formákat, a társadalmi tulajdon állami és szövetkezeti elemeit, az állampolgárok személyi tulajdonát, a kisárutermelők tulajdonát. Új tulajdoni formaként javasolták a társadalmi szervezetek tulajdonának alkotmányos meghatározását. A gazdaság alapintézményeként kell az Alkotmányban szabályozni a vállalatokat, kifejezni azok önálló gazdasági felelősségét. Társadalmi súlyuknak megfelelő alkotmányos szabályozást kell kidolgozni a szövetkezetekre, külön kiemelve a mezőgazdasági termelőszövetkezeteket. Az Alkotmányban kell foglalkozni az üzemi demokráciával, a dolgozókat megillető jogokkal, a gazdasági élet irányításával.

Az államszervezetre vonatkozó rendelkezések kapcsán megállapították, hogy annak minden elemét újra kell szabályozni. Meghatározóvá kell tenni az országgyűlés szerepét, hatáskörét ki kell terjeszteni a bel- és külpolitika, valamint az állami feladatok alapvető irányának meghatározására. Rögzíteni kell a kizárólagos törvényhozási tárgyakat, ki kell terjeszteni a törvénykezdeményezésre jogosítottak körét, illetve meg kell határozni feladatait a jogalkotás alkotmányosságának ellenőrzésében.

Korlátozni kell az Elnöki Tanács országgyűlést helyettesítő jogkörét. Meg kell vizsgálni annak lehetőségét, hogy az Elnöki Tanácsot egy összetételében, elnevezésében és jellegében más kollektív szerv, esetleg államtanács váltsa fel. Az új helyzethez kell igazítani a Minisztertanács alkotmányos pozícióját, hiszen az nem csupán az államigazgatás legfelsőbb szerve, tevékenysége ennél összetettebb, az Alkotmányban elsősorban az egész állami tevékenység irányításában betöltött funkcióját kell megjeleníteni. Jogalkotó hatásköre felülvizsgálatra szorul, szervezetének és működésének részletes szabályozására külön törvényt kell alkotni.

A tanácsokra vonatkozó új alkotmányos rendelkezések kialakításakor nagyobb figyelmet kell fordítani azok helyi jellegére, a helyi érdekek kielégítésében játszott szerepükre, és ehhez kell igazítani hatáskörüket. Szélesíteni kell a tanácsok gazdasági bázisát.

Az igazságszolgáltatás alkotmányos szabályozásában annak egységességét kell érvényesíteni. A hivatásos bírák választását vagy az országgyűlés, vagy az Elnöki Tanács hatáskörébe kell utalni. El kell kerülni az igazságszolgáltatás széles körű társadalmasítását, fenn kell tartani annak állami monopóliumát.

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelezettségei szabályozása során figyelemmel kell lenni a nemzetközi egyezményekre, az emberi jogok katalógusának változásaira, az ENSZ keretei között megalkotott új egyezményekre. Szerepeltetni kell az egyes jogok érvényesítésének jogi garanciáit is. A hatékonyabb védelem érdekében az alapjogokat illetően deklarálni kell a bírói jogvédelem általánosságát. Új igényként jelent meg a szakszervezeti jogok részletesebb alkotmányi szabályozása. Gyökeres fordulatot jelentett az egyes jogok alanyainak meghatározásában bekövetkező változás: a dolgozókat megillető jogok helyett az új tervezet általános állampolgári jogokat definiált, azzal a korlátozással, hogy gyakorlásuk nem irányulhat a szocialista társadalmi rend ellen.<sup>22</sup>

A vázlatos ismertetésből is kitűnik, hogy a tervezetben foglaltak messze túlléptek a hatályos Alkotmány tartalmán, és az adott keretek között számos új elemmel gazdagíthatták, korszerűsíthették volna az alkotmányos berendezkedést. A javasolt ütemterv szerint a hatályba lépést 1969. – vagy 1970. – augusztus 20-ára tervezték.

A szakmai kidolgozó munka mellett a politikai vezetés is rendszeresen foglalkozott a témával: 1967 márciusa és 1972. március 15. között a Politikai Bizottság, a Központi Bizottság, többször a kormánnyal együtt, nyolc alkalommal vitatta az alkotmányozás ügyét. A napirendek változó megnevezéséből is kiolvasható az egyre halványuló tartalom, az, hogy a kezdeti

<sup>22</sup> Az 1972. évi alkotmánymódosítás előkészítése... I. m. 13–25.

nagy ívű vállalkozás miként veszített lépésről lépésre jelentőségéből a belső és külső korlátozó tényezők hatására.

A politikai keretek kialakítása 1967 márciusában kezdődött. A Politikai Bizottság 1967. március 22-i ülésén úgy döntött, hogy tovább kell foglalkozni az Alkotmány módosításával, ennek során azt is meg kell vizsgálni, hogy célszerű lenne-e az Elnöki Tanács helyett államtanácsot létrehozni. Ekkor határoztak a kormány nevének megváltoztatásáról is, tekintettel a konszolidáció eredményeire, a Forradalmi Munkás-Paraszt Kormány megnevezés helyett a Magyar Népköztársaság Kormányára megjelölést kell használni.<sup>23</sup> A KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya 1967 októberében előterjesztést készített az új Alkotmány előkészítésének programjára, ehhez mellékelték a már elkészült tervezetet is,<sup>24</sup> ám a Politikai Bizottság csak 1968. február 20-án tárgyalta érdemben a kérdést. A vita eredményeként az alkotmányreform tartalma alapvetően módosult. Az új Alkotmány megalkotása helyett annak csupán módosításáról született politikai döntés. A vitából világosan kitűnik, hogy a politikai vezetés nem akart új Alkotmányt. Elsőként Fock Jenő érvelt megalkotása ellen, kifejtette, a jogászok – ötven évre eligazító – teljesen új Alkotmányt akarnak gyártani. „Ez nem lehetséges, mert a következő 10–20 évben is sok minden változás fog nálunk történni.”<sup>25</sup> Kádár János csatlakozott ehhez az állásponthoz, miszerint ne legyen új Alkotmány, csak módosítás. „Ha jó megoldást biztosítana az alkotmánymódosítás, ha a valóságba ütköző kérdés eltér az Alkotmány betűjétől, akkor indokolt. [...] Meg kellene nézni, melyek azok a kérdések, amelyek most már a valóságban ellentmondanak az Alkotmány betűjének, szellemének. Ezen kívül melyek azok, melyek már most megoldást sürgetnek, de hogy törvényesen megoldhatók legyenek, ehhez az Alkotmány módosítása szükséges. Ezeknek a kérdéseknek a cikk listája kellett volna nekünk. [...] Miféle kérdésekre gondolok? Az egyik ilyen természetű kérdés látszólag csekélység és nincs jelentősége, de szegről-végről érinti az

<sup>23</sup> MNL OL 288. f. 5/420. a. ó. e.

<sup>24</sup> MNL OL 288. f. 31/1967. 1–16.

<sup>25</sup> A PB 1968. február 20-i ülése. MNL OL 288. f. 5/446. ó. e. 3.

Alkotmányt. [sic!] Ilyen a mi egész parlamenti strukturánk, parlamenti rendszerünk, legfőbb államhatalmi strukturánk, és ezzel bizonyos összefüggésben választási rendszerünk. [...] Ez olyan kérdés, amit valójában meg kellene nézni és napirendre tűzni, ha lesz alkotmánymódosítás, ha nem.” Alkotmányi szintű rendezést igénylő témaként említette a köztisztviselői életpálya kialakítását, szabályozott előmeneteli rendszerrel, az elemi állampolgári jogok és kötelezettségek, és az alkotmánymódosítás feltételeinek meghatározását. A referendum kapcsán jegyezte meg, hogy „egy okos kormány lehetőleg több kérdésben is időnként megkérdezi a közvéleményt. Ez demokratikus vívmány, nem üres fecsegés.” Álláspontját ekként összegezte: „Én inkább alkotmánymódosításról, mintsem új Alkotmányról beszélnék még akkor is, ha teljesen újat írunk.”<sup>26</sup>

A vita alapján világosan kirajzolódott az ellentét a szakmai javaslattevők és a politikai vezetés szándékai között. Mindez egyértelműen kifejeződött Biszku Béla hozzászólásában is: „Szeretnék jelezni az elvtársaknak egy politikai problémát, ami most felmerült, de felmerült akkor is, amikor 1962-ben a kongresszus előtt foglalkoztunk az alkotmánymódosítással és lefolytattuk a vitát a jogászokkal. [...] Nem mondják hivatalosan sehol ki, de tulajdonképpen az 1956 előtti politikai helyzetet figyelembe véve és abból nem jó következtetéseket levonva a törvényesség biztosításának olyan jellegű biztosítékokat akarnak teremteni, ami túlzás. Hatnak rájuk különböző alkotmányok, s minden részletre alkotmányi biztosítékokat akarnak teremteni. [...] Az államigazgatási funkciókat át akarják ruházni a parlamentre... Az állampolgári jogoknál mondja ki az Alkotmány a bírói jogvédelem általánossá tételét.”<sup>27</sup>

A Politikai Bizottság állást foglalt az államforma ügyében is – ez visszatérően az egyik legvitatottabb kérdésnek minősült – az ország államformája maradjon népköztársaság, de az Alkotmányban fejeződjön ki, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam. (Tudvalévő, hogy több ország alkotmányában az állam megnevezésére felvették a szocialista megjelölést, így

<sup>26</sup> Uo. 4–5., 10.

<sup>27</sup> Uo. 12.



1960-ban Csehszlovákiában, 1963-ban Jugoszláviában, 1965-ben Romániában.) A magyar vezetés álláspontja szerint az alkotmánynak a tényleges társadalmi viszonyokat kell rögzítenie, az nem programnyilatkozat, így nem indokolt az államforma megnevezésének megváltoztatása.

A hatályba lépést illetően, a körültekintő előkészítő munkát követően az 1970-es elfogadást tekintették reálisnak. A vita és a határozat is nagyon óvatos, mérsékelt álláspontot tükrözött, és szűkre szabta a tudományos, szakmai törekvések érvényesítésének lehetőségeit. Kifejezésre jutott az a korábbiakban már említett érzéketlenség az alkotmányos kérdések iránt, a kialakult intézményrendszerhez fűződő ragaszkodás, amely meggátolta új intézmények beépítését a rendszer keretei közé.

Az MSZMP Központi Bizottsága és a kormány 1969. március 5–6-i együttes ülésén tárgyalta újra az alkotmánymódosítás ügyét. Biszku Béla előadói beszédében ismételten megerősítette, nincs szükség új Alkotmányra. „A Politikai Bizottság véleménye szerint – bár az Alkotmány módosítása jelentős változásokat fog tartalmazni – nem célszerű tervbe venni új Alkotmány kidolgozását. Az Alkotmány jellege olyan, hogy nem indokolt 20 esztendőnként új Alkotmányt kidolgozni, mikor a társadalom fejlődésében nem mentek végbe olyan változások – tulajdonképpen ez az elvi alapja –, amelyek ezt szükségessé teszik.”<sup>28</sup>

Korom Mihály hozzászólása mindezt sajátos oldalról világította meg: „Ne alkotmánytervezet kidolgozására törekedjünk, hanem módosításra kerüljön Alkotmányunk még akkor is [...], ha esetleg az 1971-ben életbe lépő Alkotmányban a mostaniból csak az ország, a főváros, a címer marad változatlan. [...] Nagyon fontos politikai kérdésnek tekintem, hogy ne új, hanem módosított Alkotmány legyen, amely önmagában véve szerintem azért politikai jelentőségű, mert a folyamatosságot fejezi ki.” Javasolta azt is, hogy az Alkotmány hatályba léptetése népszavazás útján történjen.<sup>29</sup> Ez utóbbi nyilvánvalóan nem állt összhangban a módosítás eljelentéktelenítésének szándékával, ha csupán mini-

<sup>28</sup> A Központi Bizottság 1969. március 5–6-i kibővített ülése. MNL OL 288. f. 4/98–99. ó. e. 6.

<sup>29</sup> Uo. 197.

mális változtatásnak kívánják azt feltüntetni, akkor miért szükséges referendummal megerősíteni a módosított Alkotmányt.

A KB ülésén ismételten megerősítették, hogy a társadalmi viszonyok változásai nem indokolják a szocialista köztársaság deklarálását. Továbbiakban úgy kell erősíteni az országgyűlés szerepét a törvényalkotásban, hogy az Elnöki Tanács kompetenciája ne változzon. Az Elnöki Tanács megszüntetése „szükségtelenül elaprózná a munkát. [...] A törvények módosítására mindig össze kellene hívni az országgyűlést”. Elvetették az Elnöki Tanács államtanács jellegű átalakítását is, miként a kétkamarás parlament létrehozásának lehetőségét is. Azzal érveltek, hogy ez megtörné a népképviseleti rendszer jelenlegi egységét, lassítaná a törvényhozást.

A hatályos Alkotmány rendelkezéseit kiterjesztve, új megközelítésben foglalkoztak a Minisztertanács szerepével, azt nem csupán az államigazgatás csúcsszervének minősítették, hanem az ország ügyeit állami vonalon legfelsőbb irányító testületként határozták meg. Fontosnak minősíthető a tanácsok önkormányzati jellegének erősítése, hatáskörük kiszélesítése a helyi feladatok megoldásában. Változott a törvényesség felfogása is, annak ellenőrzését immár nem kizárólag az ügyészség feladatának tekintették, hanem minden állami szerv saját tevékenysége során köteles azt érvényesíteni. A jogalkotás törvényességének felügyeletére a több lehetséges szervezeti megoldás közül az erre a feladatra rendelt országgyűlési bizottság létrehozását támogatták. Összességében a vita iránya, az elfogadott határozatok tartalma is meglehetősen konzervatív, az új elemekkel, megoldásokkal szemben elutasító volt. Ettől a pozíciótól eltérő gondolatokat fejtett ki a vitában Nyers Rezső: „ebből a szempontból a törvényhozás, a kormányzás és a bíraskodás hármas funkciójával kell nekünk is szembenézni, vagyis ugyanazzal, mint amivel már Montesquieu szembenézett a XVII. században [sic!], amikor államelméletét kidolgozta. S azt hiszem, hogy ebben a vonatkozásban egy szocialista típusú államban valószínűleg vissza kell kanyarodnunk ahhoz – a gyakorlatban én úgy vélem kanyarodunk vissza –, de tételeiben is vissza kell kanya-

rodni – hogy a hatalomnak megosztottnak kell lennie.”<sup>30</sup> Ebben a hozzászólásban az államszervezet fejlődésének – legalábbis az akkori magyarországi viszonyokhoz képest – új paradigmája sejlett fel, amely gyökeresen ellentétes volt az államhatalmi ágak egységéről vallott szocialista doktrínával. Nyers Rezső támogatta a kétkamarás parlament létrehozását is, fontos ellensúlynak minősítette a törvényhozás második házát.

Mondanivalóját Korom Mihály alapjaiban vitatta: „Nyers elvtárs azt mondja, hogy tulajdonképpen itt a montesquieu-i elvek érvényesülnek, vagy afelé menetelünk. Én ezt tagadom, ezt nem ismerem el, és óvjuk magunkat, mindenkit, a pártot is, meg az államot is attól, hogy a montesquieu-i elveket próbáljuk érvényre juttatni a következő időszakban az államépítésnél és az államszervezésnél. [...] A régi jogintézmények alkalmazhatóságát nagyobb kritikával kell fogadnunk, mert vigyáznunk kell nemzeti sajátosságunkra is, de vigyáznunk kell itt a nemzetközi összefüggésre is a kérdésnek, mert az sem lenne jó, ha egyik-másik helyről különböző kritika érne bennünket.”<sup>31</sup> A Központi Bizottság és a Minisztertanács együttes ülésén kialakított végső konklúzió: „Helytelennek ítéljük meg azt az igényt, hogy most új politikai mechanizmust kell kidolgozni.”<sup>32</sup>

A hatályos Alkotmány és a jogfejlődés között kialakult ellentmondást bizonyítja, hogy a módosítás előkészítésének időszakában az országgyűlés két olyan törvényt is elfogadott, amelyek tartalmuk alapján már nem illeszkedtek a hatályos Alkotmány keretei közé, így alkotmánymódosítást igényeltek. Az 1970. évi III. törvény az országgyűlési képviselők és tanácsstagok választásáról, valamint az 1971. évi I. törvény (a III. tanácstörvény) több ponton is módosította az Alkotmányt, ezeket a változásokat azonban a küszöbön álló alkotmányrevízió miatt nem vezették át az Alkotmány szövegén, csupán az elfogadott törvények záró rendelkezéseiben utaltak erre a tényre.

A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülésén az előző évben megbízott bizottság jelentése alapján tárgyalta meg az al-

<sup>30</sup> Uo. 190.

<sup>31</sup> Uo. 197.

<sup>32</sup> Uo. 137.

alkotmánymódosítás kérdését. A jelentésben egyértelműen kirajzolódtak a módosítás lehetséges keretei: „A módosításoknak továbbra is összhangban kell lenniük azokkal a közös vonásokkal, alapelvekkel, amelyek minden szocialista országra jellemzőek. Ezzel együtt az 1949. évi Alkotmány elfogadása óta elért eredményeink alapján a korábbiaknál szélesebb lehetőségeink nyíltak [...] saját tapasztalatainkat is felhasználva a hazai viszonyoknak leginkább megfelelő szocialista intézmények alkotmányos kifejezésére.”<sup>33</sup> Kiemelték, hogy helyzetünket rögzítő és a további fejlődést szolgáló alkotmánymódosításról van szó, csak olyan új intézmények kerülhetnek az Alkotmányba, amelyek gyakorlati bevezetése rövid időn belül megoldható. (Az 1949-es Alkotmány hatályba lépését követően az ügyészség csak 1953-ban kezdte meg működését, és holt betű maradt a bírák választására vonatkozó alkotmányos szabály is.) Megerősítették, hogy a társadalmi viszonyok változásaiból még nem következik az állam hivatalos nevének megváltoztatása. Az Alkotmánynak tartalmaznia kell a társadalom egész politikai mechanizmusát, a párt vezető szerepének alkotmányos kifejezését, a Hazafias Népfrontra, valamint a szakszervezetekre vonatkozó alkotmányos tételeket.

A képviseleti rendszer elsődlegessége mellett megjelent az állampolgárok közvetlen demokratikus részvételi lehetősége is, igaz, csak a lakóhelyen és a munkahelyeken. A gazdasági rendszerre vonatkozó rendelkezések sorában a termelőszövetkezeti mozgalom, a szövetkezeti tulajdon jelentőségének megfelelő alkotmányos szabályozást igényel. Különbséget kell tenni az Alkotmányban a személyi tulajdon és a kisárutermelő magántulajdon között. A káros magántulajdoni törekvések visszafogására elegendőnek találták azt az alkotmányos tételt, miszerint a magántulajdon a köz érdekeit nem sértheti. (Természetesen a köz érdekeinek meghatározása a hatóságok számára széles értelmezési lehetőséget biztosított.)

Az alapjogok alkotmánybeli felsorolását célszerűnek tartották közvetlenül a társadalmi rendre vonatkozó fejezet után elhelyezni, mert ez a megoldás jobban kifejezte, hogy az alap-

<sup>33</sup> A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülése. MNL OL 288. f. 5/524. ó. e. 1.

vető jogok biztosítása a társadalmi rendszer lényegéhez tartozik. A társadalom szerkezetében végbemenő változások indokoltá tették, hogy megszűnjön az a kettősség, amely a dolgozók és az állampolgárok közötti különbségtételen alapult. Az Alkotmányban általános állampolgári jogokat kell deklarálni, és ennek következményei kihatnak az állampolgári egyenlőség érvényesülésére. A nemzetiségeket megillető jogokat nem csupán az állampolgári egyenjogúsággal összefüggésben kell meghatározni, de tekintettel kell lenni a nemzetiségek sajátos helyzetére, amely a saját kultúra, anyanyelv ápolását is igényli. Ki kell egészíteni az Alkotmányt jogi garanciákkal, a bírói jogvédelem kiszélesítésével minden olyan esetben, amikor az állampolgár alapvető alkotmányos jogainak megsértéséről van szó.

A kormányforma intézményei közül legrészletesebben az országgyűlésre vonatkozó rendelkezéseket javasolták módosítani. Ezek sorában differenciáltabban szándékoztak meghatározni az országgyűlés feladatait. Fő funkciójának a törvényalkotást tekintették, de emellett alkotmányos szintre kívánták emelni szerepét a kormányzati politika meghatározásában és végrehajtásának ellenőrzésében, és általánosságban is kifejezésre kívánták juttatni az ellenőrző funkcióját. Kiemelték, hogy az Elnöki Tanács jogalkotó tevékenységét az országgyűlés erősödő szerepével összefüggésben kell meghatározni, ami egyértelműen korlátozást jelentett. Az Elnöki Tanács tanácsokat közvetlenül irányító jogköre helyett az alkotmányos felügyelet jogát, illetve a tanácsok testületi jogainak és önkormányzati funkcióinak védelmét javasolták kimondani.

Alkotmányos szinten szélesebb tartalommal kívánták rögzíteni a kormány feladatkörét, az államigazgatás legfőbb szerve mellett az ország állami vezetésének legfőbb operatív testületeként. Alkotmányos szabályozást igényelt a kormány és tagjainak felelőssége az országgyűlés előtt.

A tanácsi szervezet alkotmányos feladatait a területi szintek alapján differenciáltan, összhangban valóságos szerepükkel és funkcióikkal javasolták meghatározni: meg kell különböztetni a városi és községi tanács feladatait, rögzíteni kell önkormányzati jogait és azok alkotmányos biztosítékait.

Az igazságszolgáltatásról szóló fejezetben deklarálni akarták, hogy a bírósági szervezet egységes működésének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata. A bírák megválasztásának módját az Alkotmányban kell rendezni, és újra kell szabályozni az ügyészség feladatait a törvényesség ellenőrzésében. A javaslat az ügyészség kiterjedt általános törvényességi felügyeleti jogának szűkítését célozta.

A bizottság külön vizsgálta, hogy milyen alkotmányos rendelkezésekre, esetleg új intézmények beiktatására van szükség az alkotmányosság és a törvényesség biztosítékainak kodifikálásában. A törvényesség garanciáit illetően új intézmények létrehozását nem tartották szükségesnek, hiszen minden állami szerv alkotmányos kötelessége volt működési területén a törvények betartása. Az alkotmányosság ellenőrzésében viszont egy új intézmény Alkotmányba iktatását javasolták. Az előkészítő munka során az alkotmányvédelem külön szerveként kezdeményezték az Alkotmánybíróság létrehozását. A bizottság azonban úgy ítélte meg, hogy a szocialista államszervezet alapelveivel az áll összhangban, ha ezt a feladatot a szuverenitást megtéztető országgyűlésre bizza az Alkotmány. Az országgyűlés ilyen funkcióját az Alkotmányban kell rögzíteni, szervezetileg pedig ezt az erre a célra létrehozott állandó bizottságra kell ruházni. Ennek összetételében a parlamenti képviselőkön kívül helyet kaphatnak az igazságügyi szervezet vezetői, az országgyűlés által megválasztott szakértők. A bizottság az állandó bizottságok számára biztosított jogkört gyakorolhatja, saját kezdeményezésére eljárásokat és vizsgálatokat folytathat le, javaslatait – az országgyűlés ülései között – az Elnöki Tanács, illetőleg a kormány elé terjesztheti. Végezetül a bizottság az Alkotmány módosított szövegének kihirdetését 1971. augusztus 20-ára javasolta.<sup>34</sup>

A Politikai Bizottság 1970. augusztus 11-i ülésén irányelveket fogadott el az Alkotmány egyes pontjainak módosítására.<sup>35</sup> Ebben a dokumentumban a módosítás jelentőségét, annak súlyát relativizálták, még a látszatát is el kívánták kerülni annak, hogy érdemi változtatásokra kerülhet sor. Számos szakmai ja-

<sup>34</sup> Kovács István: I. m. II., 10. melléklet, 74–98.

<sup>35</sup> MNL OL 288. f. 5/524. ó. e.

vaslatot elutasítottak, azok a módosítás későbbi tartalmába nem épültek be. Ugyanakkor valójában a hatályos Alkotmány szinte egészét revízió alá vették. A határidőt tovább tolták: a PB-beli vitát 1971 első felére irányozták elő, a tervezet 1971. december 31-ig történő parlamenti elfogadásával kalkuláltak.

Korábbiakban, más összefüggésben, már említésre került, hogy az MSZMP X. kongresszusán (1970. november 22–27.) foglalkoztak az alkotmánymódosítással. A beszámoló mellett Kádár János kongresszusi beszédében is részletesen elemezte a témát. „Az eltelt húsz esztendő alatt gyökeres változások következtek be hazánk politikai, gazdasági és kulturális életében. A történelmi vívmányok ellenére sem szükséges új Alkotmány kidolgozása. Szükségesnek tartjuk és javasoljuk viszont, hogy az országgyűlés jelenlegi helyzetünknek megfelelően módosítsa, fejlessze tovább a Magyar Népköztársaság alaptörvényét. [...] Pontosabban határozza meg az állampolgárok jogait és kötelezettségeit a szocialista építés jelenlegi szakaszában. [...] Államunk, rendszerünk fő jellemvonásaiban, a tulajdon és osztályviszonyok tekintetében már szocialista. Pártunk úgy véli, még nem érkezett el az ideje, hogy országunkat szocialista köztársasággá kiáltsuk ki.”<sup>36</sup>

A kongresszuson elfogadott határozat tulajdonképpen erre a gondolatsorra épült. A módosítások tényleges tartalmáról nem esett szó, a politikai frazeológia erőteljes megnyilvánulása elsősorban az 1949-es Alkotmánnyal fennálló kontinuitás érzékelését szolgálta.<sup>37</sup>

A Politikai Bizottság határozata alapján a módosítás előzetes szövegtervezetének elkészítésére egy szűkebb szakértői bizottság kapott megbízást. Cseterki Lajos, az Elnöki Tanács titkárnak vezetésével Korom Mihály igazságügy-miniszter, Szakács Ödön, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, Szénási Géza legfőbb ügyész, Szabó Imre akadémikus, az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének igazgatója és Kovács István akadémikus, a József

<sup>36</sup> Kádár János előadói beszéde az MSZMP X. kongresszusán (1970. november 22–27.) MNL OL 288. f. 3/63. ó. e. 20–21.

<sup>37</sup> *MSZMP határozatai és dokumentumai 1967–1970*. Budapest, 1974. 693–694.

Attila Tudományegyetem Államjogi Tanszékének vezetője közreműködésével. 1971. július 24-én az országgyűlés megválasztotta az alkotmánymódosítás előkészítésére kiküldött parlamenti bizottságot. Ezzel az országgyűlés is intézményesen bekapcsolódott a folyamat végső fázisába. A Kállai Gyula által vezetett bizottság országgyűlési képviselőkből állt.<sup>38</sup> A korábban kidolgozott anyagok ismeretében, azok felhasználásával készült tervezetet rövid időn belül – 1971. július 27-én – ismét megvitatta a párt vezetése.

Kiindulópontként azt fogadták el, hogy csak azokon a pontokon módosuljon a hatályos Alkotmány, ahol az feltétlenül szükséges és kellőképpen indokolt. Nem értettek egyet azzal a szerkezeti változtatással, amely szerint az állampolgári jogokat és kötelezettségeket tartalmazó fejezet a társadalmi rendre vonatkozó szabályok után kapjon helyet. Kismértékben változtak csupán az államszervezetre vonatkozó szakaszok. Így az országgyűlés garantálja a társadalom alkotmányos rendjét, az Elnöki Tanács örökdik az Alkotmány végrehajtása felett, ezzel az alkotmányvédelem feladata lényegében az Elnöki Tanács kompetenciájába került. Új elemnek minősült az a szabály, hogy a Minisztertanács elnökének felmentése esetén a kormány megbízatása is megszűnik, illetve az államtitkárok jogállásának Alkotmányban való rendezése is. Arról is döntés született, hogy az így korrigált tervezetet az országgyűlés 1972 I. negyedévében tűzze napirendre.<sup>39</sup>

1972. február 1-jei ülésén, immár harmadik alkalommal, a Politikai Bizottság ismét megtárgyalta a társadalmi és a tanácsi szervezetek javaslatai alapján átdolgozott tervezetet. (Annak véleményezésére a Hazafias Népfront Országos Tanácsa, a SZOT, a Magyar Nők Országos Tanácsa, a KISZ KB, az MTA Elnöksége, a Magyar Jogász Szövetség Elnöksége, az Országos Szövetkezeti Tanács és a fővárosi, valamint a megyei tanácsok végrehajtó bizottságai kaptak felkérést.) Több mint hatszáz javaslatot tettek, ezek között számos korábbi vitatott kérdés ismételt felmerült. Többek között kezdeményezték az új Alkotmány megalkotását,

<sup>38</sup> Kovács István: I. m. I. 301.

<sup>39</sup> A Politikai Bizottság 1971. július 27-i ülése. MNL OL 288. f. 5/560. ó. e.



az országgyűlés alkotmányjogi bizottságának létrehozását, a törvénykezdeményezési jog kiterjesztését a társadalmi szervezetekre (ezt a megoldást tartalmazza a Szovjetunió 1977-es Alkotmánya), az Elnöki Tanács helyettesítő jogkörének korlátozását, a KISZ alkotmányos pozíciójának rögzítését. Az országgyűlés előkészítő bizottsága ezeket a javaslatokat nem támogatta, így a Politikai Bizottság elé kerülő tervezetbe sem kerültek be. Kádár János az ülésen kifejtette: „Szűkszavűbb, de emelkedettebb hangú Alkotmánynak vagyok a híve, mint egy mindent szabályozni akaró törvénynek.” A preambulomot illetően javasolta annak tartalmi átalakítását: „ezt módosítani kell. Kell ennek egy kis nemzeti karaktert adni [...] Arra gondolok, hogy a magyar állam lassan 1001 éves lesz – ennek írott Alkotmánya nem volt [...] Valami olyan szöveget írnék, hogy az államot, a magyar államot a nép életereje, szabadságtörekvései és a nemzeti alkotó erői éltették századokon át.”<sup>40</sup> (Ezt a gondolatmenetet hűen tükrözte a törvényjavaslat szövege.)

1972. február 22-én a Politikai Bizottság arról döntött, hogy a tervezetet a Központi Bizottság kibővített ülésén tárgyalja meg, és ezt követően azt az országgyűlés előkészítő bizottsága hozza nyilvánosságra (ennek megfelelően 1972. március 26-án az országos napilapokban közzétették az alkotmánymódosítás teljes szövegét), majd terjessze az országgyűlés elé. A munka további szakaszában is érvényesíteni kell az MSZMP X. kongresszusának állásfoglalását, miszerint az elmúlt két évtizedben végbe ment változások szükségessé teszik államunk alaptörvényének módosítását, de a módosítás hangsúlyozása elkerülendő.<sup>41</sup>

A Központi Bizottság kibővített ülését 1972. március 15-én tartották. A napirend előadójaként Biszku Béla megismételte a korábbiakban kialakított tételket, miszerint az 1949-es alkotmány több ponton elavulttá vált, „rendelkezései hátráltatják a jogrendszer fejlődését”. Ugyanakkor hangsúlyozta, hogy nem indokolt sem teljesen új Alkotmány elfogadása, sem az állam hivatalos elnevezésének módosítása. Kiemelte, hogy „a Népköztársaság Elnöki Tanácsának helyettesítő jogköre a törté-

<sup>40</sup> A PB 1972. február 1-jei ülése. MNL OL 288. f. 5/573. ó. e. 43–44.

<sup>41</sup> A PB 1972. február 22-i ülése. MNL OL 288. f. 5/575. ó. e.

nelmi tapasztalatok tanulságai szerint is helyes. Például 1956-ra utalok, vagy az '56 utáni időkre. Egyik garanciája volt az alkotmányos működésnek, hogy az Elnöki Tanácsnak megvolt ez a joga.<sup>42</sup>

A Központi Bizottság ülésével az alkotmánymódosítás előkészítésének politikai szakasza lezárult. Ezt követte a rövidre szabott parlamenti vita, amely az *Országgyűlési Értesítő* tanúsága szerint 1972. április 19-én délelőtt 11 órakor kezdődött, és délután 17 óra 52 perckor zárult. (A tárgyalást közel két egy-egy órás szünet szakította meg.) Az országgyűlés valójában tehát négy óra alatt megtárgyalta az alkotmánymódosítás tervezetét.<sup>43</sup>

A törvényjavaslat expozéját Kállay Gyula, az alkotmánymódosítást előkészítő parlamenti bizottság elnöke tartotta. A történelmi áttekintést követően sorra vette azokat a javaslatokat, amelyeket a bizottság – illetve korábban a párt vezető testületei – nem támogatott.

A módosítás új elemei közül kiemelte:

- az Alkotmány preambulumba bekerült a magyar államiság ezeréves múltjára történő utalás (erről Kádár János hozzászólásában részletesen beszélt);
- az Alkotmány tartalmazza a közvetlen demokrácia intézményét, az állampolgárok nemcsak küldötteik útján gyakorolják a hatalmat, munkahelyükön és lakóhelyükön is részt vesznek az állam tevékenységében, a közügyek intézésében. Indokolt az Alkotmányban a közvetlen demokrácia és a népképviselői demokrácia egységbe foglalása;
- az új szövegben egyértelműen kifejeződik: a társadalom vezető ereje a munkásosztály marxista-leninista pártja;
- a politikai mechanizmus legfontosabb elemeit tartalmazza az új Alkotmány, így rögzíti a Hazafias Népfront, a szakszervezetek és a szövetkezetek szerepét. Az utóbbiakat nem csupán gazdasági egységnek, hanem a lakosság társadalmi közösségének minősítették;

<sup>42</sup> Központi Bizottság kibővített ülése 1972. március 15. MNL OL 288. f. 4/116. ó. e. 54–63.

<sup>43</sup> *Országgyűlési Értesítő*, az országgyűlés 8. ülése 1972. április 19. 550–614.

- meghatározták az állam nemzetközi tevékenységének szocialista elveit. A szocialista országokkal megvalósuló baráti kapcsolatok erősítése mellett, a Magyar Népköztársaság a béke és az emberi haladás érdekében kész valamennyi országgal együttműködni;
- a gazdasági rendszerre vonatkozó szabályok között korszakos jelentőségűek a szövetkezeti és az állami tulajdon egyenrangúságát, a termelőszövetkezeti földtulajdon kiemelt védelmét biztosító rendelkezések;
- az államszervezetre vonatkozó fejezetben deklarálták az országgyűlés népképviselési jellegét, szerepét az alkotmányosság biztosításában, jogát az állami szervek alkotmányos sértő vagy a társadalom érdekeit sértő rendelkezéseinek megsemmisítésére. Az állami, kormányzati tevékenység meghatározásában betöltött szerepéhez igazodott az új kiegészítés, miszerint az országgyűlés megvitatja és jóváhagyja a kormány programját, az állami költségvetést és zárszámadást, nemzetközi szerződéseket erősít meg;
- szélesedett az Elnöki Tanács hatásköre. Az új rendelkezések alapján megválasztja a hivatásos bírákat, kinevezi az államtitkárokat (ez az intézmény szintén új), valamint közkegyelmet hirdethet. Az alkotmányos feltételek fennállása esetén rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozhat létre. Az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszélyt, illetve annak megszűnését az Elnöki Tanács hirdetheti ki, illetve állapíthatja meg;
- szélesebben határozták meg a Minisztertanács feladatait, azok nem szűkültek le csupán az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítására;
- a tanácsrendszerre vonatkozóan az új III. tanácstörvény alapvető elemeit illesztették az Alkotmányba, ezek közül új vonás a tanácsok önkormányzati jellegének alkotmányos kifejezése;
- az ügyészségről szóló fejezetben mellőzték azt a korábbi rendelkezést, miszerint a legfőbb ügyész örökös a törvényesség betartása felett, ez minden állami szerv, társadalmi szervezet, szövetkezet és állampolgár kötelessége. Ezt

- követően a legfőbb ügyész már nem a törvényesség legfőbb őre, megtörtént az első lépés az általános törvényességi felügyelet szűkítése érdekében, előtérbe került az ügyészség szerepe a büntetőeljárásban, a vádképviselőben;
- a módosítás tartalmilag érintette az állampolgári jogok szabályozását. Azokat több új elemmel egészítette ki (szociális jogok, nemzetiségi jogok, öregek, munkaképtelenek anyagi ellátása mint állampolgári jog, rögzítették, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat). A legfontosabb változásnak az minősült, hogy a jogok biztosításában megszűnt a különbségtétel a dolgozók és az állampolgárok között. Ennek a társadalom életében messzeszemenő hatásai alakultak ki, például megszűnt a különbségtétel alkotmányos alapja a felsőoktatásba jelentkezők között.<sup>44</sup>

Az országgyűlés vitájában Kádár János is részt vett. Hosszú történelmi bevezető után megindokolta, hogy a párt álláspontja szerint miért nem szükséges az új Alkotmány megalkotása, az ország nevének megváltoztatása. Megismételte a korábbiakban már felsorolt érveket. Beszédében részletesen kitért az állampolgári jogok új szabályozására. „Alkotmányunk egyik fontos vonása az állampolgári egyenlőség. Államunk a Magyar Népköztársaság minden polgára számára egyenlő jogokat biztosít és azonos kötelezettségeket ír elő, a politikai jogoktól a szociális biztonsáig. [...] Alkotmányunk egyrészt kibővíti a jogok körét, másrészt számos jogot kiterjeszt a társadalom legszélesebb rétegeire. [...] Alkotmányunk módosított szövege magába foglalja az emberi jogok tiszteletben tartását, a jogoknak a társadalom érdekeivel összhangban való gyakorlását.”

Az országgyűlés az 1949. évi X. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló törvényjavaslatot az előírt minősített szavazattöbbségnek megfelelően elfogadta. A szavazás kézfelemeléssel történt, ellenszavazat és tartózkodás nélkül. A *Magyar Közlöny* 1972. április

<sup>44</sup> Országgyűlési Értesítő, I. m. 552–563.

26-án megjelenő számában tették közzé az Alkotmány 14. módosítását tartalmazó 1972. évi I. törvényt.<sup>45</sup>

## **Az 1949. évi Alkotmány fontosabb változásairól**

Az 1972. évi I. törvény jelentős mértékben megváltoztatta az Alkotmány tartalmát: az új Alkotmány megalkotásánál kevesebb, de az egyszerű módosításnál több történt. Az alkotmányjogi szakirodalomban az ilyen jellegű és mértékű korrekciót alkotmányrevízióknak nevezik. 1972 áprilisában valójában Magyarországon is ez történt, még ha politikai megfontolásokból a politikai vezetés ezt megpróbálta kisebbiteni.

A preambulum első mondataiban utalás történt Magyarország évezredes történetére, a nép nemzetfenntartó szerepére, küzdelmeire a függetlenségért és a szabadságért. Az 1949-es Alkotmány bevezetője ilyen történelmi elemeket nem tartalmazott. Kádár János parlamenti hozzászólásában kiemelte: az országgyűlés előtt lévő módosítási javaslat jól kifejezi a több mint ezeréves magyar állam és társadalom történelmi folyamatosságát, forradalmi változásait, a szocializmus és a magyar államiság napjainkra megvalósult rendíthetetlen és megbonthatatlan egységét.<sup>46</sup> Ezekkel a mondatokkal megpróbálták helyreállítani a magyar államiság történelmi folyamatosságát, annak ellenére, hogy az 1945 előtti államot az uralkodó osztály elnyomó szervezetének minősítették.

A társadalmi rendről szóló fejezetben kinyilvánították, hogy a Magyar Népköztársaság szocialista állam (2. § (1) bek.). Ennek deklarálása anélkül történt, hogy az ország megnevezése megváltozott volna. A hatalomgyakorlás elsődleges formájának a képviselői demokrácia minősült, de fontos szerepet tulajdonítottak a közvetlen demokratikus formáknak is. Az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül részt vesznek a közügyek intézésében (2. § (5) bek.), ez a szakasz azonban

<sup>45</sup> *Magyar Közlöny*, 1972/32. április 26. 38676–38685.

<sup>46</sup> *Országgyűlési Értesítő*, I. m. 568.

nem biztosította az országos ügyekben történő közvetlen részvételi lehetőséget.

Az Alkotmányban deklarálták: a párt a társadalom vezető ereje (3. §), a politikai mechanizmus alapvető intézményeinek nyilvánították a Hazafias Népfrontot, a szakszervezeteket, és biztosították a társadalmi szervezetek részvételét a szocialista építésben (4. §). Ennek alapján a párt vezető szerepe innentől alkotmányos megalapozottságot kapott, miként a pártállamra jellemző egész politikai rendszer is, amely az 1989-es változásokig működött.

Új elemként meghatározták az állam külpolitikai funkcióit (5. §). Eszerint a Magyar Népköztársaság a szocialista világrendszer részeként fejleszti és erősíti barátságát a szocialista országokkal, együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, a béke és az emberi haladás érdekében. Ebben a megfogalmazásban Magyarországot a szocialista világrendszer részeként határozták meg. A korábbi tervezetekben nem ez a formula szerepelt, a szocialista országokkal kapcsolatban a barátság fejlesztését és az együttműködési törekvést fejezték ki. A szakasz megszövegezése az utolsó pillanatban változott.<sup>47</sup> Ez a meghatározás így túlságosan tág értelmezési lehetőséget kínált, hiszen a szocialista világrendszer nem volt egy nemzetközi jogi intézmény, és nem tekinthető valamiféle államszövetség kezdetleges formájának sem.

A tulajdonviszonyok szabályozásában elsősorban a társadalmi tulajdon két formájának azonos alkotmányos pozícióját kell kiemelni. A népgazdaság fejlesztését az állami és szövetkezeti tulajdon együttes fejlesztésére kell alapozni (6. §). Ez azt fejezte ki, hogy a szövetkezeti tulajdonnak hosszú távú biztos perspektívája van, nem kell attól tartani, hogy a jövőben kényszerűen beolvad az állami tulajdonba. Külön rendelkezés szolgált a föld szövetkezeti tulajdonának védelméről (10. § (3) bek.). Ezek a szabályok megalapozták és elősegítették a szövetkezetek vállalatszerű működését, és ennek társadalmi-gazdasági hatásai

<sup>47</sup> KOVÁCS István: I. m. 363–364.

alapvetően befolyásolták Magyarország fejlődését a következő két évtizedben.

A gazdaságirányítási rendszer reformjával összefüggésben alkotmányos státuszba került az állami vállalat. A 9. §-ban nyilvánították, hogy az állami vállalatok és egyéb gazdálkodó szervek – a törvényben meghatározott módon és felelősséggel – önállóan gazdálkodnak. Nem kapott azonban politikai támogatást az előkészítés során javasolt községi, városi és egyesületi tulajdoni forma, és nem került be az Alkotmányba a tanácsok vagyoni önállósága és vagyoni jogai. Alkotmányos védelmet kapott az állampolgárok személyi tulajdona és a kisárutermelők társadalmilag hasznos tevékenysége. A magyar jog ezen a téren jóval toleránsabbnak bizonyult, mint más szocialista országok szabályozása. A kisárutermelő tevékenységet olyan megszorító feltétel korlátozta, miszerint a magántulajdon, a magánkezdeményezés a köz érdekét nem sértheti (12. §). A közérdek értelmezését a jogalkotó az állami hatóságokra bízta, így ennek megítélése jogbizonytalanságot eredményezhetett.

Az államszervezetre vonatkozó új alkotmányos rendelkezések nem változtatták meg az 1949-es Alkotmányban rögzített államszervezeti modellt. Továbbra is vezérlő elv maradt az államhatalom egysége (ennek kapcsán érdemes emlékeztetni Nyers Rezső gondolataira a hatalommegosztás lehetőségeiről szocialista viszonyok között), a sztálini Alkotmányban rögzített négy szervtípusban (államhatalmi, államigazgatási, bírói és ügyészi szervek) megtestesülő állami mechanizmus. A modernizációs törekvések és igények ebben a körben érvényesültek a legkorlátozottabban.

A módosítás nyomán az országgyűlés államhatalmi jellege mellett kiemelték annak népképviseleti funkcióját, így az ennélfogva biztosítja az állampolgárok akarátának érvényesülését is a törvényalkotásban, az állami politika kialakításában, a törvények végrehajtásában (19. §). Nem változott a képviselők státusza, megmaradt annak ún. „küldötti” minősége, amiből következett, hogy a képviselő legfontosabb feladata a választókerületi érdekek erőteljes képviselete, a megbízók érdekeinek közvetítése. Ennek egyik következménye a rendszeres beszá-

molási kötelezettség, és ehhez kapcsolódik a visszahívás intézménye (20. §).

Az országgyűlés hatásköre csupán látszólag szélesedett. Fontosabb változások:

- az országgyűlés kizárólagos jogkörébe került az állampolgárok alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó törvények megalkotása. Ebből adódóan az Elnöki Tanács ebben a tárgykörben már nem alkothatott törvényerejű rendeleteket (54. § (3) bek.);
- az országgyűlés szerepének további erősödését jelentette a kormányzati tevékenység irányvonalának meghatározása, a kormány programjának megvitatása és jóváhagyása (19. § (3) bek.);
- az alkotmányosság ellenőrzésében sajátos „túlszabályozás” alakult ki. Eszerint az országgyűlés biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, ellenőrzi az Alkotmány megtartását, megsemmisíti az alkotmányellenes rendelkezéseket (19. § (2)–(3) bek.). Az Elnöki Tanács örökdió az Alkotmány végrehajtásán, [...] megsemmisíti és megváltoztatja az Alkotmányba ütköző jogszabályokat, határozatokat, intézkedéseket (30. § (2) bek.). Az elfogadott megoldásnak valójában az alkotmányosság garanciáinak erősítésében semmi jelentősége nem volt, elsősorban az azt ellenőrző külső intézmény hiányát kívánta a konstrukció ellensúlyozni;
- az éves költségvetés megállapítása mellett az országgyűlés annak végrehajtását, azaz a zárszámadást is jóváhagyja (19. § (3) bek. d/ pont);
- a módosítás során szélesedett a törvénykezdeményezési joggal rendelkezők köre, erre feljogosították az országgyűlési bizottságokat is (25. § (1) bek.);
- az ellenőrzési funkció jobb érvényesítését szolgálta az az új szabály, hogy az országgyűlési képviselők, a Minisztertanács és annak tagjai mellett kérdéseket intézhetnek az Elnöki Tanácshoz, az államtitkárokhoz, a Legfelsőbb Bíróság elnökéhez és a legfőbb ügyészhez (27. §). (A Legfelsőbb Bíróság elnökének interpellálhatósága azonban nem egyeztethető össze a bírói függetlenséggel.)



Nem változott az Elnöki Tanács pozíciója a kormányzati rendszerben. Továbbra is kettős jogkört gyakorolt, eljár saját hatáskörében, és helyettesítette az országgyűlést, bár az előkészítés során több javaslatban radikális változtatásokat szorgalmaztak, visszatérést az egyszemélyes államfő intézményéhez, vagy egy államtanács jellegű szűkebb kollektív államfői testület bevezetését. Jellemző, hogy a módosítás vitáiban a különböző fórumokon mindenki az országgyűlés szerepének erősítése mellett érvelt, a valóságban és ténylegesen azonban az Elnöki Tanács hatásköre szélesedett. Ennek alapján:

- az Alkotmány hatáskörébe utalta a bírák megválasztását, az államtitkárok kinevezését, a rendjelek és címek alapítását és odaítélését (30. § (1) bek. g/ pont);
- a közkegyelem gyakorlása – amely a módosítás előtt az országgyűlés kompetenciájába tartozott – az Elnöki Tanácshoz került (30. § (1) bek. j/ pont);
- az előzőekben részletezett feladatot kapott az Elnöki Tanács az Alkotmány végrehajtásának ellenőrzése kapcsán (30. § (2) bek.);
- az Alkotmány felhatalmazta az Elnöki Tanácsot, hogy háború vagy az állam biztonságát súlyosan fenyegető veszély esetére rendkívüli hatáskörrel felruházott Honvédelmi Tanácsot hozzon létre (31. §). Ezzel a rendelkezéssel a módosítás egy alkotmányjogi hiátust szüntetett meg.

Kiszélesedett a Minisztertanács hatásköre, tekintettel arra, hogy azt az Alkotmányban nem csupán az államigazgatás legfelsőbb irányító szervének minősítették, hanem ehhez hozzákapcsolták az államvezetési és kormányzati feladatokat is. A miniszteri felelősségre vonatkozó rendelkezésekben előírták, a Minisztertanács tagjai és az új intézményként létrehozott államtitkárok a Minisztertanácsnak és az országgyűlésnek egyaránt felelősek, és beszámolási kötelezettségük is ehhez igazodik (39. § (2) bek.).

A tanácsokról szóló fejezetben a harmadik tanácstörvény legfontosabb elveit emelték az Alkotmányba, új vonásként hangsúlyozva a tanácsok önkormányzati jellegét. Ezzel összefüggésben a tanácsok két legfontosabb feladatuként határozták meg a te-

rület- és településfejlesztést, valamint a lakossági szükségletek kielégítésének megszervezését (43. § (1) bek. d/ pont).

A módosításban életre keltették az 1949-es Alkotmány holt rendelkezését a bírák választásáról, eszerint a hivatásos bírakat határozatlan időre az Elnöki Tanács választja. Ehhez kapcsolódott az az új szabály, hogy a megválasztott bírakat csak a törvényben meghatározott okok alapján lehet visszahívni. Ezek a rendelkezések fontos biztosítékai a bírói függetlenségnek (48. § (1) bek.). A korábbi szabályozástól eltérően, miszerint a védelemhez való jog csak a bírói eljárásra korlátozódott, azt kiterjesztették a büntetőeljárás valamennyi szakaszára (49. § (2) bek.). Az ügyészség funkcióinak meghatározásában előtérbe kerültek a bűncselekmények üldözésével, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádképviselettel kapcsolatos feladatok (51. § (2) bek.). A legfőbb ügyész már nem a törvényesség legfőbb őre ezt követően.

A legmarkánsabb változások az alapvető jogok szabályozását érintették. A társadalmi berendezkedés alapintézményeiként a társadalmi rendszerről szóló fejezetbe iktatták a házasság és a család védelmére, az ifjúságra, a szociális biztonság egyes elemeire, a tudományos munka, a művészet és a művelődés támogatására utaló szabályokat. Ez természetszerűen nem egyszerű szerkesztési megoldás volt, az intézmények társadalmi súlyából következett azok kiemelése.

A másik jelentős változás a dolgozók jogai és az állampolgárok általános jogai közötti különbségtétel megszüntetése, az alapvető jogok állampolgári egyenjogúságra épülő szabályozása volt. Hasonló elvi jelentőségű volt annak deklarálása, hogy a Magyar Népköztársaság tiszteletben tartja az emberi jogokat (54. § (1) bek.). Az emberi jogok fogalmának megjelenése a magyar Alkotmányban az ahhoz való változó viszonyt fejezte ki. A korszak szocialista alkotmányjaiban egyedül az 1963-as jugoszláv Alkotmányban találhatunk utalásokat az emberi jogokra. Magyarország 1969-ben bejelentette csatlakozását az ENSZ-ben elfogadott két alapvető emberi jogi egyezségokmányhoz (a Polgári és Politikai Jogok, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok nemzetközi egyezségokmányai,

1966). Megerősítésük Magyarországon később 1979-ben történt. A hetvenes évtized elején az emberi jogok kategóriájával szembeni korábbi elutasítás már oldódott. Ahhoz, hogy a viták és a tartózkodás ellenére is végül az emberi jogok tiszteletének kifejezése bekerült a módosítás szövegébe, részben összefüggött a párizsi békeszerződésben foglalt kötelezettségek végrehajtásával. A 2. cikk szerint: „Magyarország minden szükséges intézkedést megtesz aziránt, hogy a fennhatósága alá tartozó minden személynek biztosítsa [...] az emberi jogokat és az alapvető szabadságok élvezetét.” Miután a módosítás tervezetében nem volt egyetlen olyan szakasz sem, amely utalt volna erre a kötelezettségre, így kerülhetett az emberi jogok tiszteletének deklarálása az állampolgári jogokat tartalmazó fejezet élére.<sup>48</sup> Egyben meghatározták a jogok gyakorlásának korlátait is, annak feltétele a szocialista társadalom érdekeinek szolgálata és a kötelezettségek teljesítése (54. §).

A módosítással több új jog is bekerült az Alkotmányba, így a közügyek intézésében való részvétel joga (68. § (1) bek.), amibe beleértendő a kérelmezési és panaszjog is. Állampolgári joggá vált az élet- és testi épség, az egészség védelme (57. § (1) bek.), bővült a nemzetiségeket megillető jogok köre, egyenjogúságuk kinyilvánítása mellett alkotmányos szinten garantálták számukra az anyanyelvi oktatást, az anyanyelv használatának jogát, saját kultúrájuk megőrzését és ápolását (61. § (3) bek.). A politikai jogok tekintetében nem következett be érzékelhető változás. A módosított Alkotmány ugyan biztosította az egyesülési jogot, de nem az egyesülés szabadságát (65. § (1) bek.). Az egyesülési jog elsősorban a társadalmi célokat szolgáló tömegszervezetek, tömegmozgalmak létrehozására vonatkozott, és nem az állampolgárok egyéni szerveződéseire, önkéntes egyesületeikre.

Az állampolgári jogok érvényesítésének biztosítékai között kell említenünk, hogy az Alkotmány kimondta, azok szabályozása csak törvényben történhet. Az Alkotmányban megjelent a szociális egészségi jogok kapcsán az állam intézmény-fenntartási kötelezettsége. Az alkotmánymódosítás előkészítésével

<sup>48</sup> KOVÁCS István: I. m. 363–364.

párhuzamosan zajlott az egészségügyi törvény kodifikációja, amelyben meghatározták az állam feladatait az ingyenes orvosi ellátás biztosításában (1972. évi II. törvény az egészségügyről). A fejezet egészének értékelése kapcsán írta Bihari Ottó professzor: nem gyökeresen új, de több is, mint átstilizálás, „jobban hangzóra” való átszerelés.<sup>49</sup>

### **Miként értékelhető az 1972-es általános alkotmányrevízió?**

Vajon volt-e számottevő hatása az alkotmánymódosításnak a közjogi viszonyok fejlődésére, a társadalmi viszonyok alakulására? Ebben az elemzésben természetesen nem a jogállami értékek érvényesülését kell számonkérnünk egy más alapelvekre, más értékrendszerre felépülő alkotmányos berendezkedésen. A kérdés valójában az, hogy az akkori lehetőségek és feltételek között ez az alkotmánymódosítás hozzájárult-e pozitív változásokhoz. Az alkotmányok alapvető funkcióik alapján elsősorban a meglévő intézmények, a kialakult társadalmi viszonyok leírását tartalmazzák, azok stabilitását szolgálják. Az alkotmányok ebből fakadó merevsége és a társadalom gyors változásai között kialakuló feszültséget, diszharmóniát alkotmányreformok útján lehet feloldani. Lényegében ez történt 1972-ben Magyarországon is. 1956-ot követően a gazdaságirányítási rendszer átalakulása nyomán és más társadalmi, politikai folyamatok hatására az Alkotmányt hozzá kellett igazítani a társadalmi valósághoz. Azt kellett eldönteni, hogy milyen legyen a korrekció mértéke, minősége. Változhatnak-e az akkor autentikusnak tartott modell legfontosabb elemei, gazdagodhat-e az alkotmányos berendezkedés olyan új intézményekkel, elvekkel, amelyek megjelenése már befolyásolná a politikai rendszer minőségét is (alkotmánybíráskodás intézménye, emberi jogok deklarációja, önkormányzatiság, egyesülési jog és a sor tovább folytatható). Ezek nem utólag konstruált dilemmák, ez a döntés a tapasztalatok és a viták tanúsága szerint nyomasztotta a politikai vezetést. Ebből is követ-

<sup>49</sup> BIHARI Ottó: Alkotmányreformunk jelentősége. *Jogtudományi Közlöny*, 1973. február. 60.

kezett, hogy változó intenzitással, több mint tíz éven át szerepelt a téma a párt vezető testületei előtt, és a szakmai fórumokon kidolgozott javaslatok folyamatosan eljelentéktelenedtek, a „kompromisszumok” felőrölték az eredeti tartalmakat. Ennek okait keresve megállapíthatjuk, hogy sem akarat, sem lehetőség nem volt a politikai rendszer és az alkotmányos berendezkedés mélyebb reformjára. A gazdasági mechanizmus átalakítása amúgy is próbára tette a szövetségesek tűrőképességét, és ez joggal intette óvatosságra a magyar vezetést. De annak szándéka sem arra irányult, hogy a polgári alkotmányosság elveivel, mintáival modernizálják a szovjet modellre épülő magyar rendszert. Erős volt a meggyőződés a szisztéma felsőbbrendűségében, és hasonlóképpen a ragaszkodás a régi intézményekhez, idegenkedés az újaktól. Ezek között a keretek között érdemes tehát mérlegelni az 1972-es alkotmánymódosítás eredményeit, hatásait.

A szakirodalomban található értékelések igen sokszínűek. Schmidt Péter szerint az alkotmányreformban az állam és a társadalom viszonyát érintő új törekvések csak részben tükröződtek, ezek olyan koncepcionális kérdések, amelyeket az új Alkotmányban kell megoldani.<sup>50</sup>

Bihari Ottó az állampolgári jogok újraszabályozását, a biztosítékrendszer realitásának növelését, az állami intézmények jobb és pontosabb leírását tartotta kiemelendőnek. Megállapította, az Alkotmány közelít a társadalmi, gazdasági valósághoz, az állami vállalatok, a szövetkezetek gazdasági életben betöltött szerepének elismerésével.<sup>51</sup> Petrik Ferenc az alapvető jogok kiterjesztését, a társadalmi tulajdon állami és szövetkezeti formájának egyenlőségét tekintette fontosnak.<sup>52</sup> Feitl István az alkotmányrevízió jelentőségét abban látta, hogy az „kodifikált egy olyan jóléti társadalmi modellt, amelyben az állam és annak gazdasági intézményei egy minden állampolgárra kiterjedő jóléti szolgáltatásrendszerrel látnak el minden-

<sup>50</sup> SCHMIDT Péter: Negyven év alkotmányfejlődéséhez. *Állam és Igazgatás*, 1985. április. 289–300.

<sup>51</sup> BIHARI Ottó: Alkotmányreformunk jelentősége. *Jogtudományi Közöny*, 1973. február. 57–64.

<sup>52</sup> PETRIK Ferenc: Az országgyűlés elfogadta az Alkotmány módosításáról szóló törvényt. *Magyar Jog*, 1972/4. 193–195.

kit. Ez a szociális, az egészségügyi és a szó tág értelmében vett kulturális (sport, közművelődés, tudomány, művészet) szférára egyaránt kiterjedt.”<sup>53</sup> Szente Zoltán szerint „a kádári konszolidáció alkotmánytörténeti szempontból kevésbé mozgalmas időszak volt. Az 1949-es Alkotmány felülvizsgálatára is csak 1972-ben került sor. Az 1972-es áprilisi revízió a felépült szocialista állam majdnem teljesen megújult alaptörvénye volt.”<sup>54</sup>

Kukorelli István álláspontja szerint „az Alkotmányban leírt pártállami rendszer alapjaiban modellszerűen 1989. október 23-ig nem változott. Az általános képet árnyalják a modelltől való rendszeres kitörési kísérletek: az 1956-os forradalom, az 1968-as új gazdasági mechanizmus, az 1985 utáni alkotmányozási átmenet, amely már nem fékeződött le nemzetközi határokon.” Megállapította, hogy az 1972-es nyomán megnőtt az önálló kormányzati tevékenység.<sup>55</sup>

Szabó Imre akadémikus, aki a módosítás előkészítésében is meghatározó szerepet töltött be, úgy emlékezett, hogy az 1972-es módosítás szándéka a korszerűsítés volt, az 1949-es Alkotmány meghaladása, a hibák kiigazítása. „Ez azonban nem történt meg, nemhogy a szükséges, de még az elégséges mértékben sem.”<sup>56</sup> Hasonló véleményt képvisel Szoboszlai György: „Az 1972. évi alkotmánymódosítás nem hozott minőségi változásokat, és jól tükrözte azt a politikai helyzetet, hogy a gazdaságirányítási reformot nem követte lényeges politikai reform.”<sup>57</sup> Sárközy Tamás a gazdaságirányítás átalakulásához kapcsolódó reformok ismertetését azzal összegzi: „Lényegében ezt a folyamatot zárja le az 1972-es, elég jelentős mértékű alkot-

<sup>53</sup> FEITL István: *A Kádár-rendszer alkotmányossága. A történettudomány szolgálatában. Tanulmányok a 70 éves Gecsényi Lajos tiszteletére.* Magyar Országos Levéltár Győr-Moson-Sopron Megye Győri Levéltára, Budapest-Győr, 2012. 661–662

<sup>54</sup> SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005.* Osiris Kiadó, Budapest, 2006. 412.

<sup>55</sup> KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban.* Századvég Kiadó, Budapest, 2006. 39.

<sup>56</sup> TÖRÉKENY Alkotmány. *Élet és Irodalom*, 1987. október 9. 7. Interjú Szabó Imrével (Gellért Kis Gábor).

<sup>57</sup> SZOBOSZLAI György: *Államiság és politikai rendszer.* Kossuth Kiadó, Budapest, 1987. 201.

mánymódosítás, amely ugyanakkor azt is egyértelművé teszi, hogy átfogó politikai reformról nem lehet szó, csak kis progresszív részletváltoztatásokról.”<sup>58</sup> Romsics Ignác akadémikus azt hangsúlyozta, hogy „eltérően az 1949-estől, amely legnagyobb-részt az 1936-os szovjet alkotmány fordítása volt, az 1972. évi I. törvény a több mint ezeréves magyar történelem betetőzése-ként értékelte a szocializmus rendszerét, s a korábban kitüntetett szerepű »munkás« terminust az »állampolgárok« fogalmával váltotta fel. A politikai rendszer pártállami jellege ugyanakkor nem változott. Az országgyűlés által egyhangúlag elfogadott alaptörvény deklarálta az egypártrendszert.”<sup>59</sup>

A fentiekben ismertetett szerteágazó, kritikus és kevésbé elmarasztaló értékelések, és a módosítás tartalma alapján is megállapítható, hogy az 1972-es alkotmányrevízió, ha nem is minősíthető kitörésként a pártállami modellből, számos elemében mégis pozitív hatást váltott ki az elkövetkező években. Ezek természetesen eltérő súlyúak és különböző jellegűek. Ezek sorában a következőket érdemes kiemelni:

- az ünnepélyes bevezetőben megerősítették a magyarság ezeréves múltjának különböző szakaszait összekötő kontinuitást, amely egybekapcsolta az egyes történelmi korszakokban a nép erőfeszítéseit Magyarország függetlenségéért és fennmaradásáért. A történelmi folyamatosság kiemelése megeremtette a kapcsolatot a nemzeti identitás és az Alkotmány között.
- Alkotmányosan rögzítették a pártállam politikai mechanizmusát, amelynek alapját a párt vezető szerepe jelentette, az alkotmányos státusz a Hazafias Népfront és a szakszervezetek tevékenysége szempontjából a későbbiekben fontosnak bizonyult.
- A társadalmi folyamatok alakulásának, fejlődési irányának meghatározó tényezőjévé vált a társadalmi tulajdon két formájának, az állami és a szövetkezeti tulajdon egyen-

<sup>58</sup> SÁRKÖZY Tamás: *Magyarország kormányzása 1978–2012*. Park Kiadó, Budapest, 2012. 115.

<sup>59</sup> ROMSICS Ignác: *Magyarország története a 20. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2003. 423.

jogúságának alkotmányos deklarációja, a vállalati önállóság kifejezése. Ez biztosította a szövetkezetek gazdasági tevékenységének kiszélesítését, garanciát nyújtott a szövetkezeti tulajdon perspektíváját illetően. A szabályozás mindkét eleme elősegítette a piacgazdaságra történő áttérés feltételeinek kialakulását. Hasonló relevanciával bír az állampolgári jogok egyenjogúsítása, a dolgozó és az állampolgár közötti különbség megszüntetése. Ezzel megszűnt az alkotmányos alapja az állampolgárok közötti különbségtételnek a társadalmi életben.

- Az 1946. évi I. törvény, közismert nevén a köztársasági törvény bevezetője tartalmazta először a hazai jogalkotásban az emberi jogokat. A módosításban túlléptek a korábbi szocialista jogfelfogásra jellemző elutasításon, Magyarország kötelezettséget vállalt az emberi jogok tiszteletben tartására. Ez a helsinki folyamat kezdetén, három évvel a Helsinki Záróokmány aláírása előtt hozzájárult az emberi jogi probléma megjelenítéséhez.
- Tartalmilag gazdagodott az állampolgári jogok katalógusa, új elemek jelentek meg, és erősödött a biztosítékok rendszere. Az alapjogok kapcsán kizárólagossá vált az országgyűlés törvényalkotó hatásköre. Az anyagi ellátás, a szociális és egészségügyi jogok érvényesítésében megjelent az állam intézmény-fenntartási kötelezettsége is.
- Az államszervezet egészét kevésbé érintették a változások. Ugyanakkor az alkotmányosság, a törvényesség fogalmának, az ebből adódó feladatok differenciált meghatározása befolyásolták azokat a folyamatokat, amelyek eredményeként, még ha kezdetleges formában is, korlátozott hatáskörrel, de a magyar alkotmányos rendszerben megjelent az alkotmányvédelem elkülönült intézménye (Alkotmányjogi Tanács 1983).
- Az alkotmányrevíziót követően megindult az Alkotmány végrehajtását szolgáló törvények, jogszabályok kidolgozása. A módosítással párhuzamosan készítették elő az 1972. évi II. törvényt az egészségügyről. Az 1972. évi IV., a bíróságokról szóló törvényben megszüntették a korábban ál-



lamigazgatási szervként működő, de bíraskodási funkciókat ellátó gazdasági döntőbizottságokat, ezzel egységesült a bírósági szervezet, a jogi intézményrendszerben megjelentek a választott bíraskodás kezdeti formái. Az 1972. évi V. törvényben újraszabályozták az ügyészség szervezetét és működését. A büntetőeljárás módosításában (1973. I. törvény) érvényesítették a védelemhez való jog kiterjesztését a büntetőeljárás teljes szakaszára.

Magyarország 1973-ban csatlakozott az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezményhez (GATT). Ezt a lépést megkönynyítette, hogy a népgazdaság tervezéséről szóló 1972. évi VII. törvényben megszüntették a kötelező tervmutatókat, és ténylegesen megszűnt a tervszerződés intézménye. Az 1973. évi III. törvényben szabályozták a Minisztertanács tagjainak és az államtitkárok jogállását és felelősségét. Ezek a törvények az alkotmánymódosítás végrehajtását szolgálták, és pozitív hatást fejtettek ki a jogrendszer egészére.

– Külön kutatás tárgya lehet annak vizsgálata, hogy váltott-e ki a magyar alkotmányrevízió nemzetközi hatást. Részletes elemzés hiányában két olyan megoldást említhetünk, amelyek nagy hasonlóságot mutatnak a magyar rendelkezésekkel. A Szovjetunió 1977-es új Alkotmányában az alkotmányosság védelmére szolgáló konstrukcióban a 121. cikk 4. pontja alapján „A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Legfelsőbb Szovjetjének Elnöksége [...] ellenőrzi a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Alkotmányának megtartását, biztosítja a szövetségi köztársaságok alkotmányainak és törvényeinek egyezését, Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége Alkotmányával és törvényeivel.”<sup>60</sup> Ez a szabályozás alapján megegyezik a magyar konstrukcióval, mindkét esetben az alkotmányozás ellenőrzésében a kollektív államfői testület kapott feladatokat.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok megjelenítése is a magyarhoz hasonló formulával történt az 1977-es szovjet

<sup>60</sup> *A Szovjetunió szövetségi alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 265–266.

Alkotmányban, azzal az eltéréssel, hogy ott ezt a külpolitika meghatározó alapelvei között sorolták fel. 29. cikk: „A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége kapcsolatai más államokkal a következő elvek megtartására épülnek. [...] Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása [...]”<sup>61</sup>

Összegzésként a címben feltett kérdésre válaszolva azt állapíthatjuk meg, hogy az 1972-es alkotmányrevíziót nem tekinthetjük kitörési kísérletnek, az inkább minősíthető a rendszer keretein belüli modernizációs próbálkozásnak. A szakmai előkészítés során azonban határozottan megjelent az a változtatási szándék, amely új intézményekkel, megoldásokkal korszerűsítette volna az alkotmányos berendezkedést. Voltak olyan területek, ahol ezek a törekvések jobban érvényesülhettek (állampolgári jogok, tulajdonviszonyok szabályozása), az államszervezetre vonatkozó fejezetben viszont korlátozottabban. Mindezt alapvetően a politikai vezetés túróképessége határozta meg, amelyet nagymértékben befolyásoltak a belső és külső korlátok. Anélkül, hogy túlértékelnénk a módosított Alkotmány hatásait, az kimutathatóan pozitívan befolyásolta a következő évek jogfejlődését. Ez megjelent az Alkotmány végrehajtását szolgáló törvények tartalmában, másrészt olyan szakmai-politikai diskurzusok folytatásában, amelyek eredményeként később alakultak ki jogi megoldások (alkotmányvédelem). Túlzó lenne az a megállapítás, amely közvetlen kapcsolatot feltételez a rendszerváltáskori alkotmányos átalakulás és az 1972-es alkotmányrevízió között, de az tagadhatatlan, hogy az ahhoz vezető feltételek kialakulásában van jelentősége annak, ami 1972-ben történt.

<sup>61</sup> Uo. 240.



Munkáslakás a IX. kerületben. Jelfy Gyula felvétele  
**Jelfy Gyula (1863-1945) a kor egyik legfontosabb fotóriportere volt, aki szinte minden társadalmi réteget, eseményt, élethelyzetet megörökített. A munkáslakás és udvara, a képen látható három emberrel tipikus kőbányai helyszín és élettér. Az apa, az anya, a kisgyerek együttes ábrázolása a család egységét mutatja, a szellőző ágynemű tövében kapirgáló tyúkok, a galambdúchoz támasztott létra, a vízfordó edény a gondoskodás, a megélhetés jelei a fotón. A kép harmonikus szerkesztése miatt - minden szegénysége ellenére - az élethelyzet inkább odafigyelést, mintsem szánalmat vált ki a nézőből.**