

TORDAI CSABA

A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig

Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására

BEVEZETÉS

Tanulmányomban arra teszek kísérletet, hogy bemutassam a magyar alkotmány megalkotásának egyik fontos aspektusát, az államfői tisztség létrehozását. Ennek során megvizsgálom, hogy az egyes elképzelések milyen hatásköröket kívántak adni az államfőnek a külpolitika, a honvédelem és a belpolitika területén. Ez utóbbit elemezve a köztársasági elnöknek a parlamenthez és főleg a kormányhoz való viszonyát elemzem.

Az államfővel – és általában a politikai átmenettel – kapcsolatos 1989 előtt született elképzeléseket illetően fontos emlékeznünk arra, hogy ugyan 1985-től, Gorbacsov hatalomra kerülésétől a glasznoszty és a peresztrojka jegyében a szovjet blokk országaiban megindult egyfajta enyhülés, azonban lényegében 1989-ig a rendszerrel szemben álló demokratikus ellenzék is a *rendszeren belüli* változásokban gondolkodott, és még középtávon is mindenképpen számolt a szovjet hatalmi befolyással Közép-Európában. A magyar politikai élet szereplői közül – 1989 tavaszán – először számukra vált világossá, hogy elérhető közelségben van e befolyás teljes megszűnése, a Társadalmi Szerződés¹ és a Kék könyv² közötti különbség ennek tudható be, és már a szocialista rendszeren túllépve teljes polgári átalakulásban gondolkothattak. A szovjet hatalmi befolyás visszaszorulása az állampárt magatartásában is érezhető volt, hiszen egészen 1989 augusztusáig korlátozott és politikai hatalomátmentést is lehetővé tevő rendszerváltással számolt az MSZMP, és csak a szovjet passzivitás, valamint a gödöllői időközi választás eredménye³ tették egyértelművé, hogy valódi, ha úgy tetszik, „radikális” rendszerváltás következik.

Már a bevezetőben szeretném tisztázni az általam később használt terminológiát. Ellenzéki Kerekasztalon az MSZMP-vel szemben álló pártok és pártkezdemények⁴ által 1989 márciusában létrehozott egyeztető fórumot értem. Nemzeti Kerekasztalként hivatkozom a hivatalosan Háromoldalú politikai egyeztető tárgyalásoknak nevezett, a parlamentben az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik oldal⁵ képviselői között 1989. június 13-tól szeptember 18-ig folyt tárgyalássorozatra. A Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai három szinten folytak. Plenáris ülésen lényegében csak a tárgyalások megnyitása és a megállapodás aláírása történt. Külön középszintű, politikai egyeztetést végző bizottság működött a politikai átmenet kérdéseiről és a gazdasági kérdésekről;⁶ mindkét bizottság szakmai albizottságokra⁷ oszlott. Ezek az albizottságok az álláspontok szakmai egyeztetése után olyan formában terjesztették a felmerült kérdéseket a középszint elé, hogy ott már kodifikációs, szövegezési problémák ne merüljenek fel; hanem a már létrejött kompromisszum megerősítésével vagy a vitás kérdések feloldásával politikai döntés születhessen. A középszintű tárgyalásokról szó szerinti, bár többször felismerhetően lekerekített jegyzőkönyvek készültek, míg az albizottsági munka folyamatát pedig emlékeztetők rögzítik csupán. Mivel jelenleg – véleményem szerint törvényszerű módon – egyik forrás sem áll a nyilvánosság rendelkezésére, az alkotmányozás menetét a munka közben készült szövegvariánsok elemzéséből próbálom rekonstruálni. Mivel azonban az albizottsági és a középszintű tárgyalások párhuzamosan folytak, egyelőre nem választható szét egyértelműen, mely kérdésekben született már albizottsági szinten konszenzus, és mely kérdésekben döntött csak a középszintű tárgyalás. Ugyancsak nem világos, hogy az alkotmányba bekerült, a fegyveres erőkkal foglalkozó szakaszok az I/1-es vagy az I/6-os albizottságban születtek-e meg.

A továbbiakban vizsgálódásaim szempontja elsősorban alkotmányjogi lesz, mivel a felmerülő kérdések politológiai elemzése külön tanulmányt kívánna, ezért meg sem kísérelem szétválasztani az elvi és a reálpolitikai elemeket az egyes alkotmányos intézmények létrehozását illetően. Ez úton is szeretném megköszönni Bozóki András, Halmai Gábor, Pető Iván és Somogyvári István munkámhoz nyújtott segítségét. Továbbá köszönetet mondok a Láthatatlan Kollégiumnak kutatómunkám támogatásáért.

ELLENZÉKI ELKÉPZELÉSEK

A demokratikus ellenzék szamizdat-kiadványában, a *Beszélőben* jelentette meg 1987 júniusában a Társadalmi Szerződést, amelyet hosszú reformfolyamat első lépéseként képzelt el. Az alábbiakban az írás alkotmányjogi vetületével foglalkozom, egyéb aspektusokból a szöveget nem vizsgálom. Arra fontos emlékeznünk, hogy a Társadalmi Szerződés korántsem nevezhető a polgári demokrácia olyan átfogó programjának, mint amelyet a Kék könyv később felvázolt. Sokkal inkább Bibó *Az európai társadalomfejlődés értelme*⁸ és a *Hogyan lehetséges kritikai gazdaságtan*⁹ elképzelései köszönnek vissza a termelői önigazgatás fontosságá-

gát hirdető és éppen a túl radikálisan bevezetett piaci reformoktól óvó mondatokban.

A Társadalmi Szerződés 1956 követeléseit, azaz a nemzeti függetlenséget és a politikai többpártrendszer elvi álláspontként fel nem adva ajánlott az állampárt képviselőinek kompromisszumot, amelynek lényege az emberi jogok teljes körű biztosításában és az állampárti hegemonia részleges felszámolásában foglalható össze. A politikai pluralizmus megvalósítását a bár nem szabadon választott, mégis független képviselők által alkotott országgyűlésnek felelős, független kormány lététől és belpolitikailag teljesen szuverén hatalmától várták a szerzők. Ezzel egyértelműen kifejezik az igényt az állampárt és a kormányzati hatalom elkülönítésére. Az orosz geopolitikai érdekek sérthetetlenségét az állampárt vezető szerepének – elviekben követelt megszüntetése helyett – törvényi keretek közé szorításával próbálták biztosítani. Egyik megoldásként a Központi Bizottság kül- és biztonságpolitikai ügyekben illetékes második kamarává fejlesztése merült fel, ami egyfajta garanciát jelenthetett volna az MSZMP részére, hiszen ezekbe a tárgykörökbe a független országgyűlésnek nem lett volna érdemi beleszólása. Ugyanakkor a belpolitikai hatalom feladása az állampárt részéről még utólag is enyhén illuzórikus feltevésnek látszik, bár kétségtelen, hogy a Társadalmi Szerződés íróit elsősorban nem az MSZMP, hanem a Szovjetunió megnyugtatósa vezérelte. Alkotmányjogilag ezzel – a szerzők által is elismerten nehézkes – megoldással kapcsolatban a legfontosabb kérdés az, hogy a Központi Bizottság megválasztása miként illeszthető az alkotmányba, hiszen a KB közjogiasításával deklaráltan feladjuk az állampolgári jogegyenlőség elvét, amikor az állampárt tagjai számára legalábbis beleszólást biztosítunk a második kamara megválasztásába, a többi állampolgárt pedig kizárjuk abból a lehetőségből, hogy az ország kül- és biztonságpolitikájára legalább közvetett úton befolyással legyen.

Másik megoldásként – és számunkra igazából ez érdekes – az állampárt által jelölt erős köztársasági elnök megválasztása adódott a Társadalmi Szerződés készítői számára; ezt a változatot azonban nem dolgozták ki részletesen, bár kikövetkeztethető, hogy ebben az esetben a köztársasági elnök parlament előtti felelősség nélkül, szuverén módon intézte volna a kül- és hadügyeket, hasonlóan talán az 1992-es lengyel kisalkotmány¹⁰ megoldásához. Nem világos azonban, hogy egy ilyen elképzelés szerint milyen funkciója lenne az államfőnek a belpolitikában, hiszen az elnök lényegében a Szovjetunió helytartója szerepét töltené be a közjogi rendszerben.

Lényegében ez az elképzelés köszönt vissza – ezt a konfliktust fel nem oldva – 1989 tavaszán az állampárt hatalomátmentési célzatú alkotmánymódosítási terveiben; azonban a Társadalmi Szerződés írói érzékelték az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásai során, hogy az erre a kompromisszumra eredetileg kényszerítő geopolitikai körülmények olyannyira megváltoztak,¹¹ hogy már lehetőség van 1956 követeléseinek maradéktalan megvalósítására. Álláspontjukat megváltoztatva már a polgári demokráciára való békés átmenet programjaként adták ki a nevezetes Kék könyvet.

A rendszerváltás programja címmel 1989 áprilisában adta ki programját a Szabad Demokraták Szövetsége. Közjogi fejezetét¹² Tölgyessy Péter írta, aki elképzeléseit már márciusban, az *Országgyűlési Napló*¹³ című lapban is kifejtette. Bár nem kizárólag a szerző eredeti gondolataira épül a szöveg, elemzése hasznos lehet, mivel Tölgyessy Péter ebben a polgári demokrácia alkotmányos elveinek olyan összefoglalását adja, amelynek megvalósulásában maga is aktívan közreműködött.

Az alkotmány alapelveinek meghatározását illetően részletes elemzést a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai keretében igyekszem adni, mivel az Ellenzéki Kerekasztal javaslata – amelyet a Függelékben közlök – lényegében megegyezik a Tölgyessy Péter által itt kifejtettekkel. A kormányzati rendszerről szólva folyamatosan ülésöző, erős országgyűlést vázol fel a program, ennek felelős a közjogilag szintén erős kormány. Az államfő ezzel szemben reprezentatív, csupán protokolláris feladatokat lát el; a törvényhozással szemben egyetlen jogosítványa van, nevezetesen: ha a parlament megvonja a kormánytól a bizalmat és harminc napon belül nem választ új kormányt, az elnök a választások kiírásával egyidejűleg feloszthatja az országgyűlést. A rendkívüli állapotok szabályozását három szinten képzei el a program. Külső hatalom fegyveres támadása vagy ennek veszélye esetén a parlament kétharmados többséggel rendelheti el a védelmi helyzetet; ha a támadás bekövetkezett, a védelmi helyzet beálltát az elnök is megállapíthatja. Védelmi helyzetben az ország irányítását a Honvédelmi Tanács veszi át, amelynek elnöke a miniszterelnök. Súlyos zavargások vagy elemi csapás esetén szintén minősített többséggel állapítja meg a parlament a feszült helyzetet, ekkor a kormány kap különleges jogokat. Pontosabban meg nem határozott – valószínűleg főként gazdasági – szükséghelyzetben a kormány programja végrehajtása érdekében hat hónapra kétharmados parlamenti többség alapján felhatalmazást kaphat a rendeleti kormányzásra; ám az így hozott rendeletek hatályukat veszítik, ha a parlament hatvan napon belül nem erősíti meg őket.¹⁴

AZ ÁLLAMPÁRT KÍSÉRLETEI

Az 1988-as pártértekezletet követően felgyorsult az új alkotmány kidolgozása, 1988 őszén és 1989 elején nyilvánosságra is került az új alaptörvény szabályozási elveinek tervezete; ez utóbbit a kormány a parlament elé terjesztette. Ezek elemzésére nem térek ki, hiszen már az ellenzékkel való tárgyalás kezdetekor feladta az állampárt azt az elképzelését, hogy az új alkotmányt még az akkori országgyűléssel fogadtassa el. Az MSZMP elképzeléseit csupán abból a szempontból vizsgálom, hogy hogyan képzelte el a politikai átmenetet.

Az új alkotmány szabályozási elveinek betervezése után néhány héttel az alkotmány nagyobb terjedelmű módosításának kidolgozására kapott utasítást az Igazságügyi Minisztérium, miután az MSZMP a politikai bizottsága 1989. április 19-i ülésén¹⁵ komolyan fontolóra vette a novemberre előrehozott választás lehetőségét. A május 8-i központi bizott-

sági ülésre pedig – ahol Grósz Károlytól szintén elhangzott a forgatókönyv¹⁶ arról, hogy a parlament fogadja el júniusban ezeket a törvényeket, szeptember közepén tartsanak országos munkaértekezletet az MSZMP-ben, és novemberben tartsák meg a választást – készen állt az alkotmánymódosítás tervezete, amelyet kisebb módosításokkal a parlament elé is terjesztett a kormány, valamint az MSZMP kiinduló javaslatként került a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai elé.

Több más elem mellett – amilyen például az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának megszüntetése a többpártrendszerre való utalással, az országgyűlés hatáskörének módosítása, amely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot – egyértelműen hatalomátmentési célzatú rendelkezések kerültek a tervezetbe. A képviselők visszahívhatóságának megszüntetése mellett az erős köztársasági elnöki intézmény bevezetése jelentett volna garanciát az MSZMP-nek, hogy nem történik földcsuszamlásszerű rendszerváltás. Az Ellenzéki Kerekasztal persze ellenezte mindezeket a lépéseket, a tárgyalások megkezdéséhez feltételül szabta, hogy a parlament ne tárgyalja az alkotmánymódosításról szóló kormány-előterjesztést.

A köztársasági elnöki intézmény bevezetésével kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy a sajtóban¹⁷ eredetileg megjelentetett tervezethez képest már a kormány által jóváhagyott változat¹⁸ is számos helyen gyengítette az elnök jogait. A nemzetközi kapcsolatok terén eredetileg a külpolitika irányítása teljes egészében elnöki hatáskör lett volna, amelynek keretében az elnök szerződéseket köthet és erősíthet meg, a parlament elé került változat viszont az államfő nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos szerepét külön törvény hatálya alá utalta. Ezenkívül a tervezet a tradicionális államfői jogokat kívánta megadni, így tehát az állam képviselőtét, a diplomáciai testületek tagjainak küldését és fogadását.

Az országgyűléssel szemben nem tekinthetjük erősnek az elnöki jogkört, hiszen a választások kiírása, a parlament alakuló ülésének összehívása, a plenáris és bizottsági üléseken való részvétel joga, a törvénykezdeményezési jog, a javaslat a népszavazás kiírására protokolláris elnöki modellel is összefér. Az országgyűlés üléseinek elnapolása úgy jelenik meg – mint a „közepesen erős” elnöki hatáskör része –, hogy az elnök legfeljebb harminc napra rekesztheti be a parlamenti ülést. Ellenzéki követelésre – elsősorban azért, hogy ne tudjon az elnök olyan helyzetet teremteni, amelyben az országgyűlés összehívása lehetetlenné válik, így ne válhasson elnöki joggá a rendkívüli állapot bevezetése – került a tervezetbe, hogy a képviselők egyharmadának, majd egyötödének kérésére a házelnök nyolc napon belül köteles összehívni az országgyűlést; ez egyébként megfelel a magyar közjogi tradícióknak is. Ugyanígy megfelel az 1946.I. törvénynek, hogy az elnök egy ízben megfontolásra visszaküldheti a parlamentnek a már elfogadott törvényt, azonban a tervezet – eltérően az alkotmánykonceptióktól – nem írt elő minősített többséget az újbóli elfogadáshoz. A kihirdetésre megszabott tizenöt napos határidő is megfelel a gyengébb államfők hatáskörét illető magyar hagyománynak. A parlament feloszlásával kapcsolatban a protokolláris, csupán politikai válsághelyzetben aktívvá váló államfők is több joggal rendelkeznek,

mint amennyit a tervezet szánt az elnökeknek. Csupán javaslatot tehetett volna az országgyűlés feloszlásának kimondására, ám a döntés minden esetben parlamenti hatáskör maradt volna.

A hadiállapot és a rendkívüli állapot kihirdetése talán a legneuralkikusabb pontja az előterjesztésnek. Bár látszólag széles körű garanciák biztosítják az elnök hatalmának korlátok között tartását, valójában ezek az adott politikai és közjogi helyzetben édeskeveset értek. Mivel az Alkotmánybíróság elnöki tisztét senki nem töltötte be, illetve az intézmény akkori felállítása esetén elnöke – hasonlóan a házelnököz és a kormányfőhöz – feltehetően kommunista lett volna, nem jelentett igazi garanciát az, hogy hármuknak együttesen kellett az akkor még nem rendszeresen ülésező parlament akadályoztatását megállapítani. Ha pedig éppen ülésezett a parlament, az elnök elnapolási jogával élve, nyolc napra mindenképpen akadályoztatottá tehetette volna a parlamentet, így teljesen alkotmányos úton lett volna mód a diktatúra bevezetésére.

Az igazi elnöki hatalmat lényegében a végrehajtó hatalomban való részesedés jelenti. Azzal, hogy – szemben az 1946:I. törvénnyel – az elnököt illeti meg minden megkötés és előzetes konzultációs kötelezettség nélkül a miniszterelnök jelölésének joga, eleve jelentős hatáskört biztosít a tervezet a végrehajtó hatalmat illetően a köztársasági elnöknek, egy esetleges Alkotmánybírósági értelmezés könnyen hierarchikus viszonyt minősíthetné ezt a passzust. A minisztertanácsban való részvétel és felszólalás joga is egyértelműen a végrehajtó hatalom részesévé teszi az államfőt. A kormány és az államfő közötti információáramlással kapcsolatban is erősen alárendelt szerepről tanúskodik a *Magyar Nemzetben* megjelent tervezetben szereplő „jelentést kérhet” fordulat – ehhez képest enyhébb jogkörre utal a „tájékoztatót kérhet” szó szerkezet a végső tervezetben. A köztársasági kisalkotmány ezekkel szemben a kormányt illetően csak a miniszterelnök – hagyományos államfői jogot megtestesítő – kinevezését utalja a köztársasági elnök hatáskörébe, ennek gyakorlása során is a parlamenti többséget figyelembe véve és a Nemzetgyűlés Politikai Bizottságát meghallgatva kellett döntenie¹⁹ (1946: I. törvény 13§ (2) bek.). Egyáltalán azzal, hogy az elnöki intézkedésekhez a miniszterelnök vagy az illetékes miniszter ellenjegyzését megkövetelte, az 1946:I. törvény a köztársasági elnököt csupán protokollárisan tette a végrehajtó hatalom részesévé. A beterjesztett javaslat viszont nagy végrehajtó hatalommal – formálisan és informálisan egyaránt – rendelkező államfő képét rajzolja meg, akit a nép választ és a parlamentnek szinte semmilyen felelőséggel nem tartozik. Azzal pedig, hogy intézkedéseikhez nem kell a parlamentnek felelős politikuskok ellenjegyzése, a parlamenti szuverenitást korlátozó hatalmi ággá teszi a javaslat az államfőt, hiszen a végrehajtó hatalmat részben olyan személy kezébe adja, akinek csak újráválasztási szándéka esetén és csak a választók előtt, késleltetve van politikai felelőssége. Nem látható világosan az előterjesztésből, milyen szerepet szánt az állampárt az államfő segítségére és helyettesítésére létrehozott alelnöknek. A nyilvánvalóan amerikai mintára elképzelt tisztséggel kapcsolatban a legképtelenebb ötletek is fölmerültek, például az, hogy ezt az elnökválasztáson második legtöbb szavazatot kapott jelölt tölthesse be.

NEMZETI KEREKASZTAL

A Nemzeti Kerekasztal I/1-es albizottsága foglalkozott az alkotmány módosításával. A tárgyalásokra az MSZMP delegációja a parlament elé terjesztett kormányjavaslattal érkezett, az Ellenzéki Kerekasztal javaslata Tölgyessy Péternek a Kék könyvben megfogalmazott programján alapult; a Harmadik oldalnak azonban²⁰ nem volt igazi elképzelése az alkotmánymódosításról, képviselői az alapjogi szabályozás újrafogalmazásában találták meg az őket leginkább érdeklő kérdést, ezt a munkát jó részt ők végezték el.

A tárgyalások augusztus közepéig nem mozdultak ki a holtpontról, az állampárt nem akart olyan terjedelmű módosítást elfogadni, amelyben a diktatúrára utaló minden passzus kimaradt volna. Az ellenzék viszont határozottan ellenezte az Alkotmánybíróság létrehozását és a köztársasági elnöki tisztség betöltését. Talán a nyár politikai eseményeinek, mindenekelőtt az időközi választáson elért ellenzéki sikernek tudható be, hogy az MSZMP részéről belátták, a tárgyalások elhúzódásával csak veszhetnek. Az alábbiakban a kompromisszum létrejöttét az albizottsági tárgyalások közben keletkezett szövegvariánsok elemzésével próbálom bemutatni.²¹ Az MSZMP részéről beterveztett első, kompromisszumokat tartalmazó javaslat augusztus 21-én került az albizottság elé; ezt követően hetente készültek újabb munkaanyagok, az augusztus 28-i,²² szeptember 4-i, szeptember 12-i és szeptember 18-i tervezetek után szeptember 22-én terjesztette a kormány a parlament elé a törvénytervezetet.

AZ ALKOTMÁNY ALAPELVEI

Az ideologikus tartalmú elemek döntően az alkotmány első fejezetében kaptak helyet, ennek újrakodifikálását az Ellenzéki Kerekasztal a tárgyalásokon elérhető minimumnak tekintette. Az MSZMP javaslata pusztán az állampárt monopóliumára utaló rendelkezéseket akarta az akkori alkotmánymódosítás keretében kiiktatni, az Ellenzéki Kerekasztal javaslata a polgári demokrácia alapértékeit kívánta az alkotmányba iktatni. Az MSZMP küldöttsége felismerte, hogy amennyiben az államszervezeti kérdéseket illetően – lényegében hatalomátmentésként – biztosítani akarja elképzeléseinek megvalósulását, ebben a kérdésben engednie kell. A hosszú patthelyzet feloldására először kísérletet tevő, augusztus 21-i kompromisszumos, de az MSZMP küldöttsége – az az Somogyvári István – által készített tervezet az első fejezetet illetően néhány módosítással, illetve nyelvi pontosítással elfogadta az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát. Szerepelt viszont a tervezetben az állam szocialista jellegére utalás, a piacgazdaság „tervezés általi befolyásolása” és a társadalmi értékek munkaalapúsága, amiket az EKA egyáltalán nem fogadott el. Az első kérdésben, az állam szocialista jellegét illetően többfajta kompromisszum körvonalazódott; lényegük a szocializmus és a polgári demokrácia egymás melletti, mellérendelő szerkezetben szerepeltetése

volt. Ezt a szeptember 4-i tervezet a preambulumban, a szeptember 12-i javaslat pedig a rendelkező rész elején kívánta elhelyezni. Pozsgay Imrénének a középszintű tárgyalásokon tett kijelentése nyomán, miszerint csak a szocializmus szó szerepelése esetén tudja a megállapodást elfogadtatni a Központi Bizottsággal, megkötöttett a kompromisszum az ellenzékkel, a rendelkező rész említi a demokratikus szocializmus és a polgári demokrácia együttes érvényesülését. Az Alkotmánybíróság későbbi, népszavazással kapcsolatos döntésére²³ gondolva figyelemre méltó, hogy a mellérendelő szerkezet megjelenésekor, szeptember 4-én még a „haladó szocializmus” kifejezés állt elől, szeptember 12-ére azonban a „polgári demokrácia” került az élre. A „tervezés által befolyásolt” kifejezés enyhített, a „tervezés előnyeit is felhasználó” szerkezetként először az augusztus 28-i szövegvariánsban került a piacgazdaság korlátozottságára való utalásnak az alkotmányba, itt már tehát nem mellérendelő a piac és a terv viszonya, hanem egyértelműen a gazdaság piaci jellege dominál. A munkára mint a társadalmi értékek alapjára való, egyébként az addig hatályos alkotmányszövegből átfogalmazva továbbörökített utalás, az Ellenzéki Kerekasztal álláspontjának engedve, a szeptember 4-i tervezetben már nem szerepelt.

A korábbi alkotmányszöveget átvéve javasolta az első tervezet azt a szövegvariáns, amely szerint a béke és a haladás érdekében törekszik együttműködésre a Magyar Köztársaság a világ valamennyi országával és népével, a béke és a haladás érdekében való utalást kifogásolta az Ellenzéki Kerekasztal, a következő változatból ez már ki is maradt, és a nemzetközi szerződések tiszteletben tartásának követelménye került a helyére. Ezt a parlamenti vita nyomán kiiktatta az országgyűlés, mondván, a békére való törekvést korlátozó nemzetközi szerződései nem lehetnek a Magyar Köztársaságnak. A jogalkotás rendjének törvény általi szabályozása ellen természetesen nem volt az ellenzéknek kifogása, az – bár az Ellenzéki Kerekasztal eredeti javaslatában nem szerepelt – belekerült a végső, parlamentnek benyújtott tervezetbe. Az alapjogokra vonatkozó szabályozást az első tervezet, amely még nem ismerte az alkotmányerejű törvény fogalmát, egyszerű törvényekre bízta; az alkotmányerejű törvény bevezetésekor azonban az alapjogok szabályozása is ezen jogszabályfajta hatálya alá került. Az alapjogok lényegének korlátozhatatlansága csak a tárgyalások utolsó szakaszában került be a tervezetbe.

AZ ÁLLAMFŐ HATÁSKÖRE ÉS VISZONYA MÁS HATALMI ALRENDSZEREKHEZ

Az első, kompromisszumosnak szánt tervezet köztársasági elnökkel kapcsolatos része az MSZMP eredeti javaslatán alapult. Ahhoz képest az elnöki hatáskör egyértelműen gyengített, nem szerepel az államfő jogosítványai között a parlamenti ülés elnapolásának joga. Valószínűleg amiatt, mert az ellenzék egyik fő aggodalma volt az Igazságügyi Minisztérium korábbi tervezeteivel kapcsolatban, hogy bár az elnök csak akkor hirdethet rendkívüli állapotot, ha a parlament összehívására nincs már lehető-

ség, a törvényhozás ülésének elnapolásával könnyen teremthet olyan helyzetet, amikor mégiscsak az országgyűlés kontrollja nélkül vezetheti be a rendkívüli állapotot. A másik lényeges eltérés a parlamentnek beterjesztett kormányjavaslathoz képest az volt, hogy radikálisan csökkent az elnök kormányral kapcsolatos jogköre. Ez a tervezet már nem tette lehetővé az elnök számára, hogy részt vegyen a kormányülésen, illetve azt sem, hogy tájékoztatást kérjen adott ügyben a Minisztertanácstól. A kormány hatásköri listáját újraszabályozva a tervezet a Minisztertanács hatáskörébe javasolta utalni a fegyveres erők irányítását, ezzel összefüggésben a közrend védelme érdekében szükséges intézkedések megtételét; illetve megállapította, hogy a kormány „közreműködik a külpolitika meghatározásában”. Ezekkel a javaslatokkal az MSZMP az ellenzéknek a köztársasági elnökkel kapcsolatos legfontosabb aggályait próbálta tompítani, amikor az elnök kül- és biztonságpolitikai mozgásterét szűkítette. Eddigre nyilván az állampárt is belátta, hogy kezdeti javaslatai, amelyek szerint az elnök – a Társadalmi Szerződés két évvel korábbi javaslatához hasonlóan – szinte teljesen szuverén módon alakíthatja a külpolitikát, és a fentebb bemutatott alkotmányjogi kiskapukat kihasználva rendelkezhet a hadsereggel, idejétműlttá váltak. Meg kell továbbá jegyeznünk, hogy éppen e módosításra alapozta később az Alkotmánybíróság azt a határozatát, amely a köztársasági elnök hadsereggel kapcsolatos jogait a minimumra szorította vissza.

Megállapíthatjuk ezek után, hogy már az érdemi tárgyalások megkezdése előtt történtek olyan változtatások a tervezet szövegén, amelyek nyomán nem egyértelműen a végrehajtó hatalom részeseként helyezkedik el az államfő az alkotmányos rendszerben, bár jogköre a parlamentáris demokráciákban megszokotthoz képest még mindig igen széles maradt. Az Ellenzéki Kerekasztal számára is világossá vált ugyanakkor, hogy az önkényuralomra utaló alkotmánybeli passzusok kiiktatására – ezzel a rendszerváltás békés menetének garantálására – az állampárt csak akkor hajlandó, ha az államfői tisztséget megkapja cserébe. Ezért az ellenzék taktikája az volt, hogy minél inkább gyengítse az elnöki hatáskört, illetve, hogy olyan intézményeket hozzon létre vagy olyan jogintézményeket kodifikáljon már ezen ideiglenesnek szánt alkotmány módosítás által, amelyek alkotmányos védelmet adhatnak az elnöki túlhatalommal szemben. A továbbiakban a tárgyalások menetét szövegtervezetek elemzésén keresztül mutatom be.

Az 1989. augusztus 28-i tervezet a rendkívüli állapot kihirdetését szabályozta részletesen, erre a későbbiekben térek ki. Emellett ebben a tervezetben szerepelt először az Állami Számvevőszék felállítása, bár hatásköre itt még szűkebbre szabott a később becikkelyezettnél.

Az államfői intézmény alkotmányos szabályozását illetően az első és talán leglényegesebb változások a szeptember 4-i tervezetben figyelhetők meg. Az 1946:1. törvényhez való visszatérés jegyében ez a tervezet már az elnök – későbbi Alkotmánybírósági határozat szerint szinte teljes – politikai felelősség-nélküliségével számol, amikor az elnök legtöbb intézkedését miniszterelnöki, illetve miniszteri ellenjegyzéshez köti. E kérdésben azonban az alkotmány nem fogalmaz egyértelműen, pusztán a parlamen-

ti demokráciák általános logikájából vezethető le a felelősségnek ez a nagy hiány, amely lényegében csak alkotmányos válság esetén ad politikai mozgásteret az elnöknek – a problémára az Alkotmánybírósági határozatokkal kapcsolatban még visszatérek. Szintén a köztársasági kisalkotmányra hivatkozva lett újra elnöki jog a parlament ülésének a már említett korlátok között való elnapolása, illetve az elnök az Ellenzéki Kerekasztal javaslatában szereplő, a közjogi hagyományainknak megfelelő parlament-felosztási jogot is megkapta. A lemondására vonatkozó szabály, tehát az országgyűlési hozzájárulás megkövetelése, illetve az al-elnöki tisztség megszüntetése és a megüresedett államfői poszt ideiglenesen a törvényhozás elnöke általi betöltése is mind-mind az 1946:I. törvényhez való visszatérést jelentették. A szeptember 4-i tervezet utolsó paragrafusa az elnökválasztást 1989. december 3-ára írta ki.

Az elnökválasztás időpontját illetően a szeptember 12-i szövegterv már november 26-i választással számolt; az időpont meghatározását a parlament elé terjesztett változat külön törvényre bízta. Meg kell emlékeznünk róla, hogy a népszavazási kezdeményezés tudatában az állampárt részéről felmerült az az alkotmányjogilag erősen vitatható megoldás²⁴, hogy a népszavazással egy időben tartsák meg az elnökválasztást is, és amennyiben a népszavazáson az országgyűlési választások utáni elnökválasztás kapna többséget, érvénytelenítsék a nép általi választást. A szeptember 12-i tervezetben szerepel először az elnök funkciójával kapcsolatban, hogy az államfő – az államszervezet demokratikus működése mellett – a nemzet egysége felett is örökdió. Ez újabb lépést jelentett a „közepesen erős” államfő reprezentatívvá válásához, még akkor is, ha ezt az utat a hatásköri lista – mint láthattuk – nem mindenben követte. A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos elnöki jogkör pontosítását az addigi tervezetek külön törvényre bízták, a legfontosabb szabályok azonban a szeptember 12-i tervezet nyomán bekerültek az alkotmányba, eszerint az elnök csak a kormány által előkészített vagy a parlament által előzetesen jóváhagyott nemzetközi szerződést kötheti meg, illetve hagyhatja jóvá. Ezzel a javaslat a külpolitika terén az elnöki feladatkört lényegében a reprezentáció területére szorította vissza – eleget téve ezzel az ellenzék követelésének.

A parlament általi elnökválasztást az állampárt csak a tárgyalások utolsó hetében fogadta el, azonban csak azzal a kikötéssel, hogy mivel az akkori országgyűlés legitimitása kétségbe vonható, amennyiben az elnökválasztásra a parlamenti választások előtt sor kerül, az népszavazással fog történni. Mivel az Ellenzéki Kerekasztal mérsékelt szárnya²⁵ – az elnöki jogkör sikeres legyengítése után – elfogadta az elnöki intézménynek az MSZMP által követelt minél előbbi bevezetését, egyértelműnek látszott, hogy a harmadik Köztársaság első elnökét a nép fogja megválasztani. A megállapodást végül alá nem író pártok²⁶ viszont éppen attól tartottak, hogy bár az alkotmány garanciák sorával próbálja biztosítani, hogy a köztársasági elnök ne rendelkezhesen közvetlenül a hadsereggel, informálisan ezt mégis megteheti majd, és a később már szabadon megválasztott parlament szuverenitása ezzel jelentősen csökkenni fog. A november 26-i népszavazás sikere²⁷ azonban ezeket az aggodalmakat eloszlatta.

AZ ERŐSZAKMENTESSÉG GARANCIÁI

A politikai átmenet kapcsán az ellenzék leginkább a fegyveres erők segítségével végrehajtott visszarendeződéstől, illetve diktatúrától tartott; ezért meghatározó törekvése volt, hogy ebben a tárgykörben a lehető legrészletesebb és a legtöbb garanciát tartalmazó alkotmányszöveg készüljön, éppen ezért a korabeli publicisztika „rendkívüliállapot-alkotmánynak” nevezte a Nemzeti Kerekasztal nyomán létrejött alaptörvényt.

Már az első kompromisszumosnak szánt javaslat is jóval részletesebben szabályozza a rendkívüli állapot bevezetését, és különösen a köztársasági elnöknek abban betöltött szerepét, mint az MSZMP kezdőmandátuma, jóllehet még így is igen szűkszavú ebben a kérdésben a tervezet, hiszen mindössze öt bekezdést szentel neki, a részletes szabályozást külön törvényre bízta. Bár csak abban az esetben lett volna jogosult a köztársasági elnök a rendkívüli állapot – amelynek meghatározása itt hadiállapot, háborús veszély, vagy az ország alkotmányos rendjét súlyosan veszélyeztető helyzet – kihirdetésére, ha a parlament e döntés meghozatalában akadályoztatva van; amennyiben az akadályoztatás ténye fennáll, a köztársasági elnök szuverén módon dönt a rendkívüli állapot bevezetéséről, annak indokoltságát rajta kívül más nem vizsgálhatja. Szintén az augusztus 21-i tervezet az, amely már önálló fejezetet szentelt a fegyveres erőknek, ennek megfogalmazásakor az Ellenzéki Kerekasztal javaslatát vette alapul Somogyvári István. Azonban a munkásörtség betiltásáról rendelkező paragrafust csak finomítva volt hajlandó elfogadni az MSZMP; maga a megszüntetés, illetve az akár közvetetten politikai célt szolgáló fegyveres erők alkotmányellenessége nem került be a konszenzusos tervezetbe. Abban csupán az szerepel, hogy nem hozható létre politikai célt szolgáló fegyveres testület – tehát az addig meglevő ilyen szervezeteket az egyesülési jog illetően korlátozása nem érintette. A fegyveres testületek irányítására a tervezet szerint csak az alkotmány keretei között és csak az országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Bizottság, a kormány és az illetékes miniszter jogosult, tehát az MSZMP egyik testülete sem. Mivel azonban az informális befolyásolást a Munkásörsséggel kapcsolatban nem lehetett kizárni, érthető, hogy a radikális ellenzék a Munkásörség megszüntetéséről népszavazást kezdeményezett.

A Honvédelmi Tanács részletesebb szabályozására az augusztus 28-i tervezetben került sor, meghatározva hogy az a köztársasági elnök mellett az országgyűlés és az Alkotmánybíróság elnökeiből, a kormány tagjaiból, illetve a Néphadsereg vezérkari főnökéből áll; illetve hogy a Honvédelmi Tanács a kormány és az államfő jogai mellett az országgyűlés által ráruházott jogokat gyakorolja; ennek keretében alkotmányos szabályként rögzítették, hogy az alkotmányt nem változtathatja meg e testület.

A szeptember 4-i tervezet már megkülönbözteti a rendkívüli állapotot a vészhelyzettől, amely lényegében az Ellenzéki Kerekasztal javaslatában szereplő „feszült helyzet” fogalomnak az elemi csapásokra vonatkozó része. Ilyenkor a kormány jogosult az országgyűlés felhatalmazása

alapján egyes törvényekkel ellentétes rendeleteket és intézkedéseket hozni. A rendkívüli állapot definícióját meg nem változtatva a tervezet a Honvédelmi Tanács tagjai közül kihagyja az Alkotmánybíróság elnökét, és kimondja, hogy rendkívüli állapot esetén sem korlátozható az Alkotmánybíróság működése. A tervezet szerint a Honvédelmi Tanács rendeletei csak akkor maradnak hatályban a rendkívüli állapot után, ha azokat a parlament hatályban tartja.

A szeptember 12-i javaslatban igen lényeges változás, hogy a rendkívüli állapotot – „hadiállapot vagy idegen hatalom támadásának közvetlen veszélye” – megkülönbözteti a szükségállapottól – „az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, továbbá az állampolgárok élet- és vagyónbiztonságát tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség”. A szükséghelyzetnek a veszélyhelyzettel való átfedését az elemi csapást illetően még mai alkotmányunk is tartalmazza. Valójában ez, azaz a szükséghelyzet felel meg az Ellenzéki Kerekasztal „feszült helyzetének”, ezért nem világos, hogy miért szükséges a veszélyhelyzet külön alkotmányos intézménnyé tétele. A szükségállapot parlament nélküli kihirdetéséhez ugyanolyan folyamat vezet, mint a rendkívüli állapotéhoz, ám ilyenkor a szükséges intézkedéseket a köztársasági elnök vezeti be rendeleti úton, honvédelmi tanácsot nem hoznak létre, és az országgyűlés honvédelmi bizottsága csak utólag ellenőrzi és bírálhatja felül az államfő működését. A tervezet szerint – és ez az Ellenzéki Kerekasztal számára fontos garanciát jelentett – az országgyűlés elnöke, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke már nem pusztán a parlament akadályoztatásának tényét állapítják meg, hanem a rendkívüli vagy szükségállapot bevezetésének szükségességét is, bár nem világos, hogy döntésüket konszenzussal vagy szótöbbséggel kell meghozniuk. Ugyanez a tervezet vonja be a Honvédelmi Tanács tagjai közé a képviselőcsoportok vezetőit. A javaslat továbbá pontosítja a fegyveres erők szabályozását, amikor a szükségállapot definícióját átemelve határozza meg – a szükségállapot alkotmányos kihirdetését megkövetelve –, hogy mikor vehető be az ország területén a Néphadsereg és a Határőrség, míg az addigi rendelkezés az alkotmányos rend veszélyeztetettsége esetén minden további garancia nélkül megengedte ezt. A későbbi tervezetekben e tárgy körben mindössze annyi módosítás található, hogy az állambiztonság fenntartása – az Ellenzéki Kerekasztal eredeti javaslatának megfelelően – kikerült a rendőrség feladatai közül.

A PARLAMENTI BECIKKELYEZÉS

A parlamenti vitában az első fejezetet illetően kevés módosító javaslat²⁸ hangzott el, azok is általában pontosító jellegűek voltak, mindössze annak demonstrálásaként, hogy a parlament beleszól az alkotmányozásba. A preambulum beiktatása annyiban lényegi módosításnak tekinthető, hogy az alkotmányba került az új alkotmány elfogadásának szükségességé-

ge, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak az új alkotmány elfogadását sürgetők. Lényegi módosításnak kell tekintenünk emellett az alapjogok korlátozhatatlanságáról szóló paragrafus módosítását, hiszen éppen a hatékonyabb védelem jelszava alatt iktatta ki a parlament a valódi védelmet jelentő rendelkezést; ugyanakkor bekerült az alkotmányba a négy klasszikus korlátozási lehetőség: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölc; illetve az „egyen szabadsága ott végződik, ahol a másik egyén szabadsága kezdődik” elve. A lényegi korlátozhatatlanságot csak az Antall-Tölgyessy-paktumot követően, hosszú vita után iktatta újra alkotmányba az országgyűlés.

A törvényjavaslat parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság előadója, Tallóssy Frigyes képviselő javasolta, hogy az alkotmány mégis közvetlenül és hat évre rendelje választani a Köztársaság elnökét, ennek megfelelően szabályozta volna az alaptörvény az államfő felelősségre vonását is. A bizottság csupán Antall József ama kijelentésének²⁹ engedett, amely szerint ha ezt a módosító javaslatot elfogadja a parlament, az ellenzék felmondottnak tekinti a Kerekasztal megállapodását. Ennek nyomán a képviselők lelkiismeretére bízta a bizottság a döntést, ekkor százötven képviselő szavazott mellette; a javaslat azonban később visszaköszönt a Lex Király részeként, amikor már megkapta a kétharmados többséget.

Az erőszakmentesség garanciáival kapcsolatban a parlamenti vita során a képviselők az alkotmányba iktatták, pontosan mikor tekinthető akadályoztatottnak a parlament, illetve hogy amint lehetőség nyílik a törvényhozás összehívására, azt meg kell tenni; és az országgyűlés maga határoz az addig megtett intézkedésekről. A Kerekasztalon e téren megalkotott szabályok ma is hatályban vannak – csupán váratlan légítámadás esetére kapott további felhatalmazást a kormány³⁰ –, ám a részletes szabályokról rendelkező, az alkotmány által előírt törvények azóta sem születtek meg.

LEX KIRÁLY

Mint azt már az alkotmánymódosítás 1989. októberi vitájában láthattuk, az akkori országgyűlés nagy többsége a közvetlen elnökválasztás híve volt. A négyigenes népszavazás sikere utáni helyzetben Király Zoltán (független képviselő) és az utóbb visszalépett Raffay Ernő (MDF) javaslatára – miután az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezése³¹ erre lehetőséget adott – a parlament, mintegy a Kerekasztal „korrekciójaként”, *regula generalisként* alkotmányba iktatta³² a közvetlen elnökválasztást. Lényegében a még októberben előterjesztett Tallóssy-féle módosító indítványt nyújtották be újra a képviselők, azzal a különbséggel, hogy csak négy, nem pedig hat évre választotta volna a nép a Köztársaság elnökét, illetve a választás részleteiről csupán „külön”, nem pedig „alkotmányerejű” törvény rendelkezett volna.

Ehhez a „Lex Királyhoz” fűződik még a korábban már említett Alkotmánybírósági határozat parlament általi – illetve alkotmányozó hatalom

általi, ami esetünkben csupán szavazati aránybeli eltérést jelent – felülvizsgálatának gyakorlati lehetőségét bemutató eset, amely a választás napján külföldön tartózkodókat passzív választójoguk meghagyása mellett aktív választójoguktól megfosztotta, illetve azt továbbra sem adta meg. Ez az alkotmánymódosítás, bár a Honvédség elnevezésére, valamint a külföldön tartózkodók választójogával kapcsolatban még hatályos, a többé-kevésbé szerves, bár gyors alkotmányos fejlődés – szerencsére rövid – szakutcaját jelenti, hiszen éppen a parlamentáris kormányformától távolította volna a magyar alkotmányosságot. Nem véletlen, hogy a választásokon győztes polgári pártok egyik első intézkedése a szerves fejlődéshez való visszakanyarodás politikai előkészítése, az Antall–Tölgvessy-paktum megkötése volt.

PAKTUM

A választások után Antall József a jobbközép erők kiskoalíciója mellett döntött, elutasítva a polgári pártok sokak által javasolt nagykoalícióját. A két nagy párt, az MDF és az SZDSZ színfalak mögötti megállapodása alapvetően három okból vált szükségessé. Az elvek szintjén a paktum és becikkelyezése több olyan ponton visszatért a Nemzeti Kerekasztalon kidolgozott alkotmányszöveghez, amelyek becikkelyezése során az akkori országgyűlés eltért a megállapodástól – az időbeli késés ellenére ebbe a csoportba sorolhatjuk a Lex Királyt is. A módosítást emellett gyakorlati megfontolások és reálpolitikai számítások is indokolták. Egyrészt az Alkotmánybíróság ítélete³³ világossá tette, hogy a legtöbb törvény elfogadásához kétharmados többség – azaz nagykoalíció – szükségeltetett, másrészt a centrum politikusai pártállástól függetlenül érdekelték voltak a kormánytöbbségen belül bizonytalanságot okozó jobboldali radikálisok visszaszorításában, ezért állapodtak meg a kancellárdemokrácia és a konstruktív bizalmatlanság bevezetéséről. Előbbit a parlament a Paktum többi eleménél előbb, már első törvényei között³⁴ alkotmányba iktatta, hogy az új kormány már az új alkotmányos szabályozás alapján állhasson föl.

Az államfő megválasztását illetően a Paktum a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának megfelelően – ekkor már a szabad választások után vagyunk – a parlament általi választást javasolta alkotmányba iktatni; a becikkelyezni javasolt szöveg szó szerint megegyezik a Kerekasztalon elfogadottal, azzal a különbséggel, hogy, az akkori országgyűlés módosító indítványát megőrizve, a közfelkiáltással történő elnökválasztás nem került be az alkotmányba. Ezzel együtt – szintén visszatérve a Kerekasztal megállapodásához, amelytől az akkori parlament Tallósy Frigyes módosító javaslatának elfogadásával eltért – megkönnyítették a parlament köztársasági elnök általi feloszlatását, amikor nem kívánták meg, hogy négyszer utasítsa el a parlament a köztársasági elnök miniszterelnök-jelöltjét; az új szabályozás szerint már akkor is feloszthatja a törvényhozást az államfő, ha az az első jelölt megnevezésétől számított negyven napon belül nem választ miniszterelnököt.

A kétharmados törvények számának radikális csökkentése, tehát a Köztársaság egyik fontos konszenzuális elemének csökkentése fejében lett Göncz Árpád a két nagy párt konszenzusos jelöltje a köztársasági elnöki tisztre, ellensúlyozva ezzel a demokrácia többségi elemének – az ország kormányozhatósága érdekében feltétlenül szükséges – hangsúlyosabbá válását.

Különösen a későbbi Alkotmánybírósági döntések szempontjából tartom fontosnak az alapjogok korlátozhatóságának kérdését. Az első beterjesztett javaslat³⁵ az alkotmány 8. §-ának szövegét a Nemzeti Kerekasztal megállapodásának megfelelően kívánta módosítani, ám a második tervezet³⁶ visszatért az alkotmánymódosítás '89. októberi parlamenti vitájában a jogi, igazgatási és igazságügyi bizottság által javasolt, és végül a parlament által nagy többséggel elfogadott változathoz; azzal a különbséggel, hogy az alapjogok korlátozásának „egy demokratikus ál-lamban ... szükséges” mértékét tartja csupán elfogadhatónak, míg az addig hatályos alkotmány nem tartalmazta a „demokratikus” jelzőt. Az alapjogok lényeges tartalmának korlátozási tilalmát azonban – hasonlóan tehát az addigi szabályozáshoz – ez a változat sem tartalmazta. Szájer József tette a parlamenti vitában azt a módosító javaslatot, hogy a Kerekasztal által elfogadott 8. § (2) kerüljön be az alkotmányba, ezt a javaslatát szinte egyhangúan támogatta az országgyűlés. Kósáné Kovács Magda azt javasolta, hogy kétharmados többséggel az alapjogok korlátozhatók legyenek; javaslatát a szocialista frakció támogatta, bár a számarányok szerint ugyanez a frakció – egy szavazással előbb – szinte egyhangúan támogatta az ezzel élesen ellentétes javaslatot. Kósáné javaslat tartozhatna a módosító indítványoknak a '89-es kompromisszumot fenntartani kívánó csoportjába is, hiszen – az alkotmányerejű törvény intézményének eltörlése után – az addig hatályos kétharmados szavazataránnyal lehetséges korlátozást kívánta továbbra is lehetőségként fenntartani.

A módosító indítványok előbb említett csoportját főként az MSZP országgyűlési képviselői, illetve Király Zoltán terjesztették elő. Az állam jellegének meghatározásakor Király Zoltán a „demokratikus, szociális jogállam”, Katona Béla a „független, demokratikus és szociális jogállam” kifejezést javasolta; mindkét indítványt nagy többséggel vetette el a parlament. Megjegyzendő, hogy az új alkotmány első koncepciójának 1996-os leszavazásakor többek között éppen arra hivatkoztak az ezeket a javaslatokat is beterjesztő szocialista politikusok, hogy az állam szociális jellegét³⁷ nem domborítja eléggé ki a koncepció. Ugyancsak Katona Béla javasolta megtartani a „tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság” tételt, ezt a javaslatát is hasonlóan elsőprő többséggel vetette el a Ház.

A köztársasági elnök ügyében Gál Zoltán terjesztett elő módosító javaslatot, amely a megválasztást ki kívánta venni a parlament hatásköréből, azonban nem javasolta a köztársasági elnök népszavazással történő választásának hatályban tartását sem; azaz az akkor hatályos alkotmányt módosítani készülő módosító indítványban elhagyni javasolta az országgyűlés által megválasztandó tisztségek felsorolásából a köztársasági elnököt, azonban nem javasolta megváltoztatni a köztársasági elnök jogál-

lásánál szabályozott, parlamenti megválasztási módot. Király Zoltán és Németh Miklós a bizottsági jelentés elkészülte után benyújtott indítványukban javasolták – talán a Nemzeti Kerekasztal kompromisszumának „gyengített” változataként –, hogy először, kivételesen és csak két évre, de a nép válasszon köztársasági elnököt. A szavazási arányok szerint a javaslatot – a többi, korábbi kompromisszumokat megőrző javaslatok körülbelül harminc voksával szemben csak tizenkét képviselő támogatta – még a közvetlen elnökválasztást pártoló szocialisták sem támogatták, nyilvánvalóan a már folyó aláírásgyűjtés előtt nem kívántak kompromisszumot kötni a köztársasági elnök megválasztásáról. Támogatta viszont a parlament Király Zoltánnak azt a javaslatát, hogy a képviselők ne intézhessenek kérdést a köztársasági elnökhöz. Ezzel a képviselő nyilvánvalóan az elnök pozícióját kívánta erősíteni, ám a „rendszerváltó” alkotmányjogászok pártjai is támogatták az indítványt, hiszen ezzel az elnök politikai felelősségét, tehát alkotmányos mozgásterét még jobban szűkítették.

A módosító indítványok másik jellemző csoportját a Fidesz képviselői nyújtották be. A Paktum két elemét kívánták módosítani, egyrészt a parlamentarisztikus jelleget erősítendő, a konstruktív bizalmatlanság elvetésével, másrészt ugyanezen jelleget gyengítendő, a kétharmados döntések kiterjesztésével. Szájer József a földtörvény, Ader János a képviselői fizetés megállapításáról rendelkező törvény, az Állami Számvevőszékről szóló törvény, a Magyar Nemzeti Bankról szóló törvény és az ügyészégi törvény elfogadását kötötte volna a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatához; a képviselői fizetés és az Állami Számvevőszék esetében támogatta az országgyűlés a javaslatokat. Ugyancsak Ader János javaslatát fogadta el a parlament, amikor az Állami Számvevőszék elnökének és alelnökeinek, valamint a Legfelsőbb Bíróság elnökének megválasztásához az összes képviselő kétharmadának szavazatát írta elő. Szintén Ader János volt az, aki – Németh Miklós és Király Zoltán hasonló javaslatával párhuzamosan – a Magyar Nemzeti Bank elnökének kinevezését az országgyűlés (tehát annak egyszerű többsége) hatáskörébe kívánta utalni, a Paktumot megkötő egyik párt sem támogatta ezt az indítványt. Elfogadta viszont a parlament Ader Jánosnak azokat a javaslatait, amelyek a köztársasági elnök mandátumának öt évre való felemelésére, az ellene esetlegesen lefolytatandó büntetőjogi eljárásnak az Alkotmánybíróság hatáskörébe való utalására, illetve az alkotmánybírói jelölés szabályainak pontosítására vonatkoztak. Orbán Viktor elhagyni kívánta a módosításból a konstruktív bizalmatlanság bevezetését a kormány politikai felelősségének gyakorlati érvényesíthetősége érdekében; meg kell azonban jegyeznünk, hogy a kancellárdemokráciát bevezető alkotmánymódosítás esetében a Fidesz sem a javaslat parlamenti vitájában, sem későbbi nyilatkozataiban nem nyilvánított egyértelmű véleményt.

A végszavazásakor kettőszáznyolcvan igen, harmincnégy nem ellenében, huszonnégy tartózkodás mellett a parlament elfogadta a részleges alkotmányrevízióval felérő, a Nemzeti Kerekasztal jogállami forradalmába – az idejétmúlt kompromisszumok hatályon kívül helyezésével –

szervesen illeszkedő 1990:XL. törvényt. A szocialista frakció – valószínűsíthető – ellenszavazata éppen ezen kompromisszumok feladása ellen adatott le, a tartózkodó Fidesz részben természetes ellenzéki magatartásból – hiszen a javaslat kidolgozásában az SZDSZ-től eltérően nem vettek részt –, részben elvi okból, nevezetesen a parlamentarizmus visszaszorulásának elutasítása miatt adta le így a szavazatát.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

A bevezetőben elmondottak – a külpolitikában betöltött szerep, a hadsereghez való viszony, illetve a Kormánnyal szembeni hatáskör – szerint a továbbiakban az államfő 1990 utáni működését illetően vizsgálok a magyar alkotmányos rendszer létrejöttét.

A nemzetközi kapcsolatokban betöltött államfői szerep okozott ugyan némi sűrűlődséget 1990 után az elnök és a kormányfő között³⁸ – gondoljuk például a visegrádi találkozó körüli vitákra –, ám egyrészt a Nemzeti Kerekasztalon létrejött egyértelmű megállapodás, mely szerint a külpolitikában az államfőnek csak reprezentatív szerepe van, másrészt a Köztársaság első elnökének visszahúzódása az érdemi külpolitikától jórészt konfliktusmentessé tette azt a területét. A hadsereg feletti rendelkezést illetően a taxisblokádnak adott gyakorlati alkalmat a hatásköri összeütközésre, amikor Göncz Árpád főparancsnoki jogára hivatkozva tiltotta meg, hogy erőszakkal lépjen fel a hadsereg a taxisokkal szemben. Ennek is köszönhető talán, hogy az országgyűlés Honvédelmi Bizottsága absztrakt alkotmányértelmezést kért az Alkotmánybíróságtól az államfő főparancsnoki státuszát illetően. A Kormánnyal való összeütközésre a közszolgálati média vezetőinek kinevezése adott okot, ezért a miniszterelnök fordult az Alkotmánybírósághoz.

A testület több határozatban is foglalkozott a köztársasági elnök alkotmányos jogállásának értelmezésével. E határozatok sorát a 48/1991. AB határozat nyitotta meg, amelynek további kibontását jelentette csupán a másik két határozat (8/1992. és 36/1992.). A hadsereg irányításában betöltött államfői szerep és az elnök kinevezési jogosítványa mellett büntetőjogi sérthetetlenségét értelmezte ez az első határozat. A határozatok részletes elemzése külön tanulmányt kívánna, ezért vizsgálatukat arra a kérdésre szűkíttem le, hogy miként értelmezik a köztársasági elnök viszonyát a Kormánnyal szemben. E kérdésre pedig legkönnyebben úgy adhatunk választ, ha az államfő politikai felelősségének mértékét elemezzük. Úgy véljük, főként a rendszertani és a történeti értelmezés vihet közelebb a kérdés megválaszolásához.

Kézenfekvőnek látszik, hogy az *interpretatio historica* eszközeit alkalmazzuk; az eddigiekben elmondottak során éppen arra tettem kísérletet, hogy az államfői tisztség alkotmányjogi szabályozását a létrehozatal kísérő viták és vélemények felől mutassam be. A történeti elemzés során pedig emlékeznünk kell arra, hogy az MSZMP eredeti javaslata erős legitimitációjú, a nép által választott, de bizonyos mértékig a parlamentnek is felelős köztársasági elnököt képzelt el, hiszen a képviselők kérdést in-

tézhetek volna az államfőhöz. Az elnök ebben az esetben politikai felelősséget elsősorban választói előtt, késleltetve visel, hiszen politikai cselekedeteivel kockáztatja, hogy nem választják újra. Amint azt a Nemzeti Kerekasztal munkájának elemzése során bemutattam, az ellenzék különböző fékeket ugyan beépített a köztársasági elnök hatalma köré, magát a hatásköri listát azonban – az ismertetett változásokon túl – nagyjából az MSZMP eredeti, valódi kormányzati hatalommal rendelkező elnökre vonatkozó javaslata szerint cikkelyezte be a parlament.

Mint hogy azonban az államfőnek legtöbb intézkedéséhez szüksége van a kormány illetékes tagjának ellenjegyzéseire, mindenképpen erősen leszűkül az elnök politikai felelőssége, kérdés azonban, hogy olyannyira-e, mint azt az Alkotmánybíróság határozataiban megállapította. Hiszen két módon az államfő mégis visel politikai felelősséget is a parlament előtt. Először, a már említett kérdezhetőségével, igaz, ezt a Paktumot követően a parlament kiiktatta az alkotmányból. Fontosabb az a szempont – és ebben Kilenyi Géza különvéleményével³⁹ egyet kell értenem –, hogy újraválaszthatósága által elhúzódó, megválasztóival szemben érvényesülő politikai felelőssége van a köztársasági elnöknek – akkor is, ha eltérően a nép általi választástól, az államfőt újrajelölése esetén később „megítélő” képviselők nem azonosak az őt korábban megválasztókkal.

Mivel tehát nem pusztán jogi, hanem bizonyos mértékű politikai felelőssége is van az államfőnek, hatáskörét – absztrakt alkotmányértelmezés, azaz az alkotmányos hézagok kitöltése során – ha nem is lényegesen, mégis szélesebben kellene meghatározni a jelenleg hatályos alkotmány szerint, mint ahogyan azt az Alkotmánybíróság tette. E tekintetben védhetőnek tartom az elnöknek azt az írásban kifejtett véleményét, amelyet az AB határozata is idéz, és amely szerint a miniszterelnök irányítása alá tartozó szervek vezetőinek kinevezésekor az államfő érdemi hatáskörrel nem rendelkezik, azonban a nem közigazgatási jellegű intézményeknél – itt vélhetően például a jegybankra vagy az akkor még az elektronikus sajtóban tájékoztatási monopóliumot birtokló közszolgálati médiára gondolt az államfő – érdemben kívánja kinevezési jogkörét gyakorolni, azaz ebben az esetben szerinte konszenzusra van szükség a miniszterelnök és az köztársasági elnök között. A magyar politikai rendszer jellegét⁴⁰ tekintve megjegyezhetjük, hogy mivel a kormány közjogi pozíciója a Paktum nyomán a igencsak megerősödött a kétharmados törvények számának csökkentésével, illetve a kancellárdemokrácia bevezetésével, az ellenzék éppen a demokrácia konszenzusos jellegének fenntartása érdekében kapta meg a köztársasági elnök jelölésének jogát. A politikai alku szerint tehát az államfő az alkotmányos rendszeren belül az igen erős kormány hatalmának ellensúlyaként jelenik meg, amire az Alkotmánybíróságnak az alkotmányos hézag kitöltésekor akkor is tekintettel kellett volna lennie, ha közvetlenül az alkotmány szintjén ez nem fogalmazódik meg. Ahhoz pedig, hogy ellensúlyként jelenhessen meg az államfő, az szükséges, hogy ne pusztán a Köztársaság alapjait fenyegető válság idején kapjon érdemi hatáskört.

*Függelék*AZ ELLENZÉKI KEREKASZTAL JAVASLATA
AZ ALKOTMÁNY MÓDOSÍTÁSÁRA*Javasoljuk a preambulum hatályon kívül helyezését.*

I. fejezet Alapelvek (esetleg Alapvetés vagy Általános rendelkezések)

1. § Magyarország: Köztársaság

2. § (1) A Magyar Köztársaság demokratikus jogállam, amely a népesség elvén alapul.

(2) A Magyar Köztársaságban a népszuverenitást az országlakosok választott képviselőik útján, valamint közvetlenül gyakorolják.

(3) A Magyar Köztársaságban a közhatalmat egyetlen társadalmi csoport, egyetlen politikai párt, egyetlen személy sem sajátíthatja ki.

3. § (1) A Magyar Köztársaságban a politikai pártok alapítása szabad. A politikai pártok közreműködnek a nemzet politikai akaratának kialakításában.

(2) A Magyar Köztársaságban a politikai pártokat elválasztják az államtól. A politikai pártok a közhatalom szerveire befolyást kizárólag alkotmányos úton, mindenekelőtt a demokratikusan megválasztott országgyűlésen át gyakorolhatnak. A politikai pártok és a közhatalom szétválasztását összeférhetetlenségi szabályok intézményesítik.

(3) A politikai pártok tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos úton történő megszerzésére és gyakorlására, vagy olyan kizárólagos birtoklására, amely a többi párt megszűnését eredményezné, illetőleg működésük szabadságát csorbítaná.

4. § (1) A Magyar Köztársaság elutasítja a háborút mint a nemzetek közötti viták megoldásának eszközét.

(2) A magyar jogrendszer alkalmazkodik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaihoz.

(3) A magyar állam együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával, előmozdítja a határain kívül élő magyarsággal való kapcsolatok ápolását.

5. § A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása az állam elsőrendű kötelessége.

6. § A Magyar Köztársaság védi a nép szabadságát és hatalmát, az ország függetlenségét és területi épségét. A Magyar Köztársaság területe sérthetetlen.

7. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, ahol az állam nem tesz különbséget köz- és magántulajdon között.

(2) A Magyar Köztársaság szavatolja és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny semlegességét.

Az Ellenzéki Kerekasztal a fentieknek megfelelően javasolja a 2–8. § közötti alkotmány szövegmódosítását, illetőleg hatályon kívül helyezését. A hatályos további szakaszok módosítására a következőket javasoljuk:

9. § Az állami vállalatok és gazdálkodó szervezetek a törvényben meghatározott módon és felelősséggel, önállóan gazdálkodnak.

10. § Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeti mozgalmat, elismeri a szövetkezetek önállóságát.

11. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a magántulajdont.

(2) A tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.

12. § *Hatályon kívül helyezését javasoljuk.*

14. § *Hatályon kívül helyezését javasoljuk.*

16. § A Magyar Köztársaság védelmezi az ifjúság érdekeit.

17. § A Magyar Köztársaság a rászorulóknak megsegítésére kiterjedt szociális intézkedéseket hoz. Elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

18. § A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja a tudomány, a művészet és az oktatás szabadságát, támogatja a tudományos, művészeti, valamint oktatási tevékenységet.

Budapest, 1989. július 6.

AZ ELLENZÉKI KERESZTAL JAVASLATA AZ ALKOTMÁNY II-X. FEJEZETÉNEK MÓDOSÍTÁSÁHOZ

19. § (2) Az országgyűlés meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) *c) Esetleg hatályon kívül helyezendő.*

h) Elrendeli a védelmi helyzetet és a feszült helyzetet.

i) Dönt a honvédség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról.

k) Megválasztja a Minisztertanácsot, a Legfelsőbb Bíróság Elnökét és a Legfőbb Ügyészt.

l) Megsemmisíti az állami szervek alkotmányba ütköző rendelkezéseit. A Minisztertanács javaslatára feloszlátja azt a tanácsot, amelynek működése alkotmányellenes.

20. § (1) Az országgyűlést 4 év időtartamra választják.

(2) Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében végzik.

(5) Az országgyűlési képviselőt függetlenségét biztosító tiszteletdíj illeti meg.

(6) Az országgyűlési képviselő nem lehet államigazgatási szerv dolgozója, bíró, ügyész. A honvédség és a rendőrség hivatásos állományú tagjai *[sic!]* képviselői mandátumuk idejére szolgálaton kívüli állományba kell helyezni.

20/A. § (1) Az országgyűlési képviselő megbízatása megszűnik:

a) az országgyűlés megbízatásának lejártával,

b) a képviselő halálával,

c) az összeférhetlenség kimondásával,

- d) lemondással,
- e) a választójog elvesztésével.

22. § (1) *Az MSZMP javaslatával egyetértünk.*

(2) Az országgyűlés alakuló ülését a választást követő egy hónapon belüli időpontra az államfő hívja össze. ... *Egyébként egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(3) Az államfő, a Minisztertanács ... *Egyébként egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(4)–(5) *Az MSZMP javaslatát nem fogadjuk el.*

23. § Az országgyűlés ülései nyilvánosak. Kétharmados többséggel az országgyűlés zárt ülés tartását is elhatározhatja.

24. § (2) Határozatait az országgyűlés általában szótöbbséggel hozza.

25. § (1) Törvényt a Minisztertanács, minden országgyűlési bizottság és bármely képviselő kezdeményezhet.

(3) Az országgyűlés által elfogadott törvényt az országgyűlés elnöke aláírja és gondoskodik annak kihirdetéséről.

26. § *Nem értünk egyet az MSZMP javaslatával.*

27. § Az országgyűlés tagjai az államfőhöz továbbá ... *a hatályos szöveg fenntartását javasoljuk* ... interpellációt és kérdést intézhetnek a feladatkörükbe tartozó minden ügyben. Akihez az interpellációt vagy kérdést intézték, köteles az országgyűlés előtt legkésőbb 30 napig választ adni.

28. § (1) Az országgyűlés új választást írhat ki megbízatásának lejárta előtt is.

(2) Védelmi helyzetben az országgyűlés kimondhatja a képviselők feléne jelenlétében kétharmados többséggel megbízatásának meghatározott időre való meghosszabbítását is.

(3) Az országgyűlés megbízatása az új országgyűlés összehívásáig tart.

(4) Az országgyűlés megbízatásának lejártától számított 3 hónapon belül új országgyűlést kell választani.

(5) A megválasztott országgyűlést az államfő a választást követő egy hónapon belül hívja egybe.

Az államfő

29. § *Hatályon kívül helyezendő.*

30. § (1) *a*) A Magyar Köztársaság államfője, amennyiben a kormány elvesztette az országgyűlés bizalmát és 30 napon belül nem választanak új kormányt, jogosult az országgyűlési [*sic!*] választások időpontját kitűzni.

b) A Magyar Köztársaság nevében nemzetközi szerződéseket köt és erősít meg.

c) Megbízta és fogadja a nagyköveteket és követeket.

d) Kinevezi a hivatásos bírákat.

e) Kinevezi az államtitkárokat és a törvény által meghatározott fontosabb megbízatású állami alkalmazottakat, valamint a honvédség és a rendőrség tábarnokait.

f) Alakítja és adományozza a Magyar Köztársaság rendjeleit és címeit, hozzájárul külföldi rendjelek és címek viseléséhez.

g) Gyakorolaj [*sic!*] a kegyelmezési jogot.

(2) Az államfő dönt mindazokban az ügyekben, amelyeket külön törvény a hatáskörébe utal.

31. § Az államfő az országgyűlésnek felelős és köteles működéséről az országgyűlésnek beszámolni.

32. § Az államfői hivatalt az új országgyűlés döntéséig ideiglenesen az országgyűlés elnöke tölti be. Az országgyűlés elnökének megválasztásáig az államfői feladatokat a korábbi országgyűlés elnöke látja el.

32/A. § *Hatályon kívül helyezendő.*

33. § (1) b. *Hatályon kívül helyezendő.*

(2) A Minisztertanács elnökének kormányalakításra az államfő ad megbízást. A Minisztertanács megválasztásáról, továbbá programjának elfogadásáról az országgyűlés egyszerre határoz. *Egyébként elfogadjuk az MSZMP javaslatát.*

35. § (1) A Minisztertanács

a) Védi az alkotmányt, védi és biztosítja az állampolgárok jogait.

b) Biztosítja a törvények végrehajtását.

d) Ellátja a tanácsok törvényességi felügyeletét.

f-g) *Hatályon kívül helyezendő.*

h) Irányítja a honvédség és a rendőrség működését.

i) *Egyetértünk az MSZMP javaslatával.*

(2)-(3) *Hatályon kívül helyezendő.*

39/B. § (2) *Hatályon kívül helyezendő.*

40/A. § (1) A Magyar Honvédség kötelessége a haza katonai védelme.

(2) A rendőrség feladata a belső rend és a közbiztonság fenntartása.

(3) A Magyar Köztársaságban a honvédségen és a rendőrségen kívül más fegyveres testület nem működhet. Alkotmányellenes az akárcsak közvetlenül is politikai célt szolgáló fegyveres testületek létrehozatala és működtetése.

40/B. § (1) A honvédség főparancsnoka a miniszterelnök.

(2) A honvédség és a rendőrség felett egyetlen politikai párt, egyetlen állampolgári csoportosulás sem rendelkezhet közvetlenül.

(3) Aktív szolgálatban levő hivatásos katona, rendőr politikai pártokba való belépésére a törvény korlátokat állapíthat meg.

40/C. § (1) A honvédség és a rendőrség létszámának és szervezési alapvonásainak az állami költségvetésben szerepelniük kell. A honvédség és a rendőrség működését az országgyűlés illetékes bizottsága folyamatosan ellenőrzi.

(2) Az alkotmányos állami szervek az alkotmányos intézmények, illetve az állampolgárok demokratikus szabadságának védelmére védelmi vagy feszült helyzetben igénybe vehetik a honvédséget. Az alkotmányos állami szervek elemi csapás vagy szerencsétlenség esetén törvényben szabályzott módon kérhetik a honvédség segítségnyújtását.

(3) Az ország területén idegen fegyveres erők kizárólag az országgyűlés előzetes hozzájárulásával tartózkodhatnak.

40/D. § (1) Ha az országot külső fegyveres hatalom támadja meg, vagy ilyen támadás közvetlenül fenyeget, az országgyűlés a képviselők többségének jelenlétében kétharmados többséggel védelmi helyzetet rendelhet

el. Ha a támadás bekövetkezett, a védelmi helyzet tényét az államfő is kihirdetheti.

(2) Védelmi helyzetben a Köztársaság irányítását honvédelmi tanács végzi. A tanács elnöke a miniszterelnök, tagjai a minisztertanács tagjai, valamint az országgyűlés által megválasztott személyek.

(3) Erőszakos cselekményekkel járó súlyos zavargások, elemi csapás esetén az országgyűlés a képviselők többségének jelenlétében kétharmados többséggel megállapíthatja a feszült helyzetet. A feszült helyzet tényét elemi csapás esetén az államfő is kihirdetheti. Feszült helyzetben a kormány kap az országgyűléstől különleges felhatalmazást.

42. § (2) A tanácsok tagjait négy évi időtartamra választják.

43. § (1) a) A tanács képviseli a lakosság érdekeit, működési területén a lakosság önkormányzati szerve.

c) Meghatározza terveit és költségvetését, irányítja és ellenőrzi a tervek végrehajtását és a költségvetés felhasználását, anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik.

e) Közreműködik az alkotmányos intézmények védelmében.

(2) Saját hatáskörében tanácsrendeletet vagy határozatot hozhat. A tanácsrendeletet a helyben szokásos módon ki kell hirdetni.

45. § (2) A törvény az ügyek meghatározott csoportjaira külön bíróságok létesítését is elrendelheti. Katonai bíróságok csak védelmi helyzetben működhetnek.

48. § (1) A Legfelső *[sic!]* Bíróság Elnökét az államfő javaslatára az országgyűlés első ülésén a következő országgyűlés első üléséig terjedő időszakra választja.

(2) A hivatásos bírókat a törvényben meghatározott módon az államfő nevezi ki.

50. § A Magyar Köztársaság bíróságai védik és biztosítják az alkotmányos intézményüket az állampolgárok jogait ... *[sic!]*

51. § A Magyar Köztársaság legfőbb ügyésze és az egységes ügyészi szervezet gondoskodik az alkotmányos intézmények, valamint az állampolgárok jogainak védelméről.

54–70. § *Az Ellenzéki Kerekasztal javaslatait már korábban megtette.*

71. § (1) Az országgyűlési képviselőket *[sic!]*, valamint a községi, városi és a fővárosi kerületek tanácsait (a helyi tanácstagokat) a választópolgárok általános egyenlő és közvetlen választójog alapján titkos szavazással választják.

(3) Az országgyűlési választások után az országgyűlési képviselők visszahívásának jogát hatályon kívül kell helyezni.

72. § (1) A választójog a Magyar Köztársaság minden nagykorú magyar állampolgárát megilleti. A helyi tanácstagi választásokon a letelepedési engedéllyel rendelkező és három éve Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok is választójoggal rendelkeznek.

74. § *A címer kérdése külön vita tárgya legyen.*

JEGYZETEK

- ¹ Társadalmi Szerződés – a politikai kibontakozás feltételei. Beszélő különszám, [1987]. In: Beszélő Összkiadás, II. kötet. AB–Beszélő Kiadó. Budapest, 1992. 749–791.
- ² A rendszerváltás programja. Szabad Demokraták Szövetsége, Budapest, 1989. A továbbiakban a könyvre Kék könyvként hivatkozom.
- ³ 1989. július 22-én Roszik Gábort MDF–Fidesz–SZDSZ közös jelöltként időközi választáson juttatják el a parlamentbe Gödöllő polgárai.
- ⁴ 1989. március 22-én, az ELTE jogi karán ült össze első ízben az Ellenzéki Kerekasztal, mely tanácskozáson részt vett a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság, a Fiatalkorú Demokraták Szövetsége, a Független Kisgazdapárt, a Magyar Demokrata Fórum, a Magyar Néppárt, a Szabad Demokraták Szövetsége, a Szociáldemokrata Párt, a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája és a Független Jogász Fórum. A későbbiekben a Kereszténydemokrata Néppártot is felvette tagjai közé az EKA.
- ⁵ Harmadik oldalként – az MSZMP követelésére – a civil szervezeteknek mondott, valójában csak az állampárthoz kötődő szervezetek, így a Hazafias Népfront, a Szakszervezetek Országos Tanácsa, a Nőszövetség, a Magyarországi Demokratikus Ifjúsági Szövetség vagy a Baloldali Alternatíva vettek részt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásain.
- ⁶ A gazdasági kérdésekről tárgyaló bizottság az MSZMP követelésére került a tárgyalási struktúrába. Mivel egyrészt lényegében semmi eredményt nem ért el, másrészt pedig nem a politikai átmenet kérdéseivel foglalkozott, a továbbiakban munkájára nem térek ki.
- ⁷ A politikai átmenet kérdéseivel foglalkozó I. bizottság 1. albizottsága az alkotmánymódosítással, a 2. a pártok szabályozásával, a 3. a választójogi törvény megalkotásával, a 4. a büntetőjog reformjával, az 5. a nyilvánosság kérdéseivel, a 6. pedig az átmenet erőszakmentességének biztosításával foglalkozott.
- ⁸ Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. In: Bibó István összegyűjtött munkái, 2. kötet. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1982. 560–636.
- ⁹ Bencze György–Kis János–Márkus György: Hogyan lehetséges kritikai gazdaságtan? T-Twins Kiadó, Budapest, 1992. [1970–72.]
- ¹⁰ A Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó hatalma közötti kölcsönös viszonyról, valamint a területi önkormányzatokról. In: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJK Alkotmányjogi tanszék, Szeged, 1997. 186–197.
- ¹¹ Kis János velem készített beszélgetésem során mondta el, hogy „tulajdonképpen – paradox módon – a legyel kerekasztal megállapodásának az eredménye emelte meg drámai módon az alsó küszöböt. Akkortól, azaz áprilistól kezdve az számított már az elérhető minimumnak. Nem volt világos ezek után, hogy ha ez a minimum, akkor mi lehetséges még egyáltalán?”
- ¹² Milyen alkotmány akarunk? In: A rendszerváltás programja. Szabad Demokraták Szövetsége, Budapest, 1989. 22–39.
- ¹³ Tölgyessy Péter: Van közünk a közjogunkhoz? In: Országgyűlési Tudósítások, 1989. március 8. 12–16.
- ¹⁴ Az államszervezetet érintő ellenzéki elképzeléseket, melyek e program alapján születtek, szintén közlöm a függelékben.
- ¹⁵ A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993. 775. p. 5.
- ¹⁶ *Opus citatum* 789. p.
- ¹⁷ Az alkotmánymódosításról szóló törvény tervezete. Magyar Nemzet, 1989. május 10. 8. p.
- ¹⁸ Törvényjavaslat az alkotmány módosításáról. 1989. május 29. parlament elé terjesztett változat.
- ¹⁹ 1946: I. törvény 13.§ (2) bekezdés
- ²⁰ Somogyvári István szemináriuma alapján.
- ²¹ Ismét köszönetet mondok Somogyvári Istvánnak, aki e dokumentumokat rendelkezésemre bocsátotta.
- ²² A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. Magyar Országos Levéltár, Budapest, 1993. 1545–1559.

- ²³ 2/1993. AB határozat
- ²⁴ Somogyvári István szemináriuma alapján.
- ²⁵ Mérsékelt szárnyak nevezhetjük a megállapodást aláírókat, így a Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaságot, a Független Kisgazdapártot – bár ők később csatlakoztak a népszavazási kezdeményezéshez –, a Kereszténydemokrata Néppártot, a Magyar Demokrata Fórumot, a Magyar Néppártot.
- ²⁶ A Fiatal Demokraták Szövetsége és a Szabad Demokraták Szövetsége egyáltalán nem írta alá a megállapodást, a Szociáldemokrata Párt pedig csak azzal a kikötéssel, hogy nem fogadja el a közvetlen elnökválasztást.
- ²⁷ Ugyancsak párezres többségnek köszönhetően, de a népszavazás eredményeként csak a parlamenti választások után került sor a köztársasági elnök megválasztására.
- ²⁸ Ezeket az 1985–1990. ciklus 282. és 293. számú iratai tartalmazzák.
- ²⁹ Tallóssy Frigyes 1989. október 17-én elmondott parlamenti felszólalása szerint a plenáris ülés előtti egyik jogi bizottsági ülésen – a bizottság a jegyzőkönyvből kikövetkeztethetően 1989. október 12-én, 13-án, 16-án és 17-én ülésezett – Antall József kijelentette, hogy amennyiben a parlament az államfő megválasztását illetően nem a megállapodást cikkelyezi be, felmondottnak tekinti a megállapodást. A bizottsági ülésen gyorsírással jegyzőkönyv készült, ám minden igyekezetem ellenére sem tudtam hozzáférni.
- ³⁰ 1993:CVII. törvény
- ³¹ 1/1990. AB határozat
- ³² 1990:XVI. törvény
- ³³ 4/1990. AB határozat
- ³⁴ 1990:XXIX. törvény 1§.
- ³⁵ Az 1990–1994-es ciklus 34. számú irata.
- ³⁶ Az 1990–1994-es ciklus 69. számú irata.
- ³⁷ Az új kelet-európai alkotmányokat áttekintve megállapíthatjuk, hogy hozzávetőlegesen fele-fele arányban tartalmazzák – a három balti állam és a csehszlovák utódállamok esetében nem, míg Bulgária, Románia, Horvátország, Szlovénia esetében igen – a szociális jogállam kifejezést, Lengyelországban a „társadalmi igazságosság elveit megvalósító jogállamról” szól az alaptörvény. In: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997.
- ³⁸ Például az 1991-es visegrádi találkozón Csehszlovákiát és Lengyelországot államfő, Magyarországot a miniszterelnök képviselte, noha például a csehszlovák állam berendezése is alapvetően parlamentáris volt.
- ³⁹ Dr. Kilényi Géza alkotmánybíró különvéleménye a 36/1992. AB határozathoz.
- ⁴⁰ Körösnéyi András A magyar politikai rendszer (Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 371.) című munkájának végkövetkeztése az, hogy a magyar politikai rendszer közelebb áll a demokrácia konszenzusos felfogásához.

