

---

---

# **Alkotmánytörténeti szemvillanások – mi is módosult harminc esztendővel ezelőtt**

Szalay Péter\*

---

**B**ragyova András már a múlt század kilencvenes éveinek elején feltárta, hogy „[a]z alkotmánybíráskodás megjelenése egy jogrendszerben alapvető változásokat hoz létre – pontosabban: az átalakulás a változás maga.”<sup>1</sup> A 'kerek évfordulók' módot nyújtanak arra is, hogy az alkotmánybíráskodás kialakulását közvetlenül megelőző időszak néhány történést is szemügyre vegyünk.

## **1. Az 1989. évi I. törvény**

A XX. század nyolcvanas éveinek derekán az alkotmányjog-tudomány nemzetközi eredményeinek felhasználásával sorra-rendre kezdődtek különféle reformkísérletek, így Magyarországon is jelei mutatkoztak az alkotmányos rendszer korszerűsítése igényének. Ezek az igények még a szocialista rendszer megreformálhatósága ideológiai alapján álltak, de intézményrendszerét tekintve kitekintettek a Nyugaton megvalósuló demokráciákra is.

Ennek jegyében nagyszabású alkotmány-reform koncepciója látott napvilágot, amelyet az Igazságügyi Minisztérium berkein belül külön erre a célra megalakított csapat munkája nyomán dolgoztak ki, majd szakmai vitát követően dolgoztak át.

Január 10-én azonban az Országgyűlés – az 1989. évi I. törvény révén – módosította az Alkotmányt, és II. fejezetébe beiktatta az Alkotmánybíróság intézményét oly módon, hogy annak szervezetéről és működéséről külön törvényben kívánt a továbbiakban intézkedni.

Hasonló sors várt az országos népszavazás, valamint az egyesülési és gyülekezési jog részletes szabályaira, amelyek alapját jelentő rendelkezéseket szintén tartalmazott ez a módosítás.

Ez a sajátos, két- illetve többszintű szabályozási technika az alkotmány-estétikai követelmények mellett arra is módot teremtett, hogy bizonyos politikai elképzelések szerint törekedjék a politikai vezetés egy része az „egy lépés előre, két lépés hátra” lehetséges technikáinak életben tartására. Még nem lehetett

---

\* Alkotmánybíró, Alkotmánybíróság

<sup>1</sup> Bragyova András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, KJK – MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1994, 9. o.

természetesen látni, hogy az év közepe felé haladva a folyamatok milyen fordulatot vesznek. Az Alkotmány módosítását követően előre mutató jelleggel született meg két fontos szabadságjogról, az egyesülési és gyülekezési szabadságról szóló törvény is, de az egyesülési szabadságról szóló törvénybe szintén beépítették az időnyerésre alkalmas klauzult a pártok vonatkozásában: a politikai párt megalakulásának, nyilvántartásba vételének, felügyeletének, gazdálkodásának valamint megszűnésének szabályozását külön törvényre bízták.

A helyzet tehát úgy alakult, hogy volt is alkotmánybíróság, meg nem is volt, szabad is volt pártot létrehozni, meg nem is. A megoldást a jövő tartogatta az alkotmányos fejlődés számára.

Ez az alkotmánymódosítás az országos népszavazás elrendelését szintén az Országgyűlés jogkörébe utalta, s szintén olyan megoldást alkalmazott, hogy a részletes szabályokat, amelyek révén e jogok gyakorolhatóak, külön törvényben kell rendezni. (A kérdéses törvényt az Országgyűlés 1989. június 1-jei ülésén elfogadta.

Figyelemmel arra, hogy a jogalkotás rendje szerint az Alkotmánnyal nem lehet ellentétes egyetlen más jogszabály sem, e jogszabályi változtatásokat megelőzően az Alkotmányban kellett lehetőséget teremteni a kérdéses viszonyok törvényi szabályozhatóságára. Mindeközben folynak az átfogó alkotmányreform munkálatai.

## **2. Az 1989. évi VIII. törvény**

A munkálatok előrehaladtával sem lanyhul az érdeklődés a közbenső alkotmányozás iránt. Az Országgyűlés 1989. május 10-i ülésén elfogadja az Alkotmány újabb módosításáról rendelkező törvényt, visszahozva a korábban a jogtörténet süllyesztőjébe helyezett bizalmatlansági indítvány intézményét.

Még mindig csak ún. intézményadaptációról van szó, de ez is kifejez valamit a kormány és az Országgyűlés viszonyának sajátos módosulása irányába ható szándékok tartalmáról.

A szabály lényege, hogy a képviselők egyötöde írásos formában a kormánnyal – vagyis ahogy akkor hívták, a Minisztertanáccsal –, vagy annak tagjával szemben külön-külön is, bizalmatlansági indítványt nyújthat be, amelyről az Országgyűlés meghatározott időn belül szavazni köteles.

A Minisztertanács elnöke útján bizalmi szavazás is kérhető volt, akár magában, akár valamely az Országgyűlés részére benyújtott előterjesztéshez kötötten.

A bizalmatlansági indítvány a kormány bizonyos függőségét hivatott konkrét jogintézmény révén kifejezni: arról szól, hogy Országgyűlés és kormány egymástól nem teljesen függetlenül létező entitások, a kormány függőségben van a parlamenti többségi-kisebbségi viszonyoknak megfelelően kialakult szavazati arányoktól. Ez a többpárt-rendszerű demokráciában a koalícióalakítási készséget fokozó technika és lehetőség arra, hogy a parlamenti többségét veszített kormány újabb választások okvetlen kiírása nélkül megbuktatható legyen.

Itt azonban még nem tartott a magyar alkotmányos rendszer ekkor. Az Országgyűlésben még nem álltak olyan szervezetségi fokon a politikai

nézetkülönbségek, hogy okkal kellett, vagy lehetett volna tartani egy esetleges kormánybuktató bizalmatlansági indítványtól. A jogkövetkezmények arra korlátozódtak, hogy a bizalom megvonásától számított hatvan napon belül új kormányt kell választani, addig pedig a bizalomvesztett kormány továbbra is hivatalában marad.

Belehelyezve e szabályrendszert az 1989 nyarára előállott helyzetbe, azt mondhatjuk, hogy formáját tekintve adekvát kifejeződése annak, mert szép hagyományokat reinkarnál (ti. a „felelős minisztérium” 1848-ra visszavezethető elvét), de a parlamenti viszonyok és az egypártrendszer körülményei között aligha jelenthetett jelentős kockázatot.

### 3. Az 1989. évi XXXI. törvény

Az új Alkotmány koncepciójának széleskörű társadalmi vitája új helyzetbe került. Noha a pártalapítás teljes körű szabályozása még nem készült el, sorra-rendre kerültek elő „társadalmi szervezetek”, reaktiválták magukat történelmi pártok, akik saját elképzeléseik szerint, de szervezeten kívántak részesedni a közpolitika mikénti alakításából. Megszületett az Ellenzéki Kerekasztal, amely egységfrontot alkotott az uralkodó állampárttal szemben. Maga az állampárt is kisebb-nagyobb jól vagy kevésbé körvonalazható csoportra tagozódott, amelyek különböző nézeteket vallottak az alkotmányosság alakításának sarokpontjairól.

Míg a „szocialista jogállamiság” megteremtésének igénye és az állampárt, illetve a pártállam belső erjedési folyamatai *alkotmányozási helyzetet* tükröztek, addig az év közepe felé haladva a kiszélesedő társadalmi aktivitás *alkotmányozási kényszerhelyzetbe* torkollott. Ezt azt jelentette, hogy általános és elementáris társadalmi szabályozási igény bontakozott ki egy átfogó alkotmányossági reform iránt az egypártrendszerű, monolitikus hatalmi struktúra meghaladására, a demokratikus állami-hatalmi berendezkedés kialakítása révén.

A helyzet úgy alakult, hogy az Alkotmány módosítására a meglévő állami struktúrában kellett az eminens jogi legitimációs igények alátámasztása végett sort keríteni, ám az 1985-ben megalakult Országgyűlés megválasztására olyan körülmények között került sor, amelyek nem tették lehetővé megfelelő politikai legitimáció elismertetését 1989-ben. A kérdés úgy is feltehető volt, hogy megelőzzék-e általános választások az alkotmányozást, akár olyan formában, hogy a választójogosultak ún. alkotmányozó nemzetgyűlést hoznak létre, akár úgy, hogy az Országgyűlés feloszlattja magát és új Országgyűlés megválasztására kerül sor.

Végül az állampárt és az Ellenzéki Kerekasztal abban állapodott meg, hogy a politikai tárgyalások eredményeképpen előállott kompromisszumos megállapodásokat a funkcióban levő Országgyűlés fogja formálisan szentesíteni. Erre az akkori MSZMP annál is inkább tudott garanciát vállalni, mivel számottevő szavazattöbbségű „képviselőcsoporttal” csak ez a párt rendelkezett a parlamentben.

A tárgyalásokon az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal, valamint az ún. Harmadik Tárgyaló Fél képviselői, szakértői vettek részt. (Utóbbi az MSZMP-n és az Ellenzéki

Kerekasztalon kívüli társadalmi szervezetek sajátos konglomerátuma volt.) A tárgyaló felek által meghatározott munkarendben szinte pontról pontra, szövegszerű pontossággal állapodtak meg az Alkotmány és más, sarkalatosnak elnevezett törvények rendelkezéseit illetően. Egy-egy tárgyaló félnek csak az abban reprezentált valamennyi társadalmi szervezet egységes álláspontja volt érdemben kifejezésre juttatható, döntés konszenzus esetén alakult ki. A szakértői szintű megállapodásokat politikai megállapodásokba foglalták, majd ezeket a Minisztertanács terjesztette az Országgyűlés elé, amely végül az arra irányadó formában elfogadta a javaslatot, megalkotva az Alkotmány módosításáról, az Alkotmánybírásról, a választójogról szóló és más törvényeket.

Az Országgyűlés a tárgyalások vége előtt rendelkezett a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvényről. Ebben a törvényben előírták, hogy új alkotmányt népszavazással lehet elfogadni, illetőleg kell megerősíteni. Mivel ez túlságosan bonyolultnak tűnt akkor, azt a jogi megoldást követték, hogy a tárgyalások eredményeképpen előállott, tartalmilag teljesen új alkotmányt alkotmánymódosításnak tekintették, amelynek elfogadásához elegendő az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata, de nem kell hozzá a népszavazási procedúra lefolytatása.

Október 18-án végül elfogadást nyert az alkotmánymódosítás, a kihirdetésre ünnepélyes körülmények között, az 1956. évi Forradalom és Szabadságharc évfordulóján, október 23-án került sor. Időközben azonban még rendelkezett az Országgyűlés a munkásárség megszüntetéséről október 20-án, amely törvényt azon melegében, október 21-én ki is hirdettek. A sietség oka minden bizonnyal az a félelem volt, hogy ha a munkásárség még jogi értelemben legitim szervezet az alkotmány kihirdetésekor, akkor esetleg számítani lehetne a vértelen forradalom fegyveres konfliktusba torkollásával, a feloszlott munkásárség azonban már törvényen kívüli szervezet, így tagjainak vélelmezett megmozdulásai a törvény szigorával fenyegethetőkké váltak.

Az 1989. XXXI. törvény fenekestül forgatta fel az addigi alkotmánysszöveget, vagy ha úgy tetszik (majdnem teljesen) talpára állította a rendszert.

A bevezető rész szerint, amely szakított a korábbi munkásmozgalmi pátozzsal, „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg”. Már ebből is látszik az a jogalkotói szándék, hogy ezek az alkotmányos szabályok egy átmeneti korszak szabályai legyenek. Az alkotmánymódosítás nem egy hosszan kiérlelt, társadalmilag nyugvópontra jutott helyzet lezárását, összefoglalását jelenti, hanem egy új, jogállaminak nevezett korszak elemei kiépítését célozza időleges jelleggel, alkotmányozási kényszerhelyzetben, rendkívül sajátos körülmények között.

Az Alkotmány szakított a „népköztársaság” tautologikus elnevezéssel, módot nyújtva a köztársaság kikiáltásának is ezzel, I. fejezetét pedig egyszerűen „Általános rendelkezések” címmel illette.

Az ideiglenesség, a kontinuitás és diszkontinuitás az egész szövegre jellemző maradt. Az általános rendelkezések még úgy szólnak, hogy polgári demokrácia és a

demokratikus szocializmus értekeinek egyaránt helye van a köztársaság független, demokratikus jogállamában.

A korábbi Alkotmány deklarálta, hogy a hatalom a „dolgozó népé”, a társadalom „vezető osztálya”-ként a munkásosztályt jelölte meg, amely a hatalmat „a szövetkezetekbe tömörült parasztsággal szövetségben, az értelmiséggel és a társadalom többi dolgozó rétegével együtt gyakorolja”, azt is rögzítette, „A város és a falu dolgozói választott és a népnek felelős küldöttek által gyakorolhatják hatalmukat [...] az állampolgárok munkahelyükön és lakóhelyükön közvetlenül is részt vesznek a közügyek intézésében [...] a munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.” Ez a deklarációsorozat azt volt hivatva kifejezni, hogy a társadalom osztályokra tagozódik, és az állam ezek szerint preferálja vagy diszpreferálja az egyes „állampolgárokat”, hiszen a „valódi” jogosultak azok, akik dolgozónak mondhatók. Hogy ki mondhatja meg, ki a dolgozó? Nos, mindig a hatalom rendelkezik ilyen distinkciós jogosultsággal, normatív feltételek pedig nincsenek, mert maga az Alkotmány nem normatív.

Az új szöveg az egész avítt deklarációösszességet elhajította, s akként rendelkezett: ebben az államban minden hatalom – egyszerűen – a népé, amely a „népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja”.

A korábbi Alkotmányéval ellentétben az új szöveg kifejezetten tilalmazza a hatalom erőszakos megszerzését vagy gyakorlását csakúgy, mint kizárólagos birtoklását, és ennek garanciáit éppen a pártok – vagyis az eltérő politikai nézetek kifejeződése centrumainak – szabad alakulásában és szabad tevékenységében látva határozta meg. A pártok alakulásának és tevékenységének korlátja csupán az alkotmányos szabályok tiszteletben tartása. Ez azt jelentette, hogy a korábbi egypárti struktúrával szakítva, a pártállami alapelveket elvetve az Alkotmány természetesnek és alkotmányosan védendő értéknek tartja a politikai nézetkülönbségek alapján különféle szervezetek, a hatalom megszerzésére és megtartására orientálódott szervezett erők létrehozását. Nem a hatalom kizárólagos birtoklását tekinti tehát biztosítéknak, hanem éppen annak a bárki által megszerezhetőségét és gyakorolhatóságát. Az új Alkotmány tényként ismeri el, hogy a „népakarat” nem egyszeri és minden vonatkozásban eleve elrendeltetett, nem differenciálatlanul egységes, még kevésbé egy „vezető osztály” által meghatározható. A pártok egyik alapvető szerepét éppen abban határozza meg, hogy azok – különös irányultságuk, szervezetségük és céljaik összefüggésrendszeréből következően – közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. A pártok eltérő ideológiai alapállásból eltérő tartalmú társadalom-szervező programokat kínálnak a választópolgároknak, akik a sorra-rendre visszatérő általános választásokon szavazataikkal támogatják egyik vagy másik pártot. A pártok révén képes kikristályosodni a társadalom egy-egy meghatározott csoportjának elképzelése és ezek révén transzformálódik az ún. népakarat politikai döntéshozatallá.

Amennyire nemkívánatos és el nem tűrt fogalom volt a többpártrendszer, annyira támogatott volt az egyetlen valóban létező párt a korábbi fogalmi apparátusban. Ez az egyetlen párt – a munkásosztály marxista-leninista pártja – szinte kifürkészhetetlenül összefonódott az állami struktúrával. Ezért az új szöveg –

a korábbi meghatározások kifejezett tagadásaként – tilalmazza a pártok közvetlen közhatalom-gyakorlását, különösen azt, hogy párt állami szervet irányítson, és külön törvényben rendeli meghatározni azokat a közhivatalokat és tisztségeket, amelyeket párt tagja vagy képviselője nem tölthet be (különösen ilyenek egyes az államiság kontinuitásának fenntartásában érdekelt állami pozíciók a közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban, az ellenőrzésben).

A korábbi alkotmányos elképzelések tagadása folytatódik az Alkotmányban, midőn a szakszervezetek és más érdekképviseletek szerepét a munkavállalók, szövetkezeti tagok és a vállalkozók érdekeinek védelmében és képviselésében jelöli meg. Csupa nyilvánvalóság, amely mögött a régebbi meghatározások elvetése húzódik meg, de akkor és ott korszakos jelentőségű ezek egyértelmű rögzítése.

Az Alkotmány kijelöli az állam legfőbb kötelezettségeit: az állam védi a nép szabadságát és hatalmát, védi az ország függetlenségét és területi épségét, határait. Ez voltaképpen a belső és a külső szuverenitás védelmével és biztosításával azonos, részint gyakorlati kötelezettséget, részint ún. államcélokat emel az alkotmányos szabály rangjára.

A korábbi alkotmányos szöveg a megkérdőjelezhetetlen igazságok sorába a „szocializmus felépítését”, a „szocialista világrendszerhez tartozást”, a „kizsákmányolás elleni harcot” emelte a „dolgozó nép hatalmának és szabadságának” érdekében. Az új szöveg elhatárolódik ettől, általános érvennyel kinyilvánítva, hogy az állam elutasítja a nemzetek közötti viták rendezése tekintetében az erőszakos lehetőségeket, különösen a háborút, mint eszközt, de az erőszakkal való fenyegetést is. Ehelyett az Alkotmány a világ népeivel való együttműködést határozza meg célként. Döntő fontosságú momentum az addigi szőnyeg alá seprő gyakorlattal szemben, hogy megjelenik az Alkotmányban az állam felelőssége a határon túl élő magyarok sorsa tekintetében, különös tekintettel arra, hogy ápolni rendeli az anyaországgal való kapcsolattartást is, ismét ledöntve ezzel egy évtizedes tabut.

Az Alkotmány törekszik behelyezni a Magyar Köztársaságot az államok nemzetközi rendszerébe, ezért rendelkezik a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásáról, valamint arról, hogy az állam kötelezettsége a vállalt nemzetközi kötelezettségek és a belső jog összhangjának megteremtése is.

Némileg kakukktojás jelleggel, de itt rendelkezik az Alkotmány arról a szintén rendkívüli fontosságú kötelezettségről, hogy a jogalkotás rendjét ún. alkotmányerejű törvényben kell meghatározni. Ez utóbbi rendelkezés kicsiny magyarázatra is szorul.

A korábbi rendszerben a demokratikus berendezkedés struktúra-elemei – mintegy sajátos fügefalevélként – megtalálhatóak voltak az Alkotmányban, de olyan kiegészítő mozzanatokkal tarkítottan, amelyek szinte feltétlenné tették a pártállami struktúra felülről vezényelhetőségét. Volt ugyan választójog és voltak választások is, de a rendszerben ritkán keletkeztek lyukak, a választásokon csak az szerepelhetett, aki elfogadhatónak mutatkozott a hatalom számára is. Az Országgyűlés formálisan létezett, évente 2-4 ülést is tartott, 2-8 törvényt is alkotott, de törvényhozó funkciójában helyettesíthette a szovjet mintára kialakított prezídium, a Népköztársaság Elnöki Tanácsa, amely törvényerejű rendeleteket

alkotott, azzal törvényt is módosíthatott. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hatályba lépéséig a NET az Alkotmány kivételével bármely jogszabály megalkotásában eljárhatott az Országgyűlés helyett, s az sem volt tisztázott, mely körülmények között melyik jogalkotó határozhat meg jogszabály révén magatartásszabályokat. Minderre tekintettel az Alkotmány új szövege garanciális jelleggel rendelkezett a jogalkotás rendjét meghatározó törvényről, egyúttal bevezette az ún. „alkotmány erejű törvény” fogalmát is. Ennek lényege, hogy az ilyen törvények elfogadása azonos rendben kell, hogy történjen az Alkotmányéval, azaz, a képviselők kétharmadának igenlő szavazata szükséges a törvény érvényességéhez. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmány magasabb rendű konszenzus kialakítását kívánja meg a politikai döntéshozatal parlamenti részvevőitől annak érdekében, hogy a törvény rendelkezései széles társadalmi legitimitációt élvezzenek.

Újabb kritikus és meghatározó állomása a születendő demokratikus szabályozásnak az emberi jogokhoz való viszony. A nép szabadsága és hatalma az emberi jogok érvényesülésének mechanizmusán keresztül válik élővé vagy halhat el.

A pártállam lételeme volt a társadalmi élet mindennapjaiba történő minduntalan beavatkozás. A jogok léte és gyakorolhatósága alárendelődik a „szocializmus és a nép” érdekeinek.

Az új alkotmányszöveg igyekezett letisztított, egyszerű fogalmakkal dolgozni, ezért az Alkotmány úgy rendelkezett, hogy a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartását és védelmét pedig az állam elsőrendű kötelességeként határozta meg. Ilyen kitétel a korábbi alkotmányokban még véletlenül sem fordulhatott elő. Forradalmi újdonságként vezeti be a ma már teljesen nyilvánvalót: az állam elsődlegesen azért van, hogy az embereknek jogokat biztosítson, voltaképpen és igazából minden ennek az alapelveknek kell, hogy alá legyen rendelve.

Garanciális okokból a jogok tekintetében is a legszélesebb politikai konszenzust igényeli jogi formába öntve az Alkotmány, mert a jogokra vonatkozó szabályokat csak alkotmányerejű törvény révén engedni megállapítani. Ez esetben is csak olyan korlátozásoknak lehetséges alávetni alapvető jog gyakorlását, amely az állam biztonsága, a belső rend, a közbiztonság, a közegészség, a közérkölc vagy mások alapvető jogainak és szabadságának a védelme érdekében szükséges. Ez utóbbi a nemzetközi egyezmények bevett fordulata, nem mentes a bizonytalan jogfogalmak sajátosságaitól. Hovatovább a kivételesség alól is kiemel az Alkotmány bizonyos jogokat, amiket még rendkívüli állapot, szükségállapot vagy veszélyhelyzet idején sem lehet felfüggeszteni vagy korlátozni.

Az ún. népi demokráciában szükségképpen különbséget tettek a tulajdon különféle formái között, ideológiai okokból az Alkotmány preferálta az ún. társadalmi tulajdont, ennek két fajtájaként az állami és a szövetkezeti tulajdont határozva meg. Az ún. személyi tulajdon is számíthatott némi alkotmányos védelemre, de a magántulajdon már csak a „futottak még” körében létezőnek volt minősítve azzal, hogy a magántulajdon és a magánkezdeményezés nem sértheti a köz érdekeit.

Az új alkotmányszöveg szerint – itt sem mentesen a politikai helyzet szülte sajátosságoktól – Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Ezzel megint ledőlt egy négy évtizedes fal, s garanciaként ideíratott a versenysemlegesség elismerése is, továbbá, hogy erre vonatkozó korlátot, valamint a kizárólagos állami tulajdon körét, illetve azon tevékenységeket, melyeket csak az állam végezhet, ismét csak alkotmányerejű törvény határozhat meg. Annak érdekében pedig, hogy a tulajdonformák egyenjogúságáról szóló rendelkezések ne csupán a levegőben lebegjenek, a törvényhozó kimondotta: tulajdont kisajátítani csak kivételesen, közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Ez azt jelenti, hogy a kisajátítás nem lehet a mindennapos gyakorlat része, nem kerülhet sor olyan típusú államosításra általában, mint amilyenre példát nyújtott az ország a negyvenes években, de semmilyen módon a tömeges alkalmazásra ellenszolgáltatás nélkül. Jelenti továbbá, hogy az Országgyűlésnek egyfelől rendelkeznie kell azokról a helyzetekről, amelyekben egyáltalán szóba jöhet ez az aktus. Minden ezzel ellentétes állami vagy hatósági lépés alkotmányellenes, amely vonatkozásában jogvédelmet kell biztosítani.

Némileg módosult az öröklés jogának biztosítására, illetve az ifjúság érdekeire, valamint a rászorulóknak védelmére vonatkozó rész, majd beemelődött az Alkotmányba az a rendelkezés, amely szerint az állam elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, amely a jogok negyedik generációjának megjelenéséről is tanúbizonyságot tesz.

Az Alkotmány II. fejezete már az állami szervek rendszerének átformálásáról szól. Ennek jegyében az Országgyűlés a Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve, amely azonban a népszuverenitásból eredő azon jogokat gyakorolja, amelyeket számára az Alkotmány meghatároz. A korábbi szöveg szerint valamennyi, a népszuverenitásból eredő jog az Országgyűlés által gyakoroltatott, hiszen a hatalom egységének államszervezési elvébe nem férhetett bele más meghatározás.

Az új szöveg, bár kevesebbet határoz meg, mégis többet tartalmaz: a hatalommegosztás demokratikus államszervezési elvének alapján az Országgyűlés is csak egy az állami szervek bonyolultnak látszó rendszerében, azonban azokat a jogosítványokat, melyekkel az Alkotmány e szervet felruházza, nem lehet elvitatni, helyettesítéséről pedig egyáltalában nem eshet szó.

Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő, számára a hatalommegosztás elve alapján meghatározott jogok körében elsődlegesen a társadalom alkotmányos rendjét köteles biztosítani, illetőleg meg kell, hogy határozza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit. Az Országgyűlés esetében a jogok csaknem egybeesnek a kötelezettségekkel: amiről joga van dönten, arról időről-időre döntenie is kell. Az Alkotmány kísérletet tesz annak felsorolására, hogy az általános rendelkezések milyen ennél konkrétan nyilvánítható döntésekben nyerhetnek életet.

Az Országgyűlés kizárólagosan jogosult a törvényalkotásra, ezen belül természetesen az Alkotmány megalkotására. Törvényben kell rendelkezni az



államháztartás mérlegének megállapításáról, valamint a tárgyévet követő év költségvetéséről és a tárgyévet megelőző év költségvetésének végrehajtásáról is, amelyet régebben zárszámadási törvénynek is neveztek. Az ún. szocialista tervgazdálkodás múmiájaként maradt a szövegben a társadalmi-gazdasági terv elfogadására vonatkozó előírás. Történetesen a tárgyévet követő év költségvetése nem más, mint az ország társadalmi-gazdasági tervére vonatkozó elképzelések pénzügyi foglalata.

A törvényalkotás révén az Országgyűlés olyan normatív kereteket állít fel, amelyek módot nyújtanak a jogkövető magatartásra, illetőleg végső soron kiszámíthatóvá teszik mind az állami szervek, mind – a szerződéskötés és más kapcsolatok körében – az egymással valamilyen viszonyba kerülő természetes és jogi személyek magatartását.

Az Alkotmány kicsivel később általában is intézkedik arról, hogy az Országgyűlés egyes döntéseinek megalkotásához valamennyi képviselő kétharmadának szavazata szükséges, s mint láttuk, külön-külön is jelentőséget tulajdonít az alkotmányerejű törvény megalkotásában rejlő biztosítékoknak. Itt nem mehetünk el szó nélkül a jogalkotó kicsiny mulasztása, ha úgy tetszik, az alkotmányozási kényszer forradalmi hevületében, jogalkotási lázában ejtett tévedése mellett. Az Alkotmány a 24. § (3) bekezdése ugyanis kétharmados döntést kíván az Alkotmány megváltoztatásához, s más az Alkotmányban meghatározott döntések és alkotmányerejű törvények megalkotásához. Sehol nem rendelkezik viszont e dokumentum magának az Alkotmánynak a megalkotásáról, azaz, pontosabban arról, hogy amennyiben nem az Alkotmány megváltoztatására, módosítására, hanem új Alkotmány megalkotására kerül sor, azt is e konszenzus-kényszer közepette kellene végrehajtani. (Igaz, soha senkiben nem merült fel a realitás szintjén, hogy az új Alkotmányt egyszerű többséggel is elfogadhatnák a képviselők.)

Az Országgyűlés dönt a Kormány programjáról, amely azt jelenti, hogy az egész kollektív, a végrehajtó hatalmat megtestesítő testület megválasztásán kívül még egy, in statu nascendi ellenőrzési lehetősége van a parlamentnek a kormányzás irányainak meghatározása tekintetében. A kormányprogram voltaképpen a választási program szublimátuma vagy esszenciája. Azt foglalják ebbe, amit a kormányok a választásokat követően és eredményének függvényében a politikai hatalom birtokában meg kívánnak valósítani. Természetesen csak olyan kormány megválasztására kerülhetne sor ekkor már, amely bírja a képviselők többségének bizalmát, de a bizalom árába ebben a parlamentáris rendszerben az is benne foglaltatik, hogy a kormány által eltervezettek átmenjenek ezen a parlamentáris szűrőn is.

Az Országgyűlés joga és feladata, hogy azokat a nemzetközi szerződéseket, melyek az ország külkapcsolatai szempontjából kiemelkedő fontosságúak, megkösse. A külkapcsolatok minden ország szempontjából érdekesekek általában. E viszony természetesen többszintű, és ezt a nemzetközi szerződések megkötésének eljárási szabályai, valamint az erre vonatkozó gyakorlat viszonylag pontosan meghatározza.

Külön problematikát jelent a szokásos, békés életre vonatkozó szabályoktól eltérő helyzetekre, állapotokra alkalmazandó előírások rendszere. A szokásostól eltérő helyzet egyfelől, ha idegen hatalom fegyveres támadást indít országunk ellen, avagy ilyen támadás közvetlen veszélye áll fenn, másfelől, ha az országon belüli állapotok – idegen hatalom beavatkozása nélkül is – olyanná válnak, melyek lehetetlenné teszik a nem rendkívüli szabályok alkalmazhatóságát.

A nemzetközi viszonyokban a II. világháborút követően bevett szokássá vált, hogy a nemzetek a terminológia szintjén letegyenek az aktív háborús magatartás tanúsításáról, a háború kezdeményezéséről, mint nemzetközi konfliktus rendezési eszközéről. Szokás lett tehát, hogy a „hadüzenet” joga helyett a „hadiállapot kinyilvánítása” helyzetéről és körülményeiről szóljon a szabályozás.

E körben az új rendelkezések szerint, ha az Országgyűlés döntött a hadiállapot kinyilvánításáról, illetőleg megállapította a háborús veszély létét, ki kell hirdetni a rendkívüli állapotot, valamint Honvédelmi Tanácsot kell létrehozni. A Honvédelmi Tanács a rendkívüli állapot idején ennek megfelelően rendkívüli felhatalmazással rendelkezik: gyakorolja mindazon jogokat, amelyeket az Országgyűlés átruház reá a helyzetre tekintettel, gyakorolja a köztársasági elnök és a Minisztertanács jogait. Figyelemmel arra, hogy mindennek előfeltételei igen komolyak, politikai konszenzus szükséges a Honvédelmi Tanács létrehozásához, melynek konzekvenciáit az Alkotmány a Honvédelmi Tanács összetételének meghatározásával is le kívánta vonni.

A Honvédelmi Tanács működése során sor kerülhet rendeletalkotásra, melynek révén egyes törvények alkalmazását is fel lehet függeszteni vagy el lehet térni egyes törvényi rendelkezésektől, de sor kerülhet más különleges intézkedések meghozatalára is. Lényeges korlátja mindennek, hogy az Alkotmány alkalmazása nem függeszthető fel és az Alkotmánybíróság működése sem korlátozható. A felhatalmazás tehát az okszerű eljárásra szorítkozik, és a demokrácia alapintézményeit tovább védelmezi a szabályozás.

A belső rend sajátos felbomlása, a szükséghelyzet kialakulása eredményezheti a szükségállapot kihirdetését.

A szükségállapot idején – külön erre a célra megalkotott, törvényben meghatározott – rendkívüli intézkedéseket kell bevezetni a törvényes rend helyreállítása érdekében, amelyek tárgyában a köztársasági elnök intézkedik. Az intézkedésekről haladéktalanul tájékoztatnia kell az Országgyűlés elnökét. Annak érdekében, hogy a szükségállapot idején tett intézkedések megfelelő kontroll alatt álljanak, az Alkotmány előírja az Országgyűlés folyamatos ülésezési kötelezettségét, melynek során a köztársasági elnök által bevezetett rendkívüli intézkedések felfüggeszthetők.

Mint láttuk, a Honvédelmi Tanács létrehozásának előfeltétele a rendkívüli állapot kihirdetése, amelyre hadiállapot vagy háborús veszély esetén nyílik lehetőség. Szükségállapot kihirdetésére az idegen hatalom jelenléte vagy fenyegetése nélküli helyzetben kerülhet sor. Az ehhez kapcsolódó döntések meghozatala az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehetséges csupán. Ezzel az Alkotmány azt kívánja garantálni, hogy a rendkívüli állapot vagy szükségállapot bevezetése csak valóban indokolt esetben történjék meg és a rendelkezésre álló

eszközök alkalmazása ne vezethessen a célzattal éppen ellenkező eredményre, a demokrácia felszámolására.

Bár az Alkotmány viszonylag részletesen megszabja a különleges helyzetek szabályait, 19/D. §-ában elrendelte, hogy az ezekre vonatkozó egyéb szabályokat alkotmányerejű törvényben kell megállapítani.

Az új szöveg változtatott az Országgyűlés mandátumának időtartamán is, azt öt évről négy évre szállította le. Megmaradt ugyanakkor az a rendelkezés, hogy az Országgyűlés évente két ülészakot tart, de – a korábbi ötletszerűség helyett – kiegészült azzal a lényeges előírással, hogy ezek az ülészakok minden év február elsejétől június tizenötödikéig, illetve szeptember elsejétől december tizenötödikéig tartanak. Ezzel gyakorlatilag a magyar parlament a folyamatosan ülésező európai parlamentek gyakorlatát adaptálta, az állami szervek rendszerében és a politikai rendszerben betöltött szerepe újraértelmezésének megfelelően.

Külön rendelkezések vonatkoztak az Országgyűlés alakuló ülésére, szintén garanciális szempontból: azt a választást követően egy hónapon belül a köztársasági elnök hívja eztán egybe. Egyebekben az ülészakok és ezen belül az egyes ülések összehívásáról az Országgyűlés elnöke lett jogosult és köteles gondoskodni. Ezeknek az aprónak tűnő részletszabályoknak legfőbb jelentősége a gyakorlatiasság szempontjain túlmenően a hatalommegosztás elvének tudatos vállalásában és alkotmányos alkalmazásában rejlik. Jelzik a hatalmi ágak különállóságát, de összekapcsolódási pontjaikat is.

Ebbe a körbe tartozik az a szabály is, mely szerint a köztársasági elnök, a Minisztertanács, vagy a képviselők egyötödének kérelmére – melyben az összehívás indokát, továbbá a javasolt időpontot és napirendet is meg kell jelölni – az Országgyűlést rendkívüli ülészakra vagy rendkívüli ülésre össze kell hívni. Megteremti tehát az alkotmányos szabályozás azt a lehetőséget, hogy az Országgyűlés valamely működési zavara vagy az Országgyűlés elnökének vonakodása esetén akár az adott hatalmi ágon belüli, akár ehhez képest külső mérvadó tényező kísérletet tegyen a zavarok elhárítására.

Az összehívásra vonatkozó kiegészítő szabállyal éppen ellentétes irányú az Alkotmány azon rendelkezése, mely szerint az Országgyűlés ülését egy ülészak alatt egy alkalommal, de ekkor is legfeljebb harminc napra a köztársasági elnök jogosult elnapolni. E szabálynak nem alakult ki gyakorlata, de alappal feltételezhető, a köztársasági elnök azért kapott lehetőséget ilyen jogkör gyakorlására, hogy – amennyiben az országban, illetve a parlamentben kialakult, esetleg elmérgesedett politikai helyzetből való továbblépés érdekében úgy látja – megoldási lehetőséget kínálhasson a működési zavarok felszámolására. Ez a joga már magában sem abszolút jogosultság, hisz időbeli korlátok között járhat el ilyen módon, de ezt is tovább cizellálja, hogy amennyiben az elnapolás tartama alatt a képviselők egyötöde írásban kéri, az Országgyűlés elnöke a kérelem kézhezvételétől számított nyolc napnál nem távolabbi időpontra köteles az Országgyűlést összehívni.

Finom módosításon esett át az Országgyűlés nyilvánosságának szabályozása is. A fő szabály természetesen a nyilvánosság, s ez alól csak abban az esetben lehet kivételt tenni, ha a képviselők kétharmada – a köztársasági elnök, a

Minisztertanács, illetve bármely képviselő kérelmére – szavaz a zárt ülés tartása mellett.

Az Országgyűlés határozatképességéhez a képviselők több mint felének jelenléte szükséges, az egyébként nem minősített többséget igénylő döntések meghozatalához a – természetesen határozatképes számban – jelenlévő képviselők több mint felének szavazata kell.

Amellett, hogy a törvényhozás joga az Országgyűlést illeti meg, rendelkezni szükséges a törvénykezdeményezés jogáról is. Törvényt a köztársasági elnök, a Minisztertanács, az országgyűlési bizottságok és minden képviselő kezdeményezhet. Sem a felsoroltakon kívüli más szervezet, sem pedig parlamenti frakció nem rendelkezik a törvény kezdeményezésének jogával, érvényes törvény csak a jogosultak kezdeményezésére jöhet létre.

Az Országgyűlés által elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke írja alá, ezt követően meg kell küldenie a dokumentumokat a köztársasági elnöknek, aki alapesetben tizenöt, az Országgyűlés elnökének sürgősségi kérelme esetén pedig öt napon belül – aláírásával együtt – gondoskodik a törvény kihirdetéséről.

A köztársasági elnök a jelzett határidőkön belül, amennyiben a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, aláírását megelőzően, újabb megfontolás céljából visszaküldheti azt az Országgyűlésnek. Ez esetben észrevételeit is közölnie kell. Mindennek következményeképpen az Országgyűlés a törvényt újratárgyalja, az elfogadásról ismételt határozni szükséges. Az elfogadott törvényt az Országgyűlés elnöke aláírja és megküldi a köztársasági elnöknek, aki immár öt napon belül köteles a törvényt aláírni és kihirdetni. Ez az ún. szuszpenzív politikai vétó ismételt csak a hatalommegosztás és a kiegyensúlyozásra törekvés szolgálatában álló jogintézmény.

Szintén a köztársasági elnök rendelkezésére áll az a lehetőség, hogy az Országgyűlés által elfogadott törvényt véleményezésre megküldje az Alkotmánybíróságnak, amennyiben azt, vagy egyes rendelkezéseit az Alkotmánnyal ellentétesnek tartja. Az Alkotmánybíróság soron kívüli eljárásban határoz arról, hogy az aggályok alaposak-e, vagy sem. Ha az Alkotmánybíróság helyt ad az indítványnak, a törvény visszakerül az Országgyűléshez az alkotmányellenesség kiküszöbölése céljából. Ha az Alkotmánybíróság nem állapít meg alkotmányellenességet, a köztársasági elnök öt napon belül köteles a törvényt aláírni és kihirdettetni.

Láttuk, hogy a dolgok rendes menete szerint az Országgyűlés mandátuma négy évre szól, az alakuló üléstől kezdve és az újabb Országgyűlés alakuló üléséig. Az Országgyűlés azonban – nyilvánvalóan valamely rendkívüli körülmény fennállta esetén, saját elhatározásából – kimondhatja feloszlását a megbízatás lejártá előtt is.

Bizonyos feltételek fennállta esetén a köztársasági elnök is rendelkezik az Országgyűlés feloszlásának jogával. Politikai értelemben ez akkor valósulhat meg, ha a köztársasági elnök észleli a parlamenti működésképtelenség speciális, az Alkotmányban nevesített eseteit. Ehhez az szükséges, hogy az Országgyűlés – ugyanazon Országgyűlés megbízatásának ideje alatt – tizenkét hónapon belül

legalább négy esetben megvonja a bizalmat a Minisztertanácstól, vagy ne szavazzon bizalmat a bemutatkozó Minisztertanácsnak.

Természetesen nem célja a szabályozásnak, hogy parlament nélküli állapotok jöjjenek létre, de az sem lehet elfogadható, hogy valamilyen oknál fogva permanens kormányválság alakuljon ki. Utóbbit az 1989-es helyzetben a tárgyaló felek amúgy is a – nem régen és nem is feltétlenül, egyszer s mindenkorra meghaladott – diktatúra melegágyának tekintették. Egyebekben e szabály a parlamenti politikai erőket a kompromisszumok megkötésére való hajlandóság irányába is tereli, hiszen a felosztatás előfeltételeit maga az Országgyűlés idézheti elő, ahogyan meg is gátolhatja azt.

Lényeges módosuláson mentek át a képviselőkre vonatkozó alkotmányos előírások. Az Alkotmány a plurális, hatalommegosztáson nyugvó demokratikus berendezkedés létrehozásával egy csapásra megváltoztatta a képviselő tartalmát, felszámolt néhány atavisztikus előírást és illő részletességgel meghatározta a képviselők összeférhetetlenségi szabályait, ugyanakkor rendelkezett jogairól is.

Az országgyűlési képviselők tevékenységüket a köz érdekében kell, hogy végezzék, de választóikkal nem feltétlenül és nem elsősorban csupán a formális beszámoló révén tartanak kapcsolatot (ennek nyomán megszűnt a képviselők visszahívásának lehetősége is). A mentelmi jog egyetlen betű megváltoztatása nélkül nyert új és valóságos tartalmat, hiszen a többpárti demokráciában a képviselő hatóságok által történő zaklatása elleni védelme elengedhetetlen feltétele a képviselői önállóságnak és függetlenségnek.

Az Alkotmány, mivel a folyamatosan működő törvényhozás alapkonceptióját tette magáévá, a szemérmes elhallgatás helyett a maga szintjén tartotta szükségesnek rendelkezni a képviselők javadalmazásáról is. Kimondotta, hogy a képviselőt a függetlenségét biztosító tiszteletdíj, egyes meghatározott kedvezmények, valamint költségeinek fedezésére költségterítés illeti meg.

A függetlenség másik oldala az összeférhetlenség az olyan tisztségekkel, amelyek kérdésessé teszik a képviselő önálló döntéshozatali képességét vagy készségét. A képviselő nem lehet köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság tagja, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, az Allami Számvevőszék elnöke, elnökhelyettese, számvevője, nem lehet bíró, ügyész, államigazgatási szerv dolgozója (lehet viszont a Minisztertanács tagja és politikai államtitkár), valamint a fegyveres erők, a rendőrség és a rendészeti szervek hivatásos állományú tagja.

Az országgyűlési képviselő megbízatása a választások nyomán keletkezik, a megbízatás megszűnéséről az Alkotmány külön rendelkezik. Az Országgyűlés működésének befejeződése és a képviselő halála objektív tények, függetlenek mind a képviselőtől, mind másoktól. Az összeférhetlenség kérdésében bármely képviselő indítványára maga az Országgyűlés jogosult dönteni, elsősorban garanciális okokból természetesen. A lemondás a képviselő magánügye, ahhoz nem fűződik más szerv vagy személy elfogadásának kötelezettsége. A választójog elvesztése pedig csak jogerős bírósági határozat révén képzelhető el, az arra vonatkozó eljárási biztosítékok, jogorvoslati lehetőség fennállta mellett.

Láttuk, hogy a képviselő törvénykezdeményezési joggal is rendelkezik. Ezen kívül a mindennapos képviselői munka körébe tartozik, hogy – a feladatkörükbe

tartozó minden ügyben – a köztársasági elnökhöz, az állampolgári jogok országgyűlési biztósához, az Állami Számvevőszék elnökéhez és a Magyar Nemzeti Bank elnökéhez kérdést, a Minisztertanács bármely tagjához és a legfőbb ügyészhez kérdést és interpellációt intézhet a képviselő.

Az új szabályozás jelentősen gazdagította a kérdezhető és interpellálható körét, ugyanakkor kiemelte ezek közül a Legfelsőbb Bíróság elnökét – ismét csak a hatalommegosztás alapelveinek a gyakorlatba történő finom átültetésével.

Ezt követően a jogalkotó több új fejezetet iktatott Alkotmányba, először rendelkezve a köztársasági elnökről. Az alkotmányos rendelkezések megszületését az egyeztető tárgyalásokon hatalmas viták előzték meg. A kormányzó hatalom egyes képviselői a hatalomátadás ellenszolgáltatásaként éppen a köztársasági elnöki pozíció megszerzését tekintették megfelelőnek, az Ellenzéki Kerekasztal szervezetei pedig addigi egységes fellépésüket is beszüntették ennek a kérdésnek a kapcsán.

A vita alapja az, hogy rendszerváltozás nyomán születő demokrácia intézményrendszerében melyik elem legyen a meghatározó a többihez képest. A legmegfelelőbb, adekvát rendszer kialakítása azonban több irányba is kereshető természetesen. Kitekintve elsősorban a nyugati demokráciákra, szinte mindenütt más-más sajátosságokra bukkanunk, nagyon is elképzelhető, hogy a demokrácia különféle, egymástól eltérő sajátosságok között érvényesüljön.

Magyarországon 1946 óta érdemben nem igen vetődött fel, hogy a monarchia visszaállításra kerüljön. A kormányforma azonban kérdéses volt, hiszen az Alkotmány rendelkezéseinek meghatározásával arról is dönteni kellett, ki, és – a többi hatalmi tényezőhöz képest – milyen eszközökkel játssza szerepeit a rendszerváltozás folyamatában. A tárgyaló felek nem tudtak koncepcionálisan egységes álláspontra jutni, mert valamennyien attól tartottak, hogy az álláspontjuktól eltérő megoldás nem vezet eredményre, és a folyamatok diktatúrába torkoltnak.

Különösen jelentős volt ebből a szempontból az államfő helyének, jogainak és hatásköreinek meghatározása. A kormányon levő hatalom és az Ellenzéki Kerekasztal bizonyos meghatározó tényezői kivihetőnek látták azt a megoldást, hogy a köztársasági elnök megválasztására sor kerüljön a megállapodásokat követően, ennek fejében garanciákat vállalnak a képviselő választások lebonyolítására is. Ebben látták annak biztosítékát, hogy az országban fenn lehet tartani az alkotmányos rendet. Ez az álláspont a prezidenciális kormányformát is elfogadhatónak vélte, vagy inkább annál vélte elfogadhatóbbnak, amit az esetleges zűrzavar eredményezhet.

Az Ellenzéki Kerekasztal más véleményhordozói szerint ez nem volt megfelelő biztosíték az ún. „visszarendeződés” veszélyével szemben, és a megfelelő kormányformának a parlamentarizmust tartották.

Az Alkotmány szövegébe végül gyakorlatilag az 1946-os szabályokat építették be, amely szerint az elnök megválasztása az Országgyűlés joga, de az 1989. évi XXXI. törvény tartalmazott egy olyan szabályt is, mely szerint ha az e törvénnyel visszaállított köztársasági elnöki tisztség betöltésére az új Országgyűlés megválasztása előtt kerül sor, akkor a köztársasági elnököt a választópolgárok az

általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással négy évre választják meg. E rendelkezésekkel összefüggésben az Országgyűlés elfogadta az 1989. évi XXXV. törvényt a köztársasági elnök választásáról, amely tartalmazta a választás részletes szabályait.

Az elnökválasztásra több párt is megnevezte és a nyilvánosság előtt bemutatta jelöltjeit. A versengés lényege az lett volna, hogy a köztársasági elnök vajon honnan és milyen mértékben szerzi legitimitációját. A prezidenciális rendszerben gondolkodók azt vehették számításba, hogy egy széles néptömegek által támogatott elnök alkotmányos jogköreinél fogva igen jelentős politikai tényezőként szerepelhet, nem utolsósorban azért, mert e legitimitáció versengő, azonos értékű a később megválasztandó Országgyűlés legitimitációjával és ez az elnök révén felülről vezérelhetővé teheti a rendszerváltozás folyamatát.

Akik tartottak a felülről vezérelhetőségtől, elleneztek ezt az eljárást, mert az az elnök túlhatalmának kialakulását eredményezhette volna, amely végső soron az Országgyűlés jelentőségének háttérbe szorítását eredményezheti, vagy netán meg is akadályozhatja a választások tiszta, törvényes előkészítését és lebonyolítását. Ennek jegyében az ezen az oldalon állók (hivatalosan a Szabad Demokraták Szövetsége) – kihasználva az 1989. évi XVII. törvény által biztosított lehetőségeket – népszavazási kezdeményezésbe fogtak.<sup>2</sup> A népszavazási kezdeményezés lényege – egyebek mellett – az volt, hogy ne kerüljön sor köztársasági elnök választására az országgyűlési képviselők választása előtt, hiszen az 1989. évi XXXI. törvény a köztársasági elnök nép általi választását csak erre az esetre tette lehetővé.

A népszavazás kiírását kezdeményező akció nyomán több mint kétszáz ezer aláírást juttattak el az Országgyűlés elnökéhez, amelyből az Országos Választási Elnökség 114.470 aláírást minden vitán felül állónak hitelesnek talált, ezért az Országgyűlésnek el kellett rendelnie a népszavazást. Az erről szóló országgyűlési határozatot a parlament 1989. október 30-án fogadta el, kihirdetésére november 10-én került sor. A népszavazást 1989. november 26-ára, vasárnapra tűzték ki.

A határozat elfogadásának napján – feltételesen – rendelkezett az Országgyűlés a köztársasági elnök választásának kitűzéséről, valamint népszavazást írt ki a Magyar Köztársaság címere kérdésében is. Mindkét eljárásra 1990. január 7-én, vasárnap került sor. 1989. december 21-én döntöttek továbbá a törvényhozók az Országgyűlés 1990. március 16-ával történő feloszlásáról is annak érdekében, hogy az új Országgyűlés megválasztható legyen.

Ugyanezen a napon, december 21-én az Országgyűlés megállapította a november 26-ai népszavazás eredményét is. A népszavazáson a választójogosultak 58,03%-a, 4.541.077 választópolgár vett részt, az eredmények rendkívül érdekesen alakultak. A pártszervezetek munkahelyekről történő kivonulására, az MSZMP elszámoltatására, valamint a Munkásárség megszüntetésére – az írott

---

<sup>2</sup> A népszavazásra bocsátandó kérdések az alábbiak voltak:

- Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?
- Kivonuljanak-e a pártszervek a munkahelyekről?
- Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában vagy kezelésében lévő vagyonról?
- Feloszlassák-e a Munkásárséget?

sorrendben – az érvényesen szavazók 95,15, 95,37, és 94,94%-a voksolt igennel, azaz, minden esetben négymilliónál többen mondtak igent a feltett kérdésre.

A köztársasági elnök választásának időpontjára, valójában a megválasztás módjára is kiható probléma körében a feltett kérdésre 2.151.926-an válaszoltak igennel (ez 50,07%), és 2.145.825-en pedig nemmel (ez 49,93%). Ezzel a népszavazás eredményes, a népszavazásra bocsátott kérdésekre az érvényesen szavazók többsége igennel szavazott. Köztársasági elnök választására ezt követően nem kerülhetett sor közvetlen formában. Ennek egyik következményeképpen az Országgyűlés a címer tárgyában – saját elhatározásából – elrendelt népszavazás visszavonásáról is döntött.

Az Alkotmány szerint a köztársasági elnök Magyarország államfője, mint ilyen, kifejezi a nemzet egységét, feladata öröködni az államszervezet demokratikus működése felett. Személye sérthetetlen, büntetőjogi védelmét külön törvény biztosítja.

Ő a fegyveres erők főparancsnoka. Az Alkotmánybíróság egy későbbi határozatában<sup>3</sup> kimondotta, hogy e rendelkezés „nem hatásköri szabály. Az Alkotmány a köztársasági elnöknek a fegyveres erők irányítására vonatkozó hatáskörén belül nem különít el és nem nevez meg főparancsnoki funkciót kitöltő jogosítványokat. A 29. § (2) bekezdése alkotmányjogi jelentősége annyi, hogy a köztársasági elnököt legalább egy hagyományos főparancsnoki jogosítvánnyal fel kell ruházni... A fegyveres erők főparancsnoka a fegyveres erőkön kívül áll, azoknak irányítója és nem vezetője. A főparancsnok tehát a fegyveres erők egyikének sem szolgálati előljárója.” Ezt az irányítást a köztársasági elnök az Országgyűléssel és a Kormánnyal is megosztja, a vezényelési jog utóbbit illeti.

A köztársasági elnököt az Országgyűlés választja négy esztendőre, legfeljebb egyszer lehet újraválasztani.

Köztársasági elnökké minden olyan magyar állampolgár megválasztható, aki választójogosultsággal rendelkezik és betöltötte harmincötödik életévét.

A szabályok voltaképpen a parlamenti erőviszonyok függvényévé teszik a választást, amelyet jelölés előz meg. Akkor érvényes a jelölés, ha legalább ötven országgyűlési képviselő írásban erre javaslatot tesz a tárgybéli szavazás elrendelése előtt.

Fő szabályként az lesz a köztársasági elnök, aki a szavazás alkalmával a képviselők kétharmadának szavazatát elnyeri.

Ha ez első alkalommal nem sikerül, az ajánlást és a szavazást meg kell ismételni, és ismételten a képviselők kétharmadának szavazata szükséges a győzelemhez.

Ha a kétharmados arány a második fordulóban sem alakul ki, harmadik forduló kell tartani, de ekkor már csak az a két jelölt versenyezhet, aki a második szavazásnál a legtöbb szavazatot kapta. Ez esetben az lesz a köztársasági elnök, aki ezen a szavazáson a legtöbb voksot kapta, tekintet nélkül arra, hogy a szavazásban hányan vettek részt.

---

<sup>3</sup> 48/1991. (IX. 26.) AB határozat



Az Alkotmány nem szól alelnök vagy helyettes elnök intézményéről, de rendelkezik az elnök átmeneti helyettesítéséről. Ennek két esete képzelhető el: az elnök átmeneti akadályoztatása, valamint a megbízatás idő előtti megszűnése.

Ezekben az esetekben a rendes állapot helyreálltáig a köztársasági elnök jogköreit az Országgyűlés elnöke látja el bizonyos korlátozásokkal: törvényt az Országgyűlésnek megfontolás végett nem küldhet vissza, illetőleg az Alkotmánybíróságnak vizsgálat céljából nem küldhet meg, nem oszthatja fel az Országgyűlést, kegyelmezési jogával csak jogerős elítélt vonatkozásában élhet.

Szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a köztársasági elnökre, hiszen ezzel a tisztséggel rendkívüli kötelezettségek járnak együtt. A köztársasági elnöki tisztség az Alkotmány szerint összeegyeztethetetlen minden más állami, társadalmi és politikai tisztséggel vagy megbízatással. Az elnök más kereső foglalkozást nem folytathat, egyéb tevékenységéért díjazást sem fogadhat el, ez alól csak a szerzői jogi védelem alá eső tevékenység jelent kivételt. Ennek megfelelően – külön alkotmányerejű törvényben – kell meghatározni tiszteletdíját, kedvezményeit és az őt megillető költségtérítés összegét.

Az Alkotmány kísérletet tesz az elnök feladat- és hatásköreinek felsorolására ehelyütt, de egyrészt magában az Alkotmányban is találunk ezen kívül ilyeneket, másrészt egyéb törvény is tartalmazhat erre vonatkozó előírást. A feladat- és hatáskörök több szempontból csoportosíthatók, az Alkotmány is megkülönbözteti ezeket, hogy azok érvényességéhez fűződik-e az ellenjegyzés aktusa vagy sem.

Az elnöki megbízatás megszűnésének egyes eseteit az Alkotmány külön rendelkezésekkel részletezi.

Bármely képviselő indítványozhatja az Országgyűlésnek, hogy határozzék az elnök vonatkozásában összeférhetlenség kimondásáról, ha ilyen ok felmerül. Ilyenkor az Országgyűlés titkos szavazásban, a képviselők kétharmadának szavazatával rendelkezhet erről.

A köztársasági elnök – az Országgyűléshez intézett nyilatkozat formájában – lemondhat megbízatásáról. Kifejezett indokolási kötelezettséget az Alkotmány ehhez nem ír elő, de a lemondás érvényességéhez első esetben megkívánja az Országgyűlés elfogadó aktusát is.

Az Alkotmány akkori rendelkezései szerint a köztársasági elnök tisztségétől való megfosztása különbözőképpen alakul aszerint, hogy esetlegesen a köztársasági elnök mi módon követ el törvényt sértést vagy sérti meg az Alkotmány előírásait.

A 31.§ (4) bekezdése szerint, ha ezt a cselekményét a köztársasági elnök szándékosan követné el, a megfosztás a képviselők kétharmadának szavazatával kimondható.

A 31/A.§ (2) bekezdése szerint a tisztsége gyakorlása során az Alkotmányt vagy valamely más törvényt megsértő köztársasági elnökkel szemben az országgyűlési képviselők egyötöde indítványozhatja a felelősségre vonást. Ehhez a továbbiakban az Alkotmány egyéb eljárási rendelkezéseket fűz: a felelősségre vonási eljárás megindításáról titkos szavazással, a képviselők kétharmadának szavazatával kell dönteni. Az Országgyűlés ekkor tagjai sorából tizenkét tagú ún. Ítélező Tanácsot hoz létre, amely elbírálja a cselekményt. Marasztaló döntés esetén indítványozzák, hogy az Országgyűlés az elnököt fossa meg tisztségétől.

A 32.§ (1) bekezdése szerint pedig, ha a köztársasági elnök ellen a felelősségre vonási eljárás hivatali ideje alatt a hivatali tevékenységével összefüggésben elkövetett, büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt indult, az eljárásban a büntetőeljárás alapvető rendelkezéseit megfelelően alkalmazni kell, a vádat a legfőbb ügyész képviseli.

Az Alkotmánynak ezekre a kérdésekre adott szabályrendszere nem mentes a zavarosságtól, és talán keverednek is benne a politikai, valamint jogi felelősség elemei.

Az Alkotmány következő fejezetében az Alkotmánybíróságról rendelkezik, átalakítva az év elején kialakítani szándékozott rendszert. Ezen túl az Alkotmánybíróság nem „ellenőrzi”, hanem felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát a törvénnyel hatáskörébe utal egyéb feladatok ellátása mellett. A felülvizsgálat során – a hatalommegosztás rendjében elfoglalt helyének megfelelően – az alkotmányellenesség megállapítása esetén bármely jogszabályt megsemmisít, ez alól a törvény sem kivétel immár. Az eljárást a törvényben meghatározott esetben bárki kezdeményezheti. Az Alkotmánybíróság létszámát tízről tizenöt főre emelték, azzal, hogy öt főt még 1989-ben, újabb öt főt az első, míg ismét öt főt a második országgyűlési választásokat követően választ az Országgyűlés a testületbe. A megválasztáshoz a képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az alkotmánybírák nem lehetnek tagjai pártnak, politikai tevékenységet sem folytathatnak azon kívül, amit a törvény az Alkotmánybíróság hatáskörébe utal. Egyebekben az Alkotmánybíróságról alkotmányerejű törvényben kell rendelkezni.

Az Alkotmány elfogadását követő napon az Országgyűlés meghozta az 1989. évi XXXII. törvényt is, amely az Alkotmánybíróságról rendelkezett. Az Alkotmánybíróság működését 1990. január 1-jén kezdte meg.

A következő fejezetben az Alkotmány az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szólt. Ennek a skandináv gyökerekkel rendelkező jogintézménynek a bevezetése összhangban áll az állam azon, az Alkotmány általános rendelkezései között felsorolt és elsőrendűként megjelölt kötelezettségével, hogy tiszteletben kell tartani és védeni kell az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait.

Feladatkörében az országgyűlési biztos – akit a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választ – kivizsgálja vagy kivizsgáltatja az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat, adott esetben általános, illetőleg egyedi intézkedéseket kezdeményezhet.

Lehetőséget biztosított az Alkotmány arra is, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is válasszon.

Az országgyűlési biztos a tevékenységének tapasztalatairól évente számot kell, hogy adjon a parlament plénuma előtt.

Az egyéb részletes szabályokról alkotmányerejű törvényben kellett rendelkezni. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról ehhez képest csak megkésve, az 1993. évi LIX. törvény rendelkezett.)

Az Alkotmány VI. fejezete az Állami Számvevőszékről rendelkezett, annak érdekében, hogy a költségvetési gazdálkodás, az államháztartás alkotmányossága biztosításának szervezeti garanciái kiszélesedjenek.

Az Állami Számvevőszék kifejezetten az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Az ellenőrzéseket törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi, az ellenőrzésekről jelentésben tájékoztatja az Országgyűlést, amelyet nyilvánosságra kell hozni.

Az Állami Számvevőszék elnökét és elnökhelyetteseit az Országgyűlés választja, egyebekben szervezetéről és működéséről alkotmányerejű törvény rendelkezik. (Az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvényt az Országgyűlés 1989. október 30-ai ülésén fogadta el.)

Az Alkotmány VII. fejezete rendelkezett a Minisztertanácsról, amelyet ettől kezdve Kormányként is említ.

A Kormány megbízása az Országgyűlés által megválasztott új Kormány megválasztásáig tart. Általában, rendes körülmények között ez az országgyűlési választásokhoz kötődik, ezért az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy kormányalakításra az országgyűlési képviselőcsoportok vezetőinek és a pártokhoz nem tartozó képviselők megbízottjának meghallgatását követően a köztársasági elnök ad megbízást. A megbízás adása politikai tényezők együttthatásának következménye, a meghallgatás révén a köztársasági elnök arról szerezhet tudomást, hogy miképpen alakul a parlamenti többség és kisebbség problematikája. Nyilvánvalóan az kapja a kormányalakításra szóló megbízást, aki a parlamenti képviselők többségét képes maga mellé állítani. Ezeknek a viszonyoknak a tisztázása után a Minisztertanács egészének, mint testületnek a megválasztásáról, valamint a kormányprogram elfogadásáról az Országgyűlés egyszerre, egy szavazással határoz. Ha ezen túlmenően kerülne sor a kormány egyes tagjainak megválasztására vagy felmentésére, arról az Országgyűlés a Minisztertanács elnökének javaslata alapján határoz.

A kormány tagja a Minisztertanács elnöke, az államminiszterek és a miniszterek. A Minisztertanács elnöke az egész kormány munkáját, a miniszterek az államigazgatás meghatározott ágait, az államminiszterek a kormány által megjelölt feladat- vagy témakört irányítják. A Minisztertanács elnökét az általa kijelölt államminiszter helyettesíti, az Alkotmány nem rendelkezik miniszterelnök-helyettes megbízásáról. A kormány tagjai megválasztásukat követően az Országgyűlés előtt esküt tesznek.

A kormány feladat- és hatásköreinek valamilyen felsorolására az Alkotmány csak kísérletet tesz, taxatív megjelölésre már csak a terjedelmi korlátok miatt sincs lehetőség. Ezért azt mondhatjuk, hogy az Alkotmány exemplifikatív módon a kormány feladat- és hatásköreiről rendelkezett ekkor.

A kormány a maga feladatkörében rendelkezik jogalkotói és az állami irányítás egyéb jogi eszközének kiadására vonatkozó hatáskörrel: rendeleteket és határozatokat ad ki, amelyek azonban nem lehetnek ellentétesek törvénnyel.

Veszélyhelyzetben az Országgyűlés felhatalmazásával a kormány az egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat.

A kormány rendelkezik korlátozott alkotmány- és jogbiztonság-védelmi hatáskörrel is, így – jogszabály kivételével – megsemmisítheti a neki alárendelt szervek törvénybe ütköző határozatát vagy intézkedését.

Felelősségi körét tekintve a kormány tagjai magának a Minisztertanácsnak és az Országgyűlésnek felelősek, e szerveknek kötelesek tevékenységükről beszámolni is. A Minisztertanács tagjai természetesen jogosultak arra, hogy az Országgyűlés ülésein részt vegyenek, és ott felszólaljanak.

Az új szöveg a bizalmatlansági indítvány feletti vita és szavazás határidőit akként változtatta meg, hogy azt legkorábban a betervezésétől számított három nap után, legkésőbb a betervezésétől számított nyolc napon belül kell megtartani. Az új rendelkezések szerint a bizalom megvonásától számított negyven napon belül kell határozni a minisztertanács megválasztása tárgyában.

Ezek a rendelkezések, bár korszerűsítették a kormányra vonatkozó alkotmányos előírásokat, még jelentős mértékben magukon hordozták a korábbi gyakorlat elemeit. Nem is volt célja a jogalkotónak, hogy ezeket földrengésszerűen alakítsa át, a szabályok megfelelni látszottak a parlamentáris rendszer követelményeinek és a demokráciára történő áttérés egyéb körülményeinek. A kormány szerepének alapvető újraértékelése még tovább váratott magára.

Az Alkotmány VIII. fejezete „A fegyveres erők és a rendőrség” címet kapta. Ilyen fejezet nem volt megtalálható a korábbi alkotmányos szövegben.

Az Alkotmány kimondotta, hogy a fegyveres erők – ide tartoznak: a Magyar Néphadsereg és a Határőrség – alapvető kötelessége a haza katonai védelme, míg a rendőrség alapvető feladatát a közbiztonság és a belső rend védelmében határozták meg (alkotmányerejű törvényben rendelte megállapítani a jogalkotó a fegyveres erők feladatait).

Nem feledhető, hogy ebben az időszakban még az ország területén állomásoztak a szovjet csapatok, Magyarország névleg még a Varsói Szerződés tagja. Ilyen körülmények között óriási jelentőségű az a rendelkezés, mely szerint érvényes nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában idegen fegyveres erők az Országgyűlés előzetes hozzájárulása nélkül az ország területén nem vonulhatnak keresztül, nem használhatók fel és nem állomásozhatnak.

Ezután néhány apróbb rendelkezés következett a tanácsokra, a bíróságokra, valamint az ügyészségre vonatkozóan.

Kimondották, hogy a tanácsok tagjait négy esztendőre választják. Meghatározták, hogy a tanács a lakosság érdekeit képviseli, működési területén a lakosság önkormányzati szerve, amely dönt saját költségvetésének kérdéseiről és anyagi eszközeivel önállóan gazdálkodik. (A tanácsok önkormányzatokká alakulása később következett be.)

Rendelkeztek arról, hogy a Legfelsőbb Bíróság elnökét a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, elnökhelyetteseit a Legfelsőbb Bíróság elnökének javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a köztársasági elnök nevezi ki továbbá a törvényben meghatározott módon a bírákat is. Garanciális jelleggel kimondták, hogy a bírákat tisztségükből csak a törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani, továbbá, hogy a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ugyanakkor nem lehetnek tagjai pártoknak, politikai tevékenységet sem folytathatnak. A bíróság feladata az alkotmányos rend, az állampolgárok jogainak és törvényes érdekeinek védelme és biztosítása, a

bűncselekmények elkövetőinek büntetése, valamint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzése.

Kimondották, hogy az ügyészség kötelezettsége az állampolgárok jogainak védelme, valamint az alkotmányos rendet, az ország biztonságát és függetlenségét sértő vagy veszélyeztető minden cselekmény üldözése.

A legfőbb ügyészt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja, helyetteseit – javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki. Az ügyészek – a bírákhoz hasonlóan – nem lehetnek tagjai pártnak és politikai tevékenységet sem folytathatnak.

Ezekkel a rendelkezésekkel az igazságszolgáltatás alkotmányos átrendeződése, a demokrácia követelményeihez igazítása is megalapozódott átmenetileg.

Az Alkotmány új XII. fejezetében szólott az alapvető jogokról és kötelezettségekről, az általános rendelkezések által meghatározott mederben. Fő szabályként az alkotmányos rendelkezések úgy törekedtek meghatározni az egyes jogokat, hogy azok érvényesülésének főbb garanciái is szabályozást nyerjenek ezen a szinten, a további szabályok megállapítását pedig – mint láttuk – csak alkotmányerejű törvényben engedte az Alkotmány. Ettől kezdve érvényesül az az általános szabály is, hogy az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Végül, de nem utolsó sorban, a választások alapelveinek pontosítására, a nemzeti jelképekre vonatkozó rendelkezés neutralizálására, valamint az Alkotmány hatálya meghatározásának helyesbítésére kerül sor ebben a korszakos jelentőségű dokumentumban.

Az alkotmánybíráskodás kialakulása a későbbiek során valóban döntő hatást gyakorolt a jogrendszerre, s ebben a jelen kötettel ünnepelt Bragyova András is meghatározó szerepet játszott – kutatóként és alkotmánybíróként egyaránt.

---

---