

Az 1989-es Alkotmány előkészítése és megalapozása*

„Az alapjogi törvényhozás rendkívül jelentős a békés történelmi átmenet nézőpontjából, ez adott legalitást a rendszerátalakítás tömegméretű megmozdulásainak, ez tette lehetővé, hogy nem az utcán dőltek el a történelem nagy kérdései.”^[1]

Alkotmányozás időszakát éljük. Ez nem jelenti azt, hogy a korábbi alkotmányozásokkal nem kell foglalkoznunk, sőt éppen a legújabb kodifikáció értékeli fel a korábbi eredményeket és kudarccokat. A *Parlamenten kívüli alkotmányozás* című kötetemben megpróbáltam végigkövetni az 1989-es alkotmányozási folyamat eseményeit: a szellemi-tudományos előzményekből kiindulva egészen a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásokig. E folyamatok kutatása megerősítette bennem azt, hogy a rendszerváltás alkotmányozása koránt sincs feltárva a maga teljességében. Jelen tanulmány – s csak reménykedhetem benne, hogy maga az egész kötet is – az alkotmányos rendszerváltásról folyó diskurzushoz járulhat hozzá. A tanulmány azt a folyamatot mutatja be, hogy a hazai tudományos élet és államigazgatás miként érlelte ki – jóval a rendszerváltó tárgyalások előtt – az új Alkotmány gondolatát és annak koncepcióit. Mind a Magyar Tudományos Akadémián, mind pedig az Igazságügyi Minisztériumban komoly előkészítő munka folyt, amely ahhoz vezetett, hogy 1989 tavaszán az Országgyűlés elé lehetett terjeszteni az Alkotmány átalakítására vonatkozó javaslatot. Az események ugyan felülírták ezt a folyamatot, a munka azonban nem volt hiábavaló, hiszen a megszületett koncepciók (mivel az ellenzék is tudott róluk, sőt részben be is tudtak kapcsolódni az előkészítés folyamatába) erősen hatottak a parlamenten kívüli alkotmányozásra is. Jelen írás erősen intézmény- és dokumentumközpontú: felvázolom az alkotmányozással, annak tudományos megalapozásával foglalkozó intézményeket, hivatalokat és azok legfontosabb koncepcióit, végül pedig utalok a két meghatározó koncepció legfontosabb szabályozási irányaira.

* Jelen tanulmány a szerző *Parlamenten kívüli alkotmányozás* című (Rejtjel Kiadó, Budapest, 2010, 340 oldal) könyvének egyik átdolgozott fejezete.

[1] Kukorelli, 1995, 15.

I. AZ ALKOTMÁNYOZÁS TUDOMÁNYOS MEGALAPOZÁSA: MŰHELYEK ÉS HIVATALOK^[2]

Az 1968-as gazdasági reform után alapvető kontrasztot fedezhetünk fel az MSZMP kommunikációja és a valóság között. A közgazdasági irodalom tudottan és eltűrten „liberálisabb” volt a fennálló közállapotokhoz képest, s ezzel párhuzamosan a proklamált álláspont azt hangoztatta, hogy egyszerre nem lehet nyitni a gazdaság és a politika szférájában. Azonban Kilényi Géza megjegyzi: „Bármilyen hihetetlennek tűnik is: miközben a politikai vezetés a legmerevebben védelmezte a fennálló rendszert, nem csupán eltűrte, de kifejezetten ösztönözte (és anyagilag támogatta) azokat a tudományos kutatásokat, amelyek a legcsekélyebb mértékben sem azt támasztották alá, hogy az említett rendszer maga az abszolút tökély.”^[3] Nyilvánvaló, hogy a tudományban akadtak olyan emberek, akik célul tűzték ki a rendszer megreformálását és kutatásaikkal ehhez akartak hozzájárulni, azonban ez mit sem ért, ha nem találkozott a központi politika támogatásával, legalábbis türelmével.^[4] Az előkészítő munkálatok két helyen indultak meg. Egyrészt az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetében, ez foglalkozott a párthoz és a társadalmi szervezetekhez kapcsolódó kérdésekkel. Másrészt *A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata* című kutatási főirány Programirodája, majd 1986-tól ennek jogutódja a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája (a továbbiakban: Programiroda) foglalkozott az államszervezetet érintő kérdésekkel (a Programiroda élén Kilényi Géza állt). A Programiroda mai fogalmaink szerint egyfajta „*think tank*”-ként funkcionált, kevés állandó taggal, de annál szélesebb szellemi bázissal működött (az állam- és jogtudományok legkiválóbb elméleti és gyakorlati művelőit, egyetemi és főiskolai tanárokat, vezető tudományos kutatókat, nagy gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező bírákat, ügyészeket és közigazgatási szakembereket kértek fel egy-egy kutatás elvégzésére). A Programiroda igen széleskörű tevékenységi körrel rendelkezett, a vállalkozás már

[2] A tanulmány megírása során alapvetően Kilényi Géza (szerk.) (1991): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990*. (a továbbiakban: Kilényi, 1991) című művére, valamint a Szerző személyes közléseire támaszkodtam, amely hiteles képet ad az intézményekről, hiszen Kilényi Géza e műhelyek, hivatalok legtöbbjének tagja, vezetője volt.

[3] Kilényi, 1991, 6.

[4] Tény, hogy az MSZMP-n belül volt reformszárny, s voltak olyan gondolkodók, akik nem azért léptek be a pártba, mert azonosultak a nézetrendszerrel, hanem azért mert felismerték: a rendszer csak belülről, alapjaiban lehet megváltoztatni. Álljon itt egy idézet Kulcsár Kálmántól, aki bár más kontextusban (arra a kérdésre, hogy hogyan ítéli meg MSZMP-beli tagságát) a következőt írja: „*Ha egy politikai rendszerben egyetlen párt működik, akkor a pártot célnak és értéknek tekintő felfogás lehetősége és veszélye megnő, és ezért még jelentősebb lehet eszközként való felhasználása. Sőt, meghatározott politikai célok elérése ezt kikerülhetlenné teszi. Bár az MSZMP vezetése önmagáért való értékékként hirdette a pártot, ennek ellenére ugyanúgy eszköznek tekintette, mint azok a reformerők, amelyek felismerték, hogy az egypártrendszerben még az uralkodó párt megdöntésének és az új politikai rendszer megteremtésének is elengedhetetlen feltétele a párton belüli politizálás.*” (Kulcsár, 1994, 25–26.)

1981 és 1985 között is túlmutatott a közigazgatás szervezeti keretein. 1986-tól pedig, egy új Alkotmány elméleti megalapozása került munkájuk középpontjába. Kilényi három kiadványtípust különböztet meg: nemzetközi jog-összehasonlító kiadványok (amelyek egy-egy jogintézménnyel – politikai pártok, Állami Számvevőszék, Közigazgatási Bíróság, Alkotmánybíróság – kapcsolatban a demokratikus országok e tárgykörre vonatkozó törvényeit taglalták); a nemzetközi jog-összehasonlításra alapozó olyan monográfiák, amelyek a magyar államszervezet és jogrendszer továbbfejlesztésére irányuló konkrét javaslatokat tartalmaztak; végül „gyorsinformáció” elnevezéssel olyan rövid és informatív kiadványok, „amelyeknek célja kifejezetten a politikai vezetők ’fertőzése’ volt eretnek gondolatokkal”.^[5] A Programiroda Az Alkotmány továbbfejlesztésnek tudományos megalapozása című sorozata el nem hanyagolható szerepet játszott a demokratikus átmenetet jelentő törvények megalkotásánál. A kutatási sorozat az alkotmányozás széles spektrumát fogta át, s a fent említett nemzetközi jog-összehasonlító kiadványokat vegyítette a magyar jogrendszer továbbfejlesztésére vonatkozó monográfiákkal.^[6] Itt szeretnék reflektálni egy, az alkotmányos rendszerváltás során felmerült problémára: nevezetesen arra, a jogtudomány fel volt-e készülve szakmailag egy új, rendszerében alapvetően más Alkotmány megalkotására, rendelkeztek-e elég összehasonlító jogi ismerettel.^[7] Kutatásaimból alapvetően azt a következtetést szűrtem le, hogy a jogtudomány (akár a közigazgatásban, akár az egyetemek világában, akár másutt) igen magas szinten és jól látta a fennálló rendszerben azokat a pontokat, amelyek változtatásra szorulnak. Rendelkeztek a kutatók – ha korlátozottabb mértékben is, mint a rendszerváltás után – külföldi tapasztalatokkal az új jogintézményekről, s elvégezték azt a szintetizáló munkát, amely ezen intézmények hazai viszonyainkhoz való adaptációja szempontjából szükségeltetett. Ezek az eredmények *conditio sine qua non*-ként az alkotmányos rendszerváltás alapjául szolgáltak.

1987 körül az összeszedett ismeretanyag – a kutatások nyomán – már elérte azt a kritikus tömeget, amelyre a későbbi koncepciókat építeni lehetett. Ez egybeesett azzal, hogy Németh Miklós (ekkor még az MSZMP KB Gazdaságpolitikai Osztályának vezetője) felkérte Kulcsár Kálmánt (aki ekkor az MTA társadalomtudományi főtitkár-helyettese), hogy az Akadémia összegezze a politikai reformmal kapcsolatos elképzeléseit. A munkát végül Kulcsár Kálmán, Kilényi Géza és Sárközy Tamás készítették el *Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra* címmel, amely részletesen foglalkozott a párt szerepé-

[5] Kilényi, 1991, 8.

[6] Kilényi Géza hivatkozott művében (Kilényi, 1991, 468–469.) utal e kötetekre, egészen pontosan 18 darabra. A könyvtári kutatások során nyilvánvalóvá vált számomra, hogy ha a korábban írt műveket is hozzászámítjuk ezekhez, akkor egy igen tekintélyes – több ezer oldal felőlelő – anyaggal állunk szemben, amely az alkotmányos rendszerváltás kutatásának egy eddig még feltáratlan szegmensét képezi.

[7] Magát a dilemmát és az ezzel kapcsolatos kétségeit kifejti Tölgyessy Péter (SZDSZ) *Tézisek az alkotmányozás folyamatáról és az új alkotmány alapvető szabályairól* c. munkájában. (Tölgyessy, 1989)

vel, szerepfelfogásának torzulásával és a többpártrendszer kérdéseivel. Felvolták a demokratikus jogállam irányába szükséges elmozdulás lehetőségeit, a vonatkozó intézményi hátteret. A központi hatalom immár végérvényesen felismerte a változtatás szükségességét, elég, ha az 1988-as májusi pártértekezletre gondolunk, ahol kinyilvánították az Alkotmány felülvizsgálatának, az alapvető szabadságjogok törvényi szabályozásának, az Alkotmánybíróság és a Közigazgatási Bíróság felállításának szükségességét.^[8] Az Országgyűlés 1988. június 29-én Kulcsár Kálmánt igazságügy miniszterré választotta, aki az új alkotmány elkötelezett híveként felgyorsította és mindenekelőtt tudományos és szakmai bázisra helyezte a munkálatokat. A miniszter közéleti személyiségekből, állami vezetőkből, kutatókból tíz munkabizottságot állított össze az alkotmány szabályozási tárgyköreinek előkészítésére, s ezt később minisztertanácsi határozatba foglalták (2022/1988. MT sz. határozat). Széleskörű platformot kívánt teremteni, így kifejezetten „másként gondolkodókat” is munkába hívott. A határozat munkabizottságok mellett rendelkezett kodifikációs bizottság létrehozásáról, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetve a munkabizottságok részkoncepciói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása. A minisztertanácsi határozat a következőkben határozta meg az Alkotmány felülvizsgálatának ütemtervét:

- 1988. július 15. A munkabizottsági vezetők felkérése, összehívása, a munkabizottságok megalakításának előkészítése.
- 1988. augusztus 15. A munkabizottságok megalakítása.
- 1988. október 31. A tudományos eredmények kritikai elemzése, a tapasztalatok összegzése, az egyes témák részkoncepcióinak kidolgozása.
- 1988. november 30. Az Alkotmány korszerűsítésére vonatkozó koncepció első változatának kidolgozása a részkoncepciók alapján.
- 1988. december 31. Az Alkotmány korszerűsítésére vonatkozó koncepciók első változatának az alkotmányozó parlamenti bizottság és az MSZMP KB mellett működő bizottság elé terjesztése és annak megvitatása.
- 1989. március 31. Az Alkotmány korszerűsítésére vonatkozó koncepció, részkoncepciók átdolgozása, véglegesítése.
- 1989. április 30. Az Alkotmány korszerűsítésére vonatkozó átdolgozott koncepciónak az alkotmányozó parlamenti bizottság és az MSZMP KB mellett működő bizottság elé terjesztése és annak megvitatása.
- 1989. május 31. Az Alkotmány korszerűsítésére vonatkozó koncepciónak az MSZMP KB elé való beterjesztése, és a koncepciónak a KB által való megtárgyalása. (Elképzelhető, hogy az Országgyűlés szükségesnek tartja, hogy a koncepciót az Országgyűlés is tárgyalja meg ebben az időszakban.)
- 1989. augusztus 31. Az Alkotmány szövegtervezetének kidolgozása és az alkotmányozó parlamenti bizottság elé terjesztése.

[8] *A Magyar Szocialista Munkáspárt Határozatai és dokumentumai 1985-1989* (a továbbiakban: MSZMP dok.) átfogó képet ad az MSZMP-ben lezajlott folyamatokról.

- 1989. november 30. Az alkotmányozó parlamenti bizottság döntését követően az Alkotmány szövegtervezetének a társadalmi vitája.
- 1989. december 31. Az Alkotmány szövegtervezetének a Minisztertanács elé terjesztése.

Több okból tartottam fontosnak az ütemterv rögzítését. Egyrészt azért, hogy lássuk: a központi vezetésnek kész terve volt egy új alkotmány elfogadtatására. Nyilvánvaló, hogy az MSZMP (hasonlóan a legtöbb szerveződő politikai erőhöz) ekkor még nem készült rendszerváltásra, azonban a vázolt forgatókönyv mégis érdekes: jelzi, hogy a vezetés megértette a társadalmi mozgásokat, kész formálódni a kor követelményeihez, másrészt jelzi azt is, hogy a szakma (értem itt a közigazgatást, a tudományos műhelyeket) csak a kezdő lökésre várt, hogy a hosszú évek alatt megérlelt gondolatokat immár legálisan is formába öntesse.^[9] A második szempont, amely miatt szerepeltettem az ütemtervet, hogy összevethessük az események valós alakulásával, így szembesülve azzal a hihetetlen változással, amely alapvetően rendezte át az alkotmányozás tervezett menetét.

Elmondhatjuk, hogy a Minisztertanács hivatalos határozata (1988. augusztus 11.) előtt készen álltak a Kulcsár Kálmán által összeállított munkabizottságok. E bizottságok vezetői 1988. augusztus 2-án tartott ülésükön átvehettek egy előzetes koncepciót (*Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatáról*), amelynek szerzője Kulcsár Kálmán volt, akadémikusi minőségében. A bizottságok valódi tevékenységüket 1988 szeptemberétől kezdték meg. Az igazságügyi miniszter felkérte Kilényi Gézát, hogy 1988. szeptember 15-ig dolgozzon ki egy előzetes koncepciót (*Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatához*), amely az alkotmányozás politikai szempontból neuralgikus kérdéseire koncentrált.

A közigazgatásban folyó előkészítő tevékenységgel párhuzamosan az Országgyűlés létrehozta a kizárólag országgyűlési képviselőkkel álló Alkotmány-előkészítő Bizottságot (előbb Kállai Gyula, lemondása után Gajdócsi István vezetésével), ezzel párhuzamosan az MSZMP KB is kiküldött egy ehhez hasonló bizottságot (ez utóbbi meg is tárgyalta 1988. november 16-án a Kilényi-féle koncepciót, s állást foglalt néhány kérdésben).

Egyetlen munkabizottság sem készítette el időben javaslatát (1988 október vége). Ennek oka a koordináció, a szervezés hiánya, a társadalmi megbízatás

[9] Tölgyessy Péter 1989-ben, visszatekintve a tervezetekre, rámutatott visszásságaira: „A felső szervek iránymutatásai alapján az uralkodó elit politikai és állami apparátusában megkezdődött egy alkotmányozó munka, az 1988 végére elkészített, s 1989 elején átdolgozott alkotmánykonceptió azonban távolról sem mutatja a változás gyökeres ígérteit. Úgy hirdeti meg a társadalmi mozgások szabadságát, hogy szabályai a fennálló hatalmi berendezkedés konzerválására hivatottak. A tervezet az elit megosztottságát tükrözi, értékes gondolatai azonban nem takarhatják el pontatlanságait, üres politikai szövegeit. Az alkotmány szövege legfeljebb vitaalapként szolgálhat, s a jogalkotó élére kívánt menni ezzel a tervezettel a társadalmi kiegyezésnek. Ismét egy felülről adományozott alaptörvényt ígérnek, a hatalmi elit ismét hajlandó lemondani korlátlan hatalmáról, s a kiegyezés feltételeit egyoldalúan óhajtja diktálni, amelyben behatárolja a polgárok mozgásterét... Nem lehetséges a társadalmi rendszerváltáskor alkotmányozni, egy ilyen közjogi folyamat csupán eredője, következménye lehet a társadalmi változásoknak. Az alaptörvény feladata éppen a fordulat közjogi eredményeinek rögzítése.” (Tölgyessy, 1989)

(ingyen dolgoztak), s az, hogy nem szívesen kerültek konfrontációba a bizottságok tagjai. Kilényi Géza kifejti: „Az alkotmányelőkészítés során ugyanis jó néhány politikailag 'csiklandós' kérdésben kellett állást foglalni, s ez akkortájt – kinek már, kinek még – nem nagyon akaródzott.”^[10] Ez az idézet nagyon plasztikusan kifejezi azt az ambivalens helyzetet, amely jellemző volt az 1988-as évre: nem lehetett tudni, hogy a szocialista berendezkedésben mennyi erő van még, s ezzel párhuzamosan, mennyire nyithatja ki a száját egy, az alkotmányozás előkészítésével foglalatostkodó személy. Kilényi Géza, a közjogi kodifikációért felelős igazságügyi miniszter-helyettes (1988. november 8-tól) csak késve kapta meg a munkabizottságok anyagait, s a társadalmi rend, a gazdasági rend és választójogi rendszer problémáival foglalkozó bizottságok hallgattak (megjegyzni: talán nem véletlen). 1988. november 30-ra elkészült a szabályozási koncepció első tervezete (*A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója*). Ezt megtárgyalta az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága, a KB által kiküldött bizottság, a Minisztertanács, a társadalmi szervezetek, de Kulcsár Kálmán észrevételt kért az ellenzéki pártoktól és a magyarországi egyházaktól is. 1989. január első napjával jött létre az Igazságügyi Minisztériumban az Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság (a továbbiakban AKT) és a Közjogi Főosztály (mind a kettő Kilényi Géza felügyelete alá tartozott). A szervezeti egységek munkája felgyorsult, foglalkoztak egyrészt az alkotmány-előkészítéssel, másrészt azon sarkalatos törvények előkészítésével, amelyek elfogadásával nem lehetett az új Alkotmányig várni. Az összegyűlt bizottsági anyagok és visszajelzések folytán Somogyvári István szerkesztésében elkészült a szabályozási koncepció második szövegváltozata (*Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei*) 1989. január 31-i dátumozással. Ezt az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülésnapjain megvitatta, s egyhangú szavazással el is fogadta a további alkotmányozó munka irányát megszabó dokumentumként. Az Igazságügyi Minisztérium 1989. május 10-én a Magyar Hírlapban nyilvánosságra hozta az alkotmány módosítására irányuló törvénytervezetét.

1989-től kibontakozott a közjogi törvényhozásnak az az iránya, amely megalapozta a demokratikus jogállamba való átmenetet. Első ezek között az 1989. évi I. törvény, amely több ponton is módosította az Alkotmányt: a népszavazás, az országgyűlési bizottságok előtti adatszolgáltatás és vallomástétel, az Országgyűlés ülészsakai és összehívása, törvény aláírása és kihirdetése, a Minisztertanács megbízatása tekintetében; bevezette az Alkotmánybíróság intézményét és a polgári szolgálatot; több község közösen is alakíthatott tanácsot; kinyilvánította, hogy az egyesülési jog és a gyülekezési jog mindenkét megillet, azonban gyakorlásuk nem sértheti a Magyar Népköztársaság alkotmányos rendjét. A sarkalatos törvények sorából ki kell emelni az egyesülési jogról (1989. évi II.) és a gyülekezési jogról (1989. évi III.) szóló törvényeket, valamint a sztrájkokról szóló 1989. évi VII. törvényt. Jelentős még az 1989. évi VIII. törvény ugyancsak az Alkotmány módosításáról, ebben szabályozták a (még nem konstruktív) bizal-

[10] Kilényi, 1991, 14.

matlansági indítvány, a bizalmi szavazás és a benyújtott előterjesztés feletti bizalmi szavazás intézményeit. A következő jelentős törvény az 1989. évi XVII., a népszavazásról és népi kezdeményezésről. Ezek után a sarkalatos törvények sora egy ideig lezárult, mert június 13-tól kezdetét vették a NEKA tárgyalások, amelyek szeptember 18-ig tartottak. Mivel a tárgyaló felek megállapodtak abban, hogy a Minisztertanács nem terjeszt olyan tárgyban törvényt az Országgyűlés elé, amelyről tárgyalások folynak, így a kormány visszavonta a Tisztelt Ház júniusi ülészakára beterjesztett törvényjavaslatait (köztük a 1989. május 29-én beterjesztett, az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslatot,^[11] egyébként már az alkotmánymódosításra is kitűztek egy ülésnapot, nevezetesen 1989. június 27-ét).^[12] Az alkotmányozás és a további sarkalatos törvények megtárgyalása átkerült egy olyan szerv, a NEKA hatáskörébe, amely nem választások útján állt fel, s nem is mondható Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek. A történelmi helyzet volt az oka, hogy e konzultatív szerv alakította ki a Magyar Köztársaság Alkotmányát, s ezt a koncepciót szentesítette maga az Országgyűlés.

Fontos látni, hogy az Igazságügyi Minisztériumban egy új Alkotmány elfogadására készültek, ám a politikai eseményeket és a közigazgatás lassú elbizonytalanodását, majd lassú szétesését figyelve rájöttek: nem kerülhet még sor új Alkotmány elfogadására. Kulcsár Kálmán és Kilényi Géza (sok más előrelátó szakemberrel egyetemben) úgy gondolta, hogy az alaptörvény erejével kell visszafordíthatatlanná tenni a változásokat. A politikai helyzet realitásaival számolva, Kilényi Géza szerint: „... *mindent elkövettünk annak érdekében, hogy az alkotmánymódosítás, valamint a többi 'sarkalatos törvény', így mindenek előtt a pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény, a választójogi törvény minél többet tartalmazzon mindabból, amit eredetileg az új alkotmányába álmodtunk*”.^[13] A tárgyalások során nem túl széleskörű alkotmánymódosításban gondolkodtak, de a szabályozási tárgykörök bővülésével egy új Alkotmánnyal egyenértékű novellát alkottak. „*Mindazonáltal a kodifikátor jól tudja: egy alkotmánymódosítás – legyen az bármilyen széleskörű – nem pótolja az új alkotmányt... örömkömben ott bujkált az öröm is: ennél többre 'szerződünk', amikor 1989. január elején őszinte és tiszta lelkesedéssel munkához láttunk.*”^[14] Lehet,

[11] A Minisztertanács 1989. májusi 29-i és szeptember 22-i (a NEKA tárgyalások lezárása utáni) alkotmánymódosításra irányuló törvényjavaslatainak összehasonlító elemzését lásd később.

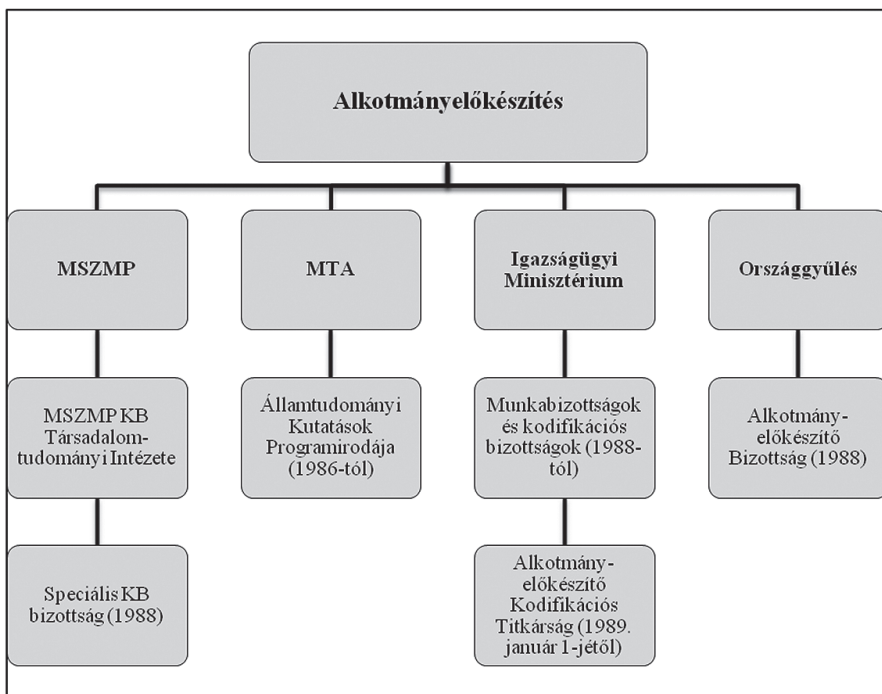
[12] Az Országgyűlés törvényalkotási programja szerint az 1989. június 27-i ülésnapon napirendre tűzték volna az Alkotmány módosítását a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről és a Büntető Törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Az ülésén azonban Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben bejelentette, hogy a kormány visszavonja azokat a törvényjavaslatokat, amelyek témáját érintik a háromoldalú tárgyalások. Ennek eredményeként 1989. június 30-án az Országgyűlés elfogadta a 17/1989. (VII. 13.) OGY határozatot. Ebben tudomásul veszi, hogy a Minisztertanács a parlament 1989. évi programjában szereplő, az alkotmányozással összefüggő ún. sarkalatos törvényjavaslatokat a politikai egyeztető tárgyalásokon elfogadásra kerülő megállapodásokra figyelemmel szándékozik előterjeszteni. (*Magyar Közlöny*, 1989. 48. sz.)

[13] Kilényi, 1991, 19.

[14] Kilényi, 1991, 19–20.

hogy nem született meg az a minden ízében új Alkotmány,^[15] amelyet az AKT kodifikátorai szerettek volna elfogadtatni 1989-ben, azonban az kétségtelen, hogy mindazok, akik valamilyen módon részt vettek az előkészítő munkában, egy új alkotmányos struktúra alapjait rakták le.^[16] Érzésem szerint ebben az időszakban indult meg a hazai alkotmányjog és politikatudomány azon az úton, amely az 1989-ben megszületett Alkotmány szellemi megalapozásához vezetett. Ez az időszak szükségképpen egybeforrt a szocialista rendszer meggyengülésének, majd bukásának időszakával. A szerzők tanulmányai, a koncepciók, a műhelyek, a tárgyalások együttesen fejezik ki azt a szellemi erjedést, amely elvezetett a közelmúlt egyik legjelentősebb eseményéhez: az alkotmányos rendszerváltáshoz.

Az alkotmányelőkészítés szervei



• 1. ábra Az alkotmányelőkészítés szervezeti háttere: műhelyek és hivatalok
(Forrás: Kilényi, 1991.)

[15] Kilényi Géza többször idézett művében közöl egy lehetséges Alkotmány-koncepciót, teljes normaszöveggel (Kilényi, 1991, 377–467.), ez lett volna az AKT által benyújtandó törvénytervezet az új Alkotmányt illetően, melynek az Országgyűlés elé terjesztésére az események alakulása miatt már nem került sor.

[16] Álláspontom az, hogy az 1989. évi XXXI. törvénnyel új Alkotmánya született hazánknak az alapstruktúrárt illetően (természetesen nem az egész szöveg változott meg ekkor, azonban az Alkotmány szellemisége mindenképp), ezt a rendszert pedig, az azt követő alkotmánymódosítások tették teljessé. Ebben áll az alkotmányozás folyamata, a „folyamatos alkotmányozás”.

Az alkotmányozás tudományos és gyakorlati megalapozása

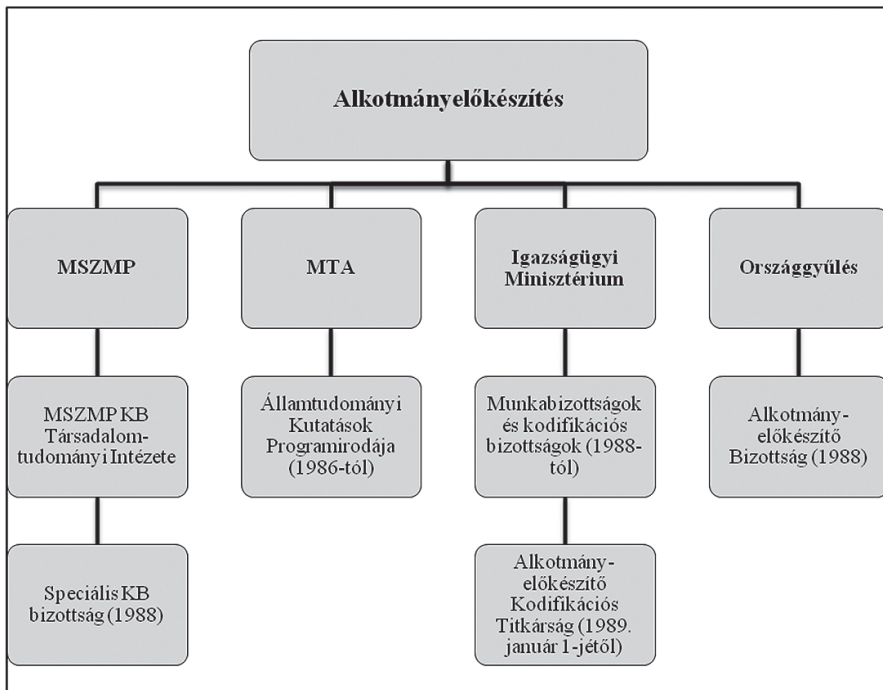
ÉV	INTÉZMÉNY/SZERZŐ/KIBOCSÁTÓ/ ESEMÉNY	LÉTREHOZOTT DOKUMEN- TUM
1980-as évek	MSZMP Társadalomtudományi Intézete	
	A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata című kutatási főirány Programirodája	
1986	Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája	Nemzetközi jog-összehasonlító kiadványok, monográfiák, „gyorsinformációk” <i>Az Alkotmány továbbfejlesztésnek tudományos megalapozása</i>
1987	Kulcsár Kálmán, Kilényi Géza, Sárközy Tamás	<i>Javaslat az államszervezetnek a gazdasági reformmal összefüggésben való átalakítására, különös tekintettel a kormányzati irányításra</i>
1988. május 20-22.	MSZMP pártértekezlete	Az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló határozat
1988. május 31.	Az MSZMP Politikai Bizottsága	<i>Állásfoglalás az Alkotmány felülvizsgálatának konkretizálásáról</i>
1988. július 27.	Kulcsár Kálmán akadémikus	<i>Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatáról</i> ^[17]
1988. augusztus 11.	2022/1988. MT határozat	<i>Az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról</i> (ütemterv, szakmai szervezeti keretek, munkabizottságok)
1988. szeptember 15.	Kilényi Géza	<i>Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatához</i>
1988	Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága (élén Kállai Gyula, majd Gajdócsi István)	
1988	Az MSZMP KB alkotmány-előkészítéssel foglalkozó bizottsága	
1988. november 30.	Igazságügyi Minisztérium	<i>Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója</i>
1989. január eleje	Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság (AKT) és Közjogi Főosztály az IM-en belül; a munkabizottságok megkezdik tényleges működésüket	

[17] Ezt a koncepciót bocsátja Kulcsár az általa felállított 10 munkabizottság rendelkezésére 1988. augusztus 2-án, s csak ezután legalizálta a bizottságokat a MT határozat.

1989. január. 30.	IM, AKT (dr. Somogyvári István szerk.)	<i>Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei (a szabályozási elvek a munkabizottságok tevékenységének eredményei)</i>
1989. március 8-9.	Az Országgyűlés egyhangúan elfogadja Magyarország Alkotmányának szabályozási elveit	
1989. május 10.	Megjelenik a Magyar Hírlapban az IM Alkotmány módosítására irányuló törvénytervezete	
1989. május 29.	Minisztertanács	Az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslat
1989. június. 13.	A NEKA-tárgyalások kezdete	
1989. június	A NEKA-tárgyalások nyomán visszavonásra kerülnek az MT által benyújtott törvényjavaslatok (többek között az Alkotmány módosítására irányuló törvényjavaslat)	

• 1. táblázat Az alkotmányozás megalapozása
(Forrás: Saját gyűjtés)

Az alkotmány-előkészítés dokumentumai



• 2. ábra Az alkotmány-előkészítés legfontosabb dokumentumai
(Forrás: Kilényi, 1991)

II. AZ ÚJ ALKOTMÁNYRA VONATKOZÓ KONCEPCIÓK

A következőkben bemutatom a fentebb tárgyalt négy legjelentősebb – Kilényi Géza és Kulcsár Kálmán nevéhez köthető, valamint az Igazságügyi Minisztériumban 1988 végén és 1989 elején készült – koncepciót, méghozzá az Alkotmány szabályozási elveire koncentrálni.^[18]

1. Kulcsár Kálmán: Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatáról (1988. július 27.)^[19]

Az MSZMP 1988. május 20-22. között tartott pártkonferenciáján elfogadott állásfoglalása döntött a Magyar Népköztársaság Alkotmányának felülvizsgálatáról, s ezt a Politikai Bizottság 1988. május 31-i állásfoglalása – a felülvizsgálat megkezdéséről – konkretizálta. Két megoldás merült fel: egyrészt, hogy új Alkotmányt alkossanak vagy a régi módosítására kerüljön sor – azonban döntés nem született. Kulcsár Kálmán – akadémikusi minőségében – áttekintette a felülvizsgálandó kérdéseket a hatályos^[20] Alkotmány szerkezetét követve, s körvonalazza a saját véleménye alapján előálló egyik lehetséges álláspontot. Az áttekintés eredménye, a változtatások szükségessége adhat választ arra, hogy új Alkotmányra vagy módosításra van szükség.

A koncepció megírásakor hatályos Preambulum rövid értékelést ad a magyar állam történeti szerepéről, amelyet az uralkodó osztály eszközeként ábrázol, a jogfosztott nép kizsákmányolása és elnyomása céljából, olyan formában, mintha történelmi fejlődésünket csak a második világháborútól tekintenénk sajátunknak. Ezeréves magyar államiságunknak ez az egyoldalú értékelése téves; sem államelméleti szempontból, sem történettudományilag nem helyes, s nem felel meg a magyar nép történeti tudatának sem. Kulcsár arra a következtetésre jut, hogy a Preambulumnak új felfogásban kell megközelítenie államiságunk fejlődését, s a múltunkat meg nem tagadva, értékeinkről le nem mondván megjelenítenie társadalmi rendünk és céljaink meghatározását.

Kulcsár úgy vélte, nem választhatók el egymástól az ország társadalmi rendjének és politikai rendszerének alapelvei, ennél fogva egy fejezetben kell ezeket összefoglalni, az államforma megjelölését és társadalmi tartalmának megfogalmazását követően. A társadalmi rend és a politikai rendszer alapelvei a tulajdoni viszonyokat foglalják magukba. Hierarchizálás nélkül kell meghatározni az egyes tulajdoni formák jelentőségét. Rögzíteni kell a szocialista pluralizmust és az uralkodó helyzetben lévő marxista párt vezető szerepét. Meg kell határozni a vezető szerep általános alkotmányos keretek között történő gyakorlásának követelményét. Kérdés: *utaljon-e az Alkotmány magára az egypártrendszerre,*

[18] Ehelyütt terjedelmi okokból nem foglalkozom részletekbe menően az elképzeléseknek az intézményrendszer átalakításának reformjának részeivel, azonban ott, ahol szükséges a koncepciók lényegének megértéséhez, utalok rá (erre lásd a *Parlamenten kívüli alkotmányozás* kötetet).

[19] Kilényi, 1991, 43-63.

[20] 1988. július 27. (Amikor a koncepció a hatályos Alkotmányt említi, e napon hatályos szöveget kell érteni alatta.)

mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen összekösse-e adott történelmi helyzetünkkel, mintegy „átmeneti” jelleggel biztosítva, hogy a történelmi feltételek változásával esetleges alkotmánymódosítás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen.^[21] Ezután sor kerülhet az állam tevékenységét irányító alapelvek rögzítésére. Kulcsár javasolta a korábban meghatározott, de véletlenszerűen kiválasztott és elhelyezett elvek felülvizsgálatát, kiegészítését és megfelelő logikai rendbe való helyezését. A főrészt az emberi és állampolgári jogokról és kötelességekről szóló fejezetnek kell zárnia. Ezzel összefüggésben az Alkotmány VII. fejezetében foglaltak alaposan *felülvizsgálandók*. Kulcsár úgy vélte, hogy a fejezet nem korszerű, magán viseli az 1936-os szovjet Alkotmány már nem tartható vonásait, a napi gyakorlatot is zavaró és félreérthető, hiányos megfogalmazásokat tartalmaz, s több helyen elvileg is helytelen a szövegezése. Felmerül, milyen mélységű legyen a szabályozás, azaz egyes jogok megfogalmazása önmagában szolgálhat-e hivatkozási alapul, s milyen esetben szükséges további törvényi szabályozás. A felülvizsgálat további fontos szempontja az elfogadott és kihirdetett nemzetközi szerződésekhez való igazodás.

Az Országgyűlésre vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket alapelveikben megfelelőnek tartotta Kulcsár Kálmán, annyiban, hogy ezt a szövet valóban a népszuverenitás letéteményesének kezelik, kiemelkedő helyét az állami szervek rendszerében rögzítik. Alapvető fontosságú az Országgyűlés funkcióinak meghatározása, gyakorlásuk alapelveinek rögzítése, a kormányzati munka kereteinek körvonalazása és ezzel összefüggésben a kormány és az Országgyűlés viszonyának pontos kimunkálása. Fontos az Országgyűlés ügyrendjének megfelelő megváltoztatása, mely során eldöntendő, mely kérdések szabályozása emelendő az ügyrendből az Alkotmányba, s melyek maradnak az alkotmányos elvekre épülve az ügyrendben. Kulcsár szerint esetlegesen alkotmányos szabályozást igényel az Országgyűlés mint legfőbb államhatalmi és népképviselői szerv feladatainak a mindennapi munkában való érvényesítése (pl. az ülésszakok száma, időtartam, a képviselők esetleges függetlenítésének problémája, vagy legalábbis megfelelő munkájukhoz szükséges idő és feltételek biztosítása).

Az akadémikus szerint kardinális kérdés annak eldöntése, hogy kollektív államfői testületet kívánunk-e fenntartani, vagy egyszemélyi államfői tisztség létesítése volna célszerű. Kulcsár az eddigi tapasztalatok alapján hajlott az egyszemélyi államfői tisztség létesítésére. Érvelése szerint, azoknak a feladatoknak és jogköröknek a jelentős részét, amelyek valóban az államfőt illethetik meg, egy személyben az Elnöki Tanács elnöke látta el; a kollektív államfői testületet megillető jogosítványok jó része, amelyek ellátása tényleg kollektíven történt, a NET-nek az Országgyűlést helyettesítő jogkörében határozott meg. A további alkotmányos élet egyik legfontosabb biztosítékának tekintette, hogy a NET ne

[21] Jól látható, hogy az akadémikus ekkor még óvatosan fogalmaz, s nem kívánja a rendszert alapjaiban megrengetni, finoman igyekszik tágítani a kereteket a körülményekhez képest elfogadható mértékben. Lásd erre: "...nem mindig azt és úgy írhattuk le, amit és hogyan szerettük volna. De akkor a legalitás kereti között csak ennyit lehetett." (Kilényi, 1991, 20.)

járhasson el az Országgyűlést helyettesítő jogkörben. Az ilyen tevékenység lehetővé tenné az autoritárius, önkényes politikát, lehetőséget adna az Országgyűlés jelentőségének relativizálására, formálissá tételére. Akármelyik lehetőség kerül is elfogadásra (kollektív, egyszemélyes államfő) pontosan körvonalazni kell a jogait és feladatait, mégpedig a NET hatályos jogköreihez képest lényegesen szűkebben.

Kulcsár Kálmán szerint a felülvizsgálat során a hatályos szöveget még sok szempontból elemezni kell, de összességében az új *Alkotmány mellett* tette le voksát. Szerinte a hatályos Alkotmány az 1936-os szovjet rendszert és a sztálini Alkotmányt tükrözi, s néhol hívebben, mint az 1977-ben elfogadott új szovjet Alkotmány. Az ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené, s olyan politikai rendszerhez való kötődést konzerválna, amelyet a *társadalom fejlődése immár meghaladott*, s amelyet egyébként sok összefüggésében a szerző is elutasított. Kétségtelenül felmerül a kontinuitás problémája, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.

Az 1949-ben elfogadott Alkotmány meghatározott gazdasági, társadalmi, kulturális szintet képviselt, még akkor is, ha tartalmazott ún. program-jellegű normákat. A magyar társadalom azóta alapvető viszonyaiban is és minden más tekintetben jelentősen megváltozott, s minthogy az 1949-es Alkotmány a „pillanatnyi” állapotot rögzítette a politikai rendszer felfogását illetően, és így *nem bizonyult alkalmasnak hosszú távú rendezésre*. Kulcsár véleménye szerint a változásokat és a jövőbe mutató tendenciákat – ezúttal azonban hosszú távú perspektívával és valóban alkotmányhoz illő módon – kielégítően új Alkotmánnyal szolgálhatjuk.

A Kulcsár Kálmán által jelzett problémák megoldása oly sok *tartalmi és szerkezeti változtatást* tenne szükségessé, hogy *már csak technikai szempontból is* indokolt egy új Alkotmány elkészítése.

2. Kilényi Géza: Koncepció az Alkotmány felülvizsgálatához (1988. szeptember 20.)^[22]

Kilényi Géza kifejti,^[23] hogy a Politikai Bizottság, illetőleg a Minisztertanács döntése alapján az *Országos Középtávú Kutatási Fejlesztési Terv* keretében, már az 1988-at megelőzően megkezdődött az Alkotmány továbbfejlesztésének elméleti megalapozása. Megtörtént a szocialista és a fontosabb kapitalista országok alkotmányainak és más, alkotmányjogi szempontból kiemelkedő fontosságú törvényeinek összegyűjtése és elemzése, egyes országokban a gyakorlati tapasztalatok helyszíni tanulmányozása is. Kilényi igazolja azokat az elképzeléseket, mely szerint valódi szellemi előzményekre támaszkodhat az alkotmányozás.

[22] Kilényi, 1991, 103-194.

[23] Kilényi Géza, mint szerkesztő jegyzi ezt a koncepciót; amikor a hatályos Alkotmányról ejtek szót ez alatt az 1988. szeptember 20-án hatályosat értem.

A tudományos műhelyekben számos tanulmány készült, amelyek – figyelembe véve a külföldi alkotmányfejlődést is – a magyar társadalom fejlődési tendenciáinak feltárására alapozva konkrét javaslatokat fogalmaztak meg az alkotmányos szabályozás korszerűsítésére nézve.

Az Alkotmány lehetőség szerint hosszú időre szól, így az alkotmányszerkesztés a stabilitásra törekszik. A stabilizáció csak bizonyos keretek között fogadható el jogi és politikai elvként, a felgyorsult társadalmi-gazdasági fejlődés idején a korábbi szabályozáshoz való ragaszkodás társadalmi feszültségek forrásává válhat és akadályozhatja a társadalom megújulását. Kilényi Géza szerint az a tény, hogy 1988-ban a miénk az európai szocialista országok legrégebbi Alkotmánya, már aligha fogadható el a társadalmi rend stabilitásának értékmérőjeként.

Kilényi alapvetően a Kulcsár Kálmán által kidolgozott érvrendszer mentén mozog, de megjelennek egyéb indokolások is. Kifejtette többek között, hogy *nem az Alkotmányunk okolható az elfogadása utáni törvénytelenségek miatt*. Még a legtökéletesebb Alkotmány sem lett volna elég, annak megakadályozására, hogy a néptől elidegenedett hatalom a törvényesség útját járja. De kétségtelen: könnyebb egy olyan Alkotmányt felrúgni, amely deklarálja az állampolgári jogokat, de nem építi ki azok garanciarendszerét. Amikor a jogállam megteremtését tekintjük egyik fontos célunknak, politikai tehertételt jelentene, ha azt egy olyan alaptörvényből kiindulva próbálnánk megvalósítani, amelynek értéke a gyakorlati megmérettetés során erősen devalválódott.

Azzal érvelt, hogy Magyarországon 1949 óta megváltozott a társadalom osztályszerkezete, a gazdálkodás rendje, a tulajdonviszonyok, a hatalomgyakorlás módjáról vallott felfogás, az államszervezet, az állampolgárok alapvető jogainak köre és tartalma. Egy Alkotmány képtelen ekkora társadalmi átrendeződést nyomon követni, s ha mégis, akkor az annak az ékes bizonyítéka, hogy képtelen betölteni az alaptörvény szerepét. Ha az Alkotmány rendelkezései az általánosság olyan szintjén mozognak, amelybe minden és mindennek az ellenkezője is belefér (a merev tervutasításos gazdálkodás és a piacgazdaság egyaránt), akkor a szó tulajdonképpeni értelmében sem Alkotmányról, sem alkotmányosságról nem nagyon beszélhetünk.

Kilényi szerint, *ha az Országgyűlés új Alkotmányt fogad el, az semmiképpen sem jelenti az 1949-ben megfogalmazott és időtállóan bizonyult eszmékkel, politikai és jogi értékekkel való szakítást, avagy a társadalom szocialista elkötelezettségének bármiféle lazítását*. Nem jelenti az Alkotmány egy új társadalmi korszak kezdetét sem, hiszen a történelemtudomány nem a törvényhozási aktusokhoz igazodva állapítja meg a korszakhatárokat. Az új Alkotmány annak a kifejeződése, hogy 1949 óta a magyar társadalomban igen jelentős változások mentek végbe, a hazai és külföldi tudomány számos vonatkozásban módosította a negyvenes évek végén kialakított szocializmus-képet: a társadalmi önszerveződés élénkülése, a közéleti nyilvánosság szerepének növekedése, a népszuverenitás valódi kiteljesedése és a jogállam megteremtése új alaptörvényt igényel. Kilényi szerint várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetve az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.

A hatalom koncentrációjának és korlátlanságának a kérdése megfontolást igényel. A hivatalos felfogás sokáig „burzsoá kategóriának” tekintette a hatalmi ágak megosztását, s helyébe a hatalom egységének a tételét állította. S azt hangoztatták, hogy az Országgyűlés hatalma korlátlan és korlátozhatatlan. Tették mindezt egy olyan időben, amikor az Országgyűlésnek szinte semmiféle tényleges hatalma nem volt. 1988-ra már nyilvánvaló, hogy a népszuverenitásból fakadó jogoknak nem lehet egyetlen szerv a letéteményese, hanem a nép dönt esetenként egyes kérdésekben, s a fennmaradó jogokat az egész államszervezet gyakorolja. Az is kétségtelen, hogy az Országgyűlésnek, mint a legfőbb népképviselői testületnek megkülönböztetett helye van az államszervezetben belül, ebből azonban nem következik hatalmának korlátozhatatlansága (korlát a népszavazás és népi kezdeményezés, az alkotmányos berendezkedés). A szocialista államelmélettel egyáltalán nem összeegyeztethető, hogy még az Országgyűlés törvényhozó tevékenysége is alá van vetve egy független szerv, az Alkotmánybíróság kontrolljának, hogy az Országgyűlés nem vonhatja el tetszőlegesen a bíróságok, vagy a Minisztertanács jogkörét. A korlátlan és korlátozhatatlan hatalom léte magában hordozza az önkényuralommá torzulás veszélyét. Ezt hivatott kiküszöbölni a *hatalmi ágak elválasztása*, illetve olyan korlátok és ellensúlyok kialakítása az államszervezetben belül, mint az alkotmánybíráskodás, a közigazgatási bíráskodás, a kormánynak az Országgyűlés általi ellenőrzése, a bizalmatlansági indítvány.

Nem csupán alkotmányjogi szempontból kardinális kérdés a pártnak az Alkotmányban való megjelenítése, illetve közhatalmi jogosítványokkal való felruházása. Elvileg elképzelhető a párt és az állam bizonyos mértékű összefonódása, akár intézményesen, akár informálisan, a személyi kapcsolatok révén. Kilényi szerint a politikai intézményrendszer fejlődése – egyelőre az elhatározás szintjén – a párt és az állam szétválasztásának irányába mutat. Ez azt jelenti, hogy kifejezett formában sem az Alkotmány, sem más jogszabályok ne telepítsenek államjogi hatásköröket a párthoz vagy annak szerveihez (!). Ez természetesen a legcsekélyebb mértékben sem korlátozza a párt mozgásterét. Felveti a kérdést: mi történjen a hatályos Alkotmány 3.§-ának a pártra vonatkozó deklarációjával?^[24] Kilényi indokoltnak tartotta, hogy a következőből induljunk ki: *a párt nem attól a társadalom vezető ereje, mert ezt az Alkotmány kimondja*. Ha a párt utat tévesztene, rossz politikai irányt követne, akkor az Alkotmány deklarációjától függetlenül, nem maradhatna vezető erő, mert elveszítené annak a népnek a bizalmát, amely a párt informális hatalmának is a végső forrása. Ez fordítva is igaz: mivel a pártnak a társadalmon belül elfoglalt helyét saját politikája határozza meg, így a párt akkor is megmarad jelenlegi szerepében, ha ezt az Alkotmány nem deklarálja kifejezetten. A deklaráció ekkor hatályos szövege semmiképpen sem tartható. Minimális előrelépés az lenne – idáig már az 1977-es szovjet Alkotmány is eljutott –, hogy kiegészül azzal: a párt az

[24] „3. § A munkásosztály marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.”

Alkotmány keretei között fejt ki működését.^[25] Ez nem csupán annyit jelent, hogy a párt nem válhat az Alkotmánytól független, magát az alaptörvény fölé helyező politikai erővé, hanem azt is, hogy a párt tiszteletben tartja az állami és a társadalmi szervezeteknek az Alkotmányban biztosított önállóságát, s kizárólag politikai eszközökkel törekszik érvényre juttatni céljait, elképzeléseit. Felveti azt is, hogy a szöveg elkötelezze-e magát az egypártrendszer mellett. Egypártrendszer esetén a szocialista többpártrendszerre való áttérés – amellyel szemben elvi-politikai megfontolások alapján kifogásokat nem lehet támasztani – kizárólag alkotmánymódosítás útján lenne lehetséges. Egy kifejezetten ilyen alkotmánymódosítás pedig mindenképp nagyobb bel- és külpolitikai visszhangot váltana ki, mint ha az új Alkotmány eleve nem zárná ki a szocialista többpártrendszert. Azonban kategorikusan leszögezi: *„Azt azonban mindenképp az Alkotmány erejével is biztosítani kell, hogy hazánkban kizárólag a szocializmus politikai platformján álló szervezetek fejthessenek ki legális működést.”* Alternatív megoldásként elképzelhető olyan szabályozás, amely kimondja: a Magyar Népköztársaságban csak olyan politikai szervezetek tevékenykedhetnek, amelyek programja és működése összhangban áll az Alkotmány rendelkezéseivel. Fontos abban a kérdésben is dönteni, hogy az Alkotmány állapítson-e meg összeférhetetlenséget bizonyos állami vezető tisztségek és a pártban betöltött vezető funkciók között. Úgy vélte, hogy nagyobb politikai mozgásteret biztosít, ha az új Alkotmány nem állapít meg az állam- s párttisztségek között merev összeférhetetlenségi szabályokat. Kivétel az alkotmánybírói tisztség.

[25] Jól látszik, hogy Kilényi Géza hogyan „lavíroz”, s minden egyes mondatával igyekszik tágítani a pártállam szabta, még kiküszöbölhetetlen kereteket. Nem bontja még le teljesen a rendszert, hanem a rendszert teszi érdekeltté saját reformjában. Kulcsár Kálmán is hasonló megközelítést alkalmazott.

3. A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója (1988. november 30.) és Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei^[26] (1989. január 30.) című elképzelések

„Nagyon szeretném, ha ezt a közmegegyezést teremtő eszközt ésszerűen használhatnánk mi is közös nemzeti jövőnk megalapozásában. Elsőrendű nemzeti érdekünk, hogy az alkotmányozás, mint konszenzusteremtő, vagy legalábbis a kialakulást elősegítő folyamat olyan Alkotmányt hozzon létre, amely jövőben a konszenzus fenntartására is képes eszköznek, vagy legalábbis a folyamatos megegyezést biztosító eszköznek bizonyulna. A történelmi kiegyezést nemcsak megelőzheti az Alkotmány, az alaptörvény megalkotása, hanem hozzájárulhat megszületéséhez. Feltéve, ha mindenki kész ebben a rendkívüli felelősséggel járó munkában felelősségteljes közreműködésre.”^[27]

A Kulcsár- és Kilényi-féle (illetve az általa szerkesztett) koncepciók részletes kifejtésére azért került sor, hogy összefüggéseiben lássuk, hogy hogyan alakult ki az Országgyűlés által is megtárgyalt, egyhangúan elfogadott *Magyarország Alkotmányának szabályozási elvei* (a továbbiakban: Szabályozási elvek) című dokumentum. Ez az elképzelés kutatásaim szerint az 1989. május 24-i dátumozással ellátott, a kormány által benyújtott (1989 júniusában visszavont) alkotmánymódosító törvényjavaslat közvetlen elődje. Hatását azonban egyértelműen érezni lehet a NEKA tárgyalások eredményeként kialakult alkotmánymódosító törvényjavaslatban (1989. szeptember 22.). Mivel ez utóbbi törvényjavaslat az Országgyűlés 1989. október 18-ai ülésnapján elfogadásra is került (az 1989. évi XXXI. törvényként be is cikkelyezték), a Szabályozási elvek közvetlen hatást gyakoroltak az új Alkotmány kialakítására. Az igazságügyi miniszteri expozéból is jól látszik, hogy a Szabályozási elvek megalkotói egyértelműen egy új Alkotmány elkészítésén fáradoztak, s ez a dokumentum magába olvasztja az addig elért (s immár vállalható) tudományos eredményeket. A következőkben a Szabályozási elvek részletes elemzésére kerül sor, fontos azonban, hogy lássuk, pár hónap alatt milyen változások történtek a kodifikátorok elképzeléseit illetően, ezért a Szabályozási elvek elemzése során a lényeges pontokon utalni fogok az alig pár hónappal korábbi, *A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója* elnevezésű anyagra (a továbbiakban: Koncepció).

A Szabályozási elvek a szerkezetét tekintve 15 fő részből áll, követve a kialakítandó Alkotmány felépítését. Tudományos igényét jelzi, hogy komoly függelék

[26] Mindkettőt lásd Kilényi, 1991, 103–291. Itt csak az 1989 eleji Szabályozási elvekről szólok részletesebben.

[27] Ezen szavak Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszternek a Szabályozási elvek Országgyűlés általi megvitatásakor elmondott expozéjából valók, 1989. március 8-án. (*Ogy Napló*, III. kötet, 3303.)

kapcsolódik hozzá az egyes kérdések részletesebb kifejtése, szakmai megalapozása végett. A függelék tárgykörei:

- Az alkotmányerejű törvények
- A kétkamarás Országgyűlés
- Törvényhozási tárgyak
- Az Országgyűlés döntési hatáskörébe tartozó állami tisztségekre való jelölés rendje
- Az Országgyűlés hatásköre
- Az Országgyűlés működése
- A köztársasági elnöki intézmény bevezetése
- A köztársasági elnök feladat- és hatásköre
- Az állampolgárok Alkotmánybírósághoz fordulásának joga
- Az állami társadalmi ellenőrzés rendszere
- A Legfőbb Állami Számvevőszék történeti előzményei
- Az ügyészi szervezet megszüntetése ellen szóló érvek
- Az állampolgári jogok szószólója

A Szabályozási elvek rávilágítanak arra az igen fontos momentumra, mely szerint a tudomány már kezdettől fogva egy új Alkotmány kialakításában gondolkozott (ezt támasztja alá a Kulcsár- és a Kilényi-féle koncepció is). A társadalmi szervezetben, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben 1988–1989-re jelentős változások következtek be, amelyek tovagyűrűző hatásait ekkor még csak megbecsülni sem lehetett. Ily módon a fáziskésésben lévő Alkotmány „eklektikussá” vált, új szerkezetű Alkotmányra volt szükség. Kilényi nyomán itt is kikristályosodik, hogy az új Alkotmánynak valódi alaptörvénynek kell lennie, s megerősítést nyer az áttekinthetőség és közérthetőség követelménye annak érdekében, hogy „... az Alkotmány valamennyi állampolgár közkincsévé, az állampolgári alapműveltség szerves részévé válhasson”.^[28] Kettős követelményt kell támasztani a kialakítandó szöveggel szemben: legyen konkrét, és a szabályok minél szélesebb köre közvetlenül érvényesülhessen, másrészt nem lehet terjengős, s nem hígulhat fel a részletszabályokban. Ezt a problémát a Kilényi-koncepcióban már ismertetett elvvel oldja fel az anyag: a törvények tekintetében hármas jogforrási szintet kell bevezetni, ahol kiemelkedik az alkotmánytörvény, illetve ehhez kapcsolódnak az „alkotmányerejű törvények” (a legfontosabb állami szervekre, egyéni és kollektív állampolgári jogokra vonatkozóan), s ezek alkotják „a magyar közjog jogszabályanyagának

[28] Idézi: Kilényi, 1991, 202. Itt csak felvetném, hogy a rendszerváltás, s magának az alkotmányozásnak a sokszor hangoztatott „elitjellege” éppen az itt megfogalmazott elvekkel ellentétesen hatott. Érdemes lenne megvizsgálni azt, hogy nemcsak nem vált az Alkotmány az „állampolgári alapműveltség szerves részévé”, de az emberek nem érdekeltek az Alkotmányban, sőt magát a szövegét sem ismerik. Kukorelli István ennek plasztikus megfogalmazását adja: „Bármennyire is demagóg ízű e megállapítás, a rendszerváltásra is jellemző a lelkebb-mosolygósabb, a tömeges politikai részvételre épülő évek (1987–1989) után az elitesedés, az elit öntörvényűvé válása, az elit pluralizmusa, a ’rosszkezdű demokrácia’. Tény, az Alkotmány mögötti politikai paktumok elitjellegűek, továbbá valamennyi alkotmánymódosítás a törvényhozó hatalom, mint alkotmányozó hozott meg.” (Kukorelli, 1995, 30.)

felső szintjét”,^[29] végül a harmadik szintet az „egyszerű törvények” képezik. Megfogalmazódik, hogy az Alkotmánynak előremutatónak és időtállóknak kell lennie, sőt a Koncepció utal arra is, hogy nem lehet olyan mértékben programadó, mint az 1949-es. Fontos kitérni az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is, hiszen rögzítésre kerül: *„...jelenjen meg a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott elvei, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy 'naprakész' szocializmus-kép”*.^[30] A Koncepció hozzáteszi, hogy ez a bizonyos szocializmus-kép dinamikusan fejlődik, akár a gazdasági vagy politikai intézményrendszerünk. Végül fontos leszögezni, hogy változtatni kell a fejezeti sorrenden, az állampolgárok alapvető jogairól és kötelességeiről szóló fejezetet ki kell emelni az államszervezetről szóló fejezetek elé.

III. AZ ALKOTMÁNY-ELŐKÉSZÍTÉSRŐL ÉS A KONCEPCIÓKRÓL

„Most úgy látom az egypártrendszerről a többpártrendszerre való áttérést, hogy egy aszinkronitás keletkezett a jogállamiság kiépítésében a jogi munka – egyébként nagyon színvonalas jogi munka – és a politikai elrendezés között. Jogilag előbbre vagyunk, mint politikailag. Ha ezeket a jogszabályokat most úgy vezetjük be, ahogyan ki vannak dolgozva, egy nagy politikai válság keletkezik, ha mi nem tudjuk nyárig ezekkel a politikai pártokkal való elrendeződést megteremteni.”^[31]

A fentiekből látható, hogy igen komoly elképzelések születtek az új Alkotmány megalkotását illetően. Két dolgot tartok fontosnak hangsúlyozni. Egyrészt a fenti koncepciók úgymond (szó szerint és átvitt értelemben is) *a jéghegy csúcsa*, mert szintetizálják, beépítik azokat a munkákat, amelyek a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodájában és az Alkotmány-előkészítő Kodifikációs Titkárság keretein belül keletkeztek (természetesen építenek az ezektől függetlenül keletkezett, tudományos igényű írásokra). Elmondhatjuk tehát, hogy ezek a koncepciók tartalmazzák a mondott kutatási anyagok tételeit és esszenciáit. (Azt látnunk kell, hogy az utóbb említett szervezetek keretein belül nem gondolkodtak még alkotmányos rendszerváltásban, „csak” a rendszer kereteit

[29] Kilényi, 1991, 202.

[30] Kilényi, 1991, 203.

[31] Nyers Rezső az 1989. február 10–11-i Központi Bizottsági ülésen (MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei, 1993), idézi Kulcsár, 1994, 128.

feszegető, a rendszer szervein belül végbemenő reformsorozatban.^[32] Másrészt nem véletlen, hogy éppen ezen iratokat, koncepciókat választottam ki, s mutattam be: a fentiek alapján nyilvánvaló, hogy ezek a dokumentumok kivonatai az új Alkotmány kialakítására vonatkozó kutatásoknak, valamint ezek az elképzelések, amelyeket nem csak a tudomány, a közigazgatás ismert meg, hanem a döntéshelyzetben lévő politikusok, s egy szélesebb közvélemény, benne a demokratikus ellenzék. Kutatásaim alapján azt mondhatom, hogy ez a négy tervezet, s a megírásuk alatt eltelt idő (értem ez alatt a történelmi-politikai helyzet változásait) *fordulópont az alkotmányos rendszerváltásban*. Ezen koncepciók megírása alatt döntő változások következtek be (gondolok itt a politikai pluralizálódásra – nem csak az ellenzék erőiben, hanem magában az MSZMP-ben is – illetve a Németh-kormány önálló politikai szereplővé válására), amely előidézett egy *hatalmi-politikai vákuumhelyzetet*, amelyben a korábban árnyalt gondolatokat egyértelműsíteni lehetett. A jogtudomány, a tudományos műhelyek csak arra vártak, hogy az évek óta szunnyadó reformista elképzeléseikkel színre léphessenek. Itt válnak nyilvánvalóvá Nyers Rezső gondolatai: *míg a jogtudomány (még ha olykor nem explicit módon is) már rég kész volt egy alkotmányos reformra, megkockáztatom egy alkotmányos rendszerváltásra, addig a politika egyelőre még a reformfolyamatokat ízelgette*. A tudomány reformerői összegződnek a fenti írásokban, mindenekelőtt *Magyarország Alkotmányának szabályozási elveiben*. A pártállam bár kiküszöbölhetetlenül ott motoszkál mindegyik elképzelésben, de valamennyi igyekezett tárgítani a rendszer határait. Nem állítom, hogy a koncepciók írói, szerkesztői mind tudatában voltak, hogy alkotmányos rendszerváltás következik, ennek ellenére szellemi-tudományos szempontból megalapozták azt. A korábbi tudományos eredmények, elképzelések megmaradtak egy szűk kör kezében. (Nem szabad azonban ezt sem lebecsülni, hiszen elindítói voltak a szellemi légkör erjedésének.) A vázolt négy koncepció az adott történelmi helyzet szülötte, s egyben későbbi alakítója is. Egymásra épülnek, úgy ahogy az egész folyamat ráépül a korábbi kutatásokra. Az elemzett írásokban megfogalmazódó elképzelések jelentették azt az alapot, amelyre az alkotmánymódosítások tervezetei támaszkodtak. Elmondhatjuk, hogy magának az ellenzéknek az elképzelései sem estek nagyon távol a „kommunista közigazgatás” által kidolgozott reformelképzelésektől, s ez a két elképzelés-csomag hogyan olvadt össze hazánk új Alkotmányának *együttes alapjává*.

[32] Ezt támasztja alá Kilényi Géza: „...a tudományos kutatást megillette a középkori királyi udvarok udvari bolondjainak az a privilégiuma, hogy sok mindent kimondhatott, ami más földi halandó számára szigorúan tiltott volt. Ennek a viszonylagos szabadságnak azonban két 'ára' volt: egyrészt a kutató kénytelen volt tudomásul venni, hogy jobbító szándékú javaslatai sorra-rendre visszhang nélkül maradnak vagy legalábbis azok nyomán nem következik be érdemi változás, másfelől pedig a politikailag kényes kérdéseket taglaló tanulmányok nem válhattak közkinccsé, hanem 'Szigorúan bizalmas!' vagy 'Belső használatra!' minősítéssel ellátva csupán a 'kiválasztottak' szűk köréhez jutottak el.” (Kilényi, 1991, 6.)

IRODALOMJEGYZÉK

- *A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben.* CD-ROM Új Mandátum Kiadó, 2000. (Rendszerváltás CD-ROM)
- Antal Attila (2009): A magyar rendszerváltás karaktere, In: *Útvesztő a Paradicsomba – Periféria, modernizáció és demokráciakísérletek Magyarországon*, szerk. Balogh Róbert, Farmasi József, Budapest, Generáció 2020 Egyesület.
- Bihari Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004*, Budapest, Osiris Kiadó.
- Dokumentumok (2000): *A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben*, 1–6. kötet, Dokumentumok, Új Mandátum Kiadó.
- Kilényi Géza (1991): A Magyar Népköztársaság új Alkotmányának szabályozási koncepciója Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30. In: Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai, Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990*, 1. köt., Budapest, Államtudományi Kutatóközpont.
- Kukorelli István (1995): *Az alkotmányozás évtizede*, Budapest, Korona Kiadó.
- Kulcsár Kálmán (1994): *Két világ között, Rendszerváltás Magyarországon 1988–1990*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) (1990): *Magyarország politikai évkönyve 1989-ről*, AULA-Omikk.
- Kurtán Sándor – Sándor Péter – Vass László (szerk.) (1991): *Magyarország politikai évkönyve 1990-ről*, Ökonómia Alapítvány – Economix Rt.
- MSZMP dok. (1994): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Határozatai és dokumentumai 1985–1989* (Összeállította és szerkesztette Vass Henrik), Budapest, Interart Stúdió.
- MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei (1993): S. Kosztricz Anna – Lakos János – Némethné Vágyi Karola – Soós László – Varga T. György (szerk.): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei, I-II. kötet*, Budapest, Magyar Országos Levéltár.
- Ogy Napló (1998): *Az 1985. évi július hó 28-ára összehívott Országgyűlés Naplója*, III. kötet, Budapest.
- Portrék (1999): *A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal tárgyalások 1989-ben*, 8. kötet, Portrék és életrajzok, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- *Rendszerváltás Magyarországon 1989–1990, Dokumentumok*, Főszerkesztő: Békés Csaba, Malcolm Byrene. Budapest, National Security Archive – Hidegháború-történeti Kutatóközpont – 1956-os Intézet, 1999. (soksz.)
- Ripp Zoltán (2004): *Az MSZMP útja a többpártrendszerhez, 1987. június – 1989. február, Rubicon, Út a rendszerváltás felé*, 5–6. sz. 46–56. p.
- Ripp Zoltán (2006): *Rendszerváltás Magyarországon 1987–1990*. Budapest, Napvilág Kiadó
- Romsics Ignác (2003): *Volt egyszer egy rendszerváltás...* Budapest, Rubicon Könyvek.
- Soós László (szerk.) (1993): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának jegyzőkönyvei 1957–1989*, Magyar Országos Levéltár, Budapest.
- Tanulmányok (2000): *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben*. 7. kötet. Alkotmányos forradalom, Tanulmányok, Szerkesztő: Bozóki András, Budapest, Új Mandátum Kiadó.
- Tőkés Rudolf (1998): *A kialakult forradalom*, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- Tölgnyessy Péter (1989): Tézisek az alkotmányozás folyamatáról és az új alkotmány alapvető szabályairól, In: *Az alkotmány alapelvei*, (szerk. Hajdók Zsolt, Máté Jánosné) (Alkotmányjogi füzetek 1.) Budapest, ÉGSZI.
- Vass Henrik (szerk.) (1994): *A Magyar Szocialista Munkáspárt Határozatai és dokumentumai 1985–1989*, Budapest, Interart Stúdió.
- Wiener György (1998): *Hatalmi viszonyok és kormányzati struktúra (1988–1994)*, *Eszmélet*, letölthető: <http://www.freeweb.hu/eszmelet/36/wiener36.html> (A letöltés ideje: 2011. január 25.)

