

RUSZOLY JÓZSEF

Az alkotmánytörténet időszerűsége, 1989/90

(„A rendszerváltás forгатókönyvé”-hez)

„az 1946. évi I. törvénycikkkel [...] történelmi jogi alapra helyezkedtünk”
(Antall József, 1989. szeptember 18-án)

Hat kötetben 1999–2000-ben jelent meg az 1989–1990-i alkotmányos fordulatot előkészítő kerekasztal-tárgyalások anyaga.¹ Ezt ugyan eddig még a kutatók alig használták,² ám így is bizonyos, hogy a további kutatásoknak nem csupán kiinduló pontja lehet, hanem maga is nélkülözhetetlen forrásanyagként szolgál. Előadásomhoz³ magam is fölhasználtam; annak írásbafoglalásánál pedig – mellőzve a többi fölvetett kérdést – csakis rá szűkítem témámat.

A magyar polgári alkotmánytörténet jó évszázadot átölelő korának (1848–1949), az újabb magyar alkotmánytörténetnek a kutatója vagyok; nem szívesen lépném túl az 1949: XX. törvénybe foglalt alkotmányunk előtti koalíciós korszak határát; ugyanakkor készséggel elismerem, hogy az 1949-től 1989-ig terjedő négy évtized is történelem már, s mint ilyen az alkotmánytörténetnek sem lehet sokáig mostoha gyermeke. Annál is inkább, mert már jócskán vannak rá vonatkozó jelenkortörténeti kutatások is. Számomra – s ezzel nem voltam egyedül – jó évtizede meg utóbb is éppenséggel az jelentett serkentő föladatot, hogy

¹ *A rendszerváltás forгатókönyve. Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben. Dokumentumok.* 1–4. k. Főszerk. BOZÓKI ANDRÁS. Magvető, Bp., [1999.]; 5. k. Szerk: RIPP ZOLTÁN; 6. k. Szerk. KALMÁR MELINDA, RÉVÉSZ BÉLA. Új Mandátum Könyvkiadó, Bp. 2000. – A 6. k. alcíme: *A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások politikai munkabizottságainak jegyzőkönyvei.* – E kiadványra a szövegben kötet és lapszám szerint hivatkozom.

² SZENTPÉTERI ISTVÁN: *A Kerek Asztalt követő tíz év néhány alkotmányjogi problémája.* = Tanulmányok dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. LVIII. Szeged, 2000. 459–465.; RÉVÉSZ BÉLA: *Az államiság értékeinek újrafoglalása a rendszerváltás vitáiban.* Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. LIX. Fasc. 15. Szeged, 2000.

³ Közleményem 2000. november 2-án, a milleniumi Magyar Tudomány Napja előestéjén Kecskeméten, a Tudomány és Technika Házában tartott hasonló című előadásomhoz kapcsolódó műhelytanulmányon alapszik.

akár az alkotmányozás egészét, akár egy-egy részletkérdést illetően kérve-kéretlen bogozhattam azokat a szálakat, amelyek az 1949. évi kartális alkotmányt megelőző polgári kori történeti alkotmányunkkal összeköthették (volna) *a fordulat* új, többé-kevésbé polgárinak elgondolt intézményeit.

Nem egy ezt tárgyazó megbeszélésen vettem részt (a legelső 1989 februárjában éppen Kecskeméten volt), annakidején néhány szakvéleményt is írtam, s hát több kapcsolódó írásomat is közzétettem; a közhasznosság és figyelembevétel reményében.⁴ Ez utóbbi azonban elmaradt. Az idők nem kedveztek a jogtörténeti fölvetéseknek. Egyébként is: a történeti megközelítés – ha nem is hiányozhatott újabb alkotmányfejlődésünk megalapozásánál – természetesen nem lehetett döntő szempont. A közvetetten honi előzmények, a külföldi példák, nemkülönben a változást előkészítő és véghezvivő politikai erők, csoportok, sőt egyes személyek valóságos vagy vélt érdekeinek egyeztetése egy-egy intézményi megoldásnál nagyobb szerepet játszhatott.

Mégis, a hivatkozott forráskiadványt olvasva nem csupán arról győződhettem meg, hogy a három oldalon csoportosuló, ám külön-külön belső vitákat is folytató erők és személyek tisztában voltak történelmi felelősségük súlyával. A történelemhez – benne az alkotmánytörténethez – nem csupán retorikából fordultak (ámbár az is előfordult), hanem keresték azokat az intézménytörténeti alapokat is, melyekre – megtisztítva a rájuk rakódott törmeléktől – a megújuló alkotmányos berendezkedés alapfalai is fölhúzhatóknak tünnek.

Jelen közleményemben a kerekasztal-tárgyalások e historikus mozzanatait foglalom össze annak hangsúlyozásával, hogy mellettük természetesen más tényezők meghatározóbb jelleggel hatottak, ezek összetett kutatása viszont túlmenne előadásommal vállalt föladatomon.

Történeti helyzetmeghatározások

Az emelkedett retorika maga sem kongott üresen, hanem a helyzet komolyságát jelezte. Szűrös Mátyás 1989. június 13-án a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások nyitó plenáris ülésén Deák Ferencet idézte: „A hazáért mindent lehet kockáz-

⁴ Saját egykorú „időszerű(sített) alkotmánytörténeti” közleményeimből: *Választójog és hagyomány*. Hitel, 1989. márc. 15. (55–66.), utánközlésben RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok*. 1. k. *Rendiség és népképviselés*. JATE Kiadó, Szeged, 1991. 387–390.; *Az alkotmányozás történetisége*. Állam és Igazgatás, 1989. jún.; utánközlésben ugyanott: 391–400.; *Önkormányzat és hagyomány*. Hitel, 1990. jún. 13., utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok*. 3. k. *Önkormányzat és hagyomány*. JATEPress, Szeged, 1993. 238–242.; *Alkotmány és hagyomány. Historikus észrevételek három alkotmányos előmunkálatra. = Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok*. Acta Jur. et Pol. Szeged. Tom. XLVII. Szeged, 1996. 111–130. (Kny.: Fasc. 8.); utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmány és hagyomány. Újabb jog- és alkotmánytörténeti tanulmányok*. JATEPress, Szeged, 1997. 267–285. – Mindezek más munkáimmal együtt: RUSZOLY JÓZSEF: *Máig érő alkotmánytörténelem. Írások és interjúk*. Bába Kiadó, Szeged, 2002.

tatni, de a hazát kockára tenni soha nem szabad” (2:13.). Kónya Imre három be nem teljesült magyar forradalom feladatainak békés bevezetéséről szólt (2:19.). Hogy melyekre gondolhatott, arról Szabad György írt és szólt. „Magyarország népe – írta 1989. június 12-i előkészítő följegyzésében – nyerve el végre azt, ami egyedül őt illeti, azaz jogot és tényleges lehetőséget önmaga kormányzására a képviseleti demokrácia 1848-ban, 1945-ban és 1956-ban megelőlegezett és most korszerűsítve meggyökerező feltételrendszerében” (2:28–29.). A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. június 24-i plénumán a Magyar Demokata Fórum nevében a jogállamisághoz vezető lépéseket taglaló Pozsgay Imrének ugyanezen történeti alapról válaszolt.

„Indítványozzuk, miszerint az elkészítendő törvényjavaslat egyfelől azt biztosítsa, hogy minden választó gondosan mérlegelhesse, majd szabadon és titkosan eldöntesse, ki, illetve milyen irányzat által kívánja képviseltetni érdekeit, politikai akaratát. Másfelől gondoskodjék a megegyezésen alapuló új választási rendszer arról, hogy minden, a képviseleti demokrácia alapelveinek sérthetetlenségét vállaló, egyben a választások erőszakos vagy csalárd befolyásolását megtagadó politikai párt és szervezet azonos, demokratikus feltételekkel állíthasson jelöltek és törvényes eszközökkel, azonos feltételekkel küzdhessen megválasztásukért. Gondoskodjék a javaslat a választások lefolytatásának, a szavazatok összeszámlálásának, az eredmények közzétételének demokratikus rendjéről és tisztaságáról.”

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. szeptember 18-i záró plenáris ülésén Nyers Rezső figyelemztetett Kossuth Lajos intelmére: „Ne civakodjunk a fölött, hogy mik voltunk, egyesüljünk arra, aminek lennünk kell!” (4:493.) Mire mindjárt kész volt Szabad György historikus replikája: „Nyers Rezső Kossuthot idézte. Hadd visszhangozzam az ő szavaival a választ [...] »Amit elértünk – Kossuth 1848 áprilisában fogalmazta így – *nem minden, de alapja* – hadd tegyem hozzá: alapja lehet – *jövő kifejlődésünknek*«.” (4:495. *Kiemelés – R. J.*)

Időközben eltelt három hónap. E plenáris ülések csupán a nyitányt és a zárást jelentették. A munka s a viták java nem ezeken, hanem számos más, alacsonyabb szintű fórumon folyt, melyek közül – e kötetekben – különösen az Ellenzéki Kerekasztal plenáris ülései tűntek ki. E fórumokont formálódtak ki az alkotmánymódosítás, valamint a hozzá kapcsolódó sarkalatos törvények előkészítő munkálatai, melyek a működő („régii”) országgyűlés (1985–1990) által fogadtattak el. A historikus fölvetések néhány főbb témakörban – így különösen a választási rendszert, a kormányformát és a címerváltoztatást illetően – hangzottak el.

Vegyes választási rendszer magyar előzmények nyomán és német példa alapján

Az anyagi választójogot nem érintették, hiszen az általános és egyenlő választójog elfogadása eleve természetes volt. Annál inkább vitatták a szervezeti és

eljárási kérdéseket; benne a választókerületi beosztást, valamint a mandátumok számát és megoszlását. E helyütt az alkotmánytörténész sem hiányolhatja igazán, hogy a vita történeti mélysége nemigen ment az 1945. és az 1947. évi választások előtti időkre. Ámbár Szabad György kiindulásként a képviselői demokrácia 1848. évi kezdeteire is utalt, intézményesen az akkori – ideiglenesnek szánt – s a dualizmus korai időszakában valóban novellárisan módosított (1848:V. tc., 1848:II. erdélyi tc., 1874:XXXIII. tc.), illetve föl is váltott (1848:XVI. tc., XXIII. tc.) áprilisi törvényekre nem is lett volna értelme hivatkozni, miként a dualizmus kori, végeredményben sikertelen jogkiszélesítő törekvésekre sem.

Egyedül a kisgazda Boross Imre volt az, aki fölhívta a fiatalabbak figyelmét az 1938:XIX. tc.-re, amely – tegyem hozzá – először Európában kettős rendszert vezetett be. „Volt itt – mondta – részleges listás választás 1939-ben is. Kombinált rendszer, s volt olyan megye, ahol csak kettő volt a listán [...]. Vas megyében például csak kettő volt” (3:290.).

Megjegyzése az augusztus 23-i előkészítő vitában aligha kapott figyelmet, hiszen ott is az volt s mind a mai napig az a közvélekedés, hogy a viták során kialakult kettős választási rendszerünk nyugatnémet eredetű. Ha így gondolták akkor, utóbb kár volna tagadni, ám a magyar előzmény földézése alkotmánytörténetileg mondhatni kötelező. Mivel a vitázók „intézménytörténeti emlékezte” csak 1945–1947-ig terjedt, az az ellenzéki küzdelem, amely a Horthy-korszakban zajlott az arányos és lajstromos választási rendszer bevezetéséért, s melyre 1938-ban (az *Anschluss* napjaiban!) – kettős rendszerben – a kormány végül is ráállt, említés nélkül maradt. Egyébként az akkori rendszer annyiban különbözött az 1989-ben nyugatnémet példára alapítottaitól, hogy azon nagyvárosokban, ahol az 1925:XXVI. tc. szerint már eleve lajstromos volt a választás, ahhoz nem nyúltak; csupán az azokon kívüli „vidéki” kerületek mandátumszámait felezték meg úgy, hogy felüket megyei lajstorkon, felüket pedig egyéni választókerületekben lehetett elnyerni.⁵

Az 1945:VIII. tc. megalkotásakor az egyéni (többségi) választókerületi rendszer mellett alig voltak hangok, minek fő oka az volt, hogy a koalíciós viszonyok között minden párt szavazatai arányában akart részesülni a mandátumokból, amit az egyéni választás nem tett volna lehetővé. A lajstromos választás megoldási módzatai tekintetében különböző elképzelések alakultak ki. Hosszú viták nyomán az országot 16 lajstromos választókerületre osztották, ami azt jelentette, hogy a városokat Nagy-Budapest kivételével – miként a nem tisztán lajstromosan választók esetében 1938:XIX. tc.-ben is volt – a szomszédos me-

⁵ RUSZOLY JÓZSEF: *A törvényhozás intézményi alapjai a Horthy-korszakban.* = RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet. 1848–1949. Válogatott tanulmányok.* Püski, Bp., 2002. 264–294.; előzménye: RUSZOLY JÓZSEF: *A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban. 1919–1944/45.* = *A magyarországi polgári államrendszerek (Tanulmánykötet).* Szerk. Pölöskei Ferenc és Ránki György. Bp. 1981. 470–505.; utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok* 1:305–340.

gyei törvényhatóságokkal vonták össze. Ami magukat az így megnövelt területű megyéket illeti, részben önállóan alkottak egy kerületet, részben viszont a kisebb megyéket összekapcsolták, Pest–Pilis–Solt–Kiskun vármegyét pedig épenséggel kettéosztották, s északi meg déli részét vonták össze más törvényhatóságokkal. Így tehát érvényesült bizonyos regionális szempont is. Ámbár ez inkább tekinthető az 1950. évi megyeegyesítések „főpróbájának”; miként Borsod–Abaúj–Zemplén esetében valóban az is lett. A majdani és mai Hajdú–Bihar megye, Pest megye, Bács–Kiskun megye területe is ekkor körvonalazódott, nemkülönben az 1949-ben megnagyobbított Budapesté is, ugyanakkor a közös választókerületet alkotó Tolna és Baranya máig őrzi különállását. – A töredék-szavazatok pártok általi „mandátumra váltására” *országos listát* létesítettek.⁶

A választási rendszer megalkotása mindenkor és mindenhol első rendű politikai kérdés. A 19. és 20. század első évtizedeiben – ha szabad ennyire általánosítani – Európa-szerte a hagyományos konzervatív és liberális (polgári) pártok többnyire a *többségi (egyéni) választás* fönntartása mellett törtek lándzsát, míg a polgári demokrata és a szociáldemokrata (munkás) pártok, valamint a jobboldali tömegpártok az *arányos (lajstromos) választás* kiharcolására s fönntartására törekedtek. Az első világháborút követő alkotmányozási hullámban – szoros kapcsolatban az anyagi választójog kiterjesztésével – ez utóbbiak kerekedtek felül. Mondhatni mintamegoldása volt ennek Németország weimari alkotmányos berendezkedése, melyben – a választópolgárok választotta birodalmi elnökkel s a népszavazási intézményekkel együtt – a tisztán lajstromos választási rendszer nyert intézményesítést. Amikor viszont a Harmadik Birodalom bukása után politikusok és szakemberek a weimari rendszer csődjének okait kutatták, legalább részben – tagadhatatlanul okkal és joggal – éppen e tömegdemokrácia intézményeiben fedezték föl. Ez vezetett a bonni alaptörvény és az azt végrehajtó szövetségi törvények számos új intézményéhez, többek között az egyéni és lajstromos választási rendszerek kombinációjához.

Az 1989. nyári hazai vitákban ismételten fölmerültek e kérdések, ám vélt vagy valós pártérdekek szerint mondhatni megfordult a helyzet. A lajstromos és arányos rendszer mellett két egykori polgári párt – a Független Kisgazdapárt és a Kereszténydemokrata Néppárt – képviselői álltak ki, míg az addig hatalmon lévő Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP) az 1966 óta ismét alkalmazott egyéni és többségi rendszer hívének mutatkozott. A Fial Demokraták Szövetsége (Fidesz) is inkább ezt vallhatta magáénak. A IV. Francia Köztársaság (1945/46–1958) intő példája nyomán az Ellenzéki Kerekasztal (EKA) 1989. július 10-i vitájában Tölgyesy Péter (Szabad Demokraták Szövetsége, SZDSZ) is az egyéni és többségi rendszert vallotta magáénak, noha pártjának tradicionális kapcsolódásai folytán inkább a lajstromos és arányos rendszer

⁶ RUSZOLY JÓZSEF: *Első népi demokratikus választási törvényünk (1945: VIII. tc.) létrejötte*. = Jogtörténeti tanulmányok 3:105–120. (Bp., 1974); utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok* 1:341–356.; RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet*, 346–360.

lehetett volna megfelelőbb (2:358–359.). A Magyar Demokrata Fórum (MDF) a vegyes rendszert eredményesen vetette föl, s vita tulajdonképpen csak a két rendszerben elosztható mandátumok számában és arányában volt. Végül ugyan-ezen szervezet 50–50 %-os megosztási javaslatánál jobb megoldást nem találtak. A „szélsőséget” egyik oldalon a kiszagzák jelentették, akiknek képviseletében Torgyán József az egyéni kerületeknek lehető legkisebb arányáért (20 %) szállt síkra, míg az MSZMP eredetileg éppen a lajstromos rendszer szerint megszerezhető mandátumoknak tartotta fenn e 20 %-ot.

A kimondott és elhallgatott indokok nem történetiek, hanem időszerű politikai jellegűek voltak. Leginkább az, hogy az új vagy régi-új ellenzéki pártok, csoportok kevés olyan, vidéken is ismert személyt tudhattak magukénak, akiktől egyéni kerületekben sikert remélhettek. (E megállapítás nem fedi viszont a Fidesz eredeti álláspontját.) Ezzel szemben joggal gondolhatták, hogy az MSZMP addigi egyéni kerületi képviselőinek nem csupán neve van, de a maguk módján a helyi érdekek megjelenítésében elért eredményeik könnyebben segítheti őket mandátumhoz.

„Kérem szépen – érvelt Torgyán József –, nem tudok egyetérteni Tölgyessy Péternek azzal az okfejtésével, hogy a listás választás Franciaországot katasztrófába döntötte, kérem, Franciaországnak egy speciális helyzete van. Amennyire én ismerem. 1944–45-öt követően Franciaország a világ legdemokratikusabb jogszabály-alkotási rendszerét állította fel elméletben, amivel a fasiszta diktatúrából egy demokratikus államba való átmenetnek az alkotmányozási folyamattal kapcsolatos jogszabályait megalkotta. Kérem szépen, ezt a megoldási módot a francia nép, vagy a francia Nemzetgyűlés, vagy nem tudom, kin múlt ez, egész egyszerűen elvetette. Ennek következtében a francia példára való hivatkozás a mi esetünkben teljesen téves, teljesen rossz. Miről van szó? Kérem, egész egyszerűen arról van szó, hogy a különböző, a tevékenységüket újra formálódó [sic!] pártoknak az infrastruktúra hiánya miatt nincsen meg a lehetősége arra, hogy különböző egyéni listákon [sic!] induló személyeket megfelelően propagálja, vagy hogy egyáltalán legyenek olyan népszerű személyei, akiket egyénileg szembe tud állítani az MSZMP által évtizedeken keresztül favorizált személyekkel (2:362.).

Antall József (MDF) 1989. július 25-i felszólalásában az Ellenzéki Kerekasztal tárgyalásán – érdekes módon – maga is inkább a lajstromos választás hívének mutatkozott; mint mondta: „a lajstromos választás teoretikusan is legtisztább, mert nincsenek elveszett választók, megyei rendszerben listán megválasztják a képviselők egy részét, a maradék megy az országosra”. Ami viszont ennek igazi árnyoldala: „az egyéni kerületi [helyesebben: lokális] kapcsolódása kisebb a képviselőknek”, ámbár a párt maga beoszthatja őket megyén belül is. „Az egyéni választójogi rendszert – folytatta – egyáltalán nem tartom jónak [...], mert kizárólag egyéni kerületeken alapuló választási rendszer egy Budapest-ellenes országban [...] végtelenül provinciális parlamentet fog összehozni.” Ennél „hatásosabban” bizony Eötvös József és társai: a 19. századi *doktriner-*

ek sem érvelhettek volna! Akkor viszont valóban igaza lehetett a majdani miniszterelnöknek, mikor hangsúlyozta: mivel „[n]incsen professzionista politikusréteg”, az egyéni kerületekből “kizárólag helyi politikusok fognak bejönni”. Azért is tört lándzsát a demokratikus politikai kultúra kifejlesztése mellett, hogy „szülessen meg Magyarországon egy politikai vezetőség” (2:514–515.). Szabad György professzor (MDF) is erősítette: „ha ennek az országnak valamire szüksége van, az az emberi minőség”; ugyanakkor – az előzőleg lezajlott időközi választásokból – Antall Józseffel szemben arra jutott, hogy „az ellenzék manőverezni [...] az egyéni választókerületekben tud” (2:521–522.). A heves vitában, melyet Tölgyessy lóvásárnak minősített (a németek inkább *Kuhhandel*nek mondják!), Orbán Viktor (Fidesz) a *lokalitás* megjelentésére helyezte a hangsúlyt (2:520.), Mécs Imre (SZDSZ) pedig az 1985. évi választási tapasztalatok alapján vallotta: „a nemzetnek a politikai nevelése szempontjából” elengedhetetlen az egyéni választókerületek alkalmazása” (2:523.).

E vitában, melynek további részleteit e helyütt szükségtelen föl idézni, az 50–50 %-os megosztottságú *vegyes választási rendszer* mellett foglalt állást az Ellenzéki Kerekasztal, anélkül, hogy a lajstromos szavazás szervezeti megoldásaiban véglegesen megállapodott volna. Átmenetinek bizonyult ugyanis az a megegyezés, amely az *országos listás* rendszert kívánta bevezetni.

Antall József a Nemzeti Kerekasztal középszintű politikai egyeztető testületében 1989. július 27-én jelentette be a két nappal korábbi EKA-vita eredményeit. Ebben – a lajstromos választás mikéntjében létrejött s utóbb revideált állásponttól eltekintve – nem csupán a későbbi egyeztetések kiinduló pontjává vált, de választási rendszerünk máig meglévő alapjait körvonalazta. Ezért érdemes – ismétléseivel együtt is – e helyütt idéznem.

Antall József: Az Ellenzéki Kerekasztal képviselőjében a választójogi törvényre összegeznem a koncepciókat. A jelölés kérdéssel kapcsolatban: ha a munkabizottság még nem tárgyalta, akkor elvi kérdés, hogy ne tárgyaljuk ezen a szinten, abban az esetben nincs koordinációs lehetőség, ha a felek egyetértenek abban, hogy amit még nem vitattak meg, azt ejtsük el, és közösen módosítsunk ezen a választási koncepción.

Hangsúlyozni szeretném, hogy az Ellenzéki Kerekasztalon belül ebben a legnagyobb nézetkülönbségek voltak, ezzel nagyon-nagyon sokat kellett foglalkozni, ami abból következett, hogy az MSZMP egy párt – ha vannak is irányzatok, frakciók vagy platformok csírái –, és a tapasztalatok alapján saját politikai felfogását ebben a kérdésben nyilván könnyebben tudja kialakítani.

A Harmadik Oldal nem pártokból, nem pártként működő szervezetekből áll, ebből a szempontból kvázi nem pártként, hanem a magyar állampolgárok szemszögéből nézi elsősorban a választójogi kérdést.

A mi oldalunkon kilenc szervezetből több történelmi párt van jelen. Ezek a történelmi pártok eltérő felfogással rendelkeznek azoktól a szervezetektől, amelyek az elmúlt két éven belül jöttek létre. Nyíltan beszélek: a Szabad Demokrata Szövetség [sic!] vagy a Magyar Demokrata Fórum másként ítéli meg ezeket a kérdéseket sok

vonatkozásban, mint pl. a Független Kisgazdapárt vagy a Nemzeti Parasztpárt örökébe lépett Néppárt vagy a Kereszténydemokrata Néppárt stb. Ez olyan koncepcionális különbséget okoz, hogy nekünk a legnagyobb nehézséget okozta ennek a közelítése nyílt beszéd keretében. Problémánk volt (és talán jobban megvilágítja, bizonyos háttéranyagot szolgáltat az álláspontunkhoz), hogy nálunk is voltak az egyéni választókerület rendszerének majdnem a vegyes rendszert kizáró álláspontja[i]. Nem kívánjuk sem az MSZMP-t, sem az SZDSZ-t sérteni, de az az eset állt elő, hogy legközelebb a Magyar Szocialista Munkáspárt és a Szabad Demokraták Szövetsége állt egymáshoz ebben a kérdésben. Még más felfogások is felmerültek.

A történelmi pártok rendkívül mereven ragaszkodtak ahhoz az álláspontjukhoz, hogy tiszta lajstromos választás legyen. Erre természetesen az 1945–47-es választás, annak öröksége, tapasztalata készítette ezeket a pártokat, továbbá az a gondolat, hogy a lajstromos választás esetén ezeknek a pártoknak történelmi nevük van.

Hosszú kompromisszum keresésben jutottunk arra az álláspontra, hogy a történelmi pártok ez irányú igényét maximálisan figyelembe véve igyekeztünk kompromisszumot találni: a tiszta lajstromos választást és a vegyes választási rendszerhez közelítettünk. Így alakult ki az az álláspont, hogy a Harmadik Oldal által is említett két szavazócédulából egyet az egyéni jelöltre adnak, a másikat a pártokat is tartalmazó listára.

Végeztünk számításokat mind a megyei, mind az országos választásra. Egyetértünk azzal, hogy nem könnyű az országos listán egy ilyen hosszú jegyzék összeállítása, s felmerült az is, hogy területek között bizonyos viták vannak. A megyei helyett azért helyezkedtünk, illetve döntöttünk az országos mellett, mert gyakorlatilag ez kevésbé tűnik olyanoknak, ami nehézséget okozna.

Kiegészítésként megemlíteném, hogy további kompromisszumként felmerült egy regionális megoldás gondolata az országos lista mellett. Például, hogy három megyét, amelyik egy tájegység vagy egy-egy olyan város, mint Pécs, Szeged, Debrecen az ehhez kapcsolódó vonzáskörzetet is figyelembe véve az országos helyett egy regionális megoldást elképzelhetőnek tartottunk volna erre a listás megoldásra. Előterjesztésünkben azért maradtunk az országosnál, mert ezzel a megoldással szemben is felhozhatók érvek: helyismeret, rivalizálás, stb.

Így alakult ki az az álláspont, ami a választópolgár szempontjából rendkívül egyszerű: két papírt lát maga előtt, egyet az egyéni jelöltre (ebben a körben nem kell megismételni, hogy ennek mennyi előnye van), egy másikat a lajstromosra ad le, ahol pártokra szavaz. Úgy gondoljuk, hogy a lajstromos választás rendkívül igazságos tud lenni adott esetben a választók egészének a képvisellete szempontjából, ugyanakkor egy demokratikus folyamat kialakulatlan szakaszában a kizárólagos lajstromos választás túl nagy lehetőséget adna pártszervezeteknek és pártközpontoknak a sorrendiség megállapítására egy listára való felvételnél, és kevesebb lehetőséget adna a lakosság közvetlen döntésére. Ezért találjuk fontosnak (és így fogadja el a Kerekasztal), hogy a tisztán lajstromos választás helyett az egyéni választókerületi rendszer is legyen.

Kompromisszum alapján azt javasoljuk, hogy az egyéni választókerületekbe két fordulóval legyen a választás, a második fordulóban az első két legtöbb szavazatot kapott jelölt között legyen a választás két héten belül. A választópolgár a másik szavazólappal pártokra szavaz a lajstromos szerint (lásd 1945-ös választási szisztém[át]). Ugyanakkor célszerűnek tartja az egészen kis pártok vagy a nem reális

okokkal vagy egyáltalán a kormányozhatóság és a működőképes parlament biztosítása érdekében egy svéd mintára annak az elfogadását, hogy a három százalékot el nem ért listán szereplők kimaradjanak. Itt is voltak ellentétek, az egy százalék is szóba került, kompromisszumként a három százalék került elfogadásra.

Javaslatunkat azért mondtam el részletesen, mert rendkívül kemény kompromisszum árán jött létre, és mind a három tárgyalófél figyelmébe ajánljuk, hogy az Ellenzéki Kerekasztal oldalán kilenc olyan szervezet van, amiből legalább hét közvetlenül egyértelműen pártszerű működésre számít. Ezen belül történelmi pártokról van szó, amelyeknek kötődésük a lajstromos választási rendszerhez van, mind hagyományokban, mint vélt és valósnak tekinthető érdekrendszerünkben is. Ezért javasoltuk ezt a megoldást. Köszönöm szépen” (2:643–645.).

Az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 10-i ülésén – Torgyán Józsefnek az I/3. albizottság munkájáról történt jelentése után – még egyszer nagy vita bontakozott ki a választási rendszerről, különösen pedig a lajstromos választás mi-kéntjéről. Boross Imre váltig állította, hogy az 1945–1947. évi rendszer az igazi: „a Független Kisgazdapártnak az a véleménye, hogy a tiszta arányos rendszer felel meg a demokratizmusnak”, az 50–50 %-os megosztás maradt. A 160 nevet tartalmazó országos listával szemben viszont eredményesen lépett föl (3:110.). Antall József kifejtette: „ha a Kerekasztal abban egységes, hogy az 50–50 százalékot veszi továbbra is a tárgyalások alapjául, [akkor] ezen belül a lajstromos résznek ez a három lehetősége [...]: országos, regionális vagy megyei [...], bízzuk a szakemberekre” (3:116–116.).

A regionális listák, melyekre két-három választókerületbe való összevonással lett volna lehetőség – pl. Debrecen, Miskolc központtal – az ellenfél MSZMP számára is elfogadhatónak tűnt. Tegyem hozzá: az 1945:VIII. tc. – ha kisebb területeken is – adott már példát ilyen megoldásra. Mégsem erről, hanem inkább az országos vagy megyei listák kérdésében alakult ki vita. Az országos listához egyedül Orbán Viktor ragaszkodott (3:124.). Kövér László az EKA ülésén 1989. augusztus 23-án meg is mondta miért: a kisgazda Boross Imre által pártolt megyei lista a kis létszámú, Budapest-centrikus szervezeteket sújtaná (3:289.). „Ahogy én tárgyaltam a felekkel – jelentette ki Torgyán József az EKA-t az I/3. sz. munkabizottságban képviselő tag saját 1989. augusztus 24-i ülésükön –, úgy látom, hogy egyértelmű álláspontunk, hogy megyei lista 50 százalékban, 50 százalékban egyéni lista.” A jegyzőkönyv szerint ez az ülésen *hallgatólagosan* el is fogadtatott (3:344.).

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások középszintű egyeztető bizottsága Tóth András (MSZMP) előadásában 1989. augusztus 24-én és 25-én foglalkozott a választási reformot előkészítő I/3. sz. munkabizottságnak *tíz vitás pontot* tartalmazó, az első napon kelt, ám már augusztus 22-én megfogalmazott előadmányával (3:412–413.). Az első napon csupán az előterjesztés történt meg, néhány hozzászólás kíséretében (3:373–375.), a második napon viszont részletesen megvitatták ezt, s legtöbb kérdésben egyetértésre is jutottak (3:424–468.). E kemény vita az intézményi követelmények és a politikai föltételek ke-

mény ütköztetése volt; az 1939., de különösen az 1945. és 1947. évi választásokra való visszautalgatás Boross Imrétől (Független Kisgazdapárt) is inkább az intézményi példálódás szintjén mozgott.

Döntő kérdés volt az egyéni (többségi) és lajstromos (arányos) választási rendszer együttes alkalmazása. Itt az MSZMP – az egyéni (többségi) rendszer javára a 80%–20%, a Harmadik Oldal a 2:1 arányú tagolás mellett volt, míg az Ellenzéki Kerekasztal az 1:1 (50 %-50 %) arányt vallhatta magáénak. Tóth András helyesen mondta: „ez nem elméleti kérdés”; az álláspontok közelíthetők, az ellentmondások politikailag fölöldhatók. Mivel ez volt a légsúlyosabb kérdés: a politikailag s intézményesen egyaránt kisebb jelentőségű, bár korántsem jelentéktelen többi kérdés után, 25-én vitatták meg, időt hagyva a három félnek a belső egyeztetésre is.

„Az Ellenzéki Kerekasztal – adta elő álláspontjukat Boross Imre (Független Kisgazdapárt) – a 150–150-es megoldást, plussz 50 képviselői hely az országos listára, ezt elfogadja, azzal azonban, hogy kérjük, [...] megyei listák legyenek.” Abban benne lettek volna, hogy – miként az 1945:VIII. tc.-ben történt – a kis megyéket, pl. Heves és Nógrád esetében, összevonjanak. Az országos lista gyűjtené össze a megyei listákon képviselő nélkül marad töredékszavazatokat. Hosszabb vita után ebben maradtak; csupán a megyék lajstromos választókerületekben történő összevonását mellőzték. „Ebben a megyék – hangsúlyozta Fejti György (MSZMP) – nincsenek benne; ebben csak ez az apró probléma [...] nehezen egyeznének bele. (*Közbeszólás: Meg kellene kérdezni őket...*)” (3:460.).

Fejti György azokra a megyei párt- és tanácsi vezetőkre utalt, akik – megyei érdekekre hivatkozva – saját előnyös indulási helyzetüket védték. Velük szemben itt még meghajolt az ellenzék is, ám nekik is tudható be, hogy egy év múlva az önkormányzati törvényben a megyéket – mint ezeresztendős s törénetük során mindig kiemelt municípiumokat: törvényhatóságokat – az „egységes önkormányzati rendszer” jegyében hagyományos szerepeiktől javarészt megfosztották. E máig tartó – a megyék változó történeti jellegével ellentmondásban lévő helyzet – a Kádár-kor megyei apparátusaival történő leszámolás jegyében fogant. Ám lajstromos választókerületi elkülönésük máig megvan.

Mint ahogyan hatályos az a kombinált, javarészt magyar előzményekből is levezethető választási rendszer, melynek megformálói mégis a nyugatnémet (német) mintára hivatkoztak, hivatkoznak. Alighanem igaza lesz Tölgyessy Péternek, aki mindjárt az 1989. június 25-i ülésén figyelmeztetett: emelkedjenek fölül a pártérdekeken, mivel negyven-ötven esztendőre is meghatározhatják az ország választási rendszerét (2:528.).

Maradtak ugyan még vitatott kérdések, melyek az 1989. augusztus 28-i előkészületi ülés, onnan pedig a „kontrollszámításokat” végző szakértők elé kerültek az I/3. sz. munkabizottságban. Végül a szeptember 6-án az NKA-tárgyalások középszintű egyeztető bizottsága fogadta el a választási új rendszerünk alapját, mely szerint „az új [...] Országgyűlés 374 képviselőből áll[na],

amely képviselői helyek közül 152 egyéni választókerületben, 152 megyei, fővárosi választási listákon, 70 képviselői hely pedig a töredékszavazatok összeszámolásával és arányos szétosztásával dől[ne] el” (4:177.). Ha kisebb kérdések még mindig vitatottak maradtak is, a többi már a törvénytervezetet addig is fogalmazó Belügyminisztérium törvényelőkészítőire maradt.

Ámbár a viták történeti elemeinek kimunkálására vállalkoztam, a viták legfontosabb akkor időszerű politikai és államjogi vetületeit is érintenem kellett, hiszen a történetiségnek (amely – valljuk be – másodlagos szerepet töltött be az egyezkedésekben) csakis az egykorú – már-már jelenkortörténetivé nemesült – viszonyokba ágyazva van értelme. Erre a történetiségre az egykori, 1945 utáni koalíciós pártok, leginkább a Független Kisgazdapárt reprezentánsai hivatkoztak, olykor hagyatkoztak. E tekintetben Boross Imre megszólalásai találók voltak. A 20. századi politika- és alkotmánytörténet intő példáival – a weimari rendszer (1932) és a IV. Francia Köztársaság (1958) bukásával – Tölgyessy Péter (SZDSZ), az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetének munkatársa is jól operált.

Számos részletkérdéshez volna még megjegyzésem, ám ezeket a mindhárom oldal, nemkülönben a minisztériumi törvényelőkészítés teljes iratanyagának ismeretében valamikor talán megírható teljesebb választástörténeti munkára hagyom.⁷ A választási rendszerbe ékelt intézménynek: a választási bíráskodásnak a tárgyaló asztal alá kerülésével pedig külön foglalkozom. Azzal az intézménnyel, mely intézmény kutatásának életemből évtizedeket szenteltem.⁸

Megegyezés az alkotmánymódosításban – az 1946:I. tc. alapján, az 1848:III. tc.-re is figyelemmel

Az 1946: I. tc. koalíciós kompromisszum alapján, szakítva az évezredes királlysággal, köztársasági államformáját vezette be úgy, hogy – bizonyos új, népi demokratikus elemek beiktatásával megőrizte az 1848: III. tc. szerinti parlamen-

⁷ Az országgyűlési választásokkal és a választójogi törvénnyel foglalkozó I/3. sz. NKA-munkabizottság jegyzőkönyveit (1989. július 3 – 1989. november 7. ; 6:257–427.) csupán a parlamentáris választási bíráskodást illetően aknáztam ki a következő jegyzetben említett munkáimban. Sommás áttekintésüket a szerkesztők Bevezetője adja (6:251–256.).

⁸ RUSZOLY JÓZSEF: *Százados intézmény a kerekasztal alatt (1989). Az alkotmánytörténet időszerűsége – az el(fel)ejtett választási bíráskodás példáján.* = RUSZOLY JÓZSEF: *Máig élő alkotmánytörténelem. Írások és interjúk.* Bába Kiadó, Szeged, 2002. 145–154.; JÓZSEF RUSZOLY: *Die verlorengegangene Institution. Die Frage der parlamentarischen Wahlprüfung vor dem Nationalen Runden Tisch 1989 in Budapest.* *Parlaments, Estates and Representation* Vol. 23., November 2003. 215–231. p.; RUSZOLY JÓZSEF: *Az elveszett intézmény. A parlamentáris választási bíráskodás a Nemzeti Kerekasztal 1989. évi tárgyalásain.* Hitel, 2003. szeptember; 80–94. p.; JÓZSEF RUSZOLY: *Beitrag zur Geschichte der parlamentarischen Wahlprüfung.* = *Tanulmányok dr. Nagy László egyetemi tanár születésének 90. évfordulójára.* *Acta Jur. et Pol.* Szeged, Tom. LXIV. Szeged, 2004. 402–424.; e témára: 407–413.

táris kormányformát.⁹ Amikor az 1949:XX. tv. alapján bevezetett, szocialista mintát követő népköztársaság megváltoztatásáról esett szó, kimondva-kimondatlanul az 1946: I. tc. megalapozta Magyar Köztársaság intézményeihez való visszatérés is fölmerült. Az ehhez való visszatérés lehetősége az 1956. októberi-novemberi forradalom idején még valóságosan is fönnállt, hiszen – bár talán a kortársak történeti időérzékelése szerint hosszabbnak tűnik a Rákosi-kor –, valójában csupán hét esztendő telt el ezen, alig több mint tíz esztendővel azelőtt elfogadott alaptörvény hatályon kívül helyezése óta.

Az 1946: I. tc. alapjára való visszatérés lehetősége Bibó István 1956. október 30–31-i följegyzéseiben merült föl. Eszerint: „létezik az utolsó szabad választás alapján, Tildy Zoltán köztársasági elnöksége idején összeült 1947. évi parlament [...]. A magyar köztársasági jogfolytonosságot tehát az 1947. szeptemberi állapothoz visszatérve lehetne helyreállítani [...]”. A „közös alapelvek” – az új „tizenkét pont” – elején pedig ez áll:

„1. A köztársasági államforma sértetlenül fennmarad.

2. Nem problematikus követelések: szabad választások, miniszteri felelősség, bírói függetlenség, közigazgatás bírói ellenőrzése, hatalmak elválasztása, sajtó- és szólásszabadság stb.”¹⁰

Bibó Istvánnak 1956. november 6-án, még államminiszteri minőségben fogalmazott tervezetében a forradalmi bizottságokból és tanácsokból összeülő *forradalmi alkotmányozó gyűlés* által elfogadandó alkotmánytörvény pontjai pedig ezekkel kezdődnek:

5. *Alkotmányjogi megoldás.* Az általános választások megtörténte előtt a forradalmi bizottságokból és tanácsokból forradalmi alkotmányozó gyűlés ül össze, mely az új magyar demokrácia alkotmányjogi és társadalmi alapelveit alkotmánytörvény hatályával megszabja, majd esetleg államfőt választ és választójogi törvényt alkot. Az alkotmánytörvény a következő pontokat tartalmazná:

a) Magyarország államformája az 1946: I. tc. szerint köztársaság.

b) Magyarország kormányformája az 1848: III. tc. szerinti független felelős kormányon, népképviselőten és a szabadságjogok teljességén alapuló parlamentális demokrácia.

c) Magyarország társadalmi formája a kizsákmányolás tilalmán alapuló társadalmi rend (szocializmus) [...]”

⁹ RUSZOLY JÓZSEF: „Magyarország köztársaság”. *Az államfői jogok 1944–45-ben és az 1946: I. tc. létrejötte.* Állam és Igazgatás, 1986. febr. és márc.; 119–134., 217–229.; utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmánytörténeti tanulmányok* 1:357–385.; RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet*, 361–393.

¹⁰ BIBÓ ISTVÁN: *A politikai és alkotmányjogi kibontakozás útja [Fogalmazvány, 1956. október 30–31.]* = BIBÓ ISTVÁN: *Válogatott tanulmányok* 4: 157–164.; különösen az idézet: 161–162. (Bp., [1990])

Figyelemre méltó, hogy az utolsó [3. g.] pont az *alkotmánybíróság* intézményét is fölveti, amely afölött (is) örökdik, hogy „ne működhessék párt, mely ezeket [az alkotmányi alapelveket] el nem ismeri”.¹¹ Mindezt az 1956. december 8-i s 1957 eleji fogalmazványaiban bővebben kifejtette, anélkül azonban, hogy az 1946: I. tc.-re továbbra is hivatkozott volna.¹²

Noha a köztársasági elnök intézményéről: megválasztásáról és hatásköréről az EKA szervezeti egységeiben 1989. június 28-tól kezdve többször szó esett (2:242–243.),¹³ átfogó vitája az Ellenzéki Kerekasztal 1989. augusztus 29-i ülésén történt meg. Antall József hangsúlyozta: „a köztársasági elnöki intézménynek az alkotmánymódosításban benne kell lenni”. Mint mondotta, az MSZMP s az Igazságügyi Minisztérium olyan köztársasági elnöki intézményt javasol, amely Magyarországon soha nem volt, s amely „a magyar közjogi folytonossággal – és a magyar kontinuitás szellemével” ellentézik; az az [V.] Francia Köztársaság elnökére emlékeztető prezidenciális jegyeket visel; „egyáltalán nem passzol bele a magyar alkotmányosságba”. Ezt „számunkra” teljesen elfogadhatatlannak nyilatkozta.

„Abból kell kiindulni – folytatta –, amit az 1848. [évi] III. törvénycikk Magyarországon miniszteriális kormányzás alapelveivel, törvényével bevezet, és ami a magyar történelem fordulópontját jelenti. Ha egy nemzet Európa közepén 1848-ban bevezet egy máig más országokban is kialakított és hasznosítható kormányzási formát, azt egyszerűen csak elvetni, és az ahhoz kapcsolódó későbbi eredményeket – ez egyszerűen egy nemzet számára egyenesen ostobaság. Valamiről lemondani, amiben mi nagyon is elől jártunk, mégpedig a magyar progresszióknak tényleg a legnagyobb ... [vívmányairól – R.J.] ez tényleg a Széchenyi, Kossuth és Eötvös, ez volt az, amiben minden árnyalata a magyar liberalizmusnak egyetértett. Ezért, ebből kiindulva – nem folytatom az alkotmányos monarchia sajátosságait –, ennek deformálásával és egyebekkel a kormányzói jogkört, de ennek egy kiváló törvénye volt a maga idejében az 1946. évi I. törvénycikk a köztársasági intézményről, amelyik az alkotmányos monarchia folytonosságában kezelte, az európai köztársaságoknak a legjobb hagyományait is átvéve. Nem kell felsorolni, hogy kik vettek ebben részt, ennek megalkotásában, de nem Révai József – és sokakat másokat nem sorolok –, hanem Moór Gyulától Balla Antalón keresztül lehet, tehát a klasszikus magyar jogászok, történészek vettek akkor részt ennek megalkotásában. Ez teljesen ellentétes – az Igazságügyi Minisztérium jelen koncepciója – az 1946. évi, a 48.III-ra támaszkodó köztársasági tör-

¹¹ BIBÓ ISTVÁN: [*Levél, expozé és tervezet*] = Uo. 169–177.; az idézet: 175; az alkotmánybíró-ságról: 177.

¹² BIBÓ ISTVÁN: *Nyilatkozat Magyarország állami, társadalmi és gazdasági rendjének alapelveiről és a politikai kibontakozás útjáról. + [A pártok és a forradalmi szervezetek viszonyáról]*. = Uo. 189–212. – a b) pontban elvétésből 1948:III. tc. olvasható. Helyesbítettem.

¹³ Az alkotmánymódosítással, a köztársasági elnök intézményével és az Alkotmánybírósággal az I/1. sz. NKA-munkabizottság foglalkozott; jegyzőkönyveinek (1989. június 30. – 1989. szeptember 13; 6:26–170.) a történetiség szempontjából való elemzését terjedelmi okokból is – e helyütt mellőzhetőnek tartottam. Sommás áttekintésük a szerkesztők *Bevezetője* nyújtja (6:19–25.).

vény[nyel]. Ugyanis az Igazságügyi Minisztérium mai koncepciója szerint a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom fölött álló, önálló jogosítványú, mintegy mindezeket kiegyenlítő, ezek fölött álló köztársasági elnöki intézményt kíván megalkotni. A megalkotók szerint is olyat kívántak, amilyen nem volt még a világon, de amiben ők úttörők akarnak lenni. Én úgy gondolom, hogy az alkotmány ideiglenes módosítása nem az az időszak, amikor itt a legnagyobb újdonságokat kell bevezetni egy nemzet életében. Olyat kell bevezetni, ami megfelel az európai hagyományoknak, és amely kapcsolódik a magyar közjogi fejlődéshez – és még valami. Az átmeneti időszakban minden legitimitásnak jelentősége van. Éppen ezért egy olyan legitimitási forrásnak, mint amit az 1945-ös, mindenki által szabadnak elismert parlamenti választás, és amit az 1947-es országgyűlés sem kérdőjelezett meg, a '46. évi I. köztársasági törvényt, hanem mindenki akceptált... Önmagában az, hogy a két ténylegesen parlamentáris, szabadon megválasztott, összes csalásokkal, mindennel együtt persze – nem kékcéduláról beszélek –, de meg nem kérdőjelezett, demokratikus magyar alkotmánynak az átmentésére van lehetőség – ezt a lehetőséget nem szabad kihagyni.

Ezért azt javaslom – és ezt tartalmazza az eredeti –, hogy az egész alkotmánymódosításnak azon kell alapulni, hogy az általuk már elfogadott Magyar Köztársaságnak megfelelően, olyan köztársasági elnöki intézmény legyen, amelyik a magyar, a 46:I.-en alapszik. Ennek megfelelően a köztársasági elnök nem mind a három hatalmi ágazat feletti önálló jogosítványú különleges intézmény; a köztársasági elnök a végrehajtó hatalom feje, aki a kormányon keresztül kormányoz, és miniszteri ellenjegyzéssel érvényes [...] minden ... [elhatározása,] tehát egyrészt a kormányon keresztül, másrészt a kiadott rendeletek, satöbbi, miniszteri ellenjegyzéssel érvényesek, úgy ahogy az elő vagyon írva. Tehát én ezt az alapelvet, ezt a felfogást, ezt az alapelvet képviselném, és ezt kellene nekünk kifejtetni. Hogy mi ezt a köztársasági formát tudjuk elfogadni, ezt a köztársasági elnöki intézményt, amelyet az 1946: I. [tc.] megfogalmazott, amely nem azonos a prezidenciális köztársasággal, nem azonos a gaulle-istával, hanem egyensúlyban van a köztársasági elnök és a miniszterelnök és a kormány, s ténylegesen a felelős kormány kormányoz” (3:566–567.).

Az 1946:I. tc.-re – annak kapcsán, hogy a köztársasági elnököt az országgyűlés elnöke helyettesítheti – Antall József az EKA 1989. július 6-i ülésén is hivatkozott (2:295.).

Tölgyessy Péter egyetértett ugyan Antall Józseffel, ám csak azzal az egyébként magától érthetődő megszorítással, hogy „1848-ban, illetve 1946-ban nem állt meg a történelem”; „olyan megoldást kéne találni, amely tényleg a '46. évi I-es [1946:I. tc.] továbbfejlesztésével egy parlament által választott államfőt jelenthet”. (Itt jegyzem meg, hogy az 1946: I. tc.-ben a nemzetgyűlés általi választás foglaltatik; a választás mikéntjével – így a választópolgárok általi választással –, a választás időpontjával, valamint az országgyűlés elnökének ideiglenes köztársasági elnöki megbízatásával kapcsolatos súlyos politikai vitákra, melyek e kérdéskomplexumot mondhatni uralták, e helyütt nem térhetek ki.) Tölgyessy e továbbfejlesztést az egyetemes közjogi fejlődéshez kívánta kapcsolni („ahogy a világ közjoga fejlődött”); megállapítása szerint az 1946: I. tc. „egy alkotmányos monarchiából indult ki”(!); márpedig most „abból nem lehet

kiindulni, hogy milyen széles jogokat kapott a király”. Inkább „tudomásul kell venni, hogy a modern alkotmányok, amelyek nem ilyen évszázados fejlődés alapján [állnak], ahol a szokásjognak is óriási a szerepe”, mit tartalmaznak. Példamutatónak tekintette a német alkotmányt (az 1949. évi *Grundgesetz*-et), amely „eltér az alkotmányos monarchiából kiindult állami rendszerektől, és az államfőt [*Bundespräsident* = szövetségi elnök] nem állítja ilyen értelemben a középpontba, bizonyos mértékben szűkebb jogokat ad [neki], mint a '46. évi I-es [I. tc.]”. Szerinte az 1946: I. tc.-hez való teljesebb visszatérés – a köztársasági elnöknek a fegyveres erők vezetésében és a törvényhozásbeli hatáskörével – *zsákutcába* viheti az országot (3:570.).

A vita ezután az elnökválasztás mikéntjéről és idejéről folyt; anélkül, hogy ilyen vagy olyan módon az 1946: I. tc.-hez való visszatérés kérdésében újat mondott volna. Az 1946:I. tc. elfogadási körülményeit bírálta Keresztes Sándor (KDNP), különösen azt, hogy „a pártok a választással nem tették a köztársasági elnök személyét kérdésessé, illetve az államforma kérdését sem, így a népakarat nem nyilvánulhatott meg”. Mindazonáltal a „középerős”, tehát az 1946: I. tc.-ben megfogalmazott jogállású köztársasági elnök intézményével értett egyet. (Uo.)

Szabad György azzal egészítette ki Antall Józsefet, hogy az 1848: III. tc.-re való utalást – teszem hozzá: a mintegy köztársasági elnöknek tekinthető kormányzó elnöki hatásköre kapcsán – Kossuth Lajos is megtette már 1849-ben; arra az alaptörvényre egyébként a miniszteri ellenjegyzés kapcsán is hivatkozni lehet. Ő az MSZMP-vel való kiegyezés helyett megegyezést javasolt: „a kiegyezés [...] mindig jogfeladás, a megegyezés [...] a közös jogiség alapján áll” (3:583–584.).

A köztársasági elnöknek az 1946: I. tc.-beli hatáskörét Antall József nem-hogy szűkíteni, inkább bővíteni kívánta. „A hadsereg főparancsnokságával [...] mivel] a Szövetséges Ellenőrző Bizottság '46-ban nem engedte ezt egyértelműen bevenni a 46: I-be, és ezért a katonai kérdés kontúrosan van benne megfogalmazva.” A hadseregfőparancsnoki hatáskör esetében is kötné az elnököt a miniszteri ellenjegyzés (3:627.). Antall szerint – ha a Fidesz is egyetért vele – „az alkotmánymódosításba bekerül az 1946: I. törvénycikk szellemében és annak megfelelő formában a köztársasági elnöki intézmény – ez némi moderinzálással, ami esetleg szükséges [...]”. Hangsúlyozta, hogy az 1946: I. tc.-t „[e]gyszerűen visszaállítani azért nem lehet – azt jogászok nyilván kifogásolnák –, mert negyven évnek minden rendelete válna semmivé azáltal”. A Tanácsköztársaság rendeleteit hatályon kívül helyezte az 1920: I. tc., tehetjük teljesebbé Antall utalását, mivel akkor az „idő rövid volt ehhez”.

Mindez azt jelentette, hogy ő sem kívánt visszatérni az 1949: XX. tv. előtti történeti alkotmányunkhoz, arra csupán *preambulumban* tartotta lehetségesnek a hivatkozást. Mint mondta: „itt utalunk a 48: III-ra, és utalunk a 46: I-re is, vagy tőlem akár Károlyira is, bár ez egész[en] más [...], esetleg lehet [utalni] a '49-es kossuthi megoldásra, [a] kormányzó elnök” tisztségére (3:631–632.).

Az EKA kilencórás heves vitában több időszertű kérdésben nem jutott egyetértésre, ezért határozatot nem hozott, ám az 1946: I. tc.-nek *mutatis mutandis* az alkotmánymódosításba való „beemelése” hallgatólagosan mégis elfogadottnak volt tekinthető (3:632–642.).

Antall József az EKA „egyes szervezeti” (KDNP, MNP, FKGP) újabb állásfoglalása, valamint a másik két oldal „alkotmányjogi szemléletét” figyelembe véve az NKA középszintű politikai egyeztető bizottsága elé 1989. augusztus 30-án a következő javaslatot tette:

„1. Az államfő, illetve a köztársasági elnöki intézmény bevételeit javasolja a módosított alkotmányba. Tehát az intézmény – a köztársasági elnöki intézmény – bevételeit javasolja.

2. A módosításban szereplő köztársasági elnöki intézménynek koncepciójában, lényegét illetően az 1946. évi I. törvénycikkben foglaltaknak kell megfelelnie, annak szövegét és rendelkezéseit véve alapul;

a) kiegészítve az 1946. évi törvénycikk 11. § (2) bekezdését a hadsereg főparancsnoki jogkörével, az egyéb helyeken érvényesülő garanciákkal;

(Legyen szabad megjegyeznem, hogy az 1946. évi I. törvénycikk korlátozottan intézkedett a hadsereg főparancsnoklásáról – korábbi alkotmányjogi kifejezéssel élve legfőbb hadúr[ról], elsősorban monarchiákban –, tekintettel arra, hogy 1946-ban Magyarország nemzetközi jogi értelemben is megszállt ország volt. Ennek következtében korlátozott lehetett csak az elnök jogköre a hadsereg főparancsnoklását illetően.)¹⁴

b) továbbá azzal, hogy a parlamenti választásokat követően kerülhet sor a megválasztásra – ennek záradékként való közlésével;

c) továbbá addig – tehát az elnök megválasztásáig – az 1946. évi I. törvénycikk (2) és (3) bekezdése alapján, annak időben történő kiterjesztésével, a parlamenti elnök gyakorolja az államfői jogkört.

3. Az e kérdéssel összefüggő részleteket a továbbiakban az I/1. szakbizottság dolgozza majd ki, illetve egyeztesse.

Tehát ez azt jelenti, hogy az 1946. évi I. törvénycikk alapján azt a köztársasági elnöki koncepciót tartjuk elfogadhatónak, amelynek értelmében a végrehajtó hatalom feje a köztársasági elnök, és az 1848. évi III. törvénycikkben kifejezésre jutó miniszteriális kormányzással összefüggésben a kormányon keresztül gyakorolja a hatalmát.

Ezzel a fentiek alapján a magyar közjogi hagyományokhoz ragaszkodunk, beleértve a miniszteriális kormányzást – miniszteri ellenjegyzéssel –, s az ezzel összefüggő köztársasági elnöki intézmény létrehozását most indokoltnak tartjuk. Ezt fejezte ki az 1946. évi I. törvénycikk. De a magyar törvények egyben a magyar alkotmányosság, a magyar közjogi folytonosság alkotásai, amelyet 1949-ben a demokráciáról a diktatúrára való áttérés semmisített meg. Noha nem lehet szó egyszerűen a korábbi törvények újra való hatályba helyezéséről, ami nyilvánvalóan megsemmisítené

¹⁴ Erre tudtommal először éppen ez az előterjesztés utalt. A hadúri jogok gyakorlásának kérdéséről, melyet Tildy Zoltán köztársasági elnök mint „nem időszertű”-t 1947. január 20-án levett a napirendről, magam is írtam. Vö. RUSZOLY JÓZSEF: *“Magyarország köztársaság”*. Az államfői jogok 1944–45-ben és az 1946: I. tc. létrejötte = RUSZOLY JÓZSEF: *Újabb magyar alkotmánytörténet*, 391.

az elmúlt négy évtized jogalkotásait – és ez lehetetlen –, de átvehető a korábbi törvények szelleme, szerkezete és koncepciója a jelen alkotmánymódosításba. Ezzel mintegy történelmi igazságot szolgáltatunk, és olyan alkotmánymódosítást hajtunk végre, amelyet a magyar nemzet 1848 óta magáénak vallott, és szabad választásokon született parlament hagyott jóvá 1946-ban.

Úgy véljük, hogy ez a köztársasági elnöki intézmény felel meg annak a közjogi hagyománynak, amely soha nem ismerte az abszolut monarchiát, és amelynek alkotmányos folytonossága európai értelemben is büszkeségeink közé tartozhat. Úgy véljük, hogy ebben az átmeneti helyzetben, amikor jogosultságok mellett egyáltalán legitimitások kerültek kétséges állapotba, indokolt egy olyan alaptörvény szellemének, koncepciójának az újra való felélesztése, az új körülmények között való beillesztése, amelyről elmondhatjuk azt, hogy történelmünk folyamatában szabad választások eredményeként összeült parlament hagyta jóvá.

Tisztában vagyunk azzal, hogy jelen álláspontunk, amelyet a Kerekasztal egyhangúlag vett tudomásul és az Ellenzéki Kerekasztal magáénak vall, ezt a javaslatot most átadva nem kaphatunk rá azonnal érdemi választ; és új vizsgálatot, új felülbírálatot igényel a másik oldal részéről, amelynek nyilvánvaló elhangzása és későbbi állásfoglalása után térhetünk erre vissza.

Tisztelt tárgyalófelek! Engedjék meg, hogy ezt a törvény egy-egy példányával át-nyújtsuk a másik két tárgyalófélnek!” (4:19–20., vö. 6:147–148.; 8. jz.)

E kérdés oly horderejű volt, hogy Antall javaslatára a másik két fél rögtön nem felelhetett. Az I/1. sz. munkabizottság 1989. augusztus 31-i ülésén a Harmadik Oldal fönntartotta ugyan egy 5 tagú – rotációs alapon működő – ideiglenes államfői kollégiumra augusztus 23-án előterjesztett javaslatát (6:137.; 25. jz.), ám a másik két fél megegyezésre jutott.

„Az MSZMP és az Ellenzéki Kerekasztal delegációja nem ellenzi azt, hogy a köztársasági elnöki intézményt az 1946. évi I. törvény rendelkezéseinek figyelembevételével és az elmúlt negyven év alkotmányfejlődése nemzetközi és hazai tapasztalatainak hasznosításával alakítsuk ki.” (6:145.).

Ennek utána az NKA középszintű egyeztető bizottságában Pozsgay Imre 1989. szeptember 4-én igenlően bejelentette: „arra a konzekvenciára jutott az MSZMP tárgyaló küldöttsége, hogy az 1946. évi I. törvényt – különös tekintettel annak a magyar közjogba illeszkedő, a nemzeti és állami kontinuitást kifejező mivoltára, tekintettel a benne foglalt meghatározások ma is érvényes voltára – tárgyalási alapnak korszerűsített formában elfogadja”. E korszerűsítés a hadsereg-főparancsnoki tiszt elnöki ellátására, valamint az elnökválasztásra vonatkozott: az MSZMP tárgyalóküldöttsége számára kialakult, hogy közvetlen népszavazáson választott köztársasági elnöki intézményként kívánja deklarálni tárgyalási pozícióját” (4:133.). Lényegileg ugyanúgy választott Rabi Béla a Harmadik Oldal képviselőjében (4:134.).

Antall József az EKA 1989. szeptember 11-i ülésén számolt be az 1946: I. tc.-nek mint kiindulási alapnak a másik két oldal általi elfogadásáról, természet-

tesen nem hallgatva el az elnökválasztással kapcsolatos ellentéteket sem. A vita az ellenzékiek körében ez utóbbi kérdésben folytatódott tovább, historikus kérdéseket lényegileg nem érintve. A választás ügyében ismeretesen nem is juthattak itt sem egyetértésre.

Antall az NKA középszintű politikai egyeztető bizottságában ugyanezen a napon a hadsereg-főparancsnoki tisztre létrejött konszenzus jelentőségét aláhúzva kijelentette:

„a miniszterelnök semmilyen körülmények között, éppen az 1848. évi III. törvénycikkre épülő 1946. évi I. törvénycikk alapján nem lehet, amit ő is idézett, mert egy egész más kormányfői konstrukció van, ahol a többi miniszterrel való egyenlőségét sértené az, ha ilyen kiemelt jogosítványt kapna. Erre példa a Német Szövetségi Köztársaság, ahol a kancellár a hadsereg főparancsnoka, [ez is] az 1949 utáni német alkotmányban szerepel csak, a weimari tanulságok után, részben pedig Konrad Adenauer személyes kiváltsága volt ez a megoldás. Ott azonban ennek az az ára, hogy a kancellárt a *Bundestag* külön választja, és utána csak ő válogatja ki a minisztereket és mutatja be, tehát egész kiemelt, külön jogosítványa van a szövetségi kancellárnak, és pro forma sem *primus inter pares*. Tehát egészen más jellegű, úgyhogy nem lehet.

Mi azért tartjuk fontosnak azt, hogy a köztársasági elnök lássa el a hadsereg-főparancsnoki tisztelet a megfelelő garanciális körülírással, stb., mert ez egyrészt a kialakult alkotmányos jogrend része, akár alkotmányos monarchiáról, akár parlamentáris köztársaságról, akár prezidenciális köztársaságról van szó; minden olyan eset, ahol ez mellőztetik, olyan sajátos helyzetet teremthet, mint megítélésünk szerint az elmúlt időszakban is érvényesült Magyarországon, aminek következtében végső soron bizonyos alkotmányjogi áttételekkel, amit most részletesen nem kell ismertetni, a hadsereg főparancsnoka az MSZMP főtitkára volt, mint a Honvédelmi Tanács elnöke, stb. Nem kell részletezni. Tehát ezt alkotmányjogilag egy abszurd megoldásnak tartjuk.

Másrészt a honvédelmi miniszter sem rendelkezhet olyan különleges szerepkörrel, miután a Minisztertanács egy tagja, és ez egy külön más irányú kötöttségeket és jogokat is jelent, tehát ez a megoldás, nem kívánok részletekbe bocsátkozni, azt hiszem, hogy ezek olyan problémák, amik mindenki előtt ismeretesek.

Tehát alkotmányjogilag szükségesnek tartjuk a klasszikus közjogi megoldáshoz való visszatérést, és ebben látjuk az alkotmányos garanciát, ha ebben a formában történik. [Ennek] békeidőben való fenntartása éppen a fontos, ez nemcsak formális, hanem azzal, hogy békeidőben a hadsereg főparancsnoki tisztelet maga az államfő tölti be, automatikusan háború esetén a főparancsnok tisztelet minden országban vagy átruházzák, angolszász országban főparancsnokra, stb., vagy a vezérkari főnök kapja meg a főparancsnok jogát a háború esetén. Tehát mi ehhez kívántunk alkalmazkodni. Nem térünk rá a vezérkari főnök tisztségére. Tehát arra, hogy ennek angolszász vagy porosz megoldása van. Nyilván nem a porosz megoldást javasoljuk” (4:312.).

Antall József fölszólalása túlmutat a hadsereg-főparancsnoki kérdésen. Emellett ugyanis – az ő és Szabad György eddigi fölszólalásaihoz híven – megerősítette az 1848: III. tc. szelleméhez való kötődést is, mely szerint a magyar miniszter-

elnök *soha nem* volt kancellárként *sem főnöke*, sem – alkotmánytörténetileg még képtelenebb kifejezéssel – *munkáltatója* a felelős minisztereknek; helyzete szerint csupán – s ez sem kevés – első volt az egyenlők között (*primus inter pares*).¹⁵ Az ő személyes sikere is volt, hogy 1989-ben „az 1946. évi I. törvény cikk alapján megszületik a történeti kontinuitással helyreállított alkotmány” (4:455.).

Ennek későbbi vitái s az alkotmánymódosítás további folyamata már másik történet. Bővebb kifejtését e helyütt mellőzve, legalább arra azért mégis hangsúlyozottan utalnom kell, hogy a Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége 1990. április 29-i – választások utáni – megállapodása (5:645–654.), amelyben benne foglaltatott ugyan, hogy az „1946. évi I. számú törvénynek [sic!] megfelelően helyreállítandó a köztársasági elnök státusa”, a mintegy kancellári jogállású miniszterelnök intézményének alkotmányunkba való becsempészésével – az 1946: I. tc. által *expressis verbis* fönntartott 1848: III. tc. hallgatolagos mellőzése révén – szakított a parlamentáris köztársaság eredeti, Antall József által is vallott, hagyományos koncepciójával. Kár érte.

JÓZSEF RUSZOLY

AKTUALITÄT DER VERFASSUNGSGESCHICHTE 1989/90

(Zum „Drehbuch des Systemwandels”)

(Zusammenfassung)

Das Hauptforum zur Vorbereitung der *Wende*, die 1989/90 in der neuesten gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und verfassungsmäßigen Entwicklung Ungarns eingetreten war – in der ungarischen politischen Umgangssprache schlicht nur als Systemwechsel bezeichnet – bildete im Sommer 1989 der Nationale Runde Tisch (Nemzeti Kerekasztal) dar. An dessen drei Seiten nahmen Platz Delegierte 1. vom Oppositionellen Runden Tisch (Ellenzéki Kerekasztal), der neun Parteien und Vereinigungen in sich zusammenfasste, 2. von der Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei/Magyar Szocialista Munkáspárt (MSZMP/USAP), sowie 3. der sog. 'Dritte Seite' Harmadik Oldal (Patriotische Volksfront/Hazafias Népfrent und andere

¹⁵ RUSZOLY JÓZSEF: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. Az 1848: III. tc. létrejötte. Jogtudományi Közlöny, 1997. febr.; 57–67.; utánközlésben: RUSZOLY JÓZSEF: Alkotmány és hagyomány, 25–43.; RUSZOLY JÓZSEF: Újabb magyar alkotmánytörténet, 7–25.

sozialistische Massenorganisationen). Die Einigung, durch zahlreiche gesonderte und gemeinsame Gremien der unteren Ebenen vorbereitet, wurde vom letzten Parlament der Kádár-Ära (1985–1990) in der Verfassung novelliert, welche hierdurch grundlegend abgeändert worden ist. Als Ergebnis davon wurde am 23. Oktober 1989 die neue-alte Republik Ungarn ausgerufen, die die Ungarische Volksrepublik (1949–1989) ablöste, es sind wichtige verfassungsrechtliche Gesetze entstanden, und im Frühjahr 1990 fanden im Rahmen des wiederhergestellten Mehrparteiensystems die ersten allgemeinen Parlamentswahlen statt.

Der Verfasser, der als aktiver Erforscher der neueren ungarischen Verfassungsgeschichte (1848–1949) vor, während und nach dieser Wende ebenfalls mit der guten Sache würdigem Eifer, jedoch mit wenig Erfolg bestrebt war, einige Institutionen der ungarischen historischen Verfassung als zu befolgende sogar wieder neu aufzulegende Vorbilder, dem Gesetzgeber zu empfehlen, wie dies auch durch seinen Sammelband (*Máig érő alkotmánytörténelem* [=Die bis heute reichende Verfassungsgeschichte], 2002) bezeugt sein kann, passiert in diesem Absatz diejenigen verfassungsrechtlichen Fragen Review, die bei den Verhandlungen am Nationalen Runden Tisch aufgetaucht waren. Eine gute Gelegenheit hierfür bietet der Umstand, dass die Dokumente dieser Verhandlungen mittlerweile veröffentlicht worden sind (*A rendszerváltás forgatókönyve* [...] [= Drehbuch des Systemwechsels] Bde 1–6., 1999–2000).

Obwohl diese "friedliche Revolution" ab ovo mit einer vorübergehenden Kontinuität eines erheblichen Teiles des Rechtssystems des Sozialismus rechnete, wurde am runden Tisch – neben der Adaptation moderner westlicher Lösungen – auch die Möglichkeit einer Rückkehr zu den traditionell-ungarischen Verfassungseinrichtungen zur Sprache gebracht. Besonders in drei Fragenkomplexen: im Hinblick auf das Wahlsystem, die parlamentarische Republik und das Staatswappen.

Das Wahlsystem befolgt – gleichsam wie in dem GesArt. XIX von 1938, genauso wie in der Bundesrepublik Deutschland – nach wie vor eine *gemischte* Lösung: darin überlappen sich Systeme der individuell-mehrheitlichen und der Verhältniss-Listenwahl. Das herkömmliche Institut der parlamentarischen Wahlprüfung wurde jedoch durch eine halbherzige Lösung mittels "Rechtsbehelfe" ersetzt. (Vgl. JÓZSEF RUSZOLY: *Die verlorengegangene Institution. Die Frage der parlamentarischen Wahlprüfung vor dem Nationalen Runden Tisch 1989 in Budapest* = *Parlaments, Estates and Representation*, Vol. 23., November 2003, S. 215–231.)

Eine entscheidende Frage bildete die Rückkehr zur parlamentarischen Republik, und zwar im großen und ganzen in jener Form, in der sie vermittels der letzten Bastion unserer historischen Verfassung: durch den GesArt. I von 1946 – unter Beibehaltung der Ministerverantwortung gemäß GesArt. III von 1848 – errichtet wurde. (Vgl. JÓZSEF RUSZOLY: *Ungarn im Übergang zur*

Republik = Der Staat, 1990, Bd. 29., S. 274–290.) J. Antal, dem national-liberal gesinnten Historiker, dem späteren Premierminister (vom Ungarischen Demokratenforum/Magyar Demokrata Fórum) gelang es ja – mit Einverständnis der USAP/MSZMP – dies durchzusetzen.

Schade, dass er – wie es damals hieß: im Interesse der Regierbarkeit des Landes – nach den Wahlen des Jahres 1990 ein solches Paktum mit dem in Opposition gedrängte Bund Freier Demokraten/Szabad Demokraták Szövetsége schließen musste, welches die alte-neue Republik Ungarn/Magyar Köztársaság eines grundlegenden Instituts der Absicherung entledigte, nämlich der Ministerialverantwortung, die durch den GesArt. III von 1848 geschaffen worden war. Jene Regierungsform vom “Kanzlercharakter”, welche 1990 nach deutschem Vorbild in unsere Verfassung aufgenommen wurde, entbehrt jeglicher Vorgeschichte in der neueren ungarischen Verfassungsgeschichte.