

*Kukorelli István\**

## Az MDF és az SZDSZ megállapodása utáni alkotmánymódosítás (1990. évi XL. törvény) és máig ható közjogi következményei

A megállapodás és az alkotmánymódosítás sok mindent felvállalt, de lényegében három szabályozási tárgykört érintett:

- a kormány alkotmányos helyzetét;
- a köztársasági elnök választását;
- a kétharmados törvények körét.

### 1. A kormány alkotmányos helyzete

A három kiemelt szabályozási tárgykör közül ma a kormány alkotmányos státusa okozza talán a legkevesebb gondot, illetőleg az intézmény más összefüggésekben van a viták kereszttüzeiben (például hatalommegosztás).

Az intézmény 1990-et követően működni kezdett, stabilizálódott. Lassan-lassan elcsendesedtek a kritikák nemcsak a politikában, hanem a közjogtudományban is. Nem ritka a történelemben, hogy egy „kényszer” hatására is bevezetett intézmény hosszabb távon szervesül a jogrendszerben. Az alkotmányozási folyamatban – s ez igaz volt az 1995–1998 közötti kétharmadra is – az intézmény fenntartása mellett konszenzus alakult ki. Mindenesetre a 2009-ben benyújtott konstruktív bizalmatlansági indítvány, amely élővé tette az alkotmány holt betűit, intő jel, hogy az alkotmányos intézményeket visszaélés-szerűen is lehet működtetni.<sup>1</sup>

Az Alaptörvény 21. cikke lényegében változatlanul megőrzi az 1990-es szabályozást, a konstruktív bizalmatlansági intézmény egészét:

*21. cikk*

---

\* Tanszékvezető egyetemi tanár, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Alkotmányjogi Tanszék.

<sup>1</sup> KULCSÁR ANNA: *Teljes bizonytalanság a kormányváltás körül*. Interjú. *Magyar Nemzet*, 2009. március 27.

(1) Az országgyűlési képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre javasolt személy megjelölésével – bizalmatlansági indítványt nyújthat be.

(2) Ha az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt támogatja, ezzel bizalmatlanságát fejezi ki a miniszterelnökkel szemben, egyben miniszterelnöknek megválasztja a bizalmatlansági indítványban miniszterelnöki tisztségre javasolt személyt. Az Országgyűlés döntéséhez az országgyűlési képviselők több mint a felének szavazata szükséges.

(3) A miniszterelnök bizalmi szavazást indítványozhat. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a miniszterelnök javaslatára tartott bizalmi szavazáson az országgyűlési képviselők több mint a fele nem támogatja a miniszterelnököt.

(4) A miniszterelnök indítványozhatja, hogy a Kormány által benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Az Országgyűlés a miniszterelnökkel szemben bizalmatlanságát fejezi ki, ha a Kormány által benyújtott előterjesztést nem támogatja.

(5) Az Országgyűlés bizalmi kérdésről való döntését a bizalmatlansági indítvány vagy a miniszterelnöknek a (3) és (4) bekezdés szerinti indítványa beterjesztésétől számított három nap után, de legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül hozza meg.

Mindez jól illeszkedik a közigazgatási típusú állam modelljéhez és ahhoz az alaptörvényi filozófiához, miszerint a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladata és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az Alaptörvény értelmében az országgyűlésnek felelős, Magyarország kormányformája tehát parlamentáris. Az elv helyeselhető, a nagy kérdés persze az, hogy a hatalommegosztás szempontjából mi van a mérleg másik serpenyőjében.

Az Alaptörvény egyik újdonsága, hogy a magyar közjogtörténetben először deklarálja: a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik. Az elv megvalósulása a tényleges hatalmat jelentő hatáskörök szétosztásán áll vagy bukik. A kérdés megítélésének „kályhaszabálya” az Alaptörvény 15. §-a („A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe”).

E szabály alapján elkészíthető a mérleg, leírható a filozófia: egy erős, cselekvőképes kormány, amely jóval kevesebb fékkel és ellensúllyal rendelkezik. Mozgástere nagy, mindez szorosan összekapcsolódik a gazdasági kormányzás és a gazdasági alkotmányosság újszerű alkotmányos szabályaival. Ennek a modellnek kedvez a kancellár-demokrácia 1990-ben feltalált intézménye is. Az Alaptörvény sokak véleménye szerint inkább szuverenitáspárti, többségpárti, mint hatalommegosztás-párti. Jó példa erre a sokak által vitatott alkotmánybírói normakontroll hatáskörök átrendezése vagy az önkormányzati rendszer átalakítása a közigazgatási állam javára.

A 20. század elejétől napjainkig tartó államfejlődés egyik tartós jellemzője a végrehajtó hatalom, a közigazgatás súlyának növekedése, feladatainak szaporodása mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban. Kialakulóban van a

végrehajtó hatalomtól is önállósodni látszó, eredményorientált, hatékony közigazgatási állam, amit néhányan negyedik hatalmi ágnak aposztrofálnak.<sup>2</sup>

E jelenségek miatt újra és újra jelentősége van a közigazgatással szemben támasztott alkotmányossági követelményeknek, „az alkotmányos közigazgatás” doktrína kidolgozásának.

Az állam optimális mértékéről, hatalmáról, kereteiről évszázadok óta dúlnak a viták. Mindig könnyebbnek vélik, hogy hol ne legyen állam, mint hogy hol legyen és miért. A liberális rend és a totalitárius rend libikókáján számos történelmi megálló található. Történelmi távlatokban minden kormányzati rendszer besorolható, a magyar kancellárdemokrácia is.

Fukuyama írja Államépítés című könyvében: nem az a kérdés hogyan szorítsuk vissza az államot, hanem az, hogy hogyan építsük újra fel azt, a kisebb, de erősebb, hatékonyabb államot. Hozzátenném, alkotmányos keretek között.<sup>3</sup> Az olcsó állam elmélete a trendekre pillantva valóban illúzióknak mondható.

A polgár a nemzetét, országát általában jobban szereti, mint saját államát. Jó oka van rá, a „dúvad” állam adóztat, büntet, bürokratikus, hatóságot játszik, alattvalónak néz, átláthatatlan. Történelmi oka is van rá, soha nem érezte a magáénak, a mindenkori rezsimeknek volt államuk és nem a társadalomnak. Az állam folyamatos deficittel küzd, működésében évszázadokon keresztül állandósult az ideiglenesség a perifériaprobléma következtében. Az elmúlt 25 évre is így tekintenek sokan. Holott tudnunk kellene azt és tudatosítani, hogy egy demokratikus társadalomban az alkotmányos állam nem öselenség: határozott társadalmi rendeltetése van, a közjó szolgálata. Az államnak nehezen találunk filozófiát, a közjónak és a közjavakkal való jó kormányzásnak annál könnyebb.<sup>4</sup>

A kancellárdemokrácia intézményét az összehasonlító alkotmányjog tudomány ma úgy ítéli meg, mint az egyik stabilitást adó elfogadott alkotmányos megoldást. Ez tehát a paktum egyik pozitívuma is lehet. Kétségtelen tény, hogy a közép-európai rendszerváltozásokra a francia és a német kormányzati rendszereknek, alkotmányoknak (1949-es bonni, 1958-as francia) nagyobb kisugárzó hatása volt, mint a westminsteri, illetve a washingtoni modelleknek. Csendben jegyzem meg, hogy a kancellár-demokráciák is hajlamosak az elnöki rendszerhez nagyon hasonlónak válni.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatáselmélet*. Budapest–Pécs, 2011, Dialóg Campus Kiadó, 27.

<sup>3</sup> FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés*. Budapest, 2005, Századvég Kiadó, 153–155., lásd továbbá STUMPF ISTVÁN: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, 2014, Századvég Kiadó.

<sup>4</sup> LIPPMANN, WALTER: *A közjó filozófiája*. Budapest, 1993, Bagolyvár Könyvkiadó.

<sup>5</sup> Lásd a LINZ, JUAN J.: Az elnöki rendszer veszélyei, továbbá HOROWITZ, DONALD L.: A demokratikus rendszerek összehasonlítása című cikkeiről zajló vitát. *Politikatudományi Szemle*, 1992. 1. sz.

## 2. A köztársasági elnök választása

Ami az 1990-es államfő-választási megoldás utóregzéseit illeti, hat parlamenti államfőválasztás tapasztalata alapján elmondható, hogy bár az intézmény működik, de kuriozitása változatlanul egyedülálló.

Az Alaptörvény látszólag nagyot változtatott az intézményen, mivel a háromszavazásos modellt kétfordulósá és kétnapossá egyszerűsítette. Az valóban lényeges változások irányának tekinthető, hogy a jelölés rendje átalakul, csak egyszeri jelölés van, s a jelölés érvényességéhez ötven képviselő helyett a képviselők egyötödének írásbeli ajánlása szükséges (ez 200 fős parlamentre modellezve 40 képviselőt jelent).

Az alkotmánynak korábban nem mindenben megfelelő gyakorlatot szentesítette az az eljárási szabály, hogy az új köztársasági elnököt a megbízási idő lejárta előtt legfeljebb hatvan nappal kell megválasztani.

E változások ellenére véleményem szerint az Alaptörvény a lényegét nem érinti, a döntéshozatal végén ott maradt az 1946 óta jól ismert tétel, miszerint: „[...] a köztársasági elnök az, aki – tekintet nélkül a szavazásban részt vevők számára – a legtöbb érvényes szavazatot kapta”. Ezt a relatív többséges szabályt a nemzetközi összehasonlítás alapján is kuriózumnak tarthatjuk. Az alkotmányosság klasszikus alapelvei és a legitimitáció szempontjából komoly aggályokat vet fel, lehetővé teszi, hogy a parlamenti kormánytöbbség adja az államfői tisztséget, sőt értelmezhető úgy is, hogy három képviselő (a házelnök + két honatya) legitimálhatja a köztársasági elnököt. A relatív többséges szabályt próbálták enyhébb változatban is értelmezni, bekapcsolva az értelmezésbe az alkotmánynak az országgyűlés határozatképességére vonatkozó tételét. E nézet szerint lehet úgy is értelmezni a rendelkezést, hogy az alkotmányozó hatalom nem alkotott speciális határozatképességi szabályt a köztársasági elnök választásának harmadik fordulójára.<sup>6</sup>

Az Alaptörvény annak ellenére továbbviszi az 1946-os örökséget, hogy – az 1989–1990-es megoldással ellentétben – semmiféle jogfolytonosságot nem vállal fel az 1946-os törvénnyel, sőt éppen ellenkezőleg, a Nemzeti hitvallás történelmi narratívájában az 1944. március 19-e és 1990. május 2-a közötti időszakot az állami önrendelkezés, az alkotmányos rend és a demokrácia nézőpontjából irrelevánsnak tekinti.

Megítélésem szerint az Alaptörvény azt vitte tovább (a választási rendet), amin feltétlenül változtatni kellett volna, és azt zavarta össze, amiben az 1946-os törvény koherens volt. Nevezetesen a parlamentáris köztársaság állam- és kormányformáját.<sup>7</sup>

Mi lehet az üdvözítő megoldás? Régi történelmi vita ez, és megosztott benne a közjogtudomány is. Igazi értékvitáról van szó, amelyben általában az eli-

<sup>6</sup> KOVÁCS VIRÁG: A köztársasági elnök. In JAKAB ANDRÁS szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. I. kötet. Budapest, 2009, Századvég Kiadó, 987–991.

<sup>7</sup> KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, 2006, Századvég Kiadó, 32–38.

tisták, a liberálisok, a tradicionális parlamentarizmusvédők a parlamenti választás, a részvételi demokrácia hívei, a populisták, a népbarátok a közvetlen választás mellett érvelnek.

A megoldást keresve mit üzen a történelem és a nemzetközi összehasonlítás? Ami a történelmi trendet illeti, a 20. század első feléhez viszonyítva, fejlődésben van a közvetlen elnökválasztás a parlamentáris köztársaságokban.

Az Európai Unió huszonhét tagállamára szorítkozva (hét monarchia, húsz köztársaság), s a húsz köztársaságban tizenkettő a közvetlen, nyolc a különféle közvetett választási mód, és csak két államban hasonlatos az egykamarás magyar megoldáshoz egyáltalán közelítő választási mód.

A közvetlen választás elterjedése és az új alkotmányfejlődési trendek árnyalják a közvetlen választással szembeni legsúlyosabb ellenérvet, miszerint a parlamentarizmus történelmi lényegébe nem illik más, közvetlenül választott szerv, a „versengő” legitimáció. Azt gondolom, hogy a parlamentarizmus történelmi lényege, a bizalmi sáv, a végrehajtó hatalom felelőssége, amelyről az alkotmányok fokozatosan leválasztják az államfőket. Nem az ellenjegyzéses jogkörök elapadásának egyébként veszélyes tendenciájával értek egyet, hanem azzal, hogy az államfői funkció jellegével, rendeltetésével (például kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) sokkal jobban összefér a közvetlen legitimáció, mint a közvetett. Az államfő nemzeti intézmény, az Alkotmánybíróság értelmezéseiben a végrehajtó hatalmon kívül és felül áll, ebből következően a nézetem az, hogy ne a völgy adjon legitimációt a hegynek.

Számos publikációban olvasható ellenérv, hogy a közvetlen választás a zsákmányrendszer szerint működik, az ilyen elnök egyre több hatáskört követel magának, a modell a prezidencializmus irányába mozdulhat el. A valóságra ez egyáltalán nem jellemző az alkotmányos demokráciában (a diktatúrák megítélése más kérdés). Az intézmény hatásköre és választási módja között kétségtelenül van összefüggés, ám ezek jól különválasztható és különválasztandó kérdések. Az államfőnek a parlamentáris kormányzati rendszerben való hatásköri elhelyezése az alkotmányozó hatalom feladata, s az alkotmányőr államfő hatáskörét nem lépheti túl.

A következő vitakérdés, hogy vajon melyik választási mód pártosít jobban. Állást tudunk-e foglalni határozottan a pártfüggőség nagyságrendje alapján valamelyik választási mód mellett?

Nézetem szerint a közvetlen választás nagyobb nyilvánosságot teremt, jobban méri a jelöltek alkalmasságát. Attól tartok, hogy a belső pártalkuk – nem függetlenül az adott párt jellegétől és felépítésétől – jobban foglyul ejthetik az államfőket, „a minden magyar, német, amerikai, francia ... polgár elnöke kívánok lenni” ünnepi fogadalom pillanatában és azt követően is. Jellemzően pártkatonaként viszonyul hozzájuk a közvélemény. A közvetlen választás, bár döntően a pártpluralizmusra épül, mégsem kizárólag arra alapozza ezt a nemzeti intézményt.

Az értékvitában demagógiának is minősíthető gyengébb érvek a közvetlen elnökválasztás mellett, hogy

- ez a módszer demokratikusabb (ez demokráciafelfogás kérdése),
- a nép ezt akarja (lásd felmérések, népszavazási kezdeményezések),
- ez a választási mód közjogilag nagyobb legitimációt ad.

A válasz itt sem hit kérdése, a magyar megoldás a második forduló miatt a legitimitáció nézőpontjából több mint vitatható.

A közvetlen választás, jól tudom, komplex alkotmányjogi kérdés, és jóval bonyolultabb, mint a parlament általi, gyors többségi legitimitáció. Az 1946-os modell fennmaradásának több, mélyebb oka is lehet a direkt politikai összefüggések mellett. Történelmünkben nincs nagy hagyománya a köztársasági eszmének és a közvetlen választásnak.<sup>8</sup> Hagyománya van viszont annak, hogy a parlamenttől ered minden legitimitáció, amely szokatlanul nagy parlamenti túlhatalmat jelent egy, a hatalommegosztásra épülő, modern demokráciában. Ez a többségi elvet valló nézet a 2010–2014-es parlamenti ciklusban, a kétharmad birtokában érezhetően megerősödött, és jellemzi az Alaptörvény több intézményét is. Egybecseng vele az államfő választási módja is.

A történelmi alkotmányhoz való visszatérés idején sokan abból indulnak ki, hogy ugyanolyan elnök kell, mint amilyen a király a parlamenti rendszerekben. Megjegyzem, Magyarországon parlamentáris monarchiában legfeljebb két királyunk és egy kormányzónk volt.

Személy szerint demokráciadeficitnek tartom, hogy a választópolgárok sohasem dönthettek erről a kérdéstről. A 25/1999. (VII. 7.) AB határozat és a 2011-es Alaptörvény után pedig kizárt a népszavazás kezdeményezése ebben a kérdésben.

Az érvek, ellenérvek mérlegén számomra a mérleg nyelve huszonöt éve változatlanul a közvetlen választás felé billen, bár nem ellenzem a köztes, például a kétkamarás megoldásokat sem.<sup>9</sup> Az államfő legfőbb funkcióihoz (a többség korlátozása, válságkezelő szerep, kifejezi a nemzet egységét, alkotmányőr) nagy legitimitációs municióra van szükség. Csak ennek birtokában lehet elfogadott „közvetítő”, „hídverő”, „horgonyember”, „a nemzet első polgára”.

Alkotmányos felfogásom szerint az államfő kicsit olyan, mint a nemzeti felségjelvények, s tudjuk, hogy a felségjelvényeket a nép legitimálta történelmileg. Történelmi hagyományaink körébe tartozik az is, hogy a népnek szabad uralkodóválasztási joga volt, a koronázás a nép jelenlétében és megkérdezésével történt.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> PÖLÖSKEI FERENC: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, 1994, Cégér Kiadó.

<sup>9</sup> SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In HOLLÓ ANDRÁS szerk.: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, 1995, MTA ÁJI – KJK, 97–144.; DEZSŐ MÁRTA: A második kamarák alkotmányos funkciói. In TÉGLÁSI ANDRÁS szerk.: *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, 2011, Országgyűlés, 56–61.

<sup>10</sup> BEKE-MARTOS JUDIT: *Állami legitimitációs eljárások és államfői jogkör 1867–1918 között*. PhD-értekezés. Kézirat. Budapest, 2011.

### 3. A kétharmados törvények

Idestova hat parlamenti cikluson keresztül vizsgázott az Alkotmánybíróság előtt is a mindenkori ellenzék részére – hacsak nincs kétharmados parlamenti többség – többletjogokat biztosító, a kormányzóképeséget korlátozó kétharmados törvények intézménye.

A kétharmadosságnak széles körű irodalma van, hálás témája ez a mai alkotmányjog-tudománynak is.<sup>11</sup> PhD-dolgozatok témájaként hagyják jóvá a doktori iskolák a kétharmadosságot, annyi kutatóval van benne a kérdés bonyolulttá válása és már-már megoldatlansága miatt (lásd például a törvények visszautaló kétharmadosági klauzulája).<sup>12</sup> Sokan a magyar alkotmányos rendszer, a kormányzás, a jogalkotás, a jogbiztonság egyik életveszélyes irányának tartják ezt az intézményt: benne vagyunk az alagútban, a spirálban. Az új Alaptörvény sarkalatos törvényi katalógusa tovább ment ezen a rossz úton. Az ősbűn az 1989-es alkotmányban és mindenekelőtt a paktum utáni szövegben keresendő.

Az elmúlt negyedszázad alkotmánytörténetének egyik legjelentősebb mozzanata volt a pár nap alatt nyélbe ütött paktum, amely ma is meghatározza alkotmányos mindennapjainkat. Az új Alaptörvény legitimé tette ezeket a széleskörűen vitatott és nemzetközileg ismeretlen megoldásokat is. Az MDF–SZDSZ megállapodása a vizsgált három tárgykörben is velünk élő történelem.

### Felhasznált irodalom

- BEKE-MARTOS JUDIT: *Állami legitimációs eljárások és államfői jogkör 1867–1918 között*. PhD-értekezés. Kézirat. Budapest, 2011.
- DEZSŐ MÁRTA: A második kamarák alkotmányos funkciói. In TÉGLÁSI ANDRÁS szerk.: *Szükség van-e a kétkamarás parlamentre az új Alkotmányban?* Budapest, 2011, Országgyűlés.
- FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatáselmélet*. Budapest–Pécs, 2011, Dialóg Campus Kiadó.
- FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés*. Budapest, 2005, Századvég Kiadó.

---

<sup>11</sup> SOLTÉSZ ISTVÁN: *Bibliográfia. Kétharmados (sarkalatos) törvény címszó*. Budapest, 2012, Parlamenti Módszertani Iroda, 843–845.

<sup>12</sup> Két frissebb, a témába vágó munkára utalnék: SZALAI ANDRÁS: *A parlamentáris kormányzat alkotmányos korlátai*. PhD-értekezés. Kézirat. 2014.; SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR: *A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben. De iuris-prudentia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2013. 2. sz. 1–24.

- KOVÁCS VIRÁG: A köztársasági elnök. In JAKAB ANDRÁS szerk.: *Az alkotmány kommentárja*. I. kötet. Budapest, 2009, Századvég Kiadó.
- KUKORELLI ISTVÁN: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest, 2006, Századvég Kiadó.
- KULCSÁR ANNA: *Teljes bizonytalanság a kormányváltás körül*. Interjú. *Magyar Nemzet*, 2009. március 27.
- LIPPMANN, WALTER: *A közjó filozófiája*. Budapest, 1993, Bagolyvár Könyvkiadó.
- PÖLÖSKEI FERENC: *A köztársasági eszme története Magyarországon*. Budapest, 1994, Cégér Kiadó.
- SOLTÉSZ ISTVÁN: *Bibliográfia. Kétharmados (sarkalatos) törvény címszó*. Budapest, 2012, Parlamenti Módszertani Iroda.
- STUMPF ISTVÁN: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Budapest, 2014, Századvég Kiadó.
- SZENTGÁLI-TÓTH BOLDIZSÁR: A sarkalatos törvények és perspektívái a magyar jogrendszerben. *De iurisprudencia et iure publico – Jog- és politikatudományi folyóirat*, 2013. 2. sz. 1–24.
- SZENTPÉTERI NAGY RICHARD: Az államelnök jogállása, hatásköre és választása. In HOLLÓ ANDRÁS szerk.: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, 1995, MTA ÁJI – KJK, 97–144.