

SOMOGYVÁRI ISTVÁN

**Magyarország történeti alkotmánya és a rendszerváltozást követő alkotmány-tervezetek****1. Bevezetés**

2011 minden bizonnyal a Magyar Köztársaság új alkotmánya elfogadásának éve lesz. A kormány meghatározta az alkotmányozás menetrendjét. A Parlament alkotmány-előkészítő eseti bizottságot hozott létre, amely 2010 végén beterjesztette az új alkotmány szabályozási elveire vonatkozó javaslatát<sup>1</sup>. A tervek szerint a szabályozási elveket 2011 március közepéig elfogadja a Parlament, majd március 15. és április 17. között alkotmányozó nemzetgyűléssé alakul. Ez idő alatt kizárólag az új alkotmányról szóló javaslatot tárgyalja meg, majd április 17-én elfogadja az alkotmányt.

Az új alaptörvény bemutatása, elemzése majd a 2011-ről szóló politikai évkönyvben történik meg. Most, az alkotmányozás közben, érdemes visszatekinteni alkotmánytörténeti hagyományainkra, dokumentumainkra. *Tanulmányunk két önálló témakört dolgoz fel: Magyarország ezeréves történeti alkotmányát és az 1989-ben kialakított, ideiglenesnek szánt köztársasági alkotmányunkat végleges új alaptörvénnyel felváltó, különböző műhelyekben készült tervezeteket mutatja be.* Munkánk nem foglalkozik hatályos alkotmányunk kialakulásával. Azt a 2010-ben megjelent Magyarország politikai évtizedkönyve (1988-2008) kötetben megjelent, a magyar alkotmányozás két évtizedéről szóló írásunk dolgozta fel<sup>2</sup>.

**2. Történeti alkotmány****2.1. Alapfogalmak**

*Történeti alkotmánynak* nevezzük azt az alkotmányt, amelynek tárgyi értelemben vett jogforrásai az egyes törvényekből, esetleg rendeletekből (írott jogforrások) és a szokásjogból együttesen megismerhető szabályok. Azt, hogy ezek közül a szabályok közül melyek alkotják a hatályos alaptörvényt, közmegegyezés (a szokásjog és a jogtudomány) határozza meg. Az úgynevezett *kartális alkotmány* ezzel szemben alkotmány vagy alaptörvény néven, egy dokumentumban – illetve ennek kiegészítéseiben, módosításaiban – rögzíti és összegzi az állam legmagasabb szintű és legfontosabb szabályait. Az előbbi meghatározás szerint Magyarországnak az 1949. évi XX. törvénnyel elfogadott népköztársasági alkotmányát megelőzően történeti alkotmánya volt<sup>3</sup>.

Szent István király államalapításától kezdve az 1949. évi írott alkotmányig a *történeti alkotmány államformája a királyság volt*, amelyet a XX. században *három köztársasági periódus* szakít meg. Az 1918. novemberében kikiáltott népköztársaság, amely „Néphatározat”-ként, alkotmánylevél-szerű megoldással kívánta meghatározni az új államforma politikai berendezkedését. Ezt váltotta fel az 1919 márciusában megalakított Tanácsköztársaság, amely 1919. április 2-án kartális alaptörvény formájában ideiglenes tanácsköztársasági alkotmányt is elfogadott. A tanácsköztársaság bukása után az 1920. évi I. törvénycikk létrehozta a király nélküli királyságot, amelyben a kormányzó gyakorolta az uralkodó jogait. A Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény végleg felszámolta királyságot, megalapította a második köztársaságot. Ezután következett 1949-től a népköztársaság, majd 1989-től a – jelenlegi – harmadik köztársaság<sup>4</sup>.

A történeti alkotmány legfontosabb elveit, a hatalom eredetére, jellegére, megosztására vonatkozó tételeket a XI. századtól szokásjogi úton formálódó, majd a XVI. századra kialakuló, és *Werböczy Hármaskönyvében* (Tripartitum) összegzett *Szentkorona-tan* foglalja össze. Ilyenformán történeti alkotmányunk összefonódik a Szentkorona-tannal, annak fejlődésével<sup>5</sup>.

## 2.2. A magyar jog forrásai

A magyar állam megalapítása Szent István korában egyet jelentett a meglévő nemzeti, törzsi szabályozás, az ősi jog megtörésének kísérletével, a központi királyi hatalom uralmi viszonyainak, a katolikus egyház ideológiájának megfelelő szabályozásnak a kialakításával. A központi hatalom *írott joga*, a királyi dekrétumok, törvények, rendeletek *képviselték az új, nyugati ideológiát*, amellyel szemben *a régi tradíciók hívei a szokásjog életbe tartásával védekeztek*. A régi és az új sokáig éltek egymás mellett, és végül egybeolvadtak. A jogi szabályok nem alkottak rendszert, nem tagolódtak jogágakra. A szabályok konkrét problémákat kívántak rendezni, *ezért a XIX. századig*, a törvények dominánssá válásáig *a közjogi, magánjogi, büntetőjogi szabályok nem különültek el egy normán belül*. A szokásjog az ország különböző területein, sőt a rendi társadalom tagolódásának megfelelően az egyes társadalmi csoportok között is igen eltérő tartalommal érvényesült. A jogbiztonság követelménye előhívta az élő jog összefoglalásának, rendezésének igényét. A magyar szokásjog *egységbe foglalására* Werböczy István ítélmester, későbbi országbíró kapott megbízást. Az elkészült munkát az országgyűlés megtárgyalta, a király 1514-ben megerősítő levéllel ellátta, de végül nem szentesítette, így az nem került az ország törvényei közé. Werböczy 1517-ben saját költségén nyomtatta ki művét, a *Hármaskönyvet*, amelyet megküldött minden vármegyének és bíróságnak. A Hármaskönyv a magyar jogi hivatkozások legfontosabbjává vált, jelentősége a polgári átalakulásig megmaradt.

A magyar törvények sem alkottak azonban rendszert. Egy-egy törvénynek többféle szövegváriánsa volt forgalomban. A törvények gyakran önellentmondóak, a korábbi törvényekkel nehezen összeilleszthetőek voltak. Emiatt szükségessé vált *a magyar törvények gyűjteményének* elkészítése is. Az első ilyen munkát 1581-ben tették közzé. A gyűjtemény a *Corpus IIIIuris* nevet kapta, és ettől az időtől kezdve az újabb évek jogalkotásával kiegészítve időről időre újabb kiadása jelent meg. A törvénytár a Hármaskönyv mellett a magyar jog megismerésének alapvető forrása lett<sup>6</sup>.

## 2.3. A történeti alkotmányt alkotó szabályok

### 2.3.1. A történeti alkotmány tartalma

A leírtakból következően *a történeti alkotmány folyamatosan változó tartalommal bírt*, és több, ún. sarkalatos törvény, valamint a szokásjog alkotta. Rugalmassága folytán így mindig a kor követelményeihez igazodott. Mivel a történeti alkotmány aktuális részeit mindig a közmegegyezés alakította ki, utólag legfeljebb több-kevesebb pontossággal állapítható meg, hogy egy adott időpontban mi volt a hatályos történeti alkotmány. A történeti alkotmányt akként rekonstruálhatjuk, ahogyan egy ősi várat vagy templomot. Bizonyos elemei régtől megvannak, ezért rögzültek. Meghatározott funkcióknak mindig eleget kellett tennie, de az ezeket kitöltő részek cserélődtek, átépültek, kibővültek. Azt megállapíthatjuk: *II. András 1222. évi Aranybulláját*, mint törvényt, *és a Szentkorona-tant*, mint eszmei és szakrális tartalmat mindenképpen *történeti alkotmányunk részének tekinthetjük*. (A jogtudomány azonban vitatja például, hogy Szent István intelmei fiához, Imre herceghez, ebbe a körbe tartozik-e?) Az alkotmány többi eleme azonban inkább csak szabályozási tárgyko-

rökként, az éppen hatályos jogszabályok által tartalommal kitöltve ragadható meg. Ilyen alkotmányos tárgykörök a királyi trón betöltésének módját szabályozó törvények (pl. a Habsburg-ház örökös királyságáról szóló 1547. évi V. törvény vagy III. Károlynak a Habsburg uralkodóház nőági öröklését szabályozó, és így Mária Terézia trónra lépését lehetővé tevő, 1723. évi második dekrétuma, a Pragmatica Sanctio), az uralkodó koronázási esküjét és hitlevelét kihirdető törvények, az országgyűlés megtartását, feladatait szabályozó törvények (pl. III. András 1291. évi első dekrétuma az országos gyűlések évenkénti megtartásáról), a nádor (pl. I. Mátyás 1485. évi dekrétuma) vagy – ha szükségessége felmerült – a kormányzó (pl. a magyar rendek 1446. évi dekrétuma Hunyadi János megválasztása előtt vagy az 1920. évi I. törvény, amely Horthy Miklóstra volt szabva) tisztségéről, jogairól szóló szabályok, a kormányzásról szóló törvények (pl. az 1848. évi III. törvény a felelős magyar minisztériumról), a helyi önkormányzatokról és a közigazgatásról rendelkező fontosabb szabályok (pl. 1886. évi XXI. törvény a vármegyei törvényhatóságokról), az igazságszolgáltatásról (pl. az 1869. évi IV. törvény a bírói hatalom gyakorlásáról) és az emberi jogokról (pl. az 1895. évi XLIII. törvény a szabad vallásgyakorlásról) szóló törvények. Éppen ezért tanulmányunkban nem is konkrét (sarkalatos) törvényeket mutatunk be, hanem a Szentkorona-tant és az alkotmányos jogintézményeket ismertetjük. A történeti alkotmány általunk legfontosabbnak tartott, legjellemzőbb dokumentumait külön összeállítás tartalmazza.

### 2.3.2. A történeti alkotmány fejlődésének szakaszai<sup>7</sup>

A történeti alkotmány intézményi fejlődésének 5 korszakát különböztethetjük meg:

- a) az első Árpádok személyes kiváltsága, amikor a király a hatalmat magánhatalmi eszközökkel gyakorolta (*patrimoniális állam*);
- b) az Aranybullától kibontakozó *hűbéri állam*;
- c) a *rendi állam* kora a XIV. századtól 1848-ig;
- d) a népképviselőileg korlátozott *alkotmányos monarchia* és azon belül a közjogi provizórium ideje 1944-ig;
- e) a történeti alkotmány elvetése, de egyes intézményeinek (újraértelmezett) megtartása 1944-től napjainkig.

## 2.4. A Szentkorona-tan

### 2.4.1. A Szent Korona-tan kialakulása<sup>8</sup>

- a) A Szentkorona-tan első csírái visszamennek a magyar állam alakulásának még a fejedelmi időszakára. Ez a gondolat ott kezdődik, ahol a fejedelmet a fegyveres szabadok együtt választották, emelték pajzsra, fogadták el közfelkiáltással a vezérek ajánlása alapján.

Amikor Szent István megszervezte az új magyar keresztény királyságot, az a hagyomány alakult ki, hogy az uralkodót a fejedelmek vagy vezérek utódai közül, a kijelölt családból, a bárók által kell kiválasztani (prezentálás), őt a szabadok választják meg, fogadják el (akklamáció), végül az egyház megerősíti, felkeni, megkoronázza. Ez együtt jelenti a hatalom átruházását. Valószínűleg Szent László idejében vették ki a sírból István koronáját, és tették a koronázás eszközévé, hozzáillesztve a

Géza fejedelem – István apja – kapta görög (bizánci) koronát a mozaikképekkel. Ettől kezdve elismert *uralkodó csak a Szent István koronájával koronázott személy lehetett.*

- b) A Szent Korona az Árpád-kor végére vált az uralkodói jelvényen túl a *nemzeti egység jelképévé*. Ez a nemzeti egység a királyt jelölő főurakat, másrészt a királyt megszavazó fegyveres szabadokat, harmadrészt a koronázást végző esztergomi érsek személyében megnyilvánuló egyházi hatalmat, s nem utolsósorban magát a királyt jelentette, amelyeket a Szent Korona fog össze.
- c) A *fegyveres szabadok*, akik Szent István korában még ilyen minőségben voltak a Szent Korona tagjai, a szokásjog fejlődése nyomán a *nemesi rend tagjai lettek*. Nemes emberré pedig katonai szolgálattal és hadi tudományokban való jártasság által vagy egyéb jeles tettel válhatott a közember, ha a fejedelem törvényes okirattal és kiváltságlevéllel vagy *adománylevéllel* (várat, várost, falut, birtokot, jószágot adományozva) nemessé teszi és a paraszti iga alól mentesíti (Werbóczy: Hármaskönyve). *A nemesség adómentességgel és a haza fegyveres védelmének kötelezettségével járt.*
- d) A Szent Korona tagjainak viszonyát *kölcsönösség* jellemezte: „Mert valamint a fejedelem is csak a nemesek által választatik: úgy nemessé csak a fejedelem tehet, nemesi méltósággal csak ő díszíthet föl valakit.” (Hármaskönyv, II. R. 3. C. 96-97 P.)
- e) A Szent Korona egységének később már nem csak a szorosan vett magyar nemzet szabadjai voltak a tagjai. *A Szent Koronának* időközben *országai lettek*: Szent László meghívása révén Horvátország és Szlavónia, Kálmán király hódítása révén Dalmácia. A Szent Koronával való koronázás ezeknek az országoknak a rendjeivel való egyetértésben a prezentációban a horvát bánnal, a dalmát püspökökkel és városokkal egyetértésben történt. Az elfogadás ugyancsak ezeknek a szabadjaival együtt valósult meg, és az egyházi koronázási aktus is automatikusan kiterjedt ezekre az országokra. Hódítások vagy házasságok révén időlegesen más részekre is kiterjedt a magyar király hatalma (pl. II. András Szerbia és Galícia uralkodója is volt), de a Szent Korona országainak csak a fent említettek voltak tekintendők. Megemlítjük, hogy a Felvidék (a mai Szlovákia), és Erdély a Magyar Királyság természetes részei voltak, egészen az I. világháborút lezáró Trianoni Békeszerződésig.

#### 2.4.2. A Szentkorona-tan alaptézisei<sup>9</sup>

A Szentkorona-tan alaptézisei az alábbiak szerint összegezhetők.

- a) A *szuverenitás hordozója* nem a fejedelem, és nem is a nép, hanem a *Szent Korona*.
- b) A főhatalom, az államhatalom [a törvényhozás, a törvénykezés (vagyis az igazságszolgáltatás) és a kormányzás] alapja a Szent Korona. *A Szent Koronát illeti a hatalom teljessége.*
- c) Az állami felségjogok nem királyi jogok, hanem a Szent Korona jogai. *A felségjogok összessége a Szent Koronáé.*

- d) A Szent Koronában, mint az államhatalom alanyában egyesülnek a megosztott politikai hatalom részesei, gyakorlói. *A Szent Korona tagjai alkotják a Szent Korona egész testét* (az államot). (1848-ig mindenki, aki szabad birtokjoggal ingatlant bír, 1848 után pedig minden magyar állampolgár tagja a Szent Koronának, és ezek összessége a királlyal együtt képezik a Szent Korona egész testét).
- e) *A főkegyúri jog*, amely a magyar királyt megillető különleges jogosítvány a katolikus egyház felügyeletére. Magában foglalta a püspökök kinevezési jogát, amelyet a Szentszék elismert.
- f) *A koronázás*, a hatalom – átruházás, mint a legitim hatalomgyakorlás elve.
- g) *A Szent Korona minden birtokjog gyökere*. Ahogyan ő részesíti tagjait a politikai hatalomból, úgy ő általa részesednek közvetve vagy közvetlenül az ország lakosai a hatalmi részvételt garantáló anyagi javakból. A nemzetségi szállásbirtok, az örökölt birtok és az adománybirtok – szemben a szerzett birtokkal – szabadon nem örökíthető és nem elidegeníthető, mert a nemzetség csak birtokolja, de nem tulajdonosa annak. A birtoklás joga a nemzetség kihalása vagy a korona iránti hűtlenség esetén visszaháramlik a koronára (ösiség törvénye, amelyet a korábbi szokásjog alapján Nagy Lajos kodifikált, majd az 1848-as törvények törölték el).
- h) A Szent Korona jövedelme és javai alkotmányos tétel azt jelenti, hogy a király, mint a Szent Korona tagjainak feje, *a korona jövedelmeivel feladatainak ellátása érdekében rendelkezett*, és nem mint magánszemély. A király magánjövedelmei élesen elválasztódnak a korona jövedelmétől (elidegeníthetetlen koronajavak).
- i) *A Szent Koronáé az ország területe*. A Szent Korona országai az ország teste, organikus részei a koronának. A Szent Korona teste mindazok az országok, országrészek, amelyek a Szent Koronának vannak alávetve.

A Werbőczy István Hármaskönyvében kifejtett Szentkorona-eszméről megállapíthatjuk, hogy az a rendi – nemesi ideológia alapvetése volt, és a király hatalmának ellensúlyaként helyezte a nemességet, mint a király megválasztóját, azzal egyenrangú pozícióba a Szent Korona tagjaként.

## 2.5. A történeti alkotmány legfontosabb intézményei<sup>10</sup>

### 2.5.1. A Szentkorona-tan és a királyság

- a) A jogszerű trónutódlás (választás vagy öröklés) mellett a Szent Koronával történő megkoronázás az előfeltétele a teljes királyi hatalom gyakorlásának. II. József uralkodásáig (1780-1790) ezt a tételt csak a szokásjog rögzítette. Arra tekintettel, hogy II. József nem volt hajlandó magát megkoronáztatni – és ezzel a Szentkorona-tan szerint együtt járó kötelezettségeket, korlátokat elviselni -, halála után a magyar rendek elérték, hogy a következő uralkodó, II. Lipót törvénybe foglalja a koronázás processzusát az 1790-91. évi törvényhozási ciklus XII. dekrétumában. Megjegyzendő, hogy II. József – a kalapos király – koronázás nélkül is gyakorolta Magyarország felett az uralkodói jogokat.
- b) A magyar királyság korlátozott (alkotmányos) monarchia, ahol a Szentkorona-tan értelmében a néppel, ennek képviselőivel együtt gyakorolja a hatalmat a király, aki nem a saját jogán, hanem a Szent Korona jogán fejt ki államhatalmi működését.

- c) A monarchia 1000-1687. között nemzetségi, öröklési és választási (1447. évi XXX. törvény, 1485. évi I-III. törvény, 1498. évi XLV. törvény, 1505., 1547. évi V. törvény); 1687-1921. az elsőszülöttségi öröklés korszaka, a Habsburg ház örökletes uralkodása (1688. évi II. törvény, 1723. évi I-III. törvény, 1900. évi XXIV. törvény); 1921-1946. között interregnum, választási monarchia, király nélküli királyság (1921. évi XLVII. törvény).
- d) A koronázáshoz kapcsolódó *alkotmánybiztosítékok a hitlevél és a koronázási eskü*.
- da) A királyi hitlevél kiadása a koronázás jogi feltétele. A hitlevél részint törvényileg, részint szokásjogi úton megállapított okirat, amelyben a király ünnepélyes fogadalmat tesz az alkotmány, a törvények, az alattvalók (állampolgárok) jogai és szabadságai, az ország területi épsége és függetlensége megtartásáért. A hitlevél első nyomait III. András 1291-i dekrétumában találjuk. II. Ferdinánd óta törvényben szokás becikkelyezni (1622. évi II. törvény).
- db) A király a koronázás után, az országgyűlés és a nép jelenlétében, a szabad ég alatt teszi le a koronázási esküt, amely a hitlevél rövid kivonata. Az első emlékek az esküről II. András idejéből (1205) valók. I. Ferdinánd óta az országgyűlés állapítja meg a szöveget a királlyal egyetértésben, és a hitlevéllel együtt iktatják törvénybe. [Magyarországnak csak két királyát nem koronázták meg a Szent Koronával: I. Ulászlót (1440-44) és II. Józsefet (1780-1790)].
- e) *A korona őrzéséről* törvények sorozata intézkedett (1464. évi II. törvénytől az 1928. évi XXV. törvényig). Jelenleg a 2000. évi I. törvény rendelkezik róla.

#### 2.5.2. A törvényt napok, az országgyűlés

- a) *A törvényhozó hatalom megosztott a király és a nemzet között.* A törvényhozásban eleinte csak a királyi tanács vesz részt, majd kialakul a rendes székesfehérvári törvényt napok intézménye. Ezekből 1267-re fejlődik ki az országgyűlés. Az 1290. évi XXV. törvény az országgyűlés kötelező évenkénti összehívásáról rendelkezett. Az 1435. évi törvény előírta: törvényt csak a rendek hozzájárulásával lehet alkotni. Ekkorra a törvényhozás különválik a törvénykezési és kormányozási (akkor még egységes) hatalomtól. Az 1790. évi XII. törvény kimondta: a törvények alkotásának, eltörlésének, magyarázásának hatalma a törvényesen megkoronázott fejedelmet és az országgyűlésre törvényesen egybegyűlt országos karokat és rendeket közösen illetik.
- b) *Az országgyűlés hatáskörébe* tartozik a király megválasztása, a királyi hitlevél szövegének megállapítása, a királyi eskü kivétele, az adó- (XVI-XV. század) és újoncmegajánlás, a nádor megválasztása (XV. századtól).
- c) *A rendi részvételt fokozatosan kiterjesztik* (előbb csak a szerviensek, a királyi szolgái, valamint a tisztségviselők, főurak, főpapok, majd a nemesség egésze – először közvetlenül, majd vármegyénként követek útján – vehettek részt az országgyűlésben, végül a szabad királyi városok képviselői is. Szabályozzák a törvényhozói összeférhetetlenséget (1447), a szervezetet (pl. az 1608. évi törvény bevezette a kéttáblás országgyűlést). Az országgyűlés a XV. századra kialakult felfogás szerint nem csak a nemességet, hanem az egész lakosságot képviselte (de nem személyében).

- d) Az 1848. évi V. törvény az alsótáblát a megyei utasítástól függetlenül, *népkepviseleti alapokra* helyezi. Szabályozzák a választójogot. Az 1926. évi XXXII. törvénnyel megjelennek az érdekképviseletek is az országgyűlésben (korporativizmus).

### 2.5.3. A tanács, a kormányzás

- a) A *végrehajtó hatalom* éppúgy, mint a törvényhozó, a királyt és nemzetét együtt illeti meg, *megosztott* közöttük (1791. évi XII. törvény, 1848. évi III. törvény). A végrehajtó hatalom szervei a kormányhatósági (központi) rendszer és az önkormányzati rendszer.
- b) Szent István király, hogy feladatát minél tökéletesebben oldhassa meg, az „Intelmekben” nagy súlyt helyez a tanácsra, az egyháznagyok és más főemberek közreműködésére a kormányzásban. Az 1290. évi IX. törvény előírta, hogy *a főbb udvari tisztségek betöltéséhez az országgyűlés hozzájárulása szükséges*.
- c) Kialakul a *miniszteri felelősség* miniszteri ellenjegyzésben is megnyilvánuló intézménye. Az Aranybulla 14. cikke értelmében, aki a nemzettől kapott hatalommal visszaél, az felelősségre vonható. III. András 1298. évi dekrétumának 23. cikkelye a királyi tanács törvényes megszervezésével már biztosítja az országgyűlés befolyását a kormányzatra a tanácsosok megválasztása által, és a tanácsnak a közreműködése a királyi elhatározások érvényességének feltétele. Az 1386. évi III. törvény már a *tanácsosok felelősségre vonásának lehetőségét szabályozza*. A tanácsosok felelőssége legteljesebben II. Ulászló 1507. évi dekrétumában van megfogalmazva. E szerint semmi ereje és hatálya nincs azon királyi intézkedéseknek, melyeket a tanács tudtán kívül tett. Az ország szabadsága és közjavak ellen vétkező tanácsost pedig személyi és vagyoni büntetés terheli.
- d) A *nádor* az államfő és a nemzet bizalmából bírja állását. Funkciója a mai miniszterelnökéhez hasonlít. *A király távollétekor (korlátozott) helyettesítési jogkörrel bír*, a XVII. századtól a felsőtábla elnöke is.

Az 1231. évi III. törvény értelmében, ha a nádor rosszul igazgatja a király és az ország ügyeit, a király *a nemesek kérésére elbocsátja és mást alkalmaz*. A nádori tisztség betöltéséről, a nádor szerepéről sok törvény intézkedik (1291. évi IX. törvény, 1439. évi II. törvény, 1485. évi törvények). A király és a nemzet vitáiban ő a döntőbíró (1485). A fejlődés betetőződése az 1848. III. törvény, mely szerint a király a végrehajtó hatalmat csakis a magyar országgyűlésnek felelős magyar minisztérium (a kormány) útján gyakorolhatja. A nádor tehát csak a királyt helyettesítheti, de nem kormányozhat. Az Országgyűléssel szemben a *minisztérium a felelős a király tetteiért*, amit a minisztérium a királyi kézirat *ellenjegyzése által vállal*.

### 2.5.4. A vármegye

- a) A vármegye rendszer a magyar állam kialakulásával egyidős, és a XIII. századtól a vármegyei önkormányzatok létrejöttével a szabadság gondolatát viszi be a közigazgatásba. *A nemzet a végrehajtó hatalom gyakorlásában közvetlenül vesz részt az önkormányzati rendszerben*. A XIII. századtól kezdve alapszerve a vármegyei gyűlés (a megye nemesinek gyűlése), joga a tisztségviselők megválasztása, a megyei nemesi bírák megválasztása (1869-ig nem különül el a bírászkodás a közigazgatástól), a XIV. századtól már az országgyűlésbe delegál, a XV. századtól szabályokat is alkot (statutum).

- b) A megyei önkormányzat a megyében *ellátta a közigazgatás és az igazságszolgáltatás feladatait is*. Alkotmánybiztosító hatásköre is volt: a megye, mint a törvény öre és hatósága a neki kihirdetés és végrehajtás végett megküldött rendeleteket a törvényesség szempontjából megvizsgálta, és a törvényteleneket félretette.
- c) 1848-ig a magyar államberendezkedés alapja, mint *a szubszidaritás megnyilvánulása*, a megye volt. A nemzet az államhatalom minden céljában megyénként vett részt. Külön jogi személyiséggé vált. 1867, a kiegyezést követően a centralizáció fokozatosan csökkentette a szerepét és jogkörét.
- d) A megyét hivatalosan *a király által kinevezett főispán* irányítja. A *megyei közgyűlés* viszont a tagjai sorából *alispánt választ*, aki gyakran a többnyire távol levő főispán helyett, a tényleges hatalmat gyakorolja.

#### 2.5.5. A bírói hatalom

- a) Már Szent István is megkülönbözteti az „Intelmekben” a törvényhozást, az igazságszolgáltatást és a közigazgatást – mint a király hatalmának különböző formáit.
- b) A Szentkorona-tannak Werbőczy által összefoglalt elmélete szerint a király és a nemzet együtt viselik a hatalmat. A törvényhozó hatalmat egységben, az igazgatási hatalmat osztottan: a központi hatalmat a király a báróin keresztül, a nemesek pedig a helyi hatalmat gyakorolják, amely egyenrangú a központival szemben. *Az igazságszolgáltatást is megosztva, helyben a rendek, a központban és a gyökeres jogok tekintetében a király gyakorolták*. Ez nem hierarchiát jelent, hanem hatáskör megosztást. A királyi tábla nem vonhatja magához azokat a pereket, amelyek a (megyei) úri széket (a nemesek ügyeiben) vagy a megyei törvényszéket (a közemberek ügyeiben) illetik, és viszont: a gyökeres jogok tekintetében még ezek a megyei hatóságok sem vonhatják el a királyi táblának a jogkörét.
- c) A magyar történeti alkotmány jogfelfogása sokáig nem tekinti a bírászkodást külön hatalomnak, hanem csak a végrehajtás egy részének. A jogvédelem, jogállamiság biztosításának eszköze maga a bírósági szervezet és eljárásának kidolgozottsága.
- d) Magyarországon *az igazságszolgáltatás és a közigazgatás teljes elválasztását, a bírák függetlenségének deklarálásával* az 1869. évi IV. törvénnyel mondták ki, és az a királyi bíróságok új rendszerével (1870-től) valósult meg, a megye igazságszolgáltatásának eltörlésével. A bírói hatalmat a bírák a király nevében gyakorolták, majd a közjogi provizórium időszaka alatt az 1930. évi XXXIV. törvény alapján a Szent Korona nevében, 1946-ig. Az 1946. évi I. törvény 18.§-a értelmében a bíróságok ítéleteiket „a Magyar Köztársaság nevében” hozták.
- e) Az 1883. évi XLIII. törvény felállította a *közigazgatási bírászkodást*, amely az *alkotmánybíráskodás kezdetét is jelentette*. A Közigazgatási Bíróság – amely a Királyi Kúriával, a rendes bírósági szervezet legfelső fórumával azonos rangú szervezet volt – alkotmánybíráskodás-ként járt el az önkormányzati testületi és szervezeti kérdésekben (1896. évi XXVI. törvény, 1924. évi XXVI. törvény), az Országgyűlés mindkét házában szervezeti kérdéseiben (1926. évi XXII. törvény), megsemmisíthette a kormánynak az önkormányzatra sérelmes, törvénytelen rendeletét (1907. évi LX. törvény). Ezen kívül alkotmányjogi kérdésként tárgyalt hatásköri bíróságként, amikor a bírói és

a közigazgatási hatalom elválasztásának kérdéseiben határozott. *Fő feladata természetesen az adóügyi és egyéb közigazgatási határozatok felülvizsgálata volt.*

#### 2.5.6. Az emberi jogok

- a) Írott alkotmány hiányában az alapjogok alkotmányba foglalása sem történhetett meg. A szabadságjogok először a gyakorlatban, majd törvények által nyertek elfogadást. *Az 1848. előtti rendi államban azonban az egyének közjogi helyzete rendi állásuktól függött.*
- b) *A nemesség jogait* a közfelfogás Szent Istvántól eredezteti és azok először 1222-ben, II. András Aranybullájában kerültek rögzítésre az alábbiak szerint:
- a megjelenés joga a Szent István napi székesfehérvári törvénytapon (1.c),
  - a személyes szabadság joga, amely szerint nemest szabályos idézés és bírói ítélet nélkül letartóztatni nem szabad (2.c),
  - adó- és beszállásolás alóli mentesség (3. é 15.c.),
  - a király bírói hatósága alá tartozás (5. és 8.c.),
  - a király támadó hadjárataitól való elmaradás joga (7.c.),
  - köztisztviselési képesség (11. és 14.c.),
  - tulajdonszabadság (17. és 22.c),
  - az ellenállás joga (31.c), amely az 1687. évi IV. törvényig lehetőséget adott az alkotmányellenesen uralkodó király elleni fellépésre, így az uralkodót az Istennek tartozó elsődleges és meghatározó felelősségen túl felelőssé tette a nemzettel szemben is.

Ezeket a szabadságjogokat később újabb törvények és a szokásjog (Werbőczy Hármaskönyve) biztosították a nemzetteknek, majd 1848-tól az állampolgárok számára.

- c) Két jog, a *vallásszabadság* és a *nemzetiségi jogok* biztosításában Magyarország előre járt Európa más országaihoz képest.
- ca) A magyar állam 1948-ig nem választotta el mereven egymástól az államot és az egyházat. A római katolikus hit 1848-ig államvallás volt, amelyet felváltott a bevett vallások rendszere. Az 1606-os bécsi béke óta több törvény rendelkezett a szabad vallásgyakorlásról. Az 1848. évi XX. törvény a keresztény vallásfelekezetek egyenjogúságát, az 1867. évi XVII. törvény az izraeliták vallásszabadságát biztosította.
- cb) A nemzetiségek megbecsülése már Szent István Intelmeiben is megjelenik. Magyarország társországai, a Szent Korona alá tartozó országok (Horvátország, Szlavónia, Dalmácia) nemzeti jogaikban elismertettek, a magyarokkal egyenjogúak voltak, majd egész nemzetek kaptak Magyarországon kollektív kiváltságokat, pl. 1224-ben a szászok.

A nemzetiségek tagjai is kaphattak és kaptak is nemesi címet (ld.Werbőczy Hármaskönyvét.) Az 1523. évi XIV. törvény arról rendelkezik, hogy a közhivatalok betöltésénél egyedül a személyi képesség legyen irányadó.

A nemzetiségekről szóló 1868. évi XLIV. törvény minden államot megelőzve már évszázados gyakorlatot kodifikált. A nemzetiségek szabadon használhatták a nyelvüket a magánéletben, üzleti forgalomban, vallásuk gyakorlásában, egyesületeikben, a

sajtóban, és a gyűléseken. A közigazgatásban, az igazságszolgáltatásban és a közoktatásban érvényesülhettek széles körben a kisebbségek nyelvei. A kisebbségek csak a politikai autonómiát nem kapták meg.

Az osztrák-magyar monarchia idején persze az egész nemzetiségi kérdés a valóságban igen bonyolult volt. Erdélyben a románok, a Felvidéken a szlovákok elnyomottnak érezték magukat. Ugyanígy a csehek és a lengyelek, akiknek a hazája osztrák tartomány volt, ezért nem kaptak a magyarokhoz hasonló státuszt a monarchiában. Súlyosan lerontották a magyarországi kisebbségek helyzetét a második világháború előtt meghozott zsidótörvények, amelyek megszabták az egyes hivatásoknál, foglalkozási ágaknál a zsidók arányát, majd 1944-ben azok a miniszterelnöki rendeletek, amelyek kizárták a zsidóságot ezen foglalkozások gyakorlásából, és előfutárai lettek a zsidóság és a cigányság gettóba zárásának, deportálásának, kiirtásának.

### 3. Alkotmánytervezetek

#### 3.1. A köztársasági alkotmány elfogadása után

*A magyar Országgyűlés az 1989. júniusa és szeptembere között, az MSZMP, az Ellenzéki Kerekasztal és a Harmadik Tárgyaló Felet adó társadalmi szervezetek részvételével lefolytatott Háromoldalú Politikai Egyeztető tárgyalásokon kialakított tartalommal, 1989. október 18-án ideiglenesnek szánt alkotmányos szabályozást fogadott el. Ezt az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 1.§-ával beiktatott új preambulumban a következőképpen juttatta kifejezésre:*

„ A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – *hazánk új Alkotmányának elfogadásáig* – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:”

Számos tanulmány ismertette, miért nem új alkotmány és miért csak átfogó alkotmánymódosítás született az utóbb már Nemzeti Kerekasztalnak nevezett tárgyalásokon<sup>11</sup>.

A dokumentumok között elsőként ismertetett un. *Kulcsár-féle igazságügyi minisztériumi terv* ebben az időszakban, a kerekasztal tárgyalások befejezése után és az új Országgyűlés megalakulása előtt született meg<sup>12</sup>.

*Az első szabad választások megtartása után, 1990 áprilisában, a választásokon legtöbb szavazatot kapott két nagy párt megállapodott az 1989. évi szabályozás korrekciójában, de sem idő, sem szándék nem volt akkor teljesen új alkotmány kidolgozására. A megalakult Antall-kormány előtt olyan új feladatok álltak, mint az ország gazdasági helyzetének rendbetétele, a jogrendszer teljes átalakítása az új alaptörvénynek megfelelően, a privatizáció és a kárpótlás. Új alkotmány kidolgozása nem kezdődött meg. Ebben az időszakban nagyon jelentős jogtudósi tervezetek születtek. Elsőként Sajó András dolgozta ki 1990 májusa és augusztusa között a maga alkotmány modelljét<sup>13</sup>. Az első parlamenti ciklus végére készült el Pokol Béla terve<sup>14</sup>. Ennek sajátossága, hogy a szerző nem a teljes alkotmány szövegét, hanem annak csak első öt fejezetét dolgozta ki.*

Az 1994-es parlamenti választások előtt valamennyi jelentős párt programjában szerepelt az új alkotmány megalkotásának igénye. Ennek megfelelően a hivatalba lépett Horn-kormány programja is célul tűzte ki az alaptörvény kidolgozását. Mielőtt megalakult az Országgyűlés

Alkotmány-előkészítő Bizottsága – erre 1995. júniusában került sor – *több alkotmánykonceptió*<sup>15</sup> és egy parlamenthez benyújtott *alkotmánytervezet* készült el.

Az alkotmánytervezetet *G.Nagyné dr. Maczó Ágnes*, a Független Kisgazda- és Földmunkás Párt képviselője, az Országgyűlés alelnöke készítette, és T/895. szám alatt 1995. április 11-én terjesztette elő<sup>16</sup>. Az Országgyűlés az időközben megindult „hivatalos” alkotmányelőkészítésre figyelemmel, nem tűzte napirendjére a törvényjavaslat tárgyalását.

Az *Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága* az alkotmányozásban részt vevő parlamenti pártok konszenzusával kidolgozta az új alkotmány szabályozási elveit, amelynek első változata 1996. június 27-én az MSZP egy részének kifogása miatt nem kapta meg a szükséges többséget, de átdolgozás után 119/1996. (XII. 21.) OGY határozatként elfogadást nyert. (Utóbb megállapítható: jórészt ez a fél éves csúszás eredményezte az alkotmányozás kudarcát.) Ezt követte a normaszöveg kidolgozása, amely a ciklus végére 1998. március 10-ére készült el. A bizottság tervezetének Parlament által történő megtárgyalására már nem kerülhetett sor<sup>17</sup>.

Az 1998-2002 közötti parlamenti ciklusban az Orbán-kormány nem foglalkozott az új alaptörvény gondolatával. Igazságügy-minisztere, *Dávid Ibolya* kísérletet tett ugyan arra, hogy az új évezredet 2000. évi I. törvényként az akkor hatályos tartalommal, de új preambulummal, szerkezetében is megújítva egy új alkotmány jelképezze, de ehhez az ellenzéki pártok nem járultak hozzá.

A 2002-2006 közötti ciklusban a 2004. szeptemberében igazságügy-miniszterré kinevezett *Petrétei József*, pécsi alkotmányjogász professzor vállalkozott alkotmánytervezet előkészítésére. Miniszteri biztos vezetésével 2006 tavaszára el is készült a munka, de az akkori kormányfő, Gyurcsány Ferenc nem tartotta időszerűnek a közzétételét. A tervezet azóta sem került a nyilvánosság elé<sup>18</sup>.

1998 és 2010 között a tudomány képviselői sem maradtak tétlenek. Közülük többen a történeti alkotmányhoz való visszatérést szorgalmazták (pl. *Zétényi Zsolt*<sup>19</sup>), mások a történeti alkotmány és a Szentkorona-tan eszméit a mai kor követelményeihez igazítva, írott alkotmányban gondolkodnak (pl. *Fáy Árpád*<sup>20</sup> és *Samu Mihály*<sup>21</sup>). Ezek a munkák koncepcionális kérdéseket tárgyaltak, normaszöveg-tervezetet nem tartalmaztak.

### **3.2. Az Igazságügyi Minisztérium 1990. évi tervezete**

Kulcsár Kálmán akadémikus, az állam- és jogelmélet, valamint a jogszociológia professzora 1988 nyarán azért vállalta el az igazságügy-miniszteri tisztséget, hogy kidolgozza Magyarország új alaptörvényét. Konceptiójának jelentős részét tartalmazta a köztársasági alkotmány, de nem minden elemét. Sok új jogintézmény megvalósult (pl. köztársaság, köztársasági elnök, hatalommegosztás elve, piacgazdaság, Alkotmánybíróság, számvevőszék, ombudsmanok), de az alkotmány szerkezete nem újult meg, szövege nem frissült fel, és a kerekasztal tárgyalásokon sok minden szóba sem került (pl. kétkamarás parlament, igazságszolgáltatás, önkormányzati rendszer). *Kulcsár úgy gondolta: ha már új alkotmány elfogadására hivatali ideje alatt nem került sor, hagyjon örökül maga után egy teljes alkotmánytervezetet.* Megadta munkatársainak a szabályozás fő elemeire irányadó szempontokat, így készült el 1990. május 8-ára az un. Kulcsár-féle tervezet. Ennek szövegét a miniszter megküldte az akkor még hivatalban lévő Németh-kormány tagjainak, valamint a tavaszi választásokon az Országgyűlésbe bejutott pártok vezetőinek.

A 171 §-ból álló tervezet épít az Igazságügy Minisztérium 1989. január 31-ei keltezésű alkotmánykonceptiójára<sup>22</sup>, továbbá az 1989. évi XXXI. törvényben kialakított megoldásokra.

Preambuluma rövid, kevésbé ünnepélyes. Nem a történelmi múltat hangsúlyozza – bár megemlíti a magyar állam több mint ezer éves fejlődésének hagyományait és eredményeit –, hanem azt a lehetőséget, hogy új államot teremthetünk, amelyben biztosított a nemzet szabadsága, egysége, függetlensége és önállósága. Megvalósíthatóak továbbá a jogállam fő ismérvei: az emberi jogok és az állam demokratikus működése.

A tervezet szerkezetében modern, a fejlett demokráciák alkotmányainak mintáját követi. Az *általános rendelkezésekről szóló I. rész* a hatályos alkotmány szövegével egyező tartalommal meghatározza az *ország államformáját*, az állam jellegét, továbbá az *alkotmány alapelveit*. Új elem, hogy az alkotmány mindenkire kötelező hatályát kinyilvánító rendelkezés, továbbá a jogegyenlőség tétele és a diszkrimináció tilalma is az általános rendelkezések között kapott helyet. Ugyancsak az I. rész tartalmazza a *rendeltetészerű joggyakorlás elvét és a joggal való visszaélés tilalmát*. Ezt a polgári jogból ismert szabályt már az 1989. januári koncepció is általános alkotmányos elvvé kívánta emelni, a későbbi alkotmány tervezetekből azonban jellemzően kimaradt, a politika és a tudomány képviselőinek többsége nem ismerte el a polgári jogon túl mutató hatását. Már a tervezet I. része foglalkozik a *közjogi önkormányzatokkal*: a helyi és területi önkormányzatokkal, illetőleg a foglalkozási és szakmai alapon szerveződő, vagy oktatási, tudományos érdekképviseleti és egyéb célú köztisztviselőkkel, amelyek törvény alapján alakulnak, és törvényben meghatározott képviseleti, szabályozó, igazgatási és jogszolgáltató feladatokat látnak el. A helyi (települési) és a területi önkormányzatokról később önálló fejezet is rendelkezik. Érdekes, hogy a tervezet nem említi meg a nemzeti kisebbségek önkormányzatait, sem itt, sem később, az alapjogi részben, a kisebbségek jogai között. Ugyanakkor fontos politikai jogokat biztosít a nemzeti kisebbségek számára: képviselőket küldhetnek a kétkamarás Országgyűlés Felsőházába, továbbá előírja, hogy a helyi és a területi önkormányzatok képviselőtestületében a kisebbségek képviseletét biztosítani kell. Az általános rendelkezések között szabályozott állami területi beosztás is újdonságot tartalmaz: a hagyományos 19 megyére – valamint a fővárosra – tagolódó területi középszint helyett *Bibó István városmegye koncepcióját veszi át*<sup>23</sup>. A városmegye kisebb területű, mint a megye, de nagyobb, mint a régi járás – valahol a kettő között helyezkedik el. A későbbi tervezetek elvetették ezt a megoldást, inkább a mai megyék helyett vagy mellett 6-8 régióban gondolkodtak. A tervezet elkészítése idején még nem született döntés az Országgyűlésben a Magyar Köztársaság új címeréről. Ezért a tervezetben alternatívaként szerepel a később hivatalossá vált koronás kiscímer, illetve a Kossuth-címer.

A tervezet *II. része az alapvető jogokat és kötelességeket szabályozza*. Egy fejezetben helyezi el a személyi szabadságjogokat, majd a politikai szabadságjogokat, azután az állampolgári jogokat és kötelességeket, végül a gazdasági, szociális és kulturális jogokat. Külön fejezet rendelkezik az alapvető jogok és kötelességek alkotmányos biztosítékairól, így a törvényi szintű szabályozás előírásáról és a jogok korlátozásának feltételeiről. Itt található az állampolgári jogok biztosára vonatkozó rendelkezéseket, továbbá az Alkotmánybíróságnál igénybe vehető alkotmányjogi panasz intézményét. A II. rész szabályai megfelelnek az emberi jogi egyezmények standardjainak. Érdekesség, hogy e rész első rendelkezése – az élethez és az emberi méltósághoz való jogot megelőzve – *a személyiség szabad kibontakoztatásának joga*, amely ebben a formában sem az alkotmányban, sem – Sajó András és Maczó Ágnes tervezete kivételével – a későbbi alkotmánytervezetekben nem található meg. Tartalmazza a tervezet a halálbüntetés tilalmát és a terhesség megszakíthatóságának szabályát. *A külföldön élő magyar állampolgárok jogai azonosak a belföldön élőkével, így aktív és passzív választójoggal is rendelkeznek.*

Az államról szóló III. rész jellegzetessége, hogy először nem az Országgyűlésről rendelkező fejezetet, hanem az államfőre vonatkozó szabályokat tartalmazza. Ettől azonban nem válik a kormányforma prezidenciális köztársasággá, mert az elnök jogköre, felelőssége a köztársasági alkotmányban leírtaknak felel meg. Kulcsár Kálmán tudományos álláspontját fejezi ki viszont az *elnök közvetlenül, a nép által való megválasztása*. A törvényhozó hatalmat szabályozó 2. fejezet – ugyancsak Kulcsár Kálmán koncepcióját formába öntve – *kétkamarás országgyűlést* létesítene. A választópolgárok által közvetlenül választott Képviselőház kétszázötvenháromszáz, a korporatív alapon létesülő Felsőház száz-százhusz tagból állna. A *Felsőházban a területi önkormányzatok, a köztestületek, a nemzeti-etnikai kisebbségek, valamint egyházak és vallásfelekezetek választott képviselői vesznek részt*. A választások szabályait külön törvények tartalmazzák. A két Ház nem egyenrangú: a Felsőház csak az Alkotmány, az alkotmányerejű és az egyszerű törvények elfogadásában vesz részt. A költségvetésről, a kormány programjáról, a kormánnyal szembeni bizalmi szavazásról, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tisztségviselők megválasztásáról és a közkegyelem gyakorlásáról egyszerű többséggel, a hadiállapot, rendkívüli állapot, szükségállapot, valamint a fegyveres erők alkalmazása tárgy körében az összes képviselő kétharmadának szavazatával kizárólag a Képviselőház dönt. Az Országgyűlés megbízatásának megszűnése körében a tervezet meghagyja a két Ház önfelosztási jogát, de *lehetővé teszi* – diszkrecionális hatáskörben – *az államfő számára bármelyik Ház felosztását, ha azt az érintett Ház tagjainak egyötöde vagy a kormány indítványozza*. A törvényalkotásban a Felsőházat egyszeri vétójog illeti meg, kiváltva ezzel a köztársasági elnök politikai vétójogát. A köztársasági elnök a kihirdetésre hozzá megküldött törvény tekintetében alkotmányossági vétót gyakorolhat. Mint láttuk, a tervezet megkülönbözteti a minősített többséggel meghozható alkotmányerejű törvényt és az egyszerű törvényt. Az alapvető jogok körében – a részletes alkotmányi rendelkezések miatt – nem kívánja meg a minősített többségű törvényalkotást, ám az államszervezet különböző elemeinek részletes szabályozását már alkotmányerejű törvényre bízta.

A végrehajtó hatalomról rendelkező 3. fejezet tartalmazza a kormányra, a közigazgatásra, valamint a honvédelemre, a nemzetbiztonságra és a közbiztonságra vonatkozó szabályokat. A *tervezet visszatér a klasszikus parlamentarizmus szabályaihoz* annyiban – a korábban már említett kormány javaslatára történő államfői házfelosztás mellett –, hogy az államfő a kormány elnökét (a tervezet nem használja a miniszterelnök kifejezést) maga nevezi ki a frakcióvezetők meghallgatása után, a többségi elv tiszteletben tartása mellett. A miniszterek kinevezése és felmentése a kormány elnökének javaslatára történik. A kinevezett kormány a programjának ismertetésével együtt bizalmi szavazás céljából bemutatkozik a Képviselőház előtt. A kormány tagjainak megbízatása a kormány elnökének megbízatásához van kötve. Bizalmatlansági indítványt csak a kormány elnökével szemben, konstruktív formában lehet benyújtani. Érdekesség, hogy erre a köztársasági elnöknek is joga van, aki a parlamenti többség segítségével így megbuktathatja a kormányfőt. Osztrák mintára *a tervezet széles körben bevezeti a végrehajtó hatalom vezetőinek* (kormány tagjai, államtitkárok, országos hatáskörű vagy alacsonyabb szintű közigazgatási szervek, önkormányzati szerv mellett működő közigazgatási szervek vezetői és helyettes vezetői) *speciális jogi felelősségre vonását lehetővé tevő szabályokat*. A felelősség alapja – a köztársaság elnökének felelősségéhez hasonlóan – a hivatali tevékenységgel összefüggő *törvénytörés vagy bűncselekmény elkövetése* lehet. A cselekmény elbírálása az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik (állambíráskodás). A *közigazgatásra vonatkozó rendelkezések* mind a központi igazgatás szerveire (minisztériumok, irányításuk alá tartozó közigazgatási szervek), mind a helyi és területi önkormányzatok alá rendelt közigazgatási szervekre (előljáróságok) vonatkoznak. A tervezet szabályozza a közigazgatási államtitkár (vezeti a minisztérium hivatali szervezetét), a politikai államtitkár (a miniszter parlamenti és kormányulási helyettesítése) és a helyettes államtitkár (a közigazgatási államtitkár

munkájának segítése), valamint az elöljáróságot vezető jegyző, főjegyző feladatait, jogállását. Rendezi továbbá a közigazgatás működésének legfontosabb elveit és a köztisztviselőkre irányadó alapvető szabályokat.

A 4. fejezet igazságszolgáltatás cím alatt a bíróságról és az ügyészségről rendelkezik. A tervezet *négyszintű igazságszolgáltatást* vezet be; két szintű rendes jogorvoslati fórumrendszerrel. *Intézményesíti az ítélőtáblákat*, és – a hatályos szabályoktól eltérően – nem csak a büntető, hanem a polgári peres ügyekben is lehetővé teszi a két fokozatú fellebbezést. Kulcsár Kálmán tudományos felfogását tükrözi a tervezetnek a bírák függetlenségét garantáló az a szabálya, amely előírja *a bírói önkormányzati szervek bevonását a bíráskodás személyi és tárgyi feltételeinek biztosítása tárgyában meghozott döntésekbe*. Ez a koncepció alapozta meg az 1997-es bírósági reformnak az Országos Igazságszolgáltatási Tanáccsal kapcsolatos rendelkezéseit: a bírói hatalmi ág igazgatásának joga akkor került a kormánytól az önkormányzati jellegű, de nem csak bíróból álló testület hatáskörébe. Kulcsár Kálmán másik fontos javaslata volt a bírói függetlenség erősítésével párhuzamosan az *ügyészség kormány alá rendelése*. A tervezet erre vonatkozó szabályait a későbbi kormányok felhasználták a javaslat megvalósítása érdekében, a mindenkori ellenzék ellenállásán azonban elbuktak ezek a kísérletek.

A helyi és a területi önkormányzatok szabályozása az 5. fejezetben kapott helyet. (Ne feledjük: a tervezet elkészítése idején még csak előkészítő anyagok szintjén létezett az 1990. augusztusában kialakított önkormányzati rendszer. Ennek is betudható, hogy a „helyi” kifejezés a tervezetben nem összefoglaló fogalomként, hanem a települési szint megfelelőjeként szerepel.) A szabályok nem térnek el lényegesen a később alkotmányba foglalt rendelkezésektől. A 6. fejezetben megjelenik az *állami pénzügyek* (a közpénzügyek kifejezés az 1996. évi parlamenti bizottsági koncepcióban váltotta fel ezt) *rendszerszerű szabályozásának igénye*. A fejezet szabályai kitérnek az adórendszerre, az állami költségvetésre, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank szabályozására.

A tervezet *IV. része az alkotmányosság védelmének szabályait* tartalmazza. Itt kaptak helyet az 1. fejezetben az Alkotmánybíróságra vonatkozó rendelkezések, míg a 2. fejezet az Alkotmány megváltoztatásának rendjét írja le. Figyelemre méltó, hogy a tervezet az alkotmánybírák – és a Legfelsőbb Bíróság elnökének – megválasztását a Felsőházra bízna, hogy kiválasztásuknál ne a pártpolitikai szempontok döntsenek. *Az alkotmány megváltoztatásának szabályai nem különböznek aszerint, hogy módosításról vagy új alkotmány létrehozásáról van szó*. A törvényalkotás menetéhez képest a Felsőháznak itt erősebb jogosítványa van. Ha a Képviselőház által második alkalommal megszavazott törvény ismét nem kapja meg a szükséges számú szavazatot a Felsőházban (mindkét házban egyenként az összes képviselő legalább kétharmadának kell elfogadnia), a Képviselőháznak népszavazást kell elrendelnie a törvény szövegéről. A törvény akkor hirdethető ki, ha a népszavazás érvényes és eredményes volt.

### **3.3. Sajó András alkotmánytervezete**

Sajó András professzor – jelenleg az Emberi Jogok Európai Bíróságának bírása – a tervezet elkészítése idején az állam- és jogbölcselet kutatója volt az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetében. Munkája az Országos Tudományos Kutatási Alapból (OTKA), pályázat útján nyert forrásból lett finanszírozva. Tehát nem hivatalos kormányzati megrendelésre, hanem tudományos műnek készült. A szerző ismerte az Igazságügyi Minisztérium tervezetét, egyes megoldásait hasznosította, de modellje szerkesztési elveiben eltér attól. *Ő a felmerülő alkotmányos problémák funkcionális megoldására törekedett*, míg az igazságügyi tárca tervezete inkább feladatkielölő és hatáskört meghatározó – a hagyományos alkotmányjogi szemléletet tükröző – szabályozástechnikát alkalmazott.

A viszonylag *terjedelmes*, 210 §-ból álló *tervezet nem oszlik részekre, fejezetekre*. Az egyes rendelkezéseket csak nagyobb és kisebb címek választják el egymástól. A *tervezet elsődleges feladatának az emberi jogok biztosítását tekinti*. Ezt fejezi ki a szerkezete is: a rövid bevezető rendelkezések közül az 1.§ a köztársasági államformát, a 2.§ a jog uralmának elvét deklarálja. A további négy szakasz a nemzetközi emberi jogi egyezményekre utal, kimondva, hogy a tervezet rendelkezéseit ezekkel összhangban kell értelmezni és alkalmazni. Az alapjogok korlátozása csak az Alkotmányban kifejezetten megjelölt körben, a megvalósítani kívánt cél eléréséhez szükséges mértéket nem meghaladóan, kizárólag alkotmánytörvényben (ez lényegében azonos a Kulcsár-féle tervezet alkotmányerejű törvény kategóriájával) lehetséges. Az alapvető jogok bírói védelemben részesülnek.

Az emberi, illetve állampolgári jogok tárgyalása megelőz minden más kérdést. Alapjogként a személyes jogok és szabadságok, a politikai részvétel jogai, továbbá a gazdasági és szociális jogok kerülnek szabályozásra. A szabályozás a jogok nem kimerítő felsorolásán túl a jogkorlátozások szabályozását tartja az alkotmány feladatának. A tervezet az emberi életet és méltóságot sérthetetlennek mondja ki, és megtiltja a halálbüntetés alkalmazását. Szabályozza ugyanakkor azt az esetkört, amikor az erőszak feltétlenül szükségesnél nem nagyobb mértékű használata halált eredményez. Ezt nem minősíti az élettől való megfosztásnak személy életének védelme vagy zavargás, felkelés elfojtása céljából alkalmazva. A tervezet *az egyes jogok tartalmát, a jogok korlátozásának feltételeit részletesen szabályozza*. Nem foglal állást azonban a politikai részvételi jog gyakorlása szempontjából legfontosabb kérdés, a választójog tekintetében. Nem dönt arról, hogy egyéni vagy listás választást alkalmazzanak, illetve mi legyen ezek aránya. Csak azokat a minimális követelményeket rögzíti, amelyek nélkül a szabályok közvetlen hatalmi cél szolgálatába lennének állíthatók. Így például előírja, hogy a választásokat megelőzően 120 napon belül kihirdetett választójogi megoldásokat a soron következő választás alkalmával még nem szabad alkalmazni. A tervezet védi a tulajdonjoghoz való jogot, de gyakorlását a német alaptörvényhez – és a történeti alkotmány előírásaihoz – hasonlóan az azzal járó társadalmi kötelezettségekhez kapcsolja. A gazdasági és szociális jogok körében – *a szociális jogállam elvéből kiindulva – elismeri az állam jelentős gazdasági beavatkozási jogát*, beleértve – ha szűk körben is – a kormányzati gazdasági tervezést is.

A tervezet az ország politikai berendezkedésének középpontjába a *kétkamarás Parlamentet* helyezi, melynek házai az Országgyűlés és a Területi Gyűlés. A szuverenitás letéteményese az Országgyűlés, amelynek feladatai nincsenek tételesen felsorolva, abból kiindulva, hogy elvileg a hatáskörök teljessége illeti meg az Országgyűlést. A kivételeket az alkotmány nevesíti. A tervezet jelentős kérdésekben a népszavazás intézménye útján korlátozza a parlamenti szuverenitást. Így pl. az ország függetlenségét esetleg veszélyeztető csapatmozgásokról vagy a szuverenitást korlátozó nemzetközi egyezményekről népszavazást kell tartani. Az Országgyűlés törvényalkotó munkáját kívánja hatékonyabbá tenni a parlamenti frakciók arányos részvételével létrehozható törvényhozó bizottság, amely az alkotmányban nem említett kérdésekben az Országgyűlés törvényhozó jogát gyakorolja. (Az 1994-ben elfogadott parlamenti Házszabály intézményesítette ezt a megoldást.) Az *Országgyűlés önfeloszlása és feloszlása kivételes esetként nyert szabályozást*. Ahhoz, hogy az Országgyűlés feloszlassa önmagát, *a kezdeményezésnek a miniszterelnöktől kell jönnie*, alkotmányos feladattal összefüggő lemondás formájában. Feloszlásra akkor kerül sor, ha a lemondást a jelenlevő képviselők minősített többsége nem fogadja el. E megoldással a tervezet azt kívánja elkerülni, hogy a miniszterelnök a parlamenti többséggel összejátszva választásokat kényszerítsen ki. Az Országgyűlés feloszlátását kezdeményezheti rendkívüli esetekben a köztársasági elnök, alapvetően alkotmányos és kormányozhatatlansági szempontok alapján. *A feloszláshoz azonban népszavazási megerősítés szükséges*. E népszavazás *egyúttal országgyűlési választás is*: a népszavazás

érvényes, ha a jelöltekre az összes szavazásra jogosult legalább fele érvényes szavazatot adott le. A Területi Gyűlés mint második kamara *kiegészítő és garanciális szerepet játszik. Tagjait a helyi önkormányzatok választják.* Feladatköre az alkotmányozásban való részvételre, az alkotmánytörvények megerősítésére, az alkotmánysértő módon tevékenykedő helyi önkormányzat feloszlatására, illetőleg az önkormányzati autonómiát érintő kérdések megtárgyalására korlátozódik.

A köztársasági elnökre vonatkozó szabályozás a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon kialakított megoldásokat követi, azzal az eltéréssel, hogy elmaradt az a rendelkezés, amely szerint az államfő kifejezi a nemzet egységét és öröködi az államszervezet demokratikus működése felett. E helyett az szerepel, hogy *az államfő a jog uralmát érvényesítve ellátja alkotmányos feladatait.* Az alkotmányos feladatok közül azonban a tervezet csak a fegyveres erők feletti főparancsnoki jogkört és az egyéni kegyelmezés jogát nevesíti, a többi feladatról még annyi rendelkezés sincs, hogy ezeket törvény határozza meg.

A tervezet értelmében a miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg, a minisztereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A megválasztott miniszterelnöknek 30 napon belül be kell nyújtania a kormánylistát és a kormányprogramot. Ennek hiányában lemondottnak tekinthető. A kormányprogramról azonban nem szavaz az Országgyűlés. A tervezet fenntartja a miniszterelnökkel szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány intézményét, ami az egész kormány megbízatásának megszüntetését eredményezheti. Bizonyos esetekben azonban *lehetőséget ad a tervezet a miniszterekkel szemben kinyilvánítható bizalmatlanságra is.* A kormány tevékenységének erősítése, hatékonyságának fokozása érdekében a tervezet *feljogosítja a kormányt törvényt helyettesítő rendelet kiadására.* Ennek két formája van: az országgyűlés felhatalmazása alapján a kormány kerettörvényt alkothat, amelyet azonban az országgyűlés a képviselők 10%-ának indítványára megvizsgál és dönt a megerősítéséről. A másik forma rendkívüli szükség esetén a kormány saját felelősségére kibocsátott ideiglenes törvényerejű kormányrendelet, amit az Országgyűlés haladéktalanul megvizsgál, és ha 30 napon belül nem emeli törvényerőre, a rendelet visszamenő hatállyal hatályát veszti.

Külön fejezet foglalkozik a jogalkotással. A tervezet rögzíti, mely kérdések szabályozandók alkotmánytörvényben és melyek törvényben, valamint kimondja, hogy a kormányrendeletek alapvetően a törvények végrehajtását szolgálják. *Alkotmánytörvény* esetében minősített többséggel kell a szabályokat megalkotni, és a Területi Gyűlés jóváhagyása vagy az Országgyűlés összes képviselője kétharmadának szavazata szükséges az elfogadásához. A jogalkotásról szóló fejezetben kerül sor a *népszavazás és a népi kezdeményezés* szabályozására. A népszavazás kötelező elrendeléséhez háromszázötvenezer aláírásra van szükség. A meghozott törvényekkel szemben azonban 3 éven belül nincs helye népszavazásnak, így a népszavazás első sorban a törvényjavaslat beterjesztése után kaphat szerepet. Ugyanakkor a népszavazás után 5 éven belül nem hozható annak döntésével ellentétes törvény.

A *költségvetést és az állami gazdálkodást* ugyancsak önálló cím alatt szabályozza a tervezet. A költségvetés meghatározása során alkotmányos kötelezettségként írja elő *a bevételek és kiadások egyensúlyának* igényét. Az appropriációs időszak a költségvetés végétől számított 90 nap; ennek elteltével az Országgyűlés feloszlik. Amennyiben választásokat kell kiírni, az ügyvezető kormány ebben az időszakban maximálisan az előző évi teljes kiadások reálértékének 20%-áig jogosult hitelt felvenni, amennyiben a folyó bevételek a kiadásokat nem fedezik. Ezek a hitelek azonban kizárólag *törvényben foglalt kötelezettségek teljesítésére szolgálhatnak.* Az alkotmányos költségvetési rendszer biztosítja az ország hitelképességének fennmaradását, illetve – annak előfeltételeként – az államadósságok áttekinthetőségét.

A tervezet nem tartalmaz részletes szabályokat a bírói hatalomra vonatkozóan, csak azokat az alapelveket szögezi le, amelyek biztosítják a jog uralmát. Ennek megfelelően *nincs szó arról, hány fokú legyen az igazságszolgáltatás vagy milyen hierarchiában működik az ügyészség.* Csupán azt mondja ki, hogy a fellebbezés lehetőségét biztosítani kell, illetőleg *az ügyészség a bíróságtól elválasztva működik.* A bírói függetlenség biztosítására az igazságszolgáltatás önigazgató bírói testület, a bírák által választott *Bírói Tanács* irányítása alatt áll. A testület elnöke a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Hat tagja bíró, három pedig jogot tanító egyetemi tanár. A tervezet a helyi és területi önkormányzatok számára nagyfokú önállóságot biztosít. Az önkormányzatok szerveiről, tisztségviselőiről, az ország közigazgatási beosztásáról azonban nem rendelkezik, a szabályozást alkotmánytörvényre bízta.

A rendkívüli állapotokat garanciális okból részletesen szabályozza a tervezet. Megkülönbözteti az *ostromállapotot, a szükségállapotot és a hadiállapotot.* Ezek elrendelésére az Országgyűlés jogosult, de csak a kormány javaslatára és a köztársasági elnök hozzájárulásával. A köztársasági elnök és a kormány Országgyűlést helyettesítő jogköre csak arra az időre terjed ki, amíg az Országgyűlés nem képes összeülni. Rendkívüli állapot címén kizárólag azok az alapjogok korlátozhatók, amelyek funkcionális kapcsolatban vannak az adott rendkívüli állapottal.

Az alkotmány megfelelő működéséhez szükséges biztosítékként szabályozza a tervezet a jogok országgyűlési szószólóját, az Állami Számvevőszéket és az Alkotmánybíróságot. A szószólóra vonatkozó szabályok nem térnek el a Nemzeti Kerekasztal Tárgyalásokon kialakított modelltől. A *számvevőszék* szabályai csak annyiban módosultak, hogy a tervezet *kizárólag törvényességi szempontú vizsgálatot* engedélyez, az eredményességet, célszerűséget a számvevőszék nem vizsgálhatja. A tervezet *az Alkotmánybíróság hatáskörét az előzetes és az utólagos normakontrollra kívánja korlátozni, a többi feladatot elhagyja,* mert a tényállás-megállapításhoz közel álló vagy prejudikáló tevékenységek a szerző szerint veszélyeztetik a testület tekintélyét és hatékonyságát. Utólagos normakontrollt kérve csak az előtte folyamatban lévő ügyben a bíróság vagy hatóság, valamint az ügyben érintett állampolgár fordulhat az alkotmánybírósághoz, utóbbi is csak akkor, ha már minden törvényes utat igénybe vett. Előzetes alkotmányossági vizsgálatot kizárólag az államfő, a miniszterelnök, a jogok országgyűlési szószólója vagy együttesen ötven képviselő kérhet. A tervezet határidőt szab az alkotmánybírósági eljárásra.

*Az alkotmány módosítására* vonatkozó rendelkezések fő célja, hogy *kiküszöbölje a jelenleg is hatályos szabályozás legfőbb hibáját, a könnyen módosíthatóságot.* A módosítási eljárás első szakaszában arra van szükség, hogy az országgyűlési képviselők kétharmada a módosítási indítványt elfogadja, majd ezt követően a Területi Gyűlés összes tagja kétharmadának is záros határidőn belül el kell azt fogadnia. Ekkor a Parlament feloszlik, és új választásokat írnak ki. Az új országgyűlési választás quasi referendumként szolgál a módosítás megerősítésére. A módosítás elfogadásához ugyanis az szükséges, hogy az új Országgyűlés képviselőinek kétharmada is a módosítás mellett szavazzon. Az alkotmány népszavazással nem módosítható, de a népszuverenitás biztosítékeként lehetőség van arra, hogy kétszázézer állampolgár kérelmére Alkotmányozó Nemzetgyűlést választó népszavazást írjanak ki. A tervezet *kizárja az alkotmánymódosítás tárgyköreiből* a hatalmi ágak elválasztását, az állam és az egyház, illetve az állam és a pártok elválasztását, valamint az emberi jogokat sértő változtatási javaslatokat. Az értelmező és átmeneti rendelkezések elsősorban jogértelmezési kérdésekkel foglalkoznak, beépítve az emberi jogok minél kiterjesztőbb értelmezését. A tervezet szerint alkotmánytörvénynek minősülő hatályos törvények alkotmányossági felülvizsgálat alá esnek. Ezt a kormány kezdeményezi az Országgyűlésnél, miután kikérte az egyes törvényekről az Alkotmánybíróság állásfoglalását. Az Országgyűlés előterjesztéséről a Területi Gyűlés az alkot-

mánytörvényre vonatkozó eljárás szerint dönt. A kormány az alkotmány szerint megalkotandó törvényeket az alkotmány kihirdetésétől számított tizennyolc hónapon belül köteles előterjeszteni.

### 3.4. Pokol Béla alkotmánytervezete

Pokol Béla professzor az egyetem elvégzése után az ELTE Jogi Karán összehasonlító alkotmányjogot oktatott, majd érdeklődése a politológia felé fordult. Tudományos munkásságát elsősorban a politológia, szociológia, állam- és jogbölcselet területén fejtette ki, de egyes időszakokban az alkotmányjoggal is behatóan foglalkozott. Ennek tanúsága a Magyar Parlamentarizmus című, 1994-ben megjelent munkája, amely a központi állami szervek funkcióját, működését, egymáshoz való viszonyát dolgozza fel. A szerző a könyv írása közben kapott felkérést a Fidesz jogi kabinetjének vezetőjétől, hogy készítsen tudományos munkája alapján egy alkotmánytervezetet. Így került a kötet végére az öt fejezetből és 38 szakaszból álló tervezet, amely azonban nem a teljes alkotmánytervezetet tartalmazza.

Pokol Béla további pályájának érdekessége, hogy az 1994-98 közötti parlamenti ciklusban az FKgP alkotmányjogi szakértője, és ebbéli minőségében részt vesz az Alkotmány-előkészítő Bizottság munkájában, majd 1998-2002 között az FKgP színeiben parlamenti képviselő, az Alkotmányügyi és Igazságügyi Bizottság elnöke. Ezután felhagy a politizálással. Több egyetem politológia tanszékén egyetemi tanár.

*A tervezet – túl azon, hogy nem terjed ki az igazságszolgáltatás és az önkormányzatok szabályozására – nagyon rövid, az egyes tárgyköröknél csak a legszükségesebbnek tartott rendelkezéseket találjuk benne.* Összehasonlítva más tervezetekkel: míg az un. Kulcsár-féle tervezet 40 szakaszban, Sajó András tervezete 60 szakaszban, G. Nagyné Maczó Ágnes tervezete 27 szakaszban szabályozza az alapjogokat, Pokol Béla ezt 13 §-ban teszi meg.

Ennek az indokolásából kitűnő oka az, hogy a szerző a kontinensre jellemző szociális piacgazdaság helyett *az angolszász versenyelvű piaci szerveződés eszméjét részesíti előnyben.* Eltekint ezért a gazdasági és szociális jogok szabályozásától, és mellőzi a véleménye szerint normatív tartalmat nem hordozó olyan rendelkezéseket, mint pl. „az egyéniség mindenoldalú kifejezéséhez való jog.”

A tömör szabályozás másik oka, hogy a tervezetben nem található sem preambulum, sem az egyébként az alkotmányokra jellemző általános rendelkezéseket vagy a szuverenitást megfogalmazó normacsoport.

*Nincs szó a tervezetben a közpénzügyekről, az Állami Számvevőszékről, a Magyar Nemzeti Bankról, az ombudsmanokról, a közigazgatásról, a rendkívüli helyzetekről, a népszavazásról.*

Az I. fejezet mindjárt az alapjogokkal kezdődik. Az alapjogi fejezet egyébként az emberi jogokról szóló nemzetközi egyezmények tartalmát követi. Az Alkotmánybíróság kezdeti működését jellemző aktivista felfogás érvényesülését megakadályozandó, beépít ugyanakkor a tervezetbe egy olyan rendelkezést, amely *megtiltja az Alkotmánybíróság számára, hogy az alkotmányban foglalt alapjogokon és alapelveken túl önmaga alakítson ki ilyeneket,* és erre alapozva semmisítsen meg parlamenti törvényeket.

A II. fejezet *kétkamarás Országgyűlésről* rendelkezik. A Képviselőház az állampolgárok általános választójog alapján választják, 4 évre. A 220 képviselő legalább kétharmad részét egyéni választókerületben kell megválasztani. A 46 tagból álló *Területi Tanács tagjait a me-*

gyei közgyűlések választják tagjaik sorából, többségi szavazattal. A megyéket két, a fővárost nyolc fő képviseli. A két ház tagjait ugyanazon a napon kell megválasztani. A Területi Tanács képviselőjét az öt választó testület visszahívhatja. A két ház önállóan ülésezik, kivéve a köztársasági elnök megválasztását, a kormány iránti bizalom kérdése felőli szavazást és a köztársasági elnök elleni vádemelést. Ilyen esetekben együttes ülés tartására kerül sor. *A törvényalkotást a két ház közösen végzi*, akként, hogy a kormány vagy bármelyik ház tagja által benyújtott törvényjavaslatot először a Képviselőház tárgyalja meg. Amennyiben a Képviselőház többségi szavazattal elfogadja, törvénné válik a javaslat, ha azt a Területi Tanács is elfogadja. Amennyiben a Területi Tanács módosító javaslatokat fogadott el, a Képviselőház határoz e módosító javaslatokról. Egyetértés esetén így emelkedik törvényerőre a javaslat. Ha a Képviselőház elutasította a módosítást, kétharmados többséggel emelheti törvénné az általa korábban elfogadott javaslatot. Amennyiben nincs meg a kétharmados többség, a két ház közös bizottságot állít fel közös javaslat kidolgozására. Az új javaslat akkor válik törvénné, ha mindkét ház többsége megszavazta. Az alkotmány módosítására irányuló javaslatot mindkét házban kétharmados többséggel kell elfogadni. A tervezet nem határozza meg a törvényalkotási tárgyköröket, és nem ismeri a minősített többséggel elfogadandó alkotmánytörvény vagy alkotmányerejű törvény fogalmát sem.

A köztársasági elnökről szóló III. fejezet lényegében megegyezik a köztársasági alkotmányban foglaltakkal, azzal a lényeges különbséggel, hogy a két ház a tagjai sorából választja az *államfőt*, akinek megbízatás az öt választó Országgyűlés megbízatási idejéhez van kötve. Az újraválasztás megengedett. A kormányra vonatkozó szabályokat a IV. fejezet tartalmazza. A *miniszterelnököt* – ha kell, több forduló után – *a két ház együttesen választja meg, majd a köztársasági elnök nevezi ki*. A miniszterek csak az országgyűlési képviselők közül kerülhetnek ki, kinevezésük módjáról nem szól a tervezet. A tervezet fenntartja a konstruktív bizalmatlansági indítvány és a *bizalmi szavazás* intézményét. Utóbbi esetben új elem, hogy *ha a két ház nem szavaz bizalmat a miniszterelnöknek, akkor a miniszterelnök vagy benyújtja a lemondását, vagy javasolja az államfőnek a két ház feloszlatását*. A köztársasági elnök csak alkotmánysértés esetén tagadhatja meg a kérés teljesítését.

Az utolsó, V. fejezet az Alkotmánybíróságról szól. Törvény vagy más *jogszabály alkotmányellenességének megállapítását* nem kezdeményezheti bárki, csak az, akit ez alapján érdeksérellem ért, és a számára fennálló rendes *jogorvoslatokat kimerítette*. A tíz tagú Alkotmánybíróságot fele részben a Képviselőház, fele részben a Területi Tanács választja kétharmados többséggel, úgy hogy a testület legalább fele a felső bíróságok tagjai közül kerüljön ki. A megbízatási idő 12 év, az újraválasztás kizárt.

### **3.5. G.Nagyné Maczó Ágnes alkotmánytervezete**

G. Nagyné Maczó Ágnes a jogi egyetem elvégzése után a közigazgatásban kezdett dolgozni. Vidéki településen jegyző, majd csatlakozik a Kisgazda Párthoz. Rövid idő múlva a párt alelnöke, majd az 1994-98 közötti ciklusban - 1997 végéig - a Parlament alelnöke. Alkotmánytervezetét férjével, G. Nagy Ilián költővel együtt több éven át készíti, és akkor jelenteti meg, amikor a parlamenti pártok tárgyalnak az alkotmányozás mikéntjéről, alkotmány-előkészítő bizottság felállításáról. Kossuth Lajos alkotmánytervezetét megtalálva támadt az a gondolatuk, hogy ők is elkészítik a maguk tervezetét. Ez a tervezet is önszorgalomból készült tehát, abban a reményben, hogy a hivatalos alkotmányozás során majd merítenek belőle.

A tizenkét fejezetből és 143 szakaszból álló tervezet visszautal az 1848-as forradalom tizenkét pontjára. *Központi gondolata a garanciális demokrácia, vagyis az intézményes garanciákkal*

*védtett alkotmányos rendszer, a hatalom ellenőrizhetősége és a nép közvetlen részvétele a hatalom gyakorlásában.*

A hosszú, ünnepélyes preambulum visszatekint Magyarország történelmének küzdelmes évszázadaira. Megkülönbözteti az államalapítástól 1526-ig tartó időszakot, amikor a magyarság független, szuverén államként illeszkedett a keresztény európai népek közösségéhez, az ezt követő évszázadoktól, amikor – rövid intervallumokat kivéve – hazánk különböző hatalmak gyarmati elnyomása alatt sínylődött. Az alkotmány legfőbb céljának azt tartja, hogy az állam mindenkori vezetői soha ne szakadhassanak el választóiktól, mindig a nemzet akaratának megfelelően cselekedjenek. Ezt biztosítja többek között [a] képviselők visszahívhatóságának joga.

Az I. fejezet a szuverenitásról rendelkezik. Az első § az állam hivatalos nevéként említi a Magyar Köztársaságot. Ezután a nemzeti jelképek következnek, majd annak kinyilvánítása, hogy *a szuverenitás teljességét a magyar Szent Korona testesíti meg.* A Szent Korona különleges szerepét mutatja, hogy a tervezet szerint az Országház épületében kell őrizni, és *a megválasztott méltóságok a Szent Korona előtt tesznek ünnepélyes esküt.* A tervezet a *közvetlen demokráciát a közvetett elé helyezi*, a hatalomgyakorlás elsődleges formáját a népszavazásban és a népi kezdeményezésben látja. *A hatalmi ágak egyensúlyát a köztársaság elnöke biztosítja.*

Az alapjogokat szabályozó II. fejezet részletességével, a garanciák pontos megfogalmazásával tűnik ki. *Az emberi életet a fogantatástól számítja*, a magzati létből adódó sajátosságok szabályozását külön törvényre bízva. Ez a megfogalmazás nyitva hagyja az abortusz megengedhetőségének kérdését. Kimondja a személyiség szabad kibontakoztatásának jogát, a cenzúra tilalmát. Részletesen felsorolja a kizárólagos állami tulajdon tárgyait, és előírja, hogy *termőföld idegen állam vagy annak polgára tulajdonába nem kerülhet.* (A külföldi jogi személy tehát szerezhethetne tulajdont, bár ez nyilván nem volt szándékában a szerzőnek.) *Aktív választójoga a nagykorú, legalább 5 éve magyar állampolgársággal rendelkező személynek lehet*, míg *a választóhatóság feltétele a legalább 10 éves, kizárólagos magyar állampolgárság.* A szabályozás egyébként a köztársasági alkotmány tartalmával alapvetően megegyezik.

Az államfő kiemelt szerepét jelzi, hogy az államról szóló szabályok a köztársaság elnökéről rendelkező III. fejezettel kezdődnek. Az elnevezés megváltoztatását, a jelzős szerkezet helyett birtokos szerkezet alkalmazását nyelvhelyességi szempont indokolja. *A köztársaság elnökét az állampolgárok közvetlenül választják*, az alkotmányban pontosan megjelölt napon. Az 5 évre megválasztott elnök október 23-án, déli 12 órakor lép hivatalába. A köztársaság elnöke erős jogkörökkel rendelkezik, ez a prezidencializmus felé mutat, de összességében a tervezet megmarad a parlamentáris kormányforma keretei között. Az elnök erős jogosítványait mutatja, hogy *ő a nemzetközi kapcsolatok, továbbá a belső és külső állambiztonsági ügyek általános irányítója.* A miniszterek személyét a miniszterelnök jelöli, de javaslatának megtétele előtt a külügyminiszter, a belügyminiszter és a honvédelmi miniszter tekintetében köteles kikérni a köztársaság elnökének véleményét. A köztársaság elnöke nem csak az Országgyűlés ülésén vehet részt, terjeszthet be törvényjavaslatot és nyújthat be kiáltványt az Országgyűléshez, hanem *jelentős ügyekben összehívhatja a kormány ülését*, és *ilyenkor az ülésvezetés joga őt illeti meg.* Az államfő jogosítványai megegyeznek a köztársasági alkotmányban előírtakkal, azzal a lényeges különbséggel, hogy a tervezet *nem kívánja meg az államfő döntéseire a miniszteri ellenjegyzést* semmilyen tárgykörben.

A IV. fejezetben az Országgyűlésre vonatkozó szabályokat találjuk. Az *egykamarás Országgyűlés 380 képviselőből áll.* A tervezet meghatározza a négy évenként tartott választások, valamint a parlament megbízatása kezdetének és végének időpontját, utóbbit napra és órára

pontosan. Az Országgyűlés megbízatása lerövidül, ha kétharmados többséggel feloszlatja önmagát, vagy a köztársaság elnöke oszlatja fel. Ez utóbbira akkor kerülhet sor, ha az Országgyűlés nem tudja megválasztani a kormányt, vagy ha nem fogadja el az állami költségvetést a folyó év január 30-ig. Az Országgyűlésre vonatkozó szabályok túlnyomórészt meg-egyeznek a köztársasági alkotmányban írt szabályokkal, van azonban néhány fontos különbség. A tervezet szerint, *ha a köztársaság elnöke nem ért egyet az elfogadott és neki kihirdetésre megküldött törvénnyel, az Országgyűlésnek kétharmados többséggel kell döntenie az újbóli elfogadásról.* A tervezet pontosan felsorolja a *kizárólagos törvényhozási tárgyköröket*, 49 pontban. A minősített többséggel elfogadandó törvény kategóriáját nem alkalmazza (az elnöki vétót követő szavazástól eltekintve). A kizárólagos törvényhozási tárgykörbe nem tartozó ügyekben a kormány nem saját jogán alkothat rendeletet, hanem csak ha az Országgyűlés külön felhatalmazza erre. Az ilyen rendeletet a köztársaság elnöke hirdeti ki, de a tervezetben nincs utalás arra, hogy az államfő ezeknek a rendeleteknek a kihirdetése kapcsán gyakorolhat-e politikai vagy alkotmányossági vétót. *A tervezet nem tesz különbséget az interpelláció és a kérdés, azonnali kérdés címzettjei között.* Így nem csak a kormány bármely tagjához, hanem a jogok országgyűlési biztosához, a számvevőszék elnökéhez és a jegybank elnökéhez is intézhető interpelláció és kérdés. A legfőbb ügyész nem szerepel a címzettek között, és az ügyészségről nincs is szó a tervezetben. A jogok biztosait a tervezet viszont az Országgyűlésről szóló fejezet végén szabályozza. A tervezet az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosáról rendelkezik. A tervezet a hatalmi ágak elválasztásának elve miatt fontosnak tartja, hogy az Országház épülete kizárólag az Országgyűlés rendelkezésére álljon, a kormány és a Köztársasági Elnöki Hivatal más épületben működjön.

Az V. fejezet a kormányról szól. *A kormány megalakítására vonatkozó szabályok elég bonyolultnak tűnnek*, de több országban találunk hasonló szabályozást. Az eljárás a következő. A köztársaság elnöke konzultál a koalícióra lépő pártokkal, majd kijelöli a kormány elnökét. A kijelölt miniszterelnök javaslatára a köztársaság elnöke kinevezi a kormány tagjait a miniszterelnökkel együtt. Ezt követően a miniszterelnök 14 napon belül bemutatja a kormány programját a Parlamentnek, amely szavaz annak elfogadásáról. Ha a kormány programja nem kap abszolút többséget, az államfőről az Országgyűlésre száll át a kezdeményezés joga. Amennyiben 14 napon belül az Országgyűlés abszolút többséggel megválasztja a miniszterelnököt és az általa megnevezett kormánytagokat, a köztársaság elnöke köteles kinevezni a kormányt. Ezután újabb bizalmi szavazás következik 14 napon belül a kormány programjáról. Erről az Országgyűlés ugyancsak abszolút többséggel szavaz. Abban az esetben, ha abszolút többséggel nem sikerül kormányt alakítani, a tervezet lehetővé teszi kisebbségi kormány megalakítását, oly módon, hogy az Országgyűlés megismétli az eljárást, de már egyszerű többség is elegendő a miniszterelnök és a miniszterek megválasztásához, valamint a kormányprogram elfogadásához. Ha ez az eljárás sem vezet eredményre, a köztársaság elnöke feloszlatja az Országgyűlést. A bizalmi szavazások tekintetében a tervezet új rendszert vezet be. Bizalmatlansági indítványt csak a képviselők együtöde nyújthat be. Az új miniszterelnök személyét nem kell megnevezni, tehát *nem konstruktív bizalmatlansági indítványról* van szó. A bizalmatlanság kinyilvánításához a képviselők abszolút többségének a szavazata szükséges. Ha a bizalmatlansági indítványt nem szavazzák meg, három hónapon belül nem nyújtható be újabb indítvány, kivéve ha azt a képviselők legalább egyharmada támogatja. Ha az Országgyűlés megszavazta a bizalmatlansági indítványt, tizenöt napon belül új miniszterelnököt kell választania. Amennyiben ez nem sikerül, a tervezet szerint a köztársaság elnöke elfogadja a kormány lemondását vagy feloszlatja az Országgyűlést. Itt ellentmondást találunk a tervezet szövegében, mert egy korábbi szabály szerint, *ha az országgyűlés bizalmatlansági indítványt szavaz meg, megszűnik a kormány megbízatása*, külön lemondás nem szükséges. A tervezet indokolása

nem is említi ilyen helyzetben a lemondást, egyértelműen a *Parlament feloszlatásáról* beszél. A kormány lemondása önálló megbízatás megszűnési ok, erre tekintettel a tervezet nem tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a kormány önmagával szemben bizalmi szavazást kérjen. (Vagyis a kormány nem erősítheti meg a saját pozícióját egy általa kért eredményes bizalmi szavazással.) *Lehetővé teszi a tervezet a miniszterrel szemben benyújtható bizalmatlansági indítványt.* Ha az indítvány eredményes, a miniszter köteles lemondani. A kormány tagjait illetően érdekesség, hogy tárca nélküli miniszter nem lehet a kormányban. A kormányról szóló fejezet tartalmazza a közigazgatásra és a köztisztviselőkre vonatkozó legfontosabb szabályokat is. Fontos előírás, hogy a közigazgatás a hivatásos és pártatlan közszolgálat elvén nyugszik. A köztisztviselők munkájukat a köz érdekében, élethivatásként látják el.

A bírói hatalomról rendelkezik a VI. fejezet. A tervezet nagy súlyt fektet *a bírói hatalom függetlenségére*, amelynek *biztosítása a köztársasági elnök feladata.* A tervezet előírja a bírósági határozatok indokolási kötelezettségét, ezen belül az alkalmazott jogszabályok megjelölését, továbbá a bírák büntetőjogi és anyagi felelősségét az alkotmány és a törvények szándékos megsértéséért. Ezek a szabályok *egyensúlyt* teremtenek *a bírák függetlensége és kötelezettségei között.* A tervezet *nem tartalmaz rendelkezéseket a bírósági szervezetről, ezt külön törvényre bízta.* Kizárólag a Legfelsőbb Bíróságot említi meg, amely elvi irányítást gyakorol az összes bíróság működése és ítélkezése felett, és gondoskodik arról, hogy a bírói gyakorlat egésze a nyilvánosság számára hozzáférhető legyen. A tervezet nem véletlenül csak a bírói hatalomról rendelkezik és nem az igazságszolgáltatásról. *Az indoklás kifejti, hogy az ügyész a kormány politikáját képviseli, nem független, és a végrehajtó hatalom része.* A független bíróság egyik egyensúlya, garanciája az ügyészség kormány alá rendélése. Egyidejűleg független bíróság és független ügyészség nem működhet.

Az államháztartást szabályozó VII. fejezet részletesen előírja a költségvetési törvény és a zárszámadási törvény beterjesztésének, elfogadásának határidejét, és szankciókat, előírásokat állapít meg ezek elmulasztásának esetére. Ilyen előírás az átmeneti gazdálkodás szabályozása, míg a szankciók sokrétűek. Amennyiben *a kormány nem nyújtja be időben a költségvetési törvényjavaslatot, a köztársaság elnöke lemondásra szólítja fel a pénzügyminisztert.* Ha az Országgyűlés *nem fogad el költségvetési törvényt január 30-áig, a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést.* Amennyiben pedig az Országgyűlés *a zárszámadást nem fogadja el, a kormány köteles lemondani.* Az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank a köztársasági alkotmányban foglalt feladatokat látja el azzal az eltéréssel, hogy a tervezet *a bankfelügyeleti teendőket a jegybankra bízta.* Fontos garanciális szabályként rögzíti a tervezet, hogy a költségvetés hitelfelvételéhez és egy éven túl nyúló garanciavállalásához törvényben foglalt felhatalmazás szükséges, továbbá *a hitelből származó bevételek nem haladhatják meg a költségvetésben beruházási kiadásokra fordított összeget.*

A VIII. fejezetben a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat találjuk. Ez a fejezet rendelkezik az állam területi tagozódásáról is. A szabályok tartalma alapvetően megegyezik az 1990. augusztusi alkotmánymódosításban a helyi önkormányzati rendszert alaptörvénybe illesztő rendelkezésekkel. Sajátos szabály, hogy a tervezet az alapfokú oktatást és az alapfokú egészségügyi ellátást minden önkormányzat számára kötelező állami feladatként írja elő. Ehhez kapcsolódik az az előírás, amely az Országgyűlés kötelezettségévé teszi: *az állami költségvetésből biztosítani szükséges az önkormányzatoknak a kötelezettségeik teljesítéséhez és az alapjogaik gyakorlásához szükséges pénzügyi erőforrásokat.* A tervezet a helyi önkormányzatok hatalomgyakorlásánál is elsőbbséget ad a közvetlen demokrácia intézményeinek, és *visszahívhatóvá teszi a polgármestert, valamint a képviselőtestület tagjait.*

A IX. fejezetben szabályozott Alkotmánybíróság hatáskörei megegyeznek a köztársasági alkotmány, illetőleg az Alkotmánybíróságról szóló törvény előírásával. Lényeges eltérés az eljárás kezdeményezői tekintetében található. *Előzetes normakontrollra kizárólag a köztársaság elnöke tehet indítványt, míg utólagos normakontrollt az kezdeményezhet, akit jogszabály alkotmányellenessége miatt érdeksérelem ért,* és rendes jogorvoslat útján sérelme nem nyert orvoslást. Pokol Béla tervezetéhez hasonlóan ez a tervezet is kimondja a kérelemhez kötöttséget, tartva a testület túlzott aktivizmusától. Az Alkotmánybíróság tagjainak felét a felső bíróságok bírái közül kell választani, míg a többi bíró esetében elegendő, ha jogi végzettségük és 15 éves gyakorlatuk van. Az egyetemi oktatóktól nem követel tudományos fokozatot, és a gyakorló jogászoktól sem jogi szakvizsgát. *Az alkotmánybírákat az Országgyűlés 12 évre választja, az újraválasztás kizárt.*

*A jogalkotásról önálló fejezet rendelkezik,* amely meghatározza a jogalkotó szerveket és a jogszabályok hierarchiáját. A törvényalkotás rendjét az Országgyűlésről szóló, a kormány és a kormány tagja rendeletét a kormányról szóló fejezet tartalmazza. A X. fejezet ezért a *jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényből* vesz át olyan *rendelkezéseket,* mint pl. a jogszabályok kihirdetésének szabályai, a jogalkotásra szóló felhatalmazás keretei vagy a jogszabálynak nem minősülő irányítási eszközök meghatározása. Ez a fejezet tartalmazza a népszavazásra, és a népi kezdeményezésre, valamint a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szabályokat is. A népszavazást az akkor hatályos 1989. évi XVII. törvényhez képest más megközelítésben rendezi. *Csak a kötelező erejű népszavazást ismeri,* amelyet százezer állampolgár kezdeményezésére az Országgyűlés köteles elrendelni. Kétféle népszavazási tárgykört határoz meg: a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt megerősítő népszavazást, valamint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó bármely más, országos jelentőségű kérdés eldöntését, amely egy jövőben megalkotandó törvény elveinek meghatározása is lehet. Jelentősen szűkíti a népszavazásra nem bocsátható tárgyköröket. Ilyenek a költségvetésről és az adókról szóló törvények. Az indoklás külön hangsúlyozza, hogy az alkotmány tartalma igenis tárgya lehet népszavazásnak. A népszavazással megerősített törvényt védő rendelkezés, hogy azt két éven belül nem lehet módosítani, és ugyanabban a kérdésben két éven belül nem lehet újabb népszavazást tartani. A nemzetközi jog és a magyar jog kapcsolatát a tervezet dualista megközelítésben szabályozza: a nemzetközi jog szabálya csak akkor válik a magyar jogrendszer részévé, ha azt hazai jogszabály kihirdeti. *A kihirdetett nemzetközi egyezmények a törvények felett állnak.* A nemzetközi egyezményekkel kapcsolatos tárgyalásokat – a köztársaság elnökével egyeztetve – a külügyminiszter folytatja le. A kiemelt tárgykörökben – államhatár, védelmi szövetség, állam pénzügyi megterhelése, törvények megváltoztatásával járó egyezmények – a köztársasági elnök folytat tárgyalást. A nemzetközi szerződések ratifikálása az államfő joga, míg a kiemelt tárgykörbe tartozó egyezményeket törvényben kell megerősíteni.

A fegyveres erőket szabályozó XI. fejezet a Magyar Honvédségről, ezek feladatáról, irányításáról, továbbá a szükségállapot idején való felhasználásukról rendelkezik. Megtiltja, hogy idegen fegyveres erők az ország területén átvonuljanak, felhasználhatók legyenek vagy itt állomásozzanak. Kimondja a tervezet, hogy a nemzetközi béke megvalósítása érdekében *Magyarország lemond a támadó háborúról és nem tart fenn szárazföldi, tengeri vagy légi erőt,* továbbá támadó célból fegyveres erői nem léphetik át az államhatárt.

A záró rendelkezéseket tartalmazó XII. fejezet két témakört szabályoz. A rendkívüli helyzeteket, ezen belül megkülönböztetve a hadiállapotot, a rendkívüli állapotot és a veszélyhelyzeteket. Rendkívüli helyzetben nem Honvédelmi Tanács – mint a hatályos alkotmányban –, hanem Államtanács működik, amelynek összetételét leírja a tervezet, de feladatát nem. A tervezet az alkotmány stabilitására törekszik, ezért *nehezen megváltoztatható alaptörvényt* szabályoz. Egy új alkotmány előkészítésére az Országgyűlésnek Alkotmány Előkészítő Bizottságot

kell létrehozni, amelyben a parlamenti pártok azonos számú képviselővel vesznek részt. A bizottság által készített alkotmánytervezetet megvitatja az Országgyűlés, és javaslatot fogalmaz meg az alaptörvény elfogadására. *Az új alkotmányról* azonban már a *következő* választás után összeülő új *Országgyűlés dönt*, miután az előző Parlament kitöltötte megbízási idejét. Az alkotmány elfogadásához kétharmados többség szükséges, majd *az alkotmányt népszavazásnak kell megerősítenie*. Ugyanezek a szabályok irányadók az alkotmány módosítására is.

### **3.6. Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának tervezete**

Az 1994-98 között működött Országgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságot állított fel, amely 1998. március 10-ére elkészítette normaszöveg javaslatát.

A 190 szakaszból álló tervezet a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII.21.) OGY határozatnak megfelelő tartalommal készült el. A tervezetet a bizottság egyhangú határozattal fogadta el. Ha egy témakörben valamelyik párt a többségi állásponttól eltérő véleményének feltüntetését fontosnak tartotta, az változatként szerepel. A tervezet megőrzi az 1989-90-ben kialakított alkotmány értékeit, attól eltérő megoldásokat csak a pártok egyetértésével emel a normaszövegbe.

A Preambulum több változatban készült el, de közös elem, hogy *megjelenik benne a Szent Korona, mint az ezeréves magyar államiság történelmi jelképe*, a szabadság, egyenlőség, testvériség eszméje, a népszuverenitás, a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok védelme.

A részekből és ezeken belül fejezetekből álló tervezet az *általános rendelkezésekkel* kezdődik. Itt azokat a normákat találjuk, amelyek az alkotmány egész tartalmát befolyásolják, és a tételes rendelkezések kereteit teremtik meg. Ebben a fejezetben találjuk az állam megnevezésére és az államformára vonatkozó rendelkezéseket, amelyek annyiban továbblépnek az akkor és jelenleg is hatályos alaptörvény szövegén, hogy *kinyilvánítja a tervezet az állam szociális jellegét*. Ezt konkretizálja pl. az a rendelkezés, amely kiemelt szerepet biztosít az érdekképviseleti szervekkel való együttműködésnek, az érdekegyeztetésnek. A szuverenitás szabályai gondolnak *Magyarország európai uniós csatlakozására*, és előírják, hogy a *hatalmi jogosítványok kétharmados törvénnyel jóváhagyott nemzetközi szerződéssel átengedhetők olyan nemzetközi szervezetnek*, amelynek tagjai vagyunk, de *ennek megerősítéséhez népszavazás szükséges*. Az alkotmányos elvek és célok között új elem, hogy *megfogalmazódik a hatalmi ágak megosztásának elve és a demokrácia követelménye*. Itt rögzíti a tervezet az ország határain túl élő magyarok sorsáért vállalt felelősséget, valamint a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó mivoltát. A szuverenitás fogalmköréhez tartozik az állam területe és az állampolgárság. A tervezet fenntartja az állam területi beosztásának hagyományos rendszerét, de nyitva hagyja annak lehetőségét, hogy törvény más területi tagozódást is megengedjen. (Ez akkor a régiók és a kistérségek létrehozásának lehetőségére utalt.) Az állampolgárságra vonatkozó szabályozás új eleme, hogy meghatározza az állampolgárság megszerzésének eseteit is. *Honosításnál a magyar származásúak előnyt élveznek*. Az általános rendelkezések szabályozzák az állam jelképeit: az állami zászlót és címet, a Himnuszt, valamint a nemzeti ünnepeket.

A második rész az *emberi és állampolgári jogokról* szól. Ezen belül az első fejezet az egyes jogokat és azok biztosítékait határozza meg igen részletesen, míg a második fejezet az alapvető jogokra vonatkozó közös szabályokat tartalmazza. *A tervezet az egymással összefüggő jogokat együvé csoportosítva szabályozza, de belső fejezeti tagolás nélkül*. A kötelezettségeket – a tankötelezettség kivételével – nem ebben a részben, hanem a kötelezettséggel összefüggő tárgykört szabályozó fejezetben helyezi el, ezzel is kifejezve, hogy a jogok gyakorlásának

nem feltétele a kötelezettségek teljesítése. Az egyes jogok szabályozásánál a tervezet *egységes szerkesztési elvet* követ: először *megnevezi az adott jogot*, és alanyi jog estében deklarálja, hogy az megilleti a jogalanyokat, illetve, amelyek nem alanyi jogok, hanem az állam azokat intézményvédelmi kötelezettsége keretében biztosítja, *meghatározza az intézményvédelmi kötelezettség tartalmát*. Ez a kötelezettség ugyan feltétlen, de az állam által biztosított szolgáltatások, ellátások szintje az állam mindenkori teherbíró képességéhez igazodik. A következő szabályozási elem a *jog pontos tartalmának meghatározása*, majd a *jog korlátai*, feltételei következnek. Itt azt mondja ki a tervezet, hogy a jog lényegével összefüggő tartalmi elemek korlátozhatók-e, vagy az adott jog abszolút védelmet élvez. Az alapvető jogok korlátozásánál a tervezet az Alkotmánybíróság ún. alapjogvédelmi tesztjét veszi át: alapvető jogot korlátozni csak az alkotmányban vagy az alkotmány felhatalmazása alapján törvényben szabad, és alapvető jog törvényi szabályozás során csak kivételesen, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható.

A harmadik rész a *jogrendszer* szabályozza. Ezen belül az első fejezet meghatározza, melyek a jogalkotó szervek, azok milyen jogszabályokat alkotnak, és ezeknek mi a viszonyuk egymáshoz. A törvényi szabályozás az elsődleges, az alkotmányban meghatározott tárgykörök kizárólag törvényben szabályozhatók. Kormányrendelet külön felhatalmazás nélkül, a kizárólagos törvényhozási tárgykörbe nem tartozó ügyekben hozható, ha törvény szabályozatlanul hagyta ezt a tárgykört. Törvényi felhatalmazás alapján, annak keretei között a Kormány végrehajtási rendeletet ad ki. Miniszteri rendelet csak magasabb szintű jogszabály felhatalmazása alapján adható ki. A tervezet *megtiltja a jogalanyokra hátrányos tartalmú visszamenőleges jogalkotást*. A *törvényhozási eljárást* külön fejezet tartalmazza. A törvény szűk körben, bizonyos államszervezeti kérdésekben írja elő a jelenlevő képviselők több, mint kétharmadának szavazatával (minősített többséggel) elfogadható törvények követelményét. Érdekessége a tervezetnek, hogy a köztársasági elnököt és a parlamenti bizottságot (a hatályos szabályozástól eltérően) nem jogosítja fel törvény kezdeményezésére. A következő fejezet a *nemzetközi jog és a magyar jog viszonyát* rendezi akképpen, hogy a nemzetközi szerződések megkötésének legfontosabb szabályait az alkotmányba emeli. A nemzetközi szerződések megerősítése – a kiemelt tárgykörök kivételével, amelyek az Országgyűlés hatáskörébe tartoznak – a *köztársasági elnök* jogköre, aki egy ízben *visszaküldheti megfontolásra a nemzetközi szerződést, ha azzal nem ért egyet*.

A negyedik, legterjedelmesebb rész az *államról* szól, és a választások szabályaival kezdődik. A tervezet *biztosítja az aktív választójogot a külföldön élő, de Magyarországon állandó lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok számára, azonban kizárja őket a választhatóságból*. A parlamenti választásoknál *vegyes rendszert* írt elő, amelyben az arányosság érdekében a mandátumoknak legalább fele listán nyerhető el. A választásokra vonatkozó szabályok legkorábban a kihirdetéstől számított egy év elteltével alkalmazhatók. A tervezet megőrzi az *egykamrás parlament* modelljét. Az Országgyűlést szabályozó fejezet a hatályos alkotmányhoz képest annyival bővebb, hogy több rendelkezést (pl. politikai vita, bizottsági rendszer, mentelmi jog, összeférhetetlenség) átvesz a Házzabályból, illetve a képviselők jogállásáról szóló törvényből. Ebben a fejezetben találjuk a népszavazás szabályait. A tervezet megkülönbözteti a véleményező és az ügydöntő népszavazást. *Ügydöntő népszavazásra csak már megalkotott törvény hatályon kívül helyezése érdekében vagy az alkotmányt megváltoztató törvény ellenében szervezhető aláírásgyűjtés*. A köztársasági elnökre vonatkozó szabályok alapvetően megegyeznek a hatályos alkotmány rendelkezéseivel. A következő fejezet a kormányról és – új elemként – a közigazgatásról szól. A tervezet nem részletezi a kormány hatáskörét, csak deklarálja, hogy a *végrehajtó hatalom élén a kormány áll*, amely meghatározza az állam általános politikáját, végrehajtja az alkotmányt és a törvényeket, irányítja az államigazgatást (meghatá-

rozott kivételekkel). A miniszterelnököt a köztársasági elnök jelöli, és az Országgyűlés választja meg, a képviselők több mint felének szavazatával. *A kormányprogramról az Országgyűlés nem szavaz.* A konstruktív bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás szabályai megegyeznek a hatályos alkotmánnyal. *A közigazgatás szabályai a törvényes eljárási rend betartását, az eljárás lefolytatásának kötelezettségét (a tétlenség tilalmát) és a hatáskörrelvadás tilalmát tartalmazzák.*

*Az igazságszolgáltatásról szóló fejezet nem részletezi a bírósági szervezetrendszer felépítését, ennek szabályozását törvényre bízta. A bírák jogállása viszonylag részletesen szabályozott, megtaláljuk itt az összeférhetetlenség, a mentelmi jog, az elmozdíthatóság reguláit. A tervezet nem szól Igazságszolgáltatási Tanácsról, mert ebben a pártok nem tudtak megállapodni. Véleményezési jogkörrel rendelkező bírói önkormányzati szervek alakíthatók. Az ügyészség önálló állami szerv, része az igazságszolgáltatásnak. A közpénzügyekről szóló XII. fejezet szabályozza a pénzügyrendszert, az államháztartást, a közteherviselést, a központi költségvetést, az átmeneti gazdálkodást, az állami vagyonnal kapcsolatos joggyakorlást, rendelkezik az Állami Számvevőszékről és a Magyar Nemzeti Bankról. Az átmeneti gazdálkodásról, illetve a zárszámadásról szóló törvény el nem fogadásának jogkövetkezménye, hogy a Kormány köteles önmagáról bizalmi szavazást kérni. A katonai és rendvédelmi szervek szabályai annyiban térnek el a hatályos alkotmánytól, hogy a nemzetbiztonsági szolgáltatókról is szólnak. A tervezet a honvédelmi kötelezettség tartalmának és a hivatásos szolgálat jellemző elemeinek meghatározását külön törvényre bízta, és ezzel lehetővé teszi a hivatásos hadseregre történő áttérést. Az önkormányzatokat szabályozó XIV. fejezet megkülönbözteti a helyi önkormányzatokat, a kisebbségi önkormányzatokat és a köztestületeket. A helyi önkormányzatok szabályait nem kívánja megváltoztatni, a nemzeti és etnikai kisebbségek számára ugyanakkor biztosítja a helyi és az országos önkormányzat létrehozásának jogát. A tervezet egészéből nyilvánvaló, hogy a kisebbségek intézményes parlamenti képviseletét elveti. Új elem a köztestület szabályozása, amely a Polgári Törvénykönyv legfontosabb rendelkezéseit emeli át az alkotmányba.*

*Az ötödik rész a rendkívüli helyzetekről szól. Megkülönbözteti a megelőző védelmi helyzetet, a fegyveres védelmi helyzetet, a szükséghelyzetet és a katasztrófahelyzetet. Megelőző védelmi helyzetben még nincs háborús helyzet, a szükséges intézkedéseket a kormány teszi meg. Fegyveres védelmi helyzetben rendkívüli állapotot kell kihirdetni és a szükséges intézkedéseket is a kormány vagy annak egyes tagjaiból álló szűkebb testület teszi meg. A Honvédelmi Tanács nem hatalmi csúcsszerv, csak a parlamenti frakciók képviselőiből áll, és az a feladata, hogy ellenőrizze a kormánynak a rendkívüli állapottal kapcsolatos tevékenységét, gyakorolja továbbá az Országgyűlés ezen időszakra vonatkozó speciális jogosítványait. Szükséghelyzet súlyos belső rendzavarás esetén áll fenn. Ilyenkor szükségállapotot kell kihirdetni és a rendkívüli állapotra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.*

*A hatodik rész az alkotmányvédelem intézményeiről, az Alkotmánybíróságról, az emberi jogok országgyűlési biztosáról, valamint az alkotmány megváltoztatásának szabályairól rendelkezik. Az Alkotmánybíróságról szóló fejezet tételesen meghatározza a testület hatáskörét, megjelölve az indítványozásra jogosultak körét. Ebben az alkotmánybíróságról szóló törvény rendelkezéseit emeli alkotmányi szintre. Ugyancsak a törvényből kerültek az alkotmányba a testület eljárásának legfontosabb szabályai. Szabályozza a tervezet az Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményeit is. Az alkotmánybírák jelölésének, választásának akkori szabályain nem változtat, a megbízási időt azonban tizenkét évre emeli, az újraválasztás tilalmának kimondása mellett. A tervezet az emberi jogok országgyűlési biztosaként – az akkori helyzetnek megfelelően – az általános biztost és helyettesét, valamint a kisebbségi biztost és az adatvédelmi biztost nevesíti, meghatározva feladatukat és szabályozva eljárásukat. Az*

alkotmány megváltoztatásának szabályainál a tervezet nem különbözteti meg az új alkotmány elfogadását az alkotmány módosításától. Az *alkotmány megváltoztatásáról szóló törvényt az összes képviselő kétharmadának szavazatával fogadják el*. A kihirdetéskor a köztársasági elnök nem gyakorolhat vétőjogot, és az ilyen törvény alkotmányossági vizsgálata nem indítványozható. Az *elfogadott törvényt közzé kell tenni a Magyar Közlönyben, és 90 napon belül a képviselők egyötöde vagy háromszázezer választópolgár népszavazást kezdeményezhet ellene*. Az alkotmány megváltoztatására irányuló törvény akkor tekinthető elfogadottnak, és akkor hirdethető ki, ha 90 napon belül nem kezdeményeztek ellene népszavazást, illetve, ha a népszavazás érvénytelen vagy eredménytelen volt. A záró rendelkezések között figyelemre méltó az az előírás, amely szerint az új alkotmány hatályba lépésével nem szűnik meg egyetlen állami szerv – korábbi szabályok szerint megválasztott vagy kinevezett – vezetőjének megbízatása.

### **3.7. Az Igazságügyi Minisztérium 2006. évi alkotmánytervezete**

Petrétei József igazságügy-miniszter kezdeményezésére és szakmai irányításával 2004. decembere és 2006. áprilisa között elkészült egy újabb alkotmánytervezet. *Ez a tervezet nem került nyilvánosságra*, ezért nem szerepel az évkönyv dokumentumai között, és *tartalmát sem elemezzük*. Aki érdeklődik e tervezet iránt, *részletes ismertetést* talál róla a 2010-ben megjelent *Magyarország politikai évtizedkönyvében*.

## **4. Befejezés**

A tanulmányból megállapítható, hogy aki egy új magyar alkotmány kidolgozásába kíván belefogni, gazdag forrásanyag áll rendelkezésére. Sok sikert kívánunk az alkotóknak!

## Jegyzetek

1. Ld. H/2057. számú országgyűlési határozat
2. Ld. Somogyvári István: Magyar alkotmányozás 1988-2008. In Magyarország Évhuzadkönyve (1988-2008.) Szerk.: Sándor Péter, Stumpf Anna, Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2010.
3. Tóth Zoltán József: A Szent Korona és a Szentkorona-tan. In Molnár Tamás, Pap Gábor, Pecze Ferenc, Tóth Zoltán József, Vass Csaba, Zlinszky János: A magyar Szent Korona és a Szentkorona-tan az ezredfordulón. Szerk.: Tóth Zoltán József. Szent István társulat, Budapest, 1999. 271. o.
4. Magyar alkotmánytörténet. Szerk.: Mezey Barna. Osiris, Budapest, 2003.
5. Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Politzer Zs. és fia, Budapest, 1946. 116-117.o.
6. A magyar jogtörténet forrásai. Szemelvénygyűjtemény. Szerk.: Mezey Barna, Osiris, Budapest, 2006. 19-33.o.
7. Ld. Tóth Zoltán József i.m. 334. o.
8. Ld. Zlinszky János: A Szentkorona-eszme és története. In A Magyar Szent Korona és Szentkorona-tan az ezredfordulón. Szerk.: Tóth Zoltán József, 9-33. o.
9. Ld. Tóth Zoltán József i.m. 275-277. o.
10. Ld. Tóth Zoltán József i.m. 334-343. o.
11. Ld. Pl. Somogyvári István i.m., Tölgyessy Péter: Az alkotmányozás ideje. Népszabadság, 1995. február 4.
12. Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990.) Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 375-466.o.
13. Sajó András: Alkotmánymodell – szövegtervezet. Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1990.
14. Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, Budapest, 1994. 209-229.o.
15. Kis János: A rendszerváltást lezáró alkotmány. Népszabadság, 1994. augusztus 19.; Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. KJK-MTA AJI, Budapest, 1995.; Igazságügyi Minisztérium: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. (előzetes szakmai munkaanyag) Magyar Hírlap különdíványa, 1995. június 2.; Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1995.; Kukorelli István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Magyar Közigazgatás, 1994. évi 8. szám; Alkotmánykonceptió. Készítette és közreadja a Független Jogász Fórum választmánya (rövidítve) Magyar Nemzet, 1994. október 8.

16. T/895. Törvényjavaslat. A Magyar Köztársaság Alkotmánya. Készítette: G. Nagyné Maczó Ágnes, továbbá G.Nagyné dr. Maczó Ágnes, G Nagy Ilián: Új magyar alkotmány. Inter Leones. 1995.
17. Az alkotmány-előkészítés történetét és az elkészült tervezetet ld. Az Országgyűlés alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. 1-2. kötet. Szerk.: Somogyvári István és Kisfaludy Zoltán. Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998. 20-34.o. és 1057-1118.o.
18. Ld. Somogyvári István: Petrétei József igazságügyminiszter alkotmánytervezete. In Tanulmányok Ádám Antal professzor emeritus születésnapjának 80. évfordulójára. Szerk.: Chronovszky Nóra és Petrétei József. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2010. 335-356. o.
19. Zétényi Zsolt: Magyarországon gyökeres alkotmányreform kell! In Magyar Nemzetstratégia 2. kötet. Főszerkesztő: Medvigy Endre. Magyar Konzervatív Alapítvány – Püski, Budapest, 2009. 251-266. o.
20. Fáy Árpád: Alkotmányos piacgazdaságot. Püski, Budapest, 1999.
21. Samu Mihály: A magyar alkotmányozás új útja. In Magyar Nemzetstratégia 2.kötet. 267-277. o.
22. Ld. Kilényi Géza: Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai, 200-266. o.
23. Ld. Bibó István: A magyar közigazgatásról. In. Bibó István: Válogatott tanulmányok II. kötet, Magvető, Budapest, 1986. 469-483.o.

**Irodalomjegyzék  
a történeti alkotmányról szóló részhez**

1. Bertényi Iván: A magyar Szent Korona. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1996.
2. Deák Ferenc: Adalék a magyar közjoghoz. Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1865.
3. Egyed István: A mi alkotmányunk. Magyar Szemle Társaság, Budapest, 1943.
4. Eckhart Ferenc: A Szentkorona-eszme története. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1941.
5. Eckhart Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Politzer Zsigmond és Fia, Budapest, 1946.
6. Ferdinandy Gejza: Az Aranybulla. MTA, Budapest, 1899.
7. Föglein Gizella: Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944-1949. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1993.
8. Hóman Bálint, Szekfű Gyula: Magyar történet. KMENY, Budapest, 1939.
9. István király: Intelmei. Magvető Kiadó, Budapest, 1982.
10. Illés József: Werbőczy és a hármaskönyv. Magyar Jogászegylet, Budapest, 1942.
11. Kardos József: A Szentkorona-tan története 1919-1944. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987.
12. Kardos József: A Szent Korona és a Szentkorona-eszme története IKVA, Budapest, 1992.
13. Kocsis István: A Szent Korona tana. Püski, Budapest, 1995.
14. Kocsis István: A Szent Korona misztériuma. Püski, Budapest, 1997.
15. Magyar Alkotmánytörténet. Szerk.: Mezey Barna. Osiris, Budapest, 2003.
16. Magyar Törvénytar. Szerk.: Márkus Dezső. Franklin Társulat, Budapest, 1896-1901.
17. Molnár Kálmán: Magyar közjog, I-II. Danubia, Pécs, 1926.
18. Molnár Tamás, Papp Gábor, Pecze Ferenc, Tóth Zoltán József, Vass Csaba, Zlinszky János: A magyar Szent Korona és a Szentkorona-tan az ezredfordulón. Szerk.: Tóth Zoltán József. Szent István Társulat, Budapest, 1999.
19. Molnárfi Tibor: Alkotmányozás a Szentkorona-tan (-elmélet) függvényében. Budapest, 1996.

20. Timon Ákos: Magyar alkotmány- és jogtörténet. Grill, Budapest, 1919.
21. Tomcsányi Móric: Magyar közjog. KMENY, Budapest, 1926.
22. Werbőczy István: Hármaskönyve. Magyar Törvénytár. Franklin Társulat, Budapest, 1987.
23. Zétényi Zsolt: A Szentkorona-eszme mai értelme. Püski, Budapest, 1997.

### **Az alkotmánytervezetekről szóló részhez**

1. A rendszerváltás forgatókönyve. Kerekasztal tárgyalások 1989-ben. Szerkesztette: Bozóki András, Elbert Márta, Kalmár Melinda, Révész Béla, Ripp Erzsébet, Ripp Zoltán. 1-4. kötet Magvető Kiadó, 5-8. kötet Új Mandátum Kiadó, Budapest, 1999-2000.
2. Arató András: A demokratikus alkotmányozás dilemmái. Népszabadság, 1994. szeptember 5. 21. o.
3. Arató András: Alkotmány, folytonosság és a választási rendszer reformja. Népszabadság, 1995. május 8. 15.o.
4. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Alkotmány-előkészítő tanulmányok I. KJK-MTA ÁJI, Budapest. 1994.
5. Fáy Árpád: Alkotmányos piacgazdaságot. Püski, Budapest, 1999.
6. Frivaldszky János: A nagy társadalmi kihívás (Alkotmányozás). Magyar Nemzet, 1995. január 19.
7. Habsburg Ottó: Hét éve igazi alkotmány nélkül. Népszabadság, 1996. április 29.
8. Hack Péter: Mi legyen az alkotmánnyal? Mozgó Világ 1994. 11. szám 107-110.o.
9. Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új alkotmányának megalkotására, 1988-1990.) Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991.
10. Kis János: A rendszerváltást lezáró alkotmány. Népszabadság, 1994. augusztus 19.
11. Kukorelli István-Takács Imre: A magyar alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltás jellemzői. In Alkotmánytan I. (Szerk. Kukorelli I.) Osiris Kiadó, Budapest, 2002.
12. Kukorelli István: Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése. Magyar Közigazgatás, 1994/8.
13. Kulcsár Kálmán: Két világ között. Rendszerváltás Magyarországon 1988-1990. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994. 224-268.
14. Kulcsár Kálmán: Az alkotmányozás követelményei és anomáliái. Magyar Nemzet, 1996. április 13. 16.o.

15. Majtényi László-Miklósi Zoltán (szerk.): És mi lesz az alkotmánnyal? Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.
16. Majtényi László: Alkotmányünnep. Népszabadság, 1994. október 8. 21.o.
17. Mészáros Vilmos: Ki alkotmányozzon, mikor és hogyan? Magyar Nemzet, 1996. február 23. 11. o.
18. Petrétei József: Ne legyen kampánytéma az új alkotmány. Magyar Hírlap, 2006. január 2.
19. Pokol Béla: A magyar parlamentarizmus. Cserépfalvi, Budapest, 1994.
20. Pokol Béla: Egy új alkotmány előfeltételei. Magyar Nemzet, 1994. augusztus 15. 13.o.
21. Pokol Béla: Ki mit változtatna? (Két kormánypart – két alkotmánykonceptió) Magyar Nemzet, 1995. április 14. 12.o.
22. Sajó András: Alkotmánymodell-szövegtervezet. Politikai Tudományok Intézete, Budapest, 1990.
23. Sajó András: Az önkorlátozó hatalom. KJK-MTA ÁJI, Budapest, 1995.
24. Sajó András: Írjunk könnyen, gyorsan alkotmányt! Magyar Hírlap, 1994. október 26. 4.o.
25. Sajó András: Vak Sámson írjon-e alkotmányt? Beszélő, 1995. április 7. 22-25.o.
26. Samu Mihály: Kire tartozik az alkotmányozás? Magyar Hírlap, 1995. július 13. 7. o.
27. Samu Mihály: Új alkotmány létesítése alkotmányozó hatalom által, szakmai megalapozással. Magyar Jog, 1995. 8. szám 469-473.o.
28. Somogyvári István-Kisfaludy Zoltán (szerk.): Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának dokumentumai 1994-1998. 1-2. kötet Parlamenti Módszertani Iroda, Budapest, 1998.
29. Somogyvári István: Magyar alkotmányozás 1988-2008. Magyarország Évhuszadkönyve 1988-2008. Szerk.: Sándor Péter, Stumpf Anna, Vass László. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest, 2010.
30. Szilágyi Péter: Politika, tudomány és alkotmányozás. Magyar Nemzet, 1994. szeptember 12. 15.o.
31. Tallós Emil: A harmadik év alkotmányai. Demokrata, 1996. április 18. 3.o.
32. Tallós Emil: Magyar alkotmányozási aggályok. Új Magyarország, 1996. május 2.
33. Tölgyessy Péter: Az alkotmányozás ideje. Népszabadság, 1995. február 4. 17, 21.o.
34. Tölgyessy Péter: Az alkotmányozás veszélyei. Népszabadság, 1996. július 1.

---

1

---