

Dr. Antall József Elnök Urnak  
MDF - Helvben

Tisztelt Elnök Ur, kedves Jóska!

A Tölgyessy Péter által készített "csomagtervet" tegnapelőtt azzal adtad át részemre, hogy a többi jogással egyeztetve a részleteket közvetlenül Péterrel beszéljük meg. Balsay Pistával és Salamin Lacival nem sikerült időpontot egyeztetnünk közös megbeszélésre, ezért Balsayval úgy állapodtam meg, hogy Kátival mi átnézzük a módosítással érintett részeket a fontosabb alkotmányokban, amelyek mint összehasonlítási anyag szóba jöhetnek, ennek alapján készítünk egy észrevételt, amit átadunk neki, eközben nyilván ők is áttanulmányozzák a kérdést, és aztán egyeztetjük az álláspontokat.

A gond az, hogy Tölgyessy Péter jelezte, hogy ma délelőtt elutazik és csak holnap este jön haza, és az is valószínű, hogy szombat reggel néhány napra külföldre megy, így ha előre akarunk lépni, pénteken este kellene összeülni, ehhez azonban mindenképpen szükséges, hogy megismerjük véleményedet javaslatainkról. Ezért I. és II. alatt csatolom azokat az észrevételeket, amelyeket egyidejűleg Balsayékhoz is eljuttatok, továbbá - mivel az alkotmánymódosítás nem vizsgálható külön, csak a csomagterv többi részével összefüggésben - gondolom nem veszed tolakodásnak, ha az egész anyaggal kapcsolatban teszek néhány észrevételt:

1./ Talán mondanom sem kell, hogy mennyire egyetérték azzal a törekvéssel, hogy megpróbálok elérni, hogy az SZDSZ eddigi stílusával felhagyva, valóban konstruktív módon vegyen részt a közös feladatok megoldásában. Az is természetes, hogy ennek fejében olyan engedményeket is tenni kell, amelyekre egyébként a választás eredménye alapján nem volna szükség. Az alapelvvel tehát fenntartás nélkül egyetérték és azzal is, hogy ezt valamiféle előzetes politikai csomagtervben kell rögzíteni. A Tölgyessy-féle, vagy legalábbis az általa leírt vál-

tozat tanulmányozása során azonban felmerült bennem jónéhány aggály, amit úgy érzem, hogy kötelességem megosztani Veled, annál is inkább, mivel az aggályok eloszlatására, ill. esetleges veszélyek elhárítására konkrét alkotmányjogi javaslatokat is tettünk, és természetesen tartom, hogy mielőtt ezekről a másik féllel bármilyen formában tárgyalnék, kikérjem a véleményedet, mert úgy érzem, hogy a javaslatok nem csupán részletkérdések, és nem lehet kizárni, hogy nem egyeznek mindenben a Te elképzeléseddel.

- 2./ A legfőbb aggályom, hogy a "csomagterv" minden egyes részletében kizárólag a részünkről tartalmaz konkrét engedményt, minden konkrétumban az SZDSZ-nek kedvez, és egyetlen konkrét biztosítékot sem nyújt arra, hogy az SZDSZ az engedmények fejében valóban önmegtartóztató és konstruktív magatartást fog tanusítani, sőt a javaslat néhány elképzelése - megfelelő garancia nélkül (és ezt a hiányt igyekeznénk pótolni a javaslatban felsorolt változtatásokkal) - további konkrét lehetőséget teremthet arra, hogy az ellenzék megbuktathatja a kormányt, folyamatosan opponálhat, sőt, ha úgy ítéli meg, hogy a helyzet neki kedvező, végső soron új választásokat is provokálhat.
- 3./ Ez utóbbi gondot az veti fel, hogy az ellenzéki köztársasági elnök a T.P. által javasolt módosítás szerint feloszlathatja a parlamentet, ha egy parlamenti ciklusban! négyszer terjesztenek elő eredményes bizalmatlansági indítványt a miniszterelnökkel szemben. A jelenlegi alkotmány a teljes ciklus helyett tizenkét hónapról beszél, ami elfogadható, és semmilyen méltányolható indok nem támasztja alá a négyszeres emelést! Ha ezt elfogadnánk, és a bizalmatlansági jogintézményt változatlanul hagynánk, (amihez a javaslat sajtószerű módon még ott sem nyúl hozzá, ahol ez alkotmányjogilag evidens lenne - nevezetesen továbbra is meghagyja a bizalmatlansági indítvány tételének lehetőségét az egyes miniszterekkel szemben annak ellenére, hogy őket már nem a parlament választaná - ) az aktív és a mi frakciónknál bizonyára fegyelmezettebb SZDSZ frakció hamar elérhetne három sikeres bizalmatlanságot a négyéves ciklus alatt és azt követően a kormány már kiszolgáltatott helyzetbe kerülne a negyediktől fenyegettetve. Különösen így van ez, ha meggondoljuk, hogy a miniszteri bizalmatlanság intézményének fenntartása olyannyira nonszensz, hogy ha ez a "csomagterv" keretében nem is változna meg, később minden további nélkül megdönthet-

len érvekkel hivatkozhatna az ellenzék a változtatás szükségességére, ami azt jelentené, hogy bármelyik miniszterrel szembeni hangulatkeltő, vagy akár alapos indokkal történő fellépés a miniszterelnök elleni bizalmatlansági indítványt eredményezhetne, és ha ez eredménnyel kecsegtet, akkor a miniszterelnök kénytelen megválni miniszterétől, nehogy a bizalmatlanság esetén közlitsen a parlament végét jelentő büvös négyes számhoz. Ezzel gyakorlatilag az ellenzék közvetlenül befolyásolhatná a kormány összetételét, amire mint tudjuk, az SZDSZ-nek van némi hajlandósága.

- 4./ Az előző pontban vázolt problémát úgy lehetne kivédeni, hogy egyrészt a feloszlatási okok körében semmiképpen nem fogadjuk el a javasolt fenti változtatást, másrészt pedig a bizalmatlansági indítvány jogintézményét is átalakítjuk a II. észrevételben részletezett módon, lényegében az NSZK és Spanyolország alkotmányában követett megoldást átvéve.

Ennek fontos eleme, hogy egy ülészak alatt ugyanaz a képviselő csak egy bizalmatlansági indítványt írhatson alá, és a másik az un. konstruktív bizalmatlanság intézménye, amely szerint a miniszterelnök-jelöltet a bizalmatlansági indítványban magában javasolni kell, aminek az a következménye, hogy az indítvány elfogadásánál nem kell a köztársasági elnökre hagyatkozni, és nem is lesz exlex állapot, hiszen a kormány bukásával egyidőben rendelkezésre áll az új kormányfő, aki egyébként nyilván a régivel is azonos lehet, sőt valójában ez a gyakoribb eset. Ezzel a megoldással a köztársasági elnök súlytalansága növekszik, hiszen valóságos szerepe csak a választások utáni első miniszterelnök megválasztásában van, a továbbiakban csupán formális a szerepe. A jelenlegi megoldás mellett azonban sikeres bizalmatlansági indítvány esetén mindig előtérbe kerülhet az államfő és arra is lehetősége van, hogy irányuljon bár eredetileg egy népszerűtlen miniszter okán az indítvány az egyébként népszerű kormányfő ellen, az exlex állapotban az államfő mégis más javasol miniszterelnöknek és a parlament a szorult helyzetben (hiszen, ha nem választ időben kormányfőt, az elnök feloszlathatja), esetleg olyan kormányfővel is megbékél, aki - ha a bizalmatlansági indítványban találkozik vele - az indítvánnyal együtt elveti. Mondani sem kell, hogy az ellenzéki köztársasági elnök ilyen kivételes lehetősége rendkívül aggályos.

- 5./ Abban az esetben viszont, ha nem bővítjük az elnök jogkörét (mint teszi a javaslat a feloszlatási jognál), hanem szűkítjük, (mint javasolnánk mi a konstruktív bizalmatlansággal) akkor nagyszerű megoldásnak érzem a főtisztviselők "cseréjét", különösen az adott személyek figyelembevételével, és nemcsak azért, mert Szabad Gyuri bácsival elfogult vagyok és jobban szeretnék az ő elnöklete alatt dolgozni mint más alatt, hanem elsősorban azért, mert véleményem szerint - ha nem sikerül a fent részletezett "csalafintaságokat" az alkotmányban elhelyezni - messze fontosabb a házelnöki funkció, mint a valóban reprezentatívává váló elnök. Legalábbis békeidőben.
- 6./ Az 1946. évi I. törvény visszaállítását az elnök parlament által történő választását illetően természetesen szintén kívánatosnak tartom messze azon túlmenő indokokkal, amit az jelent, hogy nélkül az előző pontban hivatkozott megoldást végre sem lehetne hajtani. Azt érzem a legfontosabbnak, hogy ha nem létezik az országban egy abszolút tekintély, akkor ne próbáljunk mesterségesen ilyet "csinálni" még akkor se, ha az emberekben lenne igény rá. (Persze nem azoknak az "igényére" gondolok, akik elég önhitték és arányt-arányt tévesztettek ahhoz, hogy magukat alkalmasnak gondolták erre, mint a mindannyiunknak most felesleges gondot okozó javaslat kiagyalója.) Mindenesetre ezzel a ténylegesen meglévő igényvel számolni kell, de gondolom, ha ez közös javaslat lesz az SZDSZ-el, nem kell tartanunk attól, hogy a sajtó keresztútjába kerülünk.

E körben viszont azt gondolom, hogy mégsem árt hangsúlyozni (bármennyire is egyetértünk a változtatással), hogy ez mégis elsősorban az ellenzék javára tett komoly engedmény, hiszen nincs az a közvetlen választás, amit SZDSZ-es jelölt megnyerhetne.

- 7./ és itt jön az az álláspontunk, ami talán vitatható, de azt gondolom mégis helytálló. A minősített többséggel kapcsolatos Tölgyessy-féle javaslat csak látszatengedmény, valójában elfogadása esetén az ellenzék olyan befolyásra tenne szert, amely példátlan a demokratikus országok gyakorlatában. Ráadásul azt gondolom, hogy nyílt parlamenti törvényhozás során mégoly elfogult tömegkommunikáció mellett is messze jobb eredményt lehetne elérni a javaslatban foglaltaknál, talán olyan megoldást is, amelyet az I. sz. észrevételben leírtunk.

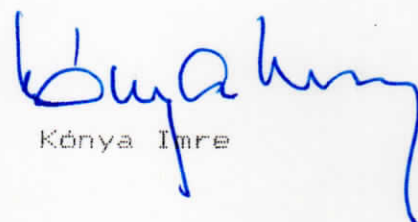
8./ Tudom jól, hogy az egész "csomagterv" sarkallatos pontja az SZDSZ részéről a sajtó és főleg a monopolmédiák kérdése, és nem utolsósorban ezért ragaszkodnak a lehetetlen kétharmadhoz. Megfontolásra ajánljuk, hogy esetleg a Tv és Rádió elnökének megválasztásához elfogadható lehetne kétharmad, de magának a sajtótörvénynek a megalkotásánál ezt méltányolható érveléssel alátámasztani nem lehet. Ha mégsem lenne más megoldás, végső soron mint a kétharmad fenntartása, akkor a Tv, Rádió működési elveibe egy sor garanciát kell beépíteni a többség szempontjainak védelmére.

9./ Summázva a kétharmados problémáról a véleményünket: a II. észrevételben javasolt megoldást tartjuk jónak és jogilag támadhatatlannak, de ha mindenképpen részét kell hogy képezze a "csomagtervnek" ez a kérdés is, és nem sikerül az álláspontunkat érvényre juttatni, akkor egyértelművé kell tenni az SZDSZ-el folytatott tárgyalásokon, hogy mi vagyunk azok, akik ebben a kérdésben nagyot engedünk, és ezért várunk is valamit. Ha nem lehet elegendő ellentételt kapni, akkor véleményünk szerint kedvezőbb lenne a kétharmados kérdésben átmeneti álláspontként elfogadva az ő javaslatukat, kikötni, hogy a "csomagtervtől" függetlenül ezt a kérdést kellő előkészítés után a parlament újra tárgyalja.

Elnézést kérek, hogy hosszúra nyúlt a kísérőlevél, de az a gondom, hogy anélkül, hogy a felvetett problémákat megbeszéljünk, nem tudom a megbízást teljesíteni, hiszen előtte el kell dönteni, hogy milyen álláspontot képviseljünk a Tölgyessyvel való közvetlen tárgyalásokon. Én azt gondolom egyébként, hogy talán még annyi a nyitott lényegi kérdés, amit Neked kellene Tölgyessyvel tisztázni, hogy esetleg nem is indokolt a szakértői szintű megbeszélés. Ha mégis úgy ítéled meg, hogy tárgyaljunk a részletekről, akkor feltétlenül szükséges előtte egy személyes konzultáció, mert ennek hiányában én félnék a csatolt mellékletekben részletezett konkrét javaslatok előterjesztésétől, hiszen azok olyan mélységű változtatások az eredeti állásponthez képest, amire nem érzem magam felhatalmazva. Szíves figyelmébe ajánlom, hogy mint a bevezetőben irtam, Tölgyessy engem pénteken este fog keresni.

Budapest, 1990. április 26.

Tisztelettel üdvözlő:

  
Könyv Imre

## I. sz. észrevétel

Az alkotmányok a parlamenti szavazásnak többféle módját ismerik. Egy-egy alkotmányon belül - az általánosnak mondható "egyszerű szavazáson" kívül - két-három, esetleg több minősített szavazási forma létezik.

A minősített szavazás nem csak az arányokban fejeződhet ki, hanem sajátos eljárási szabályokban és a döntésnél jelenlévő képviselők - az általában megköveteltnél - nagyobb arányú jelenlétében is. Így például, minősített szavazás:

1. a döntéshez abszolút többség kell (az összes képviselő fele plusz 1 fő)
2. az abszolút többség megkövetelése mellé speciális eljárási szabályokat határoznak meg
3. a leadott szavazatok kétharmad része szükséges
4. a képviselők kétharmadának jelenlétében a leadott szavazatok kétharmada szükséges
5. az összes képviselő szavazatának háromötöde szükséges (ez utóbbi csak a spanyol alkotmányban van, egyszerű alkotmánymódosítás esetén).

Az, hogy a minősített szavazás az összes képviselő kétharmadának igenlő szavazatát jelentse, csak nagyon ritkán fordul elő, a legtöbb alkotmány illet nem, vagy csak rendkívüli esetben ismer.

Konkrétan ez a fajta kétharmados szabály létezik:

1. az NSZK-ban kizárólag alkotmánymódosítás esetén (illetve, bizonyos módosítással a szövetségi elnök elleni vádhatározatnál)
2. Olaszországban szintén alkotmánymódosítás esetén, de itt nem kötelező, csak azt jelent, hogy amennyiben egy alkotmánymódosító javaslat mindkét házban megkapja a kétharmados többséget, akkor nincs helye népszavazásnak. (Ha csupán abszolút többséggel szavazunk meg egy alkotmánymódosítást, akkor népszavazásra kell bocsátani a tervezetet.)
3. Spanyolországban akkor, ha teljesen új alkotmányt akarnak hozni, illetve módosítás esetén akkor, ha a módosítás az államforma megváltoztatására irányul, továbbá azokban a tételesen felsorolt esetekben, amelyekben a módosítás diktatórikus irányba vezetné az országot.

A Tölgyessy Péter által átadott javaslatban szereplő törvények meghozatalához tudomásunk szerint sehol a világon nem követelnek meg kétharmados többséget. A javaslat "Alapintézmények" című részében felsorolt törvényekhez általában valamiféle minősített szavazás kell (de sehol sem az összes képviselő kétharmada), az "Alapjogok" című részben a választójogi törvényen kívül felsorolt törvényekhez a spanyol alkotmányt kivéve még az sem szükséges.

A minősített szavazáshoz kötött törvények köre egyébként a spanyoloknál a legszélesebb, de a minősített szavazás itt azt jelent, hogy a döntéshez csupán abszolút többség kell.

A fentiekből - továbbá abból következően - hogy a javaslat alapján a kétharmados többséghez kötött döntések köre lényegesen nem szűkül, a változtatás eredménye minimális, pusztán annyit jelent, hogy konkrétan meg vannak határozva azok a törvények, ahol minősített többség szükséges, és így nem lehet kiterjesztően minden kérdést ideérteni, ami kétségkívül valódi veszély a jelenlegi alkotmány mellett. Ez azonban megítélésünk szerint nem tekinthető valódi engedménynek az ellenzék részéről, hiszen a jelenlegi állapot egy nyílt parlamenti vitában is tarthatalan lenn, sőt az lenne a javasolt megoldás is, amely ebben az értelemben tehát inkább az SZDSZ részére jelent engedményt a megállapodásban, mintsem fordítva.

Javaslat: tovább kellene fejleszteni a szavazás rendszerét.

A jelenleg hatályos alkotmány szerint a parlament vagy egyszerű többséggel (a tagok több mint felének jelenlétében, a jelenlévők többségének igenlő szavazata mellett), vagy összes tagja kétharmadának egyetértésével határoz. Ezen a Tölgyessy-féle javaslat már amúgyis változtat akkor, amikor a miniszterelnök megválasztásához abszolút többséget ír elő. (A javaslat ugyan ezt nem tartalmazza, de a fenti megoldásból okszerűen következnek, hogy a miniszterelnök elleni bizalmatlansági indítvány elfogadásához is abszolút többség legyen szükséges.)

Véleményünk szerint az alkotmánymódosításon és a házszabályon kívül minden az SZDSZ által javasolt kérdésben abszolút többséggel kell határozni. Ez nem zárja ki természetesen azt, hogy egyes esetek-

ben az abszolút többség megkivánása mellett nem lehet különleges eljárási szabály. Ilyenre feltétlenül szükség van a bizalmatlansági indítványnál (amelyet egyébként a jelenlegi alkotmány is tartalmaz), és a költségvetési törvénynél, hiszen azt sem célszerű azonnal tárgyalni, hanem időt kell hagyni az előterjesztés tanulmányozására. E két eseten kívül esetleg egyéb komplikált törvényeknél is be lehet vezetni hasonló eljárást.

Fontos megjegyzés: a közjogi állapotok megegyezésszerű rendezése és minden gyors jogalkotási törekvés megköveteli, hogy új törvényt hozzunk a jogalkotás rendjéről, vagy legalábbis a jelenlegi 1987. évi XI. tv. társadalmi vitáról szóló 33-36. szakaszait hatályon kívül kell helyezni. Ez a módosítás valószínűleg a közvélemény ellenállásába fog ütközni, bár kétségtelen, hogy egy áldemokratikus látszatszerű megoldásról van szó, amellyel a pártállam törvényhozásának nemlétező legitimitását igyekezett pótolni.

Budapest, 1990. április 26.



## II. észrevétel

a Tölgyessy Péter által készített szövegszerű alkotmánymódosítási javaslatra

Antall József által a javaslat átvételekor szóban közölt és Tölgyessy Péter által elfogadott változtatások:

1. a 19/B. szakasz 2.bek. -ben az utolsó sor: "... a Magyar Honvédség parancsnoka és vezérkari főnöke
2. a 24. szakasz 4.bek. utolsó két mondata elmarad
3. a tervezett 28/B. szakasz elmarad
4. a tervezett 32/D. szakasz elmarad
5. a 33. szakasz a következőképpen módosul, ill. egészül ki:  
"A Minisztertanács áll:  
a./ a miniszterelnökből  
b./ a miniszterekből  
c./ és az államminiszterből vagy tárca nélküli miniszterből (miniszterekből), amennyiben a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök illet (ilyeneket) kinevez."

Altalunk javasolt változtatások:

1. 28. szakasz 3.bek.c./ "ha az Országgyűlés - ugyanazon Országgyűlés megbízatása idején - tizenkét hónapon belül legalább négy esetben megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől".  
A változtatás indoka: a jelenlegi alkotmány megoldásához ragaszkodunk, hiszen elfogadható érvet nem lehet találni arra, hogy miért emelnénk négyszeresére azt az időszakot, amelyen belül négy bizalmatlanság már új választásokat eredményezhetne (netáni évente egy új kormány még nem jelenti a stabilitás olyan hiányát, amely ezt indokolná).
2. 39/A. szakasz:  
"1.bek. A képviselők legalább egyötöde a miniszterelnökkel szemben bizalmatlansági indítványt terjeszthet elő. Az indítványnak tartalmaznia kell a miniszterelnök-jelölt nevét.  
2.bek. Az indítvány feletti vitát és szavazást legkorábban a beterjesztéstől számított három nap után, legkésőbb a beterjesztéstől számított nyolc napon belül kell megtartani.  
3.bek. A bizalmatlansági indítvány az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával fogadható el.

4.bek. Amennyiben az Országgyűlés a bizalmatlansági indítványt elveti, az indítvány aláírói ugyanazon az ülészak alatt újabb indítványt nem terjeszthetnek elő.

5.bek. A miniszterelnök bizalmi szavazást javasolhat a 2.bek. ben irt határidőkön belül.

6.bek. A miniszterelnök egyben azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen.

7.bek. Ha az Országgyűlés tagjainak többsége a miniszterelnök bizalmi indítványát nem fogadja el, az Országgyűlés harminc napon belül új miniszterelnököt választ."

3. 39/B. szakasz. 1.bek.-ben "megválasztásáig" helyett "kinevezéséig"  
2.bek.: hatályon kívül helyezendő

Budapest, 1990. április 26.