

Méltóság és demokrácia
Az emberi jog megjelenése a rendszerváltás törvénykezésében
(1988 – 1989)

ATR-942

(tanulmány lezárva: 2014. december 23.)

A szerző ezúton mond köszönetet a RETÖRKI-nek (Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archívum) a tőlük kapott 10 hónapos kutatói ösztöndíjért, mert lehetővé tette e tanulmány megírását.

Előszó

Az ezredfordulón szembesültem azzal, hogy a közjót szolgáló „pro-bono” intézménye Magyarországon jogilag nincsen kidolgozva (Furmann – Kossuth 2009). Ez a problémakör vezetett el engem a rendszerváltozás korszakához, amikor a modern magyar demokrácia legfőbb jogszabályainak elfogadása és intézményeinek kiépítése elkezdődött.

Magyarországon 25 évvel ezelőtt, sokak szerint Deák Ferenc bölcsességét kívánó folyamat ment végbe: hazánk a diktatúrából átlépett a demokráciába, méghozzá forradalom nélkül, békés eszközökkel. Közép- és Kelet-Európában elsőként hazánkban döntött úgy egy egyeduralkodó párt, hogy az országa jövőjét a többpártrendszer keretei között képzei el. A demokratizálódási folyamat eredményeként Magyarország bekerült az „új demokráciák” sorába, úgy, hogy a számos hazai és nemzetközi befolyásoló tényező mellett a felek gazdasági és társadalmi szinten egyaránt egymással megegyeztek, paktumokat kötöttek. Ennek részét képezte a jogrendszer átformálása, az emberi jogok gyakorlásának tényleges biztosítása. Melyek voltak ezek a legfontosabb jogok? Milyen lépéseket tettek ebben a politika „háromszögletű” kerekasztalának résztvevői? Volt-e a folyamatokban szerepe a Kádár-korszak utolsó, Németh Miklós vezette kormányának; s ha igen milyen mélységű volt ez a szerepvállalás?

Tanulmányomban elsősorban az elsőgenerációs emberi jogok biztosítását, a demokratikus intézményrendszer kiépítését, a 1989-ben elfogadott Alkotmány-módosítást vizsgálom a Nemzeti Kerekasztal (továbbiakban: NKA) résztvevőinek, illetve a Németh-kormány Igazságügyi Minisztériumának tevékenységét elemezve. Arra keresem a választ, milyen tényezők, mely tárgyalási folyamatok játszottak szerepet az emberi jogok szabályozási kereteinek kialakítása során. A tanulmány logikai vezérfonalát tehát a tárgyalófelek, sok esetben sikeres, néha sikertelen konszenzuskeresése adja. E tekintetben kiindulópontom, hogy az NKA – működése, majd megállapodása, illetve a Németh-kormány tevékenységének alapjogi eredményei - különös tekintettel az intézményi feltételek megteremtésére - a demokrácia alapkövei lettek, annak ellenére, hogy magát az 1989. évi XXXI. tv.-t, azaz a Magyar Köztársaság Alkotmányát ideiglenesnek szánták annak alkotói.

A tanulmány fejezetekbe szedve vizsgálja az alkotmányozási, és az egyes emberi jogokra vonatkozó törvénykezési folyamatot központba állítva az NKA – megállapodások egyes albizottságainak, illetve a Németh-kormány Igazságügyi Minisztériumának munkájával. Vizsgáljuk a különböző csoportok harcát, érdekérvényesítési képességét, nem elfeledve azt, hogy jogi kérdésekben az NKA – tárgyalások valamennyi oldalán szakszerű, technokratikus

módon folytattak párbeszédet. Ez utóbbi vonás, a poszt-kommunista országok tárgyalásos átmeneteit összehasonlítva, joggal tekinthető „hungarikumnak”.

Hangsúlyozom, hogy csupán annyira érintem az emberi jogok esztörténetét, mely feltétlenül szükséges, ugyanakkor megpróbálom azokat a mozzanatok összegyűjteni, melyek a rendszerváltás időszakában az alkotmányozáson belül az elsőgenerációs emberi jogok szabályozásában kimutathatóak. Rögzítenem kell, hogy jelen írás figyelembe veszi azt a történelmi tényt, hogy az elsőgenerációs emberi jogok szabályozása némely esetben már 1988 előtt megtörtént, így az nem is képezhetette részét a kerekasztal-tárgyalásoknak. Dolgozatomban így az alkotmányozás folyamatát, illetve olyan törvények megszületését vettem vizsgálódási alapként, amelyek szorosan összefüggnek az emberi méltóság elméleti és gyakorlati megvalósulásával. Már a tanulmány elején rögzítem, hogy jelen dolgozatomban nem foglalkozom a tulajdonjog, a magántulajdon kérdésével, sokkal inkább a politikai szabadságjogokkal, illetve azok gyakorlását biztosító törvényekkel.

Anyaggyűjtésemet alapvetően a korabeli jegyzőkönyvek és híradások, az események résztvevőinek személyes feljegyzései, valamint általam készített interjúk tették ki.

Hatalom és ellenzéki tárgyalás - régióbeli előzmények

A Szovjetunió érdekkörébe tartozó Közép-európai országok vezetői a '80-as évek második felére orientációs zavarral küzdöttek, így olyan megoldásokat kerestek, mely racionálisan számol a mozgásterekkel. Zbigniew Brzezinski már 1966-ban megfogalmazta a Szovjetunió és a bürokratikus-kommunista diktatúra vonatkozásában a „pluralisztikusabb és intézményesítettebb politikai rendszerré” átalakulás vagy a degenerálás alternatíváját.¹ Tíz évvel később, 1976-ban pedig a Szovjetuniót és a „desztalinizációt” elemezve elméleti szinten is kifejtette, hogy „a politikai változások nagyon lassan keletkezhetnek társadalmi változásokat, ezért várni kell legalább néhány nemzedéknyit, hogy a társadalmi változások jelentősen tükröződni kezdjenek a politikai szférában.”²

Jurij Andropov és Konsztantyin Csernyenko halála után Gorbacsov politikáját elemezve George Schultz 1993-ban már úgy írt erről az időszakról, hogy „a szovjet elit intellektuálisan és politikailag is nagy nyomás alatt volt. (...) Társadalmuk demoralizálódott,

¹ Zbigniew Brzezinski (1966): *The Soviet Political System: Transformation or Degeneration. Problems of Communism*, Vol. XV.

² Brzezinski, Zbigniew (1976). "Soviet Politics: From the Future to the Past?". In Paul Cocks, Robert V. Daniels and Nancy Whittier Heer. *The Dynamics of Soviet Politics*. Cambridge: Harvard University Press. pp. 337–51.

gazdaságuk nem reagál”.³ Az új viszonyok, az USA, mint szuperhatalom megkérdőjelezhetetlensége, a gorbacsovi politika, a „peresztrojka” hatása, mind a közép-európai „szocialista” országok, s köztük Magyarország függő mivoltának „lazulását”, demokratizálódását segítette.⁴ Általánosságban is igaz, ha a politikai helyzetet és a társadalmi változás összefüggését vizsgáljuk Douglass North megállapítása, aki arra mutat rá, hogy „az intézmények emberek által alkotott kényszerítő eszközök, amelyeket az emberi interakciókat alakítják... az intézmények változása alakítja ki azt a módot, ahogy a társadalmak az idők során előrehaladnak, s ennél fogva ez a kulcs a társadalmi változás megértéséhez”.⁵

Közép-Európa országai közül Lengyelországban a katonai-statáriális rezsim, amely a választási rendszer reformjával is megpróbálkozott, az 1980-as évek második felében egy erős, a Szolidaritás alapcélkitűzéseit hordozó ellenzékkel és egy intézményi önállóságát megőrző katolikus egyházzal nézett szembe. A lengyel változás főbb sajátossága tehát az erős és megfelelő civil támogatottságot maguk mögött tudó ellenzéki szervezet, valamint a társadalmi beágyazottságában szintén jelentős katolikus egyház. Utóbbi szerepét tovább növelte, hogy a lengyel kerekasztal-tárgyalások során a legfontosabb döntésekben a hatalmon lévők és az ellenzékiek csak a katolikus egyház közvetítőinek munkája révén tudtak megegyezni.⁶ Az 1989. februárja és áprilisa közötti lengyel NKA-tárgyalások egy sor gazdasági, politikai és társadalmi kérdést tűztek napirendjükre,⁷ azonban hatékonyan csupán a politikai kívánalmakat (választási reform, szakszervezeti pluralizmus) tudták orvosolni, azokat mindegyik fél számára elfogadhatóan szabályozni.⁸

Közép-Európa másik országában, Csehszlovákiában az NKA-tárgyalás valójában nem egy, hanem két tárgyalássorozatot foglal magában. Az egyiket (Prágában) a Polgári Fórum (vezetője: Vaclav Havel), a másikat (Pozsonyban) a Nyilvánosság az Erőszak Ellen (vezetője: Jan Carnogusky) folytatta a cseh és a szlovák pártvezetéssel szemben. A szakértők véleménye szerint a csehszlovák sajátosságok – elsőként kell említeni a keményvonalas Jakes – Husak rendszer elnyomását, illetve a zűrzavaros helyzetet – okán a csehszlovák kerekasztal-

³ Schultz (1993): *Turmoil and Triumph. My years as Secretary of State.* Charles Scribner's Sons, New York, Maxwell MacMillan International, New York – Oxford – Singapore – Sydney: Maxwell MacMillan Canada, Toronto

⁴ bővebben: Kulcsár K (1993): *Két világ között, rendszerváltás Magyarországon 1988-1990*, Akadémiai Kiadó, Budapest

⁵ Thomas A. Koebble: *A New Institutionalism in Political Science and Sociology.* Comparative Politics, 27,2,(January 1995) 231-243. o.

⁶ Tőkés Rudolf: *Intézményalkotás Magyarországon*, In.: *A rendszerváltás foratókönyve*, 7. kötet 147-179.o.

⁷ lásd: Wiktor Osiatynski: *The Roundtable Talks in Poland.* In: Jon Elster (szerk): *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, Chicago, University of Chicago Press, 1995. 21-69.o

⁸ Tőkés Rudolf (1997): *Intézményalkotás Magyarországon*, In.: *A rendszerváltás foratókönyve*, 7. kötet 147-179.o.

tárgyalások sokkal inkább voltak gyors párbeszédnek tekinthetők, mint valódi tárgyalásnak.⁹ Az ellenzéki erők – az 1968-as prágai tavasz és a Charta 77 – korántsem rendelkeztek olyan egyöntetű és mértékű támogatottsággal, mint Lengyelországban. Erre utalt maga Havel is, amikor úgy fogalmazott, hogy megegyezés hiányában „a köz elsöpör bennünket, és akkor ki tudja, mi következik”.¹⁰

Történészek általánosan elfogadott álláspontja, hogy Magyarországon az MSZMP korántsem kompromittálódott annyira, hogy ne lehettek volna egy szabad választáson is esélyei. Az ország területileg nem volt szabdalt nemzetiségi ellentétektől, az állampárt tudatosan vállalt hídszerepe okán nem állt oly mértékű külső nyomás alatt, mint pl. Csehszlovákiában vagy az NDK-ban.¹¹ A magyar kerekasztal-tárgyalások így fentiekkel ellentétben sokkal inkább magán hordozta a „politikai megegyezésre jutás” alap gondolatát.¹² E tekintetben azt is állíthatjuk, hogy párhuzamosság figyelhető meg – leginkább a szerves tárgyalásos jelleg miatt – a csaknem egy évtizeddel korábbi spanyol átmenettel, ahol a „spanyol társadalmi erőket és értékeket képviselő politikai pártok egymás között megegyeztek és paktumokat kötöttek a politikai-intézményi rendszer reformjára, átalakítására és demokratizálására.”¹³ A magyar tárgyalások egyik fő momentuma szintén az intézményrendszer demokratikus reformjának szándéka volt. Csak emlékeztetünk, hogy a csehszlovák ellenzéknek semmiféle intézményi elképzelése nem volt 1989-ben¹⁴, hazánkban viszont már az alapok lerakása a Kulcsár vezette Igazságügyi Minisztériumban elkezdődött 1988-ban. Lényeges elem, hogy a magyar tárgyalások három oldala, három egymástól karakteresen megkülönböztethető elitkörhöz tartozott, a valódi beleszólás nagyságát, a különböző erők „civil hátszágának mérete” adta. A témakörrel kapcsolatban utalnunk kell az Új Márciusi Front 1989. január 11-én kiadott közleményében már a bevezetőben kinyilatkoztatja, hogy „az ország közvéleménye, benne az MSZMP tagjainak jelentős része ma már egyetért abban, hogy az egypártrendszert az európai népek történetében kialakult demokratikus többpártrendszerrel kell felváltani.”¹⁵ S álljon itt a Magyar Demokrata Fórum

⁹ A csehszlovák tárgyalásokról írásos dokumentum is kevés maradt.

¹⁰ Jon Elster (szerk): *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, Chicago, University of Chicago Press, 1995. 157.o.; Tökés Rudolf: *Intézményalkotás Magyarországon*, In.: *A rendszerváltás foratókönyve*, 7. kötet 147-179.o.

¹¹ lásd: Simon János (2004): *A politikai kultúra színepei*, Századvég Kiadó 2004, 59.o.

¹² Tökés Rudolf (1997): *Intézményalkotás Magyarországon*, In.: *A rendszerváltás foratókönyve*, 7. kötet 147-179.o.

¹³ Simon János (1996): *A demokratikus átmenet Spanyolországban (1977-1982)*, Villányi úti Könyvek, Budapest, 15.o.

¹⁴ A csehszlovák ellenzék közötti törésvonalak nagysága jól érzékelhető, ha összehasonlítjuk Havel és Carnogursky nyilatkozatait.

¹⁵ Az Új Márciusi Front javaslata az átmenet politikájára 1989. január 11. (közlemény)

1988. január 30-án, a Jurta Színházban tartott összejövetelén elfogadott nyilatkozatának kitétele, amely szerint az új választójogi törvény szerint felálló új Országgyűlés dolgozzon ki új alkotmány. Ez az új alkotmány pedig „tételeken sorolja fel az állampolgárok személyes és politikai jogait és ezek garanciáit”.¹⁶

Magyarországon az imént már említett, 1989. január 11-i közleményében az Új Márciusi Front egy, az alkotmányozó nemzetgyűlés funkcióját betöltő „nemzeti bizottság” felállítását szorgalmazta, melytől az ellenzéki pártok elzárkóztak, mivel az szerintük az ellenzéki „frontvonalak” elmosódását eredményezte volna. Márpedig vezérlő elvük szerint a politikai rendszer hatékony működéséhez valódi versenyhelyzetet kell teremteni a különböző, alkotmányos alapokon nyugvó politikai erők között. Nem véletlen tehát, hogy az Ellenzéki Kerekasztal elsősorban is koordináció szempontjából volt fontos, mely kezdetben nyolc¹⁷, majd 1989 júniusától kilenc¹⁸ ellenzéki szervezetet tömörített. Az események sorrendiségéhez tartozik, hogy 1989. január 30-án Pozsgay Imre államminiszter a Magyar Rádióban bejelentette, hogy 1956-ban népfelkelés volt Magyarországon. A megállapítás, mely az MSZMP KB mellett működő, ún. „történelmi munkacsoport” eredményein alapult, az addigi rendszer legitimitását kérdőjelezte meg. Az MSZMP KB ezt követően 1989. február 10-11-i ülésén határozatot hozott a többpártrendszeréről: „A pártnak a politikai rendszer fejlesztésére irányuló stratégiája a valós többpártrendszer kibontakozását, a szabad választásokon nyugvó demokratikus szocializmus megteremtését kell, hogy célozza.”¹⁹ Az MSZMP által bejárt út nagyságát, vagy inkább az állampárt vezetőinek megosztottságát mutatja, hogy csaknem 2 évvel korábban Berecz János egy szegedi tanácskozáson az alábbiakat fejtette ki: „Felvetődhet a kérdés, hogy (...) a szocializmus építésének jelenlegi történelmi szakaszában kifejlődhet-e nálunk a hatalom megosztásával járó vagy annak potenciális lehetőségét felidéző, többpólusú, többhatalmi központú szocialista társadalom... válaszunk egyértelműen nem”.²⁰

¹⁶ Az MDF 1988. január 30-án a Jurta Színházban elfogadott nyilatkozatának I. pontja; Kulcsár Kálmán (2002): Ezer év, Villányi úti könyvek, Budapest, 122.o.

¹⁷ Az EKA alapító szervei: Bajcsy-Zsilinszky Baráti Társaság, Fiatal Demokraták Szövetsége, Független Kisgazdapárt, Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája, Magyar Demokrata Fórum, Magyar Néppárt, Magyarországi Szociáldemokrata Párt, Szabad Demokraták Szövetsége.

¹⁸ A kilencedik csatlakozó a Kereszténydemokrata Néppárt. 1990 januárjában a 10. csatlakozó a Független Szociáldemokrata Párt lett.

¹⁹ KB jegyzőkönyv 1989. 1. kötet 29.o., Novák Zoltán: Az MSZMP Budapesti Reformköre <http://mek.oszk.hu/01900/01961/html/02.htm> (letöltés: 2014. november 25.)

²⁰ A szocializmus fejlődésének időszerű kérdései hazánkban című konferencia, Szeged 1987. február 19-21, Berecz János (1987): Közös felelősségünkről (In.: A szocializmus fejlődésének időszerű kérdései hazánkban, Kossuth K., Budapest., 1987. 176-177. o.)

Az MSZMP részéről a többpártrendszer irányába történő valódi és deklarált nyitás – 1988. májusában következett be. Az MSZMP pártértekezletén elfogadott állásfoglalás rögzíti, hogy "a néphatalom érvényesülésének és gyakorlásának feltétele és eszköze a párt vezető szerepére épülő szocialista pluralizmus."²¹ Tegyük rögtön hozzá, hogy a politikai pluralizmus biztosításával kapcsolatos feladatok között elsőként kellett említeni az Alkotmány felülvizsgálatát. Az MSZMP 1988. május 31-én elfogadott állásfoglalásának iránymutatása alapján 1988. december 15-én létrehozott az MSZMP KB egy alkotmányozással foglalkozó bizottságot, melynek tagjai sokkal inkább voltak a párt ideológusai és funkcionáriusai, mint jogász-szakemberek.²² Itt kell megjegyeznünk, hogy az állampárt akkori vezetőinek az átmenet ütemezésével kapcsolatban érezhető megosztottsága sokkal inkább nyomon követhető volt az MSZMP Politikai Bizottságában. Az MSZMP PB 1989. február 7-i ülése például csak „részalkotmányozással” számolt, a PB tagjai az első szabad választások időpontját 1995-re helyezték, nem utolsó sorban azért, mert számításaik szerint, akkorra már megtörténik a gazdasági válság menedzselése, s persze tegyük hozzá a privatizáció. Ne felejtjük el azonban, hogy a közgazdászok – szinte egységes – álláspontja szerint a gazdasági rendszerváltás már a politikai átmenethez képest hamarabb végbement.²³ S emellett a magyar gazdasági egyensúly romlása 1989-re olyan mértékű lett, hogy a Nemzetközi Valutaalap nem folyósította az ún. készenléti hitel utolsó részleteit, s egyben jelentős, az egész társadalmat érintő megszorításokat követelt. Az MSZMP PB tagjai sokkal inkább gondolkodtak az ún. lengyel megoldás átvételében, különös tekintettel annak két pontjára. Az első, hogy az alkotmányozás folyamatát már az újonnan választott Országgyűlésre hagyta volna, a második, hogy nem egy, hanem kétkamarás országgyűlés létrehozásának esélye foglalta magában. Utóbbi gondolatot a Németh-kormány, annak Igazságügyi Minisztériuma, valamint a széles szakmai közvélemény is hevesen ellenezte.²⁴

A kis kitérőt követően visszakanyarodva a kerekasztal-tárgyalás szerkezetéhez, elmondhatjuk, hogy az három jól elkülöníthető szakaszra tagolható. Az első szakasz az EKA

²¹ Az MSZMP országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20-22. (Kossuth K. 1988. 261-263 old.)

²² A munkabizottság vezetője Grósz Károly volt, tagjai: Aczél György, Berecz János, Fejti György és Romány Pál. A munkabizottság feladata: "az egy vagy többpártrendszer, az alternatív csoportokhoz való viszony, valamint a választási rendszer és mechanizmus témakörök kidolgozása." MOL. 288. f. 4/249. ő. e.; In.: Novák Zoltán: Az MSZMP Budapesti Reformköre <http://mek.oszk.hu/01900/01961/html/02.htm> (letöltés: 2014. november 25.)

²³ Tordai Csaba (1997): A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése, In.: A rendszerváltás foratókönyve, 7. kötet, 482. oldal, Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest; Békés Csaba – Malcolm Byrne – Kalmár Melinda – Ripp Zoltán – Vörös Miklós: Rendszerváltás Magyarországon 1988 – 1990., Dokumentumok, National Security Archive, Hidegháború-történeti Kutatóközpont, 1956-os Intézet, Új Mandátum

²⁴ Tordai Csaba (1997): A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése, In.: A rendszerváltás foratókönyve, 7. kötet, 482.o., Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest;

megalakulásától a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások megkezdéséig tartott, a második a politikai egyeztető tárgyalások időszakát (1989. június 13 – 1989. szeptember 18) öleli fel, majd a harmadik a köztársaság kikiáltásától az 1990-ben megválasztott országgyűlés megalakulásáig terjedő időszakot foglalja magába.²⁵ A tárgyalások munkabizottsági szintjein technikai jellegű kérdésekben születtek megállapodások, a többi kérdés a középszint elé került, amelynek eredményei kerültek bele az 1989. szeptember 18.-i megállapodásba.

Az emberi jogok szabályozása a Kádár-korszakban

A jogirodalom az emberi jogokat többféle módon rendszerezi, az egyik lehetséges és elfogadott szabályozás, a különböző generációk megkülönböztetése. Az első generáció jogai a klasszikus szabadságjogok, azaz a személyi és politikai szabadságjogok (élethez, tulajdonhoz, szabadsághoz való jog, utóbbi tovább differenciálódott: szólás, sajtószabadság, vallás- és lelkiismereti szabadság, gyülekezési szabadság, önkényes hatósági fellépéstől, indokolatlan fogva tartástól mentesség személyi szabadsága).²⁶ Az első generációs emberi jogok jellemzője, hogy az állam csupán kivételes, egyben pontosan meghatározott esetekben korlátozhatja őket, így azok ún. negatív jogok, mert az államtól elsősorban a nem beavatkozást várják el. Rögzítenünk kell, hogy hazánkban a szabadságjogokat, egészen 1989-ig, az állam felől közelítette meg a mindenkori jogalkotó.

Magyarország első írott alkotmánya, vagyis a Magyar Népköztársaság 1949-es Alkotmánya előtti korszakig egyeduralkodó felfogás szerint a szabadságjogokat az állam saját maga önkorlátozása nézőpontjából szemlélte és szabályozta. Így azok sokkal inkább voltak az állam szervei számára kötelezettségek, mint az állampolgároknak jogok.²⁷ Mindezt úgyis fordíthatjuk, hogy az állam állapítja meg, hogy kit és milyen jogok, továbbá milyen mértékben illetnek meg. „Az emberi jogok végső alapja az emberi lényeg, az ember eszméje, s bár az állam célja is ezen eszme biztosítása, vagyis az általános jó, ugyanakkor felfogása szerint e jogok csakis az államban létezhetnek, s tartalmukat maga az állam határozza meg.”²⁸ Az 1946:I. tc. preambuluma rögzíti is, hogy az emberi jogokat – a maguk összességében – az

²⁵ Kétségtelen a harmadik szakaszban, éppen az ún. „négy igenes” népszavazás és az országgyűlési választások kampánya okán is az ellenzéki pártok közötti együttműködés helyébe a rivalizálás lépett.

²⁶ Lehotay Veronika (2012): Segédanyag a „Jogegyenlőség – jogkorlátozás – jogfosztás 1938- 1944.” címen meghirdetett speciális kollégiumhoz 2012/13. tanév

²⁷ Sólyom László 2005: Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. · 27–49.

²⁸ Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. 31.o., Csekey István (1943): *Magyarország alkotmánya*. Budapest: Renaissance Könyvkiadó; Concha i. m. 304.; Kmety i. m. 91.; Tomcsányi i. m. 166.

állam biztosítja:²⁹ „A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést. Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság; jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez; a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása; az egyesülési és gyülekezési jog; a tulajdonhoz, személyi biztonsághoz; a munkához és méltó emberi megélhetéshez; a szabad művelődéshez való jog; s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. Ezekről a jogokról egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretén belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja.”

A csupán elvi deklaráció tényét mi sem támaszthatja alá jobban, minthogy az emberi jogok bírói jogvédelme hiányzott a normaszövegből, a törvénycikk parlamenti vitája során fel is vetődött alkotmánybíróság felállításának szükségessége.³⁰ A korabeli jogalkotók elmélete szerint, éppen a fenti elvből kiindulva, az emberi jogoknak nincs kitüntetett szerepük, hiszen azt az állam ugyanúgy szabályozza, s hasonlatosan jár el, mint bármely más jogviszony tekintetében. Talán az egyetlen kivételt a jogegyenlőség megkövetelése jelenthette volna, azonban az 1949-es Alkotmány sok jogot csupán a dolgozóknak, a munkásoknak biztosított.³¹ Szabó Imre tankönyvi tétele 1948-ban akképpen fogalmazott, hogy az emberi jogok forrása „maga a szocialista állam gazdasági és társadalmi rendje által meghatározott alkotmányos jogszabályok”. 1949. évi XX. tv. 71. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik: „az Alkotmány, valamint az alkotmányos jogszabályok az államhatalom valamennyi szervére és az állam minden polgárára egyaránt kötelezőek.”

Az 1949. évi XX. törvény tehát állampolgári jogokról rendelkezik és nem az emberi jogokról általánosan. Az Alkotmány államszervezetet követő fejezete, szám szerint a VIII., foglalkozik az állampolgárok jogaival és kötelezettségeivel, így: a polgárok joga a munkához, és a végzett munkának megfelelő díjazáshoz; a dolgozók joga a pihenéshez és üdüléshez; a művelődéshez; az állam védi a dolgozók egészségét és segíti a dolgozókat

²⁹ Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: *Iustum Aequum Salutare* I. 2005/1. · 27–49., Concha Győz: *Politika. I. Alkotmánytan*. Budapest: Eggenberger-féle könyvkereskedés, 1895. 303. és köv.; Nagy i. m. 133.; Tomcsányi i. m. 166.; Csekey István: *Magyarország alkotmánya*. Budapest: Renaissance Könyvkiadó, 1943. 238.; Concha i. m. 304.; Kmety i. m. 91.; Tomcsányi i. m. 166.

³⁰ Letegyük [a szabadságjogok védelmét] a reakciós bíró kezébe? – kiabált Eckhardt Sándor demokrata néppárti képviselő beszéde közbe Marosán György szociáldemokrata képviselő. (40. j. 289. hasáb). In.: Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: *Iustum Aequum Salutare* I. 2005/1. 35.o.,

³¹ A tanulmány nem tér ki az ún. előnyben részesítés jogi kategóriájának fejlődésére és elemzésére.

munkaképtelenségük esetén. Az állam védi a házasság és család intézményét, különös gondot fordít az ifjúság fejlődésére, nevelésére, érdekvédelmére. A nők a férfiakkal egyenlő jogokat élveznek. Az állam ezeket a jogokat a megfelelő intézmények létrehozásával és szolgáltatások valamint támogatások megszervezésével valósítja meg.

Az 1949. évi XX. tv. 57.§ „A Magyar Népköztársaság biztosítja a polgárok személyi szabadságát és sérthetetlenségét, a levéltitok és a magánlakás tiszteletben tartását.

58. § (1) A Magyar Népköztársaság a szabadságjogokat a területén lakó minden dolgozó számára biztosítja.

(2) Azok az idegen állampolgárok, akiket demokratikus magatartásukért, a népek felszabadítása érdekében kifejtett tevékenységükért üldöznek, a Magyar Népköztársaságban menedékjogot élveznek.”

Az emberi jogok tiszteletben tartását az 1972. évi I. tv. alapján módosított alkotmány deklarálja. Ennek előzményének tekinthető, hogy Magyarország 1969-ben aláírta a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát, bár annak ratifikálására csak 1974-ben, illetve 1976-ban került sor (1976. évi 8. tvr.). Az egyéni panaszt lehetővé tévő 1. fakultatív jegyzőkönyvet pedig csak 12 év múltán, már a rendszerváltás hajnalán ratifikálta és hirdette ki hazánk az 1988. évi 28. tvr.-el. Az 1972. évi I. törvénnyel módosított alkotmány szövege a szabadságjogok korlátai között továbbra is szerepelteti, hogy az állampolgári jogokat a szocialista társadalom érdekeivel összhangban kell a továbbiakban is gyakorolni. A szólás- és sajtószabadság, valamint a gyülekezési szabadság mellett megmaradt, hogy „ezen jogokat a Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja”.³² A jogegyenlőség tekintetében a módosítás megszünteti a „dolgozók” és a „polgárok” közötti megkülönböztetést.³³ A jogok immár az állampolgárokat illették meg, azonban a politikai szabadságjogok garanciájának elemei továbbra sem jelentek meg a normaszövegben. Emellett az 1972-es módosítás továbbra is hallgat a garanciákról, a jogérvényesítés módjáról, s hiátus marad a bírói út igénybevételének lehetősége is. A '70-es évek első felét Kulcsár Kálmán, későbbi igazságügyi-miniszter a politikai, a jogalkotás és a jogszolgáltatás „Sturm und Drang” időszakaként definiálta, melynek lezárultát követően elindult egy, „az európai jogszemléletbe” való beilleszkedést segítő folyamat, ami lassan és fokozatosan teret is nyertek.³⁴

³² Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. 41.o.

³³ Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. 27–49.

³⁴ Kulcsár Kálmán (2002): Ezer év, Villányi úti könyvek, Budapest, 116-119. o.

Magyarország az elsőgenerációs emberi jogok esetén szabályozásával jutott el a '80-as évek politikai változásaihoz, az újonnan alakuló, vagy éppen újjáéledő pártok Ellenzéki Kerekasztalba (továbbiakban: EKA) tömörüléséhez.

A szabadság, az emberi jogok érvényesülése

Ahogy arra már utaltunk a rendszerváltás előtti alkotmányok egyik fő hiátusa az emberi jogok érvényesítésének lehetősége, az alkalmazás, az esetleges bírói út igénybevételenek lehetősége volt. Első kérdésünk tehát, mennyiben járult hozzá a kerekasztal-tárgyalás a demokratikus intézményrendszer kialakításához. Elsőként hadd utaljunk Kis János megállapítására, mely szerint az EKA ellenzéki résztvevői a szabad választáson alapuló parlamentális köztársaság megteremtéséről igen, azonban a jövőendő köztársaság berendezkedéséről nem kívántak tárgyalásokat folytatni. Mindennek magyarázata egyszerűen abban kereshető, hogy az EKA az új alkotmányos rend kialakítását a választásokat követő új Országgyűlés feladatának tekintette. Megemlítsre érdemes, hogy az NKA-tárgyalások tagjainak véleménye egyöntetű volt abban, hogy az addig „tartaléklángon égő” Országgyűlés törvényalkotási munkáját újra kell definiálni, modernizációja tovább nem odázható, elengedhetetlen a tevékenység lényegi elemének visszaadása. A kezdeti szándék azonban folyamatosan felpuhult. Előzményként meg kell említenünk a 17 pontból álló, eredetileg független és pártunkívüli képviselő nevével fémjelzett, ún. „demokrácia csomagterv”-et. A terv témánk szempontjából releváns főbb pontjai: választási törvény módosítása, új gyülekezési, szakszervezeti, egyesülési törvény megalkotása, új törvények létrehozása az emberi jogokról, a nemzeti kisebbségekről, a polgári kezdeményezésről, népszavazásról, helyi önkormányzatokról, a nyomtatott és elektronikus sajtóról, Alkotmánybíróságról, az állampolgári jogok országgyűlési biztos tiszteréről, és természetesen az új Alkotmány kidolgozásának megkezdése.

Az eredeti „demokrácia csomagterv” – melyet Király Zoltán 15 képviselőtársával 1988. júniusban küldött meg az Országgyűlés elnökének – az intézményrendszer átalakításának feladatai között javasolta az államminiszter megválasztását, aki a Kormány részéről politikai felelősséggel tartozott a feladatok irányításáért és előrehaladásáért.³⁵ Az Országgyűlés ezt követően felkérte a Kormányt, hogy szeptemberben adjon tájékoztatást – többek között – az intézményrendszert átalakító jogszabályok megalkotásának ütemezéséről.

³⁵ Pozsgay Imrét e feladat politikai irányítására választotta meg az Országgyűlés 1988. június 29-én államminiszterré.

Az Igazságügyi Minisztériumban a „politikai intézményrendszer-reformja” néven indult el az előkészítő munka.³⁶ S bár Pozsgay Imre államminiszter a csomagtervet "alkotmányos összeesküvésnek"³⁷ nevezte – saját könyvében külön fejezetet szentelve mutatja be a történeteket, amely Kósa Ferenc lakásán körvonalazódott (Pozsgay 1993) –, Kulcsár Kálmán véleménye, hogy „semmilyen „összeesküvésre” nem volt szükség, hiszen a kormány már hosszabb ideje dolgozott azokon a jogszabályokon, az Alkotmányt is ideértve, amelyek hivatottak voltak a jogállam megteremtésére, a demokratikus politikai rendszer kialakítására.”³⁸

Annak érdekében, hogy a folyamatok párhuzamosságára is rávilágítsunk, érdemes kiemelni, hogy a Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozatában jóváhagyólag veszik tudomásul az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemezéséről és ütemtervéről, valamint annak szakmai szervezeti keretéről szóló előterjesztését.³⁹ A Kulcsár Kálmán vezette Igazságügyi Minisztériumban különösen fontos szerepet kaptak az ún. első, illetve második generációs jogok, így a Minisztérium által 1989. január – február időszakban az állampárt Központi Bizottsága elé terjesztett törvényjavaslat – csomagjában is. Mindennek alapját olyan nemzetközi normatív dokumentumok, charták képezték, melyet hazánk addigra már ratifikált.⁴⁰ E kötelezettségnek is betudható, hogy az emberi jogok elismerésének alkotmányos deklarációja már 1972 óta szerepelt az Alkotmányban.⁴¹

Az alkotmány alapjogi fejezetének megalkotásához az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, a Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint az Európai Tanácsnak az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezménye jelentett fogódzót, hozzátéve azt is, hogy ezek az okmányok már addig is hatályban voltak. Nem véletlen tehát, hogy az MSZMP az Igazságügyi Minisztérium 1989. július 13-i keltezésű „az emberi és állampolgári jogok, kötelességek” elnevezésű, az Alkotmány VII. fejezetébe javasolt szövegtervezete is az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát igyekezett figyelembe venni. Emiatt az alkotmánymódosítás időszerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény, az Alkotmánybíróság kérdései” témában

³⁶ A Kormány a kért tájékoztatást 1988. november 24-én, Pozsgay Imre előterjesztésében tartotta meg. Németh Miklóst ezen a napon választották meg a miniszterelnökké.

³⁷ Pozsgay Imre 1993. 1989 Politikus-pálya a pártállamban és a rendszerváltásban. (Püski K. Bp. 1993. 86-87 old.)

³⁸ Kulcsár Kálmán 1993. Két világ között rendszerváltás Magyarországon 1988-1990, 117. o. Akadémiai Kiadó, Budapest

³⁹ Határozatok Tára 1988. 7. szám

⁴⁰ Itt nem említjük a harmadik generációs jogokat, melyek már megtalálhatóak voltak a Kádár-rendszerben is, szociális jogok néven.

⁴¹ Sólyom László 2005. Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. 43.o.

kiküldött szakértői bizottság (I/1) ülésén 1989. augusztus 17-én elfogadta a Harmadik Oldal és az EKA VII. fejezetre vonatkozó javaslatait. Az 1989. évi XXXI. tv. 16. §-a rendelkezése szerint az VII. fejezet számozása – amely szabályozza az alapvető jogokat és kötelességet – a XII. fejezetre változott, rendelkezései között szerepel:

„54. § (1) A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

(2) Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni, és különösen tilos emberen a hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni.

55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”

(...)

57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(...)

59. § A Magyar Köztársaságban mindenkit megillet a jóhírnévhez, a magánlakás sérthetetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jog.

60. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(...)

61. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabad véleménynyilvánításra, továbbá arra, hogy a közérdekű adatokat megismerje, illetőleg terjessze.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és védi a sajtó szabadságát.

62. § A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.

63. § (1) A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

(2) Politikai célt szolgáló fegyveres szervezet az egyesülési jog alapján nem hozható létre.

70/K. § Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

Alkotmánnyal kapcsolatos kérdések

Mielőtt hosszabban foglalkoznánk az alkotmány kidolgozásával, illetve abban a Kerekasztal és a kormány szerepével, érdemes rögzítenünk a kiindulási alapot. Az 1989. júniusában megkezdődő Nemzeti Kerekasztal – tárgyalásokon a hatályos alkotmány akkori szövegének legutóbbi módosítását az Országgyűlés 1989. május 10-én fogadta el, ebben a Minisztertanáccsal és tagjaival szembeni bizalmatlanság kérdése került szabályozás alá. Az 1989. június 30.-i jegyzőkönyv 1. pontja 2 bekezdése rögzíti, hogy az NKA számára az alkotmány áttekintésének vezérlő szempontja nem egy új alkotmány megalkotása, hanem a politikai átmenet szempontjából szükséges változtatások megejtése. Az NKA ennek keretében tárgyalta az Igazságügyi Minisztérium által rendelkezésre bocsátott tervezetet is. Korábban már utaltam a Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozatára. Az előzmény pedig nem más, mint az 1988. május 31-i MSZMP PB határozat, amely rögzítette, hogy a Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának szükségességével, és kijelöli az annak felülvizsgálatára jogosított szervezetet.

A NKA politikai egyeztető bizottságaiban - mint középszintű bizottság szakértői szintjein -, vagyis a politikai munkabizottságokban oldalanként 5-5 fő vett részt. Az I/1. számú munkabizottság az alkotmánymódosítás időszerű kérdéseit, a köztársasági elnöki intézményt és az Alkotmánybíróság kérdéseit vitatta meg. Az aktivitás még a korabeli sajtót szemlélve is szembetűnő.⁴² Az emberi jogok kérdését illetően Kukorelli István úgy fogalmazott: „Az 1. bizottság munkája eleve érdekes, mert ott az alkotmány egészét érintő munka folyt, vagyis ez az egész rendszert, az emberi jogok egészét érintette”.⁴³ Az EKA következetes alap gondolata az volt, hogy a szabad választások előtt senki se alkotmányozzon,

⁴² A Rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.). (1997) hetedik kötet 19. oldal

⁴³ Kukorelli István interjú készült: 2014. május 22. (Készítette: Kossuth Borbála, RETÖRKI Archívum, kézirat)

azt azonban alapvető célnak tekintette, hogy az akkor hatályos szovjettípusú alkotmányból kiiktassa a „sztálinista tételeket”. Azt pedig szintén elengedhetetlennek tekintette, hogy ne államszocialista alkotmánya legyen az új országgyűlésnek.⁴⁴ Az alkotmány preambuluma, melyben európai eszméi és politikai értékei között szerepelt a szocializmus is, végül az 1989-es őszi törvénykezési időszakban belekerült a normaszövegbe, az új alkotmány megalkotásának szükségességével.

Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter 1988. június végén – július elején 10 munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes tárgyköreinek vizsgálatára, kidolgozására; majd 1988. augusztusában előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő. A miniszter arra a következtetésre jutott, hogy változások mértékére tekintettel szükséges, egyben technikailag is indokolt egy alkotmány előkészítése.⁴⁵ Kukorelli István határozottan fogalmaz, amikor azt mondja: „Mi eleve alkotmányt akartunk és intézményeket (...) nem volt alkotmányozó nemzetgyűlés, de mégis az volt.”⁴⁶

Az alkotmány-előkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesként Kilényi Géza 1988. november elején készült el a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciójával, melynek alapkérdéseivel összefüggésben rámutatott arra is, hogy az emberi jogokról vallott felfogás 1949 óta alapvetően megváltozott.⁴⁷ Utalt arra, miszerint irreális az a célkitűzés, hogy „minden, államjogi szempontból fontos kérdést az Alkotmány és csakis az Alkotmány szabályozzon (...) szükség lesz az Alkotmányhoz szorosan kapcsolódó, politikai szempontból kiemelkedő jelentőségű törvényekre, amelyek az Alkotmánnyal együtt alkotják a magyar közjog jogszabály-anyagának felső szféráját. A most említett törvények részben (...) az egyéni és kollektív állampolgári alapjogokat vonják szabályozási körükbe (gyülekezési jogról, az egyesülési jogról, a nemzetiségről, a lelkiismereti szabadságról szóló törvény).”⁴⁸ A Kerekasztal az 1946:I. törvénycikkhez csakis a köztársasági elnök jogállása, és a parlamentáris rendszer mintájaként folyamodott, illetve a jogfolytonosságra hivatkozva keresett benne alkotmányozása legitimitásához támaszt.⁴⁹ Az EKA ülésein felvetődött annak a

⁴⁴ mindezt azért, mert akkor az aktuális hatalom, bármikor alkotmányellenességre hivatkozva feloszlathatta volna az ellenzéki pártokat. 20. oldal

⁴⁵ A rendszerváltás foratókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik kötet 28. oldal, Kilényi Géza (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására (1988-1990) Budapest, Államtudományi Kutatóközpont, 1991. 1. kötet 43-63. o.

⁴⁶ Kukorelli István interjú készült: 2014. április 17. (kézirat)

⁴⁷ Kilényi Géza gyakorlatilag Kulcsár Kálmánnal együtt került az Igazságügyi Minisztériumba (IM), de ki kell emelnünk még László Jenő, Sárközy Tamás és Petrik Ferenc nevét is, mint olyan személyeket, akik az IM törvény-előkészítési munkájában jelentős szerepet játszottak.

⁴⁸ Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297-4298. h.)

⁴⁹ Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. · 27-49.

lehetősége is, hogy az emberi jogok jelentőségét, alapértékét az Alkotmány szerkezeti változtatásával is kellene fejezni, ez azonban végül elmaradt.⁵⁰

Emberi jogok gyakorlásával kapcsolatos elv a joggal való visszaélés tilalma. Az NKA az elvet differenciáltan kívánta szabályozni, vagyis külön az élethez és méltósághoz való jogra, külön a személyes szabadságra, s külön a klasszikus politikai szabadságok egy csoportjára. A kompromisszumos megoldás két elképzelést ötvözött. Az MSZMP alkotmánykonceptiója azt tartalmazta, hogy „a szabadságjogok gyakorlása nem sértheti mások jogait és szabadságát, és nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekményre való felbujtást.” Az EKA azonban a bűncselekményt fogadta volna el, mint a szabadságjogok korlátját. Az Alkotmányba végezetül az a korlátozó rendelkezés került, mely szerint szabadságjogok gyakorlása nem sértheti „aránytalanul, súlyosan mások jogait és szabadságát”. Ki kell emelnünk, hogy az Alkotmány még emellett is rögzítette, hogy meghatározott jogokat rendkívüli állapot vagy szükségállapot idején sem lehet korlátozni vagy felfüggeszteni. 1989. szeptember 11-én ebben állapodtak meg a Kerekasztal tárgyaló felei. Ezeket tartották tehát a joggyakorlás „általános, a részletes törvényalkotásra, az ítélkezési gyakorlatra, az önkéntes jogkövetésre irányadó korlátjának”.⁵¹

Az Országgyűlés elé végül 1989. október 17-én terjesztette be a kormány az alkotmánymódosítást, amelyet az előterjesztő igazságügy-miniszter úgy jellemzett, hogy központjában az ember és az állampolgár jogai, a hatalmi ágak elválasztása, és az alkotmányosság megfellebbezhetetlen ellenőrzése.⁵² Kukorelli István az alábbiak szerint nyilatkozott az akkor történetekről: „Az emberi jogi minimumban nem volt vita, mert ’76-ban becikkelyeztük az ENSZ Egyezségokmány, ismert volt a Római Egyezmény. Ezekhez igazítottuk a helyzetet. Az Alkotmány olyanná sikeredett, hogy nagyon deklaratív, kerek jellegű lett. Egyfajta „mag alkotmány” született az alapjogok tekintetében. Ezért sem volt annyi vita. (...) bele lett írva az alkotmányba egy általános regula, hogy az alapjogokról kétharmados törvények rendelkeznek. Akkor alkotmányerejű törvénynek hívtuk. Ezzel mindenki megnyugodott.”

⁵⁰ Halmai Gábor (1997): Az 1949-es Alkotmány jogállamosítása, In.: A rendszerváltás forgatókönyve (hetedik kötet) 182-183. o.

⁵¹ A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) negyedik kötet 303.o.

⁵² Kulcsár K (1993): Két világ között, rendszerváltás Magyarországon 1988-1990, Akadémiai Kiadó, Budapest 259.o.

Államforma

Az Igazságügyi Minisztérium 1989. január 30-i ülésén többféle változat fogalmazott meg, mint Magyarország államformája, így: népköztársaság, demokratikus köztársaság, népi demokratikus köztársaság. A Kerekasztal oldalai közül az MSZMP, átvéve az MSZMP KB álláspontját, a népköztársaság elnevezés megtartását javasolta, mivel annak megváltoztatása – véleménye szerint – „nem indokolt”.⁵³ Az I/1. számú munkabizottság 1989. július 7-i ülésén az EK delegáltjai ellenezték a népköztársaság megtartását. Álláspontjukat arra alapozták, hogy hazánkban a „népköztársaság” szó óhatatlanul összefonódik egy negatív megítélésű, történelmi korszakkal (Rákosi- és Kádár-korszak), melytől az akkori szereplők szerettek volna elhatárolódni. S ezzel egyidejűleg a kifejezés nyelvi hibás voltára is utaltak a Kerekasztal ellenzéki résztvevői. A harmadik Oldal tartva magát az I/1.-es munkabizottság 1989. június 30-i megállapodásához, a demokratikus átmenet szempontjából nem tartotta akadályozó tényezőnek a népköztársaság, mint államforma megnevezésének megtartását. A jelző nélküli köztársaságról szóló EKA javaslatot az MSZMP 1989. augusztus 17-i ülésén fogadta el.⁵⁴ Mindennek előzménye, hogy 2 nappal korábban, 1989. augusztus 15-én Kilényi Géza miniszterhelyettes kijelentette a Kormány a sarkalatos törvényeket akkor is az Országgyűlés elé terjeszti, ha a Kerekasztal felei nem jutnak minden kérdésben megegyezésre. 1989. augusztus 17-én erre reagálva adta ki kommuniké-javaslatát az SZDSZ, amelyben a tárgyalások „megtorpedózását” vélelmezte a nyilatkozat kapcsán, tegyük hozzá ez sokkal inkább a köztársasági elnök intézményével kapcsolatos véleményeltérésnek szólt⁵⁵, melyről még alább szólunk.

Államfő

Elsőként is rögzítenünk kell, hogy az Ellenzéki Kerekasztal nevében benyújtott alkotmánymódosítási javaslat nem tartalmazott a köztársasági elnök intézményére vonatkozó utalást.⁵⁶ Meg kell említenünk, hogy az EKA 1989. június 28-i ülésén határozott úgy, hogy a köztársasági elnöki tisztség kialakításával kapcsolatos kérdésben magához vonja az előzetes

⁵³ MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei 1. kötet 412. o.

⁵⁴ A rendszerváltás forгатókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) harmadik kötet 20. oldal

⁵⁵ A rendszerváltás forгатókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) harmadik kötet 56. sz. dokumentum

⁵⁶ A rendszerváltás forгатókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) második kötet (305.o) 45. sz. dok.

álláspont kialakításának jogát.⁵⁷ Az EKA eredeti álláspontja az volt, hogy az egyszemélyes államfő intézményének bevezetésének kérdését az újonnan, szabadon választott Országgyűlés jogosultsági körébe sorolják. Sólyom László, az EKA nevében nyilatkozó személy az 1989. július 6-i ülést követően kifejtette, hogy az ellenzékiek nem személyben, hanem intézményben gondolkodnak. A Népszabadságban megjelenő interjújában leírtak arra is kitérnek, hogy „a köztársasági elnök minél előbbi megválasztásához fűződő stabilizáló funkciót áthidalható abban az esetben, ha pl. az Országgyűlés elnöke ideiglenesen betölti az államfői tisztséget, igaz hatásköre szűkített lenne.”⁵⁸ Sólyom Lászlót az EKA hatalmazta fel 1989. július 6-án, hogy az ellenzék álláspontját, mint szóvivő, képviselje a középszintű tárgyalásokon.⁵⁹ A már korábban említett spanyol párhuzam is fellelhető a jegyzőkönyvek tanúsága szerint. Antall József hozzászólásában egy esetlegesen működő „Juan Carlos modell” realitását elemezte.⁶⁰ Az NKA ellenzéki résztvevői nem először, s nem csak e kérdés kapcsán az 1946:I. tc. koncepciójához tértek vissza, mely törvény rögzíti, hogy Magyarország államformája köztársaság; s a köztársasági elnök hatáskörein keresztül, a hatalommegosztáson alapuló parlamentáris államszervezetben gondolkodtak.⁶¹

Ezt a hatáskört vették alapul, amikor meghatározták az ideiglenes köztársasági elnök egyensúlyozó jogköreit. A koncepciót elsőként Antall József vázolta fel az EKA 1989. július 6-i ülésén.

Abban tehát megegyezés született a felek között, hogy az Országgyűlés elnöke ideiglenes és szűkített jogkörrel látja el a köztársasági elnöki feladatokat. Szűrös Mátyásnak, az akkori Országgyűlés elnökének ideiglenes köztársasági elnöksége 1989. október 22-től 1990. május 3-ig tartott. Továbbra is nyitott kérdés maradt azonban a köztársasági elnök megválasztásának időpontja, illetve annak közvetett vagy közvetlen módja. Az ellenzék logikai okfejtése abból indult ki, hogy Magyarországon nem prezidenciális, hanem parlamentáris demokrácia modelljét kívánják létrehozni, és ebből az is levezethető, hogy a köztársasági elnököt a népakaratot megtestesítő törvényhozás választja meg.⁶² A legitimáció, mint figyelembe veendő faktor is megjelent a NEKA I/1. számú bizottságában, ahol az

⁵⁷ A rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) második kötet (307.o) 43. sz. dok.

⁵⁸ Népszabadság, 1989. július 8.

⁵⁹ EKA emlékeztető, 1989. július 6., MOL P. 2117. 7. doboz, 119/1. i.sz.

⁶⁰ A rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) második kötet 294. oldal

⁶¹ Sólyom László (2005): Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út, In.: Iustum Aequum Salutare I. 2005/1. · 33.o.

⁶² lásd bővebben: Bozóki András (1997): A kerekasztal-tárgyalások és a rendszerváltozás, In.: A rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) hetedik 21-53.o.

érvényre jutott álláspont szerint: „nemcsak a jelenlegi Országgyűlésnek, hanem a háromoldalú egyeztető tárgyalásokon is hiányzik a legitimációja ahhoz, hogy olyan alapvető jogintézményeket, mint amilyen a köztársasági elnöki vagy az alkotmánybírósági intézmény bevezessen. Ezeknek az intézményeknek esetleges bevezetéséről a szabadon választott új Országgyűlés jogosult csak döntené”.⁶³

A Harmadik Oldal részéről a tárgyalásokon résztvevő Kukorelli István az alábbiak szerint indokolta, miért tartotta fontosnak a köztársasági elnöki intézmény választások előtti létrehozását: „a köztársasági elnök intézményét akkor azért tartottam fontosnak, mert az egyben a stabilitás biztosítékát jelentette a választási küzdelmeken és csatározásokon keresztül az új törvényhozás megalakulásáig.”⁶⁴

A kialakulóban lévő törésvonal egyik oldalán álló MSZMP a nép általi minél hamarabbi, közvetlen köztársasági elnökválasztást szorgalmazta, elsősorban is azért, mert egy népszerű politikust szerettek volna megválasztatni és nem csak ideiglenesen. A színpalak mögötti alkudozások tényét azóta az egyik kulcsszereplő, Pozsgay Imre is elismerte.⁶⁵ Az EKA-n belül is az addigi egységes álláspont repedezni látszott. Elsőként Füzessy Tibor a KDNP nevében, majd Varga Csaba a Magyar Néppárt képviselőjében érvelt amellett, hogy a szabad választások előtt történjék meg a köztársasági elnök megválasztása. Végül az NKA 1989. augusztus 29-i ülésén az MDF is hozzájárult ahhoz, hogy első alkalommal a népszavazás útján a parlamenti választások előtt válasszák meg. Az EKA 1989. szeptember 11-i ülésén szavaztak a köztársasági elnök megválasztásának módjáról. A köztársasági elnök egyszeri, közvetlen választására vonatkozó kérdésre öt szervezet (BZSBT, FKGP, KDNP, MDF, MNP) válaszolt igennel és négy (FSZDL, Fidesz, MSZDP, SZDSZ) nemmel.⁶⁶ Nem véletlen tehát, hogy a kérdésben nem született megegyezés, az 1989. szeptember 18-án aláírt megállapodásban rögzített hat, politikai egyetértésben testet öltő kérdés között nem szerepelt a köztársasági elnök választásának rendje. Arra csak a dokumentum végén utalnak a felek, amikor a szakértői bizottságok számára témaként javasolják a köztársasági elnök választás rendjének megvitatását.⁶⁷

⁶³ A rendszerváltás foratókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) hatodik kötet, MOL P. 2117. 11. doboz. 255. i. sz.

⁶⁴ Interjú Kukorelli Istvánnal készült: 2014. 05.22. (kézirat)

⁶⁵ lásd bővebben: Pozsgay Imre (1989): 1989 Politikuspálya a pártállamban és a rendszerváltásban, Budapest, Püski Kiadó 1993

⁶⁶ A rendszerváltás foratókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) negyedik kötet (266-301; 492-515) 72. és 78. sz. dok.,

⁶⁷ A rendszerváltás foratókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z. 1997) (negyedik kötet 516-519 o.) hatodik kötet, 79. sz. dok.

Álljon itt még egy momentum. Az egyik az ún. „négy igenes” népszavazás, melyen kis többséggel a választáson megjelentek úgy döntöttek, hogy csak a parlamenti választás után kerüljön sor a köztársasági elnök megválasztására. Itt kell ismét rámutatni, hogy Pozsgay Imre a „négy igenes” népszavazást cselnek tartotta, mind a kérdések sorrendje, mind azok feltevése okán.⁶⁸ A másik, hogy a vonatkozó jogszabály kidolgozásában résztvevő Kulcsár Kálmán miniszter is köztársasági elnöki tisztség egyik aspiránsa lett, méghozzá a Hazafias Népfront jelöltjeként.⁶⁹

Az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvény javaslatának kidolgozása és elfogadása

A gyülekezés jogát a 19. században helyi szinten szabályozták, vagyis általános, az ország területére kiterjedő rendelkezés nem volt. A partikuláris, rendeleti szintű szabályozást az 1848. évi III. törvénycikk 32. §-ára (amely a felelős minisztérium feladataként határozta meg „közcsend és bátorság” biztosítását) hivatkozva a kormány, illetve az egyes minisztériumok területi szinten, egyes településekre vonatkozóan állapították meg a hatóságok feladatait.⁷⁰ Érdekességként megemlíteni, hogy a dualizmus korából való 1868. évi 128. számú belügyminiszteri rendelet csupán bejelentési kötelezettségről igen, előzetes engedély szükségességéről viszont nem rendelkezett. 1868-ban került az Országgyűlés elé a Belügyminisztérium és az Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott, az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslat. A javaslat a gyülekezési jog gyakorlását, illetve annak bejelentését például politikai gyűlések esetén hét, nem politikai rendezvényeknél pedig három, húsz évnél idősebb, legalább egy éve a gyűlés helyén lakó, magyar állampolgárságú támogató aláírásához kötötte.⁷¹ Emellett a rend fenntartásáért és bejelentésszerű lefolyásáért a gyűlés elnökét és a bejelentőket tette felelőssé.⁷² A hivatkozott rendelet, illetve az egyes települések lakosságához, vagyis a „potenciális résztvevőkhöz” intézett egyes szabályok okozta felháborodás okán a 19. század végére szinte már az is bizonytalanná vált, hogy

⁶⁸ Pozsgay Imre (1993): 1989, Politikus-pálya a pártállamban és a rendszerváltásban 185. o. Püski Kiadó, Budapest

⁶⁹ lásd bővebben Kulcsár Kálmán (1993): Két világ között , rendszerváltás Magyarországon 1988-1990, Akadémiai Kiadó, Budapest

⁷⁰ Hajas Barnabás 2012:A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>
<http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>

⁷¹ A tervezet széles diszkrecionális jogkört teremtett meg azon gyűlések esetén, amelyek „az ország helyzeténél, vagy a helyi viszonyok s körülményeknél fogva a közrendet s békét komolyan veszélyeztetnék. (...) a ház kapujától számított egy mérföldnyi közben politikai célú gyülekezetet szabad éj alatt, vagy nyílt téren tartani nem szabad.”

⁷² Hajas Barnabás 2012:A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>:

létezik-e általános érvényű gyülekezési jogi szabályozás.⁷³ A vonatkozó intézkedések, miniszteri rendeletek összegzését adta az 1913. évi 7431. eln. szám alatt kiadott belügyminiszteri közrendelet, melyen már érezhető a világháború közeledtének hatása.⁷⁴ Az I. világháború utáni kautikus történelmi helyzetben a Tanácsköztársaság alkotmányának 9. §-a szerint „a Tanácsköztársaságban a munkásság gyülekezési szabadsága teljes. Minden proletárnak jogában áll, hogy szabadon gyülekezessen és felvonulásokat rendezhessen.” A Horthy-korszakban előbb korlátozták, majd a 34.100/1922. sz. rendelettel tette lehetővé tették a nyílt helyen is a népgyűlés lebonyolítását.

Érdekesség, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi II. tv. hatályba lépéséig, azaz 1989. január 24-ig, az 1945. március 24-én, az Ideiglenes Nemzeti Kormány belügyminisztere által a gyűlések bejelentéséről szóló 5.159 BM számú rendelet szabályozta a kérdést. Alapjogként való deklarálása a Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény rendelkezett, amely az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogaként említette a gyülekezési jogot. A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény szerint pedig a gyülekezési jognak a „dolgozók” – 1972 után a „nép” – érdekeinek kell megfelelnie.⁷⁵

1972. évi I. törvénnyel módosított alkotmány deklarálja: „64. § A Magyar Népköztársaság a szocializmus, a nép érdekeinek megfelelően biztosítja a szólásszabadságot, a sajtószabadságot és a gyülekezési szabadságot.

65. § (1) A Magyar Népköztársaság biztosítja az egyesülési jogot. Az egyesülési jogot törvény szabályozza.

(2) A szocializmus rendjének és vívmányainak védelmére, a szocialista építőmunkában és a közéletben való fokozott részvételre, a kulturális nevelőmunka kiszélesítésére, a nép jogainak és kötelességeinek megvalósítására, a nemzetközi szolidaritás ápolására a dolgozók tömegszervezeteket és tömegmozgalmakat hozhatnak létre.”

⁷³ Hajas Barnabás 2012:A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>:

⁷⁴ A bejelentést – amely valamennyi szabad ég alatt tartott nyilvános gyűlés esetén kötelező volt – legalább négy megbízható magyar állampolgárnak, legkésőbb 48 órával a rendezvény előtt írásban kellett megtennie. A rendelet rendelkezett arról is, hogy a bejelentést vagy tudomásul veszik, vagy a rendezvény megtartását – amennyiben a gyűlés célja a törvények elveivel nem egyeztethető össze – megtiltják, azonban ezt minden esetben indokolni is kell; emellett a hatósági biztos kiküldésének jogát és feladatait, valamint a rendelet megsértőivel szemben alkalmazandó büntetési tételeket is meghatározta. In.: Hajas Barnabás 2012:A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>

⁷⁵ Hajas Barnabás 2012:A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>

Hangsúlyoznunk kell, hogy magának a gyülekezési és egyesülési jognak külön törvényi szinten történő szabályozását először a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 5. § c) pontja írta elő. Miután az Igazságügyi Minisztériumban az egyesülés szabályozásának jogalkotási koncepciói már a Kulcsár Kálmán minisztersége előtti időszakban elkészültek (a törvénytervezetet gyakorlatilag a Markója Imre által vezetett minisztérium készítette elő), az MSZMP Központi Bizottsága 1988. július 13-14-i ülésén létrejött az ezt tükröző állásfoglalás is, amely tartalmazta azt az ajánlást, miszerint az egyesülési és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatokat – a Hazafias Népfront szervezésében – társadalmi vitára kell bocsátani. A tervezetet az országos napilapok 1988. augusztus 27-én közzé is tették. A jogszabálytervezetet azonban még a társadalmi vita lezárása előtt átdolgozták, az így kialakított változatot mutatta be Kilényi Géza miniszter-helyettes 1988. október 12-én a Hazafias Népfront illetékes bizottsága előtt.⁷⁶

Az időszakot Kulcsár Kálmán 2005. áprilisában így foglalta össze: „Az egyesülési és a gyülekezési jogról és szólás szabadságról szóló törvény tervezetét társadalmi vitára bocsátottuk, s ennek tapasztalatait ötvözve megszülettek a törvények, amelyeket a parlament 1989 januárjában el is fogadott. Rövid idő múlva a párttörvény is elkészült, s elfoglalhatta helyét a jogi szabályozásban. Ezt megelőzően azonban Sárközy Tamás vezetésével – aki egyik helyettesem lett – már megszületett a gazdasági társaságokról szóló törvény. A politikai szervezeti kérdésekben hozandó törvényeket Kilényi Géza készítette elő, én pedig vele együtt az alkotmányjogi természetűeket. Az új alkotmányt az Országgyűlés 1989 októberében fogadta el. Ennek alapja az a tervezet, amelyet a „háromszögletű” kerekasztal készített elő, és az Igazságügyi Minisztérium szakemberei tettek rendbe, Antall József kérésére.”⁷⁷

Az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvényjavaslat előterjesztésének miniszteri expozéjában elhangzottak szerint: „A törvényjavaslat tehát abból az alapelvből indul ki, hogy az egyesülési jog alapvető szabadságjog, amelyet az állam nem adományoz, hanem a népszuverenitásból következően természetesen mindenkit, bármilyen feltétel és megkülönböztetés nélkül megillet.”⁷⁸ Az igazságügyi miniszter 1988. december 20-án

⁷⁶ Hajas Barnabás 2012: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf> (letöltve: 2014. november 18.)

⁷⁷ CompLex XII. évf. 4. szám, 2005. április, http://www.complex.hu/magazin/complexmagazin_2005_4_12_26.pdf (letöltve: 2014. november 26.)

⁷⁸ Kossuth Rádió 1989. január 10-i adása, http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=227%3Aoesszefoglalo-a-parlament-1989-január-10-i-ueleserl&catid=77%3Araadas&Itemid=332&lang=en

nyújtotta be az Országgyűlésnek az egyesülési jogról szóló törvényjavaslatot és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatot.⁷⁹

Ennek megfelelően az EKA szereplői közül a Független Jogászforum az 1988. november 27-én keltezett, az országgyűlési képviselők és a helyhatósági-önkormányzati választójogi törvények, további a hatályos jog módosításáról szóló törvénytervezet dolgában kiadott állásfoglalásának preambulumban utal is arra, hogy az állásfoglalást a gyülekezés és az egyesülés emberi jogának magyarországi törvénybe iktatásának tudatában adja ki.

A javaslat szerint a gyülekezési jog gyakorlásának korlátja az, hogy annak gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével. Gyakorlásának további alapfeltétele a békés jelleg. Kulcsár Kálmán úgy fogalmazott, hogy „minden joggal lehet élni és lehet visszaélni. A jog mindig a rendeltetésszerűen használt jogot biztosítja. És itt nyilvánvalóan az arányokról van szó, a különböző jogok egyeztetéséről, adott esetben a joggal való visszaélésről.”⁸⁰

Politikai pártok működésének szabályozása

Miként arra már utaltunk az Országgyűlés 1989. január 10-11-én elfogadott, az egyesülési jogról szóló törvény deklarálta a pártalapítás jogát, azzal, hogy a részletes szabályokat külön törvény fogja szabályozni. Itt kell rögzíteni, hogy az EKA eredeti álláspontja a tárgyalások megkezdésekor az volt, hogy pártok alapításához nincs szükség törvényre, csupán az egyesülési jogról szóló törvény módosítására.⁸¹ Az Igazságügyi Minisztérium jogászai a német modell alapján 1989 áprilisában terjesztették elő törvényjavaslatukat.⁸² Miután az MSZMP KB elfogadta a többpártrendszert, PB pedig társadalmi vitára bocsátotta a párttörvény koncepcióját,⁸³ a módosított tervezetet a Magyar Nemzet közölte 1989. május 18-i számában. Időrendileg ide kívánczik, hogy 1989. május 24-én az EKA nyilatkozatban jelezte a párttörvény tervezettel kapcsolatos ellenvetéseit.⁸⁴ A nyilatkozat kifejtette, hogy „a

⁷⁹ 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés Naplója, III. kötet, 2798. hasáb

⁸⁰ Hajas Barnabás 2012: A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf> (letöltve: 2014. november 18.)

⁸¹ In.: A rendszerváltás foratókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik kötet 191. o.

⁸² Magyar Nemzet 1989. április 25.-i száma

⁸³ A tervezet szövegét a Magyar Hírlap 1989. április 19-én közölte, azzal, hogy a társadalmi szervezetek április 29-ig jutassák el észrevételeiket.

⁸⁴ In.: A rendszerváltás foratókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) 1. kötet 24/c. sz. dokumentum; 6. kötet 180. oldal

politikai pártok programjáról nem az alkotmánybíráknak, hanem a választópolgároknak kell ítélniük. A politikai pártoknak joguk az alkotmány alkotmányos revízióját kezdeményezniük. (...) A párttörvénynek tehát nem a pártalapításról, hanem a pártok finanszírozásáról és működéséről kell szólnia.” Az NKA párttörvény koncepcióval foglalkozó I/2. számú munkabizottsága először 1989. június 30-án ült össze, s a konkrét eredmények nem várattak sokat magukra. 1989. július 5-i ülésén megvitatták a politikai pártokról szóló törvényjavaslatot, mely már tartalmazta a későbbiekben elfogadásra kerülő törvény főbb pontjait, valamint megegyezés született abban is, hogy a pártok alapításával és működésével kapcsolatos szabályokat az alkotmány és az egyesülési jogról szóló törvény rendelkezései közé illesztik.⁸⁵ A munkabizottság következő, 1989. július 10-én tartott ülésén készült jegyzőkönyv rögzíti is, hogy „a tárgyalófelek megállapodnak abban, hogy a politikai pártokról szóló törvényjavaslattal szemben a pártokról szóló jogi szabályozás a következőképpen történik: a szabályozás egy része értelemszerűen az egyesülési jogról szóló törvénybe kerül, más része – működés és gazdálkodás – külön törvénybe kerül, míg egyes, a politikai pártokról szóló törvényjavaslatba felvett rendelkezések az alkotmányban, illetve a választójogi törvényben kerülnek szabályozásra.”⁸⁶

A törvénytervezet szakértői vitája révén a legtöbb kérdésben egyezség született, a megállapodás-tervezetet az MSZMP delegációja 1989. július 26-i ülésén nem írta alá, a kardinális pontot az MSZMP saját vagyonával való elszámolás jelentette. S bár a párttörvény tervezete végül 1989 szeptemberére elkészült, a helyzetet bonyolította, hogy az MSZMP nem volt hajlandó vagyonával elszámolni, mert mint ahogy 1989. július 26-án kelt közleményében leszögezte: „az MSZMP vagyonát törvényesen szerezte, arról számadással csak tagságának tartozik”. Az I/2. számú munkabizottság ezen a napon kelt jegyzőkönyve tanúsága szerint – utalva az 1989. július 24-i MSZMP szakértői csoportjában elhangzottakra – az MSZMP tárgyalócsoportja előadta, hogy „az MSZMP szakértői csoportja (...) úgy foglalt állást, hogy képviselője a felterjesztést ne írja alá.”⁸⁷ Politikai háttérként magyarázatként álljon itt, hogy az MSZMP ezen az ülésen rögzítette azt is, hogy az MSZMP vagyonát négy és fél évtized alatt törvényesen szerezte, arra más szervezetek és pártok semmilyen jogcímen nem tarthatnak igényt. Az ellenzéki szervezetek természetesen többször próbálták ráirányítani e, a nagyközönség számára nem minden részletében érthető kérdésre a figyelmet. Erre példaként

⁸⁵ Masát Ádám (1997) : Egypártrendszer után, többpártrendszer előtt, In.: Rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik kötet

⁸⁶ In.: A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik kötet 189. oldal.

⁸⁷ In.: A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik 214. o., 30. sz. dok.

álljon itt, hogy Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozatának 200. évfordulóján Demszky Gábor fordította a figyelmet az MSZMP tiltott vagyonátmentésére. Egy másik politikai szál, hogy ezen időszak alatt, azaz 1989 júliusában az MSZMP delegációját Fejti György vezette, aki 1989. július 24-én az MSZMP Politikai Intéző Bizottságának ülésén az alábbiak szerint nyilatkozott: „az ellenzék eddig (...) a párttörvény kapcsán minden tárgyaláson jegyzőkönyveztetette azt, hogy az MSZMP teljes vagyonyilvántartása mellett, illetve nélkül, és a vagyon újrafelosztásának a napirendre tűzése nélkül nem fog hozzájárulni a párttörvény előterjesztéséhez.”^{88 89} A középszintű munkabizottságban 1989. július 27-én az MSZMP tárgyalódelegációja még mindig Fejti György irányítása mellett tárgyalt, s talán ezért is a felek közötti álláspontok nem közeledtek. A kérdés fontosságát jelzi, hogy a korabeli sajtóorgánumok egyöntetűen a békés átmenet esélyeinek romlásáról írtak, miután a NKA tárgyalói a kérdés kapcsán külön-külön tartottak sajtótájékoztatót.⁹⁰ A tárgyalások e kérdésben megszakadtak.

Ki kell emelnünk, hogy az EKA a párttörvényről való egyeztetések során hangsúlyt fektetett az esélyegyenlőség elvének hangsúlyozására is. Ezt bizonyítja, hogy a tárgyalások megszakadását követően a I/2. számú munkabizottság 1989. augusztus 21-én tartott szakértői bizottság üléséről készült jegyzőkönyvben foglaltak: „az EKA – szemben az MSZMP álláspontjával – nem közreműködést kért az MSZMP-től az új, illetve újjáalakított pártok megfelelő működési feltételeinek kialakításához, hanem vagyoni tekintetben is közelítést az esélyegyenlőséghez”.⁹¹

Lényeges elem, hogy az MSZMP pártvagyonával, mint kardinális kérdéssel az MSZMP PB legelőször 1989. február 28-án foglalkozott, ahol a tulajdonjog szempontjából klauzulát vontak az 1978 előtti, s az azt követő időszak között. Mindennek alapja a Minisztertanács 1977. szeptemberi határozata volt, amely szerint az 1978 előtt az MSZMP használatában és/vagy tulajdonába került ingatlanok esetében az MSZMP kezelői joga és az állam tulajdonjoga került bejegyzésre. A rendszerváltás időszakában azonban úgy döntött a pártvezetés, hogy ezen ingatlanok – keletkezésük forrására tekintet nélkül – egységesen az

⁸⁸ MSZMP Politikai Intéző Bizottságának 1989. július 24-i jegyzőkönyve, lásd. MOL M – KS – 288. f. 5/1072. ő.e.

⁸⁹ a Harmadik Oldal ezen az ülésen úgy érvelt, hogy az esélyegyenlőséget és a békés átmenetet veszélyezteti az MSZMP álláspontja. Fenti elvek biztosítása éppen az lenne, hogy az MSZMP vagyona a tagdíjból és annak származékaiból eredő vagyonrész kivételével kerüljön társadalmasításra az NKA – tárgyalásokban részt vevő felek konszenzusa és az Országgyűlés döntése alapján. (hatodik 214. oldal, 30.sz. dok.)

⁹⁰ lásd.: Romlanak a békés átmenet feltételei, in.: Magyar Nemzet, 1989. augusztus 3.; Kettős sajtótájékoztató az egyeztető tárgyalásokról, in.: Népszabadság, 1989. augusztus 3.

⁹¹ In.: A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik kötet 219. o., 31.sz. dok.

MSZMP tulajdonába kerüljenek.⁹² A tét nem volt csekély, hiszen az MSZMP a '80-as évek végén csaknem 7,1 milliárd Ft-ra becsülte saját vagyonát, ebből mintegy 2 – 2,4 milliárd Ft. értékben volt hajlandó lemondani ingatlanjairól az állam javára. Az I/2. számú munkabizottság 1989. augusztus 30-i ülésén az EKA átmenetileg tudomásul vette, hogy az MSZMP mintegy 2,1 milliárd Ft. értékű vagyonrészt átad a kormánynak, ezzel segítve az EKA-ban helyet foglaló, illetve más, új pártok működését.⁹³ Az EKA tényleges eredményre e kérdésben nem jutott, amiként a MSZMP munkahelyről való kivonulását is megakadályozta az MSZMP Központi Bizottsága. Az MSZMP-n belüli megosztottságot jól szemlélteti, hogy Pozsgay Imre – saját elmondása szerint – a pártszervezetek munkahelyről történő kivonulásának kérdésében teljes egészében az NKA ellenzéki delegáltjaival értett egyet. Ahogyan fogalmazott „jobb engedményként megadni azt, amit úgy is elveszítene az ember”.⁹⁴ Pozsgay az MSZMP-ben meglévő, ezzel ellentétes véleményt egyszerűen „az apparátcsikok szokásos reflexeinek”⁹⁵ titulálta.

Az Országgyűlés 1989. október 19-én fogadta el a politikai pártokról szóló törvényt, amiben a kormány javaslata tükröződött a MSZMP-kongresszus határozattal szemben, vagyis a törvény rögzítette, hogy a munkahelyeken nem működhetnek pártszervezetek.⁹⁶ A három nappal korábban tartott minisztertanácsi ülésen Németh Miklós szavaiból az csengett ki, hogy kormánya nem veti alá magát, és cselekvéseiben nem feltétlenül tükröződik a pártirányítás. Így tehát nem véletlen, hogy a pártokról szóló törvény elfogadása előtt az Igazságügy-miniszter saját javaslatként a politikai pártoknak munkahelyről való kivonulását indítványozta, szemben az MSZP alternatív javaslatával, s ezt az előterjesztést szavazta meg az Országgyűlés. Kulcsár Kálmán Magyar Nemzetnek adott interjújában úgy is nyilatkozott, hogy: „a kormány nem helyesli a politikai pártoknak munkahelyen való működését, továbbá, hogy a pártvagyon feletti rendelkezés a kormány joga.”⁹⁷

A vallás- és lelkiismereti szabadság szabályozása

A vallás- és lelkiismereti szabadság az egyik legrégebbi emberi jog. Hazánkban a vallás és az állam viszonya az elmúlt 100 évben jelentős változáson ment keresztül. Az igazi váltásra a

⁹² az érintett ingatlanok száma 2306 db., értéke 5,1 milliárd Ft. volt.

⁹³ In.: A rendszerváltás foratókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hatodik 32. számú dok., 231.o.

⁹⁴ Pozsgay Imre (1993): 1989, Politikus-pálya a pártállamban és a rendszerváltásban 160.o., Püski Kiadó, Budapest

⁹⁵ Pozsgay Imre (1993): 1989, Politikus-pálya a pártállamban és a rendszerváltásban 161.o., Püski Kiadó, Budapest

⁹⁶ ezen a napon, azaz 1989. október 19-én fogadták el az Alkotmánybíróságról szóló törvényt a képviselők

⁹⁷ Magyar Nemzet, 1989. október 15.

Horthy-korszakot követően 1945-ben került sor, amikor teljesen új alapra helyeződött a kapcsolat, aminek központi eleme, a 1945-1948 közötti kormányok deklarált célja a széparáció volt. Az egyház korábbi szerepe és súlya miatt is nehezen alkalmazkodott az új helyzethez. Kötődésük és ebből fakadó lojalitásuk erős volt mind a Habsburgok, mind a Horthy Miklós által vezetett államhoz. A koalíciós kormányzás (1945–1949) idején hozott intézkedések közé tartozott és kiemelendő: az egyházak gazdasági hatalmának megtörése, az egyházak közéleti és politikai aktivitásának leszűkítése, az egyházak kulturális, oktató-nevelő monopóliumának megszüntetése.⁹⁸ S ne fedjük el, hogy ugyan lépések történtek a vallásszabadság és lelkiismereti szabadság érvényesülése és érvényesítése érdekében, ám ezt a korral foglalkozó történészek sokkal inkább tudják be a koalíciós kormányzás ellentmondásosságának, mint átgondolt stratégiai lépésnek. 1947. évi 33. törvény teremtette meg a felekezetek egyenjogúságának jogi alapjait, tegyük rögtön hozzá azon egyházak számára, amelyek 1947-ig elnyerték az elismert státuszt.⁹⁹

A rendszerváltás korszakában a vallásszabadság, mint alapvető szabadságjog garantálásának szükségessége jelent meg. Azt az alapvető társadalmi igényt tükrözte, miszerint a vallása és meggyőződése miatt hátrány senkit nem érhet, előny pedig nem illeti, és jogainak gyakorlásában senkit sem szabad akadályozni. Itt kell megemlíteni, hogy a posztkommunista országok közül Magyarország alkotott külön törvényt a vallás- és lelkiismereti szabadságról.

A korabeli vitában azonban voltak olyan vélemények is, melyek szerint a vallás- és lelkiismereti szabadság garantálásához elegendő biztosítékot jelentenek az Alkotmány vonatkozó passzusai. Az 1989. évi XXXI. tv.-el módosított Alkotmány az alábbiak szerint rendelkezik:

60. § (1) „A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára.

(2) Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más lelkiismereti meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását, és azt a szabadságot, hogy vallását és meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolhassa vagy taníthassa.

(3) A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.”

⁹⁸ Balogh Mária: Isten szabad ege alatt, az egyházak Magyarországon 1945-1989, http://www.mtatk.hu/interreg/kotet2/04_balogh_margit.pdf

⁹⁹ Ide a baptista, a metodista egyház és az iszlám vallás tartozott, In.: Balogh Mária: Isten szabad ege alatt, az egyházak Magyarországon 1945-1989, http://www.mtatk.hu/interreg/kotet2/04_balogh_margit.pdf

A parlamenti vitában felszólaló Tóth Károly református püspök a jogszabály mellett érvelve előadta, hogy a törvénytervezet „védi az egyházakat mindennemű állami beavatkozástól és felügyelettől”, és kimondja, hogy az egyházak működése a társadalom számára hasznos.¹⁰⁰

A lelkiismereti és vallásszabadságról, valamint az egyházakról szóló 1990. évi IV. tv.-t az Országgyűlés 1990. január 24-én 304 igen szavazattal, tizenegy tartózkodással és egy ellenvéleménnyel elfogadta. A jogszabály február 12-én jelent meg a Magyar Közlönyben. Az 1990. évi IV. tv., ahogyan Kukorelli István fogalmaz „egy köztes példa, mert már a kerekasztal után voltunk, de még a szabad választások előtt. Ennek a preambulumban szerepel az alkotmányerejű törvény kifejezés, egészen 2011-ig, holott ez a kifejezés néhány hónapra rá megszűnt az MDF – SZDSZ paktum után.”¹⁰¹ Az alkotmányerejű, kétharmados törvény megteremtette a jogi feltételeit és garanciáit a lelkiismereti és vallásszabadság érvényesülésének, valamint az egyházak és felekezetek, az egyházi intézmények működési szabadságának.

A választásokkal kapcsolatos kérdések a rendszerváltás időszakában

A demokrácia egyik jellemvonása a pártok közötti szabad versengés, a jogilag szabályozott választási rendszer alkalmazása. Így aztán ugyan nem klasszikus emberi jog, mégis azzal szorosan összefügg a választás szabad gyakorlásának kérdése. Minderre Kukorelli István alkotmányjogász is rámutat, amikor úgy fogalmaz, hogy: „sajátos politikai alapjog, de ez mégis fókuszban volt.”¹⁰² Nem véletlen tehát, hogy a Nyugat-Európai országokból is jelentős figyelem irányt arra, hogy a Közép- és Kelet-európai országokban a kommunizmus terhétől megszabadulva az első szabad választások alkalmával milyen módon kerülhetnek be képviselők a törvényhozásba. A vállalkozás nagyságát mutatta, hogy Magyarországon egy olyan választási rendszert kellett alkotni, melynek eredményképpen 43 év után járulhattak újra az urnákhoz a választópolgárok egy olyan szavazás alkalmával, amikor is több párt jelöltjei közül szabadon dönthettek. Az eseményeket az MSZMP és az EKA közötti alkudozás jellemezte, melynek végén – egy kivételtől eltekintve – megegyezés jött létre a tárgyalópartnerek között. A kérdéssel a kerekasztal I/3. számú munkabizottsága foglalkozott, mely első ülését 1989. július 3-án tartotta. Ekkorra már kikristályosodott, hogy az MSZMP

¹⁰⁰ <https://reformatus.hu/mutat/szolas-vallas-szabadsag-husz-eves-az-1990-evi-iv-toervenyt/?flavour=mobile>
(letöltve: 2014. november 19.)

¹⁰¹ Kukorelli István interjú, készült: 2014. 05.22. (Készítette: Kossuth Borbála - RETÖRKI kézirat)

¹⁰² Kukorelli István interjú, készült: 2014.05.22. (Készítette: Kossuth Borbála - RETÖRKI kézirat)

nem a „lengyel úton” indul el, hanem vállalja a megmérettetést az ellenzéki pártokkal.¹⁰³ Ennek oka, hogy az állampárt vezetésében ekkor még élt a remény, hogy egy választás alkalmával az MSZMP meg tudja szerezni a választók bizalmát. A párt vezetése számára ezt igazolhatta vissza, hogy az MSZMP népszerűsége 1989 nyarán növekedni kezdett, s Pozsgay Imre, majd Németh Miklós személyes rokonszenv mutatói is alapot adhattak a reménykedésre.

A részletszabályokat nem tartalmazó törvénykoncepció 1989 januárjára készült el, majd tavaszra világossá vált, hogy a tervezet nem számol a tisztán listás választás lehetőségével. 1989. június 5-én a Népszabadság nyilvánosságra hozta az országgyűlési képviselők választásáról szóló javaslatát, melyet az EKA tárgyalási alapnak fogadott el, bár maga az ellenzék a legmegosztottabb éppen a választások szabályozásában volt. A tárgyalások megkezdését követően nem sokkal, 1989. július 22-én négy (Gödöllő, Szeged, Kecskemét, Kiskunfélegyháza) országgyűlési időközi választásra került sor, majd augusztus 5-én pótválasztást tartottak. Ezt követte 1989. szeptember 16-án, a zalaegerszegi országgyűlési választás.¹⁰⁴ Természetesen ezek a választások még a régi szabályozás szerint zajlottak. Mivel azonban egyértelmű, hogy egy időközi választás tanulságai sokkal megbízhatóbbak, mint bármely közvélemény-kutatásé, ezért nem véletlen, hogy ezek át is értékeltették az MSZMP vezetőivel eredeti álláspontjukat.¹⁰⁵ Ez egyben azt is jelentette, hogy az állampárt nem tartotta hatalma megtartása szempontjából feltétlenül kecsegtetőnek az egyéni választókerületek túlsúlyát. Ezt támasztja alá a Kukorelli István által elmondottak is: „a választójogi törvénnyel kapcsolatban voltak viták. (...) Ennek volt a kerekasztaltárgyalások előtti másfél évben előzménye is (...) és ezalatt az álláspontok változtak. Ezt befolyásolta legjobban a külső történés. (...) Jurta Színházban, más szakmai fórumokon hatalmas viták voltak, és ez már eleve alakította, hogy milyen választójogi törvényben gondolkodunk”.¹⁰⁶ A választójogi koncepciók körüli vita osztotta meg leginkább az EKA résztvevőit, hiszen minden párt abban gondolkodott, hogy melyik hozná számára a legnagyobb arányú parlamenti képviselőt. A I/3. munkabizottság jegyzőkönyveiből kiolvasható ez az ellenzéken belüli megosztottság is. A régi és most újonnan alakult történelmi pártok „nosztalgizva” viszonyultak az 1945-ös (tisztán listás, arányos választás) szabályozáshoz. „A másik irányzat az 1848. évi III. tv.-hez nyúlt vissza”¹⁰⁷ - mondja Kukorelli

¹⁰³ erről az MSZMP PB 1989. május 2-i ülésén döntöttek

¹⁰⁴ Simon J. 2004. A politikai kultúra színeképei, Századvég Kiadó, 2004.

¹⁰⁵ lásd bővebben: Simon J. 2004. A politikai kultúra színeképei, Századvég Kiadó, 2004.

¹⁰⁶ Kukorelli István interjú, készült: 2014.05.22. (Készítette: Kossuth Borbála – RETÖRKI kézirat)

¹⁰⁷ Kukorelli István interjú, készült: 2014.05.22. (Készítette: Kossuth Borbála – RETÖRKI kézirat)

István. Utóbbi szabályozás tisztán egyéni választókerületes választást deklarálta. Az kerekasztal idején hatályos törvény alapot szolgáltatott egy vegyes választási rendszer kidolgozására. Az SZDSZ a Kék Könyvben megjelentett programjával összhangban egy vegyes háromnegyed részben egyéni, egynegyed részben listás választási rendszert vázolt fel. Az MDF egy fele-fele arányú egyéni és listás választási rendszert preferált. Az EKA a háromoldalú középszintű tárgyalásokon a 150 egyéni 150 listás mandátum mellett érvelt, azzal, hogy elképzelése szerint 50 kompenzációs lett volna hivatott az esetleges aránytalanságot orvosolni. Végül a felek megegyeztek egy „német”-hatású választási rendszerben. S bár a viták talán e bizottságban voltak a legnagyobbak, mégis 1989. szeptember 18-án egy ponttól eltekintve, a tárgyalófelek a választójogi törvény tervezetének minden lényeges pontjában meg tudtak egyezni. Ez az egyetlen kérdés a nyilvánosság, azaz a fizetett politikai hirdetésekre vonatkozott.

Nyilvánosság – Információszabadság

A demokratikus átmenetekben elengedhetetlenül fontos a nyilvánosság szerepe. Lengyelországban a kerekasztal-tárgyalások zárt ajtók mögött zajlottak, ezért az egyes ülések után az ellenzék külön nyilvános fórumokon tájékoztatták a közvéleményt a fejleményekről. Magyarországon azonban – Lengyelországgal ellentétben, ahol a Szolidaritás vezetője akkor Béke-Nobeldíjas volt – az ellenzék korántsem volt annyira társadalmilag beágyazott és ismert. Ezért is fontos volt, hogy az EKA tagjai megismertessék magukat a szélesebb közönség előtt, s erre jó alkalmat kínált az NKA tárgyalásainak nyilvánossága. Aktualitást pedig a közelgő választások adták, hiszen az ismertség előfeltétele a mindenkori választók bizalmán alapuló szavazatok elnyerésének. A NKA tárgyalásokon az I/5-ös számú munkabizottság foglalkozott a nyilvánosság kialakításával, az információs szabadság megvalósításával. S ezen munkabizottság elé került a választási kampány nyilvánosságának, a fizetett politikai hirdetéseknek a kérdése, melyről az I/3. számú munkabizottság nem tudott dönteni. Nem szabad elfelejteni, hogy a rendszerváltás időszakában a sajtóorgánumok az MSZMP monopóliumába tartoztak. A bizottságban – melyben az EKA képviselői aktív, az MSZMP delegáltjai passzív, időhúzásra játszó szerepet töltek be – a vélemény- és szólásszabadság alkotmányos garanciáival, pártatlan és objektív tájékoztatással, az esélyegyenlőséggel, az MSZMP tulajdonában lévő megyei napilapok sorsával, valamint a korábban politikai

véleményük miatt meghurcolt újságírók rehabilitálásával foglalkoztak a küldöttek.¹⁰⁸ Tanulmányunk szempontjából fontos kérdés a vélemény- és szólásszabadság alkotmányos garanciáinak beépítését tekintve a felek mindenben megegyeztek. A munkabizottság 1989. július 18-i ülésén készült jegyzőkönyv rögzíti: „Konszenzus jött létre továbbá a „Javaslat az alkotmány módosítására, a szabad véleménynyilvánításra és a sajtószabadságról szóló törvénnyel összefüggésben...” című anyag második variációjára, azaz az alkotmány 64. paragrafusának a helyébe lépő paragrafusnak a szövegében, amely úgy hangzik: „A véleménynyilvánítás szabadsága és a sajtószabadság mindenkit megillető alapvető szabadságjog”.¹⁰⁹

Az ellenzéki résztvevők a nyilvánosság előtti esélyegyenlőség elvét egy közös felügyelőbizottság felállításával gondolták garantálni. Az elképzelés végül megghiúsult, leginkább az ellenzék erőinek megosztottsága miatt. A felügyelőbizottságba 1989. szeptember 12-én öt tagot javasoltak (Babus Endre, Benda Kálmán, Hankiss Elemér, Kosáry Domokos, ifj. Schiffer Pál), az EKA szeptember 15-i ülésén azonban határozottan körvonalazódott a megosztottság a felek között. Magát az elvét azonban a megosztottságtól függetlenül is fontosnak tartották a felek, s így 1989. szeptember 8-án, a háromoldalú tárgyalásokon el is fogadták azt. A véleményegyezőséget a másnapi sajtó kiemelten is kezelte, s tudósítások címeiben is szerepeltette,¹¹⁰ kiemelve, hogy az esélyegyenlőség feltétele a nyilvánosság állandó szélesítésének.¹¹¹ Az elvi deklarációt követően azonban szóba került annak gyakorlati megvalósulása, és annak akadályai, leginkább a magyar televízió részéről. Az első, a tárgyalásokról részletesen beszámoló műsor 1989. szeptember 8-án került adásba. A pártok bemutató adásokról ennél is később született megállapodás.

A nyilvánosság gondolatához tartozik a sajtó szabadsága, így ide kívánczik, hogy a sajtóról szóló 1986. évi II. törvény módosításáról szóló 1990. évi XI. tv. törvényi szinten is rögzítette a '90-es évek legelején azt a szabályt, miszerint az időszaki lap előállítását és nyilvános közlését csak bejelentési és nem engedélyezési kötelezettség terheli.¹¹² A sajtótörvényt érintő módosítások tekintetében sem volt egységesek az ellenzéki pártok,

¹⁰⁸ Vásárhelyi Mária (1997): A tárgyalások nyilvánossága, a nyilvánosság tárgyalása, In.: A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hetedik 577.o.

¹⁰⁹ A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hetedik kötet 488.o.75.sz.dok.

¹¹⁰ Magyar Nemzet, 1989. szeptember 9.

¹¹¹ A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) (negyedik kötet 394. o.) 74. sz. dok.

¹¹² Somogyvári István: Törvényalkotás 1990-ben., In.: Magyarország politikai évkönyve 1991 447-452.o.

Haraszti Miklós az azonnali nyilvánosság biztosítását sürgette, amíg Sólyom László a hosszú távú, nyilvánosságot biztosító törvény megalkotásának primátusát hangoztatta.¹¹³

Konklúzió

A Kádár-korszak logikája, mely kinevelte az ún. „homo kadaricust”, több mint 30 évig egyeduralkodó volt. 1988-89-ben azonban minden addiginál nagyobb lépések történtek a demokratikus átmenet megvalósításához. A bizalom, mely lassan alakult ki a változások iránt, együtt járt a fennálló rendszerrel szembeni bizalmatlansággal. A folyamatokat a jogi normák elfogadásának szempontjából vizsgálva azt mondhatjuk, hogy az 1990-es szabad választásokat megelőző törvényalkotási folyamatban az Országgyűlés munkája kevésé tekinthető tartalmi, sokkal inkább csupán „statisztaszerep” hárult rá. A rendszerváltás tartalmi kérdéseinek jogi szabályai ugyanis nem itt, hanem a kerekasztal-tárgyalásokon dőltek el. Talán minden számnál beszédesebb, hogy amíg az 1949 és 1989 között eszközölt alkotmány-módosítások sok esetben csak formális jellegűek voltak (pl. minisztériumok felsorolásában történő változás indokolta), addig 1989 és 1990 közötti módosítás alapjaiban változtatta meg a hatalomgyakorlás struktúráját. Megítélésem szerint az emberi jogok közül az elsőgenerációs szabadságjogok elfogadása két ok miatt nem képezte vita tárgyát: egyrészt, mert azok már ratifikált nemzetközi egyezményeken alapultak; másrészt, mert azok a korabeli szóhasználatban „alkotmányerejű törvényekben” kerültek szabályozásra. E két háttértényező kellő garanciát adott a tárgyalófeleknek, hogy azokat vita nélkül elfogadják. A demokratikusság szorosan kötődő alapjogok szabályozása pedig végül is biztosította a szabad választások zökkenőmentes lebonyolítását és a legitim politikai hatalom létrejöttét.

A megalkotott törvények – különös tekintettel az alkotmány 1989-es módosítására – garanciáját adta az intézményes hatalommegosztás elve alapján felépülő és működő demokratikus rendszernek. E munkában a kerekasztal – tárgyalások résztvevői mellett jelentős szerepet hárult a Németh-kormányra, illetve a Kulcsár Kálmán vezette Igazságügyi Minisztériumra. Abban, hogy ez a jogalkotási folyamat elindulhatott jelentős befolyása volt annak, hogy az MSZMP-n belül erőre kapott egy reformszárny, amely hitet és erőt adott a békés átmenet levezénylésére.¹¹⁴ Maga Kulcsár Kálmán is úgy nyilatkozott, hogy kinevezésére csupán Kádár János háttérbeszorulását követően kerülhetett sor, mert addig a

¹¹³ A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) (hatodik kötet 513.o.) 80. sz. dok.

¹¹⁴ Simon János (szerk.) (2014): Puccs vagy összeomlás, 8 interjú a MSZMP PB tagjaival. Antológia, Lakitelek.

pártfőtitkár a jelöléshez nem járult hozzá. Kulcsár Kálmán 1988. június 1-től igazságügyi miniszter lett, s ezt a tisztséget 1990. május 30-ig be is töltötte. Kijelenthetjük, hogy a békés átmenetet biztosító, az emberi jogokat garantáló jogszabályok elfogadása az NKA tárgyalásokon résztvevő szakértők mellett, a Kulcsár vezette minisztérium reform iránt elkötelezett technokratainak is köszönhető. Ki kell emelnünk, hogy az NKA-tárgyalások munkabizottságainak beindulását követően Kulcsár Kálmán az Igazságügyi Minisztérium munkatársaitól is fokozottan megkövetelte a politikai és a szakmai egyeztetést, nem kevés diplomáciai érzékről tanúságot téve. Munkájuk eredményeként a magyar jogrend alapvetően demokratizálódott és modernizálódott. A résztvevők között voltak olyanok, akik az emberi jogok garantálásának módját az intézményrendszer kiépítésében látták. Ide sorolhatók pl. Kulcsár Kálmán, Kilényi Géza, Somogyvári István, Sólyom László, Kukorelli István. S voltak, akik a szabadságjogokat a maguk kinyilatkoztatásában, deklarálásában látták fontosnak, ők többségükben később mozgalmak és politikai pártok munkájában vállaltak vezető szerepet.

Megítélésünk szerint a demokráciát és jogállamiságot kutató gondolkodók világában a Kulcsár Kálmán és munkatársai (Kilényi Géza, László Jenő, Sárközy Tamás), valamint az NKA szakértő jogászai (Somogyvári István, Kónya Imre, Kutrucz Katalin, Kukorelli István) által végzett intézményalkotó jogi munka mai napig nincs az őt megérdemlő helyen a magyar politika- és jogtörténetben!

Irodalomjegyzék

Balogh Mária: „Isten szabad ege alatt - az egyházak Magyarországon” (1945-1989)

http://www.mtatk.hu/interreg/kotet2/04_balogh_margit.pdf

Berecz János 1987. „Közös felelősségünkről” In. A szocializmus fejlődésének időszerű kérdései hazánkban, Kossuth K., Budapest.

Békés Csaba – Malcolm Byrne – Kalmár Melinda – Ripp Zoltán – Vörös Miklós: Rendszerváltás Magyarországon 1988 – 1990., Dokumentumok, National Security Archive, Hidegháború-történeti Kutatóközpont, 1956-os Intézet, Új Mandátum Kiadó

Bruszt László – Simon János 1990. Lecsendesített többség. TTI. Budapest

Brzezinski, Zbigniew 1966. „The Soviet Political System: Transformation or Degeneration” in Problems of Communism, Vol. XV.

Concha Győző 1895. Politika. I. Alkotmánytan. Budapest: Eggenberger-féle könyvkereskedés. p. 303. és köv.; továbbá: Nagy i. m. 133.; Tomcsányi i. m. 166.; Csekey István: Magyarország alkotmánya. Budapest: Renaissance Könyvkiadó, 1943.

CompLex XII. évf. 4. szám, 2005. április („Azt akartam, hogy Magyarország normális, demokratikus osztály legyen”)

http://www.complex.hu/magazin/complexmagazin_2005_4_12_26.pdf

http://w3.osaarchivum.org/index.php?option=com_content&view=article&id=227%3Aoessze_foglalo-a-parlament-1989-januar-10-i-ueleserl&catid=77%3Araadas&Itemid=332&lang=en

EKA emlékeztető, 1989. július 6., MOL P. 2117. 7. doboz, 119/1. i.sz.

Elster, Jon (szerk) 1995. The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism, Chicago, University of Chicago Press, 1995. 157.o.;

Furmann Imre – Kossuth Borbála 2009: „A pro bono intézmények hiánya Magyarországon” In.: Ügyvédek Lapja No.4.

Hajas Barnabás 2012. A gyülekezési jog egyes aktuális elméleti és gyakorlati kérdései (PTE ÁJK) <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/hajas-barnabas/hajas-barnabas-muhelyvita-ertekezes.pdf>

Határozatok Tára 1988. 7. szám

KB jegyzőkönyv 1989. 1. kötet 29.o.

Kilényi Géza 1991. (szerk.): Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására (1988-1990) Budapest, Államtudományi Kutatóközpont 1. kötet 43-63. o.

Koeblble, Thomas A. 1995. „A New Institutionalism in Political Science and Sociology” Comparative Politics, 27, 2,(January 1995) 231-243. o.

Kukorelli István interjú, készült: 2014. május 22. (Készítette: Kossuth Borbála RETÖRKI Archívum - kézirat)

Kukorelli István interjú készült: 2014. április 17. (Készítette: Kossuth Borbála RETÖRKI Archívum - kézirat)

Kettős sajtótájékoztató az egyeztető tárgyalásokról, in.: Népszabadság, 1989. augusztus 3. Magyar Nemzet, 1989. október 15.

Kulcsár Kálmán 1993. Két világ között - rendszerváltás Magyarországon 1988-1990, Akadémiai Kiadó, Budapest

Lehotay Veronika 2012. Segédanyag a „Jogegyenlőség – jogkorlátozás – jogfosztás 1938-1944.” címen meghirdetett speciális kollégiumhoz 2012/13. tanév

MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei 1. kötet Budapest, OSA Archívum 412.o.

Masát Ádám 1997. „Egypártrendszer után, többpártrendszer előtt” In.: Rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) Hatodik kötet
 MSZMP Politikai Intéző Bizottságának 1989. július 24-i jegyzőkönyve, lásd. MOL M – KS – 288. f. 5/1072. ő.e.

MSZMP országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20-22. Kossuth K. 1988. 261-263 old.

Novák Zoltán 2014: Az MSZMP Budapesti Reformköre
<http://mek.oszk.hu/01900/01961/html/02.htm> (letöltés: 2014. november 25.)

Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297-4298. h.

Osiatynski, Wiktor 1995: The Roundtable Talks in Poland. In: Jon Elster (szerk): The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism, Chicago, University of Chicago Press, 1995. 21-69.o

Országgyűlés Naplója a 1985. június 28-án összehívott Országgyűlés, III. kötet, 2798. hasáb

Pozsgay Imre 1993. 1989 Politikus-pálya a pártállamban és a rendszerváltásban. Püski K. Bp. 1993. 86-87 old.

A Rendszerváltás forgatókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.). (1997) 1-7. kötet, Budapest, Magvető Kiadó

Romlanak a békés átmenet feltételei 1989. in.: Magyar Nemzet, augusztus 3.;

Simon János 2004. A politikai kultúra színeképei, Századvég Kiadó 2004,

Simon János 1996. A demokratikus átmenet Spanyolországban (1977-1982), Villányi úti Könyvek, Budapest,

Simon János 2014. szerk.: Puccs vagy összeomlás? 8 interjú az MSZMP PB tagjaival. Antológia Kiadó, Lakitelek

Sólyom László 2005. „Az Alkotmány emberi jogi generálklauzulájához vezető út” In.: Iustum Aequum Salutare I. 1. 27–49.

Somogyvári István 1991. „Törvényalkotás 1990-ben” In.: Magyarország politikai évkönyve 1991. Ökonómia Alapítvány 447-452. o.

A szocializmus fejlődésének időszerű kérdései hazánkban 1987. Szeged Konferencia. február 19-21,

Schultz, George 1993. Turmoil and Triumph. My years as Secretary of State. Ed. Charles Scribner's Sons, New York, Maxwell MacMillan International, New York – Oxford

Tordai Csaba 1997. A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése. In.: A rendszerváltás forgatókönyve (1997, szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) Magvető Kiadó

Tőkés Rudolf 1997. Intézményalkotás Magyarországon, In.: A rendszerváltás foratókönyve. 7. kötet 147-179.o.

Vásárhelyi Mária 1997. „A tárgyalások nyilvánossága, a nyilvánosság tárgyalása” In.: A rendszerváltás foratókönyve (szerk.: Bozóki-Elbert-Kalmár-Révész-Ripp E.-Ripp Z.) hetedik kötet, Magvető Kiadó

A dolgozat tartalmazza azokat az interjúkat is, melyeket a szerző a következő kortárs szakértőkkel készített. Az interjúk szövege letétbe helyezve és archiválva a Rendszerváltás Történetét Kutató Intézet és Archivum (RETÖRKI) könyvtárában megtalálható.

A szerző ezúton mond köszönetet az interjúalanyoknak: Bíró Zoltán, Juhász György, Kahler Frigyes, Kukorelli István, Pankucsi Márta, Simon János.