

Bakonyi András¹

Köztársasági elnök kontra kormány

Az államfői intézmény kialakulása Magyarországon (1990-1994)

Bevezetés

Az első kormányzati ciklus alatt Magyarországon számtalan konfliktustól volt terhes a köztársasági elnök és a kormány kapcsolata. Ha áttekintjük a politikai napirendre került ügyek azon részét, amelyek e témakörbe sorolhatóak, akkor a rendszerváltás utáni Magyarország legtöbb vitát kiváltó szimbolikus ügy-sorozatával találkozunk. E konfliktusok hosszú távú hatásai azonban messze túlmutatnak a napi összecsapások közvetlen következményein. Az 1990 és 1994 közötti események alapvetően meghatározták a kialakulóban lévő magyar demokrácia működési mechanizmusait.

A kormány kontra köztársasági elnök ügy-sorozat nagyban befolyásolta és alakította a köztársasági elnök hatalomgyakorlási szokásait. Az első kormányzati ciklus végére kialakult elnöki jogkör a mai napig mérvadónak tekintik a hivatalban lévő köztársasági elnökök. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a '94-re kialakult politikai játékszabályok nem feltétlenül jelentik az elnöki jogkör végleges keretek közé szorítását, mert az még változhat az elkövetkezendő kormányzati és elnöki ciklusok alatt.

A folytonos hatásköri viták eredményeként számottevő mértékben megnőtt az Alkotmánybíróság jelentősége. Az Alkotmánybíróság a közjogi viták során végig igen aktívnak mutatkozott, és döntéseivel visszavonhatatlanul befolyásolta az erőviszonyok alakulását az egyes hatalmi ágak képviselői között. Nem utolsó sorban ennek is köszönhető, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatilag egy negyedik hatalmi ággá vált ekkor Magyarországon.

A tanulmány első felében röviden áttekintem a konkrét politikai ügyeket, majd ezeken keresztül az elnöki intézmény körvonalazódását és az Alkotmánybíróság szerepének változását mutatom be. A dolgozat második részében igyekszem egy olyan közpolitikai elemzést adni, amely a kormány kontra elnök ügy-sorozatot megfelelő keretbe helyezi, és más hasonló struktúrájú közpolitikai elemzésekkel könnyen összevethetővé teszi.

1. Előzmények: a rendszerváltás folyamata

Mielőtt a dolgozat érdemi részének tárgyalásába kezdenék, hasznosnak tűnik a rendszerváltás eseményeinek rövid áttekintése. Az elnök és a kormány között kialakult konfliktus jobb megértését mindenképpen elősegíti e vázlatos összefoglalás. A rendszerváltás intézményi formájában 1989-90-ben valósult meg, azonban már korábban elkezdődött az átalakulás folyamata. A rendszerváltás jelentősebb eseményei 1987 és 1990 között játszódtak le, és ezt az időszakot három fő egységre lehet bontani²:

¹ Bakonyi András PhD hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem

² Bozóki András: A kerekasztal-tárgyalások és a rendszerváltás (in: A rendszerváltás forgatókönyve – Kerekasztal tárgyalások 1989-ben(7.kötet), Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000.) című tanulmány alapján

1. Az 1987. szeptember és 1989. február közötti időszakot az állampárton belül megjelenő független kezdeményezések jellemezték, amelyek mellett felerősödött a társadalmi mozgalmak politikai tartalommal való feltöltődése is. A belső bomlásnak ezen első jeleit ekkor még nem lehetett a szélesebb közvélemény köreiből érzékelni, de 1989. februárjára már a többpártrendszer kérdése is napirendre került. Ebben az időszakban jött létre a későbbi Magyar Demokrata Fórum alapját képező szellemi mozgalom (1987. szeptember 27.), megalakult a Fiatal Demokraták Szövetsége (1988. március 30.). Létrejött az első demokratikus szakszervezet, a Tudományos Dolgozók Demokratikus Szakszervezete (1988. május 14.). A Szabad Kezdeményezések Hálózatából (alakulása: 1988. május 1.) megszületett a Szabad Demokraták Szövetsége (1988. november 13.). A történelmi pártok 1988. végére – több évtizedes szünet után - ismét kezdtek erőre kapni, az 1956-os forradalom állampárti megítélése is változóban volt. Az MSZMP 1989. februárjára elismerte a többpártrendszer létrehozására tett törekvések létjogosultságát, így megkezdődhetett az átalakulás érdemi szakasza.
2. A második szakasz 1989. március és októbere között zajlott. Ez az időszak a „tárgyalásos forradalom” periódusa volt. Az ellenzék megerősödése és pártokba fejlődése miatt az MSZMP kénytelen volt tárgyalásokat kezdeni velük. A tárgyalásokat, amelyek többnyire a színpad mögött zajlottak, hangos társadalmi megmozdulások kísérték, amelyek az ellenzék legitimációját is erősítették (pl.: március 15-i tüntetés, 1956 és a mártírok nyílt rehabilitálása – június 16.). Erre az időszakra esett az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása (1989. március 22.) és működése, a háromoldalú tárgyalások megkezdése (június 13.) a kelet-német menekültek Ausztriába való átengedése (szeptember 10.), az MSZMP megszűnése és az MSZP megalakulása (október 7.). Miután lezárultak a tárgyalások, október 20-án a parlament elfogadta a sarkalatos törvényeket, és 1989. október 23-án kikiáltották a köztársaságot.
3. A 4 igenes népszavazás miatt kezdeményezett aláírásgyűjtéstől az önkormányzati választásokig terjedő időszakban (1989. október – 1990. október) jellemző volt az aktív társadalmi részvétel is. Az MDF és az SZDSZ került a politikai érdeklődés középpontjába és ezzel párhuzamosan csökkent a volt állampárt jelentősége. Az áprilisi parlamenti választások után hárompárti koalíciós kormány alakult az MDF-FKGP-KDNP részvételével.³ Az ország kormányozhatóságát elősegítő MDF-SZDSZ paktum (április 29.) is erre az időszakra esett. Az Antall József vezette új kormány május 23-án alakult meg, Göncz Árpádot pedig augusztus 3-án választotta meg a parlament. A rendszerváltás utolsó momentumának az önkormányzati választásokat (szeptember 30. és október 14) tekinthetjük.

A rendszerváltás folyamatának legfontosabb része volt a demokratikus intézmények – köztük a köztársasági elnöki intézmény – kialakítása. Az intézményesülés az átalakulás utolsó szakaszában valósult meg, és az államfő esetében többször is változott a koncepció, milyen erős hatalmi potenciával rendelkezzen az ország első közjogi méltósága.

³ A pártlistákra leadott szavazatok aránya (és a mandátumok megoszlása): MDF – 24,73% (164 mandátum), SZDSZ – 21,39% (92), FKGP – 11,73% (44), MSZP – 10,89 (33), Fidesz – 8,95% (21), KDNP – 6,46% (21) , Forrás: Körösenyi: A magyar politikai rendszer, 1998, 153. old., 155. old.

2. Az elnöki intézmény létrejötte

Az 1988-89-es magyar átmeneti időszak egyik legvitatottabb kérdése az államfői jogkör határainak kialakítása volt. Rengeteg politikai és szakmai vita alakult ki a köztársasági elnöki intézmény körül. A tárgyalásos átalakulás legfontosabb fóruma révén, a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások kapcsán került a nagypolitika fókuszába a kérdés, és ettől az időszaktól kezdve már egyértelműen, mint hatalmi-politikai kérdést kell kezelnünk. A kerekasztal-tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról szóló megállapodás második pontja rendelkezett arról, hogy a köztársasági elnököt az országgyűlési választások előtt, még 1989-ben népszavazás útján megválasszák.⁴ Ez az MSZMP érdeke volt. A stabilitás fenntartásának igényével indokolták ezt a megoldást, amely sikerrel kecsegtette az állampártot, lévén a párt legismertebb és a változásokban egyik legérintettebb politikusa, Pozsgay Imre nagy eséllyel indult volna egy ilyen versengésben. Ebben az időszakban az ellenzék tartva attól, hogy az MSZMP soraiból kerül ki a leendő államfő, igyekezett egy nagyon meggyengített hatáskörrel rendelkező elnöki jogkört meghatározni.

Az MDF kompromisszumkészsége kinyilvánítása gyanánt elfogadta az MSZMP javaslatát a közvetlen elnök-választásra, habár nem értettek vele egyet. Az SZDSZ és a FIDESZ a megállapodást nem írta alá, nagy részben a köztársasági elnök megválasztására vonatkozó passzus miatt. Az 1989. októberi országgyűlés az alkotmánymódosítás keretében ugyan létrehozta a köztársasági elnöki intézményt, választásának időpontjáról azonban nem intézkedett, mivel ekkor már folyamatban volt az SZDSZ, a FIDESZ, az MSZDP és az FKGP aláírásgyűjtő akciója.

2.1 A 4 igenes népszavazás

A négy párt által kezdeményezett aláírásgyűjtés célja az első magyar népszavazás kiírása volt, amelynek keretében négy kérdéstről volt hivatott dönteni az ország, köztük a köztársasági elnök megválasztásának idejéről.

1. A népszavazásra feltett első kérdés pontosan így hangzott: „Csak az országgyűlési választások után kerüljön-e sor a köztársasági elnök megválasztására?”. A kérdésre adott válaszok a következőképpen alakultak:

- Az érvénytelen szavazatok aránya: 3,11%
- Az érvényes 4 297 751 szavazatból:
 - Az IGEN szavazatok száma: 2 151 926 (50,07%)
 - A NEM szavazatok száma: 2 145 825 (49,93%)

Tehát ebben a későbbiekben nagyban meghatározó kérdésben mindössze hatezer szavazat döntött amellett, hogy az újonnan megalakuló Magyar Köztársaság első államfőjét a parlamenti választások után válasszák meg.

⁴ A megállapodás szövege megtalálható: Magyarország politikai évkönyve, 1991, Budapest, 426-427.old.

2. A második kérdés így hangzott: „Kivonuljanak-e a pártszervezetek a munkahelyekről?” A válaszok alakulása:

- Az érvénytelen szavazatok aránya: 2,94%
- Az érvényes 4 310 999 szavazatból:
 - Az IGEN szavazatok száma: 4 101 958 (95,15%)
 - A NEM szavazatok száma: 209 041 (4,85%)

Ez az eredmény megerősítette a törvényi szabályozást, amely tiltotta a pártok munkahelyeken való működését, aktivitását.

3. kérdés: „Elszámoljon-e az MSZMP a tulajdonában, vagy kezelésében lévő vagyonról?”. A válaszok:

- Az érvénytelen szavazatok aránya: 2,89%
- Az érvényes 4 314 550 szavazatból:
 - Az IGEN szavazatok száma: 4 114 994 (95,37%)
 - A NEM szavazatok száma: 199 556 (4,63%)

A fenti eredmény alapján felkérte a parlament az Állami Számvevőszéket, hogy vizsgálja meg az MSZMP jogutódjának számító Magyar Szocialista Párt vagyommérlegét, amelyet a bírósághoz benyújtott bejegyzési kérelemhez csatolt.

4. kérdés: „Feloszlassák-e a Munkásörseget?”. A válaszok:

- Az érvénytelen szavazatok aránya: 3,26%
- Az érvényes 4 285 604 szavazatból:
 - Az IGEN szavazatok száma: 4 068 420 (94,94%)
 - A NEM szavazatok száma: 217 184 (5,07%)

A negyedik kérdésre adott válaszok megerősítették a Munkásörség megszüntetéséről szóló törvényi szabályozást.⁵

Az utóbbi - egyébként fajsúlyos - témák tulajdonképpen csak körítésül szolgáltak a leglényegesebb kérdéshez, az államfő megválasztásáról szóló ponthoz. A „négy igenes” népszavazás sikeressége a kezdeményező pártok elképzeléseinek megvalósítását segítették elő. Mindemellett még a hazai politikai erőviszonyokra is számottevő hatással volt a kéthónapos aláírásgyűjtési akció és a népszavazási kampány. Ebben az időszakban vált országosan ismertté és népszerűvé az SZDSZ és a Fidesz. Ezért az első parlamenti választásokon e két párt által elért eredményben nagy szerepe volt a népszavazási kezdeményezésnek, és annak, hogy ha csak szűken is, de mind a négy kérdésben érvényes és eredményes volt a népszavazás.

2.2 Az MDF-SZDSZ paktum

A frissen megalakult harmadik Magyar Köztársaság első fontos politikai megegyezése az MDF-SZDSZ paktumban⁶ öltött formát. Az MDF, mint a kormányzó oldal vezető pártja, és az SZDSZ, mint a legerősebb ellenzéki párt ezzel a paktummal igyekezett az új rendszer könnyebb kormányozhatóságát elősegíteni. Míg a korábbi megállapodások szerint - amelyeket az

⁵ Forrás: Babus Endre: Népszavazás – 1989, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1990

⁶ A paktum szövege megtalálható: Magyarország politikai évkönyve, 1991, Budapest, 428-429.old.

országgyűlés el is fogadott a választások előtt - főleg kétharmados törvényekkel kellett volna az országot kormányozni, addig az MDF és az SZDSZ képviselői átlátták, hogy ily módon komoly problémák léptek volna fel a demokrácia mindennapi működése során.

Ezért a paktumban kijelentették, hogy „a felek egyetértenek abban, hogy ki kell iktatni az alkotmányból az alkotmányerejű törvény fogalmát és helyette taxatív fel kell sorolni azokat az alapintézményeket és alapjogokat, amelyek törvényi szabályozásához minősített törvény szükséges”⁷. Ezt a felsorolást a megállapodás végén fel is tüntették az aláíró felek.

A megegyezés napjainkig meghatározza a magyar politikai rendszer működését. A dokumentumból kitűnik, hogy az aláíró felek egy közepesen gyenge köztársasági elnököt képzeltek el, meglehetősen behatárolt politikai mozgástérrel. Ehhez igazodott az az elképzelés, hogy az államfőt a parlament válassza meg, hiszen az elnöki hatalom mértéke így jobban egyensúlyban van legitimációs forrásával, mintha a legerősebb legitimációval bíró közvetlen választás valósulna meg. Az államfői jogkör egy tudatosan kis hatalommal rendelkező közjogi konstrukcióként jött létre, amelybe azért a parlamenttel szembeni egy-két korlátozott elnöki jogosítvány is helyet kapott (lásd: lejjebb). Ezt a berendezkedést Göncz Árpád köztársasági elnök a '90-es évek elején számtalan esetben igyekezett némileg megváltoztatni.

2.3 A köztársasági elnök hatásköre⁸

Alapvetően az alkotmány 1989. évi XXXI. törvény szabályozza a köztársasági elnök jogállásáról szóló kérdéseket. A magyar alkotmány hatáskörönként határozza meg az államfő feladatait és viszonyát a végrehajtó hatalomhoz. Az elnöki hatáskörrel foglalkozó alkotmányos jogköröket és funkciókat öt csoportba lehet sorolni.

1. Az államfői szerep egyik legerősebb eleme a szimbolikus és reprezentatív funkció. A köztársasági elnök testesíti meg a nemzet egységét, képviseli a magyar államot külföldön és nemzeti ünnepeken. Ő az ország első közjogi méltósága, a fegyveres erők főparancsnoka.
2. A miniszteri ellenjegyzéssel gyakorolható államfői jogkörök elsősorban szintén szimbolikusnak tekinthető funkciókkal ruházta fel az államfőt, de mint később bemutatom, e kereteket Göncz Árpád számos alkalommal megpróbálta kitágítani. Ehhez a ponthoz tartozik a magas rangú állami tisztségviselők – államtitkárok, nagykövetek, tábornokok, egyetemi tanárok - kinevezése és felmentése. A parlament által választott magas rangú vezetők, mint a Magyar Nemzeti Bank elnöke, a közszolgálati rádió és televízió elnöke kapcsán is rendelkezik kinevezési jogkörrel az államfő. A nemzetközi szerződések és a különböző állami kitüntetések esetében is szükségeltetik az elnöki megerősítés.
3. Léteznek úgynevezett „tartalék” funkciók és jogkörök, amelyekkel az elnök rendkívüli helyzetekben rendelkezik. Az állam működését veszélyeztető vészhelyzetekben

⁷ Magyarország politikai évkönyve, 1991, Budapest, 428.old.

⁸ Kukorelli István(szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 2000. és Körösenyi András: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 1998. alapján

(rendkívüli állapot, szükségállapot, hadiállapot) azonban meg vannak osztva a hatáskörök a közjogi méltóságok között (államfő, kormányfő, házelnök, Alkotmánybíróság elnöke között), és nem teljesen tisztázott, hogy a köztársasági elnök mennyire rendelkezik önálló döntési jogkörrel egyes kérdésekben, mint például a szükségállapot kihirdetésének ügyében.⁹

4. Gyakrabban élhet az államfő a szintén „tartalék” funkciók közé sorolható, kormányváltáskor, kormányalakításkor érvényben lévő jogosítványokkal. Az államfő – legyen köztársasági elnök vagy uralkodó – minden parlamentáris rendszerben fontos szerepet kap kormányváltások idején, vagy ha nincsen egységes kormányozni kész többség az országgyűlésben. A magyar köztársasági elnök csak korlátozott jogokkal rendelkezik a parlamentáris ciklusváltások idején, hiszen az államfő csak felkéri a leendő miniszterelnököt a kormányzásra, akit végül nem ő, hanem a parlament választ meg. A parlament feloszlataához sem rendelkezik erős jogosítványokkal, mivel a konstruktív bizalmatlanság elve – az ellenzék mellett – az elnök lehetőségeit is a minimálisra szűkíti a kormány megváltoztatásának területén.¹⁰ Ugyanakkor az államfő hívja össze a parlament alakuló ülését, és joga van összehívni az országgyűlés rendkívüli ülését.
5. „Mindezek mellett a köztársasági elnök Magyarországon a demokratikus intézmények, illetve a kormányzati és állami szervek normális funkcionálása, működése esetén is rendelkezik egy bizonyos korlátozott körben érvényesülő diszkrecionális¹¹ politikai hatáskörrel, hatalommal, elsősorban más állami szervek felé irányuló kezdeményezési jog (például törvényjavaslat, alkotmányossági felülvizsgálat), illetve politikai állásfoglalás formájában.”¹² Ebbe az önálló diszkrecionális hatáskörbe tartozik, hogy az államfő részt vehet a parlament plenáris és bizottsági ülésein, törvényjavaslatot terjeszthet be, népszavazást kezdeményezhet, törvényességi vétóval élhet, és politikai beszédet mondhat.¹³

3. Az országgyűlés és az államfő viszonya

Az MDF-SZDSZ paktum, amely elsősorban a kormányzati rendszer tekintetében tartalmazott politikai kompromisszumokat, nemcsak az államfő és a kormány viszonyában érezte hatását, hanem az államfő és az országgyűlés viszonyában is. A parlament feloszlataához való elnöki jogkör alkalmazására két esetben kerülhet sor:

- ha az országgyűlés egy éven belül négyszer is megvonja a kormánytól a bizalmat,
- ha a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt 40 napon belül nem választja meg az országgyűlés.

⁹ „Az elnök felhatalmazása ilyenkor is korlátozott, például a szükségállapot idején meglévő rendkívüli elnöki intézkedéseket az Országos Honvédelmi Bizottság hatálytalaníthatja (Kukorelli 1995, 78)” (Körösi: A magyar politikai rendszer, 1998, 356. old.)

¹⁰ Lásd bővebben: Az országgyűlés és az államfő viszonya című fejezetben

¹¹ Diszkrecionális jogkör: „Valamely döntéshozó rendelkezésére álló mozgástér. E fogalom különösen a hivatali döntésekkel kapcsolatban bír nagy jelentőséggel, amikor egy adott jogszabályt alkalmazó tisztviselőnek megvan a lehetősége arra, hogy különböző lépéseket tegyen, illetve ne tegyen semmilyen lépést a kérdéses ügyben.” (Vernon Bogdanor (szerk.): Politikatudományi enciklopédia, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.)

¹² Körösi: A magyar politikai rendszer, 1998, 357. old.

¹³ Lásd bővebben: Az országgyűlés és az államfő viszonya című fejezetben

Az országgyűlés rendes működése során az államfő a parlament felé két úton tudja befolyását kifejezni, a törvény szentesítés vagy vétó, illetve a törvénykezdeményezés eszközeivel. Az első kormányzati ciklus alatt az országgyűlés 378 törvényt fogadott el, amiből ugyan csak 6-ot vétózott meg az államfő, viszont ezek mind rendkívül fajsúlyos törvények voltak:

1. Első kárpótlási törvény (1991. április 24.) – Az AB több ponton alkotmányellenesnek találta.
2. Igazságtételi törvény (1991. november 4.) – Az AB a törvényt alkotmányellenesnek találta
3. Második igazságtételi törvény (1993. február 16.) – Az AB egyes bekezdéseket alkotmányellenesnek talált.
4. A második kárpótlási törvény módosítása (1993. március 30.) – Az AB alkotmányellenesnek találta visszamenőleges hatállyal.
5. Frekvenciagazdálkodásról szóló törvény (1993. április 27.) – Az AB a törvényt nem találta alkotmányellenesnek.
6. Földtörvény (1994. április 6.) – Az AB elutasította az elnöki vétót.¹⁴

Kétféle vétóval élhet a köztársasági elnök. Politikai vétó esetén elnöki aláírás nélkül visszaküldi a parlamentnek újratárgyalásra a törvénytervezetet, viszont amikor legközelebb elé kerül az adott törvény, már köteles aláírni. Ezzel az eszközzel nem élt Göncz Árpád az Antall-kabinet idejében. (1994-1998 között viszont kétszer.)

Az alkotmányossági vétó esetén az államfő előzetes normakontrollt kérhet az Alkotmánybíróságtól. Ha az alkotmánybírák a törvényt alkotmányosnak találják, akkor a köztársasági elnöknek azt öt napon belül ki kell hirdetnie, viszont ha alkotmányellenesnek, akkor visszakerül a törvény a parlamenti szakaszba. Lehetőség van továbbá utólagos normakontroll kérésére is, ahogy ezt Göncz elnök a Földtörvény kapcsán alkalmazta is, igaz eredménytelenül.¹⁵ A többi öt esetben az előzetes normakontroll fegyverét alkalmazta az államfő, és összességében eredményesnek voltak mondhatóak az elnöki vétók, hiszen négy alkalommal alkotmányellenesnek találta az Alkotmánybíróság az elé terjesztett törvényt.

Három törvénykezdeményezési kísérlet volt köthető Göncz Árpád nevéhez az Antall-kormány ideje alatt. A közkegyelem gyakorlásáról szóló törvényjavaslatot a parlament megtárgyalta és elfogadta. A közszolgálati vezetők kinevezési rendjéről szóló törvényjavaslatot az országgyűlés ugyan tárgyalta, de nem fogadta el. A postáról és távközlésről rendelkezni kívánó törvénytervezetet az erős politikai támadások miatt az államfő kénytelen volt visszavonni a parlamenti általános vita kezdete előtt. Jellemzően mindhárom eset ártott az államfői intézménynek, sértette a köztársasági elnöki méltóságot.

Az MDF és az SZDSZ között az államfő személye és intézkedései az egyik legfontosabb konfliktusforrás volt. Rengeteg –személyeskedésektől se mentes – vita zajlott a parlamentben, amelynek középpontjában az államfő állt. Az államfő csak a legritkább esetben foglalta el a számára fenntartott széket a parlamentben, és általában is igyekezett magát távol tartani az országgyűlési csatározásoktól.

¹⁴ Forrás: Államfői kontrolljogok, in: HVG 1994. 40. szám 129.old.

¹⁵ Az előzetes és utólagos normakontroll elemzését lásd bővebben az AB-ról szóló fejezetben.

4. Az államfő és a kormány kapcsolata

A demokratikus kormányzati formák három típusa – elnöki rendszer, parlamentáris rendszer és „fél-elnöki” rendszer – közül az 1990 nyarán módosított magyar alkotmány egyértelműen parlamentáris rendszert teremtett. A német kancellárrendszerhez hasonlóan erős miniszterelnöki pozíció és stabil kormány jellemzi a magyar politikai rendszert. A parlamentáris rendszer „bevett” működését figyelembe véve a választásokon győztes párt nemcsak a miniszterelnöki, de a köztársasági elnöki pozíciót is megszerzi. A parlamenti többség biztosítja a párt jelöltjének, hogy elnyerje a köztársasági elnöki megbízatást. Csakhogy Magyarországon nem minden szempontból lehet „bevett” parlamentáris köztársaságnak nevezni a '90-ben létrejött konstrukciót. A köztársasági elnöki székbe a már korábban említett MDF-SZDSZ paktum értelmében a legnagyobb ellenzéki párt politikusa, Göncz Árpád került. Ennek a ténynek volt köszönhető, hogy az államfő a '90-es évek elején a kormány ellensúlyává tudott válni több meghatározó politikai kérdésben.¹⁶

A köztársasági elnöknek a miniszterelnökön kívül döntően a tradicionális tárcákkal (belügy, külügy, hadügy, igazságügy) volt szoros kapcsolata. A belügyminisztériummal nem alakult ki konfliktusos szituációja Göncz Árpádnak, habár adódhatott volna rá mód, például az önkormányzati törvény vagy a '92. október 23-i események kapcsán, amikor ünnepi beszédét nem tudta elmondani az államfő, mert rendbontók zavarták meg a megemlékezést.

A külügyminisztériummal már több nézeteltérés is akadt. Ilyen problémás szituációként említhető a visegrádi csúcstalálkozó vagy Göncz Árpád londoni útja. (Bővebben lásd később.)

A hadügyi vezetéssel elsősorban a fegyveres erők főparancsnoki tisztségéről folytak késhegyig menő viták, amelynek egy alkotmánybírói döntés tett pontot a végére. Eszerint a hadügyi vezetés a kormány feladata és az államfő csak kivételes helyzetekben (háború, rendkívüli állapot, stb.) gyakorolhatja főparancsnoki jogait, és ekkor is csak megfelelő keretek között.

Az igazságügyi tárcához két feladat kapcsolta az államfőt. Az egyik a bírák kinevezése és felmentése, a másik az egyéni kegyelmezés joga. Ezen a szakpolitikai területen konfliktus nélkül zajlott le az 1990-94-es időszak. (Később, az Orbán-kormány alatt az államfő egyéni kegyelmezéshez való joga sérült, de e kérdéskör kifejtése nem tartozik szorosan jelen dolgozat tárgyához.)

A külügy és a hadügy mellett még a nemzeti médiumok vezetőinek kinevezése körüli csatározások terhelték a kormány és az államfő kapcsolatát. Összességében azonban viszonylag békések voltak a „hétköznapi” a két együttműködő fél között, amit közel ezer, közös részvétellel hozott döntés is tanúsít.

¹⁶ Körösenyi András: Hatalommegosztás és parlamentarizmus (in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.) című tanulmány alapján

4.1 A politikai napirendre került hangsúlyosabb ügyek

Az Antall-kormány ideje alatt politikai napirendre került ügyek jelentős része mögött a kormány és a köztársasági elnök konfliktusa, hatásköri vitája húzódott meg. Érdeemes áttekinteni e szimbolikus ügyek négy éven át tartó sorozatát. A fontosabb események kiemelésén keresztül szemléletesen látszódik Göncz Árpád köztársasági elnök és az Antall József által vezetett kabinet kapcsolatának jellege.

1990.

Az 1990. októberében zajló taxisblokád hozta az első komoly összetűzést a kormány és az államfő között. Országos válságot idézett elő, hogy a kormány október 26-án bejelentette: az olaj világgpiaci árának emelkedése miatt, 65%-kal emelik a benzin és a dízelolaj árát. Az intézkedés a szokásosnál is hevesebb ellenérzéseket váltott ki, mivel teljesen váratlanul érte a lakosságot (a kormány az utolsó pillanatig titkolta ezirányú szándékait). Számítani lehetett arra, hogy az áremelés hatása a legtöbb fogyasztási cikkre továbbterjed. Az országszerte tapasztalható elégedetlenség végül is tömeges demonstrációkhoz vezetett, melynek legmarkánsabb képviselőik a taxisok voltak, akiket az átlagosnál is rosszabbul érintett az áremelés, illetve eszközeik is voltak ahhoz, hogy nyomást gyakoroljanak a kormányra. A taxisoförök – lakosság támogatásának jelentős részét maguk mögött tudva – blokád alá vették a budapesti hidakat, így tiltakozva a nagy mértékű benzináremelés ellen. Göncz Árpád aktív szerepet vállalt a helyzet megoldásában: felszólította a kormányt, hogy tartózkodjon az erőszakos akcióktól, és ugyanerre utasította a hadsereg főparancsnokát is. E lépések miatt kormányzati oldalról ösztűz alá került, és a parlamenti viták egyik vezető témája lett az ő szerepvállalása a konfliktusban.

1991.

A '91-es visegrádi csúcstalálkozó kapcsán abból akad a feszültség a két fél között, hogy míg csehszlovák és lengyel részről az államfő képviselte az adott országokat (Vaclav Havel és Lech Walesa), addig magyar részről Antall József miniszterelnök vett részt a találkozón.

Az első kárpótlási törvényt – amely az 1949. június 8-a utáni jogszabályokkal okozott tulajdoni sérelmek részleges orvoslásáról szólt - három alkotmánybírósaági döntés is megelőzte, és a köztársasági elnök által kért előzetes normakontroll több ponton alkotmányellenesnek találta a törvényt. Ebben az időszakban ('91 tavasza és nyara) egyre inkább kiéleződtek a hatásköri viták a kormányfő és az igen aktív államfő között.

A Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvényt – amely szerint a 20-30 éve elévült bűncselekmények gyanúsítottjait bíróság elé lehet állítani, ha 1990 előtt politikai okok miatt nem indítottak ellenük büntetőeljárást. - az Alkotmánybírósaág egy utólagos normakontroll során alkotmányellenesnek találta. Később, 1993 októberében, a harmadik változatot, amely az Alkotmánybírósaág elé került, már elfogadta a testület.

1992.

Az 1992-es évet a médiaháború harcai kísérték végig. A közszolgálati médiumok vezetőinek kinevezése, felmentése körüli hatásköri viták (a kormány előterjesztésére a köztársasági elnök írja alá a felmentést és a kinevezést), illetve a médiatörvényt kísérő éles szóváltások jelentik a fő ütközési területet. A miniszterelnöknek közel egy éves próbálkozás után sem sikerült elérnie, hogy a köztársasági elnök felmentse a Magyar Televízió és a Magyar Rádió elnökét. A koalíció novemberben a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény alapján hűtlen kezelés gyanúja miatt fegyelmi eljárást indított Hankiss Elemér TV elnök ellen. Az államfő december elején bejelentette, hogy továbbra sem menti fel a TV elnököt a pozíciójából. Erre a kormányfő felfüggesztette állásából Hankiss Elemért. Ekkora a kormány már jogi megoldást kezdeményezett a politikai okok miatt kialakult konfliktus elintézésére.

A '92-es év során a kormány több ügy kapcsán is próbálkozott a köztársasági elnök kikezdésével. Nyilatkozatokkal, különböző konfliktusok felvállalásával igyekeztek kellemetlen helyzetbe hozni az államfőt. Ilyen eset volt például, amikor Katona Tamás, külügyminisztériumi politikai államtitkár, februárban kijelentette, hogy „a köztársasági elnöknek bizonyos kérdésekben nem osztottak lapot”. Egy másik esetben Göncz Árpád nem egyeztetett a szeptemberi londoni útja előtt a külügyminisztériummal, amiért Jeszenszky Géza külügyminiszter ellenjegyzéshez szeretne volna kötni az államfői külföldi utakat. Az elnöki kabinet ezt elutasította, de nem fordult az Alkotmánybírósághoz.

Göncz Árpád 1992. október 23-i ünnepi beszéde botrányba fulladt. A kormányzat nem tudta megnyugtatóan megválaszolni az olyan felmerülő kérdéseket, minthogy kaptak-e a rendbontók a kormányoldalról segítséget, nem derült ki világosan, hogy egyéni vagy szervezett akcióról volt-e szó. A rendőrség, és ezen keresztül a belügyminisztérium felelősége is vitatható volt az ügy kapcsán. Az mindenestre biztosan állítható, hogy az október 23-i incidens után tovább mélyült az ellentét a kormány és az államfő között.

1993.

A '93-as évben tovább folyt a médiaháború. Január 6-án Hankiss Elemér, a Magyar Televízió elnöke és Gombár Csaba, a közszolgálati rádió elnöke önként nyújtotta be a lemondását a köztársasági elnöknek. Ezt korábban Antall József miniszterelnök nyolc hónapon keresztül próbálta elérni az államfőnél. Göncz Árpád azonban további nyolc hónapig nem írta alá a lemondásokat, amivel még feszültebbé vált a kapcsolat közte és a kormány között.

A '93-as évben az Alkotmánybíróság három törvény ügyében hozott döntést az államfő kérésére. A második igazságtételi törvény egyes bekezdéseit alkotmányellenesnek találta a testület. A második kárpótlási törvény módosítását az AB alkotmányellenesnek találta visszamenőleges hatállyal. A frekvenciagazdálkodásról szóló törvényt fordul elő először, hogy a köztársasági elnök által kezdeményezett normakontroll vizsgálat nem az államfőnek adott igazat. Tehát ezt a törvényt az AB nem találta alkotmányellenesnek.

1994.

A földtörvényt 1994. április 6-án, kétéves vita után, az utolsó előtti ülésnapon fogadta el az országgyűlés. Május elején a köztársasági elnök utólagos normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól, de 5-3 arányban veszített, így a törvényt alá kellett írnia.

5. Az Alkotmánybíróság szerepe a hatásköri vitákban

5.1 Az Alkotmánybíróság hatásköre

Az alkotmányban – az 1949. évi XX. törvényben - a következő megállapításokat találjuk az Alkotmánybíróságra vonatkozóan:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.
(2) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat”¹⁷.

Az alaptörvényben meghatározottak képezik az Alkotmánybíróság működésének alapjait. Ebben lefektetik azon alapelveket, amelyek alapján kimondható, hogy az Alkotmánybíróság a jogállamiság legfontosabb és végső őre. Az AB működésének tágabb kereteit az országgyűlés az 1989. évi XXXII. törvényben határozta meg, amely kizárólag az Alkotmánybíróság létrejöttével, működésével és hatáskörével foglalkozik. Az Alkotmánybíróság hatáskörével foglalkozó legfontosabb passzusok a következők:

„1. § Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik:

- a) a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény, az Országgyűlés ügyrendje és a nemzetközi szerződés egyes rendelkezései alkotmányellenességének előzetes vizsgálata;
- b) a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálata;

35. § (1) A köztársasági elnök indítványára az Alkotmánybíróság az Országgyűlés által elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény aggályosnak tartott rendelkezését megvizsgálja.

(2) Ha az Alkotmánybíróság a törvény aggályosnak tartott rendelkezésének alkotmányellenességét állapítja meg, a köztársasági elnök a törvényt mindaddig nem hirdetheti ki, amíg az Országgyűlés az alkotmányellenességet meg nem szünteti.

37. § Az alkotmányellenesség utólagos megállapítását kezdeményező indítványban javasolni kell a jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközének teljes vagy részbeni megsemmisítését.”¹⁸

Az Alkotmánybíróságról szóló törvényből kitűnik, hogy a testület rendkívül széleskörű jogosítványokkal rendelkezik. Ez a megállapítás különösen igaznak látszik, ha nemzetközi összehasonlításban vizsgáljuk a magyar Alkotmánybíróság jogkörét. Amíg a magyar AB

¹⁷ Forrás: COMPLEX, CD jogtár

¹⁸ Forrás: COMPLEX, CD jogtár

rendelkezik az előzetes és az utólagos normakontroll, illetve a konkrét és az absztrakt normakontroll jogkörével is, addig külföldön ehhez hasonlítható széles hatáskörrel rendelkező testületet csak Franciaországban találunk, a francia Államtanács esetében.¹⁹ Jellemzően az alkotmánybíróságok nem rendelkeznek a fent említett jogkörök mindegyikével együttesen. Az amerikai legfelsőbb bíróság csak a konkrét normakontroll intézményével élhet, a nyugat-európai alkotmánybíróságok többsége pedig az utólagos normakontroll – egyébként igen erős és befolyásos – hatáskörét élvezhetik.

Röviden érdemes áttekinteni az AB hatáskörébe tartozó jogosítványokat, amelyekkel befolyását kifejti a magyar törvényhozásra.²⁰

- Az előzetes normakontroll alkalmazása testesíti meg az AB legnagyobb befolyással bíró tevékenységét. Ebben az esetben a még el nem fogadott vagy ki nem hirdetett törvényekről lehet alkotmányossági eljárást lefolytatni.
- Az utólagos normakontroll vizsgálatnál a már elfogadott törvények alkotmányosságát vizsgálja az AB, és amennyiben a kérdéses törvényt alkotmányellenesnek találja, akkor azt meg kell semmisíteni.
- A konkrét normakontroll azt jelent, hogy az AB konkrét jogesetek kapcsán vizsgálja meg, hogy az adott rendelkezés, törvény megfelel-e az alkotmányosság kritériumainak.
- Az absztrakt normakontroll esetében nincsen szükség konkrét törvénytervezetre ahhoz, hogy az AB alkotmányossági vizsgálatot folytasson egy kérdéses döntési szituációban. Erre az eljárásra általában kiélezett politikai konfliktusokban kerül sor, amikor a politikai szereplők igénylik az AB döntését egy adott szituációban (például népszavazás 1997-ben).

A fenti definíciókból egyértelműen látszik, hogy a magyar Alkotmánybíróság sok esetben komoly befolyást gyakorolhat a politikai folyamatokra, elsősorban az absztrakt normakontroll és az előzetes normakontroll eszközeivel. Göncz Árpád öt esetben is az előzetes normakontroll intézményén keresztül kívánta álláspontját érvényesíteni, ezért is volt fontos tisztázni e fogalmak pontos jelentését és jelentőségét.

5.2 Az AB legfontosabb döntései az elnöki jogkört illetően

Az államfő és a kormány közötti hatásköri viták feloldása érdekében az Alkotmánybíróság három olyan határozatot hozott, amely ezzel a kérdéskörrel foglalkozott.²¹ Az 1991-92-es év során ezekkel a határozatokkal igyekezett az AB az alkotmányjogi zavart feloldani. Az a tény, hogy e tárgyra többször is visszatért a testület, szintén azt jelezte, hogy a köztársasági elnöki jogkör nem kellően tisztázott. Az eldöntetlen kérdések mögött természetesen a kormány és a köztársasági elnök közötti megoldatlan politikai konfliktus állt.

¹⁹ Habár a felsorolt jogkörök közül a francia Államtanács nem rendelkezik az utólagos normakontroll intézményével. (Körösi: A magyar politikai rendszer, 1998, 336. old.)

²⁰ Körösi: A magyar politikai rendszer, 1998. alapján

²¹ Az AB határozatok: 48/1991 (IX.26), 8/1992 (I.30.), 36/1992 (VI.10)

Az előző fejezetben már felmerült az államfő és a kormány vitája a hadsereg főparancsnoki tisztségének értelmezéséről. Az ebben a témában született alkotmánybíróági döntés jól mutatta, hogy az AB döntések nyomán kialakult elnöki jogkör szűkült a korábbiakhoz képest, vagy legalábbis a nem kielégítően körülírt hatáskörök szigorú keretek közé szorultak. Az alábbi sorok az Alkotmánybíróság 48/1991-es határozatának indoklásában találhatóak:

„Az indítványozó álláspontja szerint a fegyveres erők működésének irányítása béke idején a Kormány kizárólagos hatásköre, vagyis sem az Országgyűlés, sem a köztársasági elnök nem gyakorolhatja hatáskörét oly módon, hogy az a tételes jogi rendelkezésekben megjelölt döntések meghozatalán túlmenően a fegyveres erők működésének egyéb területeit is közvetlenül meghatározza.”²²

„Az az alkotmányi rendelkezés, hogy a köztársasági elnök Magyarország államfője és a fegyveres erők főparancsnoka, nem hatáskört állapít meg, hanem azt teszi szükségessé, hogy az Alkotmány, vagy más, hatáskört megállapító törvény a köztársasági elnököt e tisztségek tartalmának megfelelő legalább egy jogosítvánnyal felruházza.”²³

A határozatok eredményeként világossá vált, hogy az államfő nem része a végrehajtó hatalomnak, és nem létezik a dualitás fogalma a magyar végrehajtó hatalmon belül. Tehát a kormányzat abszolút elsődleges szerepét hangsúlyozta az AB, és eszerint is alakult a későbbiekben a magyar politikai berendezkedés karaktere.

Ezzel szemben kiemelték az AB döntések az államfő alkotmányvédelmi szerepkörét, amelyet minden esetben joga és kötelessége gyakorolni, ha megítélése szerint sérül a demokrácia intézménye. Tehát egyfajta „örködési funkcióval” ruházta fel az AB a köztársasági elnököt.

Az elnöki döntések időkorlátok közé szorítását követelő kormány-indítvány nyomán – amely a médiaháború során hosszú ideig alá nem írt közszolgálati médium-vezérek lemondása kapcsán merült fel - az Alkotmánybíróság a 8/1992-es határozatában következő döntést hozta:

„...a köztársasági elnök a kinevezési jogkörébe tartozó döntést ésszerű határidőn belül köteles meghozni, amely annak megállapításához szükséges, hogy a kinevezés alkotmányos feltételei fennállnak-e.

E határidő túllépése alkotmányellenes.”²⁴

Az AB határozat tehát elnöki döntéseknek az „ésszerű határidőn” belüli meghozatalát írta elő. Ezzel a döntéssel meghagyta ezt a fegyvert az AB az államfő kezében.

Ebben az időszakban vált le végleg az államfői intézményről a döntési jogkör, és erősödött meg a köztársasági elnök alkotmányvédelmi szerepköre. Az 1990-93-as időszakban az államfő aktív részese volt a kormányzásnak egy alkotmányőrző szerepben. Az AB határozatok után, 1993-ra

²² Forrás: COMPLEX, CD jogtár

²³ Forrás: COMPLEX, CD jogtár

²⁴ Forrás: COMPLEX, CD jogtár

már kikristályosodtak az elnöki hatalom korlátai, és egyértelműen elkülöníthetővé vált az államfői hatalom a végrehajtó hatalomtól és a törvényhozói ágtól is.

5.3 Az AB, mint negyedik hatalmi ág

A folytonos hatásköri viták alatt, amelyben általában az Alkotmánybíróság mondta ki a végső szót, gyakorlatilag egy új hatalmi ág született Magyarországon. A törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás klasszikus hatalommegosztási modelljét joggal bővíthetjük az alkotmánybíróság bevonásával.

A magyar jogszabályi hierarchia legfelső szintjén az alkotmány áll (akárcsak az összes demokráciában). Ebből vezetik le az összes jogszabályt, illetve ennek kell megfelelnie minden törvénynek, amelyet a parlament hoz. Miután az alkotmánybíróság az alkotmányértelmezés legfőbb szerve, ezáltal a törvényhozás alkotmányos kontroll-intézményévé is vált. Az AB döntései kötelező érvényűek, végre nem hajtásukkal sérül az alkotmány. A már korábban taglalt széles hatáskörön túl erősíti az AB-t, hogy bárki fordulhat hozzá, ami elősegítette a nagy közbizalom kialakulását a testület felé. A többi hatalmi ágtól teljes függetlenséget élvez²⁵, nem tartozik beszámolóval semmilyen szervnek.

Az aktív alkotmánybíráskodás eredményezte presztízs- és hatalomnövekedést nagyobb befolyás kiaknázására is fordíthatta volna az AB – felmerült, hogy egyes konkrét ügyekben is döntsön az Alkotmánybíróság -, de ettől tartózkodott, és megmaradt egy erős alkotmánybíróság elfogadott szerepkörében.

Sok elemző azt tartotta volna szerencsésnek 1993 táján, ha az elkövetkező időkben az Alkotmánybíróság mentesülni tudna az elnök kontra kormány témakörben is felmerült absztrakt alkotmányértelmezési hatáskörétől. Ideálisabb helyzet lenne, ha az AB konkrét alkotmányjogi problémákon keresztül folytathatna alkotmányértelmezést, és fejthetné ki álláspontját az egyes alkotmányos jogok tartalmát illetően.²⁶ Ez a gyakorlat az első kormányzati ciklust követő években többé-kevésbé meg is valósult, aminek köszönhetően az Alkotmánybíróság politikai aktivitása alábbhagyott.

6. Az események közpolitikai elemzése

Az elemzésnél nyolc különböző vizsgálati szempontot vettem figyelembe. Ezek a változók a következők²⁷:

- Az ügy közpolitikai ciklusa. Mikor jelenik meg az ügy, és meddig van napirenden.

²⁵ Az egyetlen komoly befolyásolási alkalom az új tagok – parlament általi - megválasztása lehetne, de a kétharmados többség szükségessége miatt, ez is nehezen kivitelezhető.

²⁶ Bán Tamás: Parlamenti vagy alkotmányjogászai demokrácia (Az Alkotmánybíróság harmadik éve), in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1993. című tanulmány alapján

²⁷ Bővebben lásd: Török Gábor: Politikai napirend, 1999, in: Magyarország politikai évkönyve, 2000, Budapest, 94-96. old.

- A kezdeményező fél meghatározása.
- A legfontosabb reagáló fél, akit a média is annak ismer el. Ezek a viták jellemzően binárisak, ezért lényeges, hogy kit választ ki a média az egyik, illetve a másik oldal első számú képviselőjének. Ezt persze a politikusok tudják befolyásolni.
- A politikai aréna, ahol az adott ügy zajlik.
- Az ügy típusa szerint lehet materiális, szimbolikus vagy botrány jellegű.
- Az ügy szakpolitikai besorolása, vagy ha ez nem lehetséges, akkor egyéb szempontok alapján való meghatározása, mint például: pártpolitikai vita.
- Az ügy terjedelmének meghatározása. Honnét indul az ügy. A politikai rendszeren kívülről, vagy belülről. A politikai berkeken belül marad, vagy továbbgyűrűzik a hatása.
- Az egész ügy során az érintettek közül kit tekinthetünk nyertesnek, és kit vesztesnek. Ki profitált az ügyből, és kit érintett hátrányosan.

A Göncz kontra kormány ügy-sorozat eseményeit egy egész folyamatként kezelem. Az elemzési szempontokat pedig a fejlemények egészét tekintve veszem figyelembe az 1990. és 1994. közötti időszakban.

Az államfő és a kormány vitája a taxisblokádnál idején kezdődött (1990. október), vagy úgy is lehet fogalmazni, hogy az első komolyabb politikai konfliktushelyzet felszínre hozta ezt a problémát. Élesen 1993. tavaszáig volt a politikai napirenden található ez a téma. Az Alkotmánybíróság 1993 elején hozott döntést három elnöki vétó ügyében²⁸ is, és ezután valamelyest alábbhagytak az elnök és a kormány közötti konfliktusok. Ekkora már tisztázottak voltak a hatásköri kérdések, a kormány is óvatosabban bánt az alkotmányossági problémákat felvető törvényjavaslatokkal. Azonban a médiaháború utolsó eseményei és a mélyen beágyazódott érdekellentétek miatt, ha kisebb intenzitással is, de a kormányzati ciklus végéig, 1994. tavaszáig előtérben maradt a kormány és a köztársasági elnök konfliktusa.

A kezdeményező fél szerepét mind a kormány, mind az államfő magára vállalta egyes esetekben, a helyzettől függően. Az is elmondható, hogy az államfő kontra kormány konfliktusban mindig vagy a miniszterelnök vagy a köztársasági elnök volt a kezdeményező fél, és nem igen engedték át ezt a szerepkört a politikai közélet más résztvevőjének. (Hacsak nem tekintünk annak egyes kormánypárti képviselőket, akik egyértelműen a kormány álláspontját közvetítették.) Hatásköri és jogkörüli kérdésekben mindig a kormány kezdeményezte az újabb eseményeket, míg kinevezési kérdésekben és vétók ügyében minden esetben az államfő volt a kezdeményező fél.

A reagáló szerepkörében a két nagy párt szinte összes vezető személyisége megjelent. Igen gyakran maguk az érintettek (miniszterelnök, köztársasági elnök) reagáltak az ellenfél kezdeményezésére. A kormányzati oldal képviselőjében leggyakrabban Katona Tamás, Debreczeni József, Kulin Ferenc, Kónya Imre, illetve maga a kormányfő, Antall József lépett fel. Az ő szereplésük hangsúlyosabb volt az állandó vitákban, mint ellenzéki SZDSZ-es társaiké, akiknél Haraszi Miklóst vagy Szabó Miklóst lehet kiemelni. Jellemzően közvetlenül az államfő állt szemben az MDF-es kormánypárti politikusokkal, így az elnököt egyébként támogató ellenzéki képviselők nehezebben tudták a hangjukat hallatni.

²⁸ Második igazságtételi törvény (1993. február 16.), A második kárpótlási törvény módosítása (1993. március 30.), Frekvenciagazdálkodásról szóló törvény (1993. április 27.)

Az Alkotmánybíróság szerepének megerősödését jelezte, hogy Sólyom László AB elnök is gyakran feltűnt a reagáló, vitás kérdésekhez hozzászóló, szereplők között. Az AB határozatokhoz fűzhető alkotmánybírói különvélemény intézménye folytán több alkotmánybíró neve is bekerült a köztudatba, mint például Kilényi Géza, Vörös Imre vagy Schmidt Péter neve.

Az ügy minden szinten és helyszínen zajlott. A politikai arénához tartozott a parlament, az írott és elektronikus média, az Alkotmánybíróság, mely gyors döntéseket hozott a felmerülő ügyekben. Gyakran a politikai közélet minden szegletében vezető témának számított az államfő és a kormány között zajló konfliktus, és az ezzel együtt járó hatásköri vita.

Az egész konfliktust egy összefüggő szimbolikus ügy-sorozatként lehet jellemezni, amelynek az egész magyar demokrácia működését hosszútávon meghatározó alkotmányjogi következményei lettek.

Az eseményeket nem igazán lehet szakpolitikai keretek közé beilleszteni. Ugyan voltak ügyek, amelyeknek külügyi vagy hadügyi vonzata is volt, de alapvetően mégse ez a dimenzió a jellemző. A konfliktusok középpontjában hatásköri, hatalomgyakorlási és alkotmányos érdekellentétek álltak. Ezeket a vitákat igyekezett mind az államfő, mind a kormányfő a maga javára eldönteni. Ehhez az amúgy sem súlytalan problémához magától értetődően hozzájött még egy pártpolitikai törésvonal is, ami a kormány és az ellenzék, illetve legmarkánsabb képviselőik, az MDF és az SZDSZ között húzódott.

Az elnök és a kormány közötti ellentét egy külső ügy, mégpedig a taxisblokádnak nyomán pattant ki. De ezt csak kiváltó okként kell értelmezni, mert nyilvánvaló, hogy ez esetben a politikai rendszer kialakulatlanágából és tisztázatlanságaiból adódó konfliktus-sorozatokról volt szó, amely a politikai szférán belülről táplálkozott. Ugyanakkor a fejlemények hozományaként, előálltak output ügyek, amelyek esetében a politika kezdeményezett a társadalom felé (lásd: igazságtételi törvény-tervezet), és botrányoktól sem volt mentes a közélet (lásd: médiaháború).

6.1 Az államfő kontra kormány ügy nyertesei és vesztesei

A politikai pártok közül egyértelműen az SZDSZ profitált a legtöbbet a konfliktusból. Az SZDSZ által delegált köztársasági elnökkel a párt minden esetben egy álláspontra helyezkedett. Habár az SZDSZ-es politikusok véleménye nem mindig jelent meg meghatározó véleményként a köztudatban, de az államfő pozitív árnyéka hatott az SZDSZ népszerűségére, és befolyásolta a párt sikeres választási eredményeit.

A pártok közül az MDF vesztett a legtöbbet, amely mint a legerősebb kormányzó párt, állandó résztvevője volt az eseményeknek, és a közvélemény szemében általában vesztesen került ki a párharcokból. Az MDF népszerűség-vesztését azonban nem lehet különválasztani a kormány gyorsan kialakult népszerűtlenségétől. A frissen választott kormánynak igen hamar legitimációs válsággal kellett megküzdenie, hiszen már '90 őszére sokat veszített a koalíció a népszerűségéből. Erre a folyamatra viszont a köztársasági elnöknek nem volt befolyása, így ezt is figyelembe kell venni az MDF vesztes pozíciójának felvázolásánál.

Röviden érdemes megnézni, hogy milyen komponensek játszottak szerepet az MDF gyors népszerűség-vesztésében, amelyek nem, vagy csak kis mértékben játszottak szerepet az államfő és a kormány konfliktusában. Ennél a kérdésnél is kulcsmomentumnak tekinthető a taxis-sztrájk kezelése. A kormány, és benne az MDF népszerűtlensége nagyban volt köszönhető a taxissztrájk idején tanúsított magatartásnak, amit a közvélemény-kutatási adatok szerint a lakosság túlnyomó többsége negatívan ítélte meg. Az ebben a periódusban kialakult és megerősödött közvélekedést később nehéz volt a kormánynak pozitív irányba befolyásolnia. A Magyar Közvélemény-kutató Intézet felmérése alapján kimondható, hogy a konfliktusban a kormány nem találta meg a megfelelő hangot az utcára vonultak képviselőivel. Szemléltetésként álljon itt egy kérdés a témával kapcsolatban:

„Ön szerint mennyire volt jellemző az egyes tárgyaló felekre a ..?”

	Nagyon	Kicsit	Egyáltalán nem	Nem tudja
	Szakszerűség			
Kormány	13	36	38	13
Munkavállalók és munkáltatók	75	13	2	10
	Felelősségérzet			
Kormány	23	40	32	5
Munkavállalók és munkáltatók	82	11	1	6

A munkavállalók és munkáltatók megítélése teljesen egybeesett, ezért a rájuk vonatkozó adatok együtt szerepelnek.

Az adatfelvétel ideje: 1990. szeptember 29. A megkérdezettek száma: 248 fő, a válaszok %-ban vannak megadva.²⁹

Az emberek tehát nem találták a kormány fellépését szakszerűnek, főleg a munkavállalói és munkaadói oldal megítélésével összevetve. Márpedig ha egy kormányt szakszerűtlennek ítél a széles közvélemény, az előrevetíti az adott kormányzó erők bukását a legközelebbi választásokon. A felelősségérzetről való rossz vélemény valószínűleg a kormány nem helyesen megválasztott stratégiájának volt köszönhető, de ez a komponens legalább olyan meghatározó egy kormányról kialakított véleménynél, mint a szakszerűség, következetesség vagy megbízhatóság kérdése.

Az Antall-kormány népszerűségi indexei egy az egyben meghatározták az MDF 1994-es választási eredményét. Ezért érdemes megnézni egy felmérést, amely a kormány teljesítményét mérte az első ciklus alatt:

²⁹ Forrás: Magyar Közvélemény-kutató Intézet (Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991.)

Az Antall-kormány tevékenységének megítélése³⁰

	Százfokú skálán
91.03.	31
91.09.	37
92.03.	29
92.09.	30
93.03.	34
93.09.	28

A taxis-sztrájk után az emberek túlnyomó többsége továbbra is elégedetlen maradt a kormányzati munkával. Időleges javulások következtek be, amikor úgy tűnt, hogy a kormány változtat az addigi politikáján. Ilyen időszak volt, amikor elfogadták a Kupa-programot 1991-ben, vagy amikor az MDF szakított Csurka Istvánnal 1993 tavaszán. Ezek az események azonban kis hatással voltak a kormány népszerűségére és az MDF választási eredményére, és összességében nem voltak képesek ellensúlyozni az MDF kis közkedveltségét.

Az MSZP végig viszonylag csöndes magatartást tanúsított. A párt általában az államfő álláspontjával értett egyet, de ezt nem képviselte túl erőteljesen. Látványos népszerűség-növekedésükhöz nem igazán járult hozzá ez a konfliktus. (Azért az megjegyzendő, hogy az MDF-től elpártolt szavazók jelentős része, ha más okok miatt is, de őket támogatta a '94-es országgyűlési választásokon.)

A FIDESZ pozícióját se befolyásolta látványosan a államfő és a kormány viszonya. A párt magatartása nem hozható összefüggésbe az általuk később elért gyengébb választási eredményekkel. Eleinte határozottan kiálltak Göncz Árpád mellett, de a kormányzati ciklus végére egyre inkább semleges álláspontot képviseltek a felek összecsapásai során.

A KDNP és az FKGP megítélésére nem hatott jelentősen a Göncz Árpád kontra kormányzat vita.

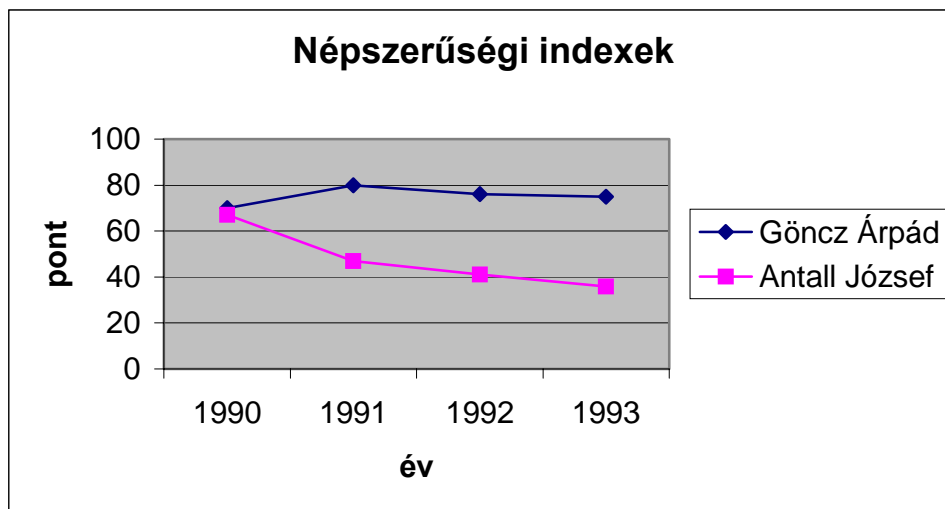
Az ügy egyértelmű nyertesei közé sorolható az Alkotmánybíróság. Az aktív alkotmánybírósági tevékenység következtében lényegében egy negyedik hatalmi ág született. A meghatározó alkotmánybírói szerepvállalás azóta is jellemzője a magyar politikai életnek, habár Sólyom László elnökösdése alatt aktívabb volt az AB, mint a mai elnök, Németh János vezetése alatt. A '90-es évek elején az AB által kivívott erős hatalmi potenciál azonban továbbra is az alkotmánybírók kezében van, és rajtuk múlik, hogy milyen mértékben élnek vele.

6.2 Miniszterelnök kontra köztársasági elnök

A miniszterelnök és a köztársasági elnök összevetését két síkra osztom. Egyrészt vizsgálom a két személyiség közvélemény általi megítélését, másrészt az általuk betöltött közjogi szerep hatáskörének változását. Személyében egyértelmű, hogy az államfő került ki győztesen a folytonos összetűzésekből, míg a miniszterelnök tekinthető vesztesnek. A fenti állítást igazolják

³⁰ Forrás: Medián: Politikai közvélemény 1991-1994 (Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1994.)

a Szonda Ipsos politikusok népszerűségi indexét mérő vizsgálatai. Az adatok a parlamenti választásoktól 1993 végéig összegzett közvélemény-kutatási eredményekből tevődött össze³¹:

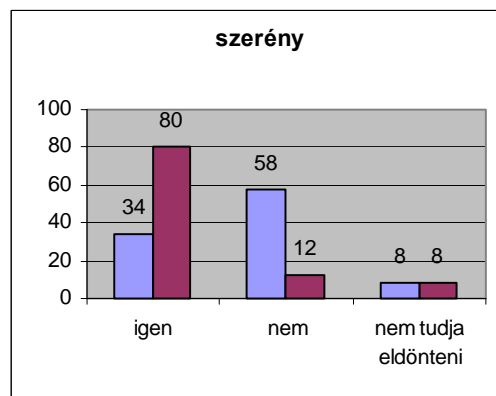
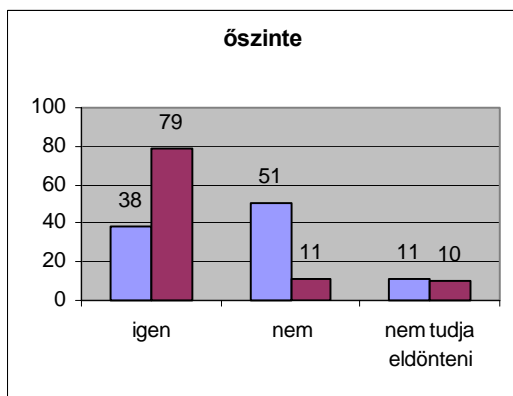
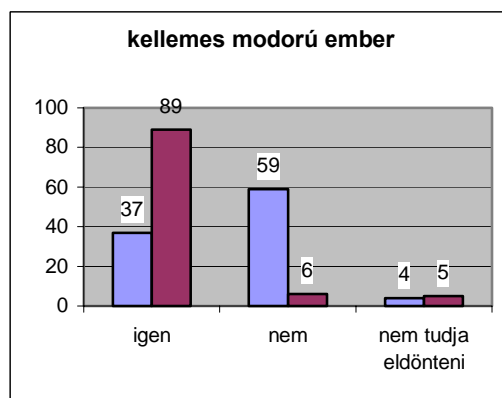
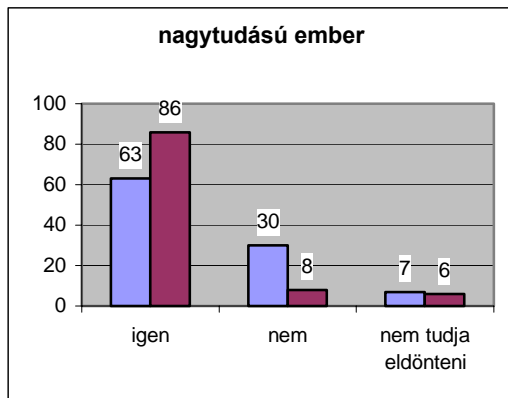
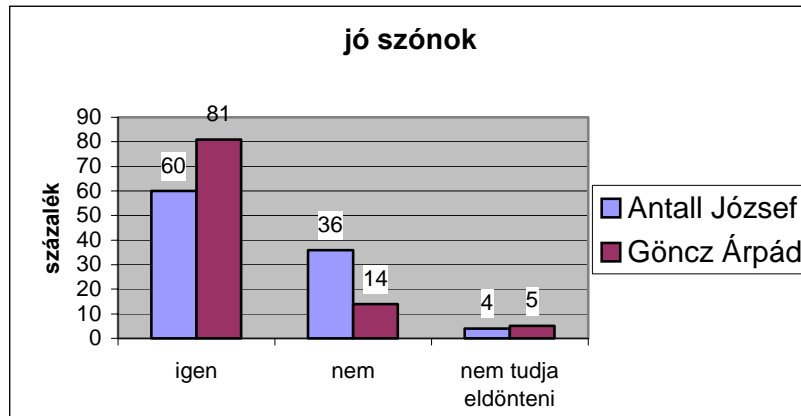


Jól látható, hogy az első kormányzati ciklus elején szinte ugyanabból a pozícióból indult a két közjogi méltóság, de hamar kettéváltak a népszerűségi mutatóik. Ez egyrészt adódott az eltérő funkciójukból és feladatkörükből, amit képviselniük kellett. A kormányfőnek természetesen fel kellett vállalnia népszerűtlen döntéseket is, míg a kormányzással járó gondok nem érintették az államfő megítélését. Tehát a kormánnyal való elégedetlenség szintén szerepet játszott Antall József népszerűségi mutatóinak alakulásában. Habár korábban, Németh Miklós esetében a kormány népszerűtlensége nem vezetett a kormányfővel való elégedetlenséghez is. Másrészt a személyiségük eltérő karakteréből adódtak a differenciák. Valószínűnek tűnik, hogy az egyéni jellemvonások mentén kialakult szimpátiákkal magyarázható a népszerűség-különbség a kormányfő és az államfő között. Erről a kérdéssel is készültek felmérések, amelyekből egyértelműen kiderül, hogy a közvélemény számára melyik politikus-típus számított vonzóbbnak.

A Szonda Ipsos 1991-ben a miniszterelnökről és az államfőről kialakított véleményt vizsgálta különböző személyiségjegyek mentén³²:

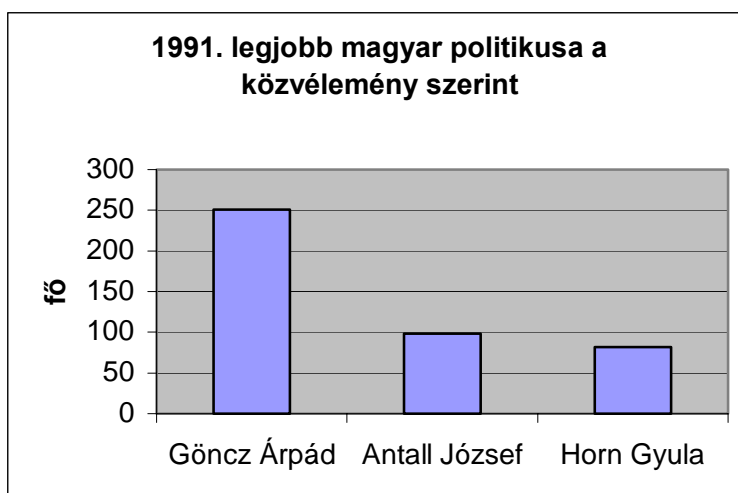
³¹Forrás: Bokor Ágnes: Politikusok népszerűsége, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991.

³²Forrás: Bokor Ágnes: Politikusok népszerűsége, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.



Azon a tényen túl, hogy az összes szempont alapján Göncz Árpád bizonyult szimpatikusabbnak a többség számára, szembeötlő, hogy a szellemi képességek és politikai kvalitások tekintetében (Lásd: jó szónok, nagytudású ember) sokkal kisebb különbséget véltek felfedezni a válaszadók, mint az emberi tulajdonságok közé sorolható jellemzők esetében (pl.: őszinte, szerény). Markánsan kijött a különbség a politikusi szerepfelfogásuk, egyéni habitusuk megítélésében. Míg Göncz Árpád az emberi mivoltát helyezte előtérbe, addig Antall József a politikusi énjét hangsúlyozta közszereplési alkalmával. A '90-es évek elején az előbbi magatartás vezetett nagyobb népszerűséghez, de ez nem minden körülmények között biztosít egy politikusnak nagyobb elismertséget.

Ugyanakkor más témájú kutatásokból az is kiderült, hogy Antall Józsefet – ellentmondásos megítélése ellenére is – Magyarország második legjobb politikusának tartotta a társadalom 1991-ben. A miniszterelnököt azonban pont Göncz Árpád előzte meg a listán. A Szonda Ipsos felmérésében 1000 ember véleményét kérdezték meg arról, hogy kit tartanak Magyarország legjobb politikusának. Közülük 683-an adtak értékelhető választ. Az első három helyezett eredménye a következőképpen alakult³³:



A két személyiség eltérő közkedveltségén túl hosszútávon meghatározóbbnak tűnik, hogy a funkciók és hatáskörök tekintetében megkérdőjelezhetetlenül a miniszterelnöki pozíció erősödött meg, és az államfői tisztség vesztett erejéből és jogköréből. 1993-ra egyértelművé vált, hogy a köztársasági elnök nem képes ellensúlyozni a kormány hatalmát.

³³ Forrás: Bokor Ágnes: Politikusok népszerűsége, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.

7. Államfői aktivitás Magyarországon (1990-2005)

A '94-ig vizsgált időszakban történtek a mai napig meghatározzák az államfő politikai aktivitását. Öt szempont alapján vizsgálom az államfői aktivitást 1990 és 2005 között Magyarországon.

Államfői aktivitás Magyarországon (1990-2005)³⁴

	Göncz Árpád		Mádl Ferenc
	1990-1994	1994-2000	2000-2005
parlamentari felszólalás	22	6	3
törvénykezdeményezés	5	0	0
kinevezési vétó	7	0	0
politikai vétó	0	2	4
alkotmányossági vétó	7	0	13

Jól látható, hogy Göncz Árpád 1994-ig a politikai vétó kivételével minden eszközt gyakran használt. Ez az időszak volt politikailag a legaktívabb a magyar államfők szempontjából a mai napig. Az alkotmánybírói döntések után az első három – elsősorban a napi politikában való részvétel szempontjából fontosnak ítéhető – kategóriában látványosan csökkent a köztársasági elnök aktivitása. Az AB döntésekben is kiemelt alkotmányvédő szerepkör azonban a későbbiekben is fontos maradt, és ennek megfelelően a politikai és alkotmányossági vétó vált a szinte kizárólagosan alkalmazott államfői eszközzé 1994 után.

Összegzés

Az első ciklus alatt kiéleződött hatásköri viták eredményeként megeremtdött a lehetőség egy fokozottan központosított kormányfői hatalom kiépítésére. Miután kiderült, hogy a leszűkült államfői hatáskör nem alkalmas egy igazi hatalmi ellensúly képviselésére, a parlament szerepének megerősödését lehetett volna várni. Az országgyűlésben azonban- amely elméletileg a végrehajtó hatalom első számú ellenőrző szerve - eleve többséggel rendelkezik a kormány. (Legalábbis a rendszerváltás óta mindig így alakultak az erőviszonyok Magyarországon.) Erősíteni ugyan lehet a parlament ellenőrző szerepét, de az a mindenkor magyar kormány felfogásától függ, hogy mennyire engedi kiteljesedni a parlamenti kontrollt saját tevékenysége felett.

Léteznek további kontroll intézmények is. Az Alkotmánybíróság fontos szereppel bír mint végső ellensúlyozó erő (erről már szoltam részletesen), de ez a testület ideális esetben nem résztvevője a mindennapi politikai eseményeknek.

Az Ombudsmant joggal tekinthetjük a végrehajtó-hatalom kontrolljának, de ő nem rendelkezik erős jogosítványokkal. Felhívhatja a figyelmet az esetleges törvénytértésekre és ajánlásokat tehet

³⁴ Forrás: Török Gábor honlapja: <http://politikatudomany.bkae.hu/oktatok/torok/adatok/allamfo.htm>

a kormányzat számára az általa helyesnek vélt megoldásokra. Azonban az ajánlásokat nem köteles a kormányzat figyelembe venni és megfogadni.

A '90-es évek elején megerősödött kormányzatnak minden bizonnyal a nyilvánosság jelenti a legerősebb korlátozó tényezőt, ezért is kiemelkedően fontos a sajtó-szabadság megfelelő működése Magyarországon.

Összegzésként megállapítható, hogy az első kormányzati ciklusban lezajlott politikai csatározásokból a köztársasági elnök, személyében győztesként került ki a kormánnyal szemben, de az alkotmánybírósági döntések hatására pozíciója jelentősen meggyengült a kormányéval szemben, amelynek hatalma tovább erősödött. Ugyanakkor az is reális értékelésnek tűnik, hogy az államfői intézmény az első kormányzati ciklus végére került a neki szánt helyére a magyar politikai rendszerben.

A miniszterelnök és a köztársasági elnök hatásköri vitái eredményeként kialakult hatalommegosztási gyakorlat a mai napig meghatározza a két közjogi méltóság érdekérvényesítő erejét és egymáshoz viszonyított politikai súlyát.

Irodalomjegyzék

Monográfiák, tanulmányok:

- Babus Endre: Népszavazás – 1989, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1990.
- Bachrach, Peter – Morton Baratz: The two faces of Power. American Political Science Review 56. 1972.
- Bán Tamás: Parlamenti vagy alkotmányjogászai demokrácia (Az Alkotmánybíróság harmadik éve), in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1993.
- Bihari Mihály: Rendszerváltás és hatalomváltás Magyarországon (1989-1990), in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991.
- Bogdanor, Vernon (szerk.): Politikatudományi enciklopédia, Osiris Kiadó, Budapest, 2001.
- Bokor Ágnes: Politikusok népszerűsége, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.
- Bokor Ágnes: Politikusok népszerűsége, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1994.
- Bozóki András: A kerekasztal-tárgyalások és a rendszerváltás, in: A rendszerváltás forgatókönyve – Kerekasztal tárgyalások 1989-ben(7.kötet), Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Dearing, James W. – Everett M Rogers : Agenda-Setting, Sage, 1997.
- Gijbers, Bart: Politikai televízió és televíziópolitika, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1993.
- Kerekes Zsuzsa: Kilátás az elefántcsonttoronyból (Hatalommegosztás és alkotmánybíráskodás), in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.
- Körösenyi András: Hatalommegosztás és parlamentarizmus, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.
- Körösenyi András: A magyar politikai rendszer, Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

- Körösényi András: A kormányzati rendszer tíz éve (1989-1998), Budapest, 2000.
- Kukorelli István: A közjogi viták éve, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1993.
- Kukorelli István: Kormány és köztársasági elnök. Össztűzben az államfő in: Kormány a mérlegen 1990-1994, Korridor Kötetek, Budapest, 1994.
- Kukorelli István(szerk.): Alkotmánytan, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- Magyar Közvélemény-kutató Intézet: A taxis blokádnak, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991.
- Medián Közvélemény-kutató Intézet: A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1993.
- Medián Közvélemény-kutató Intézet: A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1994.
- Merényi Miklós: Köztársasági elnökjelöltek, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1990.
- Schmidt Péter: A magyar parlamentarizmus közjogi ellentmondásai, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1992.
- Tordai Csaba: A Társadalmi Szerződéstől az Alkotmánybíróság határozatáig (Kísérletek az államfői tisztség jogi szabályozására), in: Politikatudományi Szemle, Budapest, 1998/4
- Török Gábor: Politikai napirend, 1999, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 2000.

Napi- és hetilapok:

- A Népszabadság 1990. október végi számai

HVG cikkek:

- Babus Endre: Üzenetek a toronyból (Alkotmánybíróság kontra országgyűlés), 1991.04.27.
- Babus Endre: Két férfi, több eset (Göncz kontra Antall), 1991.07.27.
- Babus Endre: Nem ügy (Államfői döntés a médiaelnökről), 1992.07.11.
- Babus Endre: Hulló levelek (Miniszterelnök kontra államfő), 1992.07.25.
- Babus Endre: Vagy-vagy (Médiaháború), 1992.11.14.
- Jakus Ibolya: Zavartalan Zavar (Kormányelnök kontra Gombár-Hankiss), 1992.05.16.
- Juhász Gábor: Tavaszi cél (A Göncz-ügy), 1992.05.30.
- Halmai Gábor: Tavaszi törvénytakarítás (Alkotmánymódosítás), 1990.05.12.
- Mézes Flórián: Áloldali veszély (Ünnep '92 október), 1992.10.31.

Egyéb források:

- COMPLEX, CD jogtár: A hatályos jogszabályok
- Megállapodás a politikai egyeztető tárgyalások 1989. június 13-a és szeptember 18-a közötti szakaszának lezárásáról, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991
- A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetsége megállapodása, in: Magyarország politikai évkönyve, Budapest, 1991
- Parlamenti Napló 1990-1998 CD ROM
- A rendszerváltás forgatókönyve – Kerekasztal tárgyalások 1989-ben(6.kötet), Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Török Gábor honlapja: <http://politikatudomany.bkae.hu/oktatok/torok/adatok/allamfo.htm>