

Alkotmányozási eljárások
Magyarországi alkotmányozások összehasonlító elemzése
(1989-2011)

jelige: „alkotmányozzunk?”

Tartalomjegyzék

I. Bevezetés	- 1 -
II. Fogalmi alapvetés	- 2 -
II. 1. Formai és tartalmi alkotmány	- 2 -
II. 2. Alkotmányozási eljárások	- 3 -
II. 3. A demokratikus alkotmányozás követelményei	- 5 -
II. 4. Legalitás és legitimitás.....	- 7 -
III. Rendszerváltás – 1989.....	- 9 -
III. 1. Kezdetek: a tárgyalásos átmenet előzményei	- 9 -
III. 2. Reform vagy forradalom?.....	- 11 -
III. 3. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások: a harmadik köztársaság alapköveinek letétele -	13 -
III. 4. A tárgyalások eredménye: egy „új” alkotmány keletkezése	- 16 -
III. 5. Kritikus hangok	- 18 -
III. 6. Az első átfogó alkotmánymódosítás: az MDF-SZDSZ megállapodás	- 19 -
IV. Sikertelen alkotmányozási kísérlet: az MSZP-SZDSZ koalíció törekvései,1994-1998 -	21 -
IV. 1. Alkotmányozási kényszer?.....	- 21 -
IV. 2. Törekvések, remények, kudarc.....	- 23 -
V. Alkotmányozás 2010-2011-ben	- 28 -
V.1. Kezdet: a 2010. áprilisi parlamenti választások	- 28 -
V. 2. A kérdés ugyanaz maradt, a válasz megváltozott?	- 29 -
V. 3. Az Alaptörvény előkészítése	- 31 -
V. 4. Az Alaptörvény elfogadása.....	- 33 -
V. 5. Az Alaptörvény legalitása és legitimitása.....	- 35 -
V. 6. Befejezett rendszerváltás? Végleges alkotmány?	- 36 -
VI. Összegzés	- 38 -
VII. Felhasznált irodalom.....	- 39 -

I. Bevezetés

A 2010-es országgyűlési választások után kezdetét vette Magyarországon a közjogi rendszer átalakítása. Ennek egyik központi mozzanata az új Alaptörvény elfogadása volt, mely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Ez az esemény egy ország életében alapvető fontosságú, hiszen arról a jogi normájáról van szó, amely meghatározza az állam berendezkedését, a jogrendszert és annak szabályozási elveit, tartalmazza az állam és az egyén jogi kapcsolatát.

1989, a magyar alkotmányos demokrácia születési dátuma. Ez volt az az év, amikor Kelet-Közép-Európa országaiban, így hazánkban is végbement a folyamat, melyet rendszerváltásnak nevezünk. Ennek eredményeként az egypártrendszer helyére a szabad választásokon alapuló többpárti demokrácia lépett, az informálisan működő pártszerveket felváltották a parlamentáris intézmények, a tervutasításos rendszert pedig a piacgazdaság, s megjelentek az alapjogok és a bírói jogvédelem. Ezek a gyökeres változások tették lehetővé, hogy Magyarországon – és más kelet-közép-európai államokban – kialakuljon a többpártrendszeren alapuló parlamentáris demokrácia.

A rendszerváltás óta azonban – annak rendkívül sajátos, kizárólag Magyarországra jellemző vonásai miatt – a magyar közéletben újra és újra előtérbe került egy új alkotmány megalkotásának gondolata, melynek megvalósulására a közelmúltban mutatkozott reális lehetőség. A huszonnégy éves demokrácia tehát nemrégiben ismét fontos dátumhoz érkezett, 2011. április 25-én megszületett Magyarország új Alaptörvénye.

Jelen munka azt elemzi, hogy miként zajlott az alkotmányozás a kerekasztalnál, illetve milyen alkotmányozási törekvések voltak az azt követő néhány esztendőben, majd összeveti ezeket az eljárásokat napjaink alkotmányjogi fordulataival. A vizsgálat tehát az alkotmányozási eljárásokra irányul, az egyes időszakokban az alkotmányozáshoz vezető körülményekre, az alkotmányozási eljárás formális legalitására és legitimitására. A dolgozatnak nem célja, hogy tartalmi szempontból vesse össze az alkotmányokat, ám az eljárási elemek megértéséhez szükséges mértékben az eljárások tartalmi indokairól is tesz megállapításokat. Az elemzés módszere a jogi szempontból jelentős eljárási mozzanatok leírása és a különböző értékelő szakirodalmi álláspontok ütköztetése, melyek segítségével lehetővé válik a tárgykör átfogó bemutatása.

II. Fogalmi alapvetés

A hazai alkotmányozási folyamatok részletesebb elemzéséhez elengedhetetlen tisztázni azt a – szakirodalomban rendelkezésre álló különböző megközelítések közül az általam választott és használt – fogalmi keretet, amely a vizsgálódás szempontjait kijelöli. Ebben a fejezetben ismertetem, hogy mi a definíciója egy állam alkotmányának, milyen funkciókkal rendelkezik, és hogy mit jelent maga ez a folyamat: alkotmányozás, s miben különbözik az alkotmány módosításától, és milyen követelmények vonatkoznak a demokratikus alkotmányozási eljárásra. Arra is kitérek, hogy mit jelent az alkotmányozási eljárás legalitása, illetve a demokratikus legitimitáció egy állam alkotmányának vonatkozásában, és hogy hogyan viszonyul az eljárás legalitása az alkotmány legitimitásához.

II. 1. Formai és tartalmi alkotmány

Klasszikus megfogalmazással a következőképpen adható meg a **kartális alkotmány** fogalma: egy olyan, a jogforrási hierarchia csúcsán elhelyezkedő politikai és jogi dokumentum, amely rendezi az adott állam szervezetét, berendezkedését a társadalmi, gazdasági és politikai viszonyoknak megfelelően, meghatározza az államhatalom gyakorlásának módjait, és amely rendelkezik az alapvető emberi jogokról.¹ A fogalom tágabb értelemben az alkotmányosságot is jelenti,² az alkotmány tartalmazza ugyanis az alapvető elveket, így a hatalommegosztás és a népszuverenitás elvét, illetve az alapvető emberi jogokat. Az alkotmányok tehát csoportosíthatóak eljárási és tartalmi szempont alapján. Bragyova András az alkotmányoknak két elméleti típusát különbözteti meg.³ Így van **eljárási (formai), azaz statútum alkotmány**, amely az állam szervezeti felépítését, annak összetételét, a szerveket, a különböző eljárásokat és hatásköröket, és az ezek be nem tartására vonatkozó jogkövetkezményeket tartalmazza, meghatározza a hatalomgyakorlás módját. Ezzel szemben van a **tartalmi, azaz szubsztantív alkotmány**, amelynek nem az állam az elsődleges szabályozási tárgya, hanem a politikai közösség, innen a másik elnevezés, Rawls-alkotmány, hiszen ez megfeleltethető Rawls „társasalom-alapszerkezetének”. Itt tehát a társadalom

¹ A dolgozatban a kis kezdőbetűvel írt alkotmány, illetve alaptörvény kifejezéseket szinonimaként használok, melyek alatt az itt megjelölt definíciót értem. Nem összetévesztendő a nagy kezdőbetűvel írt formával, melyek alatt a következőket kell érteni: Alkotmány alatt az 1989-es módosításokkal megváltoztatott tartalmú 1949. évi XX. törvényt, míg Alaptörvény alatt Magyarország Alaptörvényét (2011. április 25.).

² MÖLLERS, Christoph: Alkotmányozó hatalom – Alkotmány – Alkotmányosság, *Fundamentum*, XV. évf. (2011) 2. sz. 5.

³ BRAGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1994. 58-67.

intézményeinek szabályozásáról van szó, olyan normákról, amelyek a politikai közösség létét determinálják. Főként a szabályozás módjában lelhető fel a két alkotmány-típus közötti különbség. Míg a statútum alkotmány alkotmányos jogokat szabályoz kifejezetten eljárási szempontból, addig a szubsztantív alkotmány alapjogokat tartalmaz, melyek a jogrendszer normáinak tartalmát adják meg.

Ebből a megközelítésből az is meghatározható, hogy milyen *funkciói* vannak az alkotmányoknak. A statútum alkotmánynál az államszervezet működésének van központi szerepe, így annak fő funkciója az államhatalom korlátozása, amely tulajdonképpen az állam hatásköreinek, eljárásainak szabályozását jelenti, ezáltal határozva meg közvetve a politikai közösséget. Ennek legalapvetőbb módja a hatalommegosztás fontos alapelvének deklarálása. A szubsztantív alkotmány fő funkciója pedig az, hogy az adott jogrendszert alkotó normák tartalmát határozza meg. Ebben pedig kifejeződik az alkotmány közösségformáló, közösséget összetartó funkciója is.

A fentiekben egy jól elhatárolt, elméleti fogalmi rendszer rajzolódott ki, amelynek elemei azonban természetesen az egyes alkotmányokban és jogrendszerekben keverednek.

II. 2. Alkotmányozási eljárások

Az *alkotmányozási eljárás* egy olyan folyamat, amelynek eredményeként létrejövő alaptörvény meghatározza a hatalom formáját és tartalmát, döntő befolyással van az adott állam jogrendszerére, társadalmi, gazdasági és politikai életére. Végigtekintve a történelem egyes kiemelkedő pontjain – így például a francia forradalmon, vagy az amerikai függetlenségi háborút követő eseményeken, továbbá az 1989-es kelet-közép-európai „bársonyos forradalmakon”⁴ – az tapasztalható, hogy az alkotmányozás gyökeres társadalmi változásokhoz kapcsolódik, és rendszerint alapvető jogi változásokat eredményez. Az alkotmányozás folyamatának tehát fontos eleme, hogy a megelőző időszakhoz képest jelentős átalakulást hoz az államszervezet, illetve az állam és az egyének közötti viszony tekintetében. A legtöbb esetben a kialakuló új hatalom a régi helyébe lép, megváltoztatja a korábbi hatalom uralmi rendszerét és kialakítja az új uralmi rendet. Emellett természetesen vannak példák olyan alkotmányozásokra is, amelyeknél az uralmi rend átalakítása nem elsődleges szempont, inkább a közjogi rendszer fejlődését, módosulását kívánja elérni az alkotmányozó hatalom az új alkotmánnyal.

⁴ ASH, Timothy Garton: Velvet revolution: The Prospects, *New York Review of Books*, Volume 56, (2009) Number 19.

Azzal is jellemezhető az alkotmányozás időszaka, hogy hosszabb távra tervez, hiszen olyan jelentőségű jogi, erkölcsi és politikai elvek kerülnek megfogalmazásra ekkor, amelyek hosszú időn keresztül való érvényesülése a cél.

Történeti példák és elméleti konstrukciók alapján mondhatjuk, hogy az alkotmányozás folyamata többféleképpen végbemehet, az alkotmányozási eljárásoknak öt tipikus formája különböztethető meg.⁵ Az első ilyen forma a szövetségi államok sajátossága, amikor is egy külön testület (esetleg alkotmányozó nemzetgyűlés) jön létre a tagállami törvényhozó testületek képviselőiből, hogy alkotmányos reformot valósítson meg vagy teljesen új alkotmányt hozzon létre, amilyen volt például az 1787-es philadelphiai konvenció. Ebben az esetben a tagállami törvényhozó testületek az alkotmányozás idején is megtartják az addig meglévő minden más hatáskörüket. Egy másik megoldás, amikor egy szuverén alkotmányozó gyűlés alakul, kizárólag alkotmányozási céllal és hatáskörrel, amely az alkotmányozás utáni első választások után feloszlatja önmagát. Erre került sor például 1918-ban, Weimarban. Az alkotmányozó gyűlések fejezik ki leginkább, hogy az új alkotmánnyal új alkotmányos korszak is kezdődik, így főként a nemzeti függetlenség kivívása után, háború elvesztését követően vagy forradalom után az új rendszer megalkotásakor került sor ezen forma alkalmazására. Alkotmányozó lehet a rendes törvényhozó testület is, ez volt jellemző a második világháború után Európa legtöbb országában. Ezekben az esetekben az a jellemző, hogy az alkotmány elfogadására különleges eljárási szabályok vonatkoznak, amelyek érzékeltetik, hogy az országgyűlés nem törvényhozóként, hanem alkotmányozó hatalomként jár el. Ez leggyakrabban az alkotmány minősített többséggel való elfogadásában manifesztálódik, de kifejeződhet a tervezet tárgyalásának szabályaiban is, néhol pedig az új országgyűlés általi ismételt elfogadás is követelmény. Az alkotmányozó szerepét betöltheti a végrehajtó hatalom is, ahogyan tette ezt 1799-ben, 1802-ben és 1804-ben Bonaparte Napóleon kormánya. Végül az alkotmányozás végbemehet egy folyamatos alkotmányos fejlődés keretében is, melynek során az alkotmányos rendszer saját intézményeinek változtatásával, átalakításával éri el a változó körülményekhez való alkalmazkodást, melyre jó példa lehet az Egyesült Királyság több évszázados alkotmányfejlődése. Az itt vázolt öt tipikus forma azonban nem minden esetben határolható el ilyen élesen, előfordulhat, hogy az alkotmányozás folyamán ezek elemei keverednek.⁶ Ez abból is adódik, hogy az alkotmányozási eljárások során gyakori a mintakövetés, az alkotmányozó hatalom azonban a mintául szolgáló eljárásokat nem teljes

⁵ Ezen kívül létezik a bírói alkotmányozó tevékenység is, amely azonban nem tekinthető elkülönült formának, mivel bármelyik típus megvalósulása esetén a bírák fontos szereplői lesznek az alkotmányos fejlődésnek.

⁶ ARATÓ, Andrew: *Forms of Constitution Making and Theories of Democracy*, In: Civil society, revolution and constitution, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 1999. 302-306.

egészükben, hanem bizonyos elemeket kiragadva veszi alapul, beépítve azokat az adott államban zajló alkotmányozás folyamatába.

Az egyedi és csak az adott állam sajátos helyzetéből fakadó alkotmányozási folyamatok mellett megfigyelhető, hogy voltak olyan időszakok, amelyekben a hasonló történeti helyzet, az azonos minták követése és hasonló okok miatt több országban fogadtak el párhuzamosan új alkotmányokat. Ez a jelenség az „alkotmányozási hullám”, melyre példaként szolgálnak a kelet-közép-európai demokratikus átmenetek.⁷

Különbséget kell tenni az *alkotmányozás* és az *alkotmánymódosítás* között. Az alkotmányozó hatalom az alkotmány létrehozásáig létezik, és az alkotmány létrejöttével meg is szűnik, átadva helyét az alkotmánymódosító hatalomnak, melyet maga az alkotmány szabályoz. Az alkotmányozó hatalom tehát az alkotmány érvényességének forrása lehet, míg az alkotmánymódosító hatalom az alkotmányon alapuló hatalom, így az alkotmánymódosítás érvényessége az alkotmány alapján dönthető el. Az alkotmánymódosítás az alkotmányt alkotó normák megváltoztatása az alkotmány normái alapján, tehát a meglévő jogrendszer keretein belül. Ennek – a módosításokat tartalmi, és nem eljárási szempontból vizsgálva – két elméleti típusa van. Az egyik az „alkotmányellenes alkotmánymódosítás”, azaz a normamódosítás, amely az alkotmány érvényes normáját változtatja meg. Azért nevezhető ez „alkotmányellenesnek”, mert az a norma, ami ezzel bekerül az alkotmányba, az alkotmánymódosítás nélkül alkotmányellenes lenne. Ennek egyik tipikus esete az alkotmányban lévő norma hatályon kívül helyezése. Az alkotmánymódosítás másik típusa az „alkotmánykiegészítő módosítás”. Ilyenkor az alkotmány normáival nem ellentétes normával egészül ki az alkotmány. Ezzel nem módosul az alkotmány már meglévő normáinak egyike sem, tehát az egyik norma nem lép a másik helyébe.⁸

II. 3. A demokratikus alkotmányozás követelményei

A fentiekben különböző alkotmányozási eljárások kerültek bemutatásra. Felmerül azonban a kérdés, hogy létezik-e ideális alkotmányozási eljárás. Az alkotmányozási folyamatok eltérő indokai és körülményei miatt egyik modell sem nevezhető a tökéletes alkotmányozási eljárásnak. Ez azonban nem zárja ki olyan alapvető tartalmi szempontok

⁷ SZENTE Zoltán: *Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után*, In: Jakab András-Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2012. 149.

⁸ BRAGYOVA András: *Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?*, In: Bragyova András (szerk.): *Holló András hatvanadik születésnapjára*, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003. 72-74.

meghatározását, amelyeknek feltétlenül érvényesülniük kell az alkotmányozás folyamán. Az alkotmányos demokráciákban vannak bizonyos feltételek, **követelmények**, amelyek határt szabnak az alkotmányozó számára, így nem lehet tetszőleges módon és tetszőleges tartalmú alkotmányt létrehozni. Az alkotmányos demokráciákban a nép, azaz a politikai közösség választásra jogosult tagjai jelentik az alkotmányozó hatalom forrását. Az alkotmányozó hatalmat a nép és az általa választott képviseleti szerv együtt, egymás között megosztva is gyakorolhatják, ha a képviseleti szerv által megalkotott új alkotmány szövegét népszavazás hagyja jóvá, amelynek keretében az államot alkotó nép közvetlenül vesz részt az alkotmányozási eljárásban. Ennek alternatívája, hogy a nép közvetlenül nem vesz részt az alkotmányozásban, csak közvetve, az általa választott, demokratikus felhatalmazással rendelkező képviseleti szervén keresztül. A népszuverenitás elvéből következik, hogy az alkotmányozási folyamatot nyilvános, széleskörű részvételre és vitára alkalmas, demokratikus eljárásban kell véghezvinni, melyben helyük van a nép akaratát kifejező különböző pártoknak és érdekcsoportoknak. Az alkotmányozási folyamat nem lehet pusztán néhány politikai elképzelés megvalósításának eszköze, a közhatalom gyakorlására vonatkozó alapvető kérdésekben a politikai erők konszenzusa, illetve kompromisszumkészsége szükséges a stabil közjogi rendszer kialakítása érdekében.⁹ A Velence Bizottság 2011. júniusi véleményében kifejtette, hogy egy olyan alkotmányos kultúrában, amelyben egyértelműen kirajzolódó alkotmányos viták vannak a kormányon lévő politikai oldal és az ellenzék között, az alkotmány közös elfogadása a hagyományos demokratikus eljárásban a két oldal érthető és egészséges politikai vitája után, előfeltétele egy teljesen sikeres és legitim alkotmányozási eljárásnak.¹⁰ Az alkotmányozási eljárás alapvető követelménye az is, hogy átlátható legyen, biztosítva legyen a széles körű társadalmi részvétel, illetve, hogy a vitákban résztvevő felek különböző álláspontjainak megtárgyalására megfelelő idő álljon rendelkezésre.¹¹ Az is elengedhetetlen szempont, hogy az újonnan létrehozott alkotmány megfeleljen a nemzetközi jogban elfogadott alapvető értékeknek, amelyeket a nemzetközi közösség minden demokratikus állama elfogad. Gondolva itt természetesen az ország által korábban vállalt nemzetközi kötelezettségekre, továbbá a már kialakult nemzetközi, szupranacionális bíróságok gyakorlatára. Az ilyen demokratikus alkotmányozás jogalkotási fázisának öt szakasza különböztethető meg: az elhatározás keletkezése, az előzetes tanácskozás, a

⁹ SZENTE Zoltán: *i.m.* 150-156.

¹⁰ Opinion on the new Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) 2012. október 30.

¹¹ Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) 2012. október 30.

dokumentum szövegének megalkotása, tanácskozás a szövegről, illetve annak esetleges változtatásáról, végül a jóváhagyás.¹²

II. 4. Legalitás és legitimitás

A legalitás és a legitimitás a szakirodalomban széleskörűen, de nem egységesen használt fogalmak. Ebben a dolgozatban a **legalitás** alatt az alkotmányozási eljárás jogszerűségét, formai érvényességét értem, tehát azt, hogy az alkotmányozási eljárás a hatályban lévő jogszabályoknak megfelelően, az azok által meghatározott eljárási rendben zajlik.

Ahhoz, hogy az alkotmány valóban működőképes legyen, betöltse azokat a funkciókat, amelyekre hivatott, nem elegendő az alkotmányozási eljárás befejeződése és a norma megalkotása. Szükséges az is, hogy az alkotmány demokratikus legitimitással rendelkezzen.

A legitimitás sajátos, kettős természetű fogalom, mely azt jelenti, hogy valamilyen állami vagy politikai szerveződés, illetve az alkotmány elismert és elismerésre méltó.

Mindezekből az következik, hogy a **legitimitásnak** mint fogalomnak két oldala létezik. Az egyik a legitimitás **empirikus, szociológiai fogalma**, amely arra kérdez rá, hogy az állam polgárai ténylegesen elfogadják-e az alkotmányt, magukénak érzik-e, tiszteletükre méltóként értékelik-e függetlenül az alkotmány elfogadásának normatív indokaitól.

A másik a legitimitás **normatív fogalma**, amely arra keresi a választ, hogy az alkotmány igazolható elveken nyuszik-e, bírhat-e jogi szempontból igazolhatóan kötelező erővel, azaz, hogy normatív indokok alapján helyesnek és ésszerűnek tekinthető-e. Egy politikai berendezkedés csak akkor igazolható, ha a közösségi döntéseket meghatározó alkotmányos szabályok mindenki számára igazolhatóak, azaz az alkotmányozásnak az eljárásin kívül tartalmi korlátai is vannak. A demokráciában ezek a normatív indokok a demokrácia alapvető igazoló elveit jelentik, így például a hatalommegosztást, a népszuverenitást, a többpártrendszert, az alapvető emberi jogok elismerését. Látni kell azonban azt is, hogy a két oldal elkülönül egymástól, a két aspektus külön-külön vizsgálható, hiszen egy alkotmányra egyszerre jellemző lehet, hogy a politikai közösség többsége ugyan elfogadja, ám jogi érelemben nem igazolható, és fordítva: az alkotmány lehet normatív értelemben igazolt, mégis nélkülözheti a társadalom támogatását. A két fogalom között szoros összefüggés van, hiszen

¹² DRINÓCZI Tímea, Fórum, *Fundamentum*, XV. évf. (2011) 1. sz. 50.

azok az indokok, melyek igazolják a hatalom autoritásigényét, egy időben az állampolgárok legitimitásba vetett hitét is ösztönözik.¹³

A legitimitás további jellemzője, hogy fokozatos jellegű. Nem lehet azt mondani, hogy egy adott rendszer teljes mértékben legitim, mivel nincs olyan állami vagy politikai rendszer, amelyet mindenki elfogad vagy minden eleme normatív módon igazolható. Nehezen megválaszolható kérdés, hogy mi tekinthető tehát már legitimnek, és mi az, ami még nem.

Egy új alkotmány legitimitása azért is nehéz kérdés, mert a szociológiai legitimitás az elfogadáskor nem mindig vizsgálható, és az idők során változhat. Ahhoz, hogy az új alkotmány legitim legyen, szükséges, hogy az adott társadalomban konszenzus legyen abból a szempontból, hogy ki számít alkotmányozó hatalomnak. Az új alkotmány legitimitásának viszont nem fogalmi eleme az alkotmányt létrehozó eljárás legalitása, jogszerűsége. Előfordulhat, hogy az alkotmányozási eljárás nem teljesen legális, annak eredményeképpen létrejött alkotmány az idők során mégis legitim lesz empirikus és normatív értelemben is. Ha ez nem így lenne, akkor kizárólag a korábbi alkotmányt létrehozó hatalom határozhatná meg, hogy mit tehet az új alkotmányozó hatalom, amivel pontosan a lényeg veszne el, az a hatalom, ami az új alkotmány elfogadására jogosít fel. Ebben az esetben tehát nem lehetne nem demokratikus rendszerből demokratikus rendszert létrehozni, mivel az alkotmányozás szabályai a nem demokratikus hatalomtól származnának. Az új alkotmánnyal létrejön egy új közjogi rendszer, amelynek viszont már az alkotmány által meghatározott jogszerű keretek között, tehát legálisan kell működnie.¹⁴

A most következő vizsgálódás tehát alkotmányozási folyamatokra irányul, ám – ahogyan az ki fog rajzolódni – teljesen eltérő, mégis egymásból következő körülmények vezettek az egyes időszakokban az alkotmányozás megkezdődéséhez, eltérések mutatkoznak az alkotmányozó hatalom legitimitásában és az alkotmányozási eljárások egyes elemeiben, s az eredményükként létrejött alkotmányok is eltérőek formai és tartalmi szempontból, illetve a szociológiai és a normatív értelemben vett legitimitásuk vonatkozásában is.

¹³ GYÖRFI Tamás: *A magyar alkotmány legitimitása 1985-2005*, In: Jakab András-Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. II. kötet*, Budapest, Gondolat-ELTE ÁJK, 2007. 1059-1061.

¹⁴ TAKÁCS Péter: Az alkotmány legitimitása, *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. évf. (2011) 1. sz.

III. Rendszerváltás – 1989.

III. 1. Kezdetek: a tárgyalásos átmenet előzményei

A '80-as évekre a „szovjet tábor” országai mind gazdaságilag, mind politikailag súlyos válságba kerültek, melynek következtében a kétpólusú világrend felbomlása elkezdődött. Magyarország sajátos helyzetben volt a többi kelet-közép-európai országhoz képest, mivel kialakult az ún. „puha diktatúra”, melyben a társadalom és a vezetés „társadalmi közmegegyezése” a nyolcvanas évek végéig kitolta a demokrácia iránti igény kiteljesedését.

1987-re egyre valószínűbbé vált, hogy a szovjet tábor „legvidámabb barakkja” nemhogy vidám nem tud maradni, de létezésének hónapjai is meg vannak számlálva. Ekkor ugyanis már nemcsak az egyre jobban elmélyülő válsághelyzet volt árulkodó jel a közelgő átalakulásokról, hanem az is, hogy a kritikus, reformer, ellenzéki értelmiségi réteg megerősödött, 1988-ra az ellenzék pluralizálódása is megtörtént. Magyarországon azonban viszonylag későn került erre sor, hiszen ekkora Lengyelországban a Szolidaritás már tömegeket mozgatót meg.¹⁵

1988-ra megerősödött az a perspektíva, amely szerint a jogállami intézmények megvalósítása a pártállamon belül is lehetséges, így különböző átalakítási terveket készítettek a „jogállamosítás” kivitelezésére. Mindezek főként egy új alkotmány, a választójogi törvény és az Országgyűlés átalakítása, az államfői funkció létrehozása és számos más intézményi változás lehetőségeként körvonalazódtak, de ezek mellett a különböző szabadságjogok is előtérbe kerültek, így különösen az egyesülési és gyülekezési jog és a sajtószabadság. Egyfajta kompromisszumos megoldás látható ezen tervezetekben, mely valamilyen szinten lehetővé teszi a pluralizmust, és egy „demokratikus szocializmushoz”¹⁶ vezet. Ezek a törekvések azonban mai fogalmainkkal korántsem nevezhetők jogállaminak, mivel itt arról volt szó, hogy a hatalmon lévő párt számára továbbra is garantált lett volna a parlamenti többség, melyért cserébe némi „demokratikus engedményre” volt hajlandó. Ez pedig csak alkudozás, félsiker, viszont az eddig fennálló viszonyokhoz képest az út kezdetét jelentette, és azt, hogy a változások szele Magyarországra érkezett. Ennek az időszaknak a terméke több alapjogi törvény is, így az egyesülési és a gyülekezési törvény, a sztrájkról, illetve a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló törvények.

¹⁵ RIPP Zoltán: *Rendszerváltás Magyarországon 1987-1990*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2006. 13-137.

¹⁶ RIPP Zoltán: *i. m.* 159.

A fent említett reformok célja eredetileg az volt, hogy a fennálló hatalom a demokratizálódás végső határait – az egypártrendszer fenntartását – kijelölje, ám ennek éppen az ellenkezőjét érte el, és megindult egy folyamat, amelynek eredménye a piacgazdaság és a többpárti demokrácia lehetett. Mindezt elősegítette, hogy a párton belül sem volt már rendíthetetlen az egység, és Moszkva is olyan álláspontra helyezkedett, amely szerint a hatalomkoncentráció helyett egyre inkább a hatalom megosztására van lehetőség, így tulajdonképpen a tárgyalásos megoldást támogatta.

A tárgyalások előkészítését két fontos dátum tette még elérkezettebbé: március 15., a „népek tavaszának” ünnepe és június 16., Nagy Imre és mártírtársai újratemetése. Mindkét alkalommal tömegdemonstrációk szerveződtek, melyek elősegítették a tárgyalások megkezdését, az ellenzéki erők megerősödését, illetve az MSZMP gyengülését.

Mindezeknek köszönhetően az ellenzékiek felismerték, hogy együtt kell fellépniük, így 8 szervezet 1989. március 22-én létrehozta az Ellenzéki Kerekasztalt (EKA), melyet a varsói tárgyalások megindulása is ösztönzött. Ezek az események azt is nyilvánvalóvá tették, hogy az ország valóban választás elé került, mivel azt mutatták, hogy a folyamatokba a Szovjetunió nem fog beavatkozni, nem fogja megakadályozni a rendszerváltást.¹⁷ Április közepére az EKA kialakította tárgyalási koncepcióját, melynek középpontjában az átmenet szabályainak megállapítása és a szabad választások idejének meghatározása volt. Itt kell megjegyezni, hogy az Ellenzéki Kerekasztal tehát semmiképpen nem akart maga alkotmányozni, az alkotmányos alapok, intézmények felállítását az első szabadon választott Országgyűlés feladatának tekintette. A tárgyalásokon kizárólag oly mértékben kívánta érinteni a megszületendő alkotmányt, amennyiben annak létrejöttének keretei megalkotásra kerülnek. Ennek az volt az oka, hogy Magyarországon ekkor **nem volt sem normatív, sem szociológiai értelemben vett legitim alkotmányozó hatalom**, hiszen sem az EKA-nak, sem a parlamentnek nem volt normatív indokok alapján igazolható legitimitása, sem a politikai közösséget alkotó választásra jogosult egyének általi demokratikus felhatalmazása az új alkotmány megalkotására. Itt az a jogelméleti probléma merült fel, hogy igaz ugyan, hogy nem volt demokratikus legitimitás, de ahhoz, hogy legyen, tehát hogy szabad választásokat lehessen tartani, valakinek meg kellett alkotnia a választásokat szabályozó normákat, a választások eljárási feltételeit, illetve el kellett ismerni a mindenkit megillető alapvető emberi jogokat, ki kellett alakítani azokat az intézményeket, amelyek nélkül nem létezhet alkotmányos demokrácia. A felek közötti tárgyalások alapján megvalósuló rendszerváltás

¹⁷ SOMOGYVÁRI István, Fórum, *Fundamentum*, XIII. évf. (2009) 3. sz. 86.

tehát olyan megoldás volt, aminél megelőzőbbet a tárgyalások résztvevői az adott helyzetben nem tudtak találni ahhoz, hogy meg tudják valósítani a békés átmenetet, úgy, hogy a jogfolytonosság is megmaradjon.

III. 2. Reform vagy forradalom?

1989 májusára kialakult egy olyan helyzet, amikor a tervezett reformok megvalósításánál már jóval gyökeresebb átalakítás volt a cél, ám a fizikai erőszakkal járó forradalomtól mégsem kellett tartani. Erre az állapotra Timothy Garton Ash a **refolutio**¹⁸ kifejezést alkotta meg, melyet a legkifejezőbben így lehet értelmezni: nem reform, de nem is forradalom. Kis János koordinált átmenetként jellemezte ezt, melynek legfőbb sajátossága, hogy a legitimációs válság ellenére a koordináció fennmarad, a jogrend pedig az együttműködés folytán alakul át.¹⁹

Forradalomról akkor beszélünk, ha valamilyen nagyszabású intézményi változást a fennálló jogrendszert sértő eszközökkel érnek el, ellentétben a jogi **reform**mal, mely a jogrendszer keretein belül éri el ugyanezt. A forradalmat mindig legitimációs válság előzi meg, ami akkor alakul ki, amikor a társadalomban egyre többen kezdenek kételkedni az adott rendszer törvényességében, ami a jogrendszer összeomlásához vezet, míg a reformok megőrzik a jogi koordinációt. Reform esetében az intézményes hatalom törvényes keretek között hajtja végre az átalakulást, míg forradalomban a hatalommal egyes csoportok szembefordulnak. E két jelenség között található hely a harmadik formának, a koordinált átmenetnek. Ebben az esetben is van legitimációs válság, de nem alakul ki több hatalmi központ, mert az intézményes hatalom és az intézményeken kívül alakuló ellenzéki csoportok közös erővel őrzik meg a folytonosságot. Az együttműködést nemzeti kerekasztal-tárgyalások alkalmával rögzítik, ahol kijelentik, hogy közös céljuk az új rendszer létrehozása. Ennek a megegyezésnek kompromisszumot és konszenzust egyaránt tartalmaznia kell. A koordinált átmenet sikere azon múlik, hogy a két fél mennyire képes együttműködni a közös cél érdekében. Elengedhetetlen feltétel, hogy az ellenzék úgy viselkedjen, mintha a jelenlegi parlament rendelkezne az új rendszer alapjainak törvénybe foglalásához kellő autoritással.²⁰ A reform és a forradalom sajátosságait is magában foglaló folyamatokkal tehát forradalmi

¹⁸ ASH, Timothy Garton: *A balsors édes hasznai*, Budapest, Európa Könyvkiadó-Századvég, 1991.

¹⁹ KIS János: *Reform és forradalom közt*, In: BOZÓKI András-ELBERT Márta-KALMÁR Melinda-RÉVÉSZ Béla-RIPP Erzsébet-RIPP Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás foratókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben*, Hetedik kötet, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 96-113.

²⁰ KIS János: *i.m.*

változásokat értek el, forradalom nélkül. Ezt a jelenséget a szakirodalomban „refolútioként”, „bársonyos forradalomként”, „koordinált átmenetként”, „tárgyalásos forradalomként” emlegetik.²¹ Az Alkotmánybíróság az „alkotmányos forradalom” elnevezést használja a 11/1992. (III. 5.) AB határozatban. Ez a kifejezés első hallásra ellentmondásként hathat. Úgy lehetne magyarázni a jelentését, hogy olyan forradalmi változások, amelyek jogállamiság elveinek megfelelően zajlanak le, vagy olyan folyamat, melynek végkifejlete a jogállam.²²

Ash azonban rávilágít ennek a „nem forradalmi forradalomnak” a negatív oldalára is. Igaz ugyanis, hogy ez a típusú forradalom reményt ad arra, hogy ilyen módon is fel lehet számolni a diktatúrát, azonban minthogy nem tényleges, klasszikus értelemben vett forradalomról lévén szó, elmarad a forradalom utáni katarzisz is. Ennek pedig a későbbiekben nagyfokú elégedetlenség lehet a következménye.²³

Hazánkban 1989 júniusában a tárgyaló felek, tehát az Ellenzéki Kerekasztal, az MSZMP és az ún. „harmadik oldal” – a fennálló rendszer keretein belül működő, az MSZMP által létrehozott társadalmi szervezetek, mint például a Hazafias Népfront és a Demokratikus Ifjúsági Szövetség – képviselői aláírtak egy megállapodást a tárgyalások tervezett menetéről, 1989. június 13-án került sor a Nemzeti Kerekasztal tárgyalások nyitó ülésére, amellyel megkezdődött a tárgyalásos átmenet.²⁴ A NEKA többszintű tárgyalási mechanizmust tett lehetővé, hiszen három szinten működött, hat albizottságból, két középszintű bizottságból és a plénumból állt. A kerekasztal megvalósította azt, hogy az ország politikai irányzatai részt vehessenek a deliberációban, s némiképp a nyilvánosság bevonását is lehetővé tette.

A megállapodás legfőbb megállapításai között szerepelt, hogy a hatalom alapja a népszuverenitás, melynek szabad választásokon kell érvényt szerezni, illetve, hogy az átmenet csakis békésen, vérontás nélkül valósulhat meg. Fontos volt hangsúlyozni a tárgyalások békés voltát, hiszen még élénken élt 1956 traumája, s annak megismétlődését mindenképpen el kellett kerülni. A tárgyaló felek célként határozták meg olyan politikai döntések meghozatalát, amelyeket nem előzhet meg a törvényalkotás, és amelyek nyomán a törvényalkotással végbemehet a koordinált átmenet. Azt is leszögezték, hogy a döntések csakis konszenzussal születhetnek. A konszenzus legalább olyan fontos volt a tárgyalások idején, mint amiért azok folytak, ami pedig nem volt más, mint a szabadság és az önállóság kivívása, amelyet csakis békés, erőszakmentes úton lehetett elképzelni.

²¹ TÓTH Gábor Attila: *Túl a szövegen, Értekezés a magyar Alkotmányról*, Budapest, Osiris Kiadó, 2009. 71.

²² HORKAY HÖRCHER Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás, *Fundamentum*, VII. évf. (2003) 1. sz. 63.

²³ „A történelmi leckék a pereknél jobbak arra, hogy szembenézzünk a múlttal” Timothy Garton Ash angol történésszel Striker Sándor beszélget, *Fundamentum*, IV. évf. (2000) 1. sz.

²⁴ RIPP Zoltán: i. m. 139-379.

A tárgyaló felek a konszenzust, illetve a kompromisszumokat a későbbi demokratikus intézmények megalakítására és működésére is alkalmasnak tartották. Optimális volt ez az ellenzékiek szerint, akik a konszenzust a demokrácia alapjaként definiálták, ugyanakkor fontos volt a régi rendszer képviselőinek is, akik számára ezzel vált biztosítottá, hogy a későbbiekben is részt vehetnek a közügyek irányításában. Nyilvánvalóan a kölcsönös bizalmatlanság volt a forrása ennek, és ezért is akartak mindenféle ellensúlyt és kontrollmechanizmust beépíteni a születendő köztársaság jogrendjébe. A módszer pozitívuma, hogy ennek megfelelően plurális döntéshozattal jöttek létre az intézmények, egyik oldal sem tudta rákényszeríteni saját akaratát a másikra, ez pedig a rendszerváltás egyik legkiemelkedőbb jellemzője, illetve a demokratikus alkotmányozás egyik legfontosabb, alapvető követelménye. Nyilván ez is volt a rendszerváltás egyik alapvető célja, hogy a későbbiekben az így kialakított demokratikus intézmények útján a sokféle politikai programmal rendelkező pártok közösen, a pluralizmus jegyében együttműködve vegyenek részt a köztársaság alkotmányos keretek között történő vezetésében.

III. 3. Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások: a harmadik köztársaság alapköveinek letétele

A tárgyalások megkezdésével igen komoly és sokrétű diskurzus indult meg. A legvitatottabb kérdések közé tartozott a köztársasági elnök megválasztásának időpontja és módja, a Munkásörség feloszlata és a munkahelyi pártszervezetek megszüntetése.

A választási rendszer kérdése viszonylag egyszerűen eldőlt, mivel az MDF által javasolt vegyes rendszer minden érdekeltnek megfelelt. Hasonlóan egyetértés alakult ki a büntető törvénykönyv átalakításáról is. Annál több probléma akadt a párttörvénnyel, mellyel kapcsolatban az egyik legkardinálisabb vitapont az volt, hogy milyen esetekben lehessen megtiltani a párttagságot.

Ugyancsak problémát jelentett az Alkotmánybíróság létrehozásának kérdése is, ami az alkotmányozási eljárás szempontjából rendkívül fontos volt, mivel ennek az intézménynek a választások előtti létrejötte jelenthette az átmenet feletti kontrollt. Az alkotmányvédelemre vonatkozó elvi és gyakorlati igény megjelenésére 1988-ban érkezett először reakció. Ekkor ugyanis az 1984 óta létező Alkotmányjogi Tanács elnöke egy Feljegyzésben fogalmazta meg javaslatait arra vonatkozóan, hogy hogyan lehetne az Alkotmányjogi Tanácsot Alkotmánybírósággá fejleszteni. Eszerint az Alkotmánybíróság nem a hatalommegosztás elvén alapuló közjogi szervezet részeként, az Alkotmányjogi Tanács hatásköreit részben

megtartó, részben azon túllépő, a rendes bírósági eljárás szabályai szerint működő szerv lett volna. 1988 novemberében megszületett az alkotmány első szabályozási koncepciója, benne az Alkotmánybíróságra vonatkozó elgondolásokkal. Ez a koncepció annyiban lépett túl a Feljegyzésbeli tervezeten, hogy deklarálta a hatalommegosztás elvét, de az Alkotmánybíróság szervezeti modelljén nem változtatott, továbbra is a „parlament szintje alatti” alkotmánybíráskodást valósította volna meg. Ebben az elképzelésben tehát nem egy új testület létrehozása volt a cél, hanem a meglévő Alkotmányjogi Tanács hatásköreinek átformálása.²⁵ Ezzel ellentétben létezett egy másik koncepció, mely szerint nem az Alkotmányjogi Tanács hatásköreit kell megváltoztatni, hanem egy teljesen új szervet kell létrehozni. A kerekasztaltárgyalások megkezdése után azért merültek fel ebben a körben komoly viták, mert még maga az alkotmány sem volt teljes bizonyossággal megformálva, így nehéz volt eldönteni, hogy hogyan alakuljon meg a testület és milyen hatáskörei legyenek, az ekkor hatályban lévő alkotmányt pedig a nyilvánvaló okok miatt az EKA képviselői nem tartották védelemre érdemesnek. Abban egyetértettek a tárgyaló felek, hogy az Alkotmánybíróságnak erősnek kell lennie, mivel ekkor még egyikük sem tudhatta, hogy ki nyeri meg a választásokat, ezért tartották szükségesnek az Alkotmánybíróság hatásköreinek oly módon való megfogalmazását, hogy az valóságos kontrollt tudjon gyakorolni a majdani törvényhozás felett. A fő kérdés tehát az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság viszonya volt. 1989 nyarán a Kerekasztal megkezdte az új alkotmányhoz kapcsolódó „alkotmányerejű törvények” kidolgozását, köztük az Alkotmánybíróságról szóló törvény tervezetét. Az ellenzék legnagyobb eredménye az volt – melyet az MSZMP először nem támogatott –, hogy az AB hatáskörébe utalták a törvények megsemmisítésének jogát, határozatait mindenkire kötelezőnek ismerték el, és kimondták, hogy az Országgyűlés köteles a mulasztását az AB által szabott határidőn belül pótolni. Mindezek mellett kevesebb figyelem jutott az egyéni alapjogvédelemre, így a törvénytervezet végleges formájába se került be a német típusú, ún. valódi alkotmányjogi panasz.²⁶ Az Alkotmánybíróság kiemelkedő jelentőségét mutatja, hogy rögtön az alkotmánymódosító törvény után fogadták el a tervezet második változata alapján az 1989. évi XXXII. törvényt az Alkotmánybíróságról. Az eredmény tehát egy valóban széles hatáskörű Alkotmánybíróság lett, mely a jogállam őrévé válhatott.

²⁵ HOLLÓ András: *Az Alkotmánybíróság, Alkotmánybíráskodás Magyarországon*, Változó Világ 15. kötet, Budapest, Útmutató Kiadó, 1997. 37-45.

²⁶ SÓLYOM László: *Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek*, In: Solyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*, Budapest, Osiris Kiadó, 2001. 161-162.

Az eredeti elgondolás az volt, hogy még 1989-ben, az év vége előtt megtartják az első szabad választásokat, a határidő nélkül megindult tárgyalások azonban oly mértékben elhúzódtak, hogy az Országgyűlés nem tudta megalkotni a szükséges törvényeket.

1989. szeptember 18-án ült össze a NEKA plenáris ülése, amely arra volt hivatott, hogy az eddigi eredményeket megállapodásba foglalja, az ellenzékben azonban a különböző álláspontok nem tudtak engedményekkel járó megegyezésre jutni, ami azért jelentett hihetetlen nagy problémát, mert a konszenzuskényszer miatt bármelyik fél megvétózhatta a megállapodást, ellehetetlenítve ezzel a tárgyalások eredményességét. Így az SZDSZ, a Fidesz és a Liga kijelentette, hogy a megállapodást nem írják alá, hanem külön nyilatkozatot adnak ki, melyben kifejtik ennek okát. Ez pedig az volt, hogy a köztársasági elnök szabad választások előtti megválasztását elfogadhatatlannak tartották. Az ellenzéken belül tehát nem volt egyetértés abban, hogy mennyi kompromisszumot kell kötni, ám azt senki sem akarta, hogy ne jöjjön létre a megállapodás, az átmenet sikerét nem kockáztathatták.²⁷ Ez a lépés nem jelentett vétót, így ezzel nem gátolták meg az EKA többi tagját a megállapodás megkötésében. Ez volt az egyetlen olyan megoldás, amellyel a parlament elé lehetett terjeszteni a NEKA által elkészített törvényjavaslatokat, és emellett az egyes szervezetek is megőrizhették önálló integritásukat. A négy, még nyitott kérdésben – így az államfő megválasztása, a pártvagyon, a munkahelyi pártszervezetek és a munkásörtség kérdésében – népszavazás döntött.

Annak ellenére, hogy nem mindenki írta alá a megállapodást, annak jelentősége óriási volt. A tárgyalások során a békés átmenet főbb pontjaiban kialakult a konszenzus, amelynek következtében hat törvényjavaslat került az országgyűlés elé: az alkotmány módosításáról, az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról, a büntető törvénykönyv módosításáról és a büntetőeljárás törvény módosításáról.²⁸ Az Országgyűlés – a korábbi félelmekkel ellentétben – lényeges változtatások nélkül, tulajdonképpen csupán néhány ponton változtatva a tervezeteken, pontosító jellegű módosításokkal törvényerő emelte a NEKA által kidolgozott javaslatokat. A régi parlament általi legfontosabb változtatások a preambulum beiktatásában, az alapjogoknak a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a közérkölcös védelmében történő korlátozását lehetővé tevő paragrafus beiktatásában, a parlament akadályozottságának pontos megfogalmazásában, a szociális biztonsághoz való jog alapjogként való deklarálásában

²⁷ TORDAI Csaba: *A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése*, In: BOZÓKI András-ELBERT Márta-KALMÁR Melinda-RÉVÉSZ Béla-RIPP Erzsébet-RIPP Zoltán (szerk.): *A rendszerváltás forráskönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, Hetedik kötet*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000. 494-495.

²⁸ KUKORELLI István (szerk.) *Alkotmánytan I.*, Budapest, Osiris Kiadó, 2007. 66.

merültek ki.²⁹ A kerekasztal-tárgyalások a különböző, még nyitott kérdésekben, szakszabotsági szinten még egészen novemberig folytatódtak.

III. 4. A tárgyalások eredménye: egy „új” alkotmány keletkezése

A tárgyalások eredményeként az alkotmányt módosító törvény és azok a kulcsfontosságú törvények jelölhetők meg, amelyekkel megvalósult az alkotmányos államberendezkedés átformálása.

Az 1989. évi XXXI. törvényt október 22-én fogadta el az Országgyűlés, s ideiglenes államfőként Szűrs Mátás másnap, az '56-os forradalom 33. évfordulóján kikiáltotta a köztársaságot, ezzel együtt hirdették ki a törvényt, mely ezen a napon lépett hatályba.

A fent említett törvény **formálisan** csupán módosította a hatályban lévő alkotmányt, az 1949. évi XX. törvényt, azonban **tartalmilag** új alkotmány jött létre, amely az addigi alkotmányos berendezkedést teljesen megváltoztatta. Ezzel a generális alkotmányrevízióval az országnak tehát formai szempontból nem, de tartalmát tekintve kétséget kizáróan új alkotmánya lett. A magyar alkotmányos értékek átrendeződtek, az Alkotmány deklarálta a köztársaságot, a demokratikus jogállamiságot, a hatalommegosztás elvét, a többpártrendszert, a népszuverenitás elvét, az alapvető emberi jogokat. Új, alkotmányos garanciákat megtestesítő intézmények jöttek létre, mint az Alkotmánybíróság és az állampolgári jogok biztosa. Ahhoz, hogy az átmenet sikeresen menjen végbe, szükséges volt az ellenzék ún. mintha politikája, ami azt jelenti, hogy az ellenzék úgy tett, mintha az Országgyűlés teljesen legitim lenne ahhoz, hogy a rendszer megváltoztatásához szükséges alkotmánymódosító törvényt, illetve a demokratikus rend alapját képező sarkalatos törvényeket elfogadja. Természetesen ebben annak is nagy szerepe volt, hogy önmagában az EKA-nak sem lett volna legitimitása arra, hogy véghezvigye az átmenetet, így érvényes jogi formában csakis a parlament bocsáthatta ki az alkotmánymódosítást. A feleknek tehát szükségük volt egymásra, hiszen nekik meg kellett teremteniük a feltételeket az első szabad választások megtartásához.³⁰ A tárgyalások tehát jogon kívüli folyamatként zajlottak le. Ez tette lehetővé, hogy a tárgyalások egyik vezérlőelve, a jogfolytonosság megmaradhasson.

Nagyon fontos és egyedi vonás, hogy ezt az alkotmánymódosítást az előző rendszer Országgyűlése fogadta el, még a szabad választások megtartása előtt, igaz, hogy eredetileg csupán ideiglenesen, „*hazánk új alkotmányának elfogadásáig*”. Ez a bársonyos forradalom

²⁹ TORDAI Csaba: *i. m.*

³⁰ BRUSZT László, Fórum, *Fundamentum*, XIII. évf. (2009) 3. sz. 71-72.

egyik legkülönlegesebb jellemzője. Az ideiglenesség megfogalmazására azért volt szükség, mert magát ezt a mechanizmust kétlépcsős eljárásban képzelték el, ami azzal indokolható, hogy az akkor fennálló Országgyűlés és maga a NEKA sem rendelkezett olyan megfelelő demokratikus legitimitással, amely elegendő egy új alkotmány létrehozásához. Éppen ezért az ideiglenes alkotmány azt a célt szolgálta, hogy a szabad választások megtartásáig szabályozza a demokratikus jogállam működését. A második lépcső tehát az lett volna, hogy az első szabad választások útján összeülő Országgyűlés, amelynek immár normatív és empirikus értelemben vett legitimitásához kétség sem férhetett, megalkotja a végleges alkotmányt. Erre azonban, mint tudjuk, nem került sor, ezért is tekintették sokan a rendszerváltás folyamatát lezáratlannak.³¹ Ez egyébként sajátosan magyar vonás, hiszen az összes többi rendszerváltó állam új alkotmányt fogadott el. Az többi visegrádi állam alkotmánya folyamatosan alakult át. Csehszlovákia régi alkotmányát többször módosították 1992-ig, a szétválás után pedig a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság külön-külön elfogadta új, önálló alkotmányát. A lengyel alkotmányt kiegészítették a kerekasztal-tárgyalásokon, az első demokratikusan választott parlament megalkotta az ún. kis alkotmányt, melyben az államszervezeten változtatott. Végül a ma is hatályban lévő lengyel alkotmány az 1993-ban megválasztott országgyűlés fogadta el 1997-ben, majd a választók többsége is jóváhagyta ugyanebben az évben, népszavazáson.³² Éppen ez az a pont, amely miatt Magyarországon a későbbiekben folyamatosan felmerült alkotmányozás kötelezettsége, hiszen az alkotmány szövegében továbbra is szerepelt egy új alkotmány létrehozásának szükségessége, mely felváltja majd az ideiglenes, októberi Alkotmányt. Emiatt mondható tehát az 1989-es folyamat félbemaradtnak, befejezetlennek.

Az 1989-es alkotmánymódosítást tehát a régi parlament fogadta el, így az akkor fennálló rendszerben az alkotmányozási eljárás **legális volt**, az alkotmányozó hatalom demokratikus legitimitása viszonyt hiányzott. Az eljárás eredménye mégis egy **normatív értelemben** legitim alkotmány lett, mivel biztosította a demokrácia tartalmi alapelveinek érvényesülését. A **szociológiai legitimitás** leginkább abban nyilvánulhatott meg, hogy az első szabad választások ezen Alkotmány szabályai szerint zajlottak, s a szabad részvétellel az

³¹ ARATÓ, Andrew: *Regime Change, Revolution, and Legitimacy*, In: Gábor Attila Tóth (editor): *Constitution for a Disunited Nation, On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest-New York, Central European University Press, 2012. 35-46.

³² HALÁSZ Iván: *Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után, A cseh, a lengyel és a szlovák tapasztalatok*, In: Jakab András-Körösi András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések*, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2012. 163-172.

államot alkotó nép választásra jogosult tagjai tulajdonképpen legitimként ismerték el az Alkotmányt.

III. 5. Kritikus hangok

A rendszerváltás eljárási elemeiről és következményeiről az elvitathatatlan érdek mellett kritikus hangokat is hallhattak akkor is, és hallhatunk ma is.

Az egyik, bírálatra okot adó körülmény – melyet többek között Horkay Hörcher Ferenc hangsúlyoz – az volt, hogy a kerekasztal résztvevői túlságosan fontosnak tartották a formális legalitásból következő jogfolytonosságot, amelynek az lett az eredménye, hogy a társadalom nem érezte magáénak ezt a „toldozott-foldozott” alkotmányt, s mivel az utolsó pártállami Országgyűlés fogadta el, sérült az emberek igazságérzete, így az Alkotmány tisztelete nem lehetett széleskörű. Az új alkotmánynak az új korszak szimbólumává kellett volna válnia. Ezt a jelképes funkciót pedig nem tölthette be egy pártállami Országgyűlés által elfogadott, a köztársasági elnök jogköreit ideiglenesen gyakorló Szűrös Mátyás által kihirdetett alaptörvény, így a '89-es Alkotmány nem rendelkezett széles körű szociológiai legitimitással. Ezt a jelenséget nevezi Horkay Hörcher Ferenc a rendszerváltás „igazságosság-deficitjének”. Emellett arra is utal, hogy mivel a rendszerváltás nem jogállami körülmények között zajlott, teljesen értékesmentesnek, hiányosnak tekinthető, mivel semmilyen új, a régít felváltó ideológiát nem tartalmazott, így az alkotmányosságot formálisnak tekinti.³³

Bruszt Lászlónak, ahogy számos más alkotmányjogi elemzőnek is, a rendszerváltó alkotmányról a következő volt a véleménye: „*A magyar alkotmány legnagyobb gyengéje az, hogy túlságosan könnyen változtatható.*”³⁴ Magyarországon ugyanis mindig is a parlament alkotmányozott, tehát a rendes törvényhozás egyben az alkotmányozó hatalom megtestesítője is. Nem vált el az alkotmánymódosítás és az alkotmányozás eljárási rendje, ami talán hibának nevezhető, hiszen egy ilyen fontosságú kérdésben szükségesnek ítéltető a különleges eljárások beiktatása, mint például külön testület létrehozása az alkotmányozásra, illetve olyan garanciális szabályok, melyek szerint csak két, egymást követő Országgyűlés elfogadásával történő alkotmányozás. Ez maradt el Magyarországon '89-ben, és ez a hiány nagyban befolyásolta az ország későbbi alkotmányos fejlődését. A módosító szabály tehát nem védi megfelelő biztonsággal az Alkotmányt az esetlegesen egyoldalú, elhamarkodott vagy

³³ HORKAY HÖRCHER Ferenc: i. m. 64.

³⁴ BRUSZT László: i.m. 71.

indokolatlan átalakítástól. Ezzel az Alkotmány a kifejezetten rugalmas, azaz könnyen módosítható alkotmányok sorát gyarapította.

Mindezek ellenére kétségtelen, hogy a rendszerváltásnak köszönhetően a jogfolytonosság fenntartásával Magyarországon kialakult a népszuverenitáson alapuló demokratikus köztársaság, a többpártrendszer, az államhatalmi ágak elválasztása megtörtént, és kialakult a politikai intézményektől független igazságszolgáltatás is. Mindez egy addig ismeretlen alkotmányozási modellben teljesedett ki, amely különlegessé és egyedivé tette Magyarországnak és más kelet-közép-európai országoknak a demokráciába való átmenetét.

III. 6. Az első átfogó alkotmánymódosítás: az MDF-SZDSZ megállapodás

Az első szabad választások után a két legtöbb szavazatot kapott párt között 1990. április 29-én létrejött az ún. MDF-SZDSZ megállapodás, melyet az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény valósított meg. Ez volt az alkotmánymódosító hatalom első jelentős megnyilvánulása. A Magyar Demokrata Fórum a kormánytöbbség vezető pártja volt, azonban nem rendelkezett kétharmados többséggel, míg a Szabad Demokraták Szövetsége a legnagyobb ellenzéki párt volt.

A Nemzeti Kerekasztalnál létrejött megállapodás tartalmától az MDF-SZDSZ megegyezés az alkotmányos rendet és a jogforrási hierarchiát tekintve is jelentős mértékben eltért. A megállapodás célja a demokratikus intézmények megszilárdítása és az ország kormányozhatóságának megteremtése volt. Ezzel az alkotmányerejű törvények kikerültek az Alkotmányból, a felek megegyeztek abban, hogy a minősített többséggel elfogadandó törvényeket ezután az Alkotmány taxatív felsorolja. A kétharmados többség ezeken túlmenően a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazatát jelentette, elkerülve ezzel azt, hogy a képviselők távollétükkel megghiúsíthassák a törvények megalkotását, tehát éljenek az obstrukció lehetőségével.

Elméletileg tehát az ország könnyebb kormányozhatósága megvalósult az Alkotmány módosításával. A megállapodást azonban sok kritika érte, hiszen alapvető alkotmányjogi módosításokról döntött két párt egy olyan hatalmas előrelépés után, mint amilyen a kerekasztal-tárgyalások után létrejött megállapodás volt. Az a legszembevetőbb, hogy a kerekasztal megállapodást tizenöt szervezet kötötte, míg ezekről az alapvető fontosságú kérdésekről csupán két párt határozott abban az időpontban, amikor a szomszédos országok példáját követve és logikailag is az új alkotmány megteremtése, a rendszerváltó Alkotmány preambulumaának eleget téve lett volna a következő lépés. Fontos azonban megjegyezni, hogy

ez a két párt az első szabad választások eredményeként vitathatatlan legitimitással rendelkezett, így az ekkor beiktatott módosításokkal az Alkotmány jelentős része már nem a régi rendszer parlamentjétől származtatható, hanem az első szabadon választott Országgyűléstől.

IV. Sikertelen alkotmányozási kísérlet: az MSZP-SZDSZ koalíció törekvései, 1994-1998

IV. 1. Alkotmányozási kényszer?

A '89-es Alkotmány preambuluma tehát egyértelműen megfogalmazza annak ideiglenességét, és egy új alkotmány létrehozását mintegy elvárt, következő lépésként tünteti fel a későbbi demokratikusan megválasztott parlament felé. Emellett szólt az is, hogy a rendszerváltó Alkotmányt az utolsó pártállami parlament fogadta el. Az első szabadon választott Országgyűlés idején, 1991 és 1994 között mindössze öt alkotmánymódosító törvény született,³⁵ új alkotmányt azonban nem fogadtak el, holott a többi rendszerváltó ország példáját és az ésszerűséget, illetve az eredetileg eltervezett két lépcsős alkotmányozási eljárás tervét alapul véve elmondható, - ha elfogadjuk, hogy az új alaptörvény valóban szükséges – hogy ez az Országgyűlés volt erre hivatott.

Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy vajon tényleg szükséges volt-e egy új alkotmány? Erre a kérdésre különböző álláspontok alapján különböző válaszokat kaphatunk.

Az első válasz szerint – melynek **Sólyom László** a képviselője – az októberi Alkotmány tartalmilag új és egyben végleges is, így nem volt szükség új alaptörvényre. Ugyan az 1949-es alkotmányt '89-ben csupán módosították, mégis világos, hogy annak helyébe teljesen új, korának megfelelő, funkcióját betöltő normaszöveg lépett. Az, hogy ez alkotmánymódosítással történt, csupán formai szempont, hiszen az Alkotmány önazonossága változott meg ekkor. Ehhez képest, ha formailag új alkotmányt fogadnának is el, az tartalmilag csak alkotmánymódosítás lenne egészen addig, amíg az alkotmány önazonossága nem változik, identitásváltozás nem történik. Eszerint az új alkotmány szükségességnek egyetlen jogi indoka az, hogy a preambulum átmeneti jellegre utal, ám nem rendelkezik meghatározott időpontról, mely a hatályára vonatkozna, és olyan átmeneti rendelkezéseket sem találunk benne, amelyet kizárólag a rendszerváltás idején kellett volna alkalmazni. Az ideiglenes alkotmány léte ezek alapján fogalmilag kizárt, mivel az alkotmány hatályában nem korlátozott, hanem teljes hatályú.³⁶ Emellett az is megfigyelhető, hogy a '89-es Alkotmány nem tartalmaz semmilyen szabályozási elvet a megalkotandó új, „végeleges” alkotmányra

³⁵ Az Alkotmányban deklarálták, hogy az emberi jogokról szóló törvények alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatják, létrejött a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, külön alkotmánymódosító törvény szólt az állam címeréről (1990. évi XLIV. törvény), a képviselők jogállásáról szóló törvény megalkotásával párhuzamosan módosítani kellett az Alkotmányt, illetve az önkormányzati törvénycsomag megalkotásával kapcsolatosan is módosult az Alkotmány.

³⁶ SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az Unió tagságig*, In: Majtényi László-Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az Alkotmánnyal?*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004. 12-16.

vonatkozóan, illetve annak procedúráját, ellentétben a más országokban tapasztalható, valóban ideiglenes alkotmányokkal.³⁷ Súlyom szerint az alkotmány esetleges hiányosságait a bírói jogfejlesztés pótolhatja.

A második lehetséges válasz – amely **Kis János** nevéhez fűződik – kiindulópontja, hogy tartalmilag valóban új alkotmány született 1989-ben, ám formálisan szükség van az alkotmány véglegesítésére, a '89-es Alkotmány megszilárdítására, illetve minimális tartalmi kiigazítására. A Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek ugyanis nem volt demokratikus legitimitása egy új alkotmány megalkotásához, ezért a tárgyalások célja kizárólag az átmenet szabályainak megalkotása volt, az új alkotmányt pedig az első szabadon választott Országgyűlésnek kellett volna létrehoznia. Ennek ellenére a tárgyalások befejezésekor már körvonalazódott az új alkotmány alapstruktúrája, és a Nemzeti Kerekasztal védelemre érdemes, az emberek tiszteletére méltó alkotmányt hozott létre, melyet azonban nem szánt véglegesnek. Az Alkotmány tisztelete már a rendszerváltáskor sem volt megfelelő mértékű, és az azóta eltelt években sem javult a helyzet – szociológiai legitimitásának teljessége tehát vitatható –, gondolva itt elsősorban a közhatalmat gyakorlókra, és nem az állampolgárookra. Éppen ezért szükséges az alkotmány végleges voltának elismerése és elismertetése, azaz a véglegesítése, ami nem egyenlő egy új alkotmány megalkotásával, hanem annyit jelentene, hogy az Országgyűlés elkötelezettségét fejezné ki az Alkotmány mellett, amelyet az ország végleges alkotmányának tekint. Ezzel a szimbolikus aktussal elismernék a Kerekasztal illetékességét az alkotmányozásra, mellyel az Alkotmány normatív és szociológiai értelemben vett legitimitása megerősítésre kerülne.³⁸

Körösényi András pedig egy harmadik álláspontot képvisel, mely szerint a kérdésre igen a válasz, szükség van új alkotmányra, melynek formális és tartalmi indokai egyaránt vannak. Formai ok, hogy az előző rendszert jelképező 1949. évi XX. törvény maradt hatályban, illetve, hogy a NEKA nem rendelkezett demokratikus felhatalmazással az alkotmányozásra, így szerinte az Alkotmány nem volt legitim. Tartalmi szempontból is több ok hozható fel. A rendszerváltás csupán politikai kompromisszum eredménye, a tárgyaló felek között az Alkotmány tartalmát illetően nem volt konszenzus, nem volt minden fontos közjogi kérdésben egyetértés, ezért nem alakult ki olyan védettsége az Alkotmánynak, amely arra utalna, hogy

³⁷ ARATÓ András: *Kelet-Európa: Az alkotmányozás harmadik modellje*, In: Majtényi László, Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az Alkotmánnyal?*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004. 28.

³⁸ KIS János: *Toldozzunk-foldozzunk vagy alkotmányozzunk?*, Az Alkotmány véglegesítése, In: Majtényi László-Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az Alkotmánnyal?*, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004. 51.

végleges. Ezért is lehet szükség az alkotmányos alapszerkezet megváltoztatására, tehát formai és tartalmi értelemben egyaránt új alaptörvény megalkotására.³⁹

Joggal merül hát fel a kétely, volt-e alkotmányozási kényszer Magyarországon? Érvek mindkét oldalon találhatók. Az vélemények sokszínűsége ellenére az bizonyosan megállapítható, hogy formai szempontból senki sem tartotta megfelelőnek az 1949. évi XX. törvény szerkezetében a demokratikus jogállam Alkotmányát. Arról azonban teljesen eltérő vélemények voltak, hogy tartalmi szempontból szükséges-e egy új alaptörvény. A fentiek alapján azt lehet mondani, hogy kényszernek talán nem nevezhető a helyzet, mégis a preambulumnak ez az egyetlen mondata a későbbiekben mindig ott lebegett az Országgyűlések előtt, fenntartva azt az elvárást, hogy a rendszerváltás eredményeit valamilyen módon „véglegesíteni” kell.

IV. 2. Törekvések, remények, kudarc

Az 1994-es választások után az MSZP és az SZDSZ koalíciós kormányt hozott létre, mely kétharmados többséggel rendelkezett az Országgyűlésben, így felmerült a kérdés, hogy a két párt képes lesz-e oly mértékben kooperálni, hogy egy olyan alkotmányozási folyamatot vigyenek véghez, melynek eredményeként létrejöhet az új alaptörvény.

Az alkotmányozásban öt parlamenti párt képviseltette magát, az Országgyűlés demokratikus felhatalmazással rendelkezett. Az alkotmányozási eljárás célja formai szempontból új alaptörvény elfogadása volt, mely azonban tartalmilag az 1989-es Alkotmány módosítása lett volna, hiszen az Alkotmány alapvető értékeit, elveit nem változtatta volna meg. Az előzetes tervek szerint 1995. második felében, társadalmi és szakmai fórumokon való megvitatása után fogadták volna el az új alaptörvényt, majd népszavazással erősítették volna meg. A munka koordinálására az igazságügyi miniszter vezetésével 27 tagból álló, Alkotmány-előkészítő Bizottság alakult. A kormányprogram a szilárd alkotmányosság elérése érdekében készült, megfogalmazta a követendő elveket, a főbb célkitűzéseket, így a jogállamiság és az alapvető jogok garanciájának megerősítését, a törvényhozási tárgyak újraszabályozását, a gazdaság és a közpénzek kezelésének alkotmányos biztosítékainak kialakítását, a bírói függetlenség megerősítését az Országos Igazságszolgáltatási Tanács létrehozásán keresztül és az alaptörvény erősítését a módosításának szigorításával.

³⁹ KÖRÖSÉNYI András: *A magyar Alkotmány legitimitása 1985-2005*, In: Jakab András-Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 II. kötet*, Budapest, Gondolat – ELTE-ÁJK, 2007. 1041-1043.

1994 nyarán megkezdődtek a különböző szakmai, politikai, társadalmi viták. Nyár végére megszületett a 2078/1994. (VIII. 29.) kormányhatározat, amely egy évre vonatkozó részletes alkotmányozási feladattervet tartalmazott. Az Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött az Alkotmány-előkészítő Társaság, felkérték a Magyar Tudományos Akadémia Állam –és Jogtudományi Intézetét a munkálatok összehangolására. Mindezek eredményeképpen 1995 februárjára két alkotmánytervezet készült el, az egyik Bragyova András nevéhez köthető, melyet az MTA Állam –és Jogtudományi Intézetében dolgoztak ki, a másik alkotmánykonceptió pedig Somogyvári István vezetésével készült el az Igazságügyi Minisztérium nyolcfős tanácsadó testülete által.⁴⁰ A tervezetek alapjaiban véve a rendszerváltó Alkotmányra épültek, tartalmukat tekintve tehát alapvető változtatást nem jelentettek volna. Az is igaz azonban, hogy voltak olyan elképzelések, amelyek kétkamarás Országgyűlést, illetve a Szent Korona tant vették volna bele az alaptörvény szövegébe, ezek azonban nem kerültek be a tervezetekbe. Ebből az a következtetés vonható le, hogy nem azért került itt sor egy új alkotmány elkészítésére, mert az feltétlenül szükséges lett volna gyakorlati okokból, hiszen a hatályban lévő Alkotmány jól funkcionált, betöltötte azt a szerepet, amit egy demokratikus jogállam alapidokumentumának kellett. Az alkotmányozás oka tehát kizárólag az alkotmány ideiglenessége és az Országgyűléstől elvárt, ki nem mondott kötelezettség volt a rendszerváltást lezáró, új alkotmány elkészítésére.

1995-re kiderült, hogy az öt párt tulajdonképpen csak az alkotmány szükségességében értett egyet, de létrehozásának módjában és mibenlétében a vélemények különbözőek voltak. Az alkotmányozás módjára vonatkozóan kézenfekvő lehetőség volt, hogy a hatályban lévő Alkotmány alapján a parlament alkossa meg az új alaptörvényt. Felmerült az a lehetőség is, hogy a következő választások után megalakuló Országgyűlésnek is jóvá kell hagynia az új alkotmányt. Végül a pártok úgy döntöttek, hogy az új alkotmányt az Országgyűlésnek kell megszavaznia, majd egy népszavazásnak megerősítenie. Azért merülhetett fel több lehetőség, mert az októberi Alkotmány nem szólt az alkotmányozási eljárásról, kifejezetten alkotmányozási szabályokat nem tartalmazott. Az ide vonatkozó rendelkezések a következőkben merültek ki:

„19. § (3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát”

⁴⁰ TÓTH Gergely Áron: Az elveszett alkotmány nyomában, Író Gergely Alapítvány, *Politikai Elemzések*, I. évf. (2001) 1. sz.

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

A 19. § (3) bekezdés a) pontja tehát az alkotmányozó hatalomra, a 24. § (3) bekezdés pedig az alkotmánymódosító hatalomra vonatkozik. A pártok közötti megállapodás alapján létrejövő 1995. évi XLIV. törvény a demokratikus alkotmányozási eljárás szabályozásában nagy előrelépést jelentett, mivel úgy módosította az Alkotmányt, hogy kimondta, az alkotmányozás szabályairól szóló határozatot négyötödös többséggel kell elfogadni. Így a következőkkel egészült ki az Alkotmány 24. §-a:

„24. § (5) Az új alkotmány előkészítésének részletes szabályairól szóló országgyűlési határozat elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges.”

Azért volt ez nagyon fontos, mert bár a koalíció rendelkezett kétharmados többséggel, biztosította azt, hogy az alkotmányozási folyamat ne lehessen egyoldalú, tehát széles körű konszenzussal lehessen dönteni a folyamat megindulásáról. Ez a rendelkezés tehát elengedhetetlen feltétellé alakította az ellenzék bevonását az alkotmányozásba, mely egy jól működő parlamentáris demokráciában alapvető követelmény.

Ez alapján módosították az Országgyűlés Hárszabályát is, mely az alkotmánytervezet kidolgozását kizárólag a már fennálló Alkotmány-előkészítő Bizottságra bízta, így az Országgyűlés napirendjére csak a Bizottság által előterjesztett javaslat kerülhetett mind az alkotmányozás elveire vonatkozóan, mind a konkrét normaszöveg vonatkozásában.

A Bizottság folyamatos egyeztetések és az észrevételek megtárgyalása után elkészítette az alkotmánytervezet egységes szövegét, melyet 1996. március 28-án országgyűlési határozati javaslatként nyújtott be H/2252. szám alatt, a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről címmel. A tervezetet különböző civil szervezetek, a MTA, az OÉT, az önkormányzatok, jogászok, szakértők véleményezték.

A tervezet parlamenti vitája során az általános vitában rengeteg módosító javaslat született, melyekre együtt, csomagban szavazott a testület. A szavazás eredménye nem várt fordulatot hozott, nem sikerült ugyanis elfogadni a csomagot, a szükséges 66,7 %-os támogatottság helyett csupán 65 %-ot kapott. Ezzel a tervezet elbukott, mert nemhogy az ötpárti konszenzus nem jött létre, de még a kormánypártokon belül sem került sor sikeres megegyezésre az alkotmányt illetően. Így a második fordulóra a Bizottság átdolgozása nyomán újabb alkotmány-tervezet készült, melyet H/3358. számú javaslatként terjesztettek az Országgyűlés elé. Újításként erősödtek a nemzeti és szociális elemek, szélesebb körben érintették a kormányzásra vonatkozó szabályokat. A parlamenti vita második fordulója is

nehezen indult, bár kevesebb módosító javaslatot terjesztettek elő. Ennek eredményeképpen megszületett a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat, melyet azonban már csak négy párt támogatott. Az alkotmányozás tehát fordulóponthoz érkezett, hiszen ez a határozat kilátásba helyezte, hogy a következő évben végre elkészül az ország új alkotmánya, hiszen felkérték az Alkotmány-előkészítő Bizottságot, hogy az elfogadott elvek alapján készítse el az új alkotmányról szóló törvényjavaslatot. Mivel a szövegtervezet benyújtásának határideje 1997. március 1-je volt, a Bizottságnak rendkívül gyors és hatékony munkát kellett végeznie. Az ezután következő, szerkezetükben, szövegezésükben, felépítésükben és néhol tartalmukban is eltérő különböző javaslatok és az egyet nem értés azonban 1997-re világossá tette, hogy az alkotmány-előkészítés kellő időben nem fog megvalósulni. 1998-ra ugyan kialakult egy végleges tervezet, azonban az nem került az Országgyűlés elé, mivel egyértelmű volt, hogy az már nem lenne képes megtárgyalni, tekintve, hogy működését március 16-án befejezte.⁴¹

Ez a próbálkozás tehát csak kísérlet maradt, mivel a többség sok kérdésben már kezdettől fogva nem értett egyet, beleértve a koalíció képviselőit is. A szándék természetesen helyes volt abból a szempontból, hogy eleget tett volna a befejezetlen rendszerváltás teóriáját képviselők elvárásainak, eképpen pedig a rendszerváltás lezárását jelentette volna egy formailag új alaptörvény létrehozásával. A körülmények elméletileg ideálisak voltak, hiszen a koalíció kétharmados többséggel rendelkezett, demokratikus felhatalmazást kapott, és az alkotmányozási eljárások demokratikus követelményei is érvényesültek, ám a pártok közötti konszenzus nem tudott létrejönni. A későbbiekben újra és újra felmerült egy új alkotmány elkészítésének ötlete, azonban reális esély nem mutatkozott a kivitelezésre.⁴² A köztársaság huszonkét évében az alkotmányfejlődés tehát az alkotmánymódosításokkal, főként azonban az Alkotmánybíróság jogfejlesztő munkájával jellemezhető.

Gyakran hallható magyarországi vonatkozásban a „folyamatos alkotmányozás” kifejezés. Ez arra utal, hogy a '89-es Alkotmány szűkszavúsága, illetve egyesek szerint a rendszerváltás hiányossága, félbemaradtsága miatt az Alkotmánybíróság kényszerül arra, hogy kitöltse tartalommal az Alkotmány egyes rendelkezéseit, ezzel építve az alkotmányosságot, illetve szilárdítva meg a polgári demokráciák követelményeit hazánkban.

⁴¹ SOMOGYVÁRI István: *i. m.* 13-19.

⁴² 2005-ben ismét felmerült egy új alkotmány létrehozásának gondolata. Az akkori igazságügy-miniszter, Petrétai József az alkotmánykonszolidációt tűzte ki célul, mellyel a rendszerváltás óta eltelt 15 év tapasztalatainak, az alkotmánybírószági gyakorlatnak és az EU-normáknak, különösen az alapjogi chartának az alaptörvénybe építését kívánta megvalósítani. Formailag tehát új alkotmány elfogadására, tartalmilag pedig módosításra törekedett. Az akkori magyarországi politikai és közéleti helyzetben azonban ez a kísérlet teljesen reménytelennek bizonyult.

Ez a munka igen figyelemre méltó, azonban mégsem tudja helyettesíteni az alkotmány rendelkezéseit.⁴³

⁴³ „A magyar alkotmányos vívmányok túlságosan sérülékenyek” Bruce. A. Ackerman amerikai alkotmányjogásszal Halmai Gábor beszélget, *Fundamentum*, (2003) 2. sz.

V. Alkotmányozás 2010-2011-ben

V.1. Kezdet: a 2010. áprilisi parlamenti választások

Az elemzés eddigi eredményei alapján tehát elmondható, hogy a rendszerváltást követően hazánkban többször, eltérő intenzitással ugyan, ismétlődően, felmerült egy új alkotmány elfogadásának szükségessége, azonban különböző okok miatt elmaradt a várt eredmény, és egészen 2010-ig nem mutatkozott reális lehetőség a megvalósításra. 2010 áprilisában ugyanis, már a választások első fordulóját követően, a miniszterelnök jelölt egy nyilatkozatában utalt arra, hogy amennyiben a Fidesz-KDNP kétharmados többséget szerez a parlamentben, azt úgy fogják tekinteni, hogy felhatalmazást kaptak az új alkotmány elfogadására. A hatodik szabad országgyűlési választás eredménye tehát olyan fordulópontot jelentett, melynek következményei új fejezetet nyitottak Magyarország alkotmányos fejlődésében. Egy azonos politikai oldalon lévő, két pártból álló pártszövetség, közös erővel megszerezte a parlamenti képviselői helyek több mint kétharmadát, tehát a 386 helyből 258-at, minősített többséghez jutva ezzel az Országgyűlésben. Ezt az eseményt jelölhetjük meg az új alkotmány keletkezési folyamatának kezdő időpontjaként, hiszen ezt az eredményt a miniszterelnök „szavazófülke forradalomként” értékelte, kormányát a Nemzeti Együttműködés Kormányának nevezte el, megalkotta a Nemzeti Együttműködés Programját, mely kilátásba helyezte mindezek együtthatására az új alkotmány elfogadását, melynek időpontját a választások egy éves évfordulójának napjára tűzött ki.⁴⁴ A miniszterelnök tehát egy *formájában és tartalmában is új alkotmány* létrehozását helyezte kilátásba. A Nemzeti Együttműködés Programját az Országgyűlés határozatával a Kormány programjaként fogadta el, jogszabályi szintre emelve azt.⁴⁵ Az Országgyűlés június 16-án mindezt politikai nyilatkozatában üdvözölte, és kötelezte el magát a Nemzeti Együttműködés Rendszerének létrehozása iránt.⁴⁶ Júliusban a Kormány határozatban tette kötelezővé ennek a politikai nyilatkozatnak a kormányzati épületekben – így a központi államigazgatási szervek és azok területi, helyi szervei, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a Magyar Honvédség katonai szervezetei és a katonai igazgatás területi szervei által feladatuk ellátása során használt középületekben – bekeretezve, legalább 50-szer 70 cm-es méretben, méltó és jól látható helyen történő kifüggesztését. A határozat az államhatalmi ágak

⁴⁴ TÓTH Gábor Attila: *Egész évben alkotmányozás*, In: Életfogytig szabadláb, Alkotmányjogi karcolatok, Budapest, Élet és Irodalom, 2011. 245.

⁴⁵ 27/2010. (V. 29.) OGY határozat.

⁴⁶ 1/2010. OGY politikai nyilatkozata.

elválasztásának alkotmányos elvére figyelemmel a többi hatalmi ág szervei – így a köztársasági elnök hivatala, az Alkotmánybíróság, az Országgyűlés, a Legfelsőbb Bíróság, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, a Magyar Nemzeti Bank, a bíróságok és az ügyészségek – számára nem tette kötelezővé a kifüggesztést, de mégis kérte azokat – mintegy fordított *lex imperfecta*ként –, hogy az általuk használt épületben tegyék meg ezt.⁴⁷

Az alkotmányozási eljárásra vonatkozó egy éves határidő egy teljesen új, szerkezetében és tartalmában is átgondolt és megfelelő alkotmány megalkotásához talán túl rövidnek ígérkezhetett.

V. 2. A kérdés ugyanaz maradt, a válasz megváltozott?

Alaposan megfigyelve az előállt helyzetet, látható, hogy a kérdések, kétségek, ugyanazok maradtak, mint amik 1994-98 között is felmerültek arról, hogy egyáltalán van-e szüksége Magyarországnak egy teljesen új alkotmányra. A két időszak közötti párhuzamként is értékelhető ez a szituáció. 2010-re azonban egyértelművé vált, hogy a magyar parlamentáris demokrácia működési mechanizmusával problémák vannak, melynek orvoslására két megoldás kínálkozott.

Az *egyik meglátás* szerint a rendszerváltást ideje lezárni, éppen ezért egy teljesen új alkotmányt kell létrehozni, abban megalkotva egy új demokratikus konstrukciót, amely végre befejezetté tehetné a rendszerváltás lezáratlan folyamatát. Ezt támasztja alá a '89-es Alkotmány preambuluma is, és az is, hogy a kétharmados többséget szerzett kormánykoalíció demokratikus felhatalmazást kapott az alkotmányozásra.⁴⁸ Fontos okként lehet említeni a társadalmi csalódottságot, amely nem feltétlenül a meglévő Alkotmányra irányult, inkább a társadalmi, gazdasági, politikai életre, magára a rendszerváltás óta eltelt időszakra, melyet a társadalom egy része kudarcként értékelt, és az évek során ez némiképp általános közvélekedéssé vált. Annak ellenére, hogy ezt nem lehet az Alkotmány számlájára írni, mégis egyfajta újrakezdést, változást reméltek egy új alkotmány létrehozásától.⁴⁹ Annak, hogy az új alkotmánytól várták a társadalmi, gazdasági élet megváltozását, az lehetett az oka, hogy a rendszerváltáskor elmaradt a teljes szerkezetében új alkotmány elfogadása, és ez a hiányérzet teremtett.

⁴⁷ 1140/2010. (VII. 2.) Korm. határozat.

⁴⁸ TRÓCSÁNYI, László: *The Creation of the Basic Laws of Hungary*, In: Csink, Lóránt-Schanda, Balázs-Zs. Varga, András (editors): *The Basic Law of Hungary, A First Commentary*, Dublin, Clarus Press, NIPA 2012.

⁴⁹ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC Lap –és Könyvkiadó Kft., 2011. 15-18.

A *másik nézőpont* viszont az volt, hogy maga a konstrukció megfelelő, de szükség van módosításokra ahhoz, hogy a demokratikus működés megfelelő mederbe kerüljön. Ennek képviselői rámutattak arra is, hogy alkotmányozási kényszer jogi értelemben nem állt fenn, és a hatályban lévő Alkotmány változtatása, formálása, kiegészítése is helyes megoldásnak mutatkozott, és a meglévő kétharmados többséggel értelemszerűen könnyen kivitelezhető lett volna. A preambulum ideiglenességre vonatkozó rendelkezése is kiküszöbölhető lett volna ilyen módon. Jó példaként szolgálhat erre a német Grundgesetz, melynek preambulumban az szerepelt, hogy az alkotmány a két Németország egyesítéséig lesz hatályban, az egyesüléskor pedig új alaptörvényt kell elfogadni. Az ideiglenességre vonatkozó részt az egyesüléskor egy módosítással kivették az alkotmány szövegéből, új alkotmányt azóta se fogadtak el. Ugyanezt a problémát más oldalról is meg lehet közelíteni. Maguknak az alkotmányoknak a természetét alapul véve, az tapasztalható, hogy azok általában hosszú időre jönnek létre az állandóság igényével, és csak nagyon ritkán deklarálják saját hatályosságuk végét. A preambulum közismert értelmezése ebből a szempontból kissé túlbonyolított, és egy kizárólag erre alapozó alkotmányozási folyamat elindítása felelőtlenség is lehet, hiszen belegondolva: minden alkotmány a következő elfogadásáig létezik.⁵⁰

2010-ben az egyik legfontosabb kérdés talán az lehetett, hogy szükségszerű volt-e pusztán azért új alkotmányt írni, mert a létrehozásának módja leegyszerűsödött, már-már kézenfekvővé vált, mivel a kormányoldal az ehhez szükséges kétharmaddal rendelkezett, s akár magában, a többi párt közreműködése nélkül is képessé vált az alkotmányozásra. Ez ugyanis nem feltétlenül jelenti azt, hogy a választók ilyen nagy többségét az alkotmányos rendszer megváltoztatása motiválta. Másrészt az sem elhanyagolható szempont ebben a kérdésben, hogy a kétharmados szabály *tartalmilag* a minél szélesebb körű konszenzust hivatott szolgálni, ami természetesen ebben a helyzetben nem valósul meg, hiszen az Országgyűlésben kizárólag a kormányoldal birtokolja ezt a szavazati arányt.⁵¹ Nem is beszélve arról, hogy az alkotmányos demokráciákban a kormány és az ellenzék folyamatos csatája alkotja a politikai versenyt. Ehhez viszont az kell, hogy a politikai verseny szabályai olyanok legyenek, amelyben mindkét oldal egyetért. Nem lehet tehát, hogy a verseny szabályait kizárólag az egyik, a versenyben részt vevő oldal alkossa meg. Az azonban nem vitatható, hogy ez a kétharmados többség demokratikus felhatalmazáson alapult.

⁵⁰ SZIGETI Tamás – VISSY Beatrix: Alkotmányozás határok nélkül?, *BUKSZ*, 22. évf. (2010) 2. sz. 141-143.

⁵¹ SOMODY Bernadette, Fórum, *Fundamentum*, XV. évf. (2011) 1. sz. 47.

V. 3. Az Alaptörvény előkészítése

Az alkotmány-előkészítés szabályai 2010-ben némiképp módosultak Magyarországon. Történt mindez úgy, hogy azt a szabályt, amely 1995-ben a demokrácia kiváló eredményeképpen lett értékelve, tehát az 1949. évi XX. törvény 24. § (5) bekezdését, mely kimondta, hogy az alkotmány szabályozási elveinek elfogadásához az országgyűlési képviselők négyötödének szavazata szükséges, 2010 júliusában kivették az Alkotmányból, méghozzá kétharmados többséggel. Erre vonatkozóan kétféle álláspont alakult ki az alkotmányjogászok között. Az *egyik* szerint az Alkotmány ilyen módon való módosítása teljesen helyén való, hiszen 1995-ben ezt a szabályt csupán ideiglenesen alkották meg, így az már tulajdonképpen hatályon kívül helyezte saját magát 1998-ban, amikor az akkori Országgyűlés megbízatása véget ért, ennek ellenére az Alkotmány szövegében továbbra is benne maradt.⁵² *Ezzel szemben* azonban felmerül a kérdés, hogy ha ez valóban így történt, miért kellett 2010-ben mégis külön törvényhozói aktussal hatályon kívül helyezni?⁵³ Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy egy olyan szabály ítéltetett itt kétharmados szavazati aránnyal megsemmisülésre, melynek elfogadásához négyötödös többség volt szükséges. Ez egy igen nagy eljárási hiba, melyet egyes szerzők egyenesen alkotmányellenességgént definiálnak.⁵⁴ Emellett a probléma rendelkezik egy igen súlyos másik oldallal, mégpedig azzal, hogy ezen rendelkezés megszűnésével az alkotmányozás egy lényeges elemét likvidálták, a széles körű konszenzus meglétét, hiszen megfosztották az ellenzéki pártokat a tárgyalási helyzetüktől, az alkotmányozásban való részvételük szükségességétől. Így a demokratikus alkotmányozásra vonatkozó alapvető elvárás, azaz az alkotmány elfogadását megelőző széles körű politikai diskurzus – amely 1989-ben teljes mértékben megvalósult –, Magyarországon nem képezte többé az alkotmányozási eljárás előfeltételét.

Az alkotmány előkészítése tehát elkezdődött, s ezen átfogó munkára Magyarországon három különböző időpontban, három különböző bizottság is létrejött.

2010. júniusában kezdte meg működését a miniszterelnök kérésére létrejött, egy az új alkotmány koncepcióján dolgozó szakmai bizottság, melynek tagjai Boross Péter egykori

⁵² Az 1995. évi XLIV. törvény 2. §-a a következőképpen rendelkezik: E törvény a kihirdetését követő 3. napon lép hatályba, és az 1994-ben megválasztott Országgyűlés megbízatásának megszűnésekor hatályát veszti. Ezzel azonban csak a módosító törvény került hatályon kívül helyezésre, az Alkotmány 24. § (5) bekezdése változatlanul az Alkotmány része maradt.

⁵³ Ezt támasztja alá, a Magyar Közlöny 2009. október 23-i ünnepi kiadása, amelyben közzétették egységes szerkezetben az Alkotmány összes addigi módosítását, és ebben a szerkezetben ez a szakasz hatályos rendelkezésként szerepelt.

⁵⁴ ARATÓ András, HALMAI Gábor, KIS János (szerk.): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről, In: *Fundamentum*, (2011) 1. sz. 61-62.

miniszterelnök, Pálincás József MTA-elnök, Szájer József és Schöpflin György az Európai Parlament képviselői, Stumpf István korábbi kancelláriaminiszter és Pozsgay Imre politikus. A bizottság létrehozásának indoka az volt, hogy a miniszterelnök közvetlenül is részt akart venni az alkotmányozás folyamatában. A bizottság feladataként pedig az új alkotmány koncepciójának kidolgozását jelölte meg.

Június 29-én az Országgyűlés 47/2010. (VI. 29.) OGY határozatával létrehozta a 45 főből álló Alkotmány-előkészítő eseti bizottságot, melynek elnöke Salamon László volt. A bizottság létrejöttkor abban részt vettek az ellenzéki pártok képviselői is, ám először az MSZP és az LMP képviselői, majd nem sokkal később a Jobbik képviselői is bejelentették távozásukat a bizottságból.⁵⁵ Ennek az volt az oka, hogy az ellenzék bizonyos garanciákat kért a kormányoldaltól azért, hogy továbbra is részt vegyen az alkotmányozásban, ám ezeket nem biztosították. Az ellenzéki képviselők akkor vettek volna továbbra is részt az alkotmányozási tevékenységben, ha az általuk túlságosan korainak vélt alkotmányozási határidő – a választások egy éves évfordulója – nem lett volna „köbe vésve” és az alkotmány elfogadását megfelelően nyilvános társadalmi vita előzte volna meg, illetve ha az Alkotmánybíróság hatásköreit visszaállították volna. Az ellenzék képviselői a későbbiekben sem tértek vissza a biztossághoz.⁵⁶

Ennek ellenére a bizottság tovább folytatta munkáját és hét munkacsoportja⁵⁷ szigorú ütemtervben dolgozott. Így 2010. szeptemberére el is készült az alkotmány szabályozási elveire vonatkozó szövegtervezet, melyet december 2-án hoztak nyilvánosságra és december 20-án került az Országgyűlés elé. Ez a tervezet még leginkább munkaanyagnak számított, melyet még formálni, konkretizálni kellett, a dokumentum tehát nem rendelkezett semmiféle kötőerővel.

A tervezet szerint csak a legfontosabb szabályokat kell alkotmányba foglalni, amely már utalt a születendő alkotmány terjedelmére. A szabályozás struktúrájának célja, hogy az alaptörvény tömören, világosan és érthetően vesse meg a jogrendszer alapjait, ám a részletes szabályozást főként kétharmados törvényekben képzelte el. Igaz ez olyan kérdésekre is, ami a tervezet elkészültekor hatályos Alkotmány szerint az alkotmányban rendezett kérdés volt.

⁵⁵ AEB-8/2010-2014. Jegyzőkönyv az az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottságának 2010. november 16-án, kedden, 9 óra 9 perckor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében megtartott üléséről

⁵⁶ KOVÁCS, Kriszta-TÓTH, Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation, European Constitutional Law Review, 7: 183-203, 2011.

⁵⁷ A munkacsoportokat feladatkörök alapján alakították ki, így a következő munkacsoportokból állt a bizottság: I. Alkotmányos alapértékek, II. Alapvető jogok és kötelességek, III. Kormányzati rendszer és a hatalomgyakorlás formái, IV. Igazságszolgáltatás, Alkotmány –és Jogvédelem, V. Helyi önkormányzatok, VI. Közpénzügyek, VII. Összegző Munkacsoport.

Ez a koncepció sokféle újdonságot tartalmazott, azonban még csak egy előzetes szöveg volt, amely orientálta az alkotmány készítőit, megfogalmazta a szabályozási elveket, de semmiképpen sem lehetett végelegesnek tekinteni, és az ebben felsorolt elképzelések közül sok nem valósult meg. Erről a tervezetről az Országgyűlés soha nem szavazott.

A hivatalos elképzelés az volt, hogy az Országgyűlés 2011. március 15-től már kizárólag az alkotmányozással foglalkozik. Ennek a menetrendnek a tervezett vége pedig az volt, hogy április 25-én, húsvéthétfőn kihirdetik az új alkotmányt. Látható, hogy az idő igen szűkös volt, így az alkotmány szövegszerű megalkotására alig maradt idő. Éppen ezért volt szükség egy szakértői szövegjavaslat elkészítésére, melynek érdekében 2011. február 10-én szövegező bizottságot hozott létre a Fidesz-KDNP Szájer József vezetésével. Az alkotmány végleges szövegtervezetét, melyet az Országgyűlés megtárgyalt, ez a bizottság alkotta meg.

Ezzel egy időben, 2011 januárjában kezdetét vette az ún. nemzeti konzultáció, szintén Szájer József vezetésével, felállításra került a Nemzeti Konzultációs Testület. A nemzeti konzultáció keretében az önkormányzatok közmeghallgatásokat tartottak, amelyek eredménye hatással lehetett a tervezet szövegére. Emellett az egyetemek, a civil szervezetek és az egyházak is kifejthették véleményüket, ebben az időszakban szakmai konferenciákat is rendeztek. Minden állampolgár kézhez kapott egy tizenkét kérdésből álló, a születendő alkotmány tartalmára vonatkozó kérdőívet. A kérdőívet kormányzati információk szerint mindösszesen egy millióan töltötték ki és küldtek vissza. A kérdőívek kiküldése egyrészt biztosította a társadalmi részvételt az alkotmányozásban, és a Nemzeti Konzultációs Testület elnöke arra is felhívta a figyelmet, hogy ezek a kérdőívek helyettesíthetik az alkotmány elfogadása utáni népszavazást. Másrészt viszont nem lehet eltekinteni attól a tényről, hogy a kérdőívek feldolgozása, azok kiértékelése még le sem zárult, amikor az Alaptörvény szövegtervezetéről az Országgyűlés már tárgyalta, így a kérdőívek eredményeinek Alaptörvénybe való beépítésére esély sem lehetett. Így a demokratikus alkotmányozási eljárás másik követelménye – a széles körű társadalmi részvétel biztosítása – sem teljesült megfelelően az alkotmányozás során.

V. 4. Az Alaptörvény elfogadása

2011. március 14-én beterjesztették az Országgyűlésnek az Alaptörvény tervezett szövegét. Mindezt úgy, hogy az új alkotmány elkészítéséről szóló OGY határozatot március 9-én hirdették ki, azaz öt nappal az Alaptörvény szövegtervezetének benyújtása előtt. Ez a végleges szövegtervezet csupán ezen a napon lett nyilvános, így a nemzeti konzultáció során

az abban résztvevők már nem tudtak erről konkrét véleményt alkotni. Ez irányú aggályait fejezte ki az Európa Tanács Velence Bizottságának véleménye, melyben emlékeztetett, hogy: „egy demokratikus alkotmányozási folyamat alapvető követelményei az átláthatóság, a nyitottság és a részvétel lehetőségének biztosítása, a nézetek sokféleségét és a vitatott kérdések rendes megtárgyalását lehetővé tévő megfelelő időkeret és feltételek.”⁵⁸

Az Országgyűlés ennek ellenére rendkívül rövid, 9 vitanapos tárgyalási időszak után, öt napot az általános vitára, négyet pedig a részletes vitára szánva – melynek kivitelezéséhez a Házsabály módosítására is szükség volt –, ahogyan az tervbe volt véve, pontosan egy esztendővel a választások után, 2011. április 18-án elfogadta Magyarország új alkotmányát, mely az Alaptörvény nevet viseli. Az Alaptörvényt 2011. április 25-én, húsvéthétfőn hirdették ki. Hatályba lépésének idejét 2012. január 1-jére jelölték meg. Az Alaptörvény elfogadására tehát igen szűk időkeret állt rendelkezésre, így nem jutott kellő idő a megfelelő deliberációra, amelynek az lehet a hatása, hogy igen hosszú idő lehet szükséges ahhoz, hogy társadalmi értelemben elfogadott, tehát empirikus értelemben legitim legyen az Alaptörvény.⁵⁹

Az új elnevezés miatt indokolt itt némi fogalmi tisztázást tenni. A dolgozat elején rámutattam, hogy mit jelent az alkotmány, mint fogalom, így itt csupán visszautalnék rá. Fontos tehát kiemelni, hogy bár az elnevezés más, az új Alaptörvény fogalmilag, formálisan természetesen alkotmány, hiszen a korábbi Alkotmány szerint konstituált alkotmányozó hatalom fogadta el, a korábbi Alkotmányban megfogalmazott eljárási rendben.⁶⁰ Az Alaptörvény az „alkotmány” kifejezést egységesen a történeti alkotmány megjelölésére használja.

Az Alaptörvény igazán újszerű a magyar jogrendszerben, a korábbi Alkotmánytól teljesen eltérő felépítésű. Egyedülálló abból a szempontból, hogy ennek a törvénynek nincsen száma, csupán címe: Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

A '89-es Alkotmány átmeneti jellegét megfogalmazó preambulumát az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása váltotta fel, mely az alkotmányozási folyamatot lezártnak, az Alaptörvényt pedig véglegesnek tekinti. A preambulumnak olyannak kell lennie, hogy széles körben egységesíteni tudja a közösség tagjait, tehát azzal minél többen tudjanak azonosulni, tehát erős értékmegjelenítő szerepe van. Azt lehet megállapítani, hogy ez a követelmény a '89-es

⁵⁸ Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) 2012. október 30.

⁵⁹ HORKAY HÖRCHER, Ferenc: *The National Avowal*, In: Csink, Lóránt-Schanda, Balázs-Zs. Varga, András (editors): *The Basic Law of Hungary, A First Commentary*, Dublin, Clarus Press, NIPA 2012. 29.

⁶⁰ CSINK LÓRÁNT-FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára, Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*, Budapest, Gondolat Kiadó, 2012. 97-107.

Alkotmánynál jobban, az Alaptörvélynél kevésbé érvényesül. A Nemzeti Hitvallás mind terjedelemben, mind tartalomban némiképp eltér a preambulumból jellemzőitől. Ez a preambulumból ünnepélyes, magasztos hangnemben felidéz a magyar nemzet történetét, meghatározza az alapvető társadalmi értékeket, kitér a történelmi alkotmány vívmányaira, majd szerződésként értékeli az Alaptörvényt a múlt a jelen és a jövő magyarjai között. Másrészt viszont azt is meg kell jegyezni, hogy ez a történelmi emlékezés csupán egyoldalú visszaemlékezést jelent, a történelemnek csak bizonyos eseményeit ragadja ki, s emeli már-már mitikus magasztosságba. A kereszténység nemzetmegtartó ereje is megjelenik a vallási szimbólumokban gazdag preambulumban, ám emellett más vallások hagyományainak megbecsülése is érvényre jut. A magyar Himnusz első sora szintén egy keresztény jelkép, azonban az olyannyira összefonódott hazánk történelmi hagyományaival, hogy nem lehet diszkriminációként értelmezni.⁶¹ Ezzel szemben azonban megfogalmazódott egy olyan álláspont, mely szerint igaz, hogy más vallási hagyományok is említésre kerülnek az Alaptörvényben, de nem egyenlően kezeli ezeket, hiszen a kereszténységet és azon belül a katolicizmust a többi vallás és világnézeti meggyőződés fölé helyezi. Ezzel a megfogalmazással pedig nem tud a közösség minden tagja azonosulni, ami pedig a preambulumból egyik fő funkciója lenne, hogy a közösséget egységesítse. Ez pedig egy szekuláris államban nem lehet helyes megoldás. Azért is kiemelkedő jelentőségű a preambulumból, mert az Alaptörvény R. cikkének megfogalmazza, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljaival, a Nemzeti Hitvallással és a történelmi alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Vélhetően éppen ezért még rengeteg értelmezési nehézséggel fogunk majd szembesülni.⁶²

V. 5. Az Alaptörvény legalitása és legitimitása

Talán érezhető némi ellentmondás a választások után „szavazófülke forradalomként” való definiálásában, amely fogalmi értelmezés szerint egy teljesen új alkotmányra utal, hiszen sokszor volt hangsúlyozva a 89-es Alkotmány kétes legitimitása, ennek ellenére abban az eljárási rendben fogadták az új Alaptörvényt, amelyet a 89-es Alkotmány írt elő, megtartva annak az alkotmánymódosításra vonatkozó szabályait is. Látni kell, hogy ez a módszer alkotmányos folytonosságot teremt azzal az időszakkal, amelytől az új Alaptörvény

⁶¹ CSINK Lóránt-FRÖHLICH Johanna: *i. m.* 111-121.

⁶² UITZ, Renáta: *Freedom of Religion and Churches: Arcology in a Constitution-making Assembly*, In: Gábor Attila Tóth (editor): *Constitution for a Disunited Nation, On Hungary's 2011 Fundamental Law*, Budapest-New York, Central European University Press, 2012. 197-234.

megalkotásával annyira el akartak szakadni annak megalkotói. Ez a gondolatmenet csak akkor igazolható, ha belátjuk, hogy a 89-es Alkotmány valóban új rendszert hozott létre, s az elszakadást az azt megelőző, ám számát még mindig magán viselő 1949. évi alkotmányra értjük. Így azonban arra a következtetésre kell jutni, hogy a 2010-es választásokat mégsem lehet csupán a „fülke forradalmának” nevezni, hiszen az Alaptörvény a ’89-es Alkotmánnyal jogfolytonosságban van, mivel az **1989-es Alkotmányból nyeri legalitását**.

Az Alaptörvény legitimitását a fogalom két aspektusából érdemes vizsgálni. Az bizonyos, hogy az Alaptörvényt elfogadásának időpontjában a magyar társadalom egy része – nyilvánvalóan az ellenzéki szavazók köre – nem tartotta elismerésre méltónak, ebből következően nem is érezte magáénak, **szociológiai legitimitása tehát nem lehetett teljes értékű**. Hosszabb távon természetesen bármilyen irányba változhat az empirikus értelemben vett legitimitása, ez azonban a jövőre vonatkozó kérdés. A legitimitás fokozatos jellegéből adódóan az következik, hogy valószínűleg szociológiai értelemben teljes mértékben soha nem lesz legitim az alkotmány, hiszen nem valószínű, hogy azzal mindenki teljesen egyet fog érteni. Az azonban, hogy mi tekinthető elegendőnek ahhoz, hogy olyan mértékben legitim legyen, hogy mindenki magára kötelezőként ismerje el, tehát azok is, akik egyébként nem értenek vele egyet, a normatív értelemben vett legitimitás fogalmához vezet. Akkor tekinthető normatív értelemben legitimnek egy alkotmány, ha mindenki számára elfogadható indokokon nyugszik. 2010-ben azonban a politikai közösség tagjainak eltérő volt a véleménye arról is, hogy milyen normatív értékek legitimálhatják az alkotmányt. Egyesek szerint az Alaptörvény normatív értelemben vett legitimitása összekapcsolódik az alkotmányozási eljárás legalitásával, így annak jogszerűsége normatív értelemben hozzájárulhat az Alaptörvény legitimitásához, mivel annak normatív igazolását jelenti. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az alkotmányozási eljárás legalitása nem feltétele az alkotmány legitimitásának, normatív értelemben akkor legitim egy alkotmány, ha alapvető demokratikus elvek és értékek alapján igazolható, így a tartalmi bírálatok alapján az Alaptörvény **normatív értelemben vett legitimitása hiányos**.⁶³

V. 6. Befejezett rendszerváltás? Végleges alkotmány?

Hazánk első, demokratikus tartalmú alkotmányát tehát huszonkét év után felváltotta a demokratikus parlamenti többség által elfogadott másik jogi dokumentum. Felmerül azonban

⁶³ GYÖRFI Tamás, Fórum, *Fundamentum*, XV. évfolyam (2011) 1. sz.

a kérdés, hogy vajon ezzel ténylegesen megvalósult a sokat hangoztatott cél? Lezárult a rendszerváltás?

Természetesen erről is eltérő szakirodalmi álláspontokkal lehet találkozni. Vannak, akik szerint az Alaptörvénnyel végre megvalósult a rendszerváltást befejező aktus, a folyamatos alkotmányozás véget ért, hiszen egy teljesen új, egységes dokumentum született, amely megfelel a demokratikus követelményeknek, biztosítja a demokratikus intézményrendszer működését. Ezzel szemben azonban vannak, akik azt gondolják, hogy még ezzel sem tekinthető lezártnak a rendszerváltás, hiszen már most, amikor még egy év sem telt el az Alaptörvény hatályba lépése óta, több módosító javaslat is született, melyek közül kettőt már elfogadott az Országgyűlés, kettőt pedig tárgysorozatba vett. Ez pedig arra utal, hogy a közjogi rendszer megfelelő átalakítása még az Alaptörvénnyel sem ment végbe.

VI. Összegzés

A magyarországi alkotmányozási eljárásoknak talán csak egyetlen közös eljárási vonása van, a parlamenti alkotmányozás. Ettől eltekintve minden más elem – az alkotmányozás okai, az alkotmányozási eljárások lépései – eltérő.

1989-ben nem volt demokratikus alkotmánya az országnak, így ahhoz, hogy a parlamentáris demokrácia létrejöhessen, egyfajta alkotmányozási kényszerhelyzet állt elő. Az alkotmányozási eljárás különlegessége a sajátos körülményekből fakadt, azzal a feladattal kellett szembenéznie a Nemzeti Kerekasztalnak, hogy egy nem demokratikus rendszert demokratikussá kellett átalakítani. Ennek eredménye egy teljes alkotmányrevízió volt, melyet a régi rendszer parlamentje a fennálló keretek között jogszerűen fogadott el, tehát az eljárás legális volt. Ennek keretében az alkotmány formai szempontból a régi maradt, tartalmi szempontból azonban új alkotmány született, így a régi szerkezetében új normatartalom öltött testet. Sajátos szituációból sajátos, önmagát ideiglenesnek definiáló, az ideiglenesség időtartamát azonban meg nem határozó, normatív értelemben legitim Alkotmány született.

2011-ben volt demokratikus tartalmú alkotmánya Magyarországnak, alkotmányozási kényszerről tehát ilyen értelemben nem lehetett beszélni, ennek ellenére mind formai, mind tartalmi szempontból új alkotmány keletkezett. Az Alaptörvény legális, hiszen a rendszerváltó Alkotmány által meghatározott eljárási rend szerint fogadták el, bár ez a dolgozat az alkotmányozási eljárás néhány kifogásolható elemére is rámutatott. A legitimitás szempontjából az lehet mondani, hogy az Alaptörvény szociológiai és normatív értelemben vett legitimitása jelenleg egyaránt vitatott. Az Alaptörvény önmagát végleges alkotmánynak tekinti, azonban csaknem teljes bizonyossággal állítható, hogy Magyarország alkotmányos fejlődése ezzel nem zárult le.

VII. Felhasznált irodalom

„A magyar alkotmányos vívmányok túlságosan sérülékenyek” Bruce. A. Ackerman amerikai alkotmányjogással Halmai Gábor beszélget, Fundamentum, 2003. 2. szám.

„A történelmi leckék a pereknél jobbak arra, hogy szembenézzünk a múlttal” Timothy Garton Ash angol történésszel Striker Sándor beszélget, Fundamentum, 2000. 1. szám.

Arató András: Kelet-Európa: Az alkotmányozás harmadik modellje, In: Majtényi László, Miklósi Zoltán (szerk.): És mi lesz az Alkotmánnyal?, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.

Arato, Andrew: Forms of Constitution Making and Theories of Democracy, In: Civil society, revolution and constitution, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 1999.

Arato, Andrew: Regime Change, Revolution, and Legitimacy, In: Gábor Attila Tóth (editor): Constitution for a Disunited Nation, On Hungary's 2011 Fundamental Law, Budapest-New York, Central European University Press, 2012.

Arató András, Halmai Gábor, Kis János (szerk.): Vélemény Magyarország Alaptörvényéről, In: Fundamentum, 2011. 1. szám.

Ash, Timothy Garton: A balsors édes hasznai, Európa Könyvkiadó-Századvég, Budapest, 1991.

Ash, Timothy Garton: Velvet revolution: The Prospects, In: New York Review of Books, 3. December 2009.

Bozóki András, Fórum, Fundamentum, 2009. 3. szám.

Bragyova András: Az alkotmánybíráskodás elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam –és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1994.

Bragyova András: Vannak-e megváltoztathatatlan normák az Alkotmányban?, In: Bragyova András (szerk.): Holló András hatvanadik születésnapjára, Miskolc, Bíbor Kiadó, 2003.

Bruszt László, Fórum, Fundamentum, 2009. 3. szám.

Csink Lóránt-Fröhlich Johanna: Egy alkotmány margójára, Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről, Gondolat Kiadó, Budapest, 2012.

Drinóczi Tímea, Fórum, Fundamentum, 2011. 1. szám.

Győrfi Tamás: A magyar alkotmány legitimitása 1985-2005, In: Jakab András-Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005. II. kötet, Budapest, Gondolat-ELTE ÁJK, 2007.

Győrfi Tamás, Fórum, Fundamentum, 2011. 1. szám.

Halász Iván: Alkotmányozás és a fontosabb alkotmánymódosítások Közép-Európában 1989 után, A cseh, a lengyel és a szlovák tapasztalatok, In: Jakab András-Körösényi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2012.

Holló András: Az Alkotmánybíróság, Alkotmánybíráskodás Magyarországon, Változó Világ 15. kötet, Útmutató Kiadó, Budapest, 1997.

Horkay Hörcher Ferenc: Az értékhiányos rendszerváltás, In: Fundamentum, 2003. 1. szám.

Horkay Hörcher, Ferenc: The National Avowal, In: Csink, Lóránt-Schanda, Balázs-Zs. Varga, András (editors): The Basic Law of Hungary, A First Commentary, Dublin, Clarus Press, NIPA 2012.

Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-ORAC Lap –és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2011.

Kis János: Reform és forradalom közt, In: Bozóki András-Elbert Márta-Kalmár Melinda-Révész Béla-Ripp Erzsébet-Ripp Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, Hetedik kötet, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

Kis János: Toldozzuk-foldozzuk vagy alkotmányozzuk?, Az Alkotmány véglegesítése, In: Majtényi László-Miklósi Zoltán (szerk.): És mi lesz az Alkotmánnyal?, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.

Kovács, Kriszta-Tóth, Gábor Attila: Hungary's Constitutional Transformation, European Constitutional Law Review, 7: 183-203, 2011.

Körösény András: A magyar Alkotmány legitimitása 1985-2005, In: Jakab András-Takács Péter (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 II. kötet, Budapest, Gondolat – ELTE-ÁJK, 2007.

Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

Möllers, Christoph: Alkotmányozó hatalom – Alkotmány – Alkotmányosság, Fundamentum, 2011. 2. szám.

Ripp Zoltán: Rendszerváltás Magyarországon 1987-1990, Budapest, Napvilág Kiadó, 2006.

Sólyom László: A jogállami forradalomtól az Uniós tagságig, In: Majtényi László-Miklósi Zoltán (szerk.): És mi lesz az Alkotmánnyal?, Budapest, Eötvös Károly Intézet, 2004.

Sólyom László: Az Alkotmánybíróság hatáskörének sajátossága. Tanulmány és ajánlás Benedek Ferencnek, In: Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Budapest, Osiris Kiadó, 2001.

Somody Bernadette, Fórum, Fundamentum, 2011. 1. szám.

Somogyvári István, Fórum, Fundamentum, 2009. 3. szám.

Szente Zoltán: Alkotmányozási eljárások Európában a második világháború után, In: Jakab András-Körösényi András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon és máshol: politikatudományi és alkotmányjogi megközelítések, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2012.

Szigeti Tamás – Vissy Beatrix: Alkotmányozás határok nélkül?, BUKSZ, 2010. 2. szám.

Takács Péter: Az alkotmány legitimitása, In: Alkotmánybíróági Szemle, 2011. 1. szám.

Tordai Csaba: A Harmadik Köztársaság alkotmányának születése, In: Bozóki András-Elbert Márta-Kalmár Melinda-Révész Béla-Ripp Erzsébet-Ripp Zoltán (szerk.): A rendszerváltás forгатókönyve, Kerekasztal-tárgyalások 1989-ben, Hetedik kötet, Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2000.

Tóth Gábor Attila: Egész évben alkotmányozás, In: Életfogytig szabadláb, Alkotmányjogi karcolatok, Élet és Irodalom, Budapest, 2011.

Tóth Gábor Attila: Túl a szövegen, Értekezés a magyar Alkotmányról, Osiris Kiadó, Budapest, 2009.

Tóth Gergely Áron: Az elveszett alkotmány nyomában, Író Gergely Alapítvány, Politikai Elemzések, 2001. 1. szám.

Trócsányi, László: The Creation of the Basic Laws of Hungary, In: Csink, Lóránt-Schanda, Balázs-Zs. Varga, András (editors): The Basic Law of Hungary, A First Commentary, Dublin, Clarus Press, NIPA 2012.

Uitz, Renáta: Freedom of Religion and Churches: Archeology in a Constitution-making Assembly, In: Gábor Attila Tóth (editor): Constitution for a Disunited Nation, On Hungary's 2011 Fundamental Law, Budapest-New York, Central European University Press, 2012.

Opinion on three legal questions arising in the process of drafting the new Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 86th Plenary Session (Venice, 25-26 March 2011) [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)001-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)001-e.pdf) 2012. október 30.

Opinion on the new Constitution of Hungary, Adopted by the Venice Commission at its 87th Plenary Session (Venice, 17-18 June 2011), [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD\(2011\)016-E.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD(2011)016-E.pdf) 2012. október 30.