

Az alkotmányozás elvi kérdései

I. Az alkotmányozás történeti háttere Magyarországon

A magyar közjogi gondolkodás történetében az alkotmány és az alkotmányosság fogalma mindvégig az önálló magyar államisághoz kapcsolódott, az önkényuralommal szemben haladó gondolatként hivatkoztak az alkotmányra és alkotmányosságra. Az első magyar nyelvű lexikon az alkotmány és alkotmányosság fogalmát az alábbiakban határozza meg:

"Alkotmánynak neveztetik, politikai tekintetben, az uralkodó hatalom és a nép közötti viszony fő vonásait magában foglaló s meghatározó alaptörvény, alkotmányos rendszernek pedig, szorosabb értelemben a népképviselőt, vagyis: a népnek a törvényhozásban való részvétele által mérsékelt monarchia", "az alkotmányos élet érett, mivel, kifejelett népet kíván", "oly nép, melynek az önkormányzásban semmi részvét sem engedtetik, elveszti értékét a haza és a közügyek iránt, elbutul s elerkölcstelenedik, és vészek idején semmi nemesebb erőfeszítésre s hazafias fellángolásra nem képes, mint ezt a történetírás száz meg száz példával bizonyítja".¹

A XIX. század végén Schvarcz Gyula az alkotmány és az alkotmányosság fogalmának olyan definícióját adja, amely már számot vet az európai alkotmányfejlődés eredményeivel, elismeri az államhatalmi ágak elválasztásának szükségességét, a polgárok szabadságjogait. Szakít a formális alkotmány és alkotmányosság definíciójával, és az alábbi elvárásokat fogalmazza meg:

"De a mai államtudományi nyelv az alkotmány kifejezést csak oly állami szervezetrendszer megjelölésére használja, amelyben a közhatalom, különösen pedig a törvényhozás gyakorlása, a népnek vagy politikailag jogosult elemének részesedésével történik, az államhatalom magának korlátokat állít föl és ezeknek a törvénybe (szokásjogba) iktatásával a polgárok szabadságát szűkebb vagy tágabb téren biztosítja, továbbá ami ezzel mai napig együtt jár, az államhatalmat, az állam cselekvési fő köreiben, a törvényhozásnál, kormányzásnál, igazgatásnál, bíraskodásnál külön fő szervek kezelik, melyek egymástól jogilag függetlenek és feladatainak megfelelő jogállást élveznek. Ma

¹ Ld: Ismerettár, Pest, 1858. I. köt. 171.p. tartalmazza. Idézi Kovács István: Magyar Államjog II. JATE Kiadó, Szeged, 1989. 165.p.

az ilyen államot nevezzük alkotmányos állammak és a szervezetet, a belőle folyó közélettel, alkotmányosságnak".²

Az egyetemi oktatásban a a második világháború végéig a közjog–magánjog elhatárolás dominált, a közjoghoz tartozónak ítélték az államjogot, a közigazgatási jogot, a büntető jogot, a peres eljárást és a pénzügyi jogot. Noha ezen időszakban nem volt írott alkotmánya Magyarországnak, mégis az alkotmánynak, a közjognak kiemelkedő szerepe volt a magyar politikai, közjogi gondolkodásban. A XIX. században az alkotmány-fogalom a sarkalatos törvényekhez, alaptörvényekhez kapcsolódott, a törvények között tartalmuk szerint tettek különbséget, azokat a törvényeket, amelyek sarkalatos intézményt szabályoztak, azt alaptörvénynek tekintették. Ezeket a sarkalatos törvényeket kiegészítette a sarkalatos intézményeket szabályozó szokás, amelyek lehettek írottak vagy szokásbeliek. Noha a múlt században és a jelen század első felében hazánkban is ismertek voltak az újkori polgári alkotmányok, közjogi gondolkodóinknál az íratlan magyar alkotmány, és a közjog a tradíciók és a szabadságok védelmezőjeként jelenhetett meg. Az egyes szerzők, politikusok előszeretettel hivatkoztak az "ősi alkotmányra" vagy az "ezeréves alkotmányra", amelyet azonban nem tekintettek merevnek, megváltoztatatatlannak. Ez tette lehetővé, hogy az ősi intézmények megőrzésével Magyarország a múlt század közepén áttérhetett a rendi formáról a kontinentális államok parlamenti és kormányzati formájára.

Az alkotmányrevízió, alkotmányreform, alkotmányfejlődés fogalmak nem ismeretlenek a második világháború befejezést megelőző korszakokban sem.

A kiegyezés korában az 1848. évi alkotmány érvényre juttatása útján a független magyar parlamentáris rendszer kialakítása volt Deák Ferenc és a kor más jogtudósainak, politikusainak feladata. Deák Ferenc az Adalékok a magyar közjoghoz c. művében utal az alkotmányfejlődés folyamatosságára:

"Alkotmányunk történelmi alkotmány, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki, s a nemzet szükségéhez és a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetően, lényegében és formában, időnként változásokon ment keresztül".³

Azt mondhatjuk, hogy a kiegyezés időszakában valódi alkotmányozás folyt le, a történelmi, "ezeréves" alkotmány keretein belül az 1848. évi törvények elismertetésével kontinentális európai parlamentáris monarchia elismertetésére került sor.

A kiegyezést követően, a századforduló időszakában a polgári alkotmányok összehasonlító jogi vizsgálata lökést adott a magyar alkotmánytudománynak. A polgári alkotmányok vizsgálata elsősorban Jánossy Ferenc és Concha Győző munkásságához kapcsolható, a nyugati országok chartális alkotmány szövegeit magyar nyelven tették közzé, és az egyes alkotmányokhoz külön tanulmányokat is szenteltek. A korszak más jogtudósainak, így Nagy Ernőnek, Polner Ödönnek, Ereky Istvánnak, Tomcsányi Móricz, Molnár Kálmán munkásságát Kovács István professzor részletesen elemzi a Magyar Államjog II. tankönyvében. Kovács István szerint:

² Ld: Magyar Jogi Lexikon. Szerkesztette: Dr. Márkus Dezső, I. kötet. Budapest, 1898. 206.p.

³ Ld: Deák Ferenc: Adalékok a magyar közjoghoz. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

"A magyar jogtudomány történetének egyik nagy adóssága, hogy szinte napjainkig nem méltányolta kellőképpen sem a magyar államiság biztosítékait jelentő közjogi intézményeket, sem azoknak a közjogászoknak a munkásságát, akik ezeknek az intézményeknek a fenntartását szolgálták".⁴

A kor jogtudósai és politikusai előszeretettel foglalkoztak az alkotmány kérdéskörével. Nagy Ernő a magyar alkotmány fejlődését így jellemzi:

"A magyar alkotmány a nemzet életéből fokozatosan fejlődött ki, gyökérszálai ezer évre nyúlnak vissza. A történet darabonként rakja az egyik követ a másikra, az államépítés e nagy munkájában az alap mindig a régi marad. Alkotmányunk szembeötlően jellemző vonása, hogy benne a részletek simulnak az átalakuló korhoz, de az egészet fenntartó nagy elvek nem változnak".⁵

Nagy Ernő az alkotmány biztosítékai között sorolja fel az alábbiakat: 1. a koronázási hitlevelek és eskük, 2. az országgyűlés adó és ujonczmegtagadási joga, 3. az országgyűlés budgetjoga és a miniszteri felelősség, 4. a törvényhatóságok azon joga, melynél fogva a meg nem szavazott adók behajtására, az ujoncok kiállítására vonatkozó kormányrendeletet nem tartoznak végrehajtani, 5. a bírák függetlensége, 6. a sajtószabadság, a szólás és vélemény szabadságon alapuló politikai discussio joga, 7. a polgárok panasz- és kérvényezési joga.

Az első világháborút, és a Tanácsköztársaságot követően, a Monarchia megszűnése, a király nélküli királyság alkotmányrevíziót tett szükségessé. Az alkotmányrevízió a történeti alkotmány keretein belül, a jogfolytonosságra épülhetett csak, egy chartális alkotmány megalkotása idegen volt a kor jogtudósaitól és politikusaitól. Az 1920. december 17-i évi Nemzetgyűlés ülésén Teleki Pál miniszterelnök a kormányprogram ismertetésekor külön kiemelte az alkotmányrevízió szükségességét:

"Azok a világtörténelmi események, melyek a lefolyt két év alatt bekövetkeztek és amelyekre bevezetésében az 1920. I. tc. utal, szükségessé teszik ezeréves alkotmányunk revízióját, de alapjelleget megváltoztatása nélkül.

Négy irányban lesz szükséges hozzányúlnunk alkotmányunk revíziójához.

A kérdések egyike a választójog kérdése, az országgyűlési választójogé, melyet ennek a Nemzetgyűlésnek meg kell alkotnia, hogy átadja a maga munkáját, amelyet tulajdonképpen mint constituante végez és el kell végeznie, a nemzet rendes képviselőtének, az országgyűlésnek...

Ezzel szorosan kapcsolatos kérdés a felsőtáblának, a főrendiháznak a reformja, melynek tekintetében szintén számolnunk kell a modern kor igényeivel és meg kell találnunk a módját annak, hogy az ország összes körei

⁴ Ld: Kovács István, i.m. 123.p.

⁵ Ld: Nagy Ernő: Magyarország közjoga (Államjog), Atheneum, Budapest, 1905.192.p.

bevonathassanak abba a fontos törvényhozási munkába, melyet a felsőtáblának is végeznie kell...

A harmadik kérdés, a törvényhatósági városi és községi reform kérdése, melyre nézve szintén törvényjavaslatot nyújtatott be és melyet szintén tárgyalás alá kell vennünk.

A negyedik kérdés az, amely az utóbbi időben leginkább állott előtérben és amely sok izgalmat okozott, a királykérdés.⁶

A magyar alkotmányról, illetőleg alkotmányfejlődésről még a második világháborúban való részvételünk előtt Teleki Pál az országgyűlésben 1940. december 3-án az állami költségvetésről szóló törvényjavaslat kapcsán úgy beszélt, mint amely alkalmas az ország függetlenségének megőrzésére:

"Alkotmányreform pedig annyit jelent, hogy: magyar alkotmányunk életformájának intézményes átalakítása, amiben benne van az, hogy az alkotmány marad.. Alkotmányunk iratlan és azon törvények és jogszokások összessége, amelyek a nemzet véérébe mentek át, amelyekből kitörölhet valamit az idő, de egyetlen ember intézkedése, az országgyűlésnek egyetlen intézkedése, sőt egyetlen nemzedéknek a hangulata soha. Alkotmányunk élő valami; tehát fejlődik.. A fejlődés fontosabb pontjainál, korszakulón az alkotmány az törvényben rögzített elemein intézményes változást kell tenni, hogy az alkotmány lényege, élő ereje megővassék... Természetes, hogyha megkísérlem az alkotmány bizonyos formáit mozgósítani, valami állandót keresek és óvakodni fogok a nemzetet olyan útra vinni, hogy alkotmányunknak, ha nem is főbb elveit, – amelyek érinthetetlenek – de akár csak fontos pontjait is, a következő évek labdajátéktárgyává tegyem".⁷

A történelmi alkotmány a politikai események következtében már nem tudta biztosítani a második világháborúban a szabadságjogok védelmét, és az ország függetlensége is megszűnt 1944. március 19-én. Ennek ellenére az ország történelmi alkotmányát a közjogászok többsége pozitívan értékeli, mint olyant amely a parlamentarizmust Magyarországon képes volt biztosítani. Szabó József így jellemzi történelmi alkotmányunkat:

"1848-ban régi, feudális alkotmányunkat a többi európai példát követve átalakítottuk, és az akkor is, ma is legdemokratikusabbnak talált angol parlamentáris rendszert fogadtuk el, amelyhez már 1848-ban a két nép küzdelmeinek hasonlósága vezetett el, s amely 1949-ig közmegelegedésre meg is maradt. És volt az angol történelmi Alkotmányhoz hasonló, történelmi szabadságainkat biztosító történelmi alkotmányunk, mely megvédett uralkodóházaink állandó próbálkozásaitól, mellyel a rendeleti kormányzás bevezetésére törekedtek".⁸

⁶ Ld: Teleki Pál országgyűlési beszédei. I. kötet. A "Stádium" kiadása, Budapest, 224-225.p.

⁷ Ld: Teleki Pál országgyűlési beszédei. II.kötet. A "Stádium" kiadása, Budapest, 369.p.

⁸ Ld: Szabó József: Ki a káoszból, vissza Európába. Kráter, Budapest, 1993. 153.p.

A második világháború befejezését követően a polgári erőknek az állami élet vezetéséből történő kiszorításával együtt járt az is, hogy a régi államjogtudomány képviselői nem kaphattak szerepet a közjogi intézmények kialakításában. Az új alkotmány kérdését a Magyar Dolgozók Pártja vetette fel 1948 nyarán megjelent programnyilatkozatában. A Minisztertanács alkotmány-előkészítő bizottsága 1949 nyarán készítette el az új alkotmány tervezetét, melyet annak országgyűlési elfogadását követően 1949. évi XX. törvényként hirdettek ki 1949. augusztus 20-án.

Az alkotmány mindenben az 1936. évi sztálini alkotmányhoz kívánt igazodni, és ezzel Magyarország eltávolodott a parlamentáris társadalmi berendezkedéstől, a hatalommegosztás elve helyébe a hatalom koncentrációjának elve lépett, a jogállam helyébe a szocialista törvényesség elve került, a szuverenitás helyébe az internacionalizmus lépett. Az alkotmány hosszú időn keresztül csak a kommunista párt politikai programját tükrözte, norma jellege gyakorlatilag megszűnt, és az állampolgári jogok gyakorlati megvalósulására nem kerülhetett sor. Szabó József sommásan ekként jellemzi az 1949. évi alkotmányt:

"A történelmi alkotmány helyett kényszerítették ránk 1949-ben felülről-kivülről, a mi akaratumkkal mit sem törődve azt a tanács típusú alkotmányt, amelyet egészen más kultúrájú és történelmű népek számára agyaltak ki, rájuk is erőszakkal kényszerítették, és náluk sem vált be".⁹

A szocialista "jogelvek" folytán a hagyományos polgári, európai alkotmányjogi gondolkodásra az országban nem volt szükség, a közjogi intézmények működésére a formalizmus a jellemző. Az alkotmány pusztán politikai dokumentum szerepét tölthette be, valós közjogi függetlenség hiányában Magyarország ebben az időszakban nem tekinthető alkotmányos államnak, az alkotmány nem tudta az ország függetlenségét szimbolizálni.

Noha a későbbiek folyamán az alkotmány módosításaikor egyesek szeretnék volna ha az alkotmány jobban kifejezné a magyar államiség történetét, ezek a törekvések nem vezettek eredményre. Kovács István szerint:

"A teljes igazsághoz azonban hozzá tartozik az is, hogy az 1972. évi alkotmány módosítás előkészítése során, de a módosítást törvénybe iktató országgyűlési vita során is többször hangot kapott az a törekvés, hogy szocialista Alkotmányunkat jobban össze kell kapcsolnunk népünk, nemzeti létünk történelmi múltjával. Ismeretes, hogy az 1949. évi népköztársasági alkotmány Szent István napján lépett hatályba, ám a szocializmushoz vezető átmenet szakaszán, amikor az új alkotmánynak az első magyar király emlékünnepeén való kihirdetése nem az ezeréves magyar államiség történelmi útjának folytatását és megújulását reprezentálta, hanem éppen ellenkezőleg, a történelmi múlttal való szembefordulást, az azzal való gyökeres szakítást manifesztálta".¹⁰

⁹ Ld: Szabó József: i.m. 154. p.

¹⁰ Ld: Kovács István: i.m. 123. p.

A "Kádár-korszakban" a közjogi kérdések háttérbeszorultak, az akkori politikai vezetés bizalmatlan volt a jogtudomány reformkísérleteivel szemben. Csak az 1980-as évek elejétől indulhattak meg azok az elsődlegesen összehasonlító jogi kutatások, amelyeknek célja elsődlegesen az volt, hogy az ortodox kommunista gondolkodással szemben a külföldi államok társadalmi berendezkedésének bemutatása útján felhívják a figyelmet a hazai közjogi reformok, a magyar alkotmány továbbfejlesztésének szükségességére, ezek a hangok azonban a politikai erőviszonyokra tekintettel érthetően csak visszafogott formában jelenhettek meg. A Közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata c. országos szintű kutatási főirány Programirodája, a későbbiekben az MTA Államtudományi Kutatások Programirodája ebben az időszakban számos olyan jogösszehasonlító kiadványt adott ki, amelyeket a rendszerváltáskor hasznosítani lehetett. A kutatási program felelős vezetői voltak többek között Kovács István, Kulcsár Kálmán és Kilényi Géza.

A politikai események felgyorsulásával a közjogi kérdések óhatatlanul előtérbe kerültek, és még az 1985-ben megválasztott Országgyűlésnek és Kormánynak foglalkoznia kellett alkotmányos berendezkedésünk reformjával. A Minisztertanács 2022/1988.(HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról rendelkezett, és ennek alapján az akkori igazságügyi kormányzat (Kulcsár Kálmán, Kilényi Géza) egy új alkotmány kidolgozását tartotta szükségesnek. Hamarosan bebizonyosodott, hogy az alkotmányozás ideje még nem érkezett el, a még ellenzékben lévő politikai erők nem tartották az új alkotmány előkészítését időszerűnek. Ezzel az első alkotmányozási kísérlet kudarcot is vallott.¹¹

A rendszerváltást és az ország teljes körű közjogi szuverenitásának helyreállítását követően egy új alkotmány szükségessége felőli vita a politikai és jogász körökben a továbbiakban is folytatódott. Az elmúlt hat évben számos alkotmánykonceptió, alkotmánytervezet látott napvilágot, a politikai pártok többségének közjogi programjai érintették az alkotmányozást, a kormány és az Országgyűlés határozatlanban meghatározta az új alkotmány előkészítésének rendjét. A József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Tudományos Bizottsága is úgy döntött, hogy az alkotmányozás kérdésében a Kar oktatói foglaljanak állást. Ezért e rövid, de az alkotmányozás szempontjából fontos történeti bevezetőt követően de lege lat és de lege ferenda kívánunk foglalkozni az alkotmányozás kérdéseivel.

II. Az alkotmányozás szükségessége

Az Igazságügyi Minisztérium által készített "A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója" címet viselő előzetes szakmai munkaanyag azzal a bevezető mondattal kezdődik, hogy Magyarországon nincs alkotmányozási szükséghelyzet.¹² Ha ezt az állítást elfogadjuk, akkor azt kell megvizsgálnunk, hogy mikor szükséges alkotmányozni, és milyen indokok miatt mondjuk mégis azt, hogy hazánkban új alkotmányra vagy legalábbis teljes körű alkotmányrevízióra lenne szükség.

¹¹ Ld: Egy alkotmány- előkészítés dokumentumai. I-II. Szerkesztette Kilényi Géza, Államtudományi Kutatóközpont, Budapest, 1991. 193 p., 469 p.

¹² Ld: A Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1995. 1. p.

A történeti fejlődés tükrében jól kimutatható, hogy az alkotmányozásnak általában rendelt ideje van. Az alkotmányozás időpontjára vonatkozóan két fő modell lehet megkülönböztetni, az egyik a gyors, forradalmi vagy más események következtében létrejött alkotmányok, a másik a hosszas előkészítő munkák következtében alkotmányrevíziók útján létrejött alkotmányozás.

A polgári fejlődés időszakában jelennek meg a mai értelemben vett alkotmányok, így pl. a francia forradalmat követően közvetlenül a történeti körülményeknek megfelelően egymást követően több alkotmányt is fogadnak el (1791. szeptember 3-iki, 1793. június 24-iki, 1795. augusztus 22-iki, 1799. december 15-iki alkotmányok), az 1848. évi forradalmaknak is alkotmányt keletkeztető következményei voltak, az egységes német és olasz állam létrejöttét követően új alkotmányt fogadtak el, az első világháborút követően többek között Németország (1919), Ausztria (1920), Csehszlovákia (1921), a második világháborút követően Franciaország (1946), Olaszország (1947), NSZK (1949) fogadott el új alkotmányt. A tekintélyuralmi rendszerekből történő felszabadulásukat követően Görögország (1975), Portugália (1976), Spanyolország (1978) és végül Törökország (1982) alkotott új alkotmányt.

Mint jól látható, a legtöbb esetben az alkotmányozás bizonyos, történeti, forradalmi eseményhez vagy jelentős külső és belső válságokhoz (pl. az 1958. évi francia alkotmány) kapcsolódik, az alkotmányt teremtő körülményt közvetlenül követi az alkotmány elfogadása.

Természetesen a történelem folyamán előfordult, hogy bizonyos hosszabb, belső társadalmi fejlődés idézte elő az alkotmány megszületését. Belgiumban az 1831. évi alkotmányt négy egymást követő alkalommal is felülvizsgálták (1970–1980–1988–1993), amelynek következtében Belgium az unitárius államból szövetségi állammá vált. Hollandiában az 1972. és 1983. évi alkotmányrevíziókat közel tíz éves előkészítő munka előzte meg. Svájcban még az 1960-as években határozták el az alkotmány revízióját, amely még mind a mai napig nem fejeződött be.

Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltás közös vonásaként említhető, hogy Románia kivételével Közép- és Kelet-Európában a rendszerváltás békés úton ment végbe.¹³ Ennek köszönhetően a korábbi rendszer képviselői be tudtak kapcsolódni a demokratikus átalakulás folyamatába, és a rendszerváltás egyfajta alkotmányjogi kontinuitás jegyében történhetett meg. Közép- és Kelet-Európa államaiban a rendszerváltást követően az alkotmányozás időpontját illetően kétféle koncepció érvényesült. Az egyik az új alkotmány megalkotását a rendszerváltás kezdetéhez kívánta kötni, ezzel szemben a másik nézet szerint a rendszerváltás befejezéséhez kell kötni az új alkotmány megalkotását. A rendszerváltáshoz közeli időpontban történő alkotmányozás előnyét abban látjuk, hogy ebben az időszakban a rendszerváltáshoz kapcsolódó euforikus állapot folytán könnyebb az alkotmány létrehozása. Az állampolgárok jobban értik az alkotmányozás szükségességét, és a politikai pártok is hamarabb jutnak egyezségre az egyes alkotmányozási kérdésekben. Ez különösen így volt azokban az államokban, amelyek a rendszerváltás folytán nyilatkozták ki önállóságukat, azaz egy meglévő szövetségi rendszerből váltak ki. Ez elsődlegesen a balti államokat, Szlovéniát, Horvátországot, Macedóniát, Jugoszláviát, a Cseh és a

¹³ A közép- és kelet európai államok alkotmányozásáról ld. bővebben: /iff/ Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet Európában. Jogtudományi Közlöny, megjelenés alatt, Sári János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása. Jogtudományi Közlöny, 1994. július–augusztus, 275–286 pp.

Szlovák Köztársaságokat érinti. 1991. december 8-án fogadta el alkotmányát Románia, ebben az országban a forradalmi események nagymértékben meghatározták a rövid időn belüli alkotmányozást.

Lengyelország és Magyarország az alkotmányozást szimbolikusan a rendszerváltás lezárásához kívánta kötni, így e két országban most van folyamatban az alkotmányozás. Mindkét ország korábbi alkotmányát több lényegi alkotmánymódosítás útján lényegesen módosította, így alkotmányjogi értelemben mindkét országban végbement a rendszerváltás. E két országban az alkotmánymódosítások száma igen magas, Lengyelországban 1989-től a rendszerváltás időpontjától kezdődően 12 alkalommal módosították az alkotmányt, Magyarországon 1989-től kezdődően 15 alkalommal történt alkotmánymódosítás, tehát azt is mondhatni, hogy a folyamatos alkotmánymódosítások révén jött létre a hatályos alkotmány. Természetesen a folyamatos alkotmánymódosítások következtében az alkotmány, mint norma nem tekinthető koherensnek, ellentmondások is fellelhetők az alkotmányokban. Mindkét országban folyamatban van az új alkotmány kidolgozása, azonban ez nem jelenti azt, hogy bizonyosak lehetnének abban, hogy e két országban rövid időn belül el is fogadják az új alkotmányt.

E fenti összehasonlító jogi kitekintés alapján megállapítható, hogy alkotmányozási szükséghelyzet akkor áll elő, amikor új államok alakulnak ki (a mai Szlovénia, Horvátország, Csehország, Szlovákia stb), olyan radikális társadalmi, alkotmányjogi változások mennek végbe, amelyek következtében a régi alkotmány már kerékkötője a társadalmi fejlődésnek. Magyarországon ettől eltérően folyamatos alkotmánymódosítások útján történt az alkotmányozás. Véleményünk szerint az alkotmány alkotmánymódosítások útján történő folyamatos megváltoztatása eredményezhet új alkotmányt, ezért a mai alkotmányunk nem hasonlítható össze az 1989 előtti szocialista alkotmánnyal, noha mind a szocialista, mind a mai alkotmányunk az 1949. évi XX. tv. számot viseli. Annyiban amennyiben elfogadjuk azt, hogy Magyarországon már nem a szocialista alkotmány, hanem a folyamatos módosítások révén született, formailag ugyan régi, de tartalmilag új alkotmány van hatályban, úgy joggal tehető fel a kérdés: mi indokolja mégis egy új alkotmány kidolgozását és elfogadását.

Magyarországon a volt szocialista országokhoz hasonlóképpen a rendszerváltás igen rövid időn belül, mondhatni váratlanul ment végbe.¹⁴ A politikai pártok részére igen rövid idő állt rendelkezésükre, hogy a többpártrendszerre épülő demokrácia hatalomgyakorlásának kereteit meghatározzák. A legtöbb országban, így hazánkban is a rendszerváltáskor működő parlamenteket nem tekintették tartalmi legitimitással rendelkező fórumoknak. Magyarországon az 1989. márciusában megalakult háromoldalú kerekasztal-tárgyalásokon születtek meg azok a legfontosabb, leginkább kompromisszumokra épített döntések, amelyek az államhatalom felépítésének és gyakorlásának kereteit meghatározták. A háromoldalú kerekasztalt mégsem lehetett alkotmányozó szervnek tekinteni, mivel jogi legitimitással nem rendelkezett, döntéseit a működő Országgyűlés hagyta jóvá. A gyors döntések meghozatalának szükségessége, a napi pártpolitikai kompromisszumok eredményezték az alkotmány egyes

¹⁴ A Közép- és Kelet Európában végbement rendszerváltás folyamatáról ld. Francois Fejtő: *La fin des démocraties populaires. Les chemins du post-communisme.* Éditions du Seuil, 1992. 503 p.

rendelkezéseinek (pl. köztársasági elnök megválasztásának módja) többszöri felülvizsgálatát, anélkül, hogy a revízió az alkotmány egészét érintette volna.

A folyamatos alkotmánymódosítások nem szolgálják az alkotmány stabilitását. Egy alaptörvénnyel szemben minimális elvárható követelmény, hogy annak szabályait a politikai erők hosszabb ideig tiszteletben tartják, és alkotmánymódosításra csak akkor kerülhessen sor, ha a társadalmi fejlődés az alkotmány megváltoztatását valójában igényli. Ez a mai magyar alkotmányról aligha mondható el, fennáll ugyanis a veszélye, hogy a politikai pártok az alkotmányt a saját ízlésük, felfogásuk szerint alakítsák, némely esetben a spontán politikai igényeknek megfelelően (erről tanúskodnak újabban a miniszterelnök-helyettesi intézményről, és a személyi számról szóló viták a politikai pártok között). A politikai pártok között a közelmúltban létrejött "alkotmánymódosítási moratórium", illetőleg új alkotmánymódosítási rend ellenére sem mondható alkotmányunk stabilnak, inkább instabilitása állapítható meg.

Az alkotmány stabilitásán túlmenően alapvető követelmény az alkotmány társadalmi elfogadottsága. Magyarországon utoljára az iratlan, ún. történelmi alkotmányunkat övezte szélesebb társadalmi megbecsülés, ugyanez már nem mondható el az 1949. évi XX. tv-ről, a mai többször módosított alkotmányról sem állíthatjuk, hogy mintaalkotmány lenne, s mint ilyet széleskörű tisztelet övezne. Az alkotmány rendelkezései nem mentek át a köztudatba, és még a bíróságok előtt is ritka az alkotmány rendelkezéseire történő közvetlen hivatkozás. Az alkotmány széleskörű társadalmi elfogadottságához belső társadalmi stabilitásra is szükség lenne, a jelenlegi társadalmi feszültségek, az ország gazdasági nehézségei, a civil társadalom, a középosztály hiánya nem gyorsítja meg az alkotmány és az alkotmányosság eszméjének társadalmi elfogadását.

A rendszerváltáskor, a gyors alkotmánymódosítások idején nem állt megfelelő idő arra sem, hogy az ország közjogi hagyományait értékeljük, megkeressük azokat a gyökereket, amelyekhez érdemes visszanyúlnunk, és feltárjuk az európai, és nem európai alkotmányfejlődés eredményeit, az európai integrációs törekvéseket és elvárásokat, amelyeket alkotmányunkban rögzíteni érdemes.

E fenti érveket figyelembe véve, ha el is fogadjuk azt, hogy Magyarországon nincs alkotmányozási szükséghelyzet, mert a folyamatos alkotmánymódosítások, az Alkotmánybíróság alkotmányértelmező tevékenysége révén tartalmilag új alkotmány jött létre, el kell fogadnunk azt is, hogy a jelenlegi alkotmány teljes körű revíziójának, és egy új alkotmány létrehozásának szükségessége sem zárható ki. Az alkotmányozást egy igen hosszú folyamatnak tartjuk, amelynek politikai, gazdasági és társadalmi feltételei vannak, amelyeknek együttesen kell fennállniuk. Az alkotmányozás politikai feltétele alatt értjük a politikai pártok konszenzusát az alkotmány tartalmát illetően, a gazdasági feltétel alatt pedig az ország gazdasági teherbíró képességének meglétét a közjogi intézmények érdemi működtetéséhez, az alapjogok érvényre juttatásához. Az alkotmányozás társadalmi feltétele alatt pedig az ország lakosságának az új alkotmány iránti igényét értjük. Ennek tükröződnie kell abban, hogy köztestületek, civil szervezetek, és maguk az állampolgárok is véleményt nyilváníthatnak az alkotmányozás folyamatában. Az egyéneknek biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy részt vegyenek az alkotmány kidolgozásában, a tervezetekről véleményt nyilváníthassanak. Nem tartjuk elfogadhatónak ugyanis azt az alkotmányozást, amely csak a politikai pártok többségi konszenzusára, és az országgyűlési döntést megerősítő referendumra építi az alkotmányozást. Véleményünk szerint ahhoz, hogy az

alkotmánynak széleskörű társadalmi elfogadottsága legyen, a legszélesebb körű alkotmányozási mechanizmus kiépítésére van szükség. Ez a típusú alkotmányozás hosszabb időt igényel, mint a politikai pártok konszenzusára épülő alkotmány-előkészítés. Ugyanakkor az elmúlt évtizedekben felszámolt és most szerveződő civil társadalom bekapcsolása az alkotmány előkészítésébe nélkülözhetetlennek tűnik, amennyiben az alkotmányba vetett régi bizalmat vissza kívánjuk állítani.

III. Az alkotmányozó hatalom kérdése

Az alkotmányjog alapvető fontosságú kérdése az, hogy az alkotmányozás során közjogi értelemben kit illessen meg az alkotmányozó hatalom. Az alkotmányozó hatalom kérdésével az alkotmányjog csak közjogi értelemben kíván foglalkozni, ezzel szemben elsődlegesen a politológia és szociológia foglalkozik a politikai pártok, az érdekképviselői szervek alkotmányozásban betöltött szerepével. Az állami szerveken túlmenően a politikai pártok, és más társadalmi szervezetek meghatározó szerepet játszanak az alkotmányozás során, mégis az alkotmányjog vizsgálódása elsődlegesen az állami szervekre koncentrálódik.

Az uralkodói, birodalmi, abszolutisztikus törekvések idején az uralkodónak vindikálták azt a jogot, hogy alkotmányt bocsáthasson ki. A történelemben ilyen oktrojált alkotmánynak tekinthető többek között a francia 1814. június 4-i alkotmányos charta (a Bourbon restauráció oktrojált alkotmánya), a Szárd Királyság 1848. évi alkotmánya (Statuto Albertino), az 1849. március 4-i oktrojált osztrák birodalmi alkotmány. Ezek az alkotmányok a végrehajtó hatalomnak, és így a királynak jelentős hatáskört biztosítanak, csak a Szárd királyság oktrojált alkotmánya biztosított a parlamentnek törvényalkotási hatáskört, melyet az uralkodóval együttesen gyakorolhatott. Az oktrojált alkotmányokra jellemző, hogy nem az uralkodó és a nép egyező akaratából jön létre, hanem valamely kényszer hatása alatt születnek. Véleményünk szerint a közép- és kelet-európai államoknak a második világháborút követően létrehozott alkotmányait, az ún. szálíni alkotmányokat létrejöttük és tartalmuk alapján oktrojált alkotmányoknak is hívhatjuk. Ezen alkotmányok csak formailag jelentkeztek alkotmányként, az alkotmányosság minden igénye nélkül. A monolitikus helyzetben lévő kommunista pártok (uralkodó párt) ráerőszakolták, oktrojálták ezen alkotmányokat a közép-és kelet-európai államok törvényhozó szerveire, és a nem szabad választások útján létrejött parlamentek alkotmányt elfogadó döntései a népre kényszerített döntéseknek tekinthetők.

A polgári alkotmányfejlődés során az egyes országokban az alkotmányozó hatalom eltávolodik a végrehajtó hatalomtól, az uralkodótól, és a képviselői jellegű szervek, valamint maguk a választópolgárok kapnak szerepet az alkotmány elfogadásában és módosításában. A történelmi fejlődés során többször találkozunk alkotmányozó nemzetgyűléssel, amikor a választópolgárok az alkotmány megalkotása céljából választják meg a képviselői testületet, azzal, hogy az alkotmányozás mellett ezen képviselői szervek általában a rendes törvényhozási feladatokat is elláthatnak. Az alkotmányozó nemzetgyűlés az alkotmány elfogadása után átadja helyet a rendes képviselői szerveknek. Alkotmányozó nemzetgyűlés alkotta meg pl. a klasszikusnak tekinthető francia 1791. szeptember 3-i alkotmányt, és az 1831. évi belga alkotmányt. Alkotmányozó Nemzetgyűlés volt az 1847–48. magyar országgyűlés, az észak-német

szövetséget megalkotó 1867. évi birodalmi gyűlés, az 1875-ben Versaillesben feloszlított francia nemzetgyűlés. Annak ellenére, hogy mint a példák is bizonyítják: az alkotmányozó nemzetgyűlés a XIX. század virágzó intézménye, a XX. század is ismeri ezen jogintézményt. Görögországban a második világháborút követően 1951-ben alkotmányozó nemzetgyűlés fogadja el a görög alkotmányt (1952). Portugáliában a rendszerváltást követően 1975-ben Alkotmányozó Nemzetgyűlést hívnak össze az alkotmány (1976) elfogadása érdekében. A közép- és kelet-európai államok közül Bulgáriának és Romániának a rendszerváltást követő új alkotmányát fogadta el alkotmányozó nemzetgyűlés. A tapasztalatok azt mutatják, hogy alkotmányozó nemzetgyűlést valamely forradalmi esemény, rendszerváltást követően hívnak össze, és egy teljesen új államszervezeti modell kiépítése szükségeltetik. Annyiban, amennyiben Magyarországon 1989-ben vetődik fel egy teljesen új chartális alkotmány kidolgozásának és elfogadásának igénye, reális lehetett volna egy alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása. A rendszerváltás békés útja, a háromoldalú kerekasztaltárgyalások, a korábbi parlament működése mind olyan tényezők voltak amelyek az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívása ellen hatottak.

Miután az alkotmányozási szükséghelyzet a folyamatos alkotmány-módosítások útján megvalósult alkotmányozás következtében megszűnt, az alkotmányozó nemzetgyűlés összehívását a továbbiakban nem tartjuk szükségesnek.

Az alkotmányozás leggyakoribb válfaja a rendes törvényhozó szerv útján történő alkotmányozás. A parlamenti alkotmányozás általában azokra az országokra jellemző, ahol a létező jog betartásával, a társadalmi változások békés formája, a forradalmi események hiánya következtében lehetőség van arra, hogy az alkotmány elfogadására és megváltoztatására vonatkozó szabályok alapján történjék az alkotmányozás. A parlamenti alkotmányozás megfelelő kereteket nyújt ahhoz is, hogy a társadalmi fejlődés igényelte változások az alkotmányfejlődésben is tükröződjenek a parlamenti alkotmány-módosítások útján.

Az alkotmányos államok többsége a parlamenti alkotmányozás gyakorlatát követi, az alkotmányozás parlamenti technikai szabályai mutatnak legfeljebb lényegesebb eltéréseket (speciális parlamenti többség kívánalma, szövetségi parlamentek stb.).

Az alkotmányozás és az alkotmányozó hatalom fontos kérdése, hogy a népnek jogában áll-e az alkotmányozás során véleményt nyilvánítani az alkotmány formai és tartalmi kérdéseit illetően. Az alkotmányozás során a képviseleti és közvetlen demokrácia megfelelő ötvözetét tartalmazza a belga, a holland, a luxemburgi, a görög, a dán és részben a spanyol alkotmány. Ezen országok közös jellemvonása az, hogy a parlament dönthet ugyan az alkotmány felülvizsgálatának szükségességéről, de az alkotmányozás befejezéséhez a parlament feloszlítására van szükség és az újonnan megválasztott parlamentnek kell jóváhagynia a korábbi parlament által elfogadott alkotmányszöveget. A képviseleti és közvetlen demokrácia fenti szabályok szerinti összekapcsolásának előnyét abban látjuk, hogy a bonyolult alkotmány-felülvizsgálati eljárás ellehetetleníti a társadalmi támogatottság nélküli alkotmány-felülvizsgálati elképzeléseket, biztosítani tudja az alkotmány stabilitását és merevségét. Hátrányként említhető, hogy a bonyolult, és nyilván nem olcsó szabályozás önmagában gátja is lehet az alkotmányfejlődésnek, valamint a parlament feloszlítása politikai értelemben sohasem tekinthető kockázatmentesnek.

Gyakori megoldás az, hogy az alkotmányozás ugyan a képviseleti szervet illeti meg, de a parlament által elfogadott alkotmányt népszavazás útján kell megerősíteni. Egyes alkotmányok megkülönböztetik a kötelező és a fakultatív referendum intézményét. Az osztrák alkotmány (1920) az alkotmány általános revíziója esetén kötelező népszavazást ír elő, az alkotmány részleges módosítását is népszavazás alá kell vetni annyiban, amennyiben azt a parlament bármely háza tagjainak 1/3-a kéri. A közép- és kelet-európai államok közül a rendszerváltást követően mindezidáig Albániában, Észtországban, Litvániában, Romániában és Oroszországban tartottak referendumot az alkotmány elfogadásáról. Ezek a referendumok nem kínáltak alternatívákat a választók számára, a választás lehetősége az alkotmány elfogadása vagy elutasítása között volt. Két referendumról külön is említést kell tenni: az orosz és az albán referendum esetében a nép döntőbíró szerepet kapott, miután a konszenzus a parlamenti keretek között nem volt megteremthető. Romániában, Észtországban és Litvániában a parlamentben többségi egyetértés alakult ki az alkotmányról, és ezt a parlamenti egyetértést kellett referendum után jóváhagyni. Nyilván egészségesebb, ha parlamenti konszenzust kell referendum útján megerősíteni, bár ebben az esetben a tapasztalat szerint a lakosság már nem mutat igazi érdeklődést a referendum iránt. Megjegyzendő még, hogy a szlovén alkotmány is rendelkezik a referendumról, mint lehetőségről; amennyiben 30 képviselő kéri, referendumot kell tartani az alkotmány felülvizsgálatáról.

Magyarországon – véleményünk szerint, a magyar alkotmányjogi hagyományokat is figyelembe véve – az alkotmányozó hatalom alanya a parlament. A parlamenti alkotmányozás jellemzője általában az, hogy az alkotmány előkészítésére létrehozott különbizottság dolgozza ki az alkotmánytervezetet, azzal, hogy az alkotmánytervezetét illető végső döntés a parlamenté. Parlamenti alkotmányozás esetén általában a parlament választja meg az alkotmányozás előkészítésével foglalkozó különbizottság tagjait, de ellenpéldaként megemlíthető Hollandia, ahol a kialakult gyakorlatnak megfelelően az alkotmányreformok kidolgozásával a kormány által létrehozott, vezető politikusokból álló ún. királyi bizottság volt megbízva. Magyarországon a közelmúltban a parlament saját tagjai sorából (pártonként 4 képviselő, összesen: 24 tag) az új alkotmány előkészítésére, a jelenlegi alkotmány felülvizsgálatára politikusokból álló különbizottságot hozott létre. Véleményünk szerint megfontolandó lenne a jelenleg csak politikusokból és az általuk kiválasztott, de a bizottságban szavazati joggal nem rendelkező szakértőkből álló különbizottság személyi összetételét oly módon bővíteni, hogy abban olyan szervek képviselői is helyet kaphassanak, mint a Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Ügyvédi Kamara, Országos Bírói Egyesület, Független Magyar Jogászfórum, Magyar Kereskedelmi-és Iparkamara, egyetemek, egyházak képviselői stb. A parlamenti alkotmányozás nem jelentheti azt, hogy csak a mindenkor parlamenti politikai pártok ügye a magyar alkotmány felülvizsgálata, illetőleg az új alkotmány kidolgozása. A magyar alkotmány ügye nemzeti ügy, ezért már a különbizottsági alkotmány-előkészítés során biztosítani kell a nézetek teljes körű ütköztetését. A választópolgároktól is csak akkor várható el, hogy egy esetleges új alkotmány megerősítéséről referendum útján döntsenek, amennyiben az alkotmány felülvizsgálatát a politikai pártok nem belterjesen kezelik, hanem biztosítják, hogy az alkotmányunk múltjáról, jelentőségéről, tartalmáról a tömegkommunikációs eszközök útján is széleskörű társadalmi vita bontakozhassék ki.

Ez elősegíthetné, hogy az elmúlt évtizedekben hitelét veszített alkotmány a köztudatban visszanyerné tekintélyét és a hozzávaló ragaszkodást.

IV. Az alkotmányozás néhány tartalmi kérdése

Az alkotmányozás tartalmi kérdései összefoglalását nyújtja Bragyova Andrásnak "Az új alkotmány egy koncepciója" című, a közelmúltban megjelent könyve.¹⁵ A magunk részéről itt csak néhány olyan alapvetőnek vélt tartalmi kérdésben szeretnénk álláspontunkat kifejteni amelyek az alkotmány felülvizsgálata során az érdeklődés előterében állhatnak.

Az alkotmány tartalmát nemcsak az alkotmányjog aspektusából lehet vizsgálni, hanem más jogterületek is szorosan kapcsolódhatnak az alkotmányjoghoz. A közigazgatási jog, polgári jog, munkajog, büntetőjog, nemzetközi jog, pénzügyi jog és más jogágak fontosnak, sőt presztízs értékűnek tartják, hogy jogágaikat érintő fontosabb alapelvek az alkotmányban is helyet kapjanak. Az alkotmány tehát nemcsak az alkotmányjogászok ügye, hanem más tudományágak művelőit is érinti.

4.1. Az alkotmány preambuluma, és az állam önmeghatározása

Az alkotmányokban az államok általában önmeghatározást végeznek el, történelmi hivatkozásokkal kifejezésre juttatják eredetüket, eszmerendszerüket, meghatározzák államformájukat, kormányformájukat, rögzítik azokat az értékeket és célokat, amelyek érvényre juttatását fontosnak tartják. Ezek a deklarációk, kijelentések általában a preambulumban és az általános rendelkezések között foglalnak helyet, jelentőségüket lebecsülni nem szabad, miután általános jellegük következtében értelmezésükre általában tág lehetőség nyílik. Az alkotmánybírók gyakran hivatkoznak a preambulumban és az általános rendelkezések között megfogalmazott általános kijelentéseket tartalmazó normákra, értelmezésükre tág keret áll rendelkezésre.

A magyar alkotmány nem rendelkezik valódi preambulummal, egyetlen mondatból áll, amely utal arra, hogy a többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés^o politikai átmenet érdekében az Országgyűlés az új alkotmány elfogadásáig Magyarország Alkotmányának szövegét megállapítja. Ez a mondat arra engedne következtetni, hogy az alkotmány módosításakor egy új alkotmány közeli megalkotásával a képviselők már 1989-ben számoltak, ezért a jelenlegi alkotmányozási törekvés akár erre a hivatkozott mondatra is épülhetne. Véleményünk szerint ez a mondat inkább olyanként fogható fel, mint amely nem kívánt határozottan állást foglalni az új alkotmány szükségességéről. Hasonló bizonytalan megfogalmazást tartalmaz egyébként az 1991. évi XXVI. tv. is, amely bevezető mondatában a "közigazgatási bíráskodás teljes körű megvalósításáig" kívánja szabályozni a közigazgatási bíráskodás intézményét.

¹⁵ Ld: Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1995. 288 p.

Fontosnak tartjuk, hogy az alkotmány preambuluma röviden, minden felesleges dagályosság nélkül rendelkezék államiságunk közjogi múltjáról, íratlan alkotmányunkról, azokról a törvényeinkről, melyek a magyar államiság szempontjából az ország szabadságának szimbólumai voltak. (pl. Szent István törvényei, az Aranybulla, 1790–91. évi törvényeink, az 1848. évi tv-ek, az 1946. évi I. tv.). Véleményem szerint múltunkat meghatározó törvényeknek alkotmányunkban való rögzítése a haladó hagyományokhoz való kontinuitásunkat fejezhetné ki.

Minden alkotmánynak nagyon fontos tartalmi eleme az állam önmeghatározása. Ez alatt értjük az államforma meghatározását, valamint azoknak az általános elveknek, értékeknek a megnevezését, amelyeknek egy adott országban érvényesülnie kell (demokratikus és/vagy szociális jogállamiság, emberi jogok tiszteletben tartása stb.). Magyarországon az alkotmány az állam önmeghatározását igen röviden végzi el, deklarálja a köztársasági államformát és utal arra, hogy Magyarország demokratikus jogállam. A jog uralmát kifejező jogállam tartalmának meghatározását (jogbiztonság elve, szerzett jogok védelme, szerződési szabadság elve stb.) az Alkotmánybíróság határozatai tartalmazzák. Az utóbbi időben felmerülnek olyan igények, amelyek a szociális jogállamiság eszméjét kívánják érvényre juttatni és a szociális jogállamiságot alkotmányos szinten szabályozni. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy az elmúlt évtizedekben a gazdasági egyenlőség (ál)ideológiája olyan képzeteket alakított ki, amely szerint egy társadalomban a jólét mindenki számára alanyi jogon biztosított. Ezen elv utópisztikus jellege a rendszerváltást követően hamar kiderült, és ma annak vagyunk tanúi, hogy az állam a költségvetés bevételeinek szűkössége folytán egyre kevesebb szociális, kulturális terhet vállal (a korábban alanyi jogon járó juttatások megvonása, szűkítése stb) és ezáltal az állam szociális jellege egyre inkább megkérdőjelezhető. Ezért kérdésesnek tartjuk a szociális jogállamiság alkotmányban történő deklarálását. Elképzelhető ezen eszmének államcélként történő megjelenítése, de mint létező jogelvnek alkotmányba iktatása, automatikusan felvetné a szociális jogállamiság garanciáit, bírósági kikényszeríthetőségének kérdését.

4.2. Jogalkotási rendszer

A jogalkotási rendszert az 1987. évi XI. tv. szabályozza. Azt hisszük, hogy különösebb indokolást nem kell fűzni ahhoz, hogy ez a törvény – amely megalkotásakor haladó szemléletet tükrözött – mára megkopott, feleslegessé vált, hatályon kívül helyezése indokolt. Nem képezheti vita tárgyát az, hogy a jogalkotási rendszer alapjait az alkotmányban szükséges szabályozni, ezért a jogalkotási törvény meghaladottá vált.

A parlament elsődlegesen törvényalkotási funkcióját tölti be, az ellenőrzési jogköre háttérbe szorult. Ennek ellenére a parlament optimális törvényhozási eljárása nem valósulhatott meg, mert az előző parlamenti ciklusban azt ellehetetlenítette az ún. kétharmados törvények széles köre, a kormánypártok és az ellenzéki pártok közötti folyamatos egyeztetések, amelyek sok esetben nem vezettek sikerre, vagy a politikai pártok elvtelen kompromisszumával zárulhatott. Ennek köszönhető, hogy mind a mai napig nem sikerült a médiatörvényt elfogadni, az ügyészégi reform átgondolása elmaradt, a miniszteri felelősség intézménye a meglévő elavult jogi szabályozás következtében alkalmazhatatlan. Más esetekben a parlament olyan kérdésekben is

törvényi úton hozott szabályozást, ahol a kormány, rendeletalkotási jogkörével élve rendeletet alkothatott volna. Ennek indoka, hogy a jogalkotás rendjéről szóló 1987. évi XI. tv. széles körben, túl általánosan határozza meg a törvényhozásra tartozó területeket. A társadalmi rendre, a gazdasági rendre vonatkozó normák törvényi szintű szabályozásának követelménye következtében a jogalkotó a társadalmi, gazdasági rend fogalmát bármilyen tág és szűk értelemben jogosult meghatározni, így a jelen szabályozás elvileg azt is lehetővé teszi, hogy olyan kérdésben szülessen törvény amelyben a rendeleti szint is elegendő, és rendeletet alkossanak ott, ahol erre nincs mód.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a kétharmados törvények témakörével. A legjelentősebbnek mondható a 4/1993.(II.12) AB határozat, amely szerint az alkotmány egyes esetekben nem csupán azt mondja ki, hogy az illető alapjogról szóló törvényt a jelen képviselők kétharmadának szavazatával kell elfogadni, hanem külön is megnevez az illető alapjoggal összefüggő egyes témákat, amelyekről kétharmados törvényt kell hozni. Az Alkotmánybíróság döntése szerint az alkotmány szövegéből és szerkezetéből nem következik, hogy csakis kétharmados törvénnyel lehetne rendezni azon alapjogok minden vonatkozását, amelyeknél a törvény minősített többséget ír elő. Kétharmados szavazati arány szükséges az alkotmány által meghatározott tárgykörökben "a közvetlen végrehajtást", "a szabályozás irányát meghatározó", "az alapjog érvényesítésének és védelmének koncepcióját".

Az egyes jogforrási rendszerek fő szabály szerint csak alkotmánytörvényt és rendes törvényt ismernek. Ritka kivételként, néhány taxatív felsorolt jogintézményre nézve egyes alkotmányok elismerik az organikus törvény, és az alkotmányerejű törvény létét. Magyarországon az egyszerű vagy minősített többséggel elfogadott törvények között a jogforrási hierarchiában nincs differencia. Elvileg annak sincs akadálya, hogy a kétharmados szavazattöbbséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel hatályon kívül helyezzenek vagy módosítsanak. A jelenlegi egyébként is tág szabályozást átgondolatlanak, politikai pártok között létrejött alku eredményeként létrejötnék tekintjük, amely nem szolgálja sem a kormányzati stabilitást, sem a jogforrási rendszer világos szerkezetét. Egyetértünk azzal az alkotmánybírói különvéleménnyel amely szerint a kétharmados szavazattöbbséggel elfogadandó törvények lényeges tartalmát az alkotmányba kellene beépíteni, és ezáltal a kétharmados törvények köre jelentősen csökkenthető vagy akár meg is szüntethető.

A törvényi szintű szabályozáson túlmenően a nemzetközi szerződéseknek a jogforrási rendszerben elfoglalt helye is megoldatlan. A nemzetközi szerződéseknek a jogforrási hierarchián belül az alkotmány és a törvényi szint között kell elhelyezkedniük. Nem férhet kétség ahhoz sem, hogy a nemzetközi szerződéseknek a belső jog részét kell képeznie a nemzetközi szerződésnek a hivatalos lapban történő közzétételével.

4.3. Államszervezeti felépítés

Magyarországon az 1848 évi törvények a parlamentáris berendezkedést építette ki, a kiegyezés utáni államszervezet is a hangsúlyt a parlamentre és a kormányra helyezte. Magyarország a századfordulón Angliához hasonló parlamentáris monarchiának volt tekinthető. Az első világháborút követően – a Tanácsköztársaság

időszakát nem számítva – a parlamentáris berendezkedés fenntartása természetes követelményként jelentkezett. A két világháború között a parlamentáris berendezkedés sajátosságának a kormányzó intézménye számított, és noha alkotmányjogilag a kormányzó jogköre nem volt erős, ennek ellenére a kormányzó informális jogkörei jelentősek voltak. A kormány a gyakorlatban nem csak a parlamentnek tartozott felelősséggel hanem a kormányzónak is. A kormányzó súlyánál fogva el tudta érni a kormány lemondását, és beleszólási joggal is rendelkezett a kormány tagjai kiválasztásában. A kormányzói jogkör sajátja volt többek között a törvényzáradékolási jog, amely a király törvényszentesítési jogából volt származtatható.

A második világháborút követő államszervezeti berendezkedésének értékelését megnehezíti az a körülmény, hogy a kommunista párt befolyása következtében az állami szervek nem működhettek valódi parlamentáris keretek között, a párt kvázi közjogi helyzete következtében az állami szervek a párt szervezetek döntéseinek végrehajtói lehettek csak.

Nem vállalkozhatunk arra, hogy az egyes kormányzati rendszerek hatékonysága felett ítéletet mondjunk. Franciaországban kiválóan tud működni egy olyan parlamentarizmus, amely félprezidenciális jegyeket mutat, az Amerikai Egyesült Államokban az elnöki rendszernek több mint két évszázados hagyománya van, Nagy Britanniában a parlamentáris monarchia ugyancsak hosszú múltra tekinthet vissza. A kisebb államok is (Benelux államok, a skandináv államok, Ausztria és Svájc) olyan kormányzati rendszerrel rendelkeznek, amelyek időtállóknak mondhatók.

A jelenlegi államszervezeti berendezkedésünk modelljét a bonni alaptörvény, a kancellárdemokrácia intézménye adta. A politikai pártok olyan parlamentáris rendszert akartak kiépíteni, amelyben mind a parlament – és ezáltal a törvényalkotáson keresztül az ellenzék is –, mind a kormány erős jogosítványokkal rendelkezik. A felállított rendszerben nem volt egyértelmű, hogy milyen szerepet szántak a köztársasági elnöknek, egyesek gyenge, mások középűrs jogkörűnek titulálták az elnök hatalmát. A megítélésünk szerint a kialakított államszervezeti rendszer működése nem tekinthető zavarmentesnek, ezért néhány kérdés újragondolása szükséges.

Magyarországon a parlamentáris rendszernek vannak komolyabb történelmi hagyományai, amelynek alapja a szabad választások alapján megválasztott parlament és az annak felelős kormány. A parlament fő funkcióit illetően a politikai csatározások színtere, a törvényhozás szerve, valamint a kormányzat legfőbb ellenőrzési szerve. A mai parlamentben a házszabály korlátozásai mellett a politikai viták biztosítottak, a törvényalkotás a kétharmados törvények körében nehézkes, a parlamenti ellenőrzésre (plénumon belüli és kívüli ellenőrzések) kevés idő áll rendelkezésre. Véleményünk szerint egy kétkamarás parlament felállítása esetén az alsóház (képviseelőház) – létszámát 200 főben kellene meghatározni – munkáját érdemibbé lehetne tenni. A vegyes választási rendszer szerint megválasztott 200 képviselő, és a 150 külön szabályok alapján választott, illetve kinevezett felsőházi tag a parlament funkcióit jobban betöltő testület lenne a jelenleginél. A parlament túlkapásaival szemben a második kamara is védelmet nyújthatna, s ezáltal az Alkotmánybíróságot tehermentesíthetné jelenlegi "második kamarai" szerepében. A második kamara összetételénél fogva sajátos érdekek hordozója lehetne, köztisztviselők, egyetemek, szakmai kamarák, nemzetiségi szövetségek, egyházak, területi önkormányzatok képviselői, a köztársasági elnök által kinevezett személyiségek – mint a napi politikától függetlenebb személyek – működésükkel egyfajta kontrollt nyújthatnának a

pártpolitikai döntéseken nyugvó képviselőházi döntések felett. A második kamara személyi összetétele akkor mondható ideálisnak, ha a második kamarára nem a pártélet a jellemző. A második kamara tagjainak a nemzetet kell érezniük maguk felett, ezért a második kamarának többségben olyan beérkezett emberekből kell állnia, akiknek tevékenységét nem irányítják a személyes érvényesülés szempontjai.

A második kamara bizottságai útján részt vállalna a parlament ellenőrzési teendőinek ellátásában is, és további előnyét látjuk a felsőháznak abban is, hogy az megfelelő visszavonulási területet is nyújthatna közéleti személyiségeknek. Véleményünk szerint a kétkamarás rendszer az első kamara létszáma csökkentése esetében az ország számára nem jelent anyagi terhet, és a második kamara léte megfelel az ország hagyományainak is.

A parlament primátusa mellett a kormányzati stabilitás érdekében bevezetett konstruktív bizalmatlansági indítvány óhatatlanul a miniszterelnök személyére helyezi oly mértékben a hangsúlyt, hogy a kormány illetőleg annak tagjainak megbuktatása egy adott parlamenti ciklus alatt illuzórikusnak tekinthető. A kialakított konstruktív bizalmatlansági indítványi rendszer – noha valóban egyfajta kormányzati stabilitást képes nyújtani – ütközik az 1848. évi, és a későbbi magyar közjogi parlamentáris gondolkodástól. Az ország kormányozhatatlanságának elkerülése érdekében mégis a jogintézmény fenntartását javasoljuk némi finomítással. Az egyes miniszterek esetében nem tartjuk indokoltnak a konstruktív bizalmatlansági intézmény adta védelem szükségességét, véleményünk szerint a miniszterekkel szemben sikeresen benyújtott bizalmatlansági indítványt követnie kellene a miniszter lemondásának. Anakronisztikus tartjuk, hogy az előző parlamenti ciklusban olyan miniszter mindvégig hivatalában tudott maradni, akivel szemben több alkalommal is bizalmatlanságot fejezett ki a parlament, az interpellációra adott miniszteri válasz el nem fogadásával. Annyiban amennyiben az interpellációra adott miniszteri válasz el nem fogadásának nincs kézzel fogható következménye, úgy mind a parlamenti ellenőrzés, mind a miniszteri felelősség intézménye illuzórikussá válik.

A köztársasági elnök intézménye a legvitatottabb kérdések egyike. Ennek oka talán az is, hogy Magyarországon csak rövid ideig lehetett köztársaság, a korábbi köztársasági elnökeinknek sajátos történelmi körülmények között kellett tisztségüket betölteniük. 1989-ben komoly vita bontakozott ki a politikai pártok között a köztársasági elnök választásáról és jogállásáról. A köztársasági elnök választását illetően elmondható, hogy a követett választás általában jobban tükrözi a köztársasági elnöknek parlamentáris államfői jellegét, ugyanakkor találunk arra is példát, hogy parlamentáris rendszerben közvetlenül válasszák meg az államfőt. A közvetlen választás előnye, hogy az államfő nem a politikai pártoknak tartozik köszönettel a tisztsége elnyeréséért, hanem közvetlenül a választópolgároknak. E megoldás hátránya az, hogy a közvetlenül megválasztott elnök a kormánnyal azonos legitimitációval bír, és ez a végrehajtó hatalom nem kívánatos megkettőződését, rivalizálását is eredményezheti. A magunk részéről a köztársasági elnök választását egy kétkamarás parlamentben a két kamara együttes ülésére bízánk, ezáltal látnánk biztosíthatóan, hogy a pártszempontok mellett a második kamara sajátos összetételének szempontjai is érvényre jussanak az elnökválasztásnál.

Ami a köztársasági elnök jogállását illeti az alkotmány, az Alkotmánybíróság határozatai, és más parlamentáris demokráciák alkotmányos szabályai egyértelmű eligazítást nyújtanak. Az alkotmányjog szerint a köztársasági elnök, mint semleges

hatalom egyfajta ellensúlyt képez a kormány és a képviselőlet vonatkozásában. Ez az ellensúly testet ölt többek között az államfő ellenjegyzéshez nem kötött jogosítványában, az Alkotmánybírósághoz való fordulás jogában. A magunk részéről az államfői jogosítványok újragondolásánál a jelenlegi jogkörök fenntartását tartanánk célszerűnek, miután azok megfelelő módon tartalmazzák az államfőnek az államszervezetben elfoglalt helyét. Az államfői jogosítványok bővítését nem tartjuk célszerűnek egy olyan térségben, ahol egyre inkább a parlamentáris berendezkedés válik kivételessé, és a prezidenciális jegyek erősödését tapasztalhatjuk. Ez utóbbi országok közé sorolható Oroszország, Ukrajna, Szerbia, Horvátország, Lengyelország, és informálisan Románia is. A magyar haladó közjogi hagyományos a parlamentáris berendezkedést helyezték mindig előtérbe, ugyanakkor a kényszerű körülmények mindig előtérbe hozták az erős ember iránti igényt. Véleményünk szerint olyan alkotmányos rendszer megteremtése a cél, amely egyenlően megfelelő garanciát tud nyújtani mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalom tekintélyuralmi, autokrata törekvéseivel szemben. Ezért tartjuk fontosnak a kontroll szerepét betöltő második kamara létrehozását, a kormány parlament előtti felelősségének újraszabályozását, és az államfői hatalom kiegyenlítő, semleges hatalomkénti szabályozását.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

LES QUESTIONS THEORIQUES DE CONSTITUTIONNALISATION

(Résumé)

L'étude dresse un tour d'horizon sur les caractéristiques du développement constitutionnel en Europe et en Hongrie à partir du XIX siècle jusqu'à nos jours. Sur la base de cette revue historique, on peut montrer qu'à l'émergence d'un système constitutionnel donné correspond une période historique délimitée. L'élaboration d'une constitution est souvent le parallèle de révolutions et de grands bouleversements sociaux. Dans ce cas, la période constitutionnelle coïncide avec celle d'un grand changement social. Sur la base du développement historique, nous connaissons également des périodes constitutionnelles qui ne sont pas reliées à des événements de nature révolutionnaire. Dans ce cas, un processus préparatoire de parfois plusieurs décennies précède l'émergence de la constitution. En Hongrie, le changement de régime s'est déroulé dans des circonstances particulières. En 1989, la possibilité d'adopter une nouvelle constitution s'est présentée, mais à la différence des autres pays anciennement socialistes, le débat n'a pas porté sur la rédaction d'une constitution nouvelle, mais sur les modifications à apporter à la constitution existante.

L'idée de l'élaboration d'une constitution nouvelle est généralement soutenue par les partis politiques. Les arguments en faveur de la nécessité d'une constitution nouvelle portent sur le fait que suite aux modifications apportées, la constitution manque de cohérence et certaines de ses dispositions ne sont plus adaptées. Ainsi il apparaît que la révision de la loi fondamentale est incontournable. La révision constitutionnelle est un

processus de longue haleine, ainsi la détermination de délais courts n'est pas souhaitable.

En ce qui concerne les compétences des constituants, le travail constitutionnel des parlements est devenu la marque exclusive du XX^{ème} siècle. Les assemblées constituantes ont rarement un rôle dans l'élaboration d'une constitution. En Hongrie aussi, le Parlement devrait être chargé de l'élaboration de la constitution. Le projet de constitution devrait être chargé de l'élaboration de la constitution. Le projet de constitution devrait être élaboré par un comité comprenant au de-là des partis politiques et des experts, d'autres acteurs sociaux.

La dernière partie de l'étude traite du contenu du travail constitutionnel, mais contient aussi des propositions *lege ferenda* respectives aux organisations administratives. L'étude propose la constitution d'une assemblée parlementaire plus restreinte, l'examen des avantages d'un système bicaméral par rapport au système unicaméral actuel. Les compétences du Gouvernement doivent être consignées dans la constitution. Aucune modification essentielle ne doit être apportée en ce qui concerne les pouvoirs du Président de la République.