

POLICYSOLUTIONS



## Így alkotmányoztak ők

**A Policy Solutions háttérelmzése  
a posztkommunista országok alkotmányozási folyamatairól**



2011. január



## Vezetői összefoglaló

Húsz különböző ország alkotmányozásának vizsgálata megmutatta: a régióban sehol nem fordult még elő, hogy egyetlen pártszövetség más parlamenti pártok „igen” szavazata vagy népszavazás nélkül fogadjon el egy új alaptörvényt. Elemzésünkben arra kerestük a választ, hogy milyen hasonlóságokat és eltéréseket mutat a Fidesz által kezdeményezett magyar alkotmányozási folyamat a volt kommunista országok alkotmányozásához képest.

A háttérelvezésből kiderül, hogy a húsz régióbeli posztkommunista országból összesen két országban – Magyarországon és Lettországon – nem született új alkotmány a szovjet érdekszférából való kikerülést követően, és egyedül Magyarországon van érvényben a kommunizmus időszakára datálható alaptörvény.

Az új alkotmányok elfogadása alapvetően két típusú legitimációs formában történt: népszavazással vagy parlamenti szavazással. A népszavazásra bocsátás elterjedt, de nem általános: összesen hat állam (Albánia, Észtország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Szerbia) erősítette meg az alaptörvénye elfogadását referendummal. Ezekben az államokban megelőzően az adott ország törvényhozása is jóváhagyta az alaptörvényt. Mindössze két országban (Bulgáriában és Észtországban) hívtak össze speciális alkotmányozó gyűlést, míg Bosznia-Hercegovinában egy többoldalú nemzetközi szerződés, a Daytoni megállapodás által megfogalmazott alaptörvény van érvényben.

Azon tíz ország közül, ahol – Magyarországhoz hasonlóan - parlament fogadta el az új alkotmányt mindenütt többpárti támogatással és minimum 70%-os parlamenti többséggel hagyták jóvá az alaptörvényt. A környező országok közül Horvátországban 98%-os, Szlovákiában 76%-os, Ukrajnában 70%-os szavazati aránnyal, többpárti támogatással fogadták el a törvényhozás elé terjesztett alkotmány-tervezetet.

Elemzésünk szerint, ha a Fidesz-KDNP-n kívül más párt nem szavaz igennel az új alkotmányra és népszavazásra sem bocsátják az új alaptörvényt, akkor a húsz poszt-kommunista ország alkotmánya közül a magyar alkotmány mögött állhat arányaiban a legkisebb társadalmi/politikai támogatottság.



## Tartalomjegyzék

1. Bevezetés.....	4
2. Új alkotmány – történelmi szükségszerűség?.....	5
3. Az alkotmány legitimitása .....	7
4. Parlamenti megerősítés .....	9
5. Alkotmányozás Magyarországon.....	11



## 1. Bevezetés

A Policy Solutions háttérelmzésében arra keresi a választ, hogy milyen hasonlóságokat és eltéréseket mutat a Fidesz által kezdeményezett magyar alkotmányozási folyamat a volt kommunista országok alkotmányozásához képest.

Elemzésünkben a **régió húsz posztkommunista országának** – Albánia, Belorusz, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Lengyelország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna - **alkotmányozási folyamatát hasonlítottuk össze.**

Először azt vizsgáltuk, **született-e gyökeresen és elnevezésében is új alkotmány a fenti országokban,** és amennyiben igen, azt milyen történelmi helyzet vagy szükségszerűség tette indokolttá. Másodszor arra voltunk kíváncsiak, hogy az új alkotmány **milyen legitimitással bír,** azaz megerősítette-e azt **népszavazás** vagy egyéb, a parlamenti döntéshozatalnál szélesebb legitimitációval bíró testület döntése. Harmadszor pedig azt vizsgáltuk, hogy ha népszavazás nem erősítette meg, akkor a **parlament mekkora többsége szavazta meg az új alaptörvényt,** be lett-e vonva több párt annak elfogadásába.

A volt szocialista országok története és alkotmányfejlődése természetesen **nagyban eltérő sajátosságokat mutat,** ezért nem lehet „tiszta” kategóriákat kialakítani. Elemzésünkben azonban arra törekedtünk, hogy egy **átlátható szempontrendszer** alapján bemutassuk azokat a lépéseket, amelyek a térségben egy-egy új alaptörvény elfogadásához vezettek. Ez pedig reményeink szerint elvezethet oda, hogy tisztább képet kapjunk arról, hogy a **Magyarországon jelenleg zajló alkotmányozási folyamat hasonlít-e más országokéhoz,** vagy teljesen egyedi modellt követ.



## 2. Új alkotmány – történelmi szükségszerűség?

Az általunk vizsgált húsz régióbeli poszt-kommunista országból összesen két országban – **Magyarországon és Lettországon** – nem született új alkotmány a szovjet érdekszférából való kikerülést követően, és **egyedül Magyarországon** van érvényben a **kommunizmus időszakára datálható** alaptörvény. Míg Magyarországon az 1949-es alaptörvényt módosították gyökeresen, Lettországon az 1922-es alkotmányt állították vissza. A **legkorábban** elfogadott és máig hatályos alkotmány a **horvát alaptörvény**, a **legkésőbb**, 2008-ban pedig **Koszovóban** fogadtak el új alkotmányt.

Ország neve	Készült-e teljesen új alkotmány?	Az alkotmány elfogadásának éve	Történelmi helyzet
Albánia	Igen	1998	Az 1991-es, eleve ideiglenesként elfogadott alkotmány felváltása
Belorusszia	Igen	1994	A független államiság létrejötte
Bosznia és Hercegovina	Igen	1995	A független államiság létrejötte. A jelenlegi alkotmány a Daytoni megállapodás mellékleteként került elfogadásra
Bulgária	Igen	1991	Ez váltotta az 1971 és 1991 között érvényben lévő szocialista, úgynevezett „Zsivkov-alkotmányt”
Csehország	Igen	1992	Csehszlovákia szétválása, már a különválás szellemében íródott alkotmány
Észtország	Igen	1992	A független államiság létrejötte - az 1938-as alkotmányt váltotta
Horvátország	Igen	1990	A független államiság létrejötte
Koszovó	Igen	2008	A független államiság létrejötte
Lengyelország	Igen	1997	Az 1952-es alkotmányt többször módosították – működésképtelen rendszer, a Kis Alkotmánynak (1992) nevezett ideiglenes megoldást követően
Lettország	Nem	Az 1922-es alkotmány módosították és erősítették meg (1993)	A független államiság létrejötte
Litvánia	Igen	1992	A független államiság létrejötte



Macedónia	Igen	2001	Az albán nemzetiségi konfliktusok feloldása érdekében született, felváltva a független állam létrejöttékor megalkotott 1991-es alkotmányt
Magyarország	Nem	Az 1949-es alkotmányt alapvetően módosították (1989)	Rendszerváltás, az 1949-es szovjet típusú alkotmány, amelyet 1989-90-ben gyökeresen módosítottak
Moldova	Igen	1994	A független államiság létrejötté, az 1979-es szovjet típusú alkotmány felváltása
Montenegró	Igen	2007	A független államiság létrejötté, az 1992-es – még Jugoszláv tagköztársasági – alkotmányt váltotta fel
Románia	Igen	1991	Az 1965-ös szovjet típusú alkotmány felváltása
Szerbia	Igen	2006	Az 1990-es, Szocialista Köztársasági Gyűlés által elfogadott alkotmányt váltotta fel a 2006-os.
Szlovákia	Igen	1992	Csehszlovákia szétválása, az új alkotmány elfogadásának idején még a föderáció létezett
Szlovénia	Igen	1991	A független államiság létrejötté
Ukrajna	Igen	1996	A független államiság létrejötté

I. táblázat: Új alkotmányok a posztkommunista országokban

Az alkotmányozás történelmi háttere annyiban közös a régió országai esetében, hogy az orosz érdekszféra és a szovjet típusú szocializmus háttérbe szorulása az államok függetlenségét hozta magával. Az alkotmányozási kényszer **tizenhárom ország** (Belorusszia, Bosznia-Hercegovina, Csehország, Észtország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Litvánia, Moldova, Montenegró, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna) esetében a **független államiság** létrejöttéhez – illetve visszanyeréséhez – kapcsolódott. **Szerbiában** a 2006-os alkotmány az 1990-es, nem demokratikus keretek között választott **Szocialista Köztársasági Gyűlés által elfogadott alkotmányt** váltotta, míg **Albániában** az 1991-es, **eleve ideiglenesnek szánt alkotmányt** váltották 1998-ban. **Macedóniában** 2001-ben született új alkotmány az **albán nemzetiségekkel való konfliktusok feloldása** érdekében, mely az 1991-es alkotmányukat váltotta fel. A többi országban (**Bulgária, Lengyelország, Románia**) a szocialista típusú, főként **szovjet mintára készült alkotmányokat** váltották fel új alkotmánnyal az 1990-es években.



### 3. Az alkotmány legitimációja

Az alkotmány elfogadása a vizsgált tizenkilenc volt kommunista országban alapvetően két típusú legitimációs formában történt: népszavazással vagy parlamenti szavazással. Mindössze két országban hívtak össze valamilyen speciális testületet, és egyetlen országban van érvényben többoldalú nemzetközi szerződés által megfogalmazott alaptörvény.

Népszavazás megerősítette	Kizárólag a parlament erősítette meg	Egyéb legitimációs forma
Albánia, Észtország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Szerbia	Belorusszia, Csehország, Horvátország, Koszovó, Macedónia, Moldova, Montenegró, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna	Bosznia-Hercegovina (Daytoni megállapodás melléklete), Bulgária (Nagy Nemzetgyűlés), Észtország (Alkotmányozó Gyűlés), Lettország (történelmi alkotmány helyreállítása)

II. táblázat: Alkotmányozási formák a posztkommunista országokban

Meglehetősen elterjedt, de nem általános a népszavazás intézménye. Tizenkilenc államból hat (Albánia, Észtország, Litvánia, Lengyelország, Románia és Szerbia) erősítette meg az alaptörvény elfogadását referendummal. Ezekben az államokban megelőzően az ország törvényhozása is jóváhagyta az alaptörvényt. Észtországban a népszavazás kiírása előtt Alkotmányozó Gyűlést hoztak létre, amelynek hatvan tagját egyenlő arányban adták a pártok képviselői és az Észt Kongresszus küldöttei.

Több országban speciális módon kapott legitimációt az új alkotmány. Bosznia-Hercegovinában a boszniai háborút lezáró Daytoni megállapodás 4. számú melléklete az alkotmány, mely így egy nemzetközi (béke)szerződés formájában szabályozza a balkáni országot.

Bulgáriában Nagy Nemzetgyűlést kell összehívni az alkotmányozáshoz. A Nagy Nemzetgyűlés összehívásáról a parlament (Nemzetgyűlés) dönt saját feloszlásával. Az 1991-es Nagy Nemzetgyűlésbe – amely a hetedik volt Bulgária történetében - 400 képviselő került megválasztásra. 200 képviselő megyei területi pártlistákon, 200 pedig egyéni



választóköri körzetben lett megválasztva. **Lettországban** a Parlament egy korábbi, **1922-es Alkotmányt** fogadott el újra, de a szovjet-típusú alkotmányának egyes rendelkezései továbbra is hatályban maradtak.

A többi **tíz országban** – ahogy Magyarországon is tervezik – a **parlament fogadta** el az új alkotmányt. Ezek pontos menetét a következő fejezetben vizsgáljuk.



## 4. Parlamenti megerősítés

A magyar alkotmányozási folyamat nemzetközi összehasonlítása érdekében ebben a fejezetben azokat az országokat vizsgáljuk, ahol **kizárólag a parlament fogadta el az ország új alkotmányát**. Arra voltunk kíváncsiak, hogy ezen államokban hogyan **növelték az alaptörvény legitimitását, milyen széles parlamenti többség állt annak elfogadása mögött**.

**Csehországban** 1992 decemberében, már a különválás szellemében fogadta el a parlament az alaptörvényt. A cseh parlament két alkotmány-előkészítő bizottságot is alakított az alapelvek meghatározására: egy **kormánypartit**, amelynek vezetője a miniszterelnök volt, és egy „**helyettes bizottságot**”, amelybe minden frakció delegálhatott tagokat. A parlament végül **172 igen szavazattal (86%), 16 elutasítással és 10 tartózkodással** fogadta el az alkotmányt, ami **többpárti támogatást** jelent.<sup>1</sup>

**Horvátországban** 1990 tavaszán tartották az első szabad választást, még ez év végén fogadták el a gyakran „karácsonyi alkotmánynak” nevezett alaptörvényt. A horvát parlament **356 tagja decemberben egyetlen ellenszavazattal, a 16 kisebbségi képviselő távollétében** (ők bojkottálták a szavazást) fogadta el az alkotmányt. Ehhez **többpárti támogatásra** volt szükség<sup>2</sup>. A szavazást négyhetes társadalmi vita előzte meg, ez idő alatt a parlament mérlegelte a civil szervezetek és az állampolgárok javaslatait, kételyeit.

**Koszovóban** az Ahtisaari-terv alapján létrehozott **Alkotmányozó Bizottság** fogalmazta meg az alkotmány tervét. A tervről néhány hónapos **társadalmi vita** után gyorsan döntött a koszovói parlament – az új alkotmányt **teljes parlamenti konszenzussal**, ellenszavazat és tartózkodás **nélkül** fogadták el.

**Macedóniában** a macedóniai albán Nemzeti Felszabadítási Hadsereggel kötött szerződésben foglaltaknak megfelelően született új alkotmány 2001-ben. Az új alaptörvényt nagy többséggel, **94 képviselő támogatásával (87%), 14 ellenzésével (többpárti támogatással)** fogadták el.

<sup>1</sup> A cseh törvényhozás összetételét lásd: [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_legislative\\_election,\\_1990](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_legislative_election,_1990) és [http://en.wikipedia.org/wiki/Czech\\_legislative\\_election,\\_1992](http://en.wikipedia.org/wiki/Czech_legislative_election,_1992)

<sup>2</sup> A horvát parlament összetételét lásd: [http://en.wikipedia.org/wiki/Croatian\\_parliamentary\\_election,\\_1990](http://en.wikipedia.org/wiki/Croatian_parliamentary_election,_1990)



**Montenegró** függetlenné válása után fogadott el új alkotmányt, melynek megszövegezése és megszavazása komoly belpolitikai vitákat váltott ki. **Végül 76 képviselőből 55 támogatta (72%)** az új alaptörvényt, mely ismét **töbtpárti támogatást** jelent. Többek közt a montenegrói szocialista párt ellenezte, a kisebbségi képviselők pedig tartózkodtak.

A **szlovák** törvényhozás 1992 szeptemberében szavazott a törvényről, és a szavazás eredményeképpen de facto megszűnt a cseh és szlovák állam föderációja. Az alkotmányt 1992. szeptember 1-jén ratifikálták (szeptember 1-je az alkotmány napja), életbe 1992. október 1-jén, néhány rész pedig 1993. január 1-jén lépett. A törvényhozás **150 képviselőjéből 114 szavazott igennel (76%), ami töbtpárti támogatást igényelt<sup>3</sup>**. **Ukrajnában a 450 tagú törvényhozás 315 tagja (70% - töbtpárti támogatás) szavazott** az alkotmány mellett – 300 képviselő igen szavazata kellett az eredményességhez.

**Belorussziában** egy alkotmányozási bizottság készítette el az alaptörvény első változatát, melyet az ország **Legfelsőbb Tanácsa** (parlamentje) el is fogadott, hogy **három évig tartó lakossági konzultációra** bocsássa. A végső változatot a Legfelsőbb Tanács 1994-ben fogadta el. **Moldovában** 1994. július 29-én szavazott a **Parlament** az új alkotmány elfogadásáról. **Szlovénia** alkotmányát egyedülálló módon **három kamarának kellett kétharmados többséggel** elfogadnia, mely 1991. december 23-án meg is történt.

---

<sup>3</sup> A szlovák parlament összetételét lásd: [http://en.wikipedia.org/wiki/Slovak\\_parliamentary\\_election,\\_1992](http://en.wikipedia.org/wiki/Slovak_parliamentary_election,_1992)



## 5. Alkotmányozás Magyarországon

Mint az előző fejezetek alapján is látható, alkotmányozás **szempontjából Magyarország helyzete a régióban speciális. Új alkotmány ugyanis nem született** a rendszerváltás idején, azonban ennek gondolata felmerült. Azonban az akkori szabályok szerint erről népszavazást kellett volna tartani, aminek kimenetelét kétesnek ítélték meg, többek között a hazánkban állomásozó szovjet csapatokra való tekintettel. Az **1989-es alkotmányt** tehát **ideiglenes alaptörvényként** hozták, az Ellenzéki Kerekasztal pártjai az új alkotmány megteremtését az első szabadon választott Országgyűlésre bízták volna, ez azonban elmaradt.

A rendszerváltás után több mint húsz évvel azonban - az országgyűlési választásokon elért kétharmados győzelme után - **Orbán Viktor** miniszterelnök bejelentette: két éven belül **új alkotmánya lesz Magyarországnak**. Az új alkotmány **elfogadását 2011. április 25-re, Húsvét hétfőre** tervezi az Országgyűlés, az **életbe lépés** legvalószínűbb időpontja **2012. január 1.** Orbán tervei szerint a parlament **2011. március 15-én alkotmányozó nemzetgyűléssé** alakul át, ami „nem jogkörbővítést jelent, hanem azt, hogy április 25-ig csak az új alkotmánnyal fognak foglalkozni”.<sup>4</sup>

Az egyes ellenzéki pártok különböző módon reagáltak Orbán bejelentésére. A **Magyar Szocialista Párt** egyrésztől **kivonult az alkotmányozást előkészítő bizottságból**, amikor a Fidesz az Alkotmánybíróság jogkörének szűkítéséről hozott döntést,<sup>5</sup> másrésztől kinyilvánította, hogy **nem vesz részt tavasszal az Alkotmányról szóló parlamenti vitában**.<sup>6</sup> **Gyurcsány Ferenc** – jól láthatóan pártja álláspontjától eltérve– pedig azt javasolta, hogy **népszavazás legitimálja az új alkotmányt**.<sup>7</sup>

A **Jobbik** - a két másik ellenzéki párttól eltérően - már az országgyűlési kampányában hangoztatta, hogy az **országnak, új, a Szent Korona-tanon alapuló alkotmányra van szüksége**,

<sup>4</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20101229-nemzeti-konzultacio-alkotmanyozo-nemzetgyules-2011ben-keszulhet-el-az-uj-alkotmany.html>

<sup>5</sup> [http://zip.hu/belfold/2010/11/04/alkotmany\\_mszp\\_es\\_lmp\\_nelkul](http://zip.hu/belfold/2010/11/04/alkotmany_mszp_es_lmp_nelkul)

<sup>6</sup> <http://pecsistop.hu/articles/article.php?id=807808>

<sup>7</sup> [http://hvg.hu/itthon/20100911\\_gyurcsany\\_nepszavazas](http://hvg.hu/itthon/20100911_gyurcsany_nepszavazas)



és bár az alkotmány-előkészítő bizottság munkájából kivonultak,<sup>8</sup> a parlamenti vitán részt vesznek.<sup>9</sup>

A **Lehet Más a Politika** álláspontja szerint **nincs alkotmányozási-kényszer** Magyarországon,<sup>10</sup> és bár a párt parlamenti frakciója az MSZP-hez hasonlóan **nem vesz részt az alkotmányt előkészítő bizottság munkájában**, döntés még nem született az LMP-ben arról, hogy a parlamenti vitába belefolytak-e. Azt azonban világossá tette Schiffer András, hogy Húsvét hétfőn - a Fidesz választási győzelmének egyéves évfordulóján - biztosan **nem lesznek ott a képviselők az alkotmány elfogadásánál.**<sup>11</sup>

Összességében tehát **kérdéses, hogy a Fidesz-KDNP-n kívül más párt igennel szavaz-e az új alkotmányra.** Ha nem, és a Fidesz népszavazásra sem bocsátja az új alaptörvényt, akkor a **húsz poszt-kommunista ország alkotmánya közül a magyar alkotmány mögött állhat arányaiban a legkisebb társadalmi/politikai támogatottság.**

**Varga Áron – Boros Tamás**

A szerzők a Policy Solutions politikai elemzői

---

<sup>8</sup> <http://www.origo.hu/itthon/20101116-a-jobbik-is-kivonult-az-alkotmanyozasbol-tuntetnek-is-miatta.html>

<sup>9</sup> [http://szenkoronaradio.com/belfold/2011\\_01\\_11\\_a-jobbik-a-fidesz-alkotmany-targyalasakor-is-reszt-vesz-az-orzaggyules-munkajaba](http://szenkoronaradio.com/belfold/2011_01_11_a-jobbik-a-fidesz-alkotmany-targyalasakor-is-reszt-vesz-az-orzaggyules-munkajaba)

<sup>10</sup> <http://alkotmany.postr.hu/interju-schiffer-andrassal-az-uj-alkotmanyrol-szoveg>

<sup>11</sup> <http://www.stop.hu/articles/article.php?id=799794>