

**1949. évi XX. törvény.
A Magyar Köztársaság
Alkotmánya**

[PREAMBULUM]

A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:

Fontosabb alkotmánybíróági határozatok

28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991, 88. 772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519.
32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146. 33/1993. (I. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247.
44/1998. (X. 14.) AB határozat, ABH 1998, 323.

Válogatott irodalom

Ram Gopal CHATURVEDI – Madhukar Shyam CHATURVEDI: *Preamble of the Constitution. An Analysis and Appraisal* (Allahabad: Law Book Co. 1989).
CSINK Lóránt: „A preambulum szerepe egyes alkotmányokban” *Collega* 2005/2. 5–9.
Geneviève KOUBI (szerk.): *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques* (Paris: Presses Universitaires de France 1996).
MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2004).
SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK-Kerszöv 1995).
Peter SCHÖPKE: *Die rechtliche Bedeutung der Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Eine Grundlegung mit rechtshistorischer Einführung und Abhandlung der Präambeln zu den Verfassungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* [Diss. Tübingen] (Bamberg: Bamberger Fotodruck 1965).
TRÓCSÁNYI László: „Az alkotmányozás elvi kérdései” in: TÓTH Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány [Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus XLVII]* (Szeged: JATE Press 1996) 167–185.
TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2005).

Kommentár

1. A kifejezés és a fogalom eredete [1]–[2]
2. Preambulumok a magyar alkotmánytörténetben [3]–[19]
 - 2.1 1949 előtt [3]–[6]
 - 2.2 A szocializmus időszaka [7]–[8]
 - 2.3 A preambulum kérdése a NEKA-tárgyalásokon [9]–[13]
 - 2.4 Az 1989-es országgyűlési viták. A preambulum születése [14]–[19]
3. A preambulum általános dogmatikai problémája [20]–[38]
 - 3.1 A preambulum jogi funkciói és természete [20]–[26]
 - 3.2 A preambulum szerkezeti elemei [27]–[38]
 - 3.2.1 Önmeghatározás [28]–[30]
 - 3.2.2 Mandátum [31]–[33]
 - 3.2.3 Célok és értékek deklarációja [34]
 - 3.2.4 Történelmi narratíva [35]–[36]
 - 3.2.5 Egyéb elemek [37]–[38]
4. „A többpártrendszer”. [39]–[40]
5. „[A] parlamenti demokráciát”. [41]–[43]
6. „[A] szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba”. [44]–[49]
7. Az ideiglenesség kérdése („[A] békés politikai átmenet elősegítése érdekében [...] – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig”) [50]–[94]
 - 7.1 Az alkotmányozás eddigi elmaradásának jellemzése [52]–[67]
 - 7.1.1 Az 1989–90-es időszak kihasználatlan alkotmányos pillanata [57]–[60]

Preambulum

7.1.2 Az EU-csatlakozás mint kihasználatlan alkotmányos pillanat	[61]–[63]
7.1.3 Az alkotmányozás hiánya és az alkotmánybírói aktivizmus	[64]–[67]
7.2 Egy túlhaladott preambulumkitétel és egy bevált alkotmány	[68]–[83]
7.2.1 Az ideiglenességi klauzula mint az Alkotmány kötelező erejének relativizálása	[72]–[73]
7.2.2 A jogfolytonosságra törekvés és a viszonylag könnyű alkotmánymódosítás összefüggése	[74]–[83]
7.3 Ideiglenesség és stabilitás. A távolabbi jövő feladata	[84]–[94]
8. „Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint”	[95]
9. „[A]z Országgyűlés [...] állapítja meg”	[96]–[99]

1. A kifejezés és a fogalom eredete

- 1 A preambulum szót a latin *preambulare* (‘elől járni’) kifejezésből eredeztethetjük, magyarul tehát annyit tesz: „előjáróban”. **Rendeltetése**, hogy egyfajta prológuis, bevezetés, előhang legyen, illetve az önmeghatározás és a normaszöveg (történelmi és legitimációs) kontextusának elmagyarázását szolgálja.
- 2 Már a **tízparancsolat** is tartalmazott preambulumot: „Én, az Úr, vagyok a te Istened, a ki hoztalak téged Egyiptomnak földjéről, a szolgálat házából.”¹ Maga az első parancsolat ez után következik. De ez nem csupán a zsidó-keresztény kultúrkör jogi jellegű dokumentumaira jellemző: HAMMURAPI törvénykönyve (Kr. e. 1760 körül) például hosszas bevezetőt tartalmazott, amely a tulajdonképpeni normaszöveg előtt a király isteni eredetét fejtegette részletesen (ezzel adva kellő **legitimációs alapot** a törvénykönyvnek, tehát a címzettek számára próbálta elfogadhatóvá tenni azt).² Az alkotmányok és a fontosabb törvények **mind a mai napig** rendszerint tartalmaznak **ünnepélyes** preambulumot, bár ez nem szükségszerű.³

¹ MÓZES II. könyve 20,2 (KÁROLI Gáspár ford.).

² Hasonló legitimációs funkciót tulajdonít a preambulumnak PLATÓN is: „[T]ermészetszerűen hozzátartozik a törvényekhez a bevezetés; továbbá, hogy ezek a törvények, melyek előttünk kettősnek tünnek fel, nem ilyen egyszerűen kettősek, hanem voltaképpen két külön dolog ez: a törvény maga és a bevezetése. [...] Amit »tűrannosz« rendeletnek nevezünk [...] pusztán száraz törvény; amit pedig eléje bocsátunk [...] rábeszélő jellegű; szerepe és hatása azonban bevezetés a tulajdonképpeni tárgyhoz. Szerintem ugyanis e bevezetés azért hangzik el, hogy jóindulattal és ennek folytán fogékonyabban fogadja be a törvény rendelkezéseit az, akinek a törvényhozó szánta; épp ezért szerintem ezt bevezetésnek, nem pedig a törvény megokolásának lehetne helyesen nevezni. [...] [A] törvényhozó sem egész törvénykönyvének elejére, sem egyes törvényei elé ne mulasszon el bevezetést illeszteni.” PLATÓN: „Törvények” [ford. KÖVENDI Dénes] in: PLATÓN *Összes művei III.* (Budapest: Európa 1984) 625.

³ Lettország alk.-a pl. egyáltalán nem rendelkezik preambulummal. Ellenben a dél-afrikai alk.-nak nemcsak preambuluma, hanem a törvénysszöveg után következő ún. posztambuluma is van (jogi szerepe, hogy értelmezési segédletként használják), lásd Tobias VAN REENEN: „Tendences actuelles dans l’interprétation de la Constitution de l’Afrique du Sud” *Revue française de droit constitutionnel* 2002. 355–375, küll. 358–359.

2. Preambulumok a magyar alkotmánytörténetben

2.1 1949 előtt

Első királyaink törvényei jellegzetes törvényi preambulumot, *vocatio deit* (Istenre hivatkozást) tartalmaznak, általában „A teremő Isten kegyelme velünk” vagy „Isten kegyelmével” formában.⁴ Ezt követően rendszerint a királyi méltóság természetéről, illetve a megalkotás körülményeiről kaphatunk tájékoztatást, és azt követte maga a törvénytörvény.

Az 1222. évi **Aranybulla** preambulumát a törvény jelentősége és a korai magyar preambulumok stílusának bemutatása miatt érdemes a maga teljességében közölni:

„A szent Háromság egy Isten nevében.

Endre, Isten kegyelméből Magyarország, Dalmácia, Horvátország, Ráma, Szerbia, Galiczia és Lodóméria királya, örök emlékezetül.

A miért hogy országunk nemeseinek és másoknak is szent István királytól szerzett szabadságát némely királyok hol tulajdon haragjok bosszujából, hol gonosz, avagy önnön hasznokat szerető emberek hamis tanácsadásából, sok pontban hatalmasul megrontották vala, azért a nemesség gyakorta sürgető könyörgésekkel zaklatta felségünket és előttünk való királyai fülét az ország állapotjának megjobbításáról.

Mi tehát az ő kérelmöknek mindenben eleget akarván tenni, kivel tartozunk is, jelesben azért, mert ez okon velek már gyakortább nem kicsiny keserűsége jutott ügyünk, a mit a királyi tisztesség tökéletes megtartásáért eltávoztatnunk illik, ez pedig senki más által nem lehet inkább mint ő általok: megadjuk mind nekik, mind országunk többi lakosinak azt a szabadságot, melyet a szent király adott.

E fölött egyebeket is, az ország állapotjának épülésére való üdvös dolgokat, rendelünk ily módon:”

Ebben megjelenik az önmeghatározás éppúgy, mint a jogalkotás mögötti motiváció feltárása és az utalás az alapvető tartalomra.

Történelmi **sorsfordulók** és általános legitimációs aggodalmak idején a preambulum **legitimáló hatása** különösen felértékelődik. Erre mutat példát az 1920. évi I. törvénycikk az alkotmányosság helyreállításáról és az állami főhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről: „A nemzetgyűlés, mint a nemzeti szuverénitás kizárólagos törvényes képvisellete, megállapítja, hogy a királyi hatalom gyakorlása 1918. évi november hó 13. napján megszűnt. Megállapítja továbbá, hogy Magyarországnak és társországainak a volt osztrák birodalmi tanácsban képviselt királyságokkal és országokkal fennállott feloszthatatlan és elválaszthatatlan együtbtirtoklása a bekövetkezett események folytán megszűnt. A nemzetgyűlés mindezekből a tényekből folyó következmények megállapítását a békekötés utáni időre tartja fenn magának.

Megállapítja továbbá, hogy az 1910. évi június hó 21. napjára törvénytörvényen összehívott országgyűlésnek képviselőháza az 1918. évi november hó 16. napján hozott határozatával önmagát feloszlottnak nyilvánította, főrendiháza pedig ugyanazon a napon tartott ülésében e határozatot tudomásul vette és tanácskozásait berekesztette, miáltal az országgyűlés működése is megszűnt. Mindezeknél fogva az állami főhatalom gyakorlása az alkotmány rendes formái között lehetetlenné vált.

⁴ Az 1949 előtti magyar joganyagok magyar, ill. latinból magyarra fordított szövegváltozatának forrása: *Complex jogtár DVD* (Budapest: Complex [2007. decemberi állapot]) Corpus Juris Hungarici adatbázis.

Preambulum

Alkotmányunk alapelveinek megfelelően az 1919. évi augusztus hó 7. napja óta alakult ideiglenes kormányok a nemzethez fordultak, hogy a nőkre is kiterjedő általános, titkos, egyenlő, közvetlen és kötelező választójog alapján válassza meg az akaratának képviseletére hivatott nemzetgyűlést.

A nemzetgyűlési képviselőválasztások ennek folytán az ország mindazon részeiben megtartván, amelyekben a választást ellenséges megszállás lehetetlenné nem tette, a megválasztott nemzetgyűlési képviselők az 1920. évi február hó 16. napján Budapesten az országgyűlés képviselőházának helyiségeiben egybegyülekeztek és nemzetgyűléssé alakultak.

Az így megalakult nemzetgyűlés mindenekelőtt a következő törvényt alkotja:”

- 6 Az Alkotmány preambulumszövegének vizsgálata szempontjából a következő fontos dátum 1946, az ún. **kisalkotmány**, a *Magyarország államformájáról szóló 1946. évi I. törvény* megszületése, amely az előzőekhez hasonlóan a kérdéses jogi dokumentum keletkezésének (sőt dióhéjban az egész magyar történelemnek) egy lehetséges narratíváját, valamint a jogalkotó által vallott **alapvető értékeket** (mintegy **hitvallást**) adta meg:

„Magyarországon 1918. november 13-án megszűnt a királyi hatalom gyakorlása. A nemzet visszanyerte önrendelkezési jogát. Négy száz esztendő harc, az ónodi gyűlés, az 1849-es debreceni határozat, két forradalom kísérlete és az ezt követő elnyomatás után a magyar nép újra szabadon határozhat államformájáról. Az általános, egyenlő, közvetlen és titkos választójog alapján megválasztott Nemzetgyűlés most a magyar nép nevében és megbízásából megalkotja azt az államformát, amely a nemzet akaratának és érdekeinek legjobban megfelel: a magyar köztársaságot. A köztársaság polgárai részére biztosítja az ember természetes és elidegeníthetetlen jogait, a magyar nép számára a rendezett együttélést s a más népekkel való békés együttműködést. Az állampolgárok természetes és elidegeníthetetlen jogai különösen: a személyes szabadság, jog az elnyomatástól, félelemtől és nélkülözéstől mentes emberi élethez, a gondolat és vélemény szabad nyilvánítása, a vallás szabad gyakorlása, az egyesülési és gyülekezési jog, a tulajdonhoz, a személyi biztonsághoz, a munkához és méltó emberi megélhetéshez, a szabad művelődéshez való jog s a részvétel joga az állam és önkormányzatok életének irányításában. Ezekről a jogoktól egyetlen állampolgár sem fosztható meg törvényes eljárás nélkül és e jogokat a magyar állam valamennyi polgárának minden irányú megkülönböztetés nélkül, a demokratikus államrend keretein belül, egyformán és egyenlő mértékben biztosítja. E cél megvalósítására Magyarország Nemzetgyűlése mindenekelőtt a következő törvényt alkotja:”

2.2 A szocializmus időszaka

- 7 A hatalmi erőviszonyok megváltozásáról tett tanúbizonyságot eredeti formájában az 1949. évi XX. törvény, hazánk jelenleg is hatályos alkotmánya. Preambuluma az előbbieken megismerttől **gyökeresen eltérő történelemszemléletet** tükröz:

„A nagy Szovjetunió fegyveres ereje felszabadította országunkat a német fasiszták igája alól, szétzúzta a földesurak és nagytőkések népellenes államhatalmát, megnyitotta dolgozó népünk előtt a demokratikus fejlődés útját. A régi rend urai és védelmezői ellen vívott kemény küzdelmekben hatalomra jutva, a magyar munkásosztály, szövetségben a dolgozó parasztsággal, a Szovjetunió önzetlen támogatásával újjáépítette háborúban elpusztult országunkat. Évtizedes harcokban megedződött munkásosztályunk vezetésével, az 1919. évi szocialista forradalom tapasztalataival gazdagodva, a Szovjetunióra támaszkodva népünk megkezdte a szocializmus alapjainak lerakását s országunk a népi demokrácia útján halad előre a szocializmus felé. E küz-

delem és országépítő munka már megvalósult eredményeit, országunk gazdasági és társadalmi szerkezetében végbement alapvető változásokat fejezi ki és a további fejlődés útját jelöli meg: A Magyar Népköztársaság Alkotmánya.”

A demokratikus fejlődés lehetőségének megnyílását említi, illetve visszaul az évtizedes harcokra és az azokból levont tanulságokra, valamint megjelöli a további fejlődés útját a Magyar Népköztársaság keretei között. Fontos megjegyezni, hogy a szövegből **eltűnt az alapjogok feltüntetése.**

Az 1949. évi XX. törvény módosításáról és a Magyar Népköztársaság Alkotmányának egységes szövegéről szóló 1972. évi I. törvény preambuluma hosszabb az 1949-esnél, aminek az az oka, hogy az 1949-es részekben felül egyrészt részletezőbb a **marxista társadalomfilozófia** alapvető (tan)tételeinek ismertetése, másrészt pedig igyekszik **demonstratív** kiemelni az 1949 óta elért eredményeket. A hivatalos történelmi narratívát kodifikálták így a legmagasabb jogforrási szinten – elsősorban szimbolikus, illetve propagandisztikus céllal:

„Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért; számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünket. Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívott győzelmei során felszabadította hazánkat a fasizmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát. A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit. Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

2.3 A preambulum kérdése a NEKA-tárgyalásokon

E régi, „osztályharcosként” aposztrofált preambulum hatályon kívül helyezését javasolta a **NEKA-tárgyalások** folyamán az EKA I/1. munkabizottsága 1989. július 7-én.⁵ A felvetésre a tárgyalóasztal túlsó oldalán ülő állampárti képviselők ellenérve az volt, hogy a preambulum még nem normaszöveg, így rendezése nem tartozik a békés politikai átmenet szabályozásának körébe, és nem tartják feltétlenül szükségesnek a hatályon kívül helyezést. Azonban kifejezet-

⁵ Az EKA és a NEKA viszonyáról →Bev[157]-[166].

Preambulum

ten nem is elleneztek azt, és úgy tűnt, megegyezés alakulhat ki arra nézve, hogy a jövőben az Alkotmánynak **ne legyen** preambuluma.⁶

10 Ennek lehetősége azonban elveszett azzal, hogy **konfliktus** robbant ki az Alkotmány 2. § (1) bekezdése kapcsán arról, vajon meg lehet-e említeni a szocializmust a normaszövegben. Az MSZMP ragaszkodott ehhez, az EKA pedig határozottan ellenezte ugyan, de **kompromiszsumos javaslatként** a jelzőnek a preambulumba való felvételét javasolta, mondván, annak gyengébb a normatív ereje és csak értelmezéshez használható →2§[42]–[72].

11 Az EKA-n belül **a szocializmusra való utalást** a preambulumban csak úgy tartották elfogadhatónak, ha az teljes történeti áttekintés keretében, csupán az egyik elemként (de nem az államszocializmus, hanem inkább a társadalmi szolidaritás mint érték) kerül megemlékezésre.⁷ **Az EKA javaslata** a középszintű tárgyalásokon 1989. augusztus 30-án először a következő volt: „A Magyar Köztársaság független, az európai és magyar demokratikus hagyományokat éltető jogállam. Biztosítja az emberi és állampolgári jogok teljességét. Szabad teret enged mindazon egyéni és közösségi, vallási és világi, polgári és szocialista törekvéseknek, amelyek e jogok talaján állnak.”⁸ Később (a jegyzőkönyvekből nem világos, milyen okokból, tartalmilag említésre méltó változást nem eredményezve) a szöveg erre módosult: „Az Országgyűlés kinyilvánítja a magyar nemzet azon akaratát, hogy Magyarország független, demokratikus jogállam legyen, ahol a magyar és európai hagyományok, a polgári demokratikus és a demokratikus szocialista értékek egyidejűleg és egymást ki nem záró módon érvényesülnek.”⁹ Ezt azonban az MSZMP a normaszövegbe akarta volna beemelni, amely elvileg az EKA számára is elfogadható lett volna.

12 A Harmadik Oldal a csoporton belüli ellentétek miatt nem tudott kialakítani egységes álláspontot, és a preambulumról szóló vitákban, érvelésekben ezért nem vett részt. Kijelentették, hogy elfogadják ugyan a preambulum alkotmánybeli rögzítését, ugyanakkor hangsúlyozták, hogy az elfogadandó alkotmánynak **ideiglenesnek kell lennie** az előzetes szándéknyilatkozatoknak megfelelően, és nem szerencsés a tárgyalások megakasztása a demokratikus és békés átmenet véghezvitelében nem elvi jelentőségűnek számító kérdések okán.¹⁰

13 Végül az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe belekerült a szocialista jelző („A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam, amelyben a polgári demokrácia és a demokratikus szocializmus értékei egyaránt érvényesülnek”).¹¹ Ennek fényében az a **megállapodás** született, hogy **az Alkotmánynak nem lesz preambuluma** (azaz a marxista retorikát tartalmazó szöveget egyszerűen törlik).

⁶ A középszintű politikai tárgyalásokon (1989. augusztus 24.) DRUCKER György sorolta fel azokat a pontokat, amelyekben egyetértés volt a felek között. E pontok egyike a preambulum törlése volt (új preambulum elfogadása nélkül). Ugyanígy az I/1. munkabizottság ülésén korábban is (1989. augusztus 22.). Lásd Bozóki András e. a. (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve* [CD-ROM] (Budapest: Új Mandátum 2000).

⁷ Az EKA belső ülése 1989. augusztus 29., TÖLGYESSY Péter és ANTALL József. Lásd Bozóki e. a. (szerk.) (6. lj.).

⁸ Lásd Bozóki András e. a. (szerk.): *A rendszerváltás forгатókönyve. A kerekasztal-tárgyalások 1989-ben 4.* (Budapest: Magvető 1999) 140.

⁹ Középszintű politikai tárgyalások, SZABAD György, 1989. szeptember 4. Lásd Bozóki e. a. (szerk.) (6. lj.).

¹⁰ Középszintű politikai tárgyalások, RABI Béla, 1989. szeptember 4. Lásd Bozóki e. a. (szerk.) (6. lj.).

¹¹ Ezt az első szabad választások után, az MDF–SZDSZ–paktum nyomán gyomlálták ki a szövegből →2§[42]–[72].

2.4 Az 1989-es országgyűlési viták. A preambulum születése

Az, hogy végül mégis lett preambuluma az Alkotmánynak, az őszi parlamenti vitának kö- 14
szönhető, ahol annak tárgyalását képviselői indítványra iktatták be. Ez azon ritka kivételek
közé tartozik, amikor az **Országgyűlés** nem egyszerűen a NEKA eredményeit kodifikálta, ha-
nem **önállóan, saját kezdeményezésre** cselekedett.¹²

1989. október 17-én az Országgyűlésben KULCSÁR Kálmán igazságügyi miniszter expo- 15
zójában azon álláspontjának adott hangot, hogy olyan alapelveket szükséges elfogadni, ame-
lyek „nem csupán a békés politikai átmenethez szükségesek, hanem egyúttal a kiépülő alkot-
mányos jogállam legfontosabb alapjai. [...] [A] valóban a jogállam megvalósulását jelentő
szabályozás[t] a kormányzat már az új Alkotmány formájában kívánta előterjeszteni. Tekin-
tettel azonban [...] arra, hogy a békés politikai átmenet és a működőképes többpártrendszeri
parlamentarizmus tételrendszerét szélesebben kellett értelmezni, végül is nagyformátumú al-
kotmánymódosítás jött létre, amit talán helyesebb lenne a politikai rendszerváltás **átmeneti al-
kotmányának** tekinteni.”¹³

E gondolatokhoz illeszkedett KERESZTI Csaba és LÉKAI Gusztáv (korábbi) módosító indít- 16
ványa is, amely szerint címében is **ideiglenes alkotmányként nevezték volna el** az elfogadandó
alaptörvényt. Ezt azzal indokolták, hogy az új Alkotmányt az újonnan megválasztott Ország-
gyűlésnek kell majd elfogadnia.

KERESZTI október 17-i felszólalásában elmondta, hogy az elfogadandó törvény nem a ko- 17
rábbi jogalkotásból következik, hanem „új lapot nyit a magyar nemzet történelmében”, s meg-
jegyezte, képviselőtársával együtt elfogadták azt a (kompromisszumos) álláspontot, amely sze-
rint a megszületendő preambulumban (tehát nem a címben) kell **megjeleníteni az ideiglenes-
séget**. A preambulumban továbbá rögzíteni kell a miniszteri expozéban ismertetett elveket.
A címre vonatkozó javaslatukat ezért vissza is vonták.¹⁴

Az Országgyűlés Jogi, igazgatási és igazságügyi bizottságának vonatkozó 282. számú jelen- 18
tése (amely utal arra is, hogy a preambulum szövege KERESZTI és LÉKAI képviselőktől szár-
mazik) a következő indokolást tartalmazza a preambulumhoz: „Érzékeltetni szükséges, hogy
az Alkotmány módosításával a jogállam kiépítése [történik meg], [...] de [ez] a módosítás
csak a békés politikai átmenet igényeit elégítheti ki, és nem pótolja egy széles társadalmi vi-
tában kiérlelt új alaptörvény megalkotását.”¹⁵ Az átmenet alapelveire való utalás szándéka jel-
zésértékű volt ugyan, azonban legalábbis furcsa, hogy **kimaradt az alapjogokra való utalás** a
preambulumból.

A hatályos preambulomot *az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény* iktatta 19
be az Alkotmányba, szövege 1989. október 23. óta a mai napig változatlan.¹⁶

¹² Ezen a ponton nem felel meg tehát a valóságnak az az általános vélekedés [így pl. MAJTÉNYI László: „A jogállami forradalom történeti alkotmánya” in: MAJTÉNYI László – MIKLÓSI Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* (Budapest: Eötvös Károly Intézet 2004) 76], hogy az „Országgyűlés azt hagyta jóvá, amiben a Nemzeti Kerekasztal résztvevői megegyeztek”.

¹³ *Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója. Hiteles kiadás IV.* (Budapest: [k. n.] 1998) 4902. hasáb.

¹⁴ *Az 1985. évi június hó 28-ára összehívott Országgyűlés naplója* (13. lj.) 4938–4939. hasáb. Az elvekkel kapcsolatosan LÉKAI Gusztáv kiemelte felszólalásában, hogy „el kellene kerülni azt a gyakorlatot, hogy a politikai érdekegyeztetések [...] szövegűségeket is takarjanak maguk mögött.” *Uo.* 4948. hasáb.

¹⁵ *Országgyűlési irományok. 1985–1990 10.* [h. n.: k. n., é. n.; lelőhely: OGYK] 241.

¹⁶ Az ORBÁN-kormány idején tervezett (de meg nem valósult) preambulummódosításhoz →[75. lj.]

3. A preambulum általános dogmatikai problémája

3.1 A preambulum jogi funkciói és természete

- 20 Ahogyan azt CSINK Lóránt megfogalmazta: „kérdés, hogy [a preambulum] része-e a jogszabálynak, jogforrásnak tekinthető-e, vagy pedig csak felvezetés.”¹⁷ A kérdést finomítva alapvetően **három lehetőséget** kell számba vennünk: (a) a preambulumnak semmiféle jogi jelentősége nincs (csupán retorikai díz); (b) a preambulumból közvetlenül levezethetők jogi köteleességek; (c) köztes megoldás: a preambulomot értelmezési segédletként lehet használni.¹⁸
- 21 Ad (a). Az első álláspont (ti. a preambulumnak **nincs jogi jelentősége**) klasszikus képviselője SENECA, aki a következőképpen fogalmaz („előbeszéd” alatt preambulomot értve): „Legyen a törvény rövid, hogy a tudatlanok minél könnyebben megtartsák. Mint egy kibocsátott isteni szózat legyen. Parancsoljon, ne vitatkozzék. Nincs előttem hidegebb, nincs alkalmatlanabb, mint az előbeszéd törvény.”¹⁹ Mi azonban – SENECA-val ellentétben – úgy látjuk, hogy a preambulumnak igenis van jogi jelentősége. Ha ugyanis ilyenekkel nem bírna, akkor a jogalkotó nem illesztette volna a szöveg elé, és a módosításához nem lenne szükséges ugyanolyan eljárás (nálunk: kétharmados parlamenti többség) →19§[200]–[242], mint az Alkotmány bármely más részének megváltoztatásához.
- 22 Ad (b). A másik megoldás szerint a preambulumból **konkrét jogi kötelezettségek** vezethetők le. Ez a francia alkotmányjogi dogmatika álláspontja. Maga a hatályos (1958-as) francia alkotmány nem tartalmaz alapjogi katalógust, de a preambulumban utalás történik egyrészt az 1946-os alkotmány preambulumára, másrészt pedig az 1789-es Emberi és polgári jogok nyilatkozatára.²⁰ A francia Alkotmánytanács egy 1971-es döntésében (az alkotmány egy preambulumbeli utalására hivatkozva) ezeket is az alkotmány részének ismerte el.²¹ Hasonló módon a német alaptörvény preambuluma utolsó mondatának, amely az újraegyesítési parancsot (*Wiedervereinigungsgebot*) tartalmazta, a német Szövetségi Alkotmánybíróság közvetlen jogi kötőerőt biztosított egy 1956-os ítéletében.²²

¹⁷ CSINK Lóránt: „A preambulum szerepe egyes alkotmányokban” *Collega* 2005/2. 5.

¹⁸ A német alkotmánytörténetben az erre vonatkozó vitákat feldolgozza (az 1871-es, majd az 1919-es weimari alk. kapcsán) Peter SCHOEPEKE: *Die rechtliche Bedeutung der Präambel des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Eine Grundlegung mit rechtshistorischer Einführung und Abhandlung der Präambeln zu den Verfassungen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland* [Diss. Tübingen] (Bamberg: Bamberger Fotodruck 1965) 1–47.

¹⁹ Lucius Annaeus SENECA: *Vigasztalások* [ford. LÉVAY József] (Budapest: Franklin Társulat 1893) 161.

²⁰ „A francia nép ünnepélyesen kinyilvánítja az 1789-es Deklarációban meghatározott és az 1946-os alkotmány preambuluma által megerősített és kiegészített emberi jogokhoz és a nemzeti szuverenitás alapelveihez [...] való ragaszkodását” – szól az 1958. évi október 4-i francia alk. preambuluma. TRÓCSÁNYI László – BADÓ Attila (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban* (Budapest: KJK-Kerszöv 2005) 381. A 2005-ös módosításhoz →[21.lj.].

²¹ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 concernant la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association. A hatályos alkotmányszöveget, valamint a preambulumban hivatkozott normákat együttesen nevezi a francia doktrína *bloc de constitutionnalité*-nek, mert ezek szolgálnak valamely tv. alkotmányosságának megítélésére. FRANCIS HAMMON – MICHEL TROPER: *Droit constitutionnel* (Paris: LGDJ ²⁹2005) 838–841. Az alk. preambuluma 2005-ben egyébként egy újabb, a 2004-es környezeti kartára (*Charte de l'environnement de 2004, Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005*) való hivatkozással bővült, tehát egy viszonylag részletes (tiz cikkelyből álló) környezetjogi dokumentum kapott alkotmányjogi rangot.

²² BVerfGE 5, 85 (127f) – „KPD-Verbotsurteil”. Az ítélethez lásd SCHOEPEKE (18. lj.) 174–201. A preambulomot azóta (ti. a német újraegyesítés alkalmával) módosították, és ma már nem tartalmazza az újraegyesítési parancsot.

Ezen álláspont ellen szól, hogy az alkotmányozó nem illesztette be magába a normaszövegbe a preambulomot, hanem (szerkezetileg) a norma előtt helyezte el. Ha valóban ugyanolyan jogi értéket kívánt volna tulajdonítani neki, akkor a többi normatív rendelkezés közé tette volna.²³ Jogi értéke tehát kevesebb kell legyen, mint magának a normaszövegnek. De a semminél több, hiszen akkor nem lenne szükséges ugyanolyan eljárás a módosításához, mint magának a normaszövegének. A kettő közötti (kompromisszumos) megoldást kell tehát keresnünk.

Ad (c). A harmadik, a magyar dogmatikában elfogadott nézet szerint a preambulum csupán **értelmezési segédlet**, azaz önálló magatartási szabályt nem fogalmazhat meg.²⁴ Ezen a ponton egyetértünk BRAGYOVA Andrással, aki szerint a preambulum, tehát „az alkotmány ünnepélyes bevezetője [...] különleges státuszú [...] része és nem része az alkotmánynak, ezért kötelező szabályokat nem tartalmazhat”.²⁵ Értelmezési segédletként azonban fontos szerepet játszik, hiszen meghatározza azokat az alapvető célokat, amelyeket a jogalkotó az adott történelmi-politikai-jogi körülmények között szükségesnek tartott törvénybe iktatni, alkotmányos szinten szabályozni, s bár a fentiekben kijelentettük, hogy **nem önálló normatív rendelkezésként, de kötelezően alkalmazandó jogértelmezési segédletként** alkalmazandó.

Kifejezetten ki is mondta ezt a funkciót az AB a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatban: „Az Alkotmány preambuluma – amelyből egyébként sem vezethető le direkt módon alkotmányos jog –, az alkotmányos szabályozást illetően fogalmaz meg célokat, így abból törvényi rendelkezések alkotmányellenessége közvetlenül nem következethető” (ABH 1991, 146, 162.).

A 44/1998. (X. 14.) AB határozat jól mutatja, hogy **az AB miként használja** az Alkotmány preambulumát. A határozat érdekessége, hogy egy másik preambulomot, nevezetesen a Jat. preambulumát csonkította meg benne az AB, az Alkotmány preambulumára hivatkozva. E körben rámutatott, hogy a Jat. preambulumban a „szocialista” jelző alkotmányellenes, mivel egy konkrét alkotmánybeli rendelkezés, a 2. § (1) bekezdésének „jogállam” szavával áll feloldhatatlan ellentétben – ezt az alkotmánybeli rendelkezést azonban az AB az Alkotmány preambulumának fényében értelmezte (ABH 1998, 323, 325.).

3.2 A preambulum szerkezeti elemei

A preambulumok alábbi **szerkezeti elemeit** különíthetjük el: (a) önmeghatározás; (b) a jogalkotói hatalom eredetére, esetleg terjedelmére, illetve tárgyára (mandátum) tett utalás; (c) a célok és értékek deklarálása; (d) történelmi narratíva és (e) egyéb elemek (például Istenre való utalás).²⁶

3.2.1 ÖNMEGHATÁROZÁS

A preambulumok **minimális tartalmi eleme az önmeghatározás**, azaz annak leszögezése, hogy „ki” alkotja a jogot. Ez lehet igen hosszas, ha például egy király az összes címét felsorol-

²³ Hasonlóan vélekedik CSINK (17. lj.) 6.

²⁴ Ugyanígy az indiai alk. preambuluma kapcsán Ram Gopal CHATURVEDI – Madhukar Shyam CHATURVEDI: *Preamble of the Constitution. An Analysis and Appraisal* (Allahabad: Law Book Co. 1989) 30.

²⁵ BRAGYOVA András: *Az új Alkotmány egy koncepciója* (Budapest: KJK-Kerszöv 1995) 29.

²⁶ Az itt alkalmazott kategóriák CSINK Lóránt fogalmi rendszerének bővítésével alakultak ki, vö. CSINK (17. lj.) 5–9.

Preambulum

ja →[3]–[5], jelenleg azonban a hatályos Alkotmány igen puritán e tekintetben, és csak annyit említ: „az Országgyűlés”.

- 29 Az önmeghatározás **lehet fiktív** is, például ilyen az amerikai alkotmányban a „*We the people...*” megfogalmazás, hiszen az alkotmányt nyilván nem maga a nép →2§[285]–[340], hanem az alkotmányozó gyűlés alkotta (a valós helyzetet a „Mi, az Alkotmányozó Gyűlés, az amerikai nép nevében...” kitétel adta volna vissza). Az ilyen öndefiníció egyúttal egy függetlenségi nyilatkozat funkcióját is el tudja látni.²⁷
- 30 Ide tartozhatna annak meghatározása is (ez azonban jelenleg hiányzik), hogy a Magyar Köztársaság a kulturális vagy pedig a politikai nemzet fogalmán alapul-e. Ez olyan kvalitás, amelyet a preambulumban lenne célszerű meghatározni, mivel ez elsősorban **az állam jellegének** meghatározásához kötődik (bár a történelmi narratívába →[3]–[5] szöve is közölhető lenne). Ez a probléma (ti. hogy az államiságunk alapja a kulturális vagy inkább a politikai nemzetfogalom) jelenleg is élénk viták táptalaja →68§[6]–[18].

3.2.2 MANDÁTUM

- 31 A mandátum feladata **a jogalkotói hatalom eredetének** (ti. miből származik) és terjedelmének (ti. mit alkothat) tisztázása. A „miből származik” kérdéséről a magyar Alkotmány szemérmesen hallgat, és nem hivatkozik a jelenleg hatályos magyar alkotmányos rendszer legitimitációs alapjára, a népszuverenitásnak a 2. § (2) bekezdésében foglalt eszméjére. **A népre való hivatkozás** tehát hiányzik belőle. Ennek oka vélhetően az 1989-es alkotmányozási folyamat demokratikus alapjának hiánya: a nem megválasztott EKA képviselői és a nem demokratikusan regnáló kommunista elit megegyezését a diktatúra utolsó (ugyancsak nem demokratikusan választott) parlamentje kodifikálta. Egy ilyen konstrukcióban a népre hivatkozni meglehetősen cinikus lett volna – nem véletlen, hogy csupán a nép valódi megszólalását (értsd az első demokratikus választásokat) akarták előkészíteni, illetve az ehhez szükséges intézményrendszert megteremteni. Ahogy a preambulum is fogalmaz: a „békés politikai átmenetet” biztosítani →2§[285]–[340].
- 32 **Az alkotmányozó hatalom terjedelme** („mit alkothat”) ellenben világos: egy ideiglenes alkotmány megalkotására terjed ki („[...] – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg”).²⁸
- 33 Itt érdemes megjegyezni, hogy a jelenleg hatályos alkotmánymódosítási preambulum formula a mandátumot tekintve **bőbeszédűbb** magánál az Alkotmánynál: „Az Országgyűlés mint alkotmánymódosító hatalom, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés a) pontjában meghatározott hatáskörében eljárva a következő törvényt alkotja.”²⁹

Azt látjuk, hogy itt az alkotmánymódosító hatalom eredetét az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában állapítja meg a jogalkotó. A kérdés közvetve persze továbbra is éppoly nyitott, hiszen magának az Alkotmánynak a legitimitásáról nem szól a szöveg (ez nem is lenne elvárható, hiszen még az Alkotmány törzsszövegének preambuluma sem szól erről).

²⁷ CHATURVEDI–CHATURVEDI (24. lj.) 82.

²⁸ Van olyan alk., ahol pont fordított a helyzet, és tisztázzák ugyan a hatalom eredetét, de a tárgy helyett csupán utalnak az ez után következő szövegre, pl. ilyen az igen rövid belga alkotmányi preambulum: „A belga nép nevében, a törvényhozás két kamarájának közös gyűlése az alábbiakat rendeli.” TRÓCSÁNYI–BADÓ (szerk.) (20. lj.) 115.

²⁹ 2007. évi CLXVII. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. módosításáról.

3.2.3 CÉLOK ÉS ÉRTÉKEK DEKLARÁCIÓJA

Tipikusan a preambulumban megfogalmazódó **cél és érték** a béke, a rend, az igazságosság, az emberi jogok védelme, a függetlenség, a jólét. Ezek adják meg a későbbi normaszöveg szellemiségét, alapvető tartalmát, alapelveit.³⁰ Az alkotmányok preambulumai gyakran nyújtanak rövid politikai hitvallásokat, tömörített és leegyszerűsített politikai filozófiákat.³¹ A magyar Alkotmányban ezek a preambulumban meghatározott célok és értékek a következők: (a) többpártrendszer, (b) parlamenti demokrácia, (c) szociális piacgazdaság, (d) jogállam és (e) békés politikai átmenet.

3.2.4 TÖRTÉNELMI NARRATÍVA

Ez az elem lényegében **teljesen hiányzik** a hatályos magyar Alkotmányból.³² A történelmi narratíva bemutatja a nép történetének alapvető (és a preambulumban említendő) fordulópontjait (dicsőséges eseményeket vagy éppen katasztrófákat, amelyekből tanulni kell),³³ valamint a megalkotás körülményeit →[3]–[5]. Jelenleg az Alkotmány preambulumban csupán egy közvetett utalást találunk erre, ti. a „békés politikai átmenet” említését, de ezt is mint elrendő célt, nem pedig mint történelmi magyarázatot.

A történelmi narratíva teszi igazán ünnepélyessé és méltóságteljessé a preambulomot. Ennek **az ünnepélyességnek a hiánya** az 1989-es alkotmányozás legitimációs deficitjéből eredő szégyellőségből ered. Hatályos Alkotmányunk preambuluma tehát mellőzi az ünnepélyességet, így nem enged teret az állandóság, a fennkölttség, a „maradandóság” érzetének, hanem saját magát korlátozva az egész alkotmányos szabályozás ideiglenességét →[50]–[94] fejezi ki.

3.2.5 EGYÉB ELEMEEK

Egyes preambulumban **Istenre való utalást** (*invocatio dei*) tartalmaznak. Írország 1937-ben fogadta el alkotmányát, s annak preambuluma „[a] legszentebb Szentháromság Isten nevében” szól, és megállapítja, hogy a nép alázatosan elismeri kötelességeit Jézus Krisztus felé.³⁴ Hasonló jellegű utalásokat tartalmaz az EU-tagállamok közül Görögország, Németország és Lengyelország alkotmánya.³⁵ Az európai szinten 2003-ban nagy vihart kavart, hogy a tervezett (de mára elbukott) uniós alkotmánytervezet preambulumban a *keresztény* Európa örökségére és hagyományaira történt utalás.³⁶

³⁰ Vö. TRÓCSÁNYI László: „Az alkotmányozás elvi kérdései” in: TÓTH Károly (szerk.): *Alkotmány és jogtudomány [Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Tomus XLVII]* (Szeged: JATE Press 1996) 179.

³¹ CHATURVEDI–CHATURVEDI (24. l.) 2., 18., 75.

³² Ezt hiányolja TRÓCSÁNYI (30. l.) 179–180, aki szerint emiatt a preambulumban olyan csonka, hogy az nem is preambulumban. A történelmi narratívák szerepéhez az alkotmányjogban (kül. az alkotmánybírói joggyakorlatokban) lásd Renáta Uitz: *Constitutions, Courts and History. Historical Narratives in Constitutional Adjudication* (Budapest: CEU Press 2005).

³³ A világháború után pl. egymás után születtek az olyan modern alk.-ok Európában, amelyek a keserű tapasztalatokból okulva pl. a békére való törekvést és a háború elutasítását említették preambulumaikban.

³⁴ TRÓCSÁNYI–BADÓ (szerk.) (20. l.) 489.

³⁵ A német dogmatikában legújabbban monografikusan feldolgozza a kérdést Andreas Vogt: *Der Gottesbezug in der Präambel des Grundgesetzes* (Hamburg: Kováč 2007).

³⁶ A vitához lásd pl. Alfonso MATTERA: „L’européanité est-elle chrétienne?” *Revue du droit de l’Union européenne* 2003. 352–342; Joseph H. H. WEILER: *Ein christliches Europa* [ford. Franz REIMER, bev. Ernst-Wolfgang BÖCKENFÖRDE]

Preambulum

- 38 Egyéb tartalmi összetevőként említhetjük például a német, illetve a kanadai alkotmányban az **államalkotó tartományok (tagállamok)** felsorolását. A magyar Alkotmány preambuluma ilyen elemet sem tartalmaz jelenleg, de nem is szükséges ilyen tartalmaznia, hiszen ez csak föderatív (szövetségi) állam esetében lenne elvárható; a megyék mint államalkotó területi egységek felsorolása nem szokásos az alaptörvényekben.

4. „A többpártrendszer”

- 39 A többpártrendszer kifejezetten ezzel a kifejezéssel nem szerepel az Alkotmány szövegében, **csupán a preambulumban**. Maga az Alkotmány mégis többpártrendszer író elő számos helyen, hiszen a 3. §, a 19/B. § (2) bekezdés, 28. § (5) bekezdés, a 32/A. § (4) bekezdés, a 63. § (3) bekezdés a „pártokról” beszél, többes számban. Implicite pedig előfeltételezi ezt a parlamentáris kormányforma is (különösen a 28. §-ban és a 39/A. §-ban) →3§[7]–[21].
- 40 Kérdés, vajon miért került bele a preambulumba szövegszerűen is a többpártrendszer. Ennek oka az államszocialista egypártrendszerrel való **egyértelmű elhatárolódás** volt. Emiatt a többpártrendszer kifejezett megemlézése (mint a teljes preambulumban) a jogállami átmenet korlenyomata.

5. „[A] parlamenti demokráciát”

- 41 Az Alkotmány **a preambulumon kívül explicité sehol sem** használja a parlamenti demokrácia kifejezést. Tartalmilag azonban az Alkotmány parlamentáris kormányformát ír elő, hiszen a Kormány az Országgyűlésnek felelős.³⁷ Ez nemcsak a Kormány felállítására →33§[14]–[44], hanem a konstruktív bizalmatlansági indítvány →39A§[12]–[44] és az ellenőrzési jogosítványok →39§[8]–[14] intézménye révén annak teljes működési idejére vonatkozik. A rendszer gyakorlati következménye, hogy (a) a parlamenti többség és a kormány ugyanahhoz a politikai oldalhoz tartozik, (b) az államfő jelentősége visszaszorul.³⁸
- 42 A **parlamenti rendszer működőképességének fenntartását** szolgálja továbbá az, hogy (a) a képviselőket nem lehet visszahívni (hiszen az Alkotmány 20/A. §-a nem szól a képviselői mandátum megszűnésének okai közt a visszahívásról); (b) a jogforrási hierarchiában a törvények a kormányrendeletek felett helyezkednek el [Alkotmány 35. § (2) bekezdés]; (c) meghatározott időközönként többpárti, szabad parlamenti választások vannak (Alkotmány 71. §

(Salzburg, München: Pustet 2004); Heinrich HOFFSCHULTE: *Christliches Menschenbild und Gottesbezug in der Verfassung der Europäischen Union* (Münster: Akademie Franz Hitze Haus 2004); Helmut GÖRLICH e. a.: *Verfassung ohne Gottesbezug?* (Leipzig: Evangelische Verlagsanstalt 2004); Srdjan CVJIC – Lorenzo ZUCCA: „Does the European Constitution Need Christian Values?” *Oxford Journal of Legal Studies* 2004. 739–748; Norbert K. RIEDEL: „Gott in der Europäischen Verfassung?” *Europarecht* 2005. 676–683; Augustín José MENÉNDEZ: „A pious Europe? Why Europe should not define itself as Christian” *European Law Review* 2005. 133–148; Augustín José MENÉNDEZ: „A Christian or a Laïc Europe? Christian Values and European Identity” *Ratio Juris* 2005. 179–205.

³⁷ A parlamentáris kormányforma definíciójához (ti. a kabinet felelős a parlamentnek) lásd Maurice DUVERGER: „Állam és kormányzat” [ford. TATTAY Szilárd] in: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államtan. Írások a XX. századi általános államtudomány köréből* (Budapest: Szent István Társulat 2003) 385–439, küll. 426.

³⁸ PETRÉTEI József: „Kormányzás és kormányzati rendszer” in: KISS László (szerk.): *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből* (Pécs: Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJK 1996) 219–248, küll. 231, 234.

→70§[12]–[14]). Ez utóbbiból, ti. a kormányváltás állandó elvi lehetőségéből következően az alkotmányos berendezkedéshez lojális ellenzék tud kialakulni – ily módon a teljes alkotmányos rendszer stabilitása erősödik.³⁹

Az Alkotmány preambulumban a parlamenti demokrácia említését az is indokolhatja, hogy az új Alkotmány szimbolikusan is **el akart határolódni** a korábbi elnöki tanácsi rendszertől (amikor főszabály szerint egy szűk grémium döntött az Országgyűlés helyett), és fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy a lényeges döntéseket mindenképpen nyilvános vitafórumon akarja kitenni a mindenkori ellenzék kritikájának. 43

6. „[A] szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba”

A történelmi tapasztalatok szerint a gazdasági szabadság erőteljes korlátozása a politikai szabadságok korlátozását vonja maga után, és könnyen diktatúrához vezet.⁴⁰ Másrészt a működő piacgazdasághoz is kiszámítható jogi keretek (jogbiztonság) kellenek.⁴¹ A jogállamiság és a piacgazdaság tehát **egymást támogató tényezők**. 44

A „szociális” kitétel nem összetévesztendő a „szocialista” jelzővel. A szociális piacgazdaság ugyanis a (szocialista rendszerektől határozottan megkülönböztetendő) demokratikus jogállamokkal együtt megjelenő piacgazdaságok egyik lehetséges formája. A szociális piacgazdaság tehát **nem a szocializmus egyik formája**, hanem épp a szocializmust tagadó társadalmi rendszer egyik lehetséges összetevője. A **piacgazdaságot** kifejezetten is rögzíti az Alkotmány 9. §-ának szövege. 45

A szociális piacgazdaság jellegzetessége, hogy a **piaci verseny veszteséire is tekintettel van**, azokról nem mond le.⁴² Ez (jogi szempontból) megtörténhet törvényi szinten biztosított szociális juttatásokkal, de akár szociális alapjogok alkotmánybeli rögzítésével is. A magyar Alkotmányban is számos ilyen konkrét rendelkezést találunk (a többségüket azonban csupán államméltóként értelmezi gyakorlatában az AB); ilyenek a 16., 17., 70/D., 70/E. és 70/F. §, közvetve pedig a 70/C. és a 4. § is, továbbá a 66., a 67. és a 70/B. § egyes rendelkezései. Kifejezetten a szociális piacgazdaság vagy a szociális jogállam elnevezés nem fordul elő az Alkotmányban. A szociális piacgazdaság preambulumban való rögzítését vélhetően a vadkapitalizmus (értsd: a piaci verseny veszteséiről való lemondás) elutasítása, s ezáltal az átmenettel szembeni **félelmek csökkentésének szándéka** magyarázza. 46

A jogállam fogalmának részletes elemzését a 2. § (1) bekezdése kapcsán végezzük el →2§[73]–[284]. 47

Hasonló elméleti előfeltevésekből kiindulva az AB azt állapította meg, hogy a preambulumban szereplő szociális piacgazdaság **csak államméltó**, az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében deklarált piacgazdaság pedig nem a preambulumban foglalt szociális piacgazdaság konkretizálása, ha- 48

³⁹ SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba* (Budapest: Atlantisz 1998) 311. A közvetett és közvetlen demokrácia kérdéséről →2§[42]–[72].

⁴⁰ Klasszikus és igen radikális megfogalmazásban lásd Friedrich August HAYEK: *Út a szolgáshoz* [ford. MEZEI György Iván] (Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó 1991).

⁴¹ 28/1991. (VI. 3.) AB hat., ABH 1991, 88, 130. Vörös Imre párhuzamos véleménye (az Alk. preambulumban a piacgazdasági kitétele kapcsán).

⁴² A szociális piacgazdaság klasszikus megfogalmazása John RAWLS: *Az igazságosság elmélete* [ford. KROKOVAY Zsolt] (Budapest: Osiris 1997).

Preambulum

nem a piacgazdaság legfőbb biztosítékát képező egyenlő és egyenjogú tulajdonformák azonos védelmének kifejeződése [33/1993. (I. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.]. **Konkrét köteleességek tehát nem vezethetők le belőle.**

- 49 Az AB a preambulumban adott szöveggörnyezetben „szociális piacgazdaságot megvalósító[ként]”⁴³ értelmezve a jogállami célt kifejtette, hogy a szöveg így nem jelenti azt, hogy az Alkotmány a szociális jogállam elvét deklarálná,⁴⁴ s az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság nem hivatkozik szociális jogokra, így **a szociális biztonság nem feltétele** a formális jogállamiságnak (772/B/1990/5. AB határozat, ABH 1991, 519, 521.).

7. Az ideiglenesség kérdése („[A] békés politikai átmenet elősegítése érdekében [...] – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig”)

- 50 A preambulumban maga nyilvánítja az Alkotmányt ideiglenesnek, azaz utal egy megalkotandó új Alkotmányra. Ez az **új Alkotmány** azonban (a preambulumban szövegének beiktatása, 1989. október 23. óta) nem született meg.
- 51 Leszögezzük azonban, hogy egy Alkotmánynak alkotmánymódosítások útján történő folyamatos megváltoztatása eredményezhet új alkotmányt. Ennek megfelelően a jelenlegi Alkotmány (tartalmilag) új alkotmány az 1989 előtti szocialista Alkotmányhoz képest.⁴⁵ Történelmi tény, hogy a rendszervált(oztat)ást megalapozó **átmenet a szocializmusból a demokráciába** megtörtént. Az új alkotmány létrehozásának elmaradása nem érinti tehát a tartalommal szembeni esetleges kifogások kérdését.

7.1 Az alkotmányozás eddigi elmaradásának jellemzése

- 52 A preambulumban szövegváltozásainak és a mögötte húzódozó politikai háttérnek az elemzésén keresztül →[3]–[13] beláthatjuk, hogy a magyar nemzetre jellemző, KOSSUTH szavaival „elhamvadó szalmalángként” fémjelzett lelkesedés az **alkotmányozási törekvésekben** is megmutatkozik.⁴⁶
- 53 A kompromisszumok révén kialakított előzetes alkotmánykoncepciók sosem nyertek/nyernek törvényi megerősítést, megfogalmazódást, és időről időre felmerül – az újabb és újabb pillanatnyi lelkesedésből erőt merítve – **az Alkotmány toldozása-foldozása** módosítások révén. A folyamatos módosítások, avagy toldás-foldás mögött a jogfolytonosság mentésének, megőrzésének szándéka áll.⁴⁷

⁴³ Összevetésül lásd Bulgária hatályos alk.-ának preambulumban annak megjelenését, hogy Bulgária demokratikus jog- és szociális állam.

⁴⁴ Ellentétben pl. a német alaptörvénnyel, lásd GG 20. cikk (1) bek., amely „szociális” államként definiálja magát a normaszövegben. TRÓCSÁNYI–BADÓ (szerk.) (20. lj.) 734 →2§[73]–[284].

⁴⁵ TRÓCSÁNYI (30. lj.) 174.

⁴⁶ Az új alk. elleni és melletti érvekről áttekintő módon →Bev[183]–[188].

⁴⁷ ARATÓ szerint „az Alkotmánybíróság jogfolytonosságról beszél[het], mert az új alkotmány megalkotása mögött nemcsak az új, demokratikus parlament állt”, hanem az AB is. A folyamatos alkotmánymódosításokkal kapcsolatban azt írja, hogy a megalkotott, tartalmilag új Alk.-t saját szövege nevezi átmenetinek, s ez legitimálja azt az alkotmánymódosítási szabályt (ti. kétharmaddal bármit meg lehet tenni), „amely lehetővé teszi, hogy állandóan toldozni-foldozni lehessen az alkotmányt”. ARATÓ András: „Kelet-Európa: Az alkotmányozás harmadik modellje” in: MAJTÉNYI–MIKLÓSI (szerk.) (12. lj.) 25–30.

Az alkotmányozás olyan folyamat, amelynek **rendelt ideje** van, sikeréhez pedig **számos tényező együttállása** szükséges. Ilyen a konszenzus, illetve egy olyan sajátos történelmi helyzet, ha tetszik, alkotmányozási szükséghelyzet, amelyen belül keresztül lehet és kell vinni az ott és akkor szükségessé váló változtatásokat.⁴⁸ Bár a számtalan⁴⁹ alkotmánymódosítás mellett koncepciók is készültek az új alkotmány ügyében, azok egyike sem léphetett életbe a politikai környezet anomáliái, ellehetetlenülése és az állami vezetésen belüli érdekellentétek, valamint a jellemző **konszenzushiány**, illetve az arra való képtelenség miatt.

Az alkotmányozási történelmi helyzet lehet harcoss, forradalmi, de békés is, amikor a változások „hosszas előkészítő munkák következtében alkotmányrevíziók során”,⁵⁰ a parlament, esetlegesen egyes alkotmányozásba bekapcsolt civil szerveződések keretei között mennek végbe, megbeszélések nyomán alakul ki az a végső egyetértés, amelyet alkotmányba foglalnak. Ezeket akár **„alkotmányos pillanatoknak”** (*constitutional moments*) is nevezhetnénk.

E momentumoknak **történelmi jelentőségük** lesz (legalábbis így kellene lennie) egy alkotmány fennállása alatt, arra utalva vissza majd, hogy az alkotmányozás pillanatában fennállt az a konszenzus, amely biztosította az elfogadandó alkotmány legitimitációs bázisát. Az elkövetkezőkben két lehetséges alkotmányos pillanatot veszünk szemügyre: az 1989–90-es rendszerváltást és az EU-csatlakozást.

7.1.1 AZ 1989–90-ES IDŐSZAK KIHASZNÁLATLAN ALKOTMÁNYOS PILLANATA

ARATÓ András **az alkotmányozás modelljeit** taglaló írásában kifejti,⁵¹ hogy a demokratikus átmenetek egyik tradicionális formája az alkotmányozó nemzetgyűlési típus, amellyel a régi rendszer megszűnése és egy átmeneti helyzet létrehozása által megszűnik a jogfolytonosság. Az átmenetben viszont nem lesz az alkotmányozók kezét megkötő erő, s így nyomás nélkül lehet megalkotni az új rendszer alapjait. Carl SCHMITT nyomán és a jogi kööttségek hiányára utalva ARATÓ a „szuverén diktatúra” elnevezéssel illeti ezt a formát.

Hazánkban azonban más történet: **a jogfolytonosságot fenntartva**, a régi jogi keretek közt épült ki az új alkotmányos rendszer. Ennek oka az volt, hogy a NEKA nem tekintette saját magát legitim alkotmányozó nemzetgyűlésnek, noha szerepe és jelentősége egy konventével (alkotmány-előkészítő nemzetgyűléssel) egyenértékű volt.⁵²

⁴⁸ A történelmi helyzet egyik fontos összetevője az „alkotmányozási kényszer”, tehát a korábbi alkotmányos rendszer csődje. Vö. KÖRÖSÉNYI András: „A magyar alkotmány legitimitása 1985–2005” in: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/90–2005 II.* (Budapest: Gondolat – ELTE ÁJK 2007) 1045. Itt fontosnak tartjuk leszögezni, hogy ha e pillanatok, az alkotmányos pillanatok valójában magukban hordozzák is az alkotmányozási kényszert, akkor az képes érvényesülni, megvalósulni annak ellenére, hogy hazánkban igen „engedékenyek” az alkotmánymódosítás szabályai, nem adva okot az alkotmányozás megindulására, kiteljesedésére.

⁴⁹ 2008 júniusáig negyvennégy alkalommal történt alkotmánymódosítás → Bev[167]–[172].

⁵⁰ TRÓCSÁNYI (30. lj.) 173. Itt fejti ki a szerző azt is, hogy az 1989-es magyarországi alkotmányozás sajátossága volt, hogy „a korábbi rendszer képviselői be tudtak kapcsolódni a demokratikus átalakulás folyamatába, és a rendszerváltás egyfajta alkotmányjogi kontinuitás jegyében történhetett meg” Uo. 173. A későbbiekben a közép-kelet európai modell sajátosságait figyelembe véve fogjuk meghatározni hazánk alkotmányozásának alapjellegzetességeit.

⁵¹ TRÓCSÁNYI (30. lj.) 173.

⁵² A NEKA tárgyaló feleinek (saját felfogásuk szerint) nem volt felhatalmazásuk az alkotmányozásra, KÖRÖSÉNYI éppen ezért írja azt e jogosultsághoz kötődő paradoxonnal kapcsolatban, hogy alkotmányozási legitimitásdeficit jött létre, mivel a NEKA „nem rendelkezett demokratikus felhatalmazással [...], résztvevői nem voltak legitim szereplők [...] [és] nem alkotmányozni ült össze, hanem csak a rendszerváltás szabályait rögzíteni.” KÖRÖSÉNYI (48. lj.) 1041–1042.

Preambulum

- 59 A „szuverén diktatúra” alkalmazása lényegében oktrojált, alárendeltséget feltételező alkotmányozást jelentetett volna, és ezért a lehetősége hamar el is vettetett.⁵³ A NEKA autonóm szerepvállalóin keresztül tehát nem szuverén diktatórikus rendszer alakult ki, hanem inkább **konszenzuson keresztül** alapvető elvek fogalmazódtak meg, amelyek az alkotmányozás keretrendszerét alkották a későbbiekben.
- 60 Az elemzett →[9]–[13] jegyzőkönyvekből kitűnik, hogy a tárgyalópartnerek utaltak például az európai politikai kultúra szellemiségére vagy éppen európai politikai rendszerek modelljeinek követésére.⁵⁴

7.1.2 Az EU-CSATLAKOZÁS MINT KIHASZNÁLATLAN ALKOTMÁNYOS PILLANAT

- 61 Kis János álláspontja szerint csupán „ártalmas pótcselekvés”,⁵⁵ ha tetszik, alkotmányos időpazarlás minden törekvés, amely az EU-hoz való csatlakozásunkkor látott napvilágot az alkotmányozás megindításával kapcsolatban, a csatlakozás jelentőségét történelmiről alkotmányos rangra emelve. Kis emellett azt is hangsúlyozza, hogy **nem minden történelmi pillanat megfelelő** az alkotmányozásra.
- 62 Felmerül tehát a kérdés, hogy lehetett-e volna alkotmányos pillanatként kezelni 2004 tavaszát, EU-csatlakozásunk idejét, és indokolt-e az a pillanat új alkotmányt. Egyúttal arra a kérdésre is kereshetjük a választ, hogy **a csatlakozás maga** nem változtatott-e olyan mértékben az alkotmányos(ság) alapintézménye(ine)k tartalmán, hogy alkotmányozási szükséghelyzet keletkezett, és ezáltal egy új alkotmány elfogadása vagy legalábbis annak előkészítése kellett volna következzen.⁵⁶
- 63 Történt-e olyan alapvető jellegű alkotmányos változás a csatlakozással, amely az Alkotmány alapelveit felülírta? Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint „[a] Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam”. **Mennyire maradt független** a mi demokratikus jogállamunk, amikor ismert (lásd például a „nyitó” klauzulaként nevezett 2/A. §-t), hogy a csatlakozáskor külső szuverenitásunk egy részét kellett a „Közösségek Európájának” oltárára helyezni a

⁵³ E jelző használatokor felsejlik a hazánkra 1849-ben Olmützben ráerőltetett alk., de a jelenkori nemzetközi palettán keresve is találunk példát kényszerített alaptörvényre, gondoljunk csak az amerikai csapatok több éves iraki jelenlétére, melynek során erőszakkal alakították ki az alkotmányos rendet az országban. A jelenlegi magyar alkotmányos rendszert ilyenként értékeli SAMU Mihály, aki SZEGVÁRI Pétert idézi, amikor rámutat, hogy „[a] jelenlegi alkotmányos rendszer nem egy organikus fejlődés eredményeként, hanem felülről vezérelt modernizációs folyamatok régióinkra jellemző eredményeként alakult ki”. SAMU Mihály: „Az alkotmányozás és a második kamara” *Belügyi Szemle* 1996/6. 14. (A cikk alapját képező beszéd 1996. április 25-én az új Alk. szabályozási elveiről szervezett konferencia keretében hangzott el.)

⁵⁴ De hogy ne csak Európánál maradjunk, említést kell tennünk a dél-afrikai alkotmányozás modelljéről is, amelynek létrehozói ARATÓ szerint az „európai gondolkodás legjobbjaitól tanultak”. ARATÓ (47. l.) 28. Esetükben az ab. szerepét növelték meg úgy, hogy az alkotmányozó nemzetgyűlés szuverén diktatórikus jellege semmiképpen sem tudott kialakulni. ARATÓ azt is kiemeli még, hogy sok a közös vonás az alkotmányozásban, hiszen először ott is ideiglenes alk. született; igen ám, de az afrikaiak befoglalták a végleges alk. megalkotásának szabályait az ideiglenes alaptörvénybe, annak deklarálása mellett, hogy a két dokumentum tartalmilag nem térhet el egymástól. Itt jegyezzük meg, hogy ACKERMAN álláspontjára is több hazai szerző utal, aki szintén az AB esszenciális szerepét emeli ki, mikor azt mondja, hogy Magyarországon nincs is alk., csak ab. van. ARATÓ (47. l.) 29 →32A§[2]–[6].

⁵⁵ Kis János: „Az Alkotmány véglegesítése” in: MAJTÉNYI–MIKLÓSI (szerk.) (12. l.) 44.

⁵⁶ „[A]lkotmányozási szükséghelyzet akkor áll elő, amikor új államok alakulnak ki [...], olyan radikális társadalmi, alkotmányjogi változások mennek végbe, amelyek következtében a régi alkotmány már nem kerékkötője a társadalmi fejlődésnek.” TRÓCSÁNYI (30. l.) 174.

nemzetközi szintéren történő szerepvállalás esetén, tehát a befolyástól, a külső hatástól való mentességet ahhoz, hogy az EU szupranacionális szervezetébe kerülhessünk?

7.1.3 AZ ALKOTMÁNYOZÁS HIÁNYA ÉS AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI AKTIVIZMUS

Ha e kérdés nyomán röviden kitérünk alkotmányfejlődésünk, így egyúttal a rendszervált(oz) 64 és **történelmi-politikai környezetének**⁵⁷ vizsgálatára is, akkor e helyütt kell szólnunk a SÓLYOM László szavaival „három erőter”⁵⁸ névvel illetett jelenségről.

Szerinte **három tényező** befolyásolta jelentősen a rendszerváltáskori és azt követő magyar 65 alkotmányfejlődést: (a) a nemzetközi közeg (az Egyezmény és az EK, illetve az EU), (b) a politika alkotmányosodása és (c) a kommunizmus bukása utáni politikai rekonstrukció. E közegben a magyar „átalakulás hordozója az alkotmánybíróság volt”.⁵⁹

Ezt a nézetét úgy pontosítanánk, hogy **a NEKA megteremtette** az átalakuláshoz szükséges 66 előfeltételeket, hogy az általuk életre hívott AB felvállalhassa „hordozó” szerepét, s pótolva a tárgyalások hiányosságait, okulva az Alkotmány alkalmazásából, egy (jogi-politikai-társadalmi értelemben) megváltozott környezetben annak értelmezése által kitöltse a hézagokat, s több-lettartalommal ruházza fel az alkotmányos rendelkezéseket.

Hazánkban **az AB aktivizmusa** révén is csupán fejlesztőjévé, kiegészítőjévé válhatott az alkotmányozásnak és magának az Alkotmánynak (ennek a kiegészítő munkának a metaforája a „láthatatlan alkotmány” →Bev[28]).⁶⁰ Ez a tevékenység tehát nem valóságos hordozója, hanem komplementere, kiegészítője volt az átalakulásnak.⁶¹ 67

7.2 Egy túlhaladott preambulumkitétel és egy bevált alkotmány

A NEKA résztvevőinek utalásai a megváltozott Európa képére vonatkoztatva ma is meg- 68 állják helyüket, és azok tudatos értelmezése nyomán **a preambulum átalakítása** az elsődleges és valódi, alapvető szükséglet, mivel tartalma mára egyértelműen túlhaladottá vált. Ez

⁵⁷ A rendszerváltás történelmi-politikai környezetére alapvetően jellemző, hogy „a volt szocialista országokhoz hasonlóképpen a rendszerváltás igen rövid időn belül, mondhatni váratlanul ment végbe. A politikai pártok részére igen rövid idő állt rendelkezésre, hogy a többpártrendszerre épülő demokrácia hatalomgyakorlásának kereteit meghatározzák.” TRÓCSÁNYI (30. lj.) 174.

⁵⁸ SÓLYOM László: „A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei” in: MAJTÉNYI-MIKLÓSI (szerk.) (12. lj.) 10.

⁵⁹ SÓLYOM (58. lj.) 10. Véleményünk szerint a fentiekben röviden bemutatott dél-afrikai rendszerben jó logikával érős szerephez juttatni az ab.-t kitűnő lépés volt, hazánk esetében azonban az AB kései felállása miatt nem volt biztosítható a garanciális, őrző szerepkör. Ha 1983-ban az Alkotmányjogi Tanács határhárai úgy alakították volna ki – politikai és jogfejlesztési előrelátás birtokában –, hogy az az 1990-es évek elejének aktivista AB tevékenységéhez hasonlított volna, akkor talán a dél-afrikai modell karakterisztikáját hazánkban is biztosítani lehetett volna, ezáltal egy új alk. elfogadását is. Mindezt pedig nemcsak mint preambulumbeli célt, hanem mint tényleges végeredményt.

⁶⁰ A sajátos magyar alkotmánykódexet [a fogalomhoz lásd TRÓCSÁNYI-BADÓ (szerk.) (20. lj.) 637] e helyütt kell megemlítenünk. Ennek részét képezik az AB-nak a – többek között a preambulomot is értelmező – hat.-ai, a kétharmados tv.-ek és az alkotmányos alapelvek is. (Alapelveket a preambulum is deklarál, tehát bizonyos értelemben tekinthető nemcsak az Alk., hanem a sajátos magyar „alkotmánykódex” felvezetésének is.)

⁶¹ Ennek alátámasztására HALMAI Gábor idézi Bruce A. ACKERMAN amerikai alkotmányjogászt, akinek a véleménye szerint „[a]z Alkotmánybíróság, azáltal, hogy alapvető értékeket fogalmazott meg döntéseiben, megpróbálta helyettesíteni az új alkotmány szerepét”. HALMAI Gábor: „Régi kérdések – új válaszok?” in: MAJTÉNYI-MIKLÓSI (szerk.) (12. lj.) 58. Egy új alkotmány megalkotásának szükségességéről bővebben →Bev[183]–[188].

Preambulum

azonban nem feltétlenül azt jelenti, hogy maga az Alkotmány és annak tartalma is túlhaldottá vált volna.

- 69 **Nem maga az Alkotmány** vált tehát feltétlenül elavulttá; ennek alátámasztására elég csupán arra összpontosítanunk, hogy történetileg ez az első olyan törvényünk, amely képes lassan több mint húsz éve hatályban maradni és működőképes alaprendet biztosítani a társadalom számára.⁶²
- 70 Stabil, funkcionális írott alkotmányunk 1989-ig nem létezett,⁶³ s most hatályos „régí-új” Alkotmányunk azt a funkciót, amelyre szánták – nevezetesen, hogy megingathatatlan jogi biztosítékokat, keretrendszert teremtsen egy változó környezet, a „békés politikai átmenet” számára – betöltötte, és azóta is **képes azt betölteni**, köszönhetően többek között az aktivista AB értelmező határozatainak s az ezen keresztül kiteljesedő sajátos magyar alkotmánykódexnek.⁶⁴
- 71 A **stabilitással** azonban jelenleg is probléma van, hiszen – HALMAI Gábor szavaival – „folyamatos alkotmányozás” (avagy talán helyesebb elnevezéssel: „folyamatos alkotmánymódosítás”) folyt.⁶⁵

7.2.1 AZ IDEIGLENESSÉGI KLAUZULA MINT AZ ALKOTMÁNY KÖTELEZŐ EREJÉNEK RELATIVIZÁLÁSA

- 72 Azt ugyan megállapítottuk →[20]–[26], hogy közvetlen jogi köteleességek nem származtathatók a preambulumból (azaz egy új Alkotmány megalkotásának kötelezettsége sem vezethető le belőle⁶⁶), mégis lehet olyan jogi jellegű indok, amely a preambulumból kifolyólag egy új Alkotmány megalkotására sarkallhat. Ez az indok pedig a kifejezett ideiglelenségégi klauzulából eredő **tekintélyvesztés**, illetve ez ebből eredő **kételyek** az Alkotmány kötelező erejével kapcsolatban.

⁶² Az alapvető kérdések rendezése az alk. materiális fogalmának sarokköve →77§[6]–[42].

⁶³ Ez a kijelentésünk kisebb magyarázatra szorul a tekintetben, hogy az 1949. évi XX. tv.-t mint hazánk eredeti alk.-át miért is nem tekintjük funkcionálisnak: a szocializmus idején az Alk. pusztán a politikai deklaráció szerepét töltötte be, nem tudta az ország függetlenségét szimbolizálni (sem pedig a valódi politikai folyamatokat szabályozni), mindez azonban alapvető feladata lenne egy demokratikus alaptörvénynek. Lásd TRÓCSÁNYI (30. lj.) 171. Később e függetlenség hangsúlyozása egyébként a jogállami jelleg kidomborításával együtt megjelent az 1989-es módosítás nyomán a 2. § (1) bek.-ben →2§[73]–[284].

⁶⁴ Hazánk sajátos alkotmánykódexe →[60. lj.] teszi az Alk.-t – a jelenlegi szerkezetben és helyzetben is – működőképessé. Ennél a kijelentésünkénél nem vettük tekintetbe a nyelvtani, logikai inkonzisztenciákat, amelyek kiküszöböléséhez elegendő lenne egy pusztán ilyen szempontú revízió, hiszen a tagállamok közös hagyományaiból és hazánk alkotmányos életéből következő alkotmányos elvek, valamint az AB alkotmányértelmező hat.-ai (KÖRÖSÉNYI szavait kölcsönözve: „bírói alkotmányozás”) olyan egésznek alkotnak, amely biztonsággal szolgálja és őrzi az alkotmányosságot és a jogállamiságot. SAJÓ András álláspontja ezzel kapcsolatban: „Az átmeneti alkotmány ugyan technikailag szinte minden szakaszában kétséges, de tovább lehet élni vele, ha elfogadjuk, hogy az Alkotmánybírószág gyakorlata és esetleg az Országgyűlés fejlesztí tovább.” SAJÓ András: *Önkorlátozó hatalom* (Budapest: KJK-Kerszöv 1995) 64. Ezért fontos hangsúlyoznunk az AB szerepét a „láthatatlan alk.” kialakításában és a sajátos magyar alkotmánykódex fejlesztésében.

⁶⁵ HALMAI (58. lj.) 58. Ezzel kapcsolatban meg kell jegyeznünk, hogy a folyamatos alkotmánymódosítás nem szolgálja ki az alaptörvény stabilitásával kapcsolatos igényeket. Az Alkotmány mint jogi dokumentum kérdéséhez →19§[93]–[118].

⁶⁶ De még ha le is lehetne vezetni közvetlen kötelezettségeket a preambulumból (mint ahogy nem lehet), akkor sem mondhatnánk, hogy jogalkotói köteleesség lenne egy új alk. megalkotására, hiszen ha az alkotmányozó ezt akarta volna, akkor ezt kifejezetten is megfogalmaz(hat)ta volna, nem hagyva lehetőséget a későbbi mérlegelésre az alkotmányszövegben.

Felmerül a kérdés, hogy ha már maga a preambulum az Alkotmány, azaz az ország egész alkotmányos rendszere tekintetében ideiglenességet rögzít, átmenetinek titulálva ezzel az Alkotmány hatályának ideje alatt fennálló egész államrendet, akkor nem lenne-e **időszerű** megszüntetni ezt a „közjogi provizóriumot”, és az új Alkotmány elfogadásával beteljesíteni a jogbiztonságot s megszilárdítani az alkotmányos rendet.⁶⁷

7.2.2 A JOGFOLYTONOSSÁGRA TÖREKVÉS ÉS A VISZONYLAG KÖNNYŰ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS ÖSSZEFÜGGÉSE

Az, hogy jelenleg olyan szabály [ti. az Alkotmány 24. § (4) bekezdése] van hatályban, amely lehetővé teszi, hogy **viszonylag könnyen** lehessen az Alkotmányt módosítani, azzal függ össze, hogy maga az Alkotmány saját magát ideiglenesnek tekint. Egy végleges alkotmányt ugyanis érdemes nagyon merevvé tenni, egy ideiglenest azonban nem.

A **folytonos** – pusztán egy új alkotmány elfogadásának, az új alkotmányozásnak a kerülését szolgáló – **módosításokkal** minduntalan toldozzuk-foldozzuk alkotmányos szabályainkat, s kétfelé szakadva, egyszerre ragaszkodva hazánk jogfolytonosságához és az azzal való szakítás lehetőségéhez, próbálunk igazodni a körülöttünk zajló változásokhoz; ez azonban nem feltétlenül helyes megoldás.

Tény, hogy a „régí-új” Alkotmány kialakításában a NEKA-n kívül még a rendszerváltás előtti és utáni parlamentnek is szerepe volt,⁶⁸ ami ahhoz is hozzájárult, hogy a preambulum ilyen formában nyerjen megfogalmazást, de hogy az apák bűneiért ne a fiúk bűnhődjenek, az **ideiglenességi klauzulát fel kell számolni**.⁶⁹

⁶⁷ A jogbiztonság mint alapkövetelmény egyébként már most is megfogalmazódik a preambulumban, elemi részé lévén a jogállami célnak →2§[73]–[284]. A jogbiztonság szolgálatához GYÖRFI Tamás álláspontjának általunk értett lényege szerint viszont az is hozzátartozik, hogy nem elegendő pusztán erkölcsi érték-hozzárendelés alapján pártolni az alkotmányozást, mert az „nem konkluzív érv” mellette. GYÖRFI Tamás: „Miért (ne) alkotmányozunk?” in: MAJTÉNYI–MIKLÓSI (szerk.) (12. lj.) 68.

⁶⁸ Lásd ARATÓ András álláspontját a jogfolytonosság igazolásáról →[47. lj.].

⁶⁹ Kis János ezzel kapcsolatban jegyzi meg, hogy a Német Szövetségi Köztársaság alaptörvényének élén is az állt, hogy „für eine Übergangszeit” (átmeneti időszakra), viszont megállapítja, hogy „ma mégis végleges alkotmányként működik, s ehhez még csak az átmenetre tett utalást sem kellett törölni belőle”. Továbbá véleménye szerint véglegesnek tekinthető az Alk., hiszen az „általa kialakított közjogi struktúra szervesen folytatja a [...] demokratikus hagyomány[okat] [és] [s]zabályai működőképeseek.” Kis (55. lj.) 44–45. Itt jegyezzük meg, hogy véleményünk szerint a magyar „nemzeti sajátosságok” figyelembevétele mellett ez a megoldás hazánkban nem állja meg a helyét, és hiba volt az átmenetre tett utalás – s így az ideiglenesség – meghagyása a preambulumszövegben. Emlékeztetünk itt ARATÓ András véleményére →[54. lj.], aki arról beszél, hogy a Dél-Afrikai Köztársaság két lépcsőben oldotta meg a rendszerváltást, úgy, hogy az első, ideiglenes alk.-ba integrálták a későbbi, végleges alk. elfogadásának rendjét. ARATÓ (47. lj.) 28. Az itt felsorakoztatott néhány álláspont ismertetéséből is látható talán, hogy az Alk. ideiglenességi klauzulájának megítélése az egyik – ha nem az egyetlen – nagyon ellentmondásos pont jelenünk kommentárirodalmában.

E kötelezettség teljesítése a jövőben akár egy új Alk. elfogadásában is kiteljesedhetne, azonban annak valódi szükségességét sok szerző több ponton is megkérdőjelezi. Álláspontjuk ebben az idézetben tükröződik talán a legjobban: egy új alk. „nem érintené az alkotmányos intézmények alapszerkezetét. Nem teremtene új alkotmányt, csupán a meglévőt módosítaná. [...] Alkotmányunk végleges, mert alapstruktúrája végleges.” Kis: uo. 43–44. GYÖRFI pedig kiemeli, hogy azokkal ért egyet, akik szerint a születendő alk. konzervatív lesz, azaz a meglévő közjogi berendezkedést fogja megszilárdítani. GYÖRFI (67. lj.) 63. SÓLYOM László is véglegesnek tekintti az Alk.-t, hangsúlyozva, hogy ugyan a „történelem produkálhat olyan alkotmányt, amely határozott időre szól, de [i]deiglenes alkotmány [...] jogilag nem létezik abban az értelemben, hogy a határozott időre [értsd: hazánk új alkotmányának elfogadá-

Preambulum

- 77 Az ideiglenességi záradék **motivációja a békés átmenet biztosítása volt**. KUKORELLI István és TAKÁCS Imre azt írja, hogy az átmenet „dátuma közjogilag egyértelműen megállapítható”;⁷⁰ ennek az álláspontnak az alapján viszont a „békés politikai átmenet elősegítése” többé már nem lehet aktuális jogalkotói cél, mivel az átmenet dátuma (1989. október 23. napja) konkrétan kitűnik a körülményekből.
- 78 E jogalkotási szempontból és jogpolitikailag is **skizofrén helyzetet** jelzi az is, hogy a jogalkotó a preambulumhoz fűzött indokolásában megállapította, hogy „a jogállam kiépítés[ének] irányába tett [...], a békés politikai átmenet érdekeihez igazodó változások [...] nem pótolhatják az új alaptörvény megalkotását”.⁷¹ Ez azt jelentheti, hogy a jogállam kiépítésének érdekében bevezetett változások (amelyeket a preambulum mint jogalkotói célokat jelölt meg) nem helyettesítik a preambulumban előre jelzett új alkotmány létrehozását. Tehát *ad absurdum* ez arra mutat rá, hogy a jogállam tényleges megvalósulásának feltétele valójában magának az új alkotmánynak az elfogadása lenne, hiszen a jogállam kiépítése irányába tett változtatások – az idézett kommentár szerint – azt nem pótolhatják.
- 79 SÓLYOM László ezzel kapcsolatosan úgy nyilatkozik, hogy „[a]z alkotmány [...] új és lényegét tekintve végleges”. Álláspontját azzal indokolja, hogy egy új alkotmány megalkotásának kötelezettségére csupán az ideiglenességi klauzula hozható fel jogi hivatkozási alapként, a tételes szövegben nem szerepel olyan rész, amely új alaptörvény megalkotásáról rendelkezne. Hozzáteszi azt is, hogy olyan átmeneti rendelkezéseket sem találunk, amelyekből kitűnne, hogy pusztán a békés politikai átmenet időszakára, azaz pusztán a rendszerváltás idejére lennének (ideiglenesen) érvényesek az Alkotmány rendelkezései.⁷² Az **Alkotmány tekintélyének védelme érdekében** kellene tehát eltávolítani az ideiglenességi klauzulát a preambulumból.
- 80 Az ideiglenességi klauzula **szövegezése ezen felül is problematikus**, hiszen a jogalkotó az abban megjelölt időtartamra, saját kötelezettségét homályban hagyva, mindössze a békés átmenet „elősegítésére” vállal kötelezettséget, nem pedig annak biztosítására, véghezvitelére.⁷³ Az „elősegítés” ugyanis nem jelzi a rendszerváltási folyamat lezárásának szándékoltóságát, s nem akadályozza a halogatást sem.
- 81 SÓLYOM László szerint „[a] kerekasztal nem akart »ideiglenes« alkotmányt. [...] Mindkét fél általában is kinyilvánította, hogy a választáson túli időre is érvényes és használható alapokat kívánnak lerakni. [...] A preambulum szövege sem a kerekasztaltól származik.”⁷⁴

sáig] szóló alkotmány ne lenne teljes hatályú.” SÓLYOM (58. lj.) 13. Ez tény, hiszen nem az alkotmányos szabályok ideiglenességéről van szó, hanem az Alk. időbeli ideiglenességéről.

⁷⁰ KUKORELLI István – TAKÁCS Imre: „A magyar Alkotmány története. Az alkotmányos rendszerváltás jellemzői” in: KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* (Budapest: Osiris 2007) 62.

⁷¹ CSIZNER Ildikó (szerk.): *Az Alkotmány magyarázata* (Budapest: KJK-Kerszöv 2002) 26.

⁷² SÓLYOM (58. lj.) 12–14.

⁷³ Az átmenettel kapcsolatosan még egy probléma vetődik azonban fel, amelyre SÓLYOM László világít rá. Szerinte a békés politikai átmenet „konceptiója a [Kerekasztal-]tárgyalások ideje alatt megváltozott. A fogalom feszültségét és többértelműségét az ad[j]a, hogy [bár] forradalmi változásra irányult, [...] mindvégig nyitott volt, hogy [...] [a] felek meddig fognak [...] elmenni.” SÓLYOM (58. lj.) 13. Mint rávilágít: a régi rendszer képviselői a progresszív változtatások mellett, míg az ellenzékiek a szabad választások kiírása mellett törtek lándzsát, amit a radikális változtatások első lépéseként értékelték.

⁷⁴ SÓLYOM (58. lj.) 14. Tények: nem a NEKA-tárgyalások eredményeképpen fogadták el a preambulomot, és a NEKA-nak nem is volt célja az ideiglenesség rögzítése: a preambulom ugyanis, amely az ideiglenesség kimondását ténylegesen tartalmazza, a parlamenti vita nyomán került bele az Alk.-ba. Ennek igazolására lásd az OGY jogi bizottságának 282. sz. jelentéséből vett idézeteket →[18].

Az eddigieket a következőképpen **összegezzük** (MAJTÉNYI László szavaival élve, a jog- 82
folytonosság védőhálójában): a „jogállami forradalom történeti alkotmánya” még ma is élő jogi
dokumentum, amelynek felülvizsgálata nem szükséges, mert megfelelő keretrendszer biztosít.
A probléma tehát a preambulum ideiglenességi klauzulájával van.

Ez esetben viszont indokolt lenne ezt a különbséget (legalább szimbolikus módon) az Al- 83
kotmány **számozásában megjeleníteni**, s nem ragaszkodni a régi számozáshoz, hiszen a jog-
folytonosság alkotmányjogilag releváns oldala (ti. a békés átmenet) teljesült a rendszerváltó Al-
kotmány megalkotásával.⁷⁵

7.3 Ideiglenesség és stabilitás. A távolabbi jövő feladata

A békés átmenetet a jogállami forradalom **szinonimájaként** is kezelhetjük, erre egyéb iga- 84
zolást keresnünk nem kell, elég csupán utalnunk a kifejezések köznapi jelentésére.

A **forradalom** szó átmenetet jelent egy *ancien régime*-ből az újba. Ez a folyamat gyakran 85
erőszakos,⁷⁶ de nem feltétlenül – gondoljunk csak az ipari forradalom elnevezésére. A **bé-
kés átmenetet** a jogállamiság eszméi és az annak érdekében adaptált célok teremtik meg, mi-
vel a jogállamiság eszköztárának kialakítása és biztosítása mint a rendszerváltás fő célja volt az,
amely alapvetően visszafogta a változtatások forradalmiságát már a tárgyalások megkezdésekor
– gondoljunk csak az egyeztető bizottságok munkásságára és az abban megnyilvánuló komprom-
misszumkeresésre, vagy pedig a jogállamhoz fűzött értelmezésünkben írtakra →2§[73]–[284].

MAJTÉNYI László szerint „[a] jogállami forradalom természetesen paradoxon, mert a *jog- 86
állam* és a *forradalom* rendszeren nem fér meg együtt”.⁷⁷ Azonban a fentiek alapján igazolható,
hogy ha a fékek és ellensúlyok rendszere megfelelően működik, akkor lehet egy **jogállamban**
is forradalmat csinálni. Álláspontja szerint „a jogállamiság merőben formális értéke [hatja át]
a magyar alkotmányt, [...] a magyar állameszmét ma ez határozza meg”.⁷⁸

KUKORELLI István pedig így ír 1989-ről és az alkotmányozásról: „A modernizáció a nem- 87
zetközi feltételek szerencsés megléte mellett azért lehetett sikeres, mert a közjogi gondolko-
dásnak és az alkotmányos intézményeknek voltak nemzeti hagyományai, amelyekre építeni le-
hetett.”⁷⁹ E kijelentésében ő is hangsúlyozza a **jogfolytonosság** alapvető értékeinek fontosság-
át, amelyek körét körültekintő alapossggal kell meghatároznunk és tiszteletben tartanunk az
alkotmányozás során.

A nemzeti **hagyományokhoz való ragaszkodás** azonban már nem feltétlenül teljesíti be 88
korábban elvárt funkcióját, a legitimitás megerősítését – s egy bizonyos mércével mérve nem is
szükséges, hogy azt beteljesítse –, hiszen jelenünk megváltozott és „európaizálódott” politikai
környezetében a tradíciókhoz való túlzott ragaszkodás nem feltétlenül biztosít megfelelő ala-

⁷⁵ Ezt kívánta volna elérni a 2000. évi I. tv.-nyel tervezett alkotmánymódosítás, amely amellet, hogy új számozást (ti. 2000. évi I. tv.) adott volna az Alk.-nak, a preambulumot írta volna át oly módon, hogy az ideiglenességet eltüntesse és a történeti fejlődésre utaljon (Szent Istvántól napjainkig). Végül kellő parlamenti támogatás híján csupán egy egyszerű többséges tv. született, a *Szent István államalapításának emlékére* és a *Szent Koronáról szóló 2000. évi I. tv.*

⁷⁶ MAJTÉNYI ezzel kapcsolatban azt mondja, hogy „az alkotmányozás [...] erőszaktevés”. MAJTÉNYI (12. lj.) 75.

⁷⁷ MAJTÉNYI (12. lj.) 79. (kiemelés az eredetiben).

⁷⁸ MAJTÉNYI (12. lj.) 79. A formális jogállamiságról →2§[79]–[93].

⁷⁹ Részlet KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban* (Budapest: Századvég 2006) című tanulmánykötetének ismertetőjéből, lásd POZSÁR-SZENTMIKLÓSY Zoltán: „Az önszerveződő civil világ tartja hátán a mindenkorai államot” *Magyar Tudomány* 2007/12. 1646.

Preambulum

pot az Alkotmány, illetve az alkotmányozás új irányaihoz. Jelenünkben tekintettel kell legyünk a tagállamok **újonnan keletkező közös alkotmányos hagyományaira** is, amelyekben új alapot lehetünk az Alkotmány legitimációjának megerősítésére, növelésére.

- 89 Igaz ez főleg egy olyan rendszerben, **az EU-ban**, amelynek alapját a nemzeti, tagállami szuverenitás egy részének átruházása képezi, ugyanis ezt – a nemzeti hagyományokhoz ragaszkodva – országunk, amely mindig is nagy figyelemmel volt jogainak védelmére, nem tenné meg; gondoljunk ez ügyben olyan történelmi fejleményekre, mint az Aranybulla →[4], amelynek lényege és célja szintén a magyar *status quo* kereteinek hangsúlyozása és hosszú távú konzerválása volt.⁸⁰
- 90 KUKORELLI szavait idézve: „Az alkotmányos rendszer s ennek legfőbb eleme, az állam modernizálásakor [...] az intézmények történelmi logikáját, az alkotmányos rendszer stabilitását – és nem kis mértékben a szervesülésre esélyt adó nemzeti jellegét – megőrizve szabad előre haladni.”⁸¹
- 91 Ezzel a mintegy magyar „nemzeti sajátosságnak” is nevezhető ún. **fontolva haladásnak** a felemlítésével határoz meg egy olyan zsinórmértéket, amelyet a jogalkotónak célszerű követnie az alkotmányozás során, ügyelve arra, hogy ne kövesse el a múlt hibáit, s ne engedje, hogy a múltból ránehezedő szimbolikus teher kudarcba fullassza törekvéseit.
- 92 **Szükséges alkotmányoznunk**, mert az Alkotmány jelenleg nem a legkorszerűbb alaptörvények közé tartozik, számos fontos kérdéstről nem rendelkezik, ezen felül pedig a rovasára írható, hogy olykor inkohereus és egyes rendelkezései pontatlanok. Azonban fontos leszögeznünk, hogy e kijelentésünket *pro futuro* hatállyal fogalmaztuk meg. „Úgy érezzük, hogy az alkotmányozás megkezdésének eljött az ideje, de az új alkotmány elfogadására még hosszabb időt kellene várnunk.”⁸² Nem célunk az alkotmányozás siettetése, sürgetése; a rövid időn belüli alkotmányozást nem tartjuk indokoltnak, mivel annak feltételei nem állnak fenn – mindössze *szükségességével* értünk egyet előtekintve, a jövő nemzedékek javát keresve.⁸³
- 93 Az Alkotmány átalakításának tevékenységét mindenképpen egy olyan **alapelvrendszer meghatározásával** kell majd kezdeni, mint kezdték egykoron elődeink, amikor a preambulumot s az abban foglalt célokat elfogadták ma is hatályos alaptörvényünkhöz. Ez az, amit először át, vagy ha tetszik, ismét ki kell alakítanunk, képünkre, Európa és saját hagyományaink képeire formálnunk.
- 94 Ha ez megtörtént, és még azt követően is úgy ítéljük meg, hogy szükség van egy új alkotmány elfogadására, akkor tegyük meg az ahhoz **szükséges lépéseket**. Ehhez azonban az Alkotmányt – amely 77. §-ában önmagát úgy határozza meg mint „a Magyar Köztársaság alaptörvénye”⁸⁴ – élő, *erga omnes* hatályú jogi dokumentumként kell értelmeznünk és megismernünk.

⁸⁰ Ezzel kapcsolatban írja ÉRSZEGI, hogy „[a] magyar király alattvalói [...] királyuktól már megkövetelték, hogy alkujukat írásba foglaltassa. Hiszen nemcsak magukról, hanem utódaikról is szó volt, vagyis hosszú távon kellett meghatározniok helyzetüket.” ÉRSZEGI Géza: *Az Aranybulla* (Budapest: Helikon 1990) 6.

⁸¹ POZSÁR-SZENTMIKLÓSY (79. lj.) 1646 →[80. lj.].

⁸² Az alkotmányozás mellett érvel TRÓCSÁNYI László: „Az alkotmányozás időszerűsége” *Magyar Nemzet* 1995. január 6. 12.

⁸³ „Az új alkotmány iránti igényünk [...] semmiképpen nem jelenti azt, hogy alapvető változtatásokat kívánánk, sőt a parlamentáris demokrácia védelmét kell szolgálnia az alkotmányozásnak. [...] [A] jelenlegi helyzet fenntartása [...] mind a kormányzati felelősséget, mind az állami élet irányításának hatékonyságát veszélyeztetné.” TRÓCSÁNYI László: [Válasz az alkotmányozás szükségességéről feltett körkérdésre] *Jogállam* 1994/2. 98.

⁸⁴ Az Alk. jogi jellegének, formális és materiális megközelítésének, hatályának tárgyalása és a felettes normákról szóló értekezés bővebben, az e részben tárgyaltakra figyelemmel →77§[6]–[42].

8. „Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint”

A preambulum (a jogszabály címével egyezően) a dokumentumot „Alkotmány”-nak nevezi: 95 nagybetűvel, így utalva annak egyedi mivoltára.⁸⁵ A preambulum szóhasználatából újabb érvt meríthetünk ahhoz az álláspontunkhoz →[20]–[26], amely szerint a preambulum maga **nem része a szövegnek**, hiszen az Alkotmány szövege csak utána következik („a következők szerint”). Ebből kifolyólag közvetlen kötelezettséget nem állapíthat meg, hanem csak értelmezési segédlet.

9. „[A]z Országgyűlés [...] állapítja meg”

Az Alkotmány szerint az Országgyűlés jogosult az Alkotmány megalkotására és módosítására →19§[93]–[118]. Az Alkotmány 2. § (2) bekezdése azonban kimondja, hogy „[a] Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján gyakorolja”. **A néphatalom közvetett gyakorlása** tehát az Országgyűlésben testesítődik meg, amelynek szerepe azonban kettős: alkotmányozó és törvényhozó hatalom is egyben. 96

Ennek fényében érthető, hogy BRAGYÓVA András szerint az Országgyűlés miért nem valószínű, közvetlen, csupán közvetett alanya az alkotmányozásnak.⁸⁶ Ő a népet tekinti annak, s nézete összhangban van számos alkotmánnyal.⁸⁷ Vele ellentétben azonban az Országgyűlést és **nem a népet nevezi meg alkotmányozóként** az Alkotmány preambuluma, aminek az indoka egyrészt a legitimitási kétségekben keresendő, másrészt pedig a magyar közjogi hagyományokban (az 1946. évi I. törvény a Nemzetgyűlést nevezte meg alkotmányozóként preambulumban →[6]). 97

Az 1946. évi I. törvényben még az a kitétel is szerepel ugyan, hogy „a magyar nép nevében és megbízásából”, amelyben expliciten kifejeződik már akkor a jelenleg hatályos 2. § (2) bekezdés lényege, de az 1949. évi XX. törvény eredeti preambulumban már nem volt ilyen, és az 1972. évi I. törvény preambulumban sem. 98

Az Országgyűlés (és nem a nép) mint alkotmányozó hatalom említésének a hatályos preambulum szövegében az a következménye, hogy **nagyobb súlyt ad a többpártrendszer és a parlamenti demokrácia elveinek**. 99

⁸⁵ Hasonló megfontolásból kiindulva vö. az 1949. évi XX. tv. eredeti preambuluma nagybetűs szövegével. Az Alk. fogalmához →19§[93]–[118].

⁸⁶ Vö. BRAGYÓVA (25. l.) 23–24, 30: a nép mint az alkotmányozás alanya.

⁸⁷ Lásd pl. az Amerikai Egyesült Államok alk.-ának preambulumát, amelynek kezdő sora a következő: „We, the people of the United States” (‘Mi, az Egyesült Államok népe’). Hasonló kitétel számos európai alk.-ban is szerepel (pl. Németország).

