

Gránitszilárdságú?

Teljeskörű alkotmánycserék és revíziók Európában

A REPUBLIKON INTÉZET ELEMZÉSE



2026. augusztus

BEVEZETÉS

A Fidesz-KDNP által írt és elfogadott Alaptörvény 2012-ben váltotta fel a korábbi Alkotmányt. A Szájer József iPadjén megírt Alaptörvény már az első pillanattól a Fidesz hatalomgyakorlását és a párt hatalomban tartását szolgálta. Miután az egész magyar jogrendszer alapját meghatározó dokumentum kifejezetten pártérdekből született, és a NER 16 éve alatt mindig a Fidesz aktuális érdekei mentén módosították, gyakran kifejezetten a párt ideológiai elemeit beemelve, az emberek joggal tekinthetik illegitim alkotmánynak a gránitszilárdságúnak ígért Alaptörvényt.

Érezhette ezt Magyar Péter is, aki bejelentette, hogy a 2026-2030-as ciklusban átfogó alkotmányozási folyamatot fog kezdeményezni, amelyben kiemelt szerepet szán a magyar társadalomnak. Annyit már lehet tudni, hogy Magyar Péter szeretné, hogy az új alkotmányt népszavazás is megerősítse, de még sok kérdés tisztázatlan. Ez azért is fontos, mert az, hogy demokratikus rendszerekben teljesen új alkotmányt hoznak létre egyáltalán nem bevett dolog. Úgy tűnik, Magyarországon 20 év alatt ez másodszor is meg fog történni. Érdekes ezért tenni egy kitekintést, hogy miként zajlottak le hasonló folyamatok más európai országokban, milyen módon vont be az aktuális kormány más véleményeket (legyen ez az ellenzék, civil szervezetek vagy akár közvetlen módon az egész társadalom) és hogy mit tanulhat ezekből Magyarország az előttünk álló izgalmas időszakban.

HOGY ZAJLIK MINDEZ NEMZETKÖZILEG?

Finnország (2000)

Finnország 2000-es alkotmánya elsősorban egy hosszú ideje fennálló, de egyre nehezebben kezelhető alkotmányos széttagoltság kodifikálására adott választ. A korábbi alkotmányos rendszer több, 1919 óta fokozatosan kialakult és módosított jogszabályból állt, amelyek együtt működtek ugyan, de nem alkottak egységes, koherens alkotmányt. A reform célja ezért nem radikális politikai átalakítás volt, hanem egy világos, egységes és modern alkotmányos keret létrehozása, amely jobban tükrözi a már kialakult parlamentáris gyakorlatot.

A reform szükségességét részben az Európai Unióhoz való csatlakozás, részben az európai emberi jogi normákkal való összhang megteremtése is erősítette. A politikai rendszerben az 1970-es évektől kezdve több sikertelen kísérlet is történt egy új alkotmány kidolgozására, főként a parlament, a kormány és a köztársasági elnök közötti hatalommegosztás kérdései miatt. Az 1990-es évekre azonban a politikai polarizáció mérséklődött, így megnyílt a lehetőség egy konszenzusos megoldásra.

Az alkotmányozás szakértői bizottságok és parlamenti egyeztetések keretében zajlott, 1996 és 1998 között készült el a végleges tervezet. A folyamatot erős politikai együttműködés jellemezte: nemcsak a kormányoldal, hanem az ellenzék jelentős része is támogatta az új alkotmány elfogadását. Széles társadalmi vagy közvetlen részvételi mechanizmusok nem jelentek meg, a legitimitást elsősorban a politikai konszenzus és az intézményi stabilitás adta.

Az új alkotmány 2000. március 1-jén lépett hatályba, és elsősorban a rendszer koherenciáját, valamint a parlamentáris logika megerősítését szolgálta. A reform nem hozott drámai változásokat, inkább formalizálta a már kialakult politikai gyakorlatot, különösen az elnöki hatalom fokozatos visszaszorítását és a parlamenti kormányzás megerősítését.

Izland (2010-2013)

Az izlandi alkotmányozási kísérlet a 2008-as pénzügyi válság után kialakuló mély politikai és társadalmi bizalomvesztésből nőtt ki. A bankrendszer összeomlása és az állami válságkezelésbe vetett bizalom megrendülése miatt széles körű igény jelent meg az intézményi megújulásra, amelynek egyik kulcseleme egy új alkotmány kidolgozása volt.

A folyamat különlegessége a rendkívül erős társadalmi bevonás volt. 2010-ben egy 25 tagú alkotmányozó testület jött létre, amelynek tagjait nem politikusok, hanem civil és szakmai háttérrel rendelkező állampolgárok közül választották. A tervezet kidolgozása során nyilvános online felületeken és közösségi médián keresztül is folyamatos volt a társadalmi visszacsatolás, ami példa nélküli transzparenciát

biztosított. A 2011-re elkészült tervezet többek között a természeti erőforrások közösségi tulajdonát, a környezetvédelem kiemelt alkotmányos szerepét és a demokratikus részvétel erősítését rögzítette.

A 2012-es népszavazáson a választók többsége támogatta a javaslatot, azonban az új alkotmány nem lépett hatályba. Ennek fő oka a parlamenti jóváhagyás hiánya volt: a hatályos szabályok szerint két egymást követő parlamentnek kellett volna elfogadnia a tervezetet, de nem alakult ki ehhez szükséges politikai konszenzus. Emellett jogi és intézményi kifogások, valamint egyes gazdasági érdekcsoportok ellenállása is gyengítette a folyamatot. Az izlandi eset így egy erősen részvételi, de intézményesen lezáratlan alkotmányozási kísérletként értékelhető.

Belgium (1993-1994)

A belga alkotmányos reform a XX. század végén nem egy új alkotmány elfogadását, hanem az 1831-es alkotmány fokozatos, mélyreható átalakítását jelentette. A folyamat háttérében a flamand és vallon közösségek közötti tartós nyelvi, gazdasági és politikai feszültségek álltak, amelyek az egységes, unitárius államszerkezet fenntartását egyre nehezebbé tették.

A reform lényege Belgium föderális állammá alakítása volt. Az 1993-as alkotmányos módosítások hivatalosan is rögzítették a három régió (Flandria, Vallónia, Brüsszel) és a három nyelvi-kulturális közösség létét, amelyek saját törvényhozási és végrehajtási hatásköröket kaptak. A központi állam szerepe ezzel párhuzamosan visszaszorult, és egy komplex, több szintű föderális rendszer jött létre.

A folyamat alapvetően politikai elitközi alkuk mentén zajlott, hosszú évek kompromisszumos tárgyalásainak eredményeként. Nem kísérte népszavazás, és a társadalmi részvétel is korlátozott volt; a legitimációt elsősorban a pártrendszerbe ágyazott nyelvi közösségek közötti megállapodás biztosította.

Az ellenzék nem kívülről szemben álló szereplőként jelent meg, hanem a konszenzuális logika részeként maga is bevonódott a kompromisszumok kialakításába. A reform így inkább egy konfliktuskezelő államszerkezeti átalakítás volt, mintsem klasszikus alkotmányozási újratekzés.

Svédország (1974)

A svéd alkotmányos reform 1974-ben elsősorban egy már régóta kialakult politikai valóság jogi kodifikációja volt. Az 1809-es kormányzati forma formálisan még jelentős királyi hatalmat rögzített, miközben a gyakorlatban Svédország már évtizedek óta stabil parlamentáris demokráciaként működött, ahol a végrehajtó hatalom a kormány és a Riksdag kezében összpontosult.

A reform célja ezért nem egy új politikai rendszer létrehozása, hanem a monarchia teljes depolitizálása és a tiszta parlamentarizmus alkotmányos rögzítése volt. A Torekov-kompromisszum alapján a király megőrizte formális államfői szerepét, de minden politikai befolyását elveszítette, míg a kormány kizárólag a parlamentnek lett felelős. A miniszterelnök kiválasztásában a házelnök szerepe vált meghatározóvá, tovább erősítve a parlament központi pozícióját.

Az új alkotmány véglegesítette az egykamarás Riksdag rendszerét, és modern alapjogi katalógust is beépített a szövegbe. Elfogadása két egymást követő parlamenti jóváhagyáson alapult, népszavazás nélkül, ami a svéd politikai rendszer konszenzusos működését tükrözte. A folyamat alapvetően elitközi és konszenzusos volt, széles társadalmi bevonás nem történt, a legitimációt a politikai pártok közötti stabil megegyezés és a magas intézményi bizalom biztosította.

Franciaország (1958)

Az 1958-as francia alkotmányozás egy klasszikus válságalkotmányozási eset, amely a Negyedik Köztársaság tartós politikai instabilitására adott válaszként jött létre. A rendszer működésképtelenségét a gyakori kormányváltások, a fragmentált pártrendszer és az algériai függetlenségi háború okozta politikai és katonai feszültség tovább mélyítette. 1958 tavaszára az állam működése gyakorlatilag megbénult. Ebben a helyzetben Charles de Gaulle visszatérése vált a politikai stabilizáció kulcselemévé. A politikai elit jelentős része úgy tekintett rá, mint aki

képes helyreállítani az állam működőképességét. De Gaulle feltétele az volt, hogy teljes felhatalmazást kapjon egy új alkotmány kidolgozására, amely alapjaiban alakítja át a végrehajtó hatalom és a parlament viszonyát. 1958 júniusában a parlament rendkívüli felhatalmazást adott számára, ami lehetővé tette az új alkotmány előkészítését.

A tervezet kidolgozása viszonylag gyors, centralizált folyamatban zajlott, amelyben de Gaulle és Michel Debré kulcsszerepet játszottak. A cél egy olyan intézményi rendszer létrehozása volt, amely képes stabil kormányzást biztosítani a korábbi parlamenti instabilitással szemben. Ennek érdekében jelentősen megerősítették a végrehajtó hatalmat, különösen az államfő pozícióját. Az új alkotmány létrehozta a félelnöki rendszert, amelyben az elnök széles jogosítványokkal rendelkezik. Kinevezheti a miniszterelnököt, feloszlatja a parlamentet, és válsághelyzetben rendkívüli hatásköröket gyakorolhat. Bár a kormány továbbra is a parlament bizalmától függ, az elnök a politikai rendszer központi szereplőjévé vált.

A társadalmi legitimáció kulcspontja az 1958. szeptember 28-i népszavazás volt, amelyen a választók mintegy 83%-a támogatta az új alkotmányt. A referendum nemcsak a Franciaország európai területein, hanem a tengerentúli területeken is zajlott. Ez a közvetlen jóváhagyás különösen fontos volt, mivel az alkotmány szövegének kidolgozásába a társadalom nem közvetlenül, hanem csak a végső döntési ponton kapcsolódott be.

Az ellenzék szerepe korlátozott, de nem teljesen irreleváns volt. A politikai válság súlyossága miatt a pártok többsége elfogadta, hogy rendkívüli helyzetben rendkívüli intézményi megoldás szükséges, ugyanakkor több politikai erő aggályokat fogalmazott meg az elnöki hatalom túlzott megerősödése miatt. Ezek az aggályok azonban nem akadályozták meg az alkotmány elfogadását. A reform eredményeként létrejövő Ötödik Köztársaság tartósan stabilabb politikai rendszert hozott létre, amelyben a végrehajtó hatalom központi szerepe a politikai stabilitás egyik alapfeltételévé vált. A későbbi 1962-es módosítás, amely bevezette az elnök közvetlen választását, tovább erősítette ezt a tendenciát, véglegesen megerősítve a francia politikai rendszer erős végrehajtó jellegét.

MIT TANULHATUNK EBBŐL ITT MAGYARORSZÁGON?

A magyar helyzet sajátossága, hogy az Alaptörvény lecserélése – az alapján, amit eddig tudunk – nem klasszikus rendszerváltó alkotmányozásként, hanem inkább egy demokratikus korrekciós alkotmányozásként értelmezhető. Ebben az értelemben a finn és svéd modell kínálja a legközvetlenebb referenciát, nem új politikai rend létrehozása, hanem a már működő demokratikus gyakorlatok jogi megerősítése és kiegyensúlyozása, illetve a Fidesz-KDNP által elfogadott antidemokratikus vagy hatalomcentralizáló elemek gyérítése.

Ugyanakkor a belga példa arra is rámutat, hogy ha a társadalom vagy a politikai rendszer mélyen tagolt, akkor az alkotmányozás akkor lehet sikeres, ha explicit módon kezeli ezeket a törésvonalakat intézményi megoldásokkal. Magyarország esetében ez azt jelenti, hogy az új alkotmány stabilitása nagyban függhet attól, hogy képes-e a politikai verseny szereplőit nem kizárni, hanem hosszú távon az alkotmányos játékszabályok közé integrálni.

A francia példa ebből a szempontból egy különösen fontos pozitív tanulságot is kínál. Bár az 1958-as alkotmányozás válsághelyzetben, erős vezetői szereppel zajlott, a folyamat végső legitimációját egy országos népszavazás adta meg. Magyarország számára ebből az a tanulság vonható le, hogy egy új alkotmány elfogadása nem szorítkozhat pusztán parlamenti többségi döntésre. Ha valóban új demokratikus kezdetet akar jelenteni, akkor célszerű lehet valamilyen közvetlen népi megerősítéssel is lezárni a folyamatot, már csak annak a szimbolikussága miatt is, hogy az Orbán-rendszer mennyire kiüresítette ezt az intézményt. Ez nem helyettesíti a széles politikai egyeztetést, de erősítheti az új alkotmány társadalmi elfogadottságát és szimbolikusan is lezárhatja a korábbi rendszert.

Összességében a nemzetközi tapasztalatok alapján három feltétel rajzolódik ki egy sikeres magyar alkotmányozási folyamathoz a 2026 utáni demokratikus átmenet feltételezése mellett:

1. Széles politikai bevonás, amely nem feltétlenül teljes konszenzust jelent, de legalább minimális elfogadottságot a fő politikai szereplők között.

2. Eljárási időbeliség, amely csökkenti az egyetlen politikai ciklus dominanciáját.
3. Intézményi beágyazottság, amely összekapcsolja a társadalmi részvételt a formális alkotmányozó mechanizmusokkal.

Ezek hiányában az új alkotmány könnyen egy újabb politikai ciklus termékévé válhat, míg ezek megléte esetén esély nyílik arra, hogy egy stabilabb, szélesebb legitímációjú demokratikus alkotmányos rend jöjjön létre.

KONKLÚZIÓ

A magyar alkotmányozás lehetséges jövőjéről szóló nemzetközi példák alapján egyértelműen látszik, hogy nincs egyetlen, minden országra alkalmazható modell. Az alkotmányok mindig az adott történelmi helyzetre, politikai viszonyokra és társadalmi elvárásokra adott válaszok, ezért sikerük elsősorban nem azon múlik, hogy milyen intézményi megoldásokat tartalmaznak, hanem azon, hogy milyen eljárás során születnek meg. A közös nevező ugyanakkor szinte minden sikeres alkotmányozási folyamatban az, hogy az új alkotmány képes volt túllépni az aktuális politikai többség rövid távú érdekein, és olyan szabályrendszert hozott létre, amelyet a politikai közösség egésze hosszabb távon is sajátjának tudott tekinteni.

Magyarország esetében éppen ez jelenti a legnagyobb kihívást. A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény megszületésének körülményei és az azt követő, politikai célokat szolgáló ismétlődő módosítások következtében az alkotmány elveszítette azt a szerepét, hogy minden szereplő által elfogadott közös keretet biztosítson. Egy esetleges új alkotmány akkor jelenthet valódi demokratikus fordulatot, ha nem pusztán a jelenlegi Alaptörvény lecserélését jelenti, hanem helyreállítja az alkotmány normatív tekintélyét is.

Ennek feltétele, hogy az alkotmányozás egyszerre legyen szakmailag megalapozott, politikailag nyitott és társadalmilag legitim. A széles körű egyeztetés (beleértve a civil és szakértői szervezetek bevonását), a megfelelő időbeli ütemezés és a közvetlen társadalmi megerősítés nem önmagukban célok, hanem annak garanciái,

hogy az új alkotmány ne egy újabb politikai ciklus termékeként, hanem egy hosszabb távon is működő demokratikus keretrendszerként szülessen meg. Ha ez sikerül, akkor a mostani alkotmányozás nem csupán jogi reform lehet, hanem a magyar demokratikus intézményrendszer újjáépítésének egyik legfontosabb pillére is.