

OTDK 2009 (ELTE ÁJK, Budapest, 2009. április 6–8.)

## RENDSZERVÁLTÁS SPANYOL MÓDRÁ\*

*Hasonlóságok és különbözőségek a spanyol és a magyar  
jogállami átmenetben*

FARKAS VAJK  
egyetemi hallgató (PPKE JÁK)

*„Nekünk az igazságosságot kell keresnünk, ám ugyanakkor  
a jobbiztonságot is figyelembe kell vennünk, mert ez része  
magának az igazságosságnak. Olyan jogállamot kell építenünk,  
amely lehetőség szerint eleget tesz mindkét követelménynek. Biztos,  
hogy a demokrácia is értékes javunk; de a jogállam olyan,  
mint a kenyér, az iható víz és a tiszta levegő, és a legfőbb jó  
a demokráciában éppen az, hogy csak ez biztosíthatja a jogállamot.”*

(Gustav Radbruch)<sup>1</sup>

### I. Bevezetés

#### *I.1 A rendszerváltás 20. évfordulóján*

Húsz évvel ezelőtt a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások eredményeképpen a pártállami legalitás kereteit megtartva, azt felhasználva az utolsó „rendi Országgyűlés” elfogadta azokat a rendszerváltó törvényeket, melyeknek eredményeként Alkotmányunk 2§(1) bekezdésével elmondhatjuk, hogy „Magyarország független, demokratikus jogállam”. Magyarországon az 1989. évi XXXI. törvény alkotmánymódosításával – ha formailag nem is – új alkotmány lépett életbe.<sup>2</sup> Az új alkotmány hatálybalépése

---

\* A 2009. április 6–8. között megrendezett XXIX. jogi OTDK Alkotmányjog II. – Államszervezet II. tagozatában különdíjat elért dolgozat rövidített, szerkesztett változata (konzulens: Varga Zs. András).

<sup>1</sup> GUSTAV RADBRUCH: Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In VARGA CSABA (szerk.): *Jog és filozófia*. Budapest: Szent István Társulat, 2001, 231–238.

<sup>2</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat

gyökeresen átalakította a magyar jogrendszert, ezen belül is a közjogi berendezkedést. A rendszerváltás eredményeképpen Magyarországon feltétlenül vált az alapvető emberi jogok tiszteletben tartása, intézményesültek a demokrácia alapfeltételei, a monolitikus kommunista hatalmi ideológián alapuló struktúra helyén megvalósult a hatalmi ágak szétválasztása.

Rendszerváltásunk a tárgyalások mentén, vér nélkül lezajlott békés átmenetek egyik példjaként vonult be a nemzetközi közvélemény tudatába is. Azonban a kompromisszumok ára idővel egyre nyilvánvalóbb lett, ennek elemzése azonban nem jelen írás feladata.<sup>3</sup> Mindenesetre a huszadik évfordulón meglehetősen halványnak tűnik már a rendszerváltás egykori dicsfénye. A rendszerváltásról alkotott véleményeket jól tükrözik a hatályos Alkotmányunkkal kapcsolatos nézetek is. A Jogállam című folyóirat egyik tematikus számában neves magyar szerzők például a következőképpen vélekednek Alkotmányunkról: a jelenlegi szöveg inkoherens;<sup>4</sup> legitimációs hiányban szenved;<sup>5</sup> ellentmondásos, politikai kompromisszumok eredménye;<sup>6</sup> nincs kellő tekintélye.<sup>7</sup> Egy neves politológus pedig a magyar rendszerváltás alkotmányos-legitimációs deficitjéről ír, mondván: továbbra is az 1949-ben elfogadott alkotmány van hatályban, a Nemzeti Kerekasztalnak nem volt demokratikus felhatalmazása arra, hogy az állampárttal tárgyalásokat folytasson, az alkotmánymódosításokat pedig az utolsó pártállami – egyébként illegitim – parlament fogadta el, így tehát demokráciánk a rendszerváltás „születési rendelleneségeitől” szenved.<sup>8</sup>

Az előbb említettekkel ellentétben a Magyar Alkotmánybíróságnak az Igazságtételi törvénnyel kapcsolatban hozott – a formális jogállami felfogást előtérbe helyező – határozata kimondta, hogy az 1989. október 23-án hatályba lépett alkotmánymódosítással – mely rendelkezett arról, hogy a „Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam” – gyakorlatilag új alkotmány lépett hatályba. Továbbá kimondta azt is, hogy „a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe”, melynek lényege, hogy „egy jogrendszer önmagára vonatkozó szabályai feltétlenül érvényesüljenek”. Mivel ez a feltétel teljesült a rendszerváltó törvények tekintetében, azok ebből nyerik érvényességüket, és ebből a szempontból nincs jelentősége az adott rendszer legitimitásának.<sup>9</sup> Az összehasonlító jog egyik „atyja”, Konrad Zweigert szerint nagyon gyakran a saját jogrendszer által adott megoldással való elégedetlenség az, ami arra indít, hogy felte-

<sup>3</sup> A rendszerváltás kompromisszumairól lásd pl. HORKAY HÖRCHER FERENC: Értékhiányos rendszerváltás. *Fundamentum*. 2003/1, 62–72.

<sup>4</sup> ARATÓ ANDRÁS: Válasz a „Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra?” című kérdőívre. *Jogállam* 1994/2, 11.

<sup>5</sup> KARDOS GÁBOR: Válasz a „Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra?” című kérdőívre. *Jogállam* 1994/2, 28.

<sup>6</sup> DEZSÓ MÁRTA: Válasz a „Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra?” című kérdőívre. *Jogállam* 1994/2, 19.

<sup>7</sup> SÓS VILMOS: Válasz a „Szükség van-e Magyarországon új alkotmányra?” című kérdőívre. *Jogállam* 1994/2, 79.

<sup>8</sup> STUMPF ISTVÁN: Új államépítés. In GOMBÁR CSABA (szerk.): *Túlterhelt demokrácia*. Budapest: Századvég Kiadó, 2006, 70.

<sup>9</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 82.

gyük a kérdést, egy másik jogrendszerben vajon nem oldották-e meg jobban az adott problémát.<sup>10</sup>

A jogállami átmenet kérdéseire adott megoldásokkal kapcsolatban tapasztalható elégedetlenség indított arra, hogy megvizsgáljam egy, az ebben a tekintetben a nemzetközi közvélemény szemében is etalonnak számító országban, Spanyolországban, hogyan ment végbe az autoriter rezsim lebontása, és annak helyében demokratikus jogállam kiépítése. Egy összehasonlításnak azonban nemcsak a fellelhető azonosságok és különbözőségek kimutatása kell hogy a célja legyen, hanem saját jogállami átmenetünk jobb megismerése is, hiszen „sokkal könnyebb saját jogi rendszerünkről, előnyeiről és hátrányairól, tárgyilagos és egyértelmű álláspontot kialakítanunk, ha más rendszerrel vetjük össze.”<sup>11</sup>

## 1.2 Egy összehasonlítás kezdetén

Legelőször két dolgot kell pontosítani: egyrészt azt, hogy mit tekinthetünk jogállami átmenetnek, másrészt pedig azt, hogy miért éppen a spanyol jogállami átmenet vizsgálódásunk tárgya.

Mit értünk jogállami átmenet alatt? A jogállami átmenet legegyszerűbb megfogalmazását O'Donnel meghatározása alapján adhatjuk. A jogállami átmenet egy autoritárius és egy demokratikus rendszer közötti időszak, melynek eredményeképpen egy országban intézményesednek a demokratikus normák.<sup>12</sup> Azonban ez a meghatározás még nem teljes. Diane Ethier a Dél-Európában és Latin-Amerikában lezajlott demokratikus átalakulásokat vizsgálva a tárgyalásos úton végbement jogállami átmeneteknek három szakaszát különbözteti meg: 1) a demokratikus normák szükségességének megjelenése; 2) a demokrácia megeremtésének időszaka, melynek jellemzője, hogy a folyamat a meghatározó szereplők között létrejött egyezségek mentén zajlik; 3) végül pedig a konszolidáció.<sup>13</sup> A fentiekből látszik, hogy bár történetileg lehet különböző jelentősebb dátumokhoz kötni a jogállami átmenetek kezdetét és végét – általában egy új alkotmány elfogadása szokta zární ezeket a folyamatokat –, azonban a jogállamiság létrejötte mindig túlmutat a rendszerváltás eseményein. Nem beszélhetünk ugyanis a rendszerváltás teljes lezárásáról, amíg a jogállami értékeknek megfelelő alkotmány nem érvényesül teljes mértékben az egész jogrendszer tekintetében. Ahogy a magyar Alkotmánybíróság is fogalmazott egyik határozatában: „a jogállamiság ténymegállapítás és program egyszerre”.<sup>14</sup>

Amikor jogállami átmenetek összehasonlításáról beszélünk, akkor nem konkrét jogintézmények, jogi szabályozások összehasonlításáról van szó, hanem az átmenetet képező komplex társadalmi-politikai folyamatok, állami jelenségek – a dolgozat

<sup>10</sup> KONRAD ZWEIGERT–HEIN KÖTZ: *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon Press, 1998, 34.

<sup>11</sup> HAMSON & PLUNCKNETT: *The English Trial and Comparative law*. 1955, 6.

<sup>12</sup> DIANE ETHIER: *Democratic Transitions and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. London: The Macmillan Press LTD, 1990, 4.

<sup>13</sup> ETHIER i. m. 13–14.

<sup>14</sup> 11/1992. (III. 5.) AB határozat

témájának szempontjából releváns – mozzanatainak szabályozásáról, illetve azok jogi környezetének összehasonlításáról.

Franco tábornok Spanyolországa és a kommunista Magyarország esetében két nagyon különböző jellegű diktatúráról beszélhetünk, melyek igen eltérő történelmi körülmények között jöttek létre, nagyon eltérő sajátosságokkal rendelkeztek, és bukásuk okai is sokban különböztek egymástól. A diktatúrák bukása és helyükbe új demokratikus jogállamok kiépítése azonban – minden történelmi különbözőség ellenére – nagyon hasonlóan ment végbe. I. János Károly spanyol király a magyar parlamentben elmondott beszédében így fogalmazott: „Minden nemzet egyedi utat jár be. Magyarország és Spanyolország közelmúltbéli fejlődési pályáján olyan hasonlóságok fedezhetők fel, amelyek segítik a kölcsönös megértést [...] Mindkét ország bonyolult átmenetet élt meg, mely áldozatos erőfeszítést követelt meg tőlük.”<sup>15</sup> A Spanyolországban 1975 és 1978 között békésen, a törvényesség kereteit megtartva, kompromisszumok mentén végbement jogállami átmenet<sup>16</sup> példává vált minden hasonló átmenet előtt álló állam, így a kommunista diktatúra után jogállamot építő országok, köztük Magyarország számára is.<sup>17</sup>

## II. A spanyol jogállami átmenet

A spanyol jogállami átmenet főbb mozzanatainak ismertetése előtt fontosnak tartom a rendszerváltást megelőző időszak Spanyolországának közjogi berendezkedését nagy vonalakban ismertetni. Ez nem csak azért lehet lényeges, mert a magyar olvasó előtt kevéssé ismert, hanem azért is, mert a rendszerváltás megismeréséhez elengedhetetlen ezen intézmények ismerete.

### II.1 A spanyol állam felépítése I. János Károly uralkodásának kezdetén

#### II.1.1 AZ ALAPTÖRVÉNYEK

A spanyol jogrend alapját a Franco-rezsim idején hét, úgynevezett *Alaptörvény* (*Leyes Fundamentales*) képezte, melyek jól jellemzik az 1936–1939-es polgárháború utáni Spanyolország közjogi berendezkedését, ahol minden hatalom a polgárháborúból győztesként kikerülő erők vezetőjének, Franco tábornoknak a kezében összpontosult.

Az Alaptörvényeket két csoportra bonthatjuk. Az egyik csoportot a rendszer elvi alapjait lefektető Alaptörvények alkották:

- a munka alapokmányáról szóló törvény (*Fuero del trabajo*; 1938. III. 9.)
- a spanyolok jogairól és kötelességeiről szóló törvény (*Fuero de los Españoles*; 1945. VII. 17.)
- a Nemzeti Mozgalom alapelveiről szóló törvény (*Ley de los Principios del Movimiento Nacional*; 1958. V. 17.)

<sup>15</sup> GIRÓ-SZÁSZ ANDRÁS: *A spanyol út Európába*. Budapest: Századvég, 2002, 17.

<sup>16</sup> RUTH RUBIO-MARIN: *Women and the Cost of Transition to Democratic Constitutionalism in Spain*. *International Sociology*, 2003/1, 240.

<sup>17</sup> ETHIER i. m. 2.

A másik csoportot pedig az állam felépítését és az egyes közjogi intézményeket szabályozó Alaptörvények képezték:

- a Cortes-ről szóló törvény (Ley de Cortes; 1942. VII. 17.)
- a népszavazásról szóló törvény (Ley de Referéndum Nacional; 1945. X. 22.)
- államfői hatalom örökléséről szóló törvény (Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado; 1947. VII. 26.)
- az államról szóló törvény (Ley Orgánica del Estado; 1967. I. 1.)<sup>18</sup>

Az Alaptörvényeket először az államfői hatalom örökléséről szóló törvény említi, és egyúttal fel is sorolja az ebbe a csoportba tartozó jogszabályokat. Az említett törvény öt Alaptörvényt nevezett meg, hozzátéve, hogy a továbbiakban ez a kör bővíülhet bármely törvénnyel, amit erre a rangra emelnek.<sup>19</sup>

A felsoroltak közül három Alaptörvénynek volt különös jelentősége. Az egyik a Nemzeti Mozgalom Alapelveiről szóló törvény, amelyben azokat az alapelveket fektették le, amelyek nemcsak a Mozgalom, de az egész Spanyol Állam, illetve az akkor fennálló rendszer elvi alapjait adták. A törvény többek között kimondja, hogy minden spanyol legszentebb kötelessége a haza szolgálata,<sup>20</sup> a katolikus hit elválaszthatatlan része a nemzeti öntudatnak<sup>21</sup>, valamint a spanyol állam három alapeleme a család, az önkormányzatok és a különböző hivatásrendi szakszervezeteket tömörítő egyetlen szakszervezet.<sup>22</sup> A törvény rendelkezett továbbá arról is, hogy minden tisztségviselőnek fel kell esküdnie ezekre az alapelvekre, és minden jogszabály, ami ezekkel az elvekkel ellentétes, semmis.

A másik két, említést érdemlő Alaptörvény az államról szóló törvény, illetve az államfői hatalom örökléséről szóló törvény. Ezek szabályozták az államfő és a kormány feladatát és hatáskörét. Azonban ezen törvények államfőre vonatkozó rendelkezései csak akkor léptek életbe, amikor – az örökösödési törvény értelmében – Franco halála után az új államfő, már mint Spanyolország királya, hivatalba lépett.<sup>23</sup> Egészen addig az államfői hatalmat, tehát Franco tábornok hatalmát, a 138/1936 számú rendelet – melyben kinevezik Francót államfőnek –, és két törvény – az 1938. január 30-án, és az 1939. augusztus 8-án kelt törvények – szabályozta, amelyek gyakorlatilag korlátlan hatalmat adtak Franco tábornok, azaz a Caudillo kezébe, aki egyedül „Istennek és a történelemnek volt felelős”.<sup>24</sup> Ezek a rendelkezések alkották a spanyol jogrendszer gyakorlati alapját. Ebben a korszakban a hatalom egységének elve érvényesült, mely Franco tábornok kezében összpontosult,<sup>25</sup> aki a népszuverenitás megtestesítője volt.<sup>26</sup> Franco tábornok tehát rendelkezett a hatalom teljességével, és ő volt a legfőbb általános érvényű jogi normákat alkotó hatalom is.<sup>27</sup>

<sup>18</sup> JORGE SOLE-TURA: *Introducción al régimen político español*. Barcelona: Editorial Ariel, 1971, 47–48.

<sup>19</sup> Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Art. 10

<sup>20</sup> Ley de los Principios del Movimiento Nacional; 1958.V.17. art.I.

<sup>21</sup> Ley de los Principios del Movimiento Nacional; 1958.V.17. art.II.

<sup>22</sup> Ley de los Principios del Movimiento Nacional; 1958.V.17. art. V.

<sup>23</sup> Ley Orgánica del Estado. Disposiciones Transitorias I.

<sup>24</sup> Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958. május 17.) preambulo

<sup>25</sup> ÁNGEL J.SÁNCHEZ NAVARRO: *La Transición Política en sus Documentos*. Madrid: BOE, Centro de Estudios Políticos y Sociales. 1998, 31–32.

<sup>26</sup> Ley Orgánica del Estado art. 6.

<sup>27</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 32.

Az Alaptörvényekben nagyon sok átfedés – pl. az államfői hatalom szabályozása – volt található, és számos olyan kérdést, amelyet rendszerint az alkotmány szabályoz, mint például az állampolgárságot, vagy a bírósági szervezetet, egyáltalán nem, vagy csak részlegesen érintettek.

Az Alaptörvények módosításához szükséges volt mind a spanyol parlament, azaz a Cortes, mind pedig a lakosság népszavazás általi jóváhagyása. Azonban új Alaptörvény elfogadásához nem volt feltétlenül szükség népszavazás általi megerősítésre – ez az államfő döntésétől függött –, de Franco idején még parlament általi jóváhagyásra sem, hiszen a Caudillo törvényhozási jogkörrel is rendelkezett. Így történt ez a Nemzeti Mozgalom Alapelveiről szóló törvény esetében is, amit maga Franco tábornok adott ki.<sup>28</sup>

### II.1.2 AZ ÁLLAMFŐ

I. János Károly király trónra lépésével léptek életbe az örökösödési törvény és az államról szóló törvény államfőre vonatkozó rendelkezései. I. János Károly trónra lépéséig bár Spanyolország államformája formálisan monarchia volt, az uralkodói poszt betöltetlen volt.

Az államfő nemcsak az állam egységét fejezte ki, hanem egyszersmind a végrehajtó hatalom feje, is volt. Az államfői hatalom két legfőbb korlátja az volt, hogy az államfő nemzetközi szerződést csak a Cortes egyetértésével írhatott alá, illetve bizonyos törvényhozási kérdésekben egyeztetési kötelezettsége volt a Királyi Tanáccsal.

A hagyományos államfői jogosítványok és feladatok mellett az államfő volt a nemzeti szuverenitás megtestesítője, gyakorolta a legfőbb politikai és közigazgatási hatalmat, de ő volt a Nemzeti Mozgalom vezetője, a hadsereg legfőbb parancsnoka is, ami tényleges irányítási és vezényleti jogosultságot jelentett. A spanyol uralkodó mind a mai napig – bizonyos megszorításokkal – akár közvetlenül is utasíthatja a hadsereget.<sup>29</sup> Az államfőnek fontos kinevezési jogkörei is voltak, ugyanis ő nevezte ki és mentette fel a kormányfőt, a Parlament elnökét és az egyéb állami tisztségviselőket. Az államfő, amennyiben az országot, a nemzetet, vagy az állam intézményeit bármilyen külső vagy belső veszély fenyegette, rendkívüli állapotot vezethetett be, aminek egyetlen kritériuma a Parlament értesítése volt. Említést érdemel továbbá, hogy az államfő bármikor és bármely kérdésben népszavazást írhatott ki.<sup>30</sup>

### II.1.3 A KORMÁNY

A végrehajtó hatalom feje az államfő volt, és ezt a hatalmat a kormányon keresztül gyakorolta. Az államfői és a kormányfői posztot ténylegesen 1973-ban választották szét az egyre idősödő Franco tábornok tehermentesítésére, a gyakorlatban azonban továbbra is ő vezette a kormány üléseit, és továbbra is ő hozta a legfontosabb politi-

<sup>28</sup> SOLE-TURA i. m. 48.

<sup>29</sup> SIMON JÁNOS: *A demokratikus átmenet Spanyolországban (1977–1982)*. (Villányi úti könyvek, politikatudományi sorozat) Budapest, 1996, 71.

<sup>30</sup> Ley Orgánica del Estado art. 6–12.

kai döntéseket.<sup>31</sup> A kormány határozta meg a nemzeti politika irányvonalát, biztosította a törvények végrehajtását, gyakorolta az átruházott törvényhozói, valamint a rendeletalkotói jogköröket, és tanácsaival segítette az államfőt munkájában.

A kormányfőt a Királyi Tanács javaslatára az államfő nevezte ki, megbízatása öt évre szólt, amit csak lemondás, illetve az államfő döntése szüntethetett meg, s amihez szükséges volt a Királyi Tanács hozzájárulása is. A kormányfő az államfő nevében ellátta a Nemzeti Mozgalom irányítását is. A kormány tagjait a kormányfő javaslatára az államfő nevezte ki. Megbízatásuk a kormányfő megbízatásának megszűnéséig tartott.<sup>32</sup>

#### II.1.4 A TANÁCSOK

Az államfő és a kormány munkáját számos tanácsadó testület segítette, melyek közül a Királyi Tanácsnak és a Régens Tanácsnak volt a legnagyobb jelentősége, és amelyek működését az államfői hatalom örökléséről szóló törvény szabályozta.

A Királyi Tanács tizenhat – hat „született” és tíz, a parlament által választott – tanácsosból állt, valamint az elnökből, aki a Parlament mindenkori elnöke volt, s akit az államfő nevezett ki.

A Királyi Tanács elsőbbséget élvezett minden más tanácsadó testülettel szemben, segítette az államfőt a nagyobb jelentőségű ügyek eldöntésében. Fontos szerep jutott neki a kormányfő kiválasztásában is, hiszen az államfő a Királyi Tanács által összeállított listáról választhatott kormányfőt. Amennyiben az államfő mandátuma anélkül szűnt volna meg, hogy utódját kijelölte volna, a Királyi Tanács a Kormánnyal együtt nevezte volna meg az utódot a Cortes előtt, melynek szavaznia kellett volna róla.<sup>33</sup>

A Régens Tanácsnak az államfői tisztség üresedésekor volt szerepe. Franco halálakor ez a szerv gyakorolta az államfői jogköröket, és az üresedés után a lehető leg-rövidebb időn belül összehívta a Cortest és a Királyi Tanácsot, hogy fogadják a király esküjét. A Régens Tanács három főből állt. Elnöke a Cortes elnöke volt, a másik két tag pedig a Királyi Tanács rangidős egyházi méltósága és a hadsereg főparancsnoka volt.<sup>34</sup>

#### II.1.5 A CORTES

A spanyol parlament, a Cortes egykamarás volt, tagjait három csoportra oszthatjuk. Az úgynevezett „született” tagok az állami apparátusban, a Nemzeti Mozgalomban, a Katolikus Egyházban és a hadseregben betöltött tisztségükönél fogva voltak tagjai a parlamentnek. Ennek alapján voltak tagjai a törvényhozásnak többek között a kormány tagjai, a Nemzeti Mozgalom azon tagjai, akik az Nemzeti Tanácsnak is tagjai voltak, a felsőbb bíróságok elnökei és az egyetemek rektorai. A második csoportba a „választott” tagok tartoztak, akik között szintén három csoportot különböztethetünk meg, akik a frankóista állam három alapegységét képviselték: a provinciák delegáltjai,

<sup>31</sup> RAÚL MORODO: *La transición política*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984, 98.

<sup>32</sup> Ley Orgánica del Estado art. 13–20.

<sup>33</sup> SOLE-TURA i. m. 55–59.

<sup>34</sup> Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado art. 4–9.

akik az önkormányzatokat képviselték, az állam korporatív jellegét kifejező szakszervezet képviselői, valamint a családok képviselői. Minden provinciai közgyűlés választhatott legalább egy képviselőt saját tagjai közül, és minden háromszázezer lakos után választhatott még egyet. A családok képviselői provinciánként két képviselőt delegálhattak. A Szakszervezet – ebben az időszakban egyetlen szakszervezet működhetett – százötven képviselőt delegált. A harmadik csoportot az államfő által kinevezett képviselők alkották, akiknek a száma nem lehetett több huszonötnél. A választott tagok mandátuma négy évre szólt, az államfő által kinevezetteké visszavonásig, azon képviselők mandátuma pedig, akik tisztségükönél fogva voltak tagjai a parlamentnek, tisztségük megszűnéséig tartott.

A Cortes elnökét az államfő nevezte ki. A parlament hagyományosan legfontosabb feladata a törvények kidolgozása és elfogadása volt. A törvényhozási ügyköröket az 1942-ben elfogadott, Cortesről szóló törvény szabályozta. Törvénnyel szabályozandó kérdések voltak többek között a nagyobb horderejű gazdasági és pénzügyi kérdések, az adóügyek, az állampolgársággal, az állampolgári köteleességekkel és jogokkal kapcsolatos szabályozás, az állami intézmények és a helyi képviseleti szervek szabályozása, a polgári, a kereskedelmi, a szociális és a büntetőjogok alapjai, a bírósági rendszer és az oktatás.

Azonban a spanyol parlament törvényhozási monopóliuma egészen Franco haláláig nem volt teljes, ugyanis Franco tábornok maga is rendelkezett ezzel a joggal.

A Franco-rendszer idején nem érvényesült a Parlament kormány feletti ellenőrzési jogköre sem, mert a kormánynak egyedül az államfő bizalmát kell bírnia.<sup>35</sup>

## II.1.6 A NEMZETI MOZGALOM

A Franco tábornok által vezetett és a spanyol polgárháborúban győzedelmeskedő Falange Mozgalom utóda volt a Nemzeti Mozgalom, mely Franco Spanyolországának egyetlen pártként működő szervezete volt, és amely igen jelentős szerepet töltött be az állam irányításában.

A Nemzeti Mozgalom feje az államfő volt, legfőbb irányító szerve pedig a Nemzeti Tanács. Tagjait a provinciák és a Cortes különböző csoportjai delegálták, illetve az államfő és a Nemzeti Tanács elnöke is jogosult volt tagokat kinevezni.<sup>36</sup>

Segítette, és egyben ellenőrizte is a kormány és a parlament munkáját. Egyfajta „alkotmánybíráskodás” lehetősége is adott volt ebben az időszakban. Amennyiben úgy találták volna, hogy valamelyik szerv által meghozott döntés vagy jogszabály elentétes a Nemzeti Mozgalom alapelveivel, vagy bármely más Alaptörvénnyel, a Nemzeti Tanács kezdeményezhette a Királyi Tanács előtt a jogszabály felülvizsgálatát – az úgynevezett Recurso de Contrafuero eljárás –, és adott esetben kérhette az államfőtől annak megsemmisítését is.<sup>37</sup> Ennek alkalmazására azonban egyszer sem került sor.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> Ley de Cortes; 1942. VII. 17.

<sup>36</sup> Ley Orgánica del Estado; 1967. I. 1.art. 21–36.

<sup>37</sup> Ley Orgánica del Estado; 1967. I. 1.art 59–66.

<sup>38</sup> SOLE-TURA i. m. 59.

## II.2 A jogállami átmenet

### II.2.1 A DEMOKRATIZÁLÁS SZÜKSÉGESSÉGE

A felvázolt politikai berendezkedés szemléletesen mutatja azt a szándékot, amit legjobban egy korabeli szólás fejez ki, ami úgy fordítható, hogy Franco tábornok után a rendszer az intézményekben fog tovább élni.<sup>39</sup> A diktátor halála után azonban ezek az intézmények sem voltak képesek arra, hogy a megváltozott társadalmi, gazdasági valamint kül- és belpolitikai helyzettel dacolva fenntartsák a Franco által kiépített politikai és közjogi berendezkedést.

Francó tábornok halálakor már igen elhalványult a rendszer legitimitásának alapját képező polgárháborús győzelem emlékezete, hiszen ekkorra már felnőtt egy olyan generáció, aki részt sem vett a polgárháborúban; Franco halálával pedig, akinek tekintélyére és karizmájára alapult a rezsim, végleg megkérdőjeleződött a rendszer legitimitása.<sup>40</sup>

Bár a kezdeti önellátásra – autarkia – épülő gazdaság a stabilizációs terveknek köszönhetően 1963 után nagy léptekben fejlődött, különös hangsúlyt fektetve a turizmus fejlesztésére, de a gazdasági reformok nem jártak együtt politikai reformokkal, a gazdaság fejlődése és a jólét növekedése pedig önmagában nem adott elegendő alapot a rendszer továbbéléséhez.

Ezzel egy időben egyre inkább éreztették hatásukat a külföldre menekült és ott újrászervezett pártok és ellenzékiek, elsősorban a Spanyol Kommunista Párt, illetve a Szociáldemokrata Párt. Komoly gondot jelentett továbbá, hogy felerősödtek a Franco rendszer idején – mely a nemzeti egység megteremtésére törekedett – elnyomott nemzetiségek szeparatista törekvései, melyek saját nemzetük számára autonómiát, végső soron pedig függetlenséget követeltek. Legnagyobb jelentőségük a Baszkföld és Katalónia nagyobb önállóságáért küzdő csoportoknak volt. 1959-ben alakult meg a Baszkföld függetlenségéért harcoló ETA terrorszervezet, melyhez számtalan terrorcselekmény és gyilkosság köthető.<sup>41</sup>

Nem hagyhatók figyelmen kívül egyes külpolitikai történések sem, mint például a portugáliai események. Portugáliában katonai puccsal döntötték meg Salazar diktatúráját. Ez nagy befolyással volt a spanyolországi történésekre is, nem utolsósorban azért, mert ennek hatására minden politikai erő el akarta kerülni a katonaság – ami egyébként a Franco-rendszerhez és a későbbiekben az új uralkodóhoz is lojális volt – bármilyen nemű beavatkozását.<sup>42</sup>

### II.2.2 A SPANYOL JOGÁLLAMI ÁTMENET IDŐBELI BEHATÁROLÁSA

Az irodalomban többféle eseményt is meg szoktak jelölni, mint az átmenet kezdetét, úgymint: János Károly megnevezését az államfői hatalom örököséként; a Luis

<sup>39</sup> FRANCISCO BALAUER CALLEJÓN: *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Tecnos, 2007, 47.

<sup>40</sup> MAURICE DUVERGER: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Editorial Arill S.A., 1988, 487–488.

<sup>41</sup> SZENTE i. m. 360–367.

<sup>42</sup> ALBERT CALSAMIGLIA: *Transition to Democracy: Spain 1975–1978. Rechtstheorie*, 2002, 33. 233.

Carrero Blanco miniszterelnök ellen elkövetett merényletet;<sup>43</sup> Carlos Arrias Navarro miniszterelnök lemondását és Adolfo Suarez miniszterelnökké való kinevezését.<sup>44</sup> A legelfogadottabb álláspont szerint a jogállami átmenet kezdetét Franco tábornok halálával keltezik.<sup>45</sup> A folyamat végének megjelölése ennél egyszerűbb, hiszen bár történeti és politológiai szempontból több időpont is szóba kerül, azonban jogi szempontból az új alkotmány 1978. december 29-i hatályba lépésével tekinthetjük lezártnak a jogállami átmenetet.<sup>46</sup>

## II.2.3 AZ ÚJ ALKOTMÁNYHOZ VEZETŐ ÚT KEZDETE: I. JÁNOS KÁROLY

### URALKODÁSÁNAK ELSŐ ÉVEI, CARLOS ARRIAS NAVARRO KORMÁNYA

1975. december 20-án egy negyvenéves fejezet zárult le Spanyolország történetében, meghalt Francisco Franco Bahamonde, a spanyol állam feje. Két nappal később 1975. november 22-én a hatályos törvények értelmében a Régens Tanács összehívta a Cortes-t és a Királyi Tanácsot, hogy fogadják János Károly Bourbon de Bourbon esküjét, és kikiáltásák a Spanyolország új királyának I. János Károly néven.<sup>47</sup>

1978. december 5-én a király nem fogadta el Carlos Arrias Navarro miniszterelnök lemondását, aki 1974-óta töltötte be ezt a posztot. „Első” miniszterelnöksége idejét óvatos nyitás és reform jellemezte. Ekkor fogadták el például a 7/1974. törvényerejű rendeletet,<sup>48</sup> amely engedélyezte olyan politikai társaságok, pártok alakítását, amelyek célkitűzései nem voltak ellentétesek a Nemzeti Mozgalom alapelveivel.

Ezt a szellemiséget folytatta régi-új kormányában is, és ezt várta el tőle kezdetben az uralkodó is. Az alaptörvények keretein belül kívánta megreformálni – nem megváltoztatni – a fennálló rendszert, elindítani az országot egyfajta demokratizálás irányába; úgy tehát, hogy a rendszer alapvető elemei, struktúrája, intézményei ne változzanak, de ebbe a struktúrába kívánt demokratikus elemeket beépíteni. Ahogy mondták „demokráciát akartak spanyol módra.”<sup>49</sup> Arias Navarro „második” miniszterelnöksége alatt fogadták el többek között a gyülekezési jogról szóló 17/1976. törvényt és a politikai pártokról szóló 21/1976. törvényt, ami alapján módosították a büntető törvénykönyvet, és törölték az ezekkel kapcsolatos bűncselekményeket.

A nemzetközi közvélemény és a király azonban elégedetlen volt a reformokkal, és az Egyesült Államok Kongresszusában elmondott híres beszéde után, melyben egy-

<sup>43</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 23.

<sup>44</sup> MORODO i. m. 101–102.

<sup>45</sup> JAVIER TUSELL: Las libertades cívicas en España. In VIDAL BENEYTO, J.–BOBILLO F.J.: *España a debate*. Madrid: Tecnos, 1991, 68.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 23.

<sup>47</sup> Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado 1946. július 26, Ley 62/1969 22 de julio de nombramiento el don Juan Carlos como sucesor.

<sup>48</sup> A spanyol jog három fajta törvényt ismer: *rendes törvények* (leyes ordinarias; az alkotmányban felsorolt kérdéskörökben kell törvényt alkotni, rendes törvényhozási eljárás keretében); *organikus törvények* (leyes orgánicas; az alkotmányban felsorolt speciális kérdésköröket pl.: alapjogok szabályozó törvények elfogadásához mindkét ház abszolút többsége szükséges); *törvényerejű-rendeletek* (decreto-ley; egy a törvénnyel szabályozandó kérdést, sürgősség esetén a kormány saját hatáskörben szabályozhat, amit később a parlamentnek is el kell fogadnia).

<sup>49</sup> BALAGUER CALLEJÓN i. m. 51.

értelműen hitet tett az ország demokratizálása mellett, Arias Navarro lemondott posztjáról.<sup>50</sup>

Nagy várakozások előzték meg az új miniszterelnök kiválasztását. A belföldi és a nemzetközi közvélemény egyaránt egy reformer, lehetőleg az előző rendszerben nem „kompromitálódott” személyt várt. Ennek ellenére a király a Királyi Tanács javaslatára Adolfo Suarezt nevezte ki miniszterelnöknek, aki bár fiatal politikus volt, de Arias Navarro kormányában a Nemzeti Mozgalomért felelős miniszteri posztot töltötte be, előtte pedig a annak főtitkárságán dolgozott.<sup>51</sup>

#### II.2.4 ADOLFO SUAREZ KORMÁNYA, TÖRVÉNY A POLITIKAI REFORMRÓL

A demokratikus átalakulás most már elkerülhetetlen volt. A kérdés csak az volt, hogy milyen formában történjen meg. Radikális fordulattal, vagy a fennálló törvények megváltoztatásával alakítsanak ki a diktatórikus rendszerből egy új demokráciát.

Ez utóbbi mellett döntöttek. Tehát a fennálló törvények keretein belül, a legalitás talaján maradvá fogadtak el olyan törvényeket, illetve törvénymódosításokat, amelyek lebontották a Franco rendszer intézményeit, és helyükbe egy új, demokratikus államot építettek, a lakosság legteljesebb bevonásával, ezzel teremtve meg az átmenet legalitása mellé annak minél nagyobb demokratikus legitimitását. Elmondhatjuk tehát, hogy a diktatúrát saját rendszere felhasználásával buktatták meg. Ahogy a Cortes akkori elnöke Torcuato-Fernández Miranda fogalmazott a spanyol rendszerváltást jellemezve: „A régi törvényességből az új törvényességbe, a törvényen keresztül.”<sup>52</sup>

E cél elérésének volt legfőbb eszköze az 1/1977. törvény a politikai reformról, melyet formailag alaptörvény rangjára emeltek, és amely szám szerint a nyolcadik volt. Ez a törvény jelentette a „hidat” a frankóista legalitás és az új demokrácia között,<sup>53</sup> valamint ez a törvény adta a későbbi alkotmány alapvonalait. A Cortes nagy többséggel fogadta el a törvényt, ahogy többen fogalmaztak: „harakirit hajtott végre magán”.<sup>54</sup>

A politikai reformról szóló törvény mindösszesen öt szakaszból, három átmeneti és egy záró rendelkezésből állt. Legfontosabb rendelkezései a következők voltak:

- Deklarálta az alapjogok sérthetetlenségét, melyhez garanciákat is rendelt; a népfel-ség elvét, melynek kifejeződése a törvény; a hatalommegosztás elvét; a Cortes tör-vényhozó monopóliumát.
- Rendelkezett a Cortes kétkamarássá alakításáról, annak négyéves mandátumáról, továbbá arról, hogy a Kongresszus tagjait arányos választási rendszer szerint, a Szenátus tagjait pedig korrigált többségi szisztémában válasszák. Az új kétkamarás parlamentben mind politikai, mind közjogi értelemben a Kongresszus erősebb. Vé-leménykülönbség esetén abszolút többséggel, két hónap elteltével pedig egyszerű többséggel is felülbíráhatja a Szenátus vétőjét.

<sup>50</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 345–362.

<sup>51</sup> JAVIER TUSELL: *Dictadura Franquista y Democracia, 1939–2004*. Barcelona: Editorial Crítica, 2005, 282.

<sup>52</sup> BALAGUER CALLEJÓN i. m. 56.

<sup>53</sup> DUVERGER i. m. 489.

<sup>54</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 51.

- Szabályozta az alkotmány reformjának eljárását. Alkotmányreformot csak a Kongresszus vagy a kormány kezdeményezhet. Ennek elfogadásához mindkét ház abszolút többségének szavazata szükséges. Amennyiben nincs egyetértés a két ház között, akkor az egyeztetéshez egy vegyes bizottságot hoznak létre a két ház elnökeiből és négy-négy tagjából. Ha ez sem vezet eredményre, akkor a két ház egyesített ülésének abszolút szavazata szükséges az alkotmányreform elfogadásához. A királynak minden esetben népszavazásra kell bocsátania az alkotmányreformot, hiszen az alkotmányozó hatalom a néptől ered.<sup>55</sup>

A fenti rendelkezések azért nagyon lényegesek, mert bár Spanyolország ebben az időben még nem rendelkezett a kartális alkotmánnyal, tehát nem volt mit megreformálni, de ez adta az új alkotmány létrehozásának főbb mozzanatait.

A Politikai Reformról szóló törvényt megszavazta mind a Nemzeti Mozgalmat vezető Nemzeti Tanács, mind a Cortes, végül népszavazást írt ki az uralkodó a törvényről, amit a választók nagy többséggel fogadtak el, kellő legitimitást adva a jogállami átmenet további szakaszához.

A kormány ezt követően elkezdte kidolgozni a választás jogi alapjait, valamint elfogadtak számos olyan jogszabályt, amely nélkülözhetetlen egy modern demokrácia megerősítéséhez.

A 17/1977. törvényerejű rendelet szabályozta a – Franco rendszer alatt el nem ismert – sztrájkjogot. A 19/1977. törvény engedélyezte ismét a szakszervezetek – eddig egy szakszervezet működhetett – alakítását. A szólásszabadság kérdését a 24/1977. törvényerejű rendelet szabályozta.

A demokratikus választáshoz elengedhetetlen politikai pártok működését először a 7/1974. törvény szabályozta, ami még csak nagyon szűk körben és szigorú feltételekkel engedélyezte a pártok létrejöttét. A 21/1976. törvénnyel újraszabályozták a kérdést, és ezzel összefüggésben módosították a büntető törvénykönyvet is, törölve ezzel a politikai szervezkedést büntető törvényhelyeket. Végül pedig a 12/1977. törvényerejű rendelet egyszerűsítette a pártok alapításának feltételeit, így 1977. április 9-én, több évtizedes száműzetés után ismét elkezdhetette törvényes működését többek között a Spanyol Kommunista Párt, ami mérföldkőnek számított az új spanyol demokrácia alapjainak letételekor.

A 20/1977. törvényerejű rendelet szabályozta a választási eljárást, mely garantálni tudta, hogy az 1936 óta először megrendezett demokratikus választások valóban megfeleljenek a demokratikus normáknak.

A jogállami átmenet meghatározó mozzanatai voltak még a 10/1976. törvényerejű rendelettel meghirdetett általános amnesztia, ami alapján szabadulhattak a politikai okokból bebörtönzöttek – kivéve a terrorizmus miatt elítélteket –, illetve az, hogy a 23/1977. törvényerejű rendelettel megszüntették a Nemzeti Mozgalmat.<sup>56</sup>

Fontos megemlíteni továbbá, hogy 1977. május 14-én lemondott dinasztikus jogairól Don Juan de Bourbon, I. János Károly édesapja, XIII. Alfonz, az 1931-ben elűzött spanyol uralkodó fia, akit a dinasztikus jog alapján a trón megilletett volna.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> 1/1977. Ley para la Reforma Política

<sup>56</sup> SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 49–56.

<sup>57</sup> Discurso de Don Juan de Borbón. In SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 183.

## II.2.5 AZ ALKOTMÁNYOZÓ CORTES

1977. június 15-én negyven év után először ismét demokratikus választásokat tartottak Spanyolországban, hogy megválasszák az új parlamentet, aminek legfőbb feladata az új alkotmány elfogadása volt. A választások eredményeként az uralkodó ismét Adolfo Suárezt nevezte ki miniszterelnöknek. Az adott helyzet szükségleteinek megfelelően a kormány tárgyalásokat kezdeményezett a Kongresszusban képvisellel rendelkező valamennyi párttal. Ezeknek a tárgyalásoknak voltak az eredményei többek között a híres Moncloa-paktumok is. Október 15-én először egy keretmegállapodást írtak alá, amit további két megállapodás követett: egy gazdasági, melyet október 25-én, és egy politikai, amit október 27-én írtak alá. A paktumokban elsősorban a gazdasági válság leküzdéséhez szükséges intézkedéseket rögzítették, de megállapodtak jó néhány törvényhozási kérdésben is, mint például a sajtóról szóló törvény felülvizsgálata, a gyülekezési jog és a politikai egyesülési jog újraszabályozása, valamint a Büntető Törvénykönyv felülvizsgálata.<sup>58</sup>

Tanulva az újkori spanyol történelem hibáiból, a konszenzus keresése jellemezte magát az alkotmányozás folyamatát is.

A legnagyobb viták négy fő kérdés körül bontakoztak ki: az államforma kérdése, az állam és az egyház viszonya, a területi autonómiák kérdése, valamint az államfő és a kormányfő pozíciója az új alkotmányos rendben.<sup>59</sup>

Az első két kérdés, az államforma, valamint az állam és az egyház viszonya osztotta meg leginkább a spanyolokat az elmúlt kétszáz év során. Amikor liberális-baloldali erők jutottak hatalomra, akkor rendre kikiáltották a köztársaságot, és megvalósították az állam és az egyház radikális szétválasztását, amit rendszerint a konzervatív erők hatalomra jutásával restauráció követett. Ez volt az egyik ok, ami a polgárháborúhoz vezetett.<sup>60</sup> Az új alkotmány elkészítésekor ezekben a kérdésekben is sikerült konszenzusra jutni. Az államfői hatalom örökléséről szóló törvény deklarálta, hogy Spanyolország államformája monarchia.<sup>61</sup> A baloldali erők, elsősorban a Kommunista Párt szorgalmazta a köztársaság kikiáltását, de a szociális jogok széles elismeréséért cserébe, és mert az uralkodó szerepe a jogállami átmenetben meghatározó volt, minden politikai szereplő elfogadta az alkotmányos monarchiát, mint államformát.<sup>62</sup>

Az állam és az egyház viszonyának kérdésében is sikerült kompromisszumot kötni. A Franco-féle Spanyolország hivatalosan is katolikus állam volt,<sup>63</sup> ahol az Egyház jelentette a rendszer egyik alapját. Az új alkotmány elismeri a vallásszabadságot, kimondja, hogy egyetlen vallás sem bír állami jelleggel, ugyanakkor azt is kimondja, hogy az állam együttműködik minden felekezettel, és név szerint is megemlíti a Katolikus Egyházat.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> SIMON i. m. 163–182.

<sup>59</sup> DUVERGER i. m. 492.

<sup>60</sup> TUSELL i. m. 34.

<sup>61</sup> Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado. Artículo 1.

<sup>62</sup> JAVIER PEREZ ROYO: *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Pons, 2002, 55.

<sup>63</sup> Ley de los Principios del Movimiento Nacional; 1958. V. 17. art. II.

<sup>64</sup> Spanyolország Alkotmánya. 16. cikk (3).

A diktatúra centralizált állama helyébe az új alkotmány értelmében egy meglehetősen decentralizált állam lépett. Spanyolország 17 autonóm területre oszlik, mely területi megoszlás a XV. századi keresztény királyságok egykori területéhez igazodik. Spanyolország azonban nem föderatív állam. Az autonómia jogok a központi államtól erednek, az autonóm területek státútumait – alaptörvényeit, mely formailag *ley organica* – a Cortes fogadja el. Az autonóm területeknek saját parlamentje és saját kormánya van, melyek igen tág hatáskörrel rendelkeznek. Minden autonóm terület provinciákra oszlik. Két autonóm terület, Baszkföld és Katalónia történelmi és nemzetiségi okok miatt a többi autonóm területnél sokkal szélesebb jogosítványokkal rendelkezik.<sup>65</sup>

Az államfő valamivel szélesebb jogkörökkel rendelkezik, mint az európai alkotmányos monarchiák alapvetően jelképes feladatokat ellátó uralkodói. A legnagyobb hatalom a kezében, hogy ő a hadsereg főparancsnoka,<sup>66</sup> ami – bizonyos korlátokkal – konkrét vezényleti jogot is magában foglal.<sup>67</sup> A végrehajtó hatalom azonban a kormány kezében van, ahol – német mintára – nagy súlya van a kormányfőnek.<sup>68</sup>

Az új alkotmány elkészítésével kapcsolatban általánosságban elmondható, hogy bár merítették a spanyol alkotmányosság 1812-ig visszanyúló hagyományából,<sup>69</sup> annak elkészítésében mégis inkább az európai alkotmányfejlődési tendenciákat vették alapul.<sup>70</sup>

1977. augusztus 1-jén kezdte meg munkáját egy hét jogtudósból álló alkotmány-előkészítő bizottság. 1978. júliusában kezdődtek meg a kongresszusi viták, és végül a Parlament két háza október 31-én elfogadta a végleges alkotmánytervezetet, amit a spanyolok meghatározó többsége támogatott. Az 1978. december 6-án megrendezett népszavazáson a választópolgárok 67%-a vett részt, és a szavazók 87,87%-a támogatta az új alkotmányt. A király december 27-én írta alá az új alkotmányt, ami december 29-én lépett hatályba.<sup>71</sup> Az új alkotmány hatálybalépésével egy időben hatályát veszítette a Politikai Reformról szóló törvény mellett az összes Alaptörvény.<sup>72</sup>

### III. Összehasonlítás

A spanyol rendszerváltás folyamatának ismertetése után most lássuk, hogy közjogi szempontból milyen főbb hasonlatosságok és különbözőségek fedezhetők fel a két rendszerváltásban. Fontosnak tartom megemlíteni, hogy az összehasonlítás a közjogi jelentőségű mozzanatokra terjed ki, és nem a teljes rendszerváltásra. Ennek követke-

<sup>65</sup> Spanyolország Alkotmánya: 143–158. cikk.

<sup>66</sup> Spanyolország Alkotmánya: 62. cikk (h).

<sup>67</sup> SIMON i. m. 70–71.

<sup>68</sup> Spanyolország Alkotmánya: 97–116. cikk.

<sup>69</sup> Az 1812-ben elfogadott úgynevezett Cádiz-i alkotmány volt Spanyolország első alkotmánya. (JORGE ESTEBAN: *Constitucionpes de España*. Madrid: Boletín Oficial del Estado Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, 23.)

<sup>70</sup> BALAQUER CALLEJÓN i. m. 58.

<sup>71</sup> PEREZ ROJO i. m. 60.

<sup>72</sup> Spanyolország Alkotmánya. Megszüntető rendelkezések.

tében nem kerül tárgyalásra például olyan lényeges különbözőség, mint az a körülmény, hogy Spanyolország a rendszerváltáskor egy fejlett piacgazdasággal rendelkezett, ami Magyarország szeme előtt még csak mint kihívás lebegett a rendszerváltáskor. A kiemelt sajátosságok természetesen nem tekinthetők egyedinek. Minden bizonnyal számos más különbözőség és hasonlatosság is felfedezhető, azonban a következők tűnnek a legszámottevőbbeknek.

### III.1 Hasonlatosságok

#### III.1.1 AZ ÁTMENET SZEREPLŐINEK DEMOKRATIKUS LEGITIMITÁSDEFICITJE

A két jogállami átmenetet szemlélve mindjárt azok megindulásakor felfedezhetünk egy fontos hasonlóságot. Mind a két országban megfigyelhető, hogy az átmenetet megindító, vagy az átmenet megindításakor fontos szerepet játszó politikai tényezők egyike sem rendelkezett demokratikus felhatalmazással sem a hatalom gyakorlásához, sem a rendszerváltás, végső soron pedig a demokratikus jogállam feltételeinek kidolgozásához.

Spanyolországban Franco tábornok rendszerét a polgárháborúban aratott győzelem, illetve a tábornok karizmatikus személye „legitimálta”. A Caudillo-t körülvevő megkövetelt tisztelet és az erre épülő politikai berendezkedés tipikus tankönyvi példája a Max Weber által megfogalmazott, személyes karizmán, illetve a karizmatikus vezetőn alapuló legitimációnak.<sup>73</sup> I. János Károly-t Franco tábornok jelölte ki Spanyolország új királyának, és bár az „örökösödési törvényről” tartottak egy demokratikusnak nem éppen nevezhető népszavazást,<sup>74</sup> de arról, hogy ki legyen az új király, egy személyben Franco döntött.<sup>75</sup> I. János Károly legitimitását még édesapja – bár lemondott az őt megillető dinasztikus jogokról – is kétségbe vonta, kifogásolva azt, hogy erről senki nem kérdezte meg a spanyol népet.<sup>76</sup>

A király mellett azonban sem a Cortes, sem a Királyi Tanács, sem a kormány nem rendelkezett demokratikus felhatalmazással. A kormányfőt az államfő nevezte ki a Királyi tanács javaslatára. A Királyi Tanácsnak vagy tisztségénél fogva, vagy a Cortes választása alapján, vagy az államfő kinevezése eredményeképpen válhatott valaki a tagjává. A Cortes tagjai sem demokratikus választás útján nyerték el mandátumaikat. A Cortes-ben ugyan felmerült egy demokratikus elem, méghozzá a családok képviselőinek személyében, akiket provinciánként választottak, azonban csak korlátozott választójog alapján, ugyanis csak a családfők és a férjzett asszonyok rendelkeztek választójoggal.<sup>77</sup>

Magyarországon is hasonló helyzet alakult ki. Sem az Országgyűlés, sem a Nemzeti Kerekasztal szereplői nem rendelkeztek demokratikus felhatalmazással. Az országgyűlési választásokon a jelölés technikája és jogi szabályozása többször is változott ugyan, de sokáig csak egy jelöltre lehetett szavazni. Az 1983. évi III. törvény

<sup>73</sup> MAX WEBER: *Állam-politika-tudomány*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1970, 374.

<sup>74</sup> SOLE-TURA i. m. 47–48.

<sup>75</sup> CALSAMIGLIA i. m. 223.

<sup>76</sup> Discurso de Don Juan de Borbón. In SÁNCHEZ NAVARRO i. m. 183.

<sup>77</sup> Ley Constitutiva de las Cortes, art. 2/f.

vezette be azt, hogy a jelölő gyűlések két vagy több személyt is állíthattak, azonban a jelölő gyűlések döntésében az állampárt akarata érvényesült. Jól jelzi ezt az a tény is, hogy az állampárti időszak parlamentjeiben az MSZMP tagjainak aránya sosem volt kevesebb 69%-nál.<sup>78</sup>

A Nemzeti Kerekasztal többi tagját, így az Ellenzéki Kerekasztal pártjait és szervezeteit, valamint a Harmadik Oldal szervezeteit senki nem hatalmazta fel arra, hogy tárgyalásokat folytassanak az állampárt képviselőivel a demokratikus átalakulás érdekében.<sup>79</sup> Így tehát a magyar rendszerváltás egyik szereplője sem rendelkezett demokratikus felhatalmazással.

### III.1.2 A JOGÁLLAM ALAPJAINAK ÖNKÉNTES LERAKÁSA A DIKTATÚRÁK ALKONYÁN

Említést érdemel az is, hogy mind a két országban a jogállami átmenet nyitányként még a „régis rendszerek” idején megindult a demokrácia alapjainak önkéntes lerakása.

Magyarországon még a Nemzeti Kerekasztal-megállapodás 1989. szeptember 18-i aláírása előtt sor került olyan, a jogállam alapjainak tekinthető intézményeket szabályozó törvények elfogadására, mint az egyesülési jogról, a gyülekezési jogról és a sztrájkjogról szóló törvények.<sup>80</sup>

Spanyolországban is még a „régis” Cortes fogadta el azokat a törvényeket, amelyek a sztrájkjogot, a szakszervezetek alakítását, a gyülekezési jogot szabályozták. Spanyolország esetében ennél azonban sokkal több történt. A Politikai Reformról szóló Alaptörvény volt az egész átmenet jogi alapja, amiben lényegében szabályozták az átmenet főbb lépéseit, a Cortes kétkamarássá alakítását, az alkotmány reformjának, és ezzel az új alkotmány elfogadásának eljárását, valamint deklarálták az emberi jogok sérthetetlenségét és garanciális védelmét.<sup>81</sup> A politikai reformról szóló törvény tehát a még diktatórikus alapokon működő jogrend részévé tette az új demokratikus jogállam alapvonalait. Majd ennek alapján folytatták a jogállam megteremtéséhez szükséges további feltételek kidolgozását, szabályozták a pártok alapítását és működését, valamint a választási eljárást.

### III.1.3 A RÉGI ÉS AZ ÚJ JOG

A jogállami átmenetek utóéletének egyik legfontosabb kérdése, hogy milyen viszonyban állnak az átmenet előtti rendszerben elfogadott jogszabályok az új Alkotmánnyal. Mind a két országban az alkotmánybírószágok adták meg e kérdésre az alapjaiban hasonló válaszokat, amelyeken természetesen tetten érhető a két ország eltérő alkotmányi szabályozásai. Egyben megragadom az alkalmat arra, hogy a fenti problémára adott válasz ismertetése mellett röviden bemutassam a két alkotmánybírószág felépi-

<sup>78</sup> KUKORELLI ISTVÁN: A Magyar Állam Története 1949–1989. In KUKORELLI ISTVÁN (szerk.): *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Budapest: Századvég, 2006, 41–43.

<sup>79</sup> KÖRÖSÉNYI ANDRÁS: A magyar alkotmány legitimitása 1985–2005. In JAKAB ANDRÁS–TAKÁCS PÉTER (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. Budapest: Gondolat, ELTE-ÁJK, 2007, 1041–1042.

<sup>80</sup> BIHARI MIHÁLY: *Magyar Politika 1944–2004*. Budapest: Osiris, 2005, 383.

<sup>81</sup> 1/1977 Ley para la Reforma Política.

tését és egyedi jellemzőit, ami azért is lényeges, mert az európai alkotmánybíróságok mind demokratikus átalakulások után, azok hatására jöttek létre.<sup>82</sup>

A spanyol Alkotmánybíróság az Alkotmány hatálybalépése után másfél évvel 1980. július 15-én kezdte meg működését.

Az Alkotmánybíróság a spanyol alkotmánytörténetben nem példa nélküli intézmény. A második köztársaság 1931-ben elfogadott alkotmánya rendelkezett az Alkotmányos Garanciák Bíróságának felállításáról, mely igen széles jogkörrel rendelkezett. A bíróság többfajta eljárásban ítélt. Létezett a törvények alkotmányosságának felülvizsgálata, a spanyol alkotmánybíráskodás jellegzetes intézménye, az alkotmányjogi panasz, az amparo, illetékességi viták eldöntésére, valamint büntetőbírásként is funkcionált az államfő, a kormányfő, illetve a felsőbb bíróságok egyes bírának tekintetében. Franco tábornok hatalomra kerülése után megszüntette ezt a bíróságot.<sup>83</sup> A Franco-rendszer idején is létezett egy bonyolult eljárás, melynek végén az államfő megsemmisíthette azokat a jogszabályokat és rendelkezéseket, melyek ellentétesek voltak a Nemzeti Mozgalom alapelveivel és az Alaptörvényekkel,<sup>84</sup> ennek alkalmazására azonban egyszer sem került sor.<sup>85</sup>

A spanyol Alkotmánybíróság az európai alkotmánybíróságok második generációjába tartozik,<sup>86</sup> mind a tizenkét tagját a király nevezi ki, kilenc évre, a Kongresszus, a Szenátus, a Kormány, illetve a Legfőbb Igazságügyi Tanács javaslatára. Háromévenként a tagok egyharmadát megújítják.<sup>87</sup> Az Alkotmánybíróság főbb jogkörei többek között a törvények és a törvényi erejű rendelkezések alkotmányosságának vizsgálata, valamint a hatásköri viták eldöntése az állami szervek, valamint a központi hatalom és az autonóm közösségek között.<sup>88</sup> A Spanyol Alkotmánybíróság létrejöttékor uralkodó emberi jogi és alkotmánybírási tendenciáknak, valamint a spanyol hagyományoknak megfelelően az alapvető jogok és szabadságok megsértésével kapcsolatos rendkívüli panasz, az amparo rendkívüli fontosságú hatásköre az alkotmánybírásnak.<sup>89</sup> Az alkotmánybírási előtti eljárás kontradiktórius jellegű. Alkotmányellenességi panasz benyújtására csak meghatározott szervek jogosultak, amparo eljárást viszont minden természetes és jogi személy indíthat.<sup>90</sup> Törvény alkotmányellenessége

<sup>82</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy. *International Sociology*, 2003/1, 135.

<sup>83</sup> CAYETANO NUÑEZ RIVERO–ROSA MARÍA MARTINEZ SEGARRA: *Historia Constitucional de España*. Madrid: Editorial Universitas, S.A., 1999, 232–233.

<sup>84</sup> Ley Orgánica del Estado art. 59–66.

<sup>85</sup> SOLE-TURA i. m. 60–62.

<sup>86</sup> SÓLYOM i. m. 135.

<sup>87</sup> Spanyolország Alkotmánya: 159.cikk (1), (3)

<sup>88</sup> Spanyolország Alkotmánya: 161. cikk

<sup>89</sup> SAID AMIR ARJOMAND: Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics. *International Sociology* 2003/1, 12.

<sup>90</sup> Azt, hogy Spanyolország ellen viszonylag kevés eljárás indul a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága előtt, részben azzal indokolják, hogy a spanyol Alkotmánybíróságon széles körben igénybe vehető az alapjogok védelmét biztosítani hivatott amparo eljárás, így az emberi jogok megsértését nagyrészt még belső fórumon tudják orvosolni. SUSANA SANZ CABALLERO: *EL sistema europeo de la protección de los derechos humanos*. In *Fundamental Courses of the International Institute of Human Rights*. Strasbourg: IIDH, 2009, 31.

miatt viszonylag kevés eljárás indult, az alkotmánybíróság tekintélyes joggyakorlatának nagy részét az amparo, valamint az állam és az autonóm közösségek közötti ügyek teszik ki.<sup>91</sup>

Spanyolországban is – csakúgy, mint Magyarországon – nagy jelentősége volt az alkotmánybíróságnak az alkotmányosság megerősödésében, és itt is megfigyelhető volt az a jelenség, hogy a politikai viták szereplői nézeteltéréseiket és véleménykülönbségeiket jogi útra terelve a testület bevonásával próbálták megoldani.<sup>92</sup>

Az alkotmánybíróság az alkotmány hatálybalépése előtt elfogadott törvények alkotmánybírósági vizsgálatával egy az autonóm közösségek és az állam közötti hatásköri indítvánnyal kapcsolatban foglalkozott. Spanyolországban a '78-as alkotmány hatályon kívül helyezte az Alaptörvényeket, illetve rendelkezik arról is, hogy hatályukat vesztik mindazok a rendelkezések is, melyek ellentétesek az alkotmánnyal.<sup>93</sup> Spanyolországban tehát maga az alkotmány rendezte némiképpen a kérdést. Itt azonban az a kérdés merült fel, hogy csak az alkotmánybíróság mondhatja ki az alkotmány előtt elfogadott törvény alkotmányellenességét, vagy az alkotmányi rendelkezés következtében a rendes bíróságok is. Egyik első, 4/1981. számú határozatában az alkotmánybíróság megállapította, hogy mivel az alkotmány elfogadása előtt keletkezett törvényekhez képest az alkotmány magasabb rendű, valamint későbbi keletkezésű, ebből következik, hogy minden, az alkotmánnyal ellentétes, alkotmány előtti törvény nem szabályozhat jövőbeni életviszonyokat. Kimondta továbbá, hogy az alkotmány után elfogadott törvények tekintetében az alkotmányellenesség vizsgálatának és megsemmisítésének monopóliuma az alkotmánybíróságot illeti. Azonban az alkotmány elfogadása előtti jogszabályok tekintetében az alkotmány rendelkezése folytán a rendes bíróságoknak, amennyiben egy ilyen jogszabályt alkotmányellenesnek ítélnék, nem kell azt alkalmazniuk, kétség esetén pedig az alkotmánybírósághoz kell fordulniuk. A rendes bíróságok azon megállapítása, hogy egy alkotmány előtti törvény alkotmányellenes, nem erga omnes hatályú.

A tizenegy tagú magyar Alkotmánybíróság 1990. január 1-jén kezdte meg működését. A magyar jogrendszerben az alkotmánybíráskodás nem rendelkezik semmilyen előzménnyel, leszámítva az 1983. évi II. törvénnyel elfogadott alkotmánymódosítás értelmében felállított Alkotmányjogi Tanácsot. A szocialista rendszer összeomlása után alakult, harmadik generációs alkotmánybíróságok közé tartozik, melynél sokkal inkább érvényesül a Kelsen-i tradíció, miszerint az alkotmánybíróság az alkotmány őre, melynek legdominánsabb jogköre az absztrakt normakontroll.<sup>94</sup> A magyar alkotmánybíróság egyedi jellemzője az actio popularis, vagyis az Alkotmánybíróság eljárását a törvényben meghatározott esetekben – pl. utólagos normakontroll – bárki kezdeményezheti.<sup>95</sup> A magyar alkotmánybíróságnak a jogállami átmenetben betöltött szerepét jól jellemzi, hogy egyes szerzők Magyarországot azon államok prototípusaként tartják számon, ahol a jogállam kialakításának az Alkotmánybíróság volt a leg-

<sup>91</sup> PACZOLAY PÉTER: *Alkotmánybíráskodás – alkotmányértelmezés*. Budapest: Rejtjel, 2003, 106–112.

<sup>92</sup> SZENTE i. m. 372.

<sup>93</sup> Spanyolország Alkotmánya: Megszüntető rendelkezések (3).

<sup>94</sup> SÓLYOM i. m. 136.

<sup>95</sup> SÓLYOM i. m. 151–152.

főbb szereplője,<sup>96</sup> sőt Sólyom László egyenesen a rendszerváltó alkotmánybíráskodásról beszél.<sup>97</sup>

Magyarországon a régi és az új jog problematikája az Igazságtételi törvény kapcsán került elő. A törvénnyel kapcsolatban hozott határozat indokolásában az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy a rendszerváltás két kulcsfogalma a legalitás és a jogfolytonosság. Éppen ezért a régi jog a rendszerváltás után is hatályban maradt. Érvényességét tekintve nem lehet különbséget tenni alkotmány előtti és utáni jog között. Keletkezési idejétől függetlenül minden jogszabálynak az új alkotmánynak kell megfelelnie. Ehhez még azt is hozzátette az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé vált jogszabályok alapján keletkezett jogviszonyokkal kapcsolatban, hogy a jobbiztonság – mely a jogállam alapvető eleme – „megköveteli a megszerzett jogok tiszteletben tartását, a teljesebbé ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való szabályozását.”<sup>98</sup>

### III.1.4 AZ IGAZSÁGTÉTEL

A diktatórikus rendszerek bukása után rendszerint felmerül a megbukott rendszer által üldözött, és ennek következtében hátrányt szenvedettek kárpótlása, valamint az üldözök és a rendszer fenntartóinak elszámoltatása, felelősségre vonása. Így történt ez Németország és Japán esetében a II. Világháború után,<sup>99</sup> de felmerült ez a kérdés a kelet-európai posztkommunista országokban is.<sup>100</sup>

Spanyolország csakúgy, mint Magyarország szembenézett ezzel a kérdéssel. Annak ellenére, hogy mind a két országban más módon, más történelmi előzmények után jelentkezett ez a kérdés, mind a két országban ugyanazt a választ adták rá. Egyik országban sem volt semmilyen felelősségre vonás a diktatúra által elkövetett bűnökért, ráadásul az előző rendszerekben szerepet vállalóknak sem kellett feltétlenül visszavonulniuk a közéletből.

Spanyolországban a Franco-rendszer bukása után nem merült fel komolyan a rendszer vezetőinek, illetve azoknak az elszámoltatása, akik a diktatúra évei alatt bármilyen módon, bármilyen szinten felelősek lehetek annak bűneiért.<sup>101</sup> Ennek számtalan oka van, a rendszer utolsó napjai szereplőinek a jogállami átmenetben való aktív részvételének elismerésétől az ellenzék viszonylagos gyengeségén át egy újabb polgárháború elkerüléséig.<sup>102</sup> A neves amerikai alkotmányjogász, Bruce Ackerman így írt erről: „a spanyol politikusok inkább tekintettek a jövőbe, és megpróbáltak egy új intézményi modellt kiépíteni, mintsem hogy a múltba nézzenek, és elégtételt vegyenek szenvedéseikért, sérelmeikért.”<sup>103</sup>

<sup>96</sup> ARJOMAND i. m. 18.

<sup>97</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest: Osiris, 2001, 223.

<sup>98</sup> 11/1992. (III.5.) AB határozat

<sup>99</sup> VARGA CSABA: *A jog mint folyamat*. Budapest: Osiris, 1999, 93–95.

<sup>100</sup> PACZOLAY PÉTER: *Az Alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*. Budapest: Szent István Társulat, 2003, 21.

<sup>101</sup> SZENTE i. m. 368.

<sup>102</sup> CALSAMIGLIA i. m. 221–222.

<sup>103</sup> ACKERMAN, BRUCE: *The Future of the Liberal Revolution*. New Haven: Yale University Press, 1992.

Természetesen a Franco-rendszer után számtalan rendelkezést hoztak a spanyol kormányok, különböző kárpótlásokról, anyagi juttatásokról a polgárháború és a diktatúra áldozatai számára.<sup>104</sup>

A legújabb témába vágó törvény az 52/2007-es törvény, köznapi nevén a történelmi emlékezetéről szóló törvény. A törvény, amellett, hogy igazságtalannak minősít a polgárháború és a diktatúra idején hozott minden olyan ítéletet és elkövetett erőszakot, melyet politikai, ideológiai és vallási indítékból hoztak, illetve követtek el, deklarálja minden olyan bíróság, törvényszék illegitimitását is, amelyet azért állítottak, hogy ideológiai, vallási, politikai szándékok szerint ítéelkezzenek. E törvény alapján számtalan ítélet felülvizsgálatát lehet megindítani. Fontos, hogy a törvény nem az említett törvényszékek illegalitásáról beszél, hanem azok illegitimitásáról, így nem lehet automatikusan hatályon kívül helyezni az ezen bíróságok által hozott ítéleteket. Mivel azonban, a törvény hatálybalépése óta még nem telt el elegendő idő ahhoz, hogy megfelelő adatok és irodalom álljon rendelkezésre, így hatását még nem tudjuk bemutatni.

Magyarországon az úgynevezett Zétényi-Takács-féle igazságtételi törvénnyel kapcsolatban merült fel igen élesen az elmúlt rendszerben elkövetett politikai bűncselekmények üldözhetőségének kérdése. A törvénytervezet értelmében az 1944. december 21. és 1990. május 2. között elkövetett, és politikai okokból megtorlatlanul maradt emberölések, halált okozó testi sértések és hazaárulások ügyében az elévülési idő újratekintendő volt. Azonban a köztársasági elnök a törvény kihirdetése előtt előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól, ami azt alkotmányellenesnek minősítette. Az Alkotmánybíróság e határozata döntő fontosságú a rendszerváltás jogi természetének tisztázása szempontjából. A határozat indokolásában kimondja, hogy a rendszerváltás két kulcsfogalma a legalitás és a jogfolytonosság. A jogállamiság tartalmi eleme a jogbiztonság. Jogállamiságot nem lehet a jogállammal ellentétes eszközökkel építeni. Minden politikai törekvést csak az alkotmány keretei között lehet megvalósítani, márpedig a büntetőjogi garanciák megsértése, például a nullum crimen sine lege, mint ebben az esetben az elévülés újratekintése, ezt jelentette volna.<sup>105</sup> Ez nem vonatkozott a Genfi Konvenció hatálya alá tartozó háborús és emberiség elleni bűncselekményekre, mely alapján több büntetőeljárás is indult az 1956-os sortűzek ügyében.<sup>106</sup>

Az előző rendszerben tisztséget viselők rendszerváltás utáni lehetséges közjogi tisztségekben történő szerepvállalását szűkítendő fogadták el az 1994. évi XXIII. törvényt. A jogszabály értelmében minden, a törvény által megnevezett állami tisztséget betöltő személyt ellenőrizni kellett, hogy töltött-e be tisztséget a rendszerváltás előtt a titkosszolgálatok bizonyos szerveinél, teljesített-e szolgálatot 1956–57-ben karhatalmi erőknél, illetve tagja volt-e a Nyilaskeresztes Pártnak. Az ellenőrzés eredményének nyilvánosságra hozatalát leszámítva semmilyen más következményről sem rendelkezett a törvény.

<sup>104</sup> Például: Decreto 670/1976, Ley 5/ 1979, Ley 37/1984.

<sup>105</sup> 11/1992. (III.5) AB határozat. A Cseh Alkotmánybíróság teljesen másképp értelmezte a jogbiztonság fogalmát egy hasonló esetben. Határozatában azt mondta ki, hogy éppen az sértené a jogbiztonság követelményét, ha az elévülési idő ezekben a bűntettekben letelne számítana. Ld. VARGA (1999) i. m. 95.

<sup>106</sup> SÓLYOM (2003) i. m. 140.

Így tehát sem Spanyolországban, sem Magyarországon nem következett be az előző rendszerek vezetőinek elszámoltatása, illetve felelősségre vonása a diktatúrák idején elkövetett bűnök miatt, de elmaradt a régi rendszerekben tisztséget viselők kizárása is az új demokráciák állami irányításból.

### III.2 Különbözőségek

#### III.2.1 FORMAILAG IS ÚJ ALKOTMÁNY

A két jogállami átmenet egyik legszembevetőbb különbözősége, hogy amíg Magyarországon az alkotmány – 1949. évi XX. törvény – módosításával építettek ki a jogállami struktúrát, addig Spanyolországban egy formailag is új alkotmányt fogadtak el.

Spanyolországban az első és talán legfontosabb indítéka a tartalmilag és formailag is új alkotmány elfogadásának az volt, hogy az országnak nem volt alkotmánya. Az ország „alkotmányát” egy igen különleges képződmény, hét, majd a Politikai Reformról szóló törvénnyel együtt nyolc Alaptörvény adta. Érdekes megjegyezni, hogy az Alaptörvények nem illeszthetők be a kartális-történeti alkotmány dichotómiájába. Nem kartális alkotmány, mert nem beszélhetünk egységes alkotmánylevélben összefoglalt elvek és működési szabályok összességéről, hanem nyolc különálló törvényről, amelyek formailag különböztek mind a rendes törvényektől, mind az organikus törvényektől. De nem beszélhetünk történeti alkotmányról sem, mert nem a történelem folyamán kialakult normarendszerről van szó.<sup>107</sup>

A magyar alaptörvényt 1949-ben fogadták el az 1936-os szovjet alkotmány mintájára. Formailag továbbra is ez az alkotmány van hatályban. A NEKA paktumának eredményeképpen fogadta el az Országgyűlés az alkotmányt módosító 1989. évi XXXI. törvényt, ami gyökeresen átalakította az Alkotmányt, ennek következtében pedig az egész jogrendszert. Sólyom László szavaival élve: „az alkotmány identitása gyökeresen megváltozott.”<sup>108</sup> Bár kétségtelen tény, hogy a rendszerváltás során nem fogadtak el formailag új alkotmányt, mégis hatályos alkotmányunk tekintetében a pártállamhoz képest tartalmilag teljesen új alkotmányról beszélhetünk.

#### III.2.2 ÚJ PARLAMENT – ÚJ ALKOTMÁNY

További körülmény, hogy Spanyolországban az alkotmányozás folyamata gyakorlatilag már az utolsó frankóista Cortes idején megkezdődött a politikai reformról szóló törvény elfogadásával, amely kimondta, hogy Spanyolország demokratikus állam, mely a törvények uralmán alapszik, amelyben a nemzeti akarat fejeződik ki. A törvény deklarálta az emberek alapvető jogainak sérthetetlenségét, a Cortes törvényhozó monopóliumát, valamint a választási rendszer alapelveit, amelyeken a hatályos spanyol választási rendszer is alapszik. Ezek az elvek egy olyan alapot képeztek, amire az új alkotmány is épült. Így tehát megengedhetünk egy olyan megállapítást, hogy

<sup>107</sup> A kartális és a történeti alkotmányok meghatározásáról: PACZOLAY PÉTER: *Az Alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*. Budapest: Szent István Társulat, 2003, 49.

<sup>108</sup> SÓLYOM LÁSZLÓ: A jogállami Forradalomtól az Uniós tagságig. In MAJTÉNYI LÁSZLÓ–MIKLÓSI ZOLTÁN (szerk.): *És mi lesz az Alkotmánnyal?* Budapest: Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, 2004, 14.

bár az új alkotmányt az új, demokratikus Cortes dolgozta ki és fogadta el, ahhoz szükséges volt az azt megelőző Cortes munkája is. Ez a kétfázisú alkotmányozási modell később a lengyel, de még inkább a Dél-Afrikai Köztársaság alkotmányozási proceszusában kristályosodik ki.<sup>109</sup>

Az új alkotmánnyal kapcsolatban azonban meg kell említeni még egy körülményt, mégpedig azt, hogy Spanyolország új alkotmányát egy demokratikusan megválasztott országgyűlés fogadta el. Félreértésekre adhat okot, hogy az alkotmányt elfogadó, 1977-ben megválasztott parlamentet Cortes Constituyentes-nek, azaz alkotmányozó Cortes-nek szokás nevezni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy Spanyolországban különválna az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom. Ebben az esetben a rendes törvényhozó szervről van szó, amely az adott ciklusban alkotmányt fogadott el.

Magyarországon az utolsó „rendi” Országgyűlés fogadta el az alkotmányt módosító, lényegileg új alkotmányt bevezető 1989. évi XXXI. törvényt. Ennek okai a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokban keresendők. Az MSZMP ugyanis rendelkezett egy alkotmánytervezettel. Az ellenzéki erők arra törekedtek, hogy megakadályozzák ennek elfogadását, megtartva ezzel az új alkotmányos rendszer megteremtésének lehetőségét az új demokratikusan megválasztott parlament számára. Ez a törekvés anynyiban sikeres volt, hogy az MSZMP letett az új alkotmány elfogadásáról. Az azonban, hogy nem várták meg az új Országgyűlést az alkotmány elfogadásával, leginkább annak volt köszönhető, hogy nagy bizonytalanság uralkodott a NEKA résztvevői körében a választások kimenetelének tekintetében. Az ellenzéki erők félték az MSZMP sikeres választási szereplésétől, az MSZMP pedig éppen ennek elmaradásától félt. Mindegyik fél biztosítani akarta hatalomban maradását.<sup>110</sup> Éppen ezért a NEKA résztvevői, akik az átmenet szabályozásáról kívántak tárgyalni, egyik pillanatról a másikra egy olyan alkotmányozásba csöppentek, melynek legitimitásában a résztvevők sem voltak meggyőződve.<sup>111</sup> Ennek következtében elmaradt mind a formailag is új alkotmány elfogadása, mind az alkotmánymódosítás demokratikus felhatalmazással rendelkező Parlament általi elfogadása is.

Az azonban nem állíthatjuk azt, hogy jelenlegi alkotmányos rendszerünket teljes egészében az utolsó „rendi” Országgyűlés alakította volna ki, hiszen az 1989. évi XXXI. törvénnyel életbe lépett új alkotmányt, jelenleg hatályos alkotmányunkat, a rendszer-váltás utáni Országgyűlések is módosították. Ezek közül kiemelkedik az 1990. évi XL. törvény, mely gyakorlatilag teljes alkotmányrevíziót jelentett. Ez a két alkotmánymódosító törvény határozza meg jelenlegi alkotmányunkat és alkotmányos rendszerünket.

### III.2.3 NÉPSZAVAZÁS

A spanyol alkotmányozás egyik sarokköve volt az alkotmányról való népszavazás, amit 1978. december 6-án tartottak, amin a választópolgárok 67%-a vett részt, és 87,87%-a támogatta az új alkotmányt, megfelelő legitimitást kölcsönözve annak.

<sup>109</sup> ARATÓ ANDRÁS: Kelet-Európa: Az alkotmányozás harmadik modellje. In MAJTÉNYI–MIKLÓSI i. m. 28. Dél-Afrikában az Alkotmányozó Gyűlésnek az alkotmány elkészítésénél figyelembe kellett vennie az ideiglenes alkotmány alapelveit, az Alkotmánybíróság pedig fel volt hatalmazva ennek ellenőrzésére (ld. ARJOMAND i. m. 12–13.).

<sup>110</sup> HALMAI GÁBOR: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005. In JAKAB–TAKÁCS i. m.

<sup>111</sup> KIS JÁNOS: Toldozunk-foldozunk vagy alkotmányozzunk? In MAJTÉNYI–MIKLÓSI i. m. 48.

Azonban ez csak a jogállami átmenet vége. A spanyol választópolgárok nemcsak arról szavazhattak, hogy kell-e nekik az új alkotmány, hanem a politikai reformról szóló Alaptörvényről tartott népszavazáson kvázi arról is, hogy egyáltalán szeretnének-e demokratikus átalakulást vagy sem.

Az Alaptörvényekkel kapcsolatban kiírható és kiírandó népszavazásról az Államfői tisztség örökléséről szóló törvény rendelkezett, mely kimondta, hogy az Alaptörvények hatályon kívül helyezéséhez vagy módosításához népszavazást kell kiírni. Új Alaptörvény elfogadásához azonban ez nem szükséges. Az államfő viszont gyakorlatilag bármilyen ügyben írhatott ki népszavazást.<sup>112</sup> A politikai reformról szóló törvénnyel kapcsolatban az uralkodó – bár erre semmi nem kötelezte – élt ezzel a jogával. A politikai reformról szóló törvény pedig maga szabályozta az alkotmány módosításának, ezzel pedig az új alkotmány elfogadásának rendjét, melynek pedig már része volt az arról tartandó népszavazás is.<sup>113</sup> Az új spanyol alkotmány átvette ezt a rendelkezést, és a teljes körű alkotmánymódosítás esetén ma is népszavazást kell kiírni, az egyszerű alkotmánymódosítás esetén pedig népszavazás tartható.<sup>114</sup>

Magyarországon sem az Alkotmány elfogadásával kapcsolatban, sem a rendszerváltással kapcsolatban nem volt népszavazás. Az 1989-ben tartott népszavazás ugyan érintette az Alkotmányt, de csak a köztársasági elnök választásának módosulása tekintetében. Ennek oka többek között abban kereshető, hogy Magyarországon az Országgyűlés az egyedüli alkotmányozó hatalom, és az Alkotmány nem írta elő, és ma sem írja elő alkotmánymódosítás esetén népszavazás kiírását. Ennek egyik oka nyilvánvalóan alkotmánytörténetünkben keresendő. Magyarországon, történeti alkotmányról lévén szó, formailag nem tettek különbséget egyszerű törvény és alkotmánytörvény között. A törvények elfogadása pedig a törvényhozás, azaz az Országgyűlés és az uralkodó joga volt.<sup>115</sup> A királyság évezredes intézményét megszüntető és a köztársasági államformát bevezető 1946. évi I. törvényről, sőt Magyarország első kartális alkotmányának elfogadásáról sem volt népszavazás, azokat a legfőbb törvényhozó szervek, előbbit a Nemzetgyűlés, utóbbit pedig az Országgyűlés fogadta el.<sup>116</sup>

#### IV. Végkövetkeztetés

Az előbbieken áttekintettük a Spanyolországban 1975 és 1978 között lezajlott jogállami átmenetet, majd azt vizsgáltuk meg, hogy a magyar rendszerváltással összehasonlítva, milyen közjogi szempontból lényeges közös jegyek illetve különbözőségek állapíthatóak meg.

Hasonlóságként a jogállami átmenetek megindítóinak demokratikus legitimitás-deficitje; a jogállam alapjainak még a diktatúrák idején megkezdődött önkéntes lera-

<sup>112</sup> Ley Orgánica del Estado art. 7/a

<sup>113</sup> Ley para la Reforma Política

<sup>114</sup> Spanyolország Alkotmánya 167. cikk (3), 168. cikk (3).

<sup>115</sup> KMETY KÁROLY: *Magyar Közjog Tankönyve*. Budapest: Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1907, 3–19. vagy TOMCSÁNYI MÓRIC: *Magyarország Közjoga*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940, 44–77.

<sup>116</sup> CSICSERY-RÓNAY ISTVÁN (szerk.): *Hám Tibor írásaiból – Occidental Press*: Budapest: Századvég, 2001, 19–21.

kása; a régi és az új jog egymáshoz való viszonyának hasonló értelmezése, illetve az előző, diktatórikus rendszerekkel való elszámolás problematikájának hasonló megoldása került megnevezésre. Különbségekként pedig azt emeltük ki, hogy amíg Spanyolország esetében formálisan is új alkotmányt fogadtak el; az új alkotmányt a demokratikusan megválasztott parlament fogadta el; valamint az új alkotmányt népszavazás is megerősítette, addig ezek Magyarország esetében elmaradtak.

Az előző fejezetben megállapított hasonlatosságok és különbségek mögött azt figyelhetjük meg, hogy mind a két országban az akkor éppen adott jogrendszer kereteit nem túllépve, azokat felhasználva, azok jogi szabályozása mentén bonyolították le az országok jogállammá alakítását. Az így keletkezett kontinuitást, jogfolytonosságot pedig a későbbiekben sem törték meg, illetve függesztették fel.

Az említett hasonlóságok pedig arról is árulkodnak, hogy a legalitás elve nemcsak egyik jellemzője, lényeges vonása, hanem alapja és kiindulópontja volt a két jogállami átmenetnek. Ezt pedig a különbségeként megfogalmazott jellemzők sem cáfolják, sőt inkább alátámasztják, hiszen Spanyolországban a formailag és tartalmilag is új alkotmány, az új, immár demokratikus parlament általi elfogadása, majd annak népszavazással történő megerősítése, és ezzel mintegy legitimálása is a legalitás megtartásából származott.

Ahhoz a megállapításhoz azonban, hogy az említett hasonlóságok és különbségek egyértelműen utalnak arra, hogy a két rendszerváltás viszonyában mintegy genus proximikumként nevezhető meg a legalitás elve, két kiegészítést kell fűzni. Ami egyúttal azt is jelzi, hogy az azonos alapelv ellenére miben volt mégis szerencsésebb a spanyol rendszerváltás menete.

Az egyik megjegyzés az, hogy Spanyolországban a jogállami átmenet során mindvégig a lehető legszélesebb társadalmi támogatottsággal akartak számolni. Valóban igaz az, hogy az alkotmány tekintetében már az akkor hatályos jogszabályok tették kötelezővé a népszavazás útján történő megerősítést, de az egész spanyol rendszerváltást megalapozó a Politikai Reformról szóló alaptörvény tekintetében az uralkodónak nem volt kötelessége referendum kiírása, azonban éppen a demokratikus legitimitás növelése érdekében ezt mégis megtette. Ezzel a spanyol nép mintegy dönthetett arról, hogy egyáltalán akar-e változásokat. A politikai reformról szóló törvény pedig már kötelezővé tette népszavazás kiírását az új alkotmányról.

A másik megjegyzés is a politikai reformról szóló törvényhez kapcsolódik. Mint említettük, mind a két országban a rendszerváltást a legalitás, azaz a jogszerűség megtartása jellemezte. Spanyolországban ennek a jogszerűségnek a záloga az ideiglenesnek szánt – és annak is bizonyult – nyolcadik Alaptörvény, a Törvény a Politikai Reformról volt, ami megteremtette annak a lehetőségét, hogy a rendszerváltást szimbolikusan is egy új demokratikus alkotmánnyal zárják le. Magyarországon ezzel szemben maga az ideiglenesnek szánt – immár jogállamivá módosított – Alkotmány volt a rendszerváltás legalitásának záloga, ami pedig „végleges” alaptörvényünké vált, ezzel nagymértékben csökkentve annak a lehetőségét, hogy mintegy a rendszerváltás megkoronázásaként és szimbolikus lezárásaként fogadjunk el egy új alkotmányt.<sup>117</sup>

<sup>117</sup> HORKAY HÖRCHER i. m. 63.