

## SZÜKSÉGÜNK VAN-E ÚJ ALKOTMÁNYRA?

### I. Előszó

Jogi szövegek pusztán önmagukban nem bírnak értéktartalommal, azt csak valamihez viszonyítva nyerhetik el. Viszonyítási pontok lehetnek a különböző célok, elvárások, feladatok, vagy az elért eredmények, hatások. Különösen érvényes ez az állítás az alkotmányok esetében. Demokratikus és politikai szempontból plurális berendezkedésű társadalmakban – végletesen leegyszerűsítve – az lehet az alkotmányok funkciója, hogy egyrészt az állami szférát a civil (magán-) szférától következetesen elválasszák; másrészt a három hatalmi ágat egymástól elkülönítsék és egymással szemben kölcsönös biztosítékokkal lássák el. E két funkció közül az elsőnek az alkotmányok hagyományos szabályozási tárgyköreiből az alapvető jogok és szabadságok garantálása felel meg; a másodiknak pedig az államszervezeti és -működési szabályokat rögzítő rész. E két funkción kívül mintegy harmadikként – konszolidált társadalmi viszonyok között – az alkotmányoknak gyakran fontos szerepük van abban is, hogy leképezzenek és megjelenítsenek egyéb, a népesség egésze részéről jelentkező alapvető nemzeti igényeket és kiemelten kezelt témákat.

Mindezeknek különös jelentősége volt hazánkban 1989-ben, mert korábban a magyar Alkotmány nem ezeket a funkciókat töltötte be. Közjogi berendezkedésünk ekkor teljesen átalakult, igyekezvén megfelelni a klasszikus alkotmányossági eszméknek és elveknek. Egyes vélemények szerint az ekkor kialakult normaszöveget nem szabad megbolygatni, mert nincs rá semmi garancia, hogy ennek következtében „*a politikai kompromisszumok és a szakmai viták eredőjeként a legbölcsebb megoldások egymáshoz tökéletesen illeszkedő sora fog létrejönni.*”<sup>1</sup> Új alkotmányra pedig csak akkor lenne szükség, ha – a rendszerváltozáshoz hasonlóan – a politikai közösség „alapnormája”, alapértékei változnának meg; addig pedig „*az írott alkotmány hiányosságait a bírói (vagyis alkotmánybírói) jogértelmezés kúszbólheti ki.*”<sup>2</sup> De vajon valóban így van ez? Vajon ma a legbölcsebb és a legtökéletesebb rendelkezéseket tartalmazza az Alkotmány? Akkor szabad-e csak hozzányúlnunk, ha rendszertörésre kerülne a sor, máskülönben – jobbító, konkretizáló, letisztító, az eddigi tapasztalatokat és az alkotmányos gyakorlatot beépítő és koherensen feldolgozó szándékkal – ez fölösleges? És valóban az Alkotmánybíróság hivatott-e a hatályos Alkotmány hiányosságait, ellentmondásait, hézagait kiküszöbölni, *quasi* alkotmányozó hatalomként?<sup>3</sup>

### II. Bevezető

Ez a dolgozat – az Előszóban írtakra is figyelemmel – azt az alapkérdést vizsgálja, hogy szükség van-e ma Magyarországon új Alkotmányra. Van-e aktualitása mostanában erről beszélni? Erről a vélemények erőteljesen megoszlanak. A kérdés különböző aspektusait vizsgálva mégis kategorikus „igen” lehet a

<sup>1</sup> Paczolay Péter: *Magyar alkotmányjog 1989–2005*. Korreferátum Halmi Gábor: A magyar alkotmányjog átalakulása 1985–2005 című előadásához. In: Jakab András, Takács Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005. Jog, rendszerváltozás, EU-csatlakozás*. I. kötet. Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest 2007. 64. o.

<sup>2</sup> Uo. 59. o.

<sup>3</sup> Vö. Schmidt Péter: *Az Alkotmánybíróság és a központi államszervezet*. In: Schmidt Péter: *A politikai átalakulás sodrában*. Századvég Kiadó, Budapest 2008. 204–205. o.: „... az Alkotmánybíróság csak abból az alkotmányból merítheti hatalmát, amelyet az országgyűlés alkotott. Hatalma az alkotmányból ered, sem alkotmányozó, sem jogalkotó, sem jogalkalmazásból folyó egyedi döntési joga nincs. ... a hatályos alkotmány néhol csak kijelentő, elvont alapelveket tartalmaz... Ezt helyretenni alkotmányozással lehet...”

válaszunk, és ezt a dolgozat az eddigi alkotmányozási törekvések alapján, egyes általános kérdések vizsgálatával kívánja alátámasztani.

Ennek a dolgozatnak a célja, hogy az új Alkotmány meghozatalához részrehajlás nélkül lehetőségeket mutasson be, segíteni próbáljon. A dolgozat egy átfogó koncepció bemutatására törekszik, ezért ha vitaindítóként funkcionál, vélemények hangoznak el témájával kapcsolatban, már akkor betöltötte célját.

### *III. Egy lehetséges koncepció általános jellemzői*

#### *1. Modern alkotmányok tartalma, szabályozási tárgyai*

1. A nemzeti alkotmány a jogrendszerben különleges, központi státusú törvény, alaptörvény; a társadalmi viszonyok és állami berendezkedés, államhatalom leglényegesebb szabályairól, törvényes kereteiről, szervező és alapvető elvekről. Ez az általános megállapítás azonban csak a modern, kontinentális alkotmányokra igaz (írott, kartális alkotmányok); a jogfejlődés korábbi szakaszaiban – de például az Egyesült Királyságban ma is – ugyanis jellemzőek voltak a szokásjogi úton kialakult történeti alkotmányok (íratlan alkotmányok).

2. Ezen alapvetések után megpróbálhatjuk csoportosítani a modern alkotmányok tipikus tartalmi összetevőit. E törekvésben segítséget jelent, hogy az alkotmányokban szabályozott témakörök viszonylag stabilak és állandóak.

Részletezve a modern demokratikus alkotmányok tartalmát, azok rendelkezhetnek konkrétan:

- az állam jellegéről, hatalomgyakorlás legitimálásáról, szuverenitásáról;
- az állampolgárok egyenjogúságáról, és a különböző „generációs” alapjogokról, emberi jogokról, szabadságokról, ezek garanciáiról és korlátozásuk lehetőségeiről, valamint a főbb állampolgári kötelezettségekről;
- a társadalmi, gazdasági és politikai berendezkedés alapjainak deklarálásáról és védelméről;
- az államszervezet felépítéséről és működéséről (feladatok, hatáskörök), a jogalkotás alapvetéseiről, a kormányzásról és a közigazgatási struktúráról;
- az igazságszolgáltatás szisztémájáról;
- egyre elterjedtebben az alkotmánybíróság intézményéről;
- a különböző önkormányzatokról, autonómiákról, és ideális esetben ezzel kapcsolatban a kisebbségek jogairól, védelméről és képviseléről;
- a rendkívüli alkotmányról minősített helyzetekben;
- a közvetlen demokrácia megnyilvánulási lehetőségeiről (népszavazás, népi kezdeményezés);
- az államháztartás és az állami pénzügyek főbb vonásairól;
- a hazai jog és a nemzetközi jog viszonyáról, nemzetközi szerződések megkötésének folyamatáról;
- a nemzeti jelképekről, szimbólumokról, nemzeti ünnepekről;
- az alkotmány önmagára vonatkozó rendelkezéseiről, módosításáról, biztosítékekről.

3. Ha megnézzük hatályos magyar Alkotmányunkat, láthatjuk, hogy bizony a tartalmi követelményeknek nem mindenhol felel meg teljesen, sőt egyes témákról hallgat; és meghozatalának legitimitását is időről időre megkérdőjelezi. Rendelkezései gyakran hiányosak, vagy inkább időközben itt-ott elégtelenné váltak, ezért finomításra, pontosításra szorulnak.

#### *2. Ki alkothatja az új Alkotmányt? – Quod omnes tangit, ab omnibus approbeatur*

4. „A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.” [Alkotmány 2. § (2) bekezdés] „A Magyar Köztársaság

legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés. Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.” [Alkotmány 19. § (1)–(2) bekezdés] „E jogkörében az Országgyűlés megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;” [Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pont]

Gyakran hallhatjuk, hogy a magyar Alkotmány legitimitásával gondok vannak, mégpedig a keletkezéstörténete miatt.

a) Hatályos Alkotmányunk kidolgozásában főszerepet játszott a Nemzeti Kerekasztal, mely nem volt felhatalmazva alkotmányozásra, formálisan nem gyakorolt közjogi funkciót, ám mégis egy új hatalmi tényezővé vált.<sup>4</sup>

b) Nem volt kikezdzhetetlen azonban az az – 1985–1990-es – Országgyűlés sem, mely ezeket a rendszerváltó törvényeket 1989 őszén elfogadta. Ez még az utolsó pártállami parlament volt, márpedig a célkitűzés szerint az első szabad választások előtt új Alkotmányt hozni nem jó megoldás, mert akkor ennek a parlamentnek a pecsétjével szentesítik Magyarország új, demokratikus berendezkedését.

5. Igaz, hogy a Nemzeti Kerekasztalnak az a funkciója, hogy politikai megállapodásnak kell születnie, mielőtt „rendszerváltó törvényt” fogadtatna el a Kormány felülről, történelmileg helyénvalónak és eredményesnek bizonyult; és az itt készült alkotmánykoncepció is kiállta az idő és a választások próbáit. A pártállami parlament által elfogadott Alkotmányt az 1990. március 25-én és április 8-án szabadon megválasztott, vitathatatlan legitimitású Országgyűlés is elfogadta, ahogyan ezt a további alkotmánymódosítások is mutatják. A rendszerváltozás Alkotmánya így ebből a „támadási irányból” is fedezve van.

6. Hatályos Alkotmányunk stabil legitimitását meg lehet magyarázni, alá lehet támasztani logikus érveléssel. Összefoglalva: „Sok európai alkotmány keletkezésével szemben hozhatók fel hasonló kifogások. A német Grundgesetz létrejöttének körülményeit máig nem tudja megemészteni a német alkotmányjog-tudomány. Megoldásuk azonban megszívleendő: a születési hibákat orvosolhatja az idő. Az alkotmány tényleges érvényesülése és elfogadása a lakosság által utólagos legitimációt teremthet. Mint mondják, az egymást követő választások sorozatában a nép jóváhagyta az alaptörvényt.”<sup>5</sup>

Ha a megalkotandó új Alkotmánnyal kapcsolatosan nem akarunk ilyen magyarázkodásokba bonyolódni, érdemes az alkotmányozó hatalom fogalmát pontosítani, vagy megváltoztatni. Rendkívüli fontosságú az alkotmányok stabilitása, amit az új Alkotmányban azzal lehetne erősíteni, hogy

a) érzékelhetőbben elkülönül a törvényhozó és az alkotmányozó hatalom, továbbá

b) az alkotmányozó hatalom a parlamentnél „közvetlenebb” formában is illesse meg a nemzetet.

A terminológiai zavarok elkerülése végett itt kell tisztázni, milyen értelemben is szerepel itt a „nemzet” kifejezés, és hogyan viszonyul ez a „nép” fogalmához. Célszerű ezek szinonimakénti használatával szakítani. Alkotmányjogi értelemben a nemzet csak jogi fogalom lehet, történeti hagyományainkra figyelemmel is. „A magyar állam polgárai tartoznak a magyar nemzethez. Kölcsey megfogalmazásában nálunk nemzetnek neveztetik egyenként s összesen a közügyekre befolyással bíró – s mivel legalábbis potenciálisan, várományként, minden magyar állampolgár megkülönböztetés nélkül beleszólhat nálunk a közügyekbe, tehát minden polgára a magyar államnak tagja egyúttal a magyar nemzetnek.”<sup>6</sup> Viszont a nép fogalma inkább etnikai színezetű. „A magyar nép elsősorban a közös anyanyelv és közös kultúra által összekötött, vérségi kapcsolatokkal is rendelkező, bár fajilag korántsem egységes, de e néphez tartozásban mégis tudatos magyarok összessége, állampolgárságra, politikai hovatartozásra, de társadalmi állásra is

<sup>4</sup> Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I. Alapfogalmak, alkotmányos intézmények*. Osiris Kiadó, Budapest 2003. 62–63. o.

<sup>5</sup> Sólyom László: A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. In: Majtényi László, Miklósi Zoltán (szerk.): *És mi lesz az alkotmánnyal?* Eötvös Károly Intézet, Budapest 2004. 16. o.

<sup>6</sup> Zlinszky János: *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Haza a magasban. Előadások a Szent István Társulatnál XXII. Szent István Társulat, Budapest 2005. [Zlinszky (2005a)] 15. o. Vö. Zlinszky János: *Korona és szabadság. Ünnepi előadás*. In: Zlinszky János: *Jogászai etika gyakorlatban*. Budapest 2005. 10–11. o.

tekintet nélkül.<sup>7</sup> Ha elfogadjuk ezt a fogalomhasználatot, azzal megtisztíthatjuk a jog számára a „nép” és „nemzet” fogalmait az aktuálpolitika által rájuk aggatott, vagy még az előző rendszerből hozott sallangoktól, melyek csak a mai jogászai tisztánlátást zavarják.

7. A parlamenti döntéshozatalban a pártok uralma jellemző, akikről az áll az Alkotmányban, hogy „közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában”, illetve „közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak” [Alkotmány 3. § (2)–(3) bekezdések]. Ezen gyakran túlteszik magukat, mikor úgy gondolják, csakis ők hivatottak eldönteni, mit akar a nemzet, és ez a hatalomféltési mozzanat a döntéshozatalra károsan hathat. Ezért indokolt valamilyen módon a nemzetet közvetlenül is részletetni az alkotmányozás folyamatában.<sup>8</sup>

Ahogy az az Alkotmánybíróság határozataiból is kiderül, a népszavazás komplementer-jellegű döntéshozatali mód a parlamenti döntéshozatalhoz képest. Kivételes jellegű, hiszen a modern államokban nem lehetséges minden kérdést közvetlen demokrácia alapján eldönteni; de kivételességében a közvetett hatalomgyakorlás felett áll, ha már sor kerül rá. Ennek oka, hogy – legalább is az elképzelt, ideális esetben – ilyenkor a nemzet az „ügy ura”, akarata kevésbé torzított formában jelenhet meg.

Az Alkotmánybíróság több fontos megállapítást is tett a népszavazás intézményével kapcsolatban.<sup>9</sup> Mindezek után – vagy inkább ellenére? – a rendkívül vegyes fogadtatású, sokat vitatott 25/1999. (VII. 7.) AB határozat rendelkező része azt mondja: „I. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet; az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással megerősíthető.” Az indokolás szerint: „Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügy kapcsán arról kellett állást foglalnia, hogy az Alkotmány módosítható-e népszavazás útján. Az OVB 10/1999. (IV. 14.) OVB határozatában ugyanis úgy foglalt állást, hogy nincs alkotmányossági akadálya az Alkotmány népszavazás útján történő módosításának, hiszen az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének taxatív felsorolása kizárólag az Alkotmánynak a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseit zárja ki a népszavazás által tilalmazott kérdések közül, s ebből «a contrarió» értelmezéssel levonta azt a következtetést, hogy az Alkotmányban szabályozott bármely más kérdés – amelyre nem vonatkozik kizáró ok – népszavazás tárgya lehet. ... Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható. Az Alkotmány alapján az Alkotmány rendelkezéseinek megállapítása az Országgyűlés hatásköre volt és maradt az 1997-es alkotmánymódosítást követően is. ... Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők.”<sup>10</sup>

8. Azonban nem mindegy, hogy a nemzettől mit kérdeznek! Nem tűnik helyénvalónak egy új Alkotmány megalkotása esetén annak egészét – pláne ügydöntő – népszavazásra bocsátani; mint ahogy az sem, hogy az új Alkotmány összes rendelkezése módosítható legyen a nemzet kezdeményezésére ügydöntő népszavazás alapján. Ugyanakkor a másik véglet, ami szerint a nemzetnek semmilyen beleszólása sincs saját alkotmányába, szintén nem tartható ma követendőnek. A végletek közötti, járható „arany középutat” kellene megtalálni. Ez a feladat valójában igen nehéz és komplikált. E dolgozat csak egy variáció-lehetőséget kíván felvillantani a szóba jöhető megoldások közül.

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Vö. Kilényi Géza: *A nép, mint hatalmi tényező*. In: *Magyar Közigazgatás*, 2001. 2. 85. o.: „Ideje lenne a népet az alkotmányozás szintjén kiszabadítani a hangzatos, ámde semmitmondó és ténylegesen semmit sem érő lózungok kalodájából, s felruházni mindama jogosítványokkal, amelyekre – mint a közhatalom végső forrása – okkal-joggal igényt tarthat.”

<sup>9</sup> Vö. 28/1990. (IX. 22.) AB határozat, ABH 1990, 124. 2/1993. (I. 22.) AB határozat, ABH 1993, 33-37. 52/1997. AB határozat, ABH 1997, 331-341.

<sup>10</sup> 25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251-263. E határozat megállapításait vitató néhány – igen elgondolkodtató – ellenérv: Vö. Kukorelli István: *A képviselői és a közvetlen demokrácia az Alkotmánybíróság értelmezésében*. In: Bitskey Botond (szerk.): *Tíz éves az Alkotmánybíróság*. Tudományos-szakmai konferencia Budapest, 2000. január. Alkotmánybíróság, Budapest 2000. 202–203. o. Kilényi Géza: *A képviselői és a közvetlen demokrácia viszonya a magyar államszervezetben*. In: Kilényi Géza: *Összehasonlító alkotmányjog. Az államszervezet*. Egyetemi jegyzet, Szent István Társulat, Budapest 2004. 20–21. o.

a) Visszatérve néhány gondolat erejéig a két elvetett végletre; ha az egészre értjük, akkor igaz az az állítás, hogy az alkotmány nem népszavazási kérdés. Az alkotmány föltétlenül egy érték- és szakkérdés, és teljes egészében nem lehet „átolni” az állampolgárok összességére. Azt elvárni az átlag választótól – és ezzel nem lebecsüljük őket –, hogy egy ilyen összetett, értékorientált alaptörvényt egészében meg tudjon ítélni, abszurdum.<sup>11</sup>

b) Az sem járható út, pláne a politikai kultúra mai szintjét tekintve, hogy a nemzet kezdeményezésére az Alkotmány bármely részéről kötelező népszavazást lehessen tartani, ami alapján aztán az Országgyűlés köteles volna a népszavazás eredményének – akár az előre megfogalmazott normaszövegnek – megfelelően megváltoztatni az alaptörvényt. Félő, hogy ez a lehetőség a napi pártpolitika játékszerévé válna.

Azonban a másik véglet ellen is szólnak érvek. Egy „független, demokratikus jogállamban” visszás állapot az, ha a nemzetnek semmiféle beleszólása sincs saját alkotmányába (éppen az alaptörvénybe nincsen); pedig „minden hatalom a népé”, de legalább is tőle ered.<sup>12</sup>

9. Mi lehet akkor a reális és hasznos kompromisszum a két véglet között? Az új Alkotmánynak az alapelveit kellene népszavazással elfogadtatni. Ez kínálkozik járható útnak, ha a nemzetnek beleszólást kívánunk biztosítani az új alaptörvénybe, és ezt úgy akarjuk tenni, hogy ne egy egész „szabályhalmazra” kelljen rábólintani.

Ha az alapelvekről való népszavazás nehezen kivitelezhetőnek, nehezen megragadhatónak bizonyulna, akkor létezik egy másik lehetőség is a közvetlen demokrácia bevonására az alkotmányozásba. A társadalmi vitát ugyan a rendszerváltozás után eltörölték, mondván a korábbi rendszerben ezek csak álviták voltak. Ez kétségbevonhatatlan, de akkor itt lenne az ideje, hogy az igazi, érdemi társadalmi vita intézményének kereteit kiépítsék – ahogy a gyakorlat már el is mozdult ebbe az irányba. Egy új Alkotmány tervezetét ugyanis lehetne társadalmi vitára bocsátani, ott minden részéhez hozzá lehetne szólni; és ha valaki valamely részét félreértené, annak értelmezéséről autentikus felvilágosítást kaphatna.<sup>13</sup>

### 3. „Megőrizve meghaladás”

10. Kevés olyan kérdés van az alkotmányjog tudományában, ami oly mértékben megosztaná az alkotmányjogászokat, mint az új Alkotmány szükségességének kérdése. Abban valószínűleg egyetértés van, hogy nem következik be nagy demokratikus válság, ha nem lesz új Alkotmányunk. De abban is egyetértésnek kell lennie, hogy lehetne kiérleltebb, koherensebb, részletesebb alkotmányunk, szélesebb konszenzus alapján. Ezért fontos megvizsgálni néhány érvet és ellenérvet azok közül, amik az e témakörben rendezett vitákon általában elhangoznak.

a) Sokat emlegetett érv az Alkotmány *preambulumában* szereplő „*hazánk új Alkotmányának elfogadásáig*” kitétel. Fontos leszögezni, hogy nem csak emiatt volna előnyösebb egy új alaptörvény megalkotása. Azonban célszerű a másik végletet is elkerülni: vagyis annyival azért nem lehet elintézni a dolgot, hogy a preambulum egyszerűen „kiüresedett”, elveszítette életszerűségét az elmúlt évek során.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Konzultáció Dr. Zlinszky János Professzor Úrral, Budapest, 2006. július 20.

<sup>12</sup> Vö. Kilényi (2001): i.m. 82. o.: „Jónéhány parlamenti demokráciában a népet meglehetősen távol tartják mind a törvényhozástól, mind az alkotmánymódosítástól. ... Etekintetben is az új demokráciák (az egykori szocialista országok) alkotmányai hoztak frontáttörést, vélhetően ama felismerés jegyében, hogy meglehetősen álságos dolog népszuverenitásról beszélni olyan országban, ahol a népeknek nincs beleszólása az alaptörvény rendelkezéseibe.”

<sup>13</sup> Konzultáció Dr. Kilényi Géza Professzor Úrral, Budapest, 2006. október 3.

<sup>14</sup> Paczolay: i.m. 59–60. o.: „... most már nem tartom jelentősnek a preambulumban a «hazánk új alkotmányának elfogadásáig» kitételt. Ebből ma már formálisan sem vezetném le ... azt, hogy a hatályos alkotmány ideiglenes és átmeneti lenne. Ellenkezőleg, az alkotmány preambuluma türesedett ki, legalábbis ebben a vonatkozásban.”

Ha megnézzük a preambulumban a szövegét („szociális piacgazdaságot megvalósító jogállam”), nem is olyan biztos, hogy már megvalósítottuk az ott írtakat, és ezért el lehet felejteni.<sup>15</sup>

b) A másik érv az Alkotmány száma: 1949. évi XX. törvény. Ezzel kapcsolatban is szükség lenne már az „árnyak elosztatására”.

c) Sokan hangoztatják, hogy nincs alkotmányozási szükséghelyzet. Akik ezt állítják, azok általában két esetet ismernek, amikor ilyen állhat fenn:

- Először is, ha az államszervezet alapvető identitása változna meg (pl. újra monarchiát szeretnénk bevezetni), ahogyan ez megváltozott hazánkban a rendszerváltozáskor is.

- Másodszor, ha a hatályos Alkotmány oly mértékben elavulttá válna, annyi hibás rendelkezés vagy hiányosság volna benne, hogy az már veszélyeztetné a jogállami államszervezet működését, vagy az alapvető jogok érvényesülését.

Az első esetre reagálva leszögezhető, hogy nem várható ilyen identitásváltás, ezért nincs alkotmányozási szükséghelyzet. Kár lenne viszont elvetni egy olyan új Alkotmány lehetőségét, amely csak a jelenlegi viszonyokat kívánja konszolidálni, esetleg javítani a be nem vált szabályok felülvizsgálatával.

A második esetet érdemes más nézőpontból is vizsgálni: Kétségtelen, hogy ha a működési zavarok elérnek egy küszöbértéket, akkor kénytelenek leszünk megalkotni az új Alkotmányt. Azonban biztos, hogy meg kell várni, amíg elérjük ezt a szintet? Nem előnyösebb, ha nyugodtan, nem sürgetve készül el egy alkotmánytervezet? Mindössze politikai előrelátás és bölcsesség kérdése, hogy a kormányzat megvárja-e, míg lépéskényszerbe kerül, és az alkotmányozási szükséghelyzetben alkotmányoz, vagy mikor már látja, hogy egyre több érvet sorakoztatnak fel az új Alkotmány szükségessége mellett, akkor kezd el nyugodtan, több alternatívát is megfontolva körvonalazni egy új alaptörvényt.

d) Ez már át is vezet minket a következő szokásos ellenérvhez; mégpedig, hogy jelenleg a parlamenti pártokban úgy sincs hajlandóság egy új Alkotmány befogadására, sem külön-külön az egyes pártokban, de közösen aztán végképp nem. Minek akkor foglalkozni a kérdéssel, ha úgysem lesz belőle semmi? Elgondolkodtató a kérdés, de inkább arra a szomorú helyzetre mutat rá, hogy a rendszerváltozás óta eltelt majd két évtized sem volt elég arra, hogy a jogállami keretekbe „belenőjön” egy jogállamhoz méltó politizálási kultúra. Amíg azonban ez csak egy álomkép, addig egyszerűen nem lehetünk tekintettel arra, hogy az éppen parlamentbe jutott „nagy pártok” aktuálisan mit támogatnak, és mit nem (amúgy sem ritka, hogy megváltozik a véleményük, és később esetleg leszavazzák saját korábbi javaslatukat).<sup>16</sup>

e) Gyakran hangoztatott, formai érv, hogy a demokratikus jogállamok alkotmányai az alapvető jogokról szóló fejezetet az alkotmány élére állítják. Ennek szimbolikus jelentése az lenne, hogy az államszervezeti rész előtt helyet foglaló alapvető jogi katalógus jelképezze az egyén, az individuum elsőbbségét az állammal szemben, megmutassa, hogy az állam van őerte, s nem ő az államért. Nálunk, „szégyellősen”, az alaptörvény végén, a XII. fejezetben húzódnak meg az *Alapvető jogok és köteleességek*.

Igazi jelentőséget akkor kap ez az érv, ha az új Alkotmányt egy koherens rendszerben próbáljuk meg elképzelni, ahol minden egyes fejezetnek megvan a maga helye, és nem véletlenül éppen ott, ahol van.

<sup>15</sup> Ennél határozottabban fogalmaz Bragyova András professzor. Vö. Bragyova András: *Az új alkotmány egy koncepciója*. Jog és Jogtudomány 7. Alkotmányelőkészítő Tanulmányok I. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó és MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest 1995. 17. o.: „Az új alkotmány megalkotását a ma érvényben lévő alkotmány (az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított) preambuluma kifejezetten előírja, azzal, hogy a ma érvényben lévő alkotmányt ideiglenesnek nyilvánítja, amennyiben a «végleges alkotmány megalkotásáig» megállapított alkotmányszövegről szól, amely kifejezetten az «átmenet» számára jött létre. E tekintetben tehát az új alkotmány megalkotása, ha nem is határidővel rögzített, kötelezettsége az alkotmányozónak – amennyiben az átmenet a preambulumban megjelölt állapotba, azaz a többpártrendszerre, a parlamenti demokráciára, a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamra bekövetkezett.”

<sup>16</sup> Zlinszky (2005a): i.m. 21–22. o.: „Tényként rögzíthetjük azt a helyzetet, hogy valójában a pártok nem a népakaratot törekszenek formálni, hanem saját előnyös hatalmi helyzetüket erősíteni. ... Ma már általánosan elmondható, hogy inkább a választók rossz adottságaira, irigység, gyűlölet, haszonszerzésére játszanak rá, anyagi előny hangoztatásáról, vagy a megszólalás, rágalom eszköztárának bevetéséről szólnak a viták. Nem azt keresik, nem amellett érvelnek, mi a jobb, hanem arról szól a történet, hogy ki a rosszabb.”

f) Az Alkotmány sok helyen pontatlanul, homályosan fogalmaz, vagy egyszerűen hiányos. Ez a közéletben számos bonyodalmat okozott már (elég akár a népszavazásokkal kapcsolatos problémákra, a szociális bizonytalanságokra, vagy a 2004. illetve a 2009. évi kormányválságokra gondolni), és az Alkotmánybíróság helyzetét is jelentősen megnehezíti. Ennek egyik oka talán az, hogy több olyan új jogintézmény is került az Alkotmányba 1989-ben, melyekről addig nálunk nem voltak tapasztalatok, a külföldi jogot kellett importálni (esetleg egyenesen másolni). De említhető például a köztársasági elnök intézménye is, melynek volt már hazai szabályozása, csak éppen félszáz évvel korábbról, egy másmilyen rendszerből.

Mára, a rendszerváltozás után majdnem két évtizeddel, már körvonalazódott az, hogy az akkor újnak számító jogintézmények közül melyik mennyire vált be, hol jó a szabályozás, hol szorul megújításra; és nem utolsósorban már felhalmozódott elegendő hazai tapasztalat és (alkotmány-)bíróági gyakorlat is ahhoz, hogy az újraszabályozást ehhez mérten lehessen elvégezni, nem kizárólag külföldi minták szerint.

11. Röviden összegezve megállapítható, hogy elérkezett az idő arra, hogy az inkább átmeneti viszonyokra berendezkedő alaptörvényünket, ami épp ezért helyenként már nem naprakész, felváltsuk egy véglegesített alkotmánnyal. Természetesen ez nem jelent totális szembefordulást a rendszerváltozás alkotmányával, sőt célja éppen annak méltó lezárása lenne, 1989-1990 vívmányainak megőrzésével és továbbfejlesztésével.

Az új Alkotmány ellenzői alapos szakmai érvek mellett azért gyakran érzelmileg is elfogultak lehetnek hatályos Alkotmányunk mellett. Ez helyes magatartás, tekintve az 1989. évi XXXI. törvény korszakalkotó jelentőségét, a rendszerváltozás történelmi fordulópont-jellegét; azonban – ismét – le kell szögezni, hogy nem is ezeket az eredményeket kívánja elvenni egy esetleges új Alkotmány, hanem ezen eredményeket igyekezne továbbfejleszteni és véglegesíteni – „megőrizve megaladni”.

Mindezek együtt arra sarkallhatnak bennünket, hogy közös gondolkodással keressünk megoldási módozatokat arra, hogyan működhetne stabilabb alapokon, biztosabban jogállami intézményrendszerünk.

#### *4. Az új Alkotmány egy ideális szerkezeti modellje*

12. A következőkben egy olyan alkotmánymodellt szeretnék felvázolni, mely a mostaninál koherensebb, bizonyos szempontokból koncepciózusabb, és szerkezetében is alapelvek szerint építkezik.

Ennek legfőbb oka, hogy bár a törvény szerkezetének általában csak szimbolikus jelentősége van, az alkotmányértelmezés szempontjából mégis sokat mondó lehet, ha jól kivehető az alkotmányból, hogyan követik egymást a főbb részek, a szabályozási témakörök milyen sorrendben szerepelnek – vagyis honnan hová jut el a törvény „íve”. Lehetőség nyílik kiemelni egyes rendelkezéseket, súlypontokra irányítani a figyelmet.

13. Az említett szempontokat rendkívül jól elegyíti Kukorelli István alkotmánykonceptiója,<sup>17</sup> ezért az alábbiakban ebből kiindulva, ezt némileg átváltoztatva próbálom meg felvázolni az új Alkotmány egy elképzelhető modelljét.

Mindezek előrebocsátása után – véleményem szerint – a vitaindítónak szánt alkotmánykonceptió szerkezete a következőképpen képzelhető el:

#### *Preambulum*

#### *I. rész: Általános rendelkezések*

##### *1. Szuverenitás:*

- a) Az állam meghatározása, jellege, általános célja, a hatalom forrása; állam- és kormányforma; nemzeti jelképeink és ünnepeink szabályozása; választójog.
- b) Az államterülettel kapcsolatos szabályok (területi tagozódás, főváros).
- c) Az állampolgársági jog alapelvei, legfontosabb szabályai.

<sup>17</sup> Vö. Kukorelli István: *Az alkotmányozás néhány koncepcionális kérdése*. In: *Magyar Közigazgatás*, 1994. 8. 454. o.

- II. rész: *Alapvető jogok és kötelezettségek*
2. *Alapelvek, közös szabályok.*
  3. *Az emberi és állampolgári szabadságok.*
  4. *Az emberi és állampolgári alapjogok.*
  5. *A gazdasági, szociális és kulturális jogok.*
  6. *A harmadik generációs jogok.*
  7. *A kollektív szabadságjogok.*
  8. *Az alapvető kötelezettségek.*
  9. *Alapjogvédelem.*
- III. rész: *A társadalmi integráció fokozatai*
10. *A család.*
  11. *Az egyházak.*
  12. *A nemzeti és etnikai kisebbségek (kollektív jogok).*
  13. *Egyesületek, szervezetek.*
  14. *Szakmai testületek, kamarák, szakszervezetek.*
  15. *A politikai pártok.*
- IV. rész: *A jogrendszer alapjai*
16. *Alapvető szabályok.*
  17. *A jogalkotó szervek és jogforrásaik (belső és külső jogforrások).*
  18. *A nemzetközi jog és a magyar jog viszonya.*
  19. *A közösségi jog és a magyar jog viszonya.*
- V. rész: *Az állam. Kormányzati rendszer*
20. *A közvetlen demokrácia intézményei.*
  21. *A köztársasági elnök.*
  22. *Az Alkotmányozó Országgyűlés.*
  23. *Az Országgyűlés:*
    - a) *Az Országgyűlés feladata (törvényhozási tárgykörök), megalakulása, működése, szervezete; a képviselők.*
    - b) *A gazdasági rendszer, a közpénzügyek és a köztársasági alkotmányos szabályai.*
  24. *Az Állami Számvevőszék.*
  25. *A Magyar Nemzeti Bank.*
  26. *A Kormány:*
    - a) *A Kormány feladata, megalakulása, tagjai, működése, megszűnése; a közigazgatás.*
    - b) *Katonai és rendvédelmi szervek.*
  27. *Rendkívüli alkotmány, minősített helyzetek.*
- VI. rész: *Az önkormányzati rendszer*
28. *Alapelvek.*
  29. *Az önkormányzati szervezet, alapjogok és feladatok, önkormányzati pénzügyek.*
- VII. rész: *Az igazságszolgáltatás*
30. *Alapelvek.*
  31. *A bírósági szervezet. A Legfelsőbb Bíróság. Országos Igazságszolgáltatási Tanács.*
  32. *Az ügyészségi szervezet. A legfőbb ügyész.*
- VIII. rész: *Alkotmányvédelem*
33. *A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága.*
  34. *Az Országgyűlési biztosok.*
  35. *Az Alkotmány megváltoztatása.*
- IX. rész: *Záró rendelkezések*
36. *Hatálybalépés; átmeneti rendelkezések; az Alkotmány végrehajtása.*

14. Ez az alkotmánykonceptió szándékosan kialakított és célzatos; előre eltervezett hatásokat kíván kiváltani. Logikusnak szánt szerkezetével alkotmányos alapértékekre kívánja irányítani a figyelmet, hogy



azok már első ránézésre is kitűnjenek még azok számára is, akik esetleg magát a tételes normaszöveget nem ismerik, nem olvassák el.

Ezt szolgálja az egyes részek sorrendje is, mely nemcsak arra próbálja meg felhívni a figyelmet, hogy az ember fontosabb az államnál, de egy pályát is fel kíván rajzolni, hogyan jutunk el az egyénekre vonatkozó szabályoktól az állam szabályozásáig. A *Szuverenitás* cím alatt írt szabályozási tárgyköröknek azért kell mégis megelőzniük az alapvető jogokról szóló részt, hogy először konkretizáljuk, melyik is az az ország, amelyben mindezen alapvető jogokat biztosítják az embereknek; kiknek az alkotmánya ez az alaptörvény.

Ezek után következhet az *Alapvető jogok és kötelezettségek* szabályozása; az államszervezet előtt, szimbolikusan és központi jelentőséggel, mert az állam van az egyénért, nem fordítva. Az alapvető jogok és kötelezettségek rendszere egy külön (mikro-) értékrendszer az alkotmány egész (makro-) értékhierarchiájába beleillesztve. Ezen a részen belül is először következnek a jogok, aztán a kötelezettségek. Minden bizonnyal nem túlzás e szabályokat (deklarációkat) az alkotmány egyik leghangsúlyosabb, legkiemelkedőbb pontjának tekinteni.

Az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló rész után indokolt tehát az államszervezet szabályait tárgyalni, de az alaptörvény struktúrája, a koncepció kiteljesedése szempontjából célszerű, ha az alapvető jogok és kötelezettségek, valamint az államszervezet részek közé beiktatásra kerül még egy rész. Ennek a résznek – melynek címe tetszőlegesen megválasztható – a szerepe az volna, hogy megjelenítse az átmenetet az egyén és az állam, a „civil szféra” és az állam között. Az egyén és az állam egy képzeletbeli szakasz két végpontjaként is szemléltethetők. Ez a szakasz az egyének szervezetségét mutatja, és a végpontok között sok közbenső állomás is van, az emberek csoportosulásainak, közösségeinek különböző szintjei. Bár az ember társas lény, nem az állam az egyetlen szervezett közösség, amelynek a tagja, amellyel kapcsolatban van, és amely az ő érdekeit figyelembe veszi. Ezért is fontos az alkotmányban itt, az államszervezetet megelőző részben szólni olyan közösségekről, melyek szintén az egyének alapvető egységei lehetnek; és az állam – mint az egyének, a társadalmi csoportok legnagyobb fokú intézményesített szervezete – felé közbenső lépcsőfokokat jelenthetnek. Fontos megjegyezni, hogy azokat az intézményeket, amelyekről ebben a részben szó van, az alkotmányok – így a miénk is – egyébként is szabályozási tárgykörüknek tekintik. Nem ebben áll e megoldás legnagyobb újdonsága, hanem inkább abban, hogy ezeket az intézményeket új helyen építhetjük be a koncepció egészébe; ezzel kiemelve fontosságukat, és újabb támpontot adva az alkotmányértelmezésnek.

Az ezután következő két nagyobb témakör, az államszervezetről – ezen belül is a központi államszervezetről és az önkormányzatokról – valamint a jogrendszerről szóló rész egymás utániséga akár a koncepcióban írt fordítottja is lehet. Fontos kifejezésre juttatni, hogy a különböző központi állami szerveknél – ugyan csak szubszidiárius jelleggel, de – előbbre valók a közvetlen demokrácia formái, ahogyan ezt az Alkotmánybíróság is kimondta. Az egyik nagy kategória tehát a közvetlen demokrácia, a másik pedig a közvetett demokrácia, amibe beletartozik az összes többi szabályozandó intézmény. E kettőből a közvetlen demokrácia elsőbbséget élvez. Különböztethetünk a szabályozási tárgyak között aszerint is, hogy az állam normális, megszokott állapotára vonatkozó szabályokról van-e szó, vagy a rendkívüli helyzetekre vonatkozókról. Nyilván az első szabályozása a terjedelmesebb, és remélhetően a gyakorlatban is többször érvényre jutó.

A központi államszervezet intézményeit a koncepció a „köztársasági elnök, országgyűlés, kormány” sorrendben szabályozná. Az Országgyűlés cím előtt szerepel az *Alkotmányozó Országgyűlés* intézménye. Ez – elismerve, hogy a pártok nem támogatják egyhangúan a második kamara gondolatát – abban különbözne az Országgyűléstől, hogy amikor az Országgyűlés alkalmanként alkotmányozó hatalomként lép fel, akkor próbáljon meg kifejezésre juttatni a döntéshozatalban egy a jelenleginél összetettebb „érdekegybefogást”, mely e döntéseknél nem kizárólag a parlamenti párok érdekeit jeleníti meg. Ez kényes pont lehet, de mindarra tekintettel érdemes átgondolni az ötletet, hogy ilyen döntésekkor, amikor az alaptörvény kerül megváltoztatásra, egyébként is szükség van a tudományos-szakmai egyeztetésekre,

vélemények, javaslatok kérésére stb. – egy ilyen alkalmakra összetülő második kamara mindezeknek megadná a formális keretét.<sup>18</sup>

Az összetételre persze több ötlet is elképzelhető, de egy ilyen – szakmai szempontokat is fokozottabban az alkotmányozásba vivő – „alkalmi második kamara” fontos előrelépés lenne, hiszen: „Ahol nincs elkülönítve a törvényhozó hatalom és az alkotmányozó hatalom, a lényegesebb alkotmányrevízió az egyszerű módosítástól, az demokrácia deficitet jelent.”<sup>19</sup> Egy jól felépített „alkalmi második kamara” viszont akár több problémára is egyszerre jelenthetne megoldást, lásd pl. alkotmányozó és törvényhozó hatalom elválasztása, a köztársasági elnök és az alkotmánybírók olyan választása, hogy ne csak a kormánytöbbség legitimálja őket stb.

Az Országgyűlés szabályait követően lenne célszerű elhelyezni a gazdasági-közpénzügyi rendszer alkotmányi szabályait.<sup>20</sup> Ez a mi alkotmányunkban újdonság, de más országok alkotmányaiban szokásos a gazdasági-pénzügyi fejezet. Azért helyezhető el itt, mert a legfontosabb bele tartozó témakörök – államvagyon, adózási alapelvek, költségvetési jog alapjai – az Országgyűléshez kapcsolódnak. Ezek és a gazdasági, szociális jogok részletesebb kifejtése indokolt, és ezzel számos, eddig felmerült alkotmányjogi probléma (pl. a költségvetéssel, állami hitelfelvétellel, adóztatással és közbeveteli joggal, szociális juttatásokkal, vagy korábban a privatizációval és a kárpótlással kapcsolatban) elkérülhető lenne.

Az alkotmány záróköve az *Alkotmányvédelem*mel foglalkozó rész lenne, összefoglalva azon szabályokat és intézményeket, melyek az alaptörvény stabilitását hivatottak szilárdítani, koherenciáját biztosítani. Az Alkotmánybírósággal kapcsolatban hosszasan lehetne sorolni a megoldásra, illetve átgondolásra váró problémákat, a hatáskörök alkotmányba foglalásától kezdve az alkotmánybírók megválasztásán keresztül egészen a mulasztások kikényszeríthetőségéig. Ebbe a részbe tartoznak az alkotmány megváltoztatásának, esetleg egy új alkotmány elfogadásának szabályai is, melyekkel kapcsolatban szerepet kaphatna az államszervezeti részben említett Alkotmányozó Országgyűlés intézményének meghonosítása is, de akár más garanciákat is választhat az alkotmányozó, ha nem elégedett csak a minősített többségi kritériummal.

Az utolsó rész értelemszerűen a *Záró rendelkezéseket* tartalmazza.

15. Remélhetőleg sikerült egy olyan – legalább vitaindítónak szánt – alkotmányszerkezeti ívet felvázolni és több nézőpontból megvilágítani, mely alkotmányos alapértékek kihangsúlyozására irányul, célja az értelmezés megkönnyítése és az áttekinthetőség megtartása.

Jelen dolgozatban a teljes alkotmánymodell elemző kifejtése a terjedelmi korlátokat jelentősen meghaladta volna. A cél azonban – nevezetesen, hogy az alkotmányozás irányát és lehetőségeit megmutassuk, a változtatások szükségességére rávilágítsunk – remélhetőleg enélkül is elérhető.

#### IV. Befejezés

Azt mindenesetre bátran kijelenthetjük, hogy hazánkban szükség van új Alkotmányra. Nemcsak azért, mert erre utal a hatályos Alkotmány „bűvös félmondata” is, és nemcsak azért, mert a világ alkotmányfejlődése megállíthatatlanul halad tovább, és ezt figyelemmel kell kísérnünk.

Elemi igényességünk is megkívánhatja, hogy az ezer éves magyar állam nemzeti jogrendszerének csúcán egy méltóbb alaptörvény helyezkedjen el, kihatva a jogforrási hierarchia további szintjeire is. Az új

<sup>18</sup> Vö. Kulcsár Kálmán: *Alkotmányozás, politikai pártok, társadalom*. In: Kiss Sándor (szerk.): *Konferencia az új Alkotmány szabályozási elveiről, 1996. április 25.* A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma (SZEF) és a Friedrich Ebert Alapítvány közös rendezésében 1996. április 25-én, Budapesten az új Alkotmány szabályozási elveiről rendezett konferencia előadásai és hozzászólásai. SZEF-Könyvek Sorozat 3. SZEF Kiadó, Budapest 1996. 28. o.

<sup>19</sup> Kukorelli István: *Korreferátum Kilényi Géza előadására*. In: *Hetedik Magyar Jogászegyetem*. Balatonfüred, 2004. május 20–22. Budapest 2004. 92. o.

<sup>20</sup> Vö. Tersztyánszkyé Vasadi Éva: *A magyar Alkotmánybíróság pénzügyi tárgyú döntései. Részlet az azonos című, készülő tanulmányból*. In: Hajas Barnabás, Schanda Balázs (szerk.): *Formatori Iuris Publici. Studia in honorem Geisae Kilényi spetuagenarii*. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára. Szent István Társulat, Budapest 2006. 477–478. o.

Alkotmány hozzájárulhat nemzeti identitásunk jobb megőrzéséhez. Kérlelőbb lehet a mostani Alkotmánynál; pótolhatja annak hiányosságait az eltelt másfél évtized megváltozott igényei szerint; egységesítheti a mostani „töredezett” szerkezetet egy új globális koherencia megteremtésével; részletezheti a jelenleg kifejtetlen tartalmakat; a rendelkezések egymáshoz illeszkedését harmonikusabbá teheti. A rendszer-szemléletre való törekvés az a plussz, ami az új Alkotmányt megkülönbözteti az átfogó alkotmánymódosítástól, és új távlatokat nyit.

Van esély egy új, korszerűsített, hosszú távra tervező Alkotmány elfogadására, de ehhez a magukra adó, közügyeket figyelemmel követő állampolgárok egységes felismerése és elhatározottsága is szükséges. A pártoknak el kell fogadniuk saját helyzetüket és ellenfelük – nem ellenségük – helyzetét, ami változóan lehet kormánypárti vagy ellenzéki. Tudatosítaniuk kell szerepüket és egymás szerepét a rendszerváltozás folyamatában, mert ez hozzásegítené őket, hogy a jelenben is partnerként kezeljék egymást az egész országot érintő, legalapvetőbb kérdésekben. Egy ilyen pártok közötti konszenzuskeresés a politikai közélet egészére fellendítően hatna, és régóta remélt „pozitív csalódást” okozna. Mindezek nagyrészt csak rajtunk múlnak!

Megfontolandók Kulcsár Kálmán professzor 1987-ben elhangzott szavai, melyek ma is rendkívül aktuálisnak tűnnek: „*A reform vagy áthatja a magyar társadalom egészét, vagy pedig a gazdaság szférájában is eleve sikertelenségre van kárhozthatva.*”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Kilényi Géza (szerk.): *Egy alkotmány-előkészítés dokumentumai (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988-1990.)*. MTA Államtudományi Kutatóközpont, Budapest 1991. 8. o.