

**ORTA AVRUPA'DA YENİ BİR ANAYASA: MACARİSTAN
TEMEL YASASI'NIN KABULÜ***
(*A NEW CONSTITUTION IN CENTRAL EUROPE: HUNGARY
ESTABLISHES ITS CONSTITUTION*)

Peter Kruzsliz**

Her ne kadar Orta ve Doğu Avrupa bölgesinde, demokrasiye geçiş döneminde önemli anayasal gelişmeler yaşanmışsa da, Macaristan, yakın geçmişte yeni bir anayasa kabul eden tek ülkedir. Yeni bir anayasa yapım süreci, çok sayıda sorunun hatta ikilemin gün yüzüne çıktığı, her zaman için ilgi çekici bir süreçtir. Bu süreç, bilhassa, Macaristan'daki anayasal gelişmeler ve Macaristan'ın Avrupa'ya entegrasyonu meselesi ışığında analiz edilmelidir.

Macaristan'ın yeni Anayasa'sı, 18 Nisan 2011 tarihinde meclis oylamasıyla kabul edilmiş, 25 Nisan'da resmi olarak yayımlanmış ve 1 Ocak 2012'de yürürlüğe girmiştir. Anayasa, uygulanmasının ilk yıllarında art arda beş değişiklik geçirmiş ve anayasa yapım süreci ancak 16 Eylül 2013'te, Parlamento'nun beşinci ve son değişikliği gerçekleştirdiği tarihte tamamlanmıştır.

Macaristan'daki anayasal gelişimin, Avrupa'daki tüm anayasal değişimler gibi kendine has özellikleri vardır. Yalnızca Anayasa'nın bu ayırt edici özelliklere atfettiği önem nedeniyle değil, daha genel bir bakışla, anayasa yapım sürecini ve bu sürecin sonucunu anlayabilmek için söz konusu özellikleri hatırlatmakta fayda vardır. Bir anayasanın şüphesiz üç işlevi vardır: Kendi temellerini atmak için bir tarih yorumu ortaya koymak; bugünü tanımlamak; geleceği tasarlamak. Ve bir anayasa kendi geçmişi de göz önünde tutularak okunmalı ve değerlendirilmelidir.

* Fransızcadan çeviren, Dr. Erkan Duymaz, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi.

** Dr., Bölgesel ve Uluslararası Çalışmalar Enstitüsü Öğretim Görevlisi, Hukuk ve Siyaset Bilimi Fakültesi Fransızca Eğitim Direktörü, Szeged Üniversitesi (Macaristan) Frankofon Üniversite Merkezi'nde İdari Direktör.

Macaristan uzun süre yazılı olmayan bir anayasa geleneğine sahipti. İngiltere örneğinde olduğu gibi Macaristan’ın anayasal evriminde de, merkezi iktidarın ortaya çıkışına ve işleyişine, daha genel ve soyut bir ifadeyle ise, merkezi iktidarın devletleşmesine ilişkin örf ve adetler ve anayasal belgeler belirleyici olmuştur. İlk yazılı Anayasa, İkinci Dünya Savaşı ertesinde ve Sovyet işgali altında, SSCB’nin Stalinist Anayasası’nın harfi harfine kopyalanması suretiyle 20 Ağustos 1949’da kabul edilmiştir.

Demokrasiye geçiş döneminde, yeni bir yazılı anayasa yapmak yerine mevcut yazılı anayasasında değişiklik yapma yoluna giden bölgedeki tek devlet Macaristan olmuştur. Bu dönemde, Anayasa metni bütünüyle revize edilmiş ancak Anayasa’nın temel yapısı ve madde numaralandırmaları korunmuştur. Söz konusu metin, meşruiyetini kaybetmiş Komünist Parti temsilcileri ile yasal olarak henüz milli temsil yetkisine sahip olmayan muhalefet temsilcileri arasındaki müzakereler sonucu ve bir geçiş süreci için kaleme alınmıştır. Bu şekilde gerçekleşen anayasa değişikliğinin meşruiyetten yoksun olmasına, hatta değişikliğin kabulünün hukuka uygun olmamasına rağmen, 2012’de yürürlüğe giren Anayasa’ya kadar geçen sürede başka bir anayasal metin kabul edilmemiştir.

Bu dönemde, Macaristan anayasal bağlamda bütünüyle yeniden yapılandırılmıştır: Liberal bir demokrasi sağlıklı bir şekilde işlemeye başlamış; hukuk devleti ilkesi ve özellikle de temel haklara saygı ilkesi batılı devletlerdeki şekliyle uygulanmaya başlanmış; bu işleyiş ve uygulamalar, Avrupa anayasal teorilerini benimseyerek ve oluşturulan hukuki yapıları güçlendirerek zengin bir içtihat geliştiren yeni Anayasa Mahkemesi’nin sıkı denetimine tabi tutulmuştur. İlk önce, yeni oluşan demokratik yapılanmaları güçlendirmek için çok emek sarfettiği bilinen Avrupa Konseyi’ne, sonrasında ise Avrupa Birliği’ne dahil olan Macaristan, Avrupa’ya entegrasyon sürecini de bu dönemde tamamlamıştır.

Bu koşullarda ve elde edilen bu sonuçların sonrasında, 2010 yılında, Macaristan nihayet yeni bir anayasa hazırlamaya karar vermiştir. Kabul edilen Anayasa, yeni anayasal yapılanmanın köşe taşı niteliğindedir ve, adının da (Temel Yasa) işaret ettiği üzere, Stalinist anayasa koyucunun kesintiye uğrattığı organik anayasal gelişime eklenmek amacı taşıyan, ulusal bir anayasal kimlik arayışının son derece görünür olduğu bir metindir. Belirtmek gerekir ki, Avrupa’da büyük bir yankı uyandıran yeni Anayasa’nın kabulü, Macaristan’da daha ziyade sessiz karşılanmıştır.

Yeni Anayasa, bir yandan önceki anayasa değişiklikleriyle kabul edilen düzenlemeleri büyük oranda sahiplenirken, aynı zamanda metni yeniden yapılandırmış ve yeni bir madde numaralandırması getirmiştir; öte yandan, deyim yerindeyse, zamanın ruhuna uygun olarak daha modern düzenlemeler öngörmüştür. Hukukçuların ve de Avrupa kurumlarındaki politikacıların dile getirdiği, sürecin gerçekleşmesindeki teknik ve hukuki zorluklara ve yeni yapılanmanın tutarlılığı ve istikrarına yönelik eleştiriler, anayasal metinde öne çıkan ve tehlikeli addedilen kimlik arayışı meselesini sıklıkla gündeme getirmiştir.

Bu bakımdan, Macaristan'ın anayasal gelişimini ve tarihsel koşullarını merkeze alan ve de kimlik arayışlarıyla bağlantılı olan analizin ardından bir başka perspektif açılabilir. Özellikle yeni Anayasa'nın uluslararası düzlemde gördüğü kabul bakımından önemli olan ve daha büyük bir ilgi uyandıran bu yaklaşım, Temel Yasa'nın bulmaya çalıştığı Avrupa'ya entegrasyon ve ulusal bir anayasal kimlik arasındaki dengeye ilişkindir. Son yıllarda Avrupa'ya dahil olan devletler arasında yeni bir anayasal temel oluşturan ilk devlet olan Macaristan, şimdi ise, anayasal kimlik düşüncesini güçlendirmeye çalışarak, siyasi alanda sonuçlanmış görünse de hukuki planda çok sayıda soru işareti uyandırmaya devam eden bir incelemenin konusu olmaya devam etmektedir.

UNE NOUVELLE CONSTITUTION EN EUROPE CENTRALE: L'ADOPTION RÉCENTE DE LA LOI FONDAMENTALE DE HONGRIE

*(A NEW CONSTITUTION IN CENTRAL EUROPE: HUNGARY
ESTABLISHES ITS CONSTITUTION)*

Peter Kruzsliz*

Si la région de l'Europe centrale et orientale a connu un développement constitutionnel très important dans la période de transition démocratique, la Hongrie est le seul Etat d'avoir adopté un nouveau texte constitutionnel dans le passé récent. Or la procédure d'adoption d'une nouvelle constitution est toujours très intéressante, nombreuses sont les questions, voir des dilemmes qui s'émergent dans un tel processus, l'adoption récente de la Loi fondamentale doit être analysée, particulièrement, en vue de l'évolution constitutionnelle de la Hongrie et de son intégration européenne.

La Hongrie a adopté la Loi fondamentale, par un vote parlementaire du 18 avril 2011, son texte ayant été promulgué le 25 avril, elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Dans les premières années de son application, elle a fait l'objet de cinq amendements consécutifs, la procédure constituante ne s'est achevée ainsi que le 16 septembre 2013 lors que le Parlement a adopté la cinquième et dernière mise au point du texte constitutionnel.

Le développement constitutionnel hongrois comme toute évolution constitutionnelle européenne, a ses particularités. Ce n'est pas exclusivement en vue de l'importance accordée par la Loi fondamentale à ces éléments, mais, d'une manière plus générale, dans l'objectif de comprendre et la procédure constituante et son résultat, la Loi fondamentale qu'il est nécessaire de rappeler ces spécificités. Il est constant qu'une constitution a triple rôle: pour interjeter ses fondements,

* Dr., Maître assistant à l'Institut d'études internationales et régionales, Directeur des formations francophones à la Faculté de droit et des sciences politiques, Directeur administratif au Centre universitaire francophone de l'Université de Szeged (Hongrie).

elle donne une interprétation de l'Histoire, elle définit le présent, mais elle projette également l'avenir, et sa lecture, son évaluation doivent, également, être faites en vue de son passé.

La Hongrie disposait, pendant très longtemps, d'une structure constitutionnelle non écrite. A l'exemple du Royaume-Uni, son évolution constitutionnelle a été marquée, d'abord, par des coutumes et des documents constitutionnels à la fois liés, pour ainsi dire, aux problématiques de l'émergence du pouvoir central et de son exercice et aussi, d'une manière plus générale et plus abstraite, à son caractère étatique. Ce n'est qu'à la suite de la seconde guerre mondiale que sous l'occupation soviétique, une constitution écrite a été adoptée le 20 août 1949, imitant, à la lettre, la constitution stalinienne de l'URSS.

Au moment de la transition démocratique, la Hongrie était le seul Etat de la région qui, au lieu d'adopter une nouvelle constitution écrite, a fait plutôt choix de modifier sa première constitution écrite en révisant, certes, globalement, le texte mais en gardant la structure et la numérotation. Cette constitution révisée est le résultat des négociations bilatérales entre les représentants du parti communiste, ayant déjà perdu sa légitimité, et ceux de son opposition, n'ayant pas encore obtenu la légalité de la représentation nationale, elle a été rédigée pour une période transitoire. Malgré l'absence de la légitimité, voir même, de la légalité dans l'adoption d'une telle révision, par la suite, il n'y a pas eu d'adoption d'une nouvelle constitution jusqu'à la Loi fondamentale.

Dans cette période, d'une part, la Hongrie, du point de vue constitutionnel, s'est, globalement, restructurée: une démocratie libérale s'est mise à son bon fonctionnement, le principe de l'Etat de droit, et surtout celui du respect des droits fondamentaux ont été appliqués à l'image des Etats occidentaux, sous un contrôle renforcé, exercé par la nouvelle Cour constitutionnelle qui a produit une jurisprudence abondante, reprenant les théories constitutionnelles européennes et assurant une certaine consolidation juridique des structures mises en place. C'est dans cette même période que la Hongrie a achevé son intégration européenne en rejoignant, d'abord, le Conseil de l'Europe, qui par définition, a beaucoup œuvré dans l'objectif du renforcement de nouvelles structures constitutionnelles démocratiques, mais aussi en s'adhérant à l'Union européenne.

C'est dans ce contexte, et suite à ces résultats atteints que la Hongrie a décidé, en 2010, de procéder, enfin, à l'adoption d'une nouvelle constitution. La Loi fondamentale qui est pierre angulaire de cette nouvelle structure constitutionnelle, mais qui, déjà, par son titre, veut s'intégrer dans une évolution constitutionnelle organique, interrompue par le constituant stalinien, se remarque par une recherche très visible d'une identité constitutionnelle nationale. Elle a fait ainsi l'objet d'un écho très important à l'échelle européenne, alors qu'il faut noter que sa réception en Hongrie était plutôt tacite.

Si la Loi fondamentale reprend, massivement, les dispositions apportées par les révisions constitutionnelles précédentes, en même temps, elle restructure le texte, offre une nouvelle numérotation, et elle propose, également, l'on pourrait dire, à l'air des temps, des dispositions plus modernes. Les critiques, avancées par les juristes mais aussi des politiques des organes européens, qui portaient sur les difficultés techniques, juridiques dans la réalisation du processus ou encore sur la cohérence et la stabilité de la nouvelle structure, ont souvent soulevé, avec beaucoup d'inquiétudes, la recherche identitaire, jugée dangereuse, que le texte propose.

Sous cet aspect, suite à l'analyse du contexte historique et du développement constitutionnel de la Hongrie, liée, par excellence, à ces définitions identitaires, une autre approche importante, surtout à l'égard de sa réception internationale, qui suscite d'intérêts plus larges, concerne l'équilibre recherchée par la Loi fondamentale entre l'intégration européenne et l'identité constitutionnelle nationale. La Hongrie étant le premier Etat de ceux qui se sont adhésés, récemment, à l'Europe, à adopter un nouveau fondement constitutionnel, cette fois-ci, en essayant de renforcer l'idée de son identité constitutionnelle, a été, également, l'objet d'une telle étude qui si sur la scène politique, semble d'être terminée, sur le plan juridique, soulève, encore, des nombreuses questions.