

SCHIFFNER IMOLA*

A közép-kelet-európai alkotmányos reformok vizsgálata a nemzetközi jog fényében

Az államok alkotmányainak hagyományosan részét képezik a nemzetközi jog és a belső jog viszonyára vonatkozó rendelkezések, mindazonáltal különösen az utóbbi évtizedekben ezeknek az alkotmányos rendelkezéseknek a jelentősége megnőtt. A nemzetközi jog normáinak megjelenése az alkotmányokban nemcsak szimbolikus jelentőségű, hanem valódi kötelezettséget jelentő alkotmányos rendelkezéssé vált. Új típusú rendelkezésként jelent meg számos alkotmányban a nemzetközi szervezetekben való részvételre való utalás, így az ENSZ-ben, a NATO-ban és az Európai Unióban tagállamként való részvétel szabályozása is.

A legnagyobb alkotmányos kihívás előtt viszont a poszt-szocialista államok jogalkotói álltak, akik nemcsak a nemzetközi tendenciák nyomásának tettek eleget az alkotmányos változtatásokkal, hanem egyszerre kívánták stabilizálni az újonnan megteremtett demokráciákat, és elfogadható jogi/alkotmányos kereteket alkotni az *euroatlanti integráció* számára.¹ Az 1990-es elején bekövetkezett politikai rendszerváltások így alapvetően új alapokra helyezték a közép-kelet-európai korábban szocialista rendszerek alkotmányait. A gazdasági és társadalmi változásokkal párhuzamosan új, illetve módosított alaptörvények születtek, melyek különösen nagy figyelmet szenteltek a nemzetközi jog és a belső jog viszonyának. Ahogy *Cassese* fogalmaz ez a változás megnyitotta ezen államok alkotmányait a nemzetközi közösség felé, egyben a nemzetközi jog irányába is.²

Új alkotmányt, illetve alkotmánymódosítást fogadtak el Horvátországban (1990), Magyarországon (1990), Bulgáriában (1991), Romániában (1991), Szlovéniában (1991), Türkmenisztánban (1992), Észtországban (1992), Szlovákiában (1992), Lengyelországban (1992), Litvániában (1992), Üzbegisztánban (1992), Csehországban (1992), Kazahsztánban (1993, 1995), Kirgizisztánban (1993), Oroszországban (1993), Belorussziában (1994), Moldovában (1994), Tádzsikisztánban (1994) és Örményor-

* Egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem ÁJTK, Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

¹ Empirikus kutatások megállapították, hogy az újonnan született alkotmányos rendelkezések megalkotását jelentősen befolyásolta, annak egyfajta zsinórmércéjét jelentette a nemzetközi jog, illetve a nemzetközi szervezetek elvárásai. Ezt nevezi *Peters* „nemzetközi szocializációnak.” PETERS, ANNE: *Supremacy Lost: International Law Meets Domestic Constitutional Law*. www.icl-journal.com, 3/2009. 175.p.

² CASSESE, ANTONIO: *Modern Constitutions and International Law*. 192 Recueil des Cours (1985) III. 351. p.

számban (1995).³ Az alkotmányos módosításokat megalkotó szakemberek több szempontból is kihívás előtt álltak. Egyrészt egy modernizált nemzetközi joggal találkoztak, melynek részeként az állampolgáraik számára a nemzetközi jog elvárásainak megfelelően alapjogokat kellett biztosítaniuk az új alkotmányos rendelkezésekkel. Másrészt tekintettel kellett lenniük arra is, ahogy számos más nyugat-európai ország esetében, a nemzetközi kötelezettségek egy szélesebb, speciálisabb spektrumát kellett befogadniuk, így már a lehetséges uniós csatlakozásra is tekintettel kellett a módosításokat megalkotniuk.

A rendszerváltást megelőzően a szocialista államok alkotmányai nem rendelkeztek a nemzetközi jog és a belső jog viszonyáról, nem tettek említést a megkötött nemzetközi szerződések belső jogi helyzetéről. A jogtudósok állásfoglalásai a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illetően elsősorban teoretikus megállapítások voltak, nem kerültek át az alkotmányos gyakorlat szintjére.⁴ Az új alkotmányos rendelkezések viszonylag gyors megszületése megnehezítette, hogy a megfogalmazott alkotmányos rendelkezések komoly tudományos és elméleti megfontolás tárgyát képezzék, így az alkotmányozók részint a korábbi, szocialista rendszerek előtti történelmi tradíciókhoz nyúltak vissza, jóval nagyobb mértékben azonban nemzetközi tapasztalatokat hasznosítottak.⁵

Azonos történelmi szituáció hívta tehát életre ezeket az alkotmányos újításokat, viszont a vizsgált alkotmányos rendelkezések megszövegezése, illetve a nemzetközi jog belső jog viszonyára adott válaszok jelentős eltéréseket mutatnak. A tendencia egyértelmű; az államok demokratizálása során a nemzetközi közösség felé egyértelmű a nyitás, az alkotmányos rendelkezések pedig a nemzetközi jog forrásainak legmagasabb szintű elismerését is rögzítették, törekedve a nemzetközi jog valódi belső jogi érvényesülésének biztosítására.

Három szempontot érdemes megemlíteni, melyek befolyásolhatták az alkotmányos rendelkezések megfogalmazását.⁶ El kellett dönteni, hogy az adott állam alaptörvénye *self-executing* jelleget biztosít-e a nemzetközi jog szabályainak, vagy annak transzformálását írja elő. Mérlegelni kellett, hogy milyen módon oldja fel a jogalkotó a kollízió, tehát a nemzetközi jog és a belső jog összeütközésének lehetséges problémáját. Esetlegesen elsőbbséget biztosít a nemzetközi jognak, akár az alaptörvénnyel szemben is, vagy megmarad a *lex posterior* szabály alkalmazásánál? Amennyiben az állam nemzetközi szervezetek tagjaként vesz részt a nemzetközi közösség munkájában, az is megfontolandó a rendelkezések megszövegezésénél, hogy a szuverenitásának részét képező hatáskörök átruházásáról dönt-e, beleértve a nemzetközi szervezet által alkotott normák lehetséges belső jogi érvényesítésének rendezését is.⁷

³ A tanulmány nem kíván részletesebben foglalkozni Magyarország alkotmányos gyakorlatával, ebben a témában I. BODNÁR LÁSZLÓ: *Alkotmány, nemzetközi szerződés, EU-jog (avagy a közjogi harmonizáció deficitje)*. In: ANDRÁSSY GYÖRGY-CSERESNYÉS FERENC (szerk.): *Magyarország és Európa az ezredfordulón* (Konferencia – Pécs 2001. május 18-19.); *Studia Europaea*, Pécs 2001. 25–32. pp.

⁴ KÜHN, ZDENEK: *The application of European Law in the New Member States: Several (Early) Predictions*. *German Law Journal*, 6/2005. No.3. 565.p.

⁵ KIRÁLY ANDREA: *Nemzetköziség és/vagy Európaiság a balti EU tagállamok alkotmányában?* *Jogelméleti Szemle*, 2007/2. szám.

⁶ STEIN, ERIC: *International Law in Internal Law: Toward Internationalization of Central-Eastern European Constitutions?* *The American Journal of International Law*, 1994. 431. p.

⁷ Így kerül szóba az ENSZ, illetve a nemzetközi törvényszékek, Nemzetközi Büntetőbíróság határozatainak alkalmazásának kérdése is.

Azzal együtt, hogy a vizsgált alkotmányok fényében kijelenthető, hogy nincs egységes megoldás a nemzetközi jog és belső jog kapcsolatának rendezésére, mégis megállapítható egy olyan tendencia az új alkotmányfejlődésben, hogy az új rendelkezések nemcsak a belső jog részének tekintik a nemzetközi jog szabályait, hanem biztosítják azok érvényesülését, akár az állam törvényeivel szemben is.⁸

I. A nemzetközi emberi jogi egyezmények

Az alkotmányozás előtt az egyik legelső kihívás a sok esetben teljesen hiányzó alapjogi garanciák megalkotása volt.⁹ Egyrészt az Európa Tanácshoz való csatlakozás szándéka, másrészt a jogállamiság egyik alapvető kritériumának tekintett egyénileg érvényesíthető alapjogok biztosítása volt a cél.¹⁰ A nemzetközi emberi jogi tendenciák mindenképpen erősen befolyásolták az új alkotmányok megalkotóit. Azzal, hogy a nemzetközi jog jogalanyává tette a magánszemélyeket új megvilágításba helyezte a jogokat és kötelezettségeket biztosító nemzetközi szerződéseket is.

Korábban ezekben az államokban elképzelhetetlen volt, hogy magánszemélyek jogot érvényesítsenek a nemzetközi jog alapján akár saját államukkal szemben is, úgy, hogy az egyezményekben biztosított alapjogokra közvetlenül hivatkozhatnak. Valódi jogi garanciák nélkül a szocialista alkotmányokban rögzített alapjogvédelmi rendszer csak egy ún. *papíron működő védelemnek* volt tekinthető.¹¹ Az emberi jogokat biztosító nemzetközi szerződések, melyek ratifikálása a poszt-szocialista államok számára is elengedhetlenné vált,¹² alapjaiban változtatták meg az egyén és az állam viszonyának szabályozását. Ahhoz ugyanis, hogy az államok eleget tegyenek nemzetközi kötelezettségeinknek el kellett ismerniük alkotmányosan ezen emberi jogi egyezmények kötelező erejét és adott esetben azok közvetlen alkalmazhatóságát, vagy akár elsőbbségét. Így rendelkezik például Lettország alkotmánya, mely egyébként hallgat a nemzetközi jog belső jogi helyzetéről, viszont az emberi jogokkal kapcsolatos egyezmények kötelező erejét elismeri.¹³

Viszont amellett, hogy szinte valamennyi vizsgált alkotmányos szabályozás tartalmazza a legfontosabb emberi jogok felsorolását, csak néhány állam alaptörvénye ismeri el az ezen alapjogokat meghatározó nemzetközi egyezmények elsőbbségét a nemzeti

⁸ VERESHCHETIN, VLADLEN STEPANOVICH: *New Constitutions and the Old Problem of Relationship between International Law and National Law*. European Journal of International Law 1996/7. 29. p.

⁹ HENCKAERTS, JEAN-MARIE – VAN DER JEUGHT, STEFAAN: *Human Rights Protection Under the New Constitutions of Central Europe*. Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review 1993/20. 477. p.

¹⁰ A volt szocialista országok alkotmányai részletesen alapjogi katalógusukat tartalmaztak, viszont az itt felsorolt alapjogok a legkevésbé sem voltak az állammal szemben érvényesíthetőek és nem jelentettek valódi jogvédelmet.

¹¹ LUDWIKOWSKI, RETT R.: *Fundamental Constitutional Rights in the New Constitutions of Eastern and Central Europe*. The Cardozo Journal of International and Comparative Law 1995/3. 75. p.

¹² Az Európa Tanácshoz való csatlakozás szinte valamennyi országban rögtön a rendszerváltást követően megtörtént.

¹³ A lett alkotmány 58. cikke, in: TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ – BADÓ ATTILA (szerk): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, Complex Kiadó, Budapest 2005. 574. p.

joggal szemben. Ilyen ritka példának tekinthető a szlovák alkotmány, mely a ratifikált és kihirdetésre került nemzetközi emberi jogi és alapvető szabadságjogi egyezmények számára a törvények feletti rangot biztosít.¹⁴ Hasonlóan rendelkezik a román alkotmány 20. cikk (2) bekezdése is, mely Románia által aláírt „alapvető emberi jogokra vonatkozó paktumok és szerződések és a belső törvények közötti eltérések fennállása esetén” a nemzetközi szabályozásokat tekinti elsőbbséget élvezőnek kivéve azt az esetet, ha az Alkotmány vagy a belső törvények kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak.

II. A nemzetközi jog szabályai és az alkotmányos rendelkezések

Ha nem is az emberi jogi egyezmények alkalmazását illetően, de a legtöbb vizsgált alkotmányban található egy általános rendelkezés a nemzetközi jog és belső jog viszonyát illetően. Ezek az alkotmányos rendelkezések az alábbiak szerint csoportosíthatók.

1) *Elsőbbséget biztosítanak a nemzetközi szerződéseknek a belső joggal szemben.*¹⁵ Az egyik legteljesebbkörű elsőbbséget biztosító megoldást a lengyel alkotmányban láthatjuk, mely a kihirdetett nemzetközi szerződések közvetlen alkalmazhatóságáról rendelkezik és biztosítja azok elsőbbségét a törvényekkel szemben, ha az összhang más-képp nem megoldható.¹⁶ Ide tartozik Bulgária alkotmánya is, mely a ratifikált és kihirdetett nemzetközi szerződéseket nemcsak a jogrend részének, hanem a nemzeti jogalkotás ellentétes rendelkezéseihez képest elsőbbséget élvezőnek tekinti.¹⁷ Itt említhető meg az orosz alkotmány is, mely arra az esetre, ha „az Orosz Föderáció nemzetközi szerződése vagy egyezménye más szabályt rögzít, mint a jogsabályok” a nemzetközi szerződések szabályainak alkalmazását írja elő.¹⁸

Bár nem a nemzetközi szerződések elsőbbségét, de azok speciális belső jogi helyzetét alapozzák meg a következő államok alkotmányos rendelkezései is. Szlovénia alkotmánya a ratifikált és közzétett nemzetközi szerződések közvetlenül alkalmazandóságát írja elő,¹⁹ hasonlóképpen, mint a szerb alkotmány 16. cikke. Természetesen az előbb említett alkotmányos rendelkezések tartalmaznak bizonyos feltételeket, arra vonatkozóan, hogy mely nemzetközi szerződések élvezhetnek elsőbbséget a belső jog felett, így például előírhatják ratifikáció, közzététel, speciális transzformáció közzétételét. Közös vonásként az is megfigyelhető, hogy a modern alkotmányok, így a rendszerváltozás alkotmányai is előszeretettel korlátozzák ezt az elsőbbséget és nem biztosítják a saját rendelkezéseik, tehát az állam alkotmányával szemben.²⁰

¹⁴ A szlovák alkotmány 7. cikk (5) bekezdése, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1002. p.

¹⁵ Így például a következő alkotmányok biztosítják a nemzetközi szerződések elsőbbségét a belső jog felett: cseh alkotmány (10.cikk), Örményország alkotmánya (6.cikk), észt alkotmány (123.cikk), Grúzia alkotmánya [6.cikk (2) bek.], Kazahsztán alkotmánya (4.cikk), Tádzsikisztán alkotmánya (11.cikk) és Horvátország alkotmánya (141.cikk).

¹⁶ A lengyel alkotmány 91. cikk (1)-(2) bekezdés, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 535. p.

¹⁷ A bolgár alkotmány 5. cikk (4) bekezdése, <http://www.parliament.bg/en/const>.

¹⁸ Az Orosz Föderáció alkotmánya 15. cikk (4) bekezdés, <http://www.constitution.ru/en/10003000-01.htm>.

¹⁹ Szlovénia alkotmányának 8. cikke, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1044. p.

²⁰ Észtország, Fehéroroszország, Lengyelország alkotmánya.

2) *Elsőbbséget biztosítanak a nemzetközi jog általános elveinek vagy általános szabályainak.* Viszonylag ritkább megoldás az olyan alkotmányos rendelkezések alkalmazása, melyek a nemzetközi jog általánosan elfogadott normáit emelik a belső jog fölé, mivel komoly problémákat okoz ezen szabályok körének pontos meghatározása. Erre találunk példát azonban Fehéroroszországban, ahol az alkotmány arról rendelkezik, hogy elismeri a nemzetközi jog általánosan/univerzálisan elfogadott elveinek elsőbbségét és biztosítja a fehérorosz jog összhangját ezekkel az elvekkel.²¹ Más kérdés, hogy a nemzetközi szerződések belső jogi helyzetéről hallgat. Hasonló rendelkezések találhatók még a türkmén²² és üzbég²³ alkotmányokban is.

3) *Beépítik a nemzetközi jogot, illetve annak forrásait a nemzetközi jogba, viszont hallgatnak az elsőbbségről, illetve a nemzetközi jog alkalmazásának kérdéseiről.* Általában a legalapvetőbb elvárásként jelent meg, hogy az újonnan született alkotmányos rendelkezések legalább arról rendelkezzenek, hogy a nemzetközi jog a belső jogrend részét képezi és adott esetben az állam vállalja a nemzetközi jog és a belső jog összhangjának biztosítását. Ennek a feltételnek tett eleget a litván alkotmány is, mely a ratifikált nemzetközi szerződéseket a „litván jogrendszer szerves részének tekinti,”²⁴ de ide sorolható Magyarország Alaptörvénye is.²⁵

4) *Egyéb példák.* Különleges esetként említhető Türkmenisztán alkotmánya, amelyben nemcsak a nemzetközi szerződések, hanem a nemzetközi jog általános szabályainak elsőbbségét is elismerik.²⁶ Ellenpólusként pedig álljon itt Üzbegisztán alkotmányának példája, mely szerint „Az Üzbég Köztársaság alkotmánya és joga abszolút elsőbbséget élvez az Üzbég Köztársaságban.”²⁷

Összességében elmondható, hogy a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát illető alkotmányos rendelkezések jelentős előrelépésnek tekinthetők a korábbi kizárólag elméleti alapú, és a szocialista államokban bevett dualista felfogás deklarálása mellett. Különösen fontos, hogy a közép-kelet-európai államok nagy számban ismerték el nemcsak a nemzetközi jog szabályainak érvényesülését a belső jogrendjükben, hanem kifejezetten azok elsőbbségéről rendelkeztek. Ahol a nemzetközi jog elsőbbségét nem rögzítették az alkotmányban ott is megfigyelhető, hogy ez a megközelítés kap támogatást a nemzeti alkotmánybíróság részéről. Az, hogy az alkotmányok többségében a nemzetközi szerződések elsőbbségét ismerik el és nem a nemzetközi jog általános szabályainak vonatkozásában teszik ezt, nem meglepő, hiszen az államok kapcsolataikat leginkább nemzetközi szerződések útján rendezik, másrészt a nemzetközi szokásjog alkalmazása egyébként is számos problémát vet fel, azok nehezen meghatározható és beazonosítható volta miatt.

²¹ Fehéroroszország alkotmányának 8. cikke, http://www.belarus.net/costitut/constitution_e.htm.

²² Türkmenisztán alkotmánya 6. cikk, <https://www.uta.edu/cpsees/TURKCON.htm>.

²³ Üzbegisztán alkotmánya 17. cikk, <http://www.gov.uz/en/constitution/>

²⁴ A litván alkotmány 138. cikk (3) bekezdése, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 604. p.

²⁵ Magyarország Alaptörvénye, Q.cikk(2) bekezdés.

²⁶ A türkmén alkotmány 6. cikke (l. 21. lj.).

²⁷ Az üzbég alkotmány 15. cikke (l. 22. lj.).

Az így meghatározott elsőbbség, ahogy a nyugat-európai alkotmányokban is látható, természetesen feltételekhez kötött, legtöbb esetben ratifikáció és kihirdetés szükséges az elsőbbség biztosításához. Az sem szokatlan, hogy a legtöbb elsőbbséget biztosító állam az alkotmánnyal szemben nem biztosítja ezt az elsőbbséget, hanem hangsúlyozottan csakis az ellentétes tartalmú törvényekkel szemben. Így például miközben Észtország elismeri a nemzetközi jog elsőbbségét, kifejezetten tiltja az olyan nemzetközi szerződések ratifikálását, melyek ellentétesek lennének az alkotmánnyal.²⁸ Többször érte viszont kritika ezeket az államokat, hogy a nemzetközi jog erőteljes monista térhódítása csak a nyugat-európai minták átvételének és a nemzetközi jogban fellelhető trendek szándékos követésének köszönhető, valódi gyakorlati relevanciával nem bír, az elsőbbség és a közvetlen alkalmazhatóság mellett döntők továbbra is a hagyományos, az alkotmánymódosítás előtti keretek között érvényesítik a nemzetközi kötelezettségeiket.²⁹

III. Az alkotmányok nemzetközi kapcsolatokra vonatkozó rendelkezései

A poszt-szocialista államok alkotmányaiban megjelenő a nemzetközi közösség irányában megfogalmazott általános kötelezettségvállalások erősen szimbolikus jellegűek. Ezekben a rendelkezésekben manifesztálják az államok a nemzetközi közösséghez való tartozás szándékát, a legtöbb esetben kihangsúlyozva a nemzetközi béke, biztonság megőrzésének célkitűzését, a jószomszédsági viszonyokat és a nemzetközi jog általános elveinek tiszteletben tartásának szándékát.³⁰ Ebből a szempontból kiemelkedik Üzbegisztán alkotmánya, mely a nemzetközi kapcsolatait illetően taxatív felsorolja az általa tiszteletben tartott nemzetközi jogi elveket,³¹ illetve a litván alkotmány, mely kihangsúlyozza, hogy „a nemzetbiztonság és a függetlenség védelméért, az állampolgárok alapvető jogaiért, szabadságaiért és jólétéért” küzd és vesz részt a „jogon és igazságon alapuló, ésszerű nemzetközi rend megteremtésében”.³²

A nemzetközi szervezetekhez csatlakozás lehetősége szempontjából megvizsgálva az alkotmányokat a következő megállapítások tehetők. Összességében kijelenthető, hogy a vizsgált alkotmányok csak abban az esetben foglalkoztak részletesebben a hatáskör-átruházás, illetve a csatlakozás lehetőségének szabályozásával, ha komolyabb euroatlanti törekvések voltak. Egyébként vagy hallgatnak ennek a lehetőségéről,³³ vagy kihangsúlyozzák a nemzetközi szervezethez csatlakozás esetleges és önkéntes jellegét,³⁴ illetve ahogy az orosz alkotmány esetében látható, feltételt szabva meghatározza a nemzetközi szervezetben való részvétel kereteit, szigorúan az emberi jogok és az Orosz Föderáció alkotmányos elveinek tiszteletben tartását hangsúlyozva.³⁵

²⁸ Észtország alkotmánya 123. cikk, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 340. p.

²⁹ DANILENKO, GENNADY M.: *Implementation of International Law in CIS States: Theory and Practice*. European Journal of International Law, 1999/10. 69. p.

³⁰ Örményország alkotmánya (9. cikk), Románia alkotmánya (10. cikk), Szerbia alkotmánya (16. cikk).

³¹ Az üzbég alkotmány 17. cikke (l. 22. lj.).

³² A litván alkotmány 135. cikk (1) bekezdése, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 604. p.

³³ Örményország alkotmánya (1995), Kazahsztán alkotmánya (1993), Ukrajna alkotmánya (2004).

³⁴ Fehéroroszország alkotmánya 1994 (l. 20. lj.).

³⁵ Az Orosz Föderáció alkotmánya 79. cikk (l. 17. lj.).

Az euroatlanti ambíciókat tápláló államok alkotmányos megfogalmazásait megvizsgálva viszont a következő megállapítások tehetők. A legtöbb vizsgált alkotmányban külön rendelkezés szabályozza a nemzetközi szervezethez vagy intézményhez tartozás lehetőségét és feltételeit és az Európai Unió tagságból fakadó kötelezettségeket. Ez alól kivételt jelent egyrészt Románia alkotmánya, mely a nemzetközi szervezetekhez csatlakozásról általában nem rendelkezik, viszont külön szabályozza az Európai Unióba való belépés kérdését és az Észak-atlanti Szerződéshez csatlakozás feltételeit.³⁶ Hasonló megoldást választott Észtország is, melynek alkotmánya különösen szűkszavúan rendelkezik a nemzetközi közösségekben való részvételről, mindössze Észtország Európai Unióhoz való tartozását deklarálja.³⁷ Szlovákia alkotmányáról ez nem mondható el mégis említést érdemel az itt alkalmazott megoldás, miszerint részletesen rendelkezik „a kölcsönös kollektív biztonság szervezetében”, illetve a nemzetközi szervezetekben tagsági viszonyt eredményező nemzetközi szerződésekről”, viszont a szuverenitás korlátozásáról nem rendelkezik, a nemzetközi szervezetekben betöltött tagságot az alkotmányban meg nem határozott feltételekhez köti.³⁸

A nemzetközi szervezetekhez és intézményekhez tartozás általános szabályozásáról elmondható, hogy a legtöbb közép-kelet-európai állam nagyon óvatosan fogalmazza meg a szuverenitást érintő alkotmányos rendelkezéseket. Általában a „jogok gyakorlásának átruházásáról”,³⁹ „állami szervek hatásköreinek átruházásáról”⁴⁰ ejtenek szót akkor, amikor egy nemzetközi szervezetben való lehetséges részvételt szabályoznak. Itt kell kiemelni Szlovénia alkotmányát, mely példa nélküli részletességgel, a nyugat-európai alkotmányok számára is mintául szolgáló módon szabályozza a nemzetközi szervezetben való tagság kérdését és jogkövetkezményeit. Szabályozza egyrészt a lehetséges formációkat,⁴¹ melyeknek az állam a tagja lehet, másrészt a nemzetközi szervezetek aktusainak és határozatainak helyzetét a szlovén jogrendben,⁴² illetve a nemzetközi szervezetek döntéshozatali folyamatában való részvétel szlovén alkotmányos szerveket érintő részleteit.⁴³ A nemzetközi szervezetekhez csatlakozás kapcsán kifejezetten rögzíti, hogy „Szlovénia átruházhatja szuverenitása egyes részeinek gyakorlását”, amely megfogalmazás egyedülálló a régió alkotmányait tekintve, hiszen a többi állam tartózkodik a hasonló megfogalmazásoktól.

Ez a fajta szuverenitást féltő, az állam függetlenségét mindenek elé helyező megoldás leginkább Litvánia és Horvátország alkotmányában érhető nyomon. Itt a „nemzetközi szervek munkájában való részvétel” csak akkor lehetséges, ha ez „nem mond ellent az állam érdekeinek és függetlenségének”⁴⁴ illetve még speciálisabb korlátot emel a horvát alkotmány, mely egyenesen megtiltja az olyan szövetségekben való részvételt,

³⁶ A román alkotmány 148., 149. cikke, <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.

³⁷ Észtország 2003-ban elfogadott alkotmány módosító törvényének 1. cikke.

³⁸ A szlovák alkotmány 7. cikk (3) és (4) bekezdése, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1002. p.

³⁹ Cseh alkotmány 10/A.cikke, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 220. p.

⁴⁰ Lengyelország alkotmánya 90. cikk, lett alkotmány 68.cikke, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 534. és 572. pp.

⁴¹ A szlovén alkotmány 3/A. cikke szerint „emberi és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán” alapuló szervezet és „védelmi szövetség”, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1043. p.

⁴² A szlovén alkotmány 3/A. cikk (3) bekezdése szerint „ezen szervezetek szabályai szerint alkalmazandóak”, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1043. p.

⁴³ A szlovén alkotmány 3/A. cikk (4) bekezdés, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1043. p.

⁴⁴ A litván alkotmány 136. cikke, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 604. p.

ami a „délszláv államok uniójának újjáalakulásához vagy egy állandósított balkán államhoz vezet.”⁴⁵

Több esetben is viszont ún. biztonsági rendelkezéseket építettek az alkotmányos rendelkezések szövegébe, egyértelműsítve azt, hogy a szuverenitásukat nem régen viszszerző közép-kelet-európai államok érzékeny területe a közhatalmi hatáskörök európai vagyis *szupranacionális* szintre történő átruházásának kérdése. Így került sor több alkotmányban annak a rögzítésére, hogy tilos az alapvető alkotmányos rendelkezések megváltoztatása (Románia, Csehország), vagy bizonyos elveket megváltoztathatatlanak deklarál, tipikusan a függetlenség, a szuverenitás, nemzeti identitás elvét (Szlovénia, Észtország). A biztonsági garanciákhoz tartozik az is, hogy szinte valamennyi vizsgált alkotmány népszavazáshoz köti a szuverenitásra vonatkozó alkotmányos rendelkezések megváltoztatását, illetve ugyanilyen feltételeket támaszt az alapvető alkotmányos rendelkezések módosítása esetén is (Románia, Észtország, Lettország, Litvánia).⁴⁶

IV. Az európai uniós csatlakozással összefüggésbe hozható alkotmányos változások

Míg „a nemzetközi szervezetekhez csatlakozás klauzulái” kimaradhattak, illetve erősen formális megfogalmazást eredményeztek az új alkotmányos rendelkezésekben, addig az ún. Európa-klauzulák megjelenése elengedhetetlen volt a reformok során. Mindazonáltal a közép-kelet-európai államok közül többen is azt a megoldást választották, hogy az általános, a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozás jogi feltételeit biztosító alkotmányos rendelkezést tekintik az uniós csatlakozás jogi kereteit adó alkotmányos rendelkezésnek is.⁴⁷ Ez magyarázza Szlovénia és Lengyelország viszonylag részletesebb alkotmányos rendelkezését a nemzetközi szervezetek által gyakorolható belső jogi hatáskörök kérdésében, érthetővé téve a megfogalmazást, miszerint „az a jog, mely így keletkezik közvetlenül alkalmazandó és elsőbbsége van a jogszabályok összeütközése esetén.”⁴⁸ Viszont Lettország kizárólag alkotmányának nemzetközi jogi elvárásokhoz való igazítása mellett döntött, speciális rendelkezést nem fogadott el az állam uniós csatlakozásához kapcsolódva, és a meghozott „*nemzetköziesítési*” rendelkezés is híján van az uniós jog alkalmazásának kihívására adott válaszoknak.⁴⁹

A legtöbb közép-kelet-európai állam a 90-es évek elején még az első módosításokkal az alkotmányos hiányosságok pótlását és a jogrendszerek „*nemzetköziesítését*” végezte el, míg a 90-es évek második felétől már ezen alkotmányok uniós elvárások és vívmányok befogadására alkalmassá tételével foglalkozott.⁵⁰ Ezek az államok a legtöbb esetben azt a megoldást választották, hogy a nemzetközi szervezetekhez való csatlakozásról rendelkező cikkely mellett elfogadtak egy külön speciális Európai Unió

⁴⁵ A horvát alkotmány 142. cikke, <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=2405>.

⁴⁶ ANNELI ALBI: *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*. Cambridge University Press, New York 2005, 34. p.

⁴⁷ Így tesz Csehország alkotmánya is, mely kizárólag ebből a célból fogadta el a 10a, 10b rendelkezéseket és kifejezetten az uniós csatlakozás jogi feltételeihez igazította, anélkül, hogy megemlítené az Európai Uniót.

⁴⁸ A lengyel alkotmány 91. cikk (3) bekezdés, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 535. p.

⁴⁹ A lett alkotmány 68. cikke, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 572. p.

⁵⁰ KÜHN 2005, 563.p.

kezést, melyben kisebb-nagyobb részletességgel szabályozták az uniós tagsággal felmerülő kérdéseket.

Az uniós csatlakozás jogi feltételeit teljesítő ún. Európa-klauzulák általában a következő kérdéseket szabályozzák: a) az állam részvételének, csatlakozásának deklarálása; b) a hatáskörátruházás kérdései; c) az uniós jog helye az állam jogrendszerében. A vizsgált Európa-klauzulák fényében elmondható, hogy a legszűkszavúbb, leginkább csak deklaráló jellegűnek mondható Bulgária alkotmányos rendelkezése, mely szerint „A Bolgár Köztársaság résztvesz az Európai Unió építésében és fejlődésében”, de hasonlóan rövid rendelkezést találunk az észt alkotmányban, mely azonban külön kihangsúlyozza az alkotmányos elvekkel való összhang követelményét a tagságból eredő kötelezettségek teljesítésénél.⁵¹

A felsoroltakhoz képest részletesebb rendelkezést találunk Magyarország Alaptörvényében, mely a tagság deklarálása mellett, a hatáskörök gyakorlásának kényes kérdését is szabályozza elismerve emellett az uniós jog lehetséges kötelező hatályát.⁵² Mindazonáltal az uniós jog belső jogi helyzetéről és egyéb, az Európai Unióban betöltött tagság eredményeképp előálló jogi kérdésekről nem rendelkezik.

Ebből a szempontból jóval kimerítőbb rendelkezéseket találhatunk Románia, Szlovákia és Litvánia alkotmányában. Közös jellegzetesség, hogy a „többi tagállammal való közös hatáskörgyakorlásról”⁵³ határoznak és az államok közhatalmi „jogkörei egy részének végrehajtásának átruházásáról”,⁵⁴ miközben kikötik, hogy ez olyan mértékig lehetséges, hogy az állam „az Európai Unió többi tagállamával együtt teljesíti az azon területekből fakadó tagállami kötelezettségeit, valamint élvezi a tagságból fakadó jogokat.”⁵⁵ Külön érdeme ezeknek az alkotmányos rendelkezéseknek, hogy esetenként az uniós jog helyéről is állást foglalnak, így élvezhetnek a csatlakozás következményeként az Európai Unió alapítószerződésai, és a „többi kötelező jellegű közösségi szabályozás”⁵⁶ elsőbbséget a román jogrendben vagy, ahogy a szlovák alkotmány fogalmaz az Európai Unió törvényi kötelmet jelentő döntései kapnak elsőbbséget.⁵⁷ Ebben a körben is kiemelkedő a litván alkotmány megfogalmazása, mely az uniós jogszabályoknak közvetlen alkalmazhatóságot és elsőbbséget biztosít az alkotmánymódosító törvény rendelkezésein keresztül.⁵⁸

Létezik azonban egy olyan alkotmány, mely a nyugat-európai példákhoz képest is egyedülálló részletességgel rendezi az Európai Unió tagsággal összefüggő kérdéseket. Így a horvát alkotmány külön foglalkozik a részvétel lehetőségéről, a hatáskörök átruházásáról, az Európai Parlamentben való részvételtől, a horvát állami szervek feladatáról az uniós döntéshozatalban és az uniós jog alkalmazásának kérdéseiről.

⁵¹ Az észt alkotmány 2003-ban elfogadott alkotmánymódosító törvényének 1. cikkelye.

⁵² Magyarország Alaptörvénye E) cikk (2) és (3) bekezdés.

⁵³ Románia alkotmánya 148. cikk (1. 35. lj.).

⁵⁴ Szlovákia alkotmánya 7. cikk (2) bekezdés, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1002. p.

⁵⁵ 2004. július 13-i alkotmányos törvény a Litván Köztársaság európai uniós tagságáról, 1. cikk.

⁵⁶ Románia alkotmánya 148. cikk (2) bekezdés (1. 35. lj.).

⁵⁷ A szlovák alkotmány 7. cikk (2) bekezdése, in: TRÓCSÁNYI – BADÓ 2005, 1002. p.

⁵⁸ 2004. július 13-i alkotmányos törvény a Litván Köztársaság európai uniós tagságáról, 2. cikk.

V. Következtetések

A vizsgált új alkotmányok és alkotmányos rendelkezések megerősítik azt az európai tendenciát, mely egyre inkább elismeri a nemzetközi jog hatását a belső jogra. A közép-kelet-európai alkotmányok nemzetközi jog felé nyitása abból a szempontból tekinthető speciálisnak, hogy egy nagyobb folyamat részeként, olyan politikai/jogi helyzetben került sor a szabályozás megalkotására, melyben a nemzetközi jog rendszerének befogadása nemcsak egy nemzetközi tendencia nyomására, hanem egy olyan halaszthatatlan, alapvetően szükséges döntésként jelent meg ezekben az államokban, melynek teljesítésével megkezdődhetett ezen országok euroatlanti integrációja, illetve a nemzetközi közösségbe való belépésük feltételül szolgált.

Így érthető, hogy az alkotmányozók nagyrészt a nyugat-európai mintákra hagyatkoztak, sok esetben kész formulákat és megoldásokat beépítve és testreszabva azt a saját alkotmányukban.⁵⁹ Azzal együtt, hogy az új alkotmányos rendelkezések így illeszkedtek az általánossá váló nemzetközi elvárásokhoz, több esetben olyan megfogalmazások átvételét jelentették, melyek korántsem jelentettek kiforrott, a nemzetközi igényeknek és realitásoknak valóban megfelelő megoldásokat. Míg a nemzetközi emberi jogi egyezmények alkalmazása és a jogorvoslati lehetőséget biztosító rendelkezések komplett átvétele nem jelentett különösebb problémát annak szükségyszerűsége és egyértelműsége okán, addig a nemzetközi jog egyéb forrásai és az ezek kapcsán alkalmazott fordulatok több speciális megoldás lehetőségét is felvetették.

Ezeknél a rendelkezéseknél már több esetben is megfigyelhető, hogy az alkotmányozók elszakadtak a nyugat-európai mintáktól és több esetben is sajátos, közép-kelet-európai megoldásokat alkalmaztak. Míg ugyanis az alkotmányozás során többször javasolták a jogalkotóknak,⁶⁰ hogy az euroatlanti integráció biztosítása érdekében mindenképpen rendelkezzenek a hatáskörök átruházásának lehetőségéről a nemzetközi szervezetek és az Európai Unió számára, ennek elmaradása, vagy jóval visszafogottabb megfogalmazása mindenképpen magyarázható azzal, hogy ezek az államok a nemzetközi joghoz és a nemzetközi közösség szempontjaihoz a totális izoláció időszaka után csak fokozatosan tudtak alkalmazkodni. Érthető, hiszen a társadalmi, politikai sajátosságok, a régió múltja rányomta a bélyegét a vizsgált alkotmányos rendelkezésekre. Ezzel magyarázható az is, hogy esetenként több lépcsőben, radikális esetben a csatlakozás előtti végső határidőre hajtották végre a szükséges alkotmány módosításokat.

További speciális jellemvonása a közép-kelet-európai államok alkotmányozásának a nyugat-európai alkotmányokhoz képest, hogy a szuverenitásra vonatkozatható, annak korlátozását jelentő rendelkezések is eltérnek a nyugat-európai alkotmányos megfogalmazásoktól. A közhatalom átruházása nem lehetséges, csak a kapcsolódó hatáskörök gyakorlásának az átruházása.⁶¹ A szuverenitás szabályozására sokkal inkább jellemző a védelmező jelleg, a függetlenség hangsúlyozása, az annak gyakorlásához feltételeket és

⁵⁹ PACZOLAY PÉTER: *Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás*. Szent István Társulat, Budapest 2003. 10. p.

⁶⁰ ALBI 2005, 33. p.

⁶¹ SAJÓ ANDRÁS: *Az EU-csatlakozás alkotmányosságra gyakorolt hatása az új tagállamokban*. Fundamentum, 2003/2. 15. p.

garanciákat csatoló megoldások köre.⁶² A térség történelme és politikai hagyományai kifejezetten a szuverenitás előtérbe helyezéséhez vezettek a térség alkotmányaiiban, mely a következő elemekben igazolható. a) Míg a közép-kelet-európai alkotmányok külön kitérnek a szuverenitás és a függetlenség kérdésére, addig a nyugat-európai alkotmányok a kérdést nem, vagy nem kifejezett formában tárgyalják.⁶³ b) Az alkotmányok nem a szuverenitás átruházásáról, hanem leginkább a hatáskörök közös gyakorlásáról, illetve annak átengedéséről rendelkeznek. A nyugat-európai alkotmányokban a legtöbb esetben pontosan meghatározott alkotmányos hatáskörök átruházásáról döntöttek. c) A szuverenitást érintő alkotmánymódosítások speciális feltételekhez kötöttek, míg ilyen garanciákat nem, vagy csak ritkán találunk nyugat-európai alkotmányokban (l. Franciaország alkotmánya XV. cím, Spanyolország alkotmánya 93.cikk, Finnország alkotmánya 94–95.cikk).

Abban is felfedezhetők jelentős különbségek, hogy a nyugat-európai alkotmányok zöme nem tartotta fontosnak, hogy külön alkotmányos rendelkezésben szabályozza a nemzetközi szervezetekhez csatlakozás és az Európai Unióban tagként való részvétel kérdéseit. Az ún. Európa-klauszula hiánya is magyarázható a szuverenitás másképp kezelésével,⁶⁴ illetve a régi tagállamokra jellemző, az Európai Uniót klasszikus, *szupranacionális* nemzetközi szervezatként való felfogás általánosságával a térségben. Mindazonáltal a hatáskörök gyakorlását nemzetközi szervezetekre ruházó alkotmányos rendelkezések a legtöbb nyugat-európai alkotmányban úgy lettek megfogalmazva, hogy azok tökéletesen kielégítsék az uniós jog és tagság elvárásait. Az is megfigyelhető, hogy a közép-kelet-európai alkotmányokban több esetben kerül sor az uniós jog elsőbbségének elismerésére, míg ez a nyugat-európai alkotmányokban rendre elmarad, hiszen a klasszikus felfogás szerint az uniós jog elsőbbségének kimondására a tagállami alkotmányokban nincs is szükség.

Még különösebb, és magyarázatot igénylő különbség, hogy a nyugat-európai alkotmányok néhány kivételtől eltekintve nem rögzítik a nemzetközi jog elsőbbségét a belső jog felett. Rendelkeznek a nemzetközi jog belső jogrendben való megjelenéséről, esetleg annak közvetlen alkalmazhatóságáról, de a törvények feletti elsőbbség kimondása hiányzik.⁶⁵ Ez nem jelenti azt, hogy a nyugat-európai alkotmányos rendszerek nem ismernek el a nemzetközi jog elsőbbségét, viszont a valós alkotmányos megközelítés megállapítása csak a bírósági gyakorlat áttanulmányozása után lehetséges.⁶⁶ Az, hogy a közép-kelet-európai alkotmánymódosításokban jóval többször jelenik meg az elsőbbség kifejezett biztosítása, összefüggésben lehet azzal az elképzeléssel, hogy az új demokráciák igyekeztek egy minél meggyőzőbb alkotmányos szabályozást kialakítani a nemzetközi jog alkalmazását illetően, ezzel is pótolva a rendszerváltások előtti időszak hiányosságait. Az az alkotmányos ígéret, miszerint a nemzetközi jogot fogják alkalmazni

⁶² ALBI 2005, 24. p.

⁶³ Kivételt jelent Portugália alkotmánya, mely külön cikkben (3. cikk) foglalkozik a szuverenitás kérdésével.

⁶⁴ Kivételként említhető Németország, Franciaország és Finnország alkotmánya, mely kifejezetten részletesen rendelkezik az uniós kötelezettségekről és az állami részvétel lehetőségeiről.

⁶⁵ Ez alól kivételt jelent Franciaország (55. cikk) és Németország alkotmánya (25. cikk), melyek elismerik a ratifikált nemzetközi egyezmények, illetve Németország esetében a nemzetközi jog általános szabályainak elsőbbségét a törvények felett.

⁶⁶ PETERS 2009, 167. p.

norma-kollízió esetén, biztosíték lehet arra, hogy a nemzetközi kötelezettségeiket jóhiszeműen teljesíteni fogják.⁶⁷

Érdekes megállapítások tehetők a monista/dualista felfogás érvényesülése kapcsán is. A nemzetközi jogtudomány állásfoglalásai szerint a monista irányzat felel meg leginkább a modern nemzetközi jogi elvárásoknak és ebben az irányban kívánták továbbfejleszteni az új demokráciák alkotmányait is. Viszont az egyértelműen megállapítható, hogy nagyon ritka mind a nyugat-európai, mind a közép-kelet-európai alkotmányos rendszerek vonatkozásában a tisztán monista vagy akár dualista felfogás követése. Sokkal elterjedtebb az a megoldás, hogy a nemzetközi jog forrásait tekintve eltérő megközelítést rögzít az állam alkotmánya, és az alkalmazott megoldást nem a nemzetközi jogi norma jellege, hanem annak tartalma határozza meg. Egyes jogirodalmi állásfoglalások szerint eltérően a közép-kelet-európai alkotmányok hierarchikus megközelítésétől (kelseni normapiramis) sokkal inkább egy egymás kiegészítő, pluralista koncepció megvalósítására van szükség, mely a különböző jogrendszerek normáinak együtthatásán alapul.⁶⁸

A nemzetközi jogi normák és a nemzetközi közösségben való részvételre utalás a közép-kelet-európai alkotmányokban különös jelentőséggel bír. Ezek a rendelkezések annak a törekvésnek a bizonyítékai, mely alapján ezek az államok a jövőben vállalják a nemzetközi kötelezettségeik jóhiszemű betartását és a nemzetközi közösség elvárásainak megfelelő külpolitikai magatartás kialakítását.⁶⁹ Másrészt egyfajta legitimizáló erővel is bírnak a saját jogrendjük, társadalmi rendjük irányában. Így fordulhat elő, hogy a demokratizáló államok alkotmányai sokkal nemzetközibb jellegűek lettek, részletesebben foglalkoznak a nemzetközi jog és belső jog viszonyával, mint a stabil demokráciával bíró, klasszikus nyugat-európai alkotmányok. A közép-kelet-európai államok számára az alkotmányos rendelkezéseik *nemzetköziesítése* egyfajta reputációt biztosított és egy nyomatékosított ígéretet arra, hogy a nemzetközi együttműködések részévé kívának válni.⁷⁰

A sietség, illetve a sok esetben minden tudományos és gyakorlati megalapozást nélkülöző alkotmánymódosítások viszont gyakran részben homályos, bizonytalan tartalmú rendelkezések beépítését eredményezték az alkotmányokban, esetenként a szocialista alkotmányozás és elméleti megfontolások továbbélése is tapasztalható a nemzetközi joggal kapcsolatos rendelkezésekben. Az euroatlani törekvések, ha lehet még nagyobb kihívás elé állították a frissiben átalakított alkotmányos rendszereket. Mindazonáltal az elfogadott alkotmányos rendelkezések megfelelnek a nemzetközi elvárásoknak és a közép-kelet-európai országok többsége sikeresen integrálódott a nemzetközi közösségbe, és vált az Európai Unió tagjává.

⁶⁷ GINSBURG, TOM – CHERNYKH, SVITLANA – ELKINS, ZACHARY: *Commitment and Diffusion: How and Why National Constitutions Incorporate International Law*. University of Illinois Law Review, 2008. 232. p.

⁶⁸ PETERS 2009, 195. p., KÜHN 2005, 574. p.

⁶⁹ STEIN 1994, 449. p.

⁷⁰ GINSBURG – CHERNYKH – ELKINS 2008, 236. p.