

Új tendenciák a legújabb nyugat-európai alkotmányfejlődésben

Nyugat-Európa legújabb, az utóbbi két évtizedben elfogadott alkotmányait vizsgálva — [Görögország (1975), Portugália (1976), Spanyolország (1978), Törökország (1982) és Hollandia (1982). A sorból egyedül Svédország (1975) alaptörvénye hiányzik. Ez döntően azzal magyarázható, hogy a Svéd Királyságban 1974-ben nem teljesen új alkotmány elfogadására, hanem az eredeti (1809) alaptörvények — bár igen jelentős — módosítására, lényegében az alkotmányjog alapintézményeinek újraszabályozására került sor.^{1]} — joggal vetődik fel a kérdés, milyen helyet foglalnak el ezek a dokumentumok az alkotmányok történetében, vannak-e kiemelésre érdemes közös sajátosságai? Ha igen, elegendők-e ezek ahhoz, hogy velük kapcsolatban az alkotmányok új generációjáról, az alkotmányfejlődés új korszakáról beszélhessünk?

Az igazság az — legalábbis az alkotmányozás eddigi története azt bizonyította —, hogy igen nehéz merev határvonalat húzni a különböző időszakokban született alkotmányok között. Azt is tudjuk, hogy az európai alkotmányozás bonyolult kölcsönhatásokra épülő folyamatában voltak, vannak és valószínűleg lesznek olyan alkotmányok, amelyek mérföldkőként jelölik ki a továbbhaladás útját, és egész korszakok vagy országcsoportok alkotmányai számára szolgálnak mintául. Számos példával igazolható az is, hogy egy-egy adott kor alkotmányos dokumentumai, azok alapvonásai, más szóval az ún. nemzetközi standard mindig nagy befolyással voltak az egy időben létező vagy éppen készülő alkotmányokra.

Nem lehet feladatunk az egyes alkotmányos intézmények részletes összehasonlító elemzése, mégis úgy tűnik, hogy a dokumentumok általános vonásainak összevetése, legfőbb jellegzetességeinek tanulmányozása elegendő alapot ad bizonyos párhuzamok, közös jellemzők és új tendenciák felvázolására, még ha ezzel nem is nyerünk elegendő támpontot egy generálisan új alkotmányos periódus körvonalazásához.

A II. világháborút követően Nyugat-Európában nem került sor nagy számban új alkotmányok elfogadására. (Részletkérdésnek tűnik ugyan, de talán az sem felesleges, ha jelezzük, hogy a nyugat-európai megjelölés ez alkalommal magyarázatot kíván. E helyütt ezt a fogalmat nem földrajzi, hanem politikai kategóriaként használjuk. A politikai irodalom általában nyugat-európai elnevezéssel jelöli Európa nem szocialista országait, függetlenül attól, hogy azok földrajzilag esetleg Közép-, Dél- vagy Észak-Európában találhatók.²) Az alkotmányok döntően a két világháború között uralkodóvá vált ún. szociális alkotmányok típusát képviselik, illetve fejlesztik tovább. Tanúi lehetünk annak, hogy egyre inkább megnövekedett a polgári alkotmányok életkora, új alaptörvényeket csak jelentősebb politikai kurzusváltást követően léptettek életbe. Az alkotmányok időbeli hatályának meghossza-

¹ Lásd erről Kovács István: Az alkotmánygondolat kialakulása és megszilárdulása Nyugat-Európában. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Bp. 1988. 73. p.

² Vö.: Alfred Grosser: Les occidentaux. Les pays d'Europe et les États Unis depuis la guerre. Paris, 1978.

bodását a viszonylag stabil társadalmi-gazdasági háttér mellett azzal magyarázhatjuk, hogy tovább erősödött a dokumentumok jogi jellege, kifejlődtek ezek értelmezésének intézményes keretei, általánossá vált az alkotmánybíráskodás stb.

A vizsgált államok is megfelelő példákkal szolgálnak az előbbi megállapításokra. Hollandia kivételével — ahol egyébként is a már 168 éves alkotmány átfogó revíziójára került csupán sor — a többi ország jelentős politikai fordulat eredményeként fogalmazta meg új alkotmányát. Itt pusztán arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a politikai rendszerváltás természetének és körülményeinek eltérései ellenére Görögország és Törökország, illetve Spanyolország és Portugália fejlődésének jellegzetességei, és ebből következően alkotmányai között további párhuzamok is kimutathatók. A földrajzi közelség szoros történelmi kapcsolatokat is eredményezett. Különösen erős volt a kölcsönhatás a spanyol és portugál alkotmányfejlődésben. Az új alkotmányok hasonlóságai jelentős mértékben — a szintén közös — fasiszta múlt felszámolásának egyező történelmi feladataiból fakadnak. A történelem tanulmányozásából fény derül arra is, hogy mind a négy említett államban az intenzív alkotmányozás és a meglehetősen sok korábban elfogadott alkotmány ellenére az állandó politikai zűrzavarok, felkelések, puccsok, polgárháborúk stb. miatt a megelőző időszakokban kiforrott alkotmányos rendszerekről nem beszélhetünk.

A legújabb alkotmányok szabályozási tárgyának és szerkezetének változásai arról tanúskodnak, hogy jelentősen átalakulóban van az alkotmányozás tárgyáról és jellegéről vallott klasszikus felfogás. Ez abból indult ki, hogy az alkotmánynak elsődlegesen a központi államhatalom mechanizmusával kell foglalkoznia. Általában ez az a jogterület, ahol az alkotmánynak közvetlenül alkalmazható normákat kell tartalmaznia. Más tárgykörök legfeljebb „alapelveikben”, absztrakt formában kifejezett alapintézményekben tartoznak az alkotmány szintjére. Így ezek az alkotmányos szabályok többnyire csak további törvények, illetve az azokat végrehajtó egyéb jogszabályok útján vihetők át a gyakorlatba. Az új alkotmányokra mindez nem áll. Az alkotmányok tartalmának változásával természetesen együtt változik az alkotmányok szerkezete is.

Első áttekintésre is megállapítható, hogy a most közölt alkotmányokban — az ún. klasszikus alkotmánytípushoz viszonyítva — erőteljesen csökkent az államra és különösen a központi államszervezetre vonatkozó szabályok aránya. Ma már az új alaptörvények rendelkezéseinek átlagosan 30—40%-át az egyén és a társadalom, vagyis az alapvető állampolgári jogok és kötelességek, illetve a társadalmi berendezkedés tárgykörét érintő szabályok adják. Ezek egyben sorrendben meg is előzik az állami mechanizmusról szóló fejezeteket. Külön is figyelemre méltó az alapvető állampolgári jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályok jelentőségének felértékelődése, hiszen ezek teszik ki az alaptörvények szabályanyagának kb. 20—30%-át. Az sem véletlen, hogy ezek a rendelkezések többnyire az alkotmány elvi részében, a legfontosabb, alapvető cikkelyek után kapnak helyet.

Az alkotmányozásról kialakított felfogás átértékelődésének másik oldala az alaptörvények jogi jellegének további erősödése. Ez többek között abban nyilvánul meg, hogy a korábbiaknál jóval több és részletesebb támpontot adnak a törvényhozónak, sőt nem egy esetben már maga az alkotmány szinte a törvényi szintű szabályozás részletességével fogalmazódott. Ennek is köszönhető, hogy fokozódott a szabályozás precizitása, differenciáltsága és ezzel együtt nőtt az alkotmányok terjedelme. A terjedelem növekedésével párhuzamosan növekszik a közvetlenül is alkalmazható normák száma. A portugál alkotmány 18. cikke például kifejezetten is előírja a jogokra, szabadságokra és biztosítékaikra vonatkozó szabályok közvetlen alkalmazásának kötelezettségét, ami természetesen visszahat az egyes jogok szabályozási módszereire is.

A jogi jelleg erősödésével van összefüggésben az alkotmányoknak az a sajátossága, hogy egyáltalán nem, vagy csupán alig tartalmaznak deklaratív jellegű tételleket, illetve deklaráció-jellegű megfogalmazásokkal szinte kizárólag csak a preambulumban találko-

hatunk. A vizsgált öt alkotmányból a legdifferenciáltabb szabályozást nyújtó három — portugál, spanyol és török — alkotmány tartalmaz preambulumot. Ezek lényege röviden abban foglalható össze, hogy vázolják a megfelelő történelmi fordulat eredményeként kialakult politikai rendszer alapvető céljait a nép (portugál, spanyol), illetve a nemzet (török) által megvalósítandó társadalmi feladatokat, mint pl. a demokratikus jogállamiság, szabadság, nemzeti függetlenség, egyenlőség, igazságosság, az emberi és állampolgári jogok tiszteletben tartása stb.

Az alkotmányok rendkívül fontos részei az „alapelvek”, „általános elvek” vagy „alapvető rendelkezések”, illetve „bevezető” cím alatt szereplő fejezetek. Az adott állam legfontosabb külső (formai) és belső (tartalmi) sajátosságainak rögzítése mellett ezek a szabályok tükrözik a legközvetlenebb formában a társadalmi berendezkedésre utaló jegyeket. Általában itt találhatjuk az államformára, kormányformára, az állami célokra utaló tételket. Ezenkívül többnyire a fejezetek tartalmazzák a szuverenitás gyakorlásának módját és korlátait, a politikai berendezkedés fő vonásait, valamint az állam által elismert regionális vagy nemzeti autonómiákat, illetve a helyi és területi önkormányzatra vonatkozó legfontosabb alkotmányos garanciákat; az állampolgárságra, az állam hivatalos nyelvére, az állami szimbólumokra (címer, zászló, himnusz), a fővárosra utaló szabályokat. De általában ezekben a fejezetekben rögzítik az alkotmány különleges jogforrási erejét, azt a tényt, hogy az alkotmány az egész jogrendszer élén álló alapvető törvény, minden más jogszabály fölött áll, így kötelező ereje is magasabb szintű minden más jogszabálynál. (Lásd pl. a portugál, spanyol, török alkotmányokat.) De gyakori, hogy itt rögzítik a belső jog és a nemzetközi jog viszonyára utaló alkotmányos tételket, ami egyben befolyásolhatja az alkotmánynak a jogforrási rendszerben elfoglalt helyét is (mint pl. a görög és portugál alkotmányok).

A társadalmi berendezkedést tükröző alapelvek, illetve alapvető rendelkezések sem csupán elvi deklarációk, hanem érvényesítésüket szigorú alkotmányjogi garanciák biztosítják. Ezek az értékek az alkotmány más részeiben is jogi védelemben részesülnek. Többek között azért, hogy ezek az állampolgári jogok gyakorlásának korlátaiként ismételtlen kiemelését kapnak. A török alkotmány egyik specialitása, hogy az általános elveket rögzítő cikkek egy jelentős részére kimondja a megváltoztatás tilalmát.

Az is új jelenség, hogy az alkotmányosság biztosítékai kiterjednek az alapelvek védelmére is. A portugál alkotmány 277. cikkelye pl. kifejezetten alkotmányellenesnek minősíti az alapelveket sértő eljárásokat. Ismeretes, hogy korábban az alkotmány nem engedte meg, hogy a jogalkalmazó szervek vagy akár az alkotmánybírók ezen az általános elveken mérjék le egyes állami aktusok alkotmányosságát.

Az állampolgárok alapvető jogai és kötelességei területén szintén számos új jellegzetességgel találkozunk. Az alkotmányozók nagy gondot fordítottak a fejezetek pontos megfogalmazására, a jogok megfelelő csoportosítására, ehhez igazodva a jogok egyes csoportjának differenciált szabályozására. A jogi biztosítékok mellett ma már általában nem feledkeznek meg a jogok anyagi (materiális) biztosítékainak kifejezett rögzítéséről sem.

A holland alkotmány kivételével pl. mindegyik dokumentum kategorizálja, csoportosítja az alapvető jogokat és kötelességeket. Ehhez igazodva kerülnek rögzítésre a jogok, szabadságok és kötelességek sajátosságai, érvényesülésük és védelmük általános szabályai és keretei, az alkotmányos alapjogok korlátozásának és felfüggesztésének lehetősége és módja, a külföldiekkel kapcsolatos rendelkezések. A jogok egyes speciális csoportjainak kidolgozása nem szorítja háttérbe azokat az általános garanciákat, amelyek a jogok összességére vagy nagy többségére vetítve befolyásolják azok gyakorlását. Az általános alapelvek között többnyire kifejezett utalás történik bizonyos nemzetközi jogi összefüggésekre is.

A nemzetközi jog rendkívül erősen érezteti hatását valamennyi alkotmányon. Már a jogok és biztosítékaik rendszerezésén és megfogalmazásán kimutatható az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjának (1948) és a nemzetközi egyezségokmányok, a polgári és politi-

kai jogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányai (1966) hatása. Emellett azonban az egyes alaptörvények kifejezetten is rendelkeznek a nemzetközi joggal fennálló kapcsolatokról. A portugál alkotmány 16. cikkelye második bekezdése és a spanyol alkotmány 10. cikkelye második bekezdése értelmében az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó alkotmányos és törvényes szabályokat a nemzetközi szerződésekkel, továbbá az Emberi Jogok Egyetemes Deklarációjával összhangban kell értelmezni és alkalmazni. A török alkotmány 16. cikkelyében a külföldiek jogainak korlátozása kapcsán utal arra, hogy erre csak a nemzetközi joggal összeegyeztethetően kerülhet sor.

A gazdasági, szociális, kulturális jogokra, a politikai részvétel jogaira, valamint a szabadságjogokra vonatkozó rendelkezések rendkívül árnyaltan és több oldalról közelítik meg az azonos vagy hasonló társadalmi viszonyokhoz kapcsolódó jogosítványokat. Így pl. külön kerül szabályozásra az egyesülési jog és a politikai célú egyesülés (pártok stb. alapítása) szabadsága, az oktatás, a művészet és tudomány szabadsága és ezek támogatása, a gondolat és vélemény szabadsága, illetve ezek kinyilvánításának és terjesztésének joga stb. De az informálódás jogával is találkozhatunk, részint mint külön politikai alapjoggal, de a sajtószabadsághoz kapcsolva is.

Általános jelenség, hogy az alapvető állampolgári jogok alkotmányos katalógusa jelentősen kibővült. A lakáshoz való jog, az egészséges emberi környezethez való jog, az időskorúak, a fogyatékosok, a fiatalok és a gyermekek, valamint a család védelme és támogatása, a testnevelés és a sport támogatása, a történelmi, kulturális, művészeti örökséghez tartozó javak védelme, a fogyasztók védelme és biztonsága, a már említett informálódás joga, és közügyekben az informálás kötelessége, a petíciós és panaszjog, a szabad költözöködés joga, a személyi nyilvántartások titkossága és védelme alkotmányos rögzítése már önmagában is jelzik a jogok listájának bővülését.

Az egyes alkotmányok külön fejezetekben foglalkoznak a hadsereg és a nemzetvédelem (török, portugál), illetve a gazdasági és pénzügyi rendszer, mindenekelőtt az adó, terv és költségvetés (portugál, spanyol, török) kérdéseivel. Mindazonáltal úgy tűnik, hogy a hagyományos területek, a politika (állam), a hadsereg és a gazdaság mellett egyre nagyobb szerepet kap az alkotmányozásban a közigazgatás, az oktatás és tudomány, valamint a tömegtájékoztatás, tehát a politikai-közhatalmi állammal szemben a „szolgáltató” állam kerül előtérbe. Az állami szféra területén pedig a központi állami mechanizmus szabályozása mellett elsődlegesen a garanciális oldal jut kifejezésre, így a törvényhozás és közigazgatás viszonya, a felsőoktatás autonómiája, továbbá a helyi hatalom (önkormányzat) és közigazgatás alkotmányos garanciái. A helyi igazgatás vagy önálló részben (holland, portugál, spanyol) vagy a közigazgatás egészén belül (görög, török) valamennyi alkotmányban szabályozásra kerül. Itt csak azt emeljük ki, hogy nőtt a helyi önkormányzatok alkotmányos garanciáira vonatkozó rendelkezések száma, vagy legalábbis igen széles körben adnak további felhatalmazást törvényi szabályozásra. Garanciális szempontból fontos az is, hogy az alkotmányok egyre részletesebben rögzítik a közigazgatás felelősségével és a bírói út igénybevételeivel kapcsolatos szabályokat.

Végezetül arra szeretnénk utalni, hogy a legújabb európai alkotmányokban általános tendencia az alkotmányosság és törvényesség garanciáinak mind erőteljesebb kirajzolódása. Az alkotmányos biztosítékok problémája ugyan csak a portugál alkotmány szerkezetében jelenik meg az alkotmány külön részében, önálló szabályozási tárgyként. Az alkotmányosság legfőbb garanciájának tartott alkotmánybíráskodás azonban minden alkotmányban szerephez jut. Az alkotmánybírók hatásköre mindenütt sajátos. Erőteljesen függ attól, hogy az egyes országokban milyen keretben épültek ki az alkotmányosság és törvényesség biztosítékai, eszközei. Van-e közigazgatási bíráskodás? Létezik-e az ombudsman intézménye? Milyen más intézmények segítik a jogalkotás törvényességének és alkotmányosságának ellenőrzését, a hatásköri viták megoldását? Milyen a jogorvoslati rendszer; vannak-e külön

intézmények a közjogi felelősségrevonásra, az alkotmányban is rögzített alapvető jogok kiemelt védelmére és így tovább? Ezek a kérdések és kérdőjelek egyben jelzik az alkotmányi szabályozás napjainkban leginkább fejlődő és leginkább mozgásban levő területeit is.

BARNABÁS KISS

NEW TENDENCIES IN THE RECENT DEVELOPMENT
OF WESTERN EUROPEAN CONSTITUTIONS

(Summary)

The present paper outlines the most general common characteristics and new tendencies of constitution making on the basis of the study of the latest constitutions of Western Europe that have been accepted in the past two decades [Greece (1975), Portugal (1976), Spain (1978), Turkey (1982), Holland (1983)]. Emphasis is on the fact that bourgeois constitutions have become more long-lived. The classical idea of the object and character of constitution making is changing. The structure of constitutions has changed and the legal nature of statutes has become stronger. The importance of guarantees of basic civil rights and of constitutionality or rather legality has become more highly appreciated. As regards state organization a "service state" has moved to the forefront in place of a "political state".