

A politikai rendszerváltás és alkotmányozás Lengyelországban

Lengyelország 1995-ben az egyedüli ország Közép- és Kelet-Európában, amely még mindig átmeneti alkotmányos rendelkezésekkel él, végleges demokratikus Alkotmányra várva. Sőt, az új Alkotmány elfogadása jelenleg távolinak tűnik. Ez a helyzet nagyon megnehezíti a lengyel Alkotmány kidolgozására és tartalmára vonatkozó kérdések vizsgálatát. A fennálló intézmények ideiglenes jellege folytán nem fűződik különösebb érdek a hatályos Alkotmány egy részének mélyrehatóbb elemzéséhez. Sőt, a különféle alkotmánytervezetek, amelyeknek hamarosan már csak jogtörténeti értékük lesz, a létező intézményeket vizsgáló alkotmányjogászok mérsékelt érdeklődésére tarthatnak számot. Előadásomat az 1989 óta megvalósult legfontosabb alkotmányreformoknak fogom szentelni, amelyek között utalnom kell az új alaptörvény kidolgozására létrehozott jogi keretre is.

A Lengyelországban az alkotmányozó által alkalmazott megoldást egyrészt a visszafogott, gyakran csak árnyalatnyi, de igen gyakori, intézményi változtatások előnyben részesítése jellemzi, másrészt pedig az intézmények, különösen az alkotmánybíráskodás, működésének rendkívül fontos szerepe. Távol áll tőlünk, hogy így önkényes rangsort állítsunk fel, a választás azonban a specifikus politikai helyzet következménye.¹

I. Az új alkotmányos keret létrehozása és az új alkotmány kérdése

1. Kedvezőtlen politikai helyzet az új alkotmány gyors elfogadásához

Az első nagy alkotmányreform 1989 áprilisában valósult meg, a kommunista hatalom és a Szolidaritás² Szakszervezet körül tömörült ellenzék képviselői közötti "kerek-asztal" megállapodások aláírása után. Célja a kommunizmus és a demokrácia

¹ Az új Alkotmány kidolgozásának problémájáról lásd pl. J. Zakrewska, Pour une nouvelle Constitution de la République de Pologne, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1992. 4. szám; ugyane szerzőtől: Konstytucja po pięciu latach (Az Alkotmány – öt év múltán), Państwo i Prawo, 1995. 3. szám; W. Sokolewicz, La Constitution polonaise à l'époque de grands changements, Revue d'études comparatives Est-Ouest, 1992. 4. szám.

² A kerekasztal megállapodásokról lásd különösen: W. Sokolewicz, The legal constitutional Bases of democratisation in Poland, 1988–90, dr. George Sanford, St. Martin's Press, New York 1992; ugyane szerzőtől: The April 1989 Change of the Constitution, Droit polonais contemporain, 1988, 3–4. szám. Exner, Recent Constitutional Developments in Poland, Austrian Journal of Public and International Law, 1990, 341–356. p.

közötti átmeneti időszakban fennálló átmeneti intézmények létrehozása volt. Az intézményekkel kapcsolatos kérdések annak a keret-megállapodásnak a részei voltak, amelynek legalább egy törvényhozási ciklusra vonatkozóan kellett meghatároznia a további változások megvalósítási módját. Mindkét párt úgy tárgyalt, hogy a számára legkedvezőbb alkotmányos keret biztosítására törekedett, nem törődött azonban az elfogadott megoldások egymáshoz való kapcsolatával, és egyáltalában nem törekedett arra, hogy tartós Alkotmányt adjon az országnak. Az alkudozás eredményeként létrejött intézményrendszer nyomot hagyott a később elfogadott alkotmánytörvényeken is (lásd alább).

A szolidaritásnak az 1989. júniusi választásokon elért átütő győzelme hatályon kívül helyezte a "kerek-asztal" megállapodásokat. Nyilvánvaló volt, hogy túlhaladottá vált az ideiglenes alkotmányi keret, és, hogy új politikai intézményeket kellett az országban létrehozni. Az új Parlament 1989. decemberében hatályon kívül helyezte a politikai rendszer alapelveire és a gazdasági és a társadalmi rendre vonatkozó kommunista alkotmányi rendelkezéseket. Ez után más fontos, azonban szűk területre szorító reformok következtek (lásd az alkotmány-módosításokat bemutató táblázatot).

A Parlament mindkét háza az új Alkotmány kidolgozásának munkálataiba fogott, amelyek két alkotmány-tervezetet eredményeztek. Az első ház, a Szejm megválasztásánál alkalmazandó szavazási mód következménye, amely politikai megállapodáson alapult, egyre vitatottabbá tette a Parlament legitimitását. A közvéleménynek nehéz volt befogadnia az ez által az úgy nevezett "szerződéses" Parlament által megszavazott Alkotmányt, még akkor is, ha az új alaptörvényt népszavazásra bocsátották.

Az első teljesen szabad törvényhozási választásokat 1991 októberében tartották. Ezek politikailag rendkívüli módon felaprózódott házakat eredményeztek 18 politikai pártnak a Szejmben való képviseléssel. A legnagyobb parlamenti képvisellel rendelkező lengyel politikai párt a szavazatoknak alig több, mint 12%-át szerezte meg. A politikai vezetők nyilatkozatai szerint, az új Parlament egyik legfontosabb feladata az új Alkotmány elfogadása volt. Ezért mindenek előtt az eljárási szabályokat kellett meghatározni. A Lengyel Köztársaság Alkotmányának kidolgozásáról és elfogadásáról szóló, 1992. április 23-án elfogadott alkotmánytörvényt megszavazták és hatályba lépett. Ezt követően a két parlamenti ház létrehozta a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságát, amely munkához is látott. Időközben a pártrendszer szétforgácsolódásával az ideiglenes intézményi keret hiányosságai rendkívül súlyosan jelentkeztek. Érezhetővé volt, hogy az ideiglenes intézményeknek a hatékony politizálást megengedő reformjának szükségessége egyre sürgetőbbé vált, az új Alkotmány elfogadásának megvárása nélkül. A Parlament elfogadta tehát a törvényhozói hatalom, a végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzatok közötti kapcsolatokról szóló, 1992. október 17-i törvényt, amely az új Alkotmány hatálybalépéséig szabályozza az intézményeket.³

³ Az alkotmányerejű törvényről lásd K. *Wojtyczek*, Un nouveau régime parlementaire rationalisé: la Pologne, *Revue du droit public*, 1994. 4. szám; J. *Wawrzyniak*, J. *Zakrewska*, La piccola tradizione e nel presente del costituzionalismo polacco, *Nomos. La Attualità nel diritto*, 1993. 1. szám, W. *Sokolowicz*, *Rozdzielone, ale czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku* (Különválasztva azonos erejűek? A törvényhozói és a végrehajtó hatalom az 1992. évi ideiglenes Alkotmányban, *Przegląd Sejmowy*, 1993. 1. szám; L. *Garlicki*, *Mała Konstytucja czyli wizja parlamentaryzmu pozytywnego* (Az ideiglenes Alkotmány avagy a pozitív parlamentarizmus koncepciója) *Przegląd Sądowy*, 1993. 5. szám

Az 1989 óta megvalósult alkotmánymódosítások

Időpontja	Az alkotmánymódosítás tárgya
1989. április 7.	A "kerek-asztal" megállapodásokat elismerő módosítás: – a köztársasági elnöki intézmény, – a kétkamarás parlamenti rendszer és – az igazságszolgáltatás függetlenségének visszaállítása.
1989. december 29.	A politikai rendszerre vonatkozó alapelvek és a gazdasági és társadalmi rendszert érintő rendelkezések hatályon kívül helyezése; az alábbi alapelvek alkotmányi szentesítése: – a demokratikus jogállam, a népszuverenitás alapelve; – többpártrendszer; – vállalkozási szabadság; – tulajdonjog.
1990. március 8.	A helyi közigazgatás reformja: a települések területi (helyi) önkormányzatokká alakulnak, "önigazgatási" jogot kapnak
1990. szeptember 27.	A köztársasági elnök általános választójogon alapuló megválasztása
1991. április 19.	– A parlamenti választások időpontja és a törvényhozási ciklus pontos időtartama; – az ország területén való 5 éves állandó lakás, mint a parlamenti választásokon való választhatóság feltétele.
1991. október 18.	Menekültjog.
1992. április 23.	Az Alkotmány kidolgozása és elfogadása során követendő eljárásról szóló alkotmánytörvény.
1992. július 30.	A köztársasági elnök kitüntetés-adományozási joga.
1992. október 15.	A Nemzeti Rádió és a Televízió Tanács létrehozása,
1992. október 17.	Ideiglenes Alkotmány.
1994. április 22.	Az új Alkotmány elfogadása során alkalmazandó eljárás reformja a népi kezdeményezés bevezetése.
1995. április 11.	– A törvényhozási ciklus felosztás esetén való meghosszabbítása az új Parlament megalakulásáig; – a sürgősséggel való törvényhozási eljárás.

A Parlament házainak 1993 májusában történt feloszlata, amely a Kormánynak a Szejm általi megdöntését követte, félbeszakította a folyamatban lévő alkotmányozási munkálatokat, arra kötelezván az új Parlamentet, hogy nulláról induljon. A törvényhozási választásokra 1993 szeptemberében került sor. A Szejm tekintetében alkalmazott új szavazási mód, az 5 %-os bekerülési küszöb, a Baloldali Demokrata Szövetség és a Lengyel Parasztpárt koalíciójának igen egyértelmű többségét eredményezte, és az első házban képvisellel rendelkező pártok számát hatra csökkentette, ugyanakkor a választók 35 %-át megfosztva a parlamenti képviselleltől. Az alkotmány-tervezetek benyújtására kitűzött új határidő, 1994 szeptemberének elmúltával, az alkotmány-kidolgozására irányuló munka újraindult.

A kedvezőtlen körülményekhez több olyan tényező is társult, amelynek része volt az új Alkotmány elfogadásának megakadályozásában. Első helyen kell említenünk a házak és a frakciók politikájának felaprózódását, amely, hangsúlyoznunk kell, nem annyira az Alkotmánnyal kapcsolatos kérdéseket érintette, hanem mindenek előtt más témákat. Másodsor, a súlyos és égetően sürgős gazdasági és társadalmi problémák előtt az új Alkotmány nem tűnt elsőrangú fontosságú problémának sem a közvélemény, sem pedig a politikai elit számára. A képviselők, az intézményi reformokról szóló, különféle reform-tervezetek megvizsgálásával megbízott bizottsági tagok távolmaradása, jól mutatja az alkotmányozás kérdései iránti teljes közönyt. Harmad sorban kell említenünk a vezető pártok politikai taktikáját. A pártok félnek az Alkotmány végleges elfogadásától, amelynek a politikai életre gyakorolt hatását nehéz előre megjósolni. A pártok inkább a már megszokott, jelenlegi intézményi keretek között szeretnek csatározni, úgy, hogy inkább megerősítik ("konszolidálják") a már megszerzett pozíciójukat, mintsem az előreláthatatlan következményekkel járó, intézményi adottságok hirtelen feldöntésére törekednének. Ez a tendencia részleges intézményi reformokban és a jelenleg az Alkotmányozó Bizottság kebelében kidolgozott tervezetet óvatos voltában jelenik meg, amely nem rendelkezik a fennálló intézményrendszer mélyreható változtatásáról. Végül, a lengyel társadalom továbbra is megosztott a politikai rendszer megválasztása, és még inkább az értékek kérdése tekintetében. Erről tanúskodnak a terhesség művi megszakításáról és a világi államról folytatott igen heves viták. Az alkotmányozási mozdulatlanság azonban egy fajta politikai stabilizálódást is mutat. Az alkotmányjog lett a politikai csatározás kerete, amelynek hangadói hozzászórtak, igaz, nem könnyen, a fennálló szabályokhoz.

A jelenlegi körülmények között nehéz lenne az Alkotmány kidolgozás módszertanáról beszélni. Az alkotmányozó hatalmat nem ésszerű elemzés, hanem főként a hosszabb-rövidebb időre kötött politikai kompromisszumok vezérlik. Egyébként egyre nehezebb konszenzusra jutni az alaptörvény körül. Az idő inkább az új Alkotmány hátrányára játszik. A helyzet ebből a szempontból a legkedvezőbb 1989-ben volt. Az új Alkotmány lassacskán politikai tét lett. A mostani helyzet ellentmondásokkal teli. A pártok szidta Alkotmány egyre kevésbé sajátmaga miatt vitatárgy, inkább a politikai csatározás egyik eszköze. A jelenlegi többség, amely a két ház által együttesen alkotott Nemzetgyűlésben a szavazatok 2/3-ával rendelkezik, és amely maga sem tekinti az Alkotmányt prioritással rendelkezőnek, azért szeretné az Alkotmányt elfogadottnak tudni, hogy presztízsét növelje, és, hogy az Alkotmányról tartott népszavazás útján megújítsa legitimitását. A Parlamenten kívül rekedt ellenzék, amely vitatja a parlamenti házak legitimitását, már most kezd összefogásra szólítani a

népszavazási "nem" érdekében, abban bízva, hogy a többség bukása előrehozott törvényhozási választásokat és a politikai erőviszonyok megváltozását eredményezi.

2. Az Alkotmány-előkészítés munkálatai az 1992. április 23-i alkotmánytörvény által meghatározott keretben

A jelzett politikai problémák ellenére, az új Alkotmánnyal kapcsolatos munkálatok folytatódnak a Parlamentben. Keretüket, amit hamarosan röviden ismertetünk, a Lengyel Köztársaság Alkotmányának előkészítése és elfogadása során követendő eljárásról 1992. április 23-án elfogadott alkotmánytörvény jelöli ki. Az Alkotmány-tervezet benyújtásának jogával a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságát, amely a Nemzetgyűlés 56 tagját tömörítő csoportosulást, a köztársasági elnököt, valamint az állampolgárokat illeti meg. Ez utóbbi esetben 500.000, a Szejm megválasztására irányuló szavazáson választójoggal rendelkező személy aláírását kell összegyűjteni. Eddig hét tervezetet nyújtottak be: a köztársasági elnök javaslatát, a parlamenti képviselők által benyújtott öt javaslatot, és a Szolidaritás Szakszervezetnek a népi kezdeményezés jogának köszönhetően benyújtott javaslatát. Amikor ezt a jogosultságot 1994-ben a köztársasági elnök javaslatára az alkotmánytörvénybe foglalták, senki sem számított arra, hogy bármilyen gyakorlati jelentősége lehetne. Egyébként a Szolidaritás kezdeményezése nagy politikai sikert aratott.

A benyújtott javaslatokat, mindenek előtt a Nemzetgyűlés két házának együttes ülése vizsgálja meg első olvasatban. Ezt az együttes ülést 1994. szeptember 23-án tartották meg ebből a célból. Az alkotmánytörvény ezt követően Szejm-beli vitát ír elő a legfontosabb intézményi kérdésekről. Erre 1994. október 21-én került sor. Az alkotmánytörvény az eljárásnak ebben a szakaszában azt is lehetővé teszi, hogy népszavazást írjanak ki "azokról az alapelvekről, amelyekre az Alkotmány épül", anélkül, hogy ennek módjáról vagy következményeiről szólna. Ez a népi kezdeményezéssel együtt a Munkaszövetség képviselőinek javaslatára 1994-ben bevezetett rendelkezés írott malaszt maradt. A tervezeteket átadták a Nemzetgyűlés 46 képviselőből és 10 szenátorból álló Alkotmányozó Bizottságának.

A Bizottságnak a benyújtott javaslatok alapján egyetlen (egységes) tervezetet kell kidolgoznia. Munkáját szabályzat rendezi, amelyet 1994 januárjában fogadott el, és amely az alábbi témákban létrehozott hat albizottságot intézményesít:

1. szövegezési problémák, általános kérdések és átmeneti rendelkezések;
2. a politikai és a társadalmi-gazdasági rendszer alapjai;
3. a jogforrások rendszere;
4. a törvényhozó, végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzati hatalom;
5. a jogvédő intézmények és az igazságszolgáltató szervek;
6. az állampolgári jogok és kötelezettségek.

Jelenleg az Alkotmány kidolgozási folyamata még mindig ebben a szakaszban van. A Bizottság most vizsgálja meg a kérésére egy jogászcsoporthoz, a Bizottság szakértői által elkészített egységes szövegjavaslatot. A tervezet készítői, a Kormány, a Alkotmánybíróság, az egyházak, a parlamenti képviselőkkel nem rendelkező pártok, az országos szintű társadalmi-szakmai szervezetek képviselői szavazati jog nélkül vesznek részt a Bizottság munkájában.

Az egységes tervezetet a Bizottság tagjainak legalább 50 %-os részvételével megtartott szavazáson a jelenlévők 2/3-os szavazattöbbségével fogadja el. Ezt követően második olvasatban a Nemzetgyűlés fogadja el. Ez vagy elvetheti a tervezetet, vagy visszaküldheti a Bizottságnak, vagy pedig módosítással vagy módosítás nélkül elfogadhatja. Minden módosítást 2/3-os szavazattöbbséggel kell elfogadni, ami növeli a Bizottság által kidolgozott tervezet jelentőségét. A módosított teljes szöveget még egyszer 2/3-os szavazattöbbséggel kell elfogadni. Ezt követően adják át a köztársasági elnököknek, aki 60 napon belül jogosult módosítási javaslatokat tenni. Az elnöki módosítási javaslatokat Nemzetgyűlés vizsgálja meg, amely abszolút szavazattöbbséggel fogadhatja el őket. Azokat a javaslatokat, amelyek nem kapták meg az ilyen szavazattöbbséget, elutasítják. Az így módosított teljes szöveget ismételtén 2/3-os szavazattöbbséggel fogadják el. Elfogadását követően népszavazásra bocsátják. A köztársasági elnök a szövegnek a Nemzetgyűlés-beli végleges elfogadását követően tizennégy napon belül köteles kiírni a népszavazást, és időpontját meghatározni. A nép megkérdezését legkésőbb az elnöki rendelet kibocsátását követő négy hónapon belül meg kell tartani. A szöveget a szavazatok (relatív) többségével fogadják el vagy utasítják el. Az alkotmánytörvény semmiféle részvételi arányt nem ír elő a népszavazás érvényességéhez. Ahhoz, hogy a népszavazást ki lehessen írni, feltétlenül meg kell szavazni azt a törvényt, amely, a mostani joghézagot kitöltve, szabályozza a népszavazási eljárást.

Két, az új Alkotmány elfogadási eljárásával kapcsolatos kérdés érdemel kiemelés. Először, a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága kulcs-szerepet játszik az Alkotmány kidolgozásában. A Nemzetgyűlés e munka irányítására semmiféle irányelvet nem fogadott el, teljes döntési szabadságot hagyva a Bizottságnak. Sőt, az Alkotmányról folyó munkát megelőző népszavazás gondolata is elsikkadt. A Bizottságnak tehát magának kell minden fontos kérdést megoldania. Egyébként nagyon nehéz lesz az általa kidolgozott szöveget módosítani, tekintettel a szükséges 2/3-os szavazat-többségre. Másodsor, a szövegnek a Nemzetgyűlés általi, második olvasatban való elfogadása és a népszavazás időpontja között több hónap is eltelhet. A köztársasági elnök, akinek az alkotmányszöveg tartalmára gyakorolt befolyásolási eszközei igen mérsékeltek, igen nagy szabadsággal rendelkezik a népszavazás időpontjának megválasztásában, ami jelentősen befolyásolhatja a végeredményt. Alakulhat úgy a helyzet, hogy lemond módosítási javaslatélteli jogának gyakorlásával, és a választók gyors összehívása mellett dönthet, de úgy is, hogy késlelteti az eljárást.

Utalnunk kell arra, hogy Lengyelországban két fajta eljárás létezik az alkotmánytörvények elfogadására. Az új Alkotmány elfogadására létrehozott eljárásen kívül van egy második eljárás is a meglévő alkotmány-szövegek felülvizsgálatára és az alkotmánytörvények elfogadására. Ez utóbbi a rendes törvényhozási eljárás megoldását követi, bár némi eltéréssel: a régi Alkotmány 106. cikke a Szejmben 2/3-os szavazattöbbséget ír elő a szöveg elfogadásához. Ez a rendelkezés, amely nem okoz értelmezési problémát az alkotmánytörvénynek az első ház általi elfogadásában (a szenátusi vizsgálatot megelőzően), ingatag, bár az Alkotmánybíróság által elfogadott értelmezést kapott a Szenátus által javasolt módosítási javaslatok megvizsgálása esetére.⁴ A Szejm Hárszabálya ugyanis úgy rendelkezik, hogy csak a szavazatok 2/3-os többségével elfogadott módosítási indítványokat fogadják el, és, ha nincs meg a

⁴ V.ö. K. Wojtyczek, id. mű, 394. p.

szükséges többség, a Szenátus módosítási indítványát elvetik. Ezt az előbbinél sokkal egyszerűbb és gyorsabb eljárást alkalmazzák az Alkotmány részleges felülvizsgálatainak a megvalósításakor.

II. Hagyományos elemek a hatályos alkotmányban

A mai napig megvalósult lengyel alkotmány-reformok három alkotmánytörvényből álló ideiglenes alkotmányt eredményeztek: ezek a törvények az 1992. október 17-én a törvényhozó hatalom és a végrehajtó hatalom és a területi (helyi) önkormányzatok közötti kapcsolatokról elfogadott alkotmányerejű törvény, az 1992. április 23-án a Lengyel Köztársaság Alkotmányának kidolgozási és elfogadási eljárásáról létrehozott és a fentiekben már megvizsgált alkotmánytörvény, és az 1952. július 22-i Alkotmány ideiglenesen hatályban tartott rendelkezései. Ezekben a törvényekben négy olyan lényeges alkotóelemet találhatunk, amelyek az alkotmányos szabályozás mostani területét alkotják: a politikai rendszer alapelveit szabályozó rendelkezések, az intézményrendszerre, az egyén jogaira vonatkozó rendelkezések, és végeztek, a területi (helyi) önkormányzatokra vonatkozó szabályok.

A politikai rendszer alapelveire vonatkozó mostani rendelkezések 1989. decemberére datálódnak. Az 1952. évi Alkotmány revíziója új 1. cikket vezetett be: "A Lengyel Köztársaság demokratikus jogállam, amely a társadalmi (szociális) igazságosság alapelveit valósítja meg." Az ezt követő rendelkezések azokat a nagy elveket deklarálják, amelyeken a politikai rendszer alapul: a nemzeti függetlenséget, a képviselői kormányzást, népszavazással kiegészítve, a törvényesség elvét, a területi önkormányzatoknak a hatalom gyakorlásában való részvételét, a vállalkozási szabadságot, a magántulajdont és az örökléshez való jogot. Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény ezt még a hatalommegosztás elvével egészítette ki. A reform alkotói sokkal tömörebb alkotmányos szabályozás mellett foglaltak állást (8 igen rövid cikk), mint ahogyan ezt a kommunista alkotmányozók kedvelték.

Az intézményrendszer kebelében megkülönböztetjük egyrészt, az 1992. október 17-én kelt alkotmánytörvénnyel szabályozott törvényhozói hatalmat és a végrehajtó hatalmat, másrészt pedig a bírói hatalmat, valamint azokat az intézményeket, amelyek a törvényesség és az alkotmányosság tiszteletben tartásának biztosítására hivatottak, és amelyeket a régi alkotmánytörvény rendelkezései szabályoznak. Az 1992. október 17-i alkotmánytörvény vizsgálata meghaladja ennek a tanulmánynak a kereteit, utalunk azonban az Alkotmány hagyományos elemei szabályozásának néhány, legjellegzetesebb vonására. A kétkamarás Parlament gyakorolja az alkotmányozói hatalmat, a törvényhozói hatalmat, az ellenőrző hatalmat, valamint igen széleskörű, a korábbi Parlamenti rendszertől örökölt kinevezési hatáskörrel rendelkezik. A lengyel kétkamarás rendszer nem az egyenlőség elvén alapul. A törvényhozási eljárás mindig a Szejmben kezdődik, a képviselők, a Szenátus, a Kormány vagy a köztársasági elnök javaslatára. Az első házban elfogadott szövegeket átteszik a Szenátushoz, amely egy hónapon belül vagy elfogadhatja, vagy módosítási javaslatokat tehet, akár pedig (a költségvetés kivételével), vétót emelhet. A Szejm abszolút szavazattöbbséggel elvetheti a Szenátus vétóját vagy módosítási javaslatait. Ha nincs meg ez a többség, a Szenátus vétója vagy módosítási indítványai elfogadottnak minősülnek. Az ellenőrzési jogosítvány az első ház monopóliuma, amely a legmagasabb állami méltóságokra szóló

kinevezési hatáskörök többségét is gyakorolja. A Parlament munkájának ésszerűsítésére, az alkotmánytörvény megkísérli szabályozni a parlamenti eljárásokat, különösen a módosítási jogosultságot, az írásos és a szóbeli kérdéseket, és bevezetette a gyorsított törvényhozási eljárást is a Kormány által sürgősnek nyilvánított törvényjavaslatok tekintetében. A parlamenti jogosultságok bizonyos elemeinek ilyen "alkotmányosítása" újdonság Lengyelországban.

Az alkotmánytörvény úgy rendelkezik, hogy a Kormány irányítja az állam politikáját, de tartózkodik attól, hogy neki adja ennek a politikának a meghatározását is. Bevezeti a hatáskörnek a Kormány javára szóló véelmét, amely minden olyan (a végrehajtó hatalom hatáskörébe tartozó) kérdésre vonatkozóan döntést hoz, amely nincs az államfőnek vagy más intézményeknek fenntartva. Az egyik rendelkezés [az 52. cikk (2) bekezdése] rendszertelenül sorolja fel a legfontosabb hatásköröket, vagyis a konkrét, jog által meghatározott cselekvési eszközöket, a Kormány legfontosabb feladatait, cselekményeinek célját: a törvények végrehajtására törvényi felhatalmazás alapján rendeletek kiadása, az államigazgatási apparátus irányítása, a kincstári érdekek védelme, a költségvetés tervezetének elkészítése és a költségvetés végrehajtásának irányítása, a területi önkormányzatok fölötti felügyelet, más államok kormányaival való kapcsolattartás, a bel- és nemzetközi biztonság fölötti őrökös. Ezt a rendelkezést az 1952. évi Alkotmány hasonló rendelkezése sugallta. A hatalom egységének elvén alapuló rendszerben, a kormány funkciója nem volt azonos a végrehajtó hatalom fogalmával. Mivel nem lehetett hivatkozni a Montesquieu által megkülönböztetett három különálló hatalmi ágra, pontosan fel kellett sorolni az egyes intézmények hatásköreit.

Az 54. cikk szerint a Kormány származtatott rendeletalkotói hatáskört gyakorol a törvények szerinti felhatalmazás értelmében, valamint önálló rendeletalkotói jogosítvánnyal is rendelkezik, amelynek, a joggyakorlat szerint, a Kormányzat felügyelete alatt működő közigazgatás számára címzett normák kiadására kell szorítkoznia. A miniszterelnök irányítja a Minisztertanács munkáját és összehangolja és ellenőrzi a miniszterek tevékenységét. A kormányon belüli pozíciója jelentősen megerősödött.

A bírói hatalmat 1989 áprilisában az Alkotmányban deklarált függetlenségének biztosítása érdekében megreformálták. A latin országok mintájára létrehozták az Országos Bírói Tanácsot, és szavatolták a bírák elmozdíthatatlanságát. Az alkotmányozók egyébként jelentősebb változtatás nélkül hagyták az igazságszolgáltatás szervezeti és működési alapelveit szabályozó rendelkezéseket, mint például a népi ülnökök részvétele, a Legfelsőbb Bíróság bírósági felügyeleti tevékenysége minden más bíróság fölött, a tárgyalások nyilvánossága és a védelemhez való jog.

A lengyel elmélet külön kategóriába sorolja és csoportosítja azokat az intézményeket, amelyek feladata a törvényesség és az alkotmányosság védelme. "A törvényességnek ezek az intézményes garanciái" a kommunista hatalmak által megvalósított reformok produktumai. A nyolcvanas években létrehozott Alkotmánybíróságról, az Állambíróságról, az ombudsmanról van szó,⁵ valamint a Legfelsőbb Ellenőrző Kamaráról (Számvevőszék), amelyet az alapjaitól a tetejéig teljesen átalakítottak 1990-ben. Ennek az időszaknak a jellemzője a markáns

⁵ V.ö. W. Sokolewicz, *The Commissioner for Civic Rights Protection and Protection of Human Rights by the Constitutional Tribunal in Poland: Legal Regulation and Practice (in) Democracy and the Rule of Law, inlegg pa norsk-polsk seminar i Warszawa, 1990. június 4. Det. KGL, Utenriksdepartement 1991.*

aránytalanság az alapjogok védelme intézményi aspektusának fejlődése és az egyén jogi helyzetét meghatározó, változatlanul hagyott anyagi szabályok között. Ezt az aránytalanságot az a szándék magyarázza, hogy liberálisabb külsőt akartak ruházni a totalitárius rezsimre. Lengyelország tehát 1989-ben a törvényesség olyan intézményi rendszerét örökölte, amely a demokratikus állambeli működésre készen állt. Alkotmányos alapjait gyakorlatilag meg sem változtatták a létrehozott rendszer fogyatékoságai ellenére, amelyek között utalhatunk a Szejmnek arra a jogosultságára, hogy visszautasíthatja az Alkotmánybíróságnak a törvény alkotmányellenességét kimondó határozatát.

Az alapevő jogokat az 1952. évi Alkotmány hatályban lévő rendelkezései szabályozzák.⁶ Ez a lengyel Alkotmány leganakronisztikusabb része. Nagyon kevés változtatásban volt része az elmúlt években, tehát erősen meglátszanak rajta az emberi jogok marxista-leninista felfogásának jegyei. A szociális jogok megelőzik a polgári és politikai jogokat. Az ezekre a jogokra vonatkozó több rendelkezés két részből áll: abból a rendelkezésből, amely deklarálja a jogot, a második bekezdés pedig felsorolja ennek a jognak "az anyagi garanciái"-t, vagyis azokat az eszközöket, amelyeket az államnak latba kell vetnie hatályosulásuk érdekében. A jogok alkotmányi katalógusában hatalmas joghézagok tátonganak. Egyes ilyen rendelkezéseket azonban némiképpen módosítottak, és azokat, amelyek változatlanok maradtak, a demokratizmuson és a politikai pluralizmuson alapuló új rendszer alapelvei szerint kell értelmezni.

Az Alkotmány szabályozza végül a területi (helyi) önkormányzatok jogi helyzetét.⁷ A helyi tanácsok "piramisá"-nak kommunista rendszerét 1990-ben felváltották a települések az "önigazgatási" (önkormányzati) jogosultsággal felruházott területi önkormányzatai. Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény tökéletesíti az akkor elfogadott megoldásokat, ezeknek a kérdéseknek a részletesebb szabályozásával, és rendelkezik arról a lehetőségéről, hogy törvény más területi (helyi) önkormányzatokat is létrehozhat. A törvény garanciákat ír elő az önkormányzatok bevételeire vonatkozóan. A területi (helyi) önkormányzatok közjogi és magánjogi jogi személyiséggel rendelkeznek. A törvény által meghatározott módon társulásokat hozhatnak létre. Döntéshozó szerveiket választással kell létrehozni. A lakosok helyi népszavazással is határozhatnak valamely kérdésről.

A jelenlegi Alkotmányban tehát több egymásra illeszkedő réteg van: az 1952-ben elfogadott, klasszikus kommunista Alkotmányból örökölt és azután 1976-ban átalakított rendelkezések, azok a szabályok, amelyek a nyolcvanas évekre datálódhatnak és amelyek azokat a törekvéseket tükrözik, hogy új arculatot adjanak a kommunista rendszernek a nyugati típusú demokrácia intézményeinek adaptálásával, végezetül, azok a rendelkezések, amelyeket a demokratikus átmenet időszakában vezettek be.

Ez utóbbiak nagyon különbözőek, és a nyugati alkotmányozás különböző szakaszainak felelnek meg: a klasszikus kornak például a nemzeti függetlenség és a kétkamarás parlamenti rendszer, a két háború közötti időszaknak a parlamentarizmus ésszerűsítése, az 1945 utáni időszaknak a politikai pártok elismerése és az alkotmánybíráskodás. A fokenkénti alkotmánymódosítás módszere a más országok

⁶ V.ö. J. Zakrewska, *The Rights and Liberties in People's Poland: Some Remarks*, *Droit polonais contemporain*, 1989, 1-4. szám.

⁷ V.ö. Zawadzka, *Samorząd terytorialny w "Małej Konstytucji"*, (A helyi önkormányzatok az ideiglenes Alkotmányban) (in) *Mała Konstytucja w procesie przemian ustrojowych* (Az ideiglenes Alkotmány az intézményi változások folyamatában M. Kruk szerkesztésében, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1993.

Alkotmányaiban működő elemeket kezeli előszeretettel, amelyeket megkísérel Lengyelország specifikus helyzetére adaptálni. Ez a "tradicionalista" hozzáállás látható minden alkotmányos szövegen, akár érdemi, akár pedig formai kérdésről van szó. Az állam alkotmányjogi felfogása az egyéni jogok primátusán alapul a közhatalmi jogosítványok előtt, amelyeknek az a céljuk, hogy védelmezzék az előbbieket. A rendszer alapelvei – a klasszikus alkotmányosság alapelvei, bár új elemeket is találhatunk, amelyeket a későbbiekben fogunk megvizsgálni. Az egyes intézmények szabályozási részletei nagy részükben a nyugati alkotmányos hagyománynak felelnek meg. Az alkotmánytörvényekben szabályozott kérdések terjedelme nem lépi túl az alkotmány szokásos területét. A nyolcvanas évek óta bevezetett sok elem azonban újdonságnak számít a lengyel alkotmányjogban. A reformokat megvalósítva, nehéz a lengyel alkotmányos hagyományból meríteni, amelyet megtört a második világháború, azután pedig a kommunista rendszer. Az 1891. évi május 3-i alkotmánytörvény, amelynek évfordulója a nemzeti ünnep, már a múlté. Az 1921. évi március 17-i Alkotmány, amelyet a Harmadik Francia Köztársaság sugallt, nem tudta megakadályozni a súlyos parlamentáris válságot, amely tipikus volt a két háború közötti időszakban, és a mai körülményekre teljesen alkalmazhatatlannak látszik, bár egyes rendelkezései érdekes kiindulási pontot jelenthetnek. Végezetül, az 1935. április 23-i Alkotmány bekopogott a liberális demokrácia ablakán.

Az egyes hatályos alkotmányos rendelkezéseket megkülönböztető, legmarkánsabb jellemvonások közül ki kell emelni azt a módot, ahogyan megszövegezték őket. A marxista-leninista szóhasználattal, nagyon elnagyoltan, szóismétlésekkel és rokon értelmű szavakkal megfogalmazott, jellegzetes megoldások mellett vannak pontos és rövid megoldások is, amelyek világosan fejezik ki a jogi normákat. A lengyel alkotmánynak az elmélet által megkövetelt, normatív tartalommal való megtöltése 1982-től fogva volt érezhető, és egybeesik a jogszabályok alkotmányossági ellenőrzésének bevezetésével. Ez a tendencia 1989 óta megerősödött, és nem kérdőjelezi meg még az ideológiai jegyeket magukon viselő alkotmánytervezetekben sem.

A hatályos alkotmányjogi normák halmaza nem kevés értelmezési problémát vet fel. Nem támasztják alá koherens alaptételek. A legrégebbi rendelkezéseket a legutóbb elfogadott rendelkezések megvilágításában kell értelmezni, sőt, a demokratikus értékek 1989. óta deklarált rendszere előnyt élvez a régi alkotmány alaptételeivel szemben. Az ilyen értelmű direktíva az 1992. évi április 23-i alkotmánytörvény 12. cikkének (2) bekezdéséből és az 1992. október 17-i alkotmánytörvény 77. cikkéből ered.⁸ A kettő közül az első rendelkezés átmenetinek nyilvánította az 1952. évi Alkotmány rendelkezéseit. A második hatályon kívül helyezte ezt az Alkotmányt, az általános szabály alól kivételképpen hatályban tartva a felsorolt rendelkezéseket. E két cikknek az elfogadása inkább jelképes értelmű volt: a totalitárius rendszertől örökölt Alkotmány politikai elvetésének kifejezését jelentette.

⁸ V.đ. *Winczorek*, *Wartości naczelne "malej konstytucji" z 1992 r.* (Az 1992. évi ideiglenes Alkotmány alaptételei) *Państwo i Prawo* 1993. 1. szám 7–8. p.

III. Az 1989 óta az Alkotmányba bevett új elemek

A lengyel alkotmány-reformok kevés valóban új elemet vezettek be az Alkotmányba. A lengyelországi politikai rendszerváltozás nem hozott újdonságot az európai alkotmányozásba. Bár a lengyel alkotmányjog legutóbbi évekbeli hozzájárulása meglehetősen szerény ebből a szempontból, két kérdés azonban megkülönböztetett figyelmet érdemel: az intézményi modell és a politikai rendszer alapelveinek alkotmányba foglalásával kapcsolatos új tendenciák.

1. Eredeti intézményrendszer

A lengyel politikai rendszer alapvonásai: a kormányzat felelőssége a Parlament első háza és a széles hatáskörrel rendelkező, általános választójog alapján megválasztott köztársasági elnök előtt, hasonló Finnország, Portugália, Franciaország és a Weimari Köztársaság modelljeihez. A lengyel elmélet egyébként főként az Ötödik Francia Köztársasáéhoz közeleink tartja ezt a megoldást.⁹ Tehát a lengyel politikai rendszert a prezidenciális ellensúlyozású parlamentáris rendszerek közé sorolhatjuk, amelyeket fél-prezidenciális rendszereknek is szoktak nevezni. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy ezeknek az országoknak más-más politikai intézményeik vannak. Ezek a látszólagos hasonlóságok azonban meglehetősen eltérő politikai rendszereket takarnak. A lengyel intézményi rendszer mélyrehatóbb vizsgálatával a sajátosságok szétválaszthatók. Ezek főként a köztársasági elnök helyzetében és jogosítványaiiban, valamint a parlamenti rendszer eredeti módon történő ésszerűsítésében mutatkoznak meg. A hagyományos elemek új rendelkezése új, eddig még szokatlan intézményi modellt eredményezett.

A lengyel intézményi modellt két szakaszban hozták létre. Először az 1989 áprilisi alkotmánymódosítás visszaállította a jelentős jogosítványokkal rendelkező köztársasági elnöki intézményt, amely a kerek-asztal megállapodások aláíróinak szándéka szerint a kommunista pártot irányító Jaruzelski tábornokot illette meg. Az államelnöknek biztosítania kellett a felvállalt reformok ellenőrzését és lefékeznie a túlságosan radikális intézkedéseket. A hatalom egységére és a Szejmnek a többi intézmény fölött állóságára alapozott intézményi modell logikáját megtörte a Parlament ellensúlyozására elképzelt intézmény felállítása, amely, ugyanebből az alkalomból a hatalommegosztás rendszerének elemeit is bevezette. Az a mód, ahogyan a köztársasági elnöki intézményt megmintázták abban az időben, nem tükrözi annak a szerepnek a tiszta képét, amelyet az intézmények kebelében be kell töltenie.

A második szakaszban az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény megkísérelte a parlamentáris rendszer logikája szerint rendbe szedni az összes létező intézményt a felfordulás elkerülésével, az alkotmányreform elfogadásához szükséges politikai kompromisszum megkönnyítése érdekében. Ez a reform tehát megtartotta a korábbi

⁹ V.ö. E. Gdulewicz, M. Granat, W. Skrzydło, *Zasady naczelne Konstytucyjny Pzewypospolitej Polskiej* (A Lengyel Köztársaság Alkotmányának meghatározó alapelvei) (in) *Prawo konstytucyjne* (Alkotmányjog), dir. W. Skrzydło, Lubelskie Towarzystwo Naukowe, Lublin, 1994. 178–181. p. K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej, Powolywanie, odpowiedzialność, kompetencje* (A köztársasági elnök, választása, felelőssége, hatásköre) (in:) *Zarys ustroju państwowego Polski, Zagadnienia podstawowe Malej Konstytucji* (A lengyel politikai rendszer. Az ideiglenes Alkotmány legfontosabb kérdései) dir. P. Sarnecki, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 1993. 101. p.

modell lényegét, és az államelnökre vonatkozó rendelkezések legjelentősebb módosításainak az volt a céljuk, hogy pontosabban elhatárolják a feladatokat a végrehajtó hatalmon belül.

Az alkotmánytörvények a köztársasági elnököt egyértelműen a végrehajtó hatalom kebelében helyezik el, és három fontos feladatot bízunk rá.¹⁰ Az országon belül és külföldön kell az országot képviselnie. A nép számára bizonyos, meghatározóan fontos értékek letéteményese: az Alkotmány tiszteletben tartása, az állam szuverenitása és biztonsága, területének állandósága és integritása, a nemzetközi szerződések tiszteletben tartása. Végezetül, ellátja az "általános irányítás"-t a külpolitika, a nemzetvédelem és a belbiztonság területén. Ez a félreérthető megfogalmazás az államfőnek látszik adni a végrehajtó hatalom fejének funkcióját a három "fenntartott" területen. Az elmélet megkísérli körülhatárolni és megmagyarázni az elnöki funkciókat, a hangsúlyt a hagyományosan megkülönböztetett három államhatalmi ág fölött álló döntőbírói vagy semleges hatalomra helyezve. Eszerint a köztársasági elnöknek az a feladata, hogy biztosítsa az intézmények jó működését és, különösen, hogy politikai válság esetén avatkozzon be. Ez a döntőbírói funkció azonban nem egyértelműen tisztázott az alkotmánytörvényekben, és bizonyos ellentmondás van eközött és a köztársasági elnök, mint a végrehajtó hatalom feje elképzelés között. Sőt, az elnöki hatáskörök katalógusa sincs összhangban az ezekben a törvényekben kifejezetten megfogalmazott három funkcióval. Egyrészt, az államfő nem kényszerítheti a kormányzatra a három "fenntartott" területen hozott döntéseit, lévén, hogy az ilyen jogosítványai ellenjegyzéshez kötöttek, "legfőbb irányítói" funkciója a kormánnyal való együttműködéstől függ. Másrészt, azok az eszközök, amelyekkel a köztársasági elnök rendelkezik, lehetővé teszik számára, hogy kilépjen a három alkotmányos funkció által körülhatárolt területről, és, hogy aktívabb szerepet játsszék az állami politika többi területén, mint például az állami pénzügyek, a nyugdíjrendszer vagy a kommunista hatóságok által államosított tulajdon ismételt magánkézbe adása. Az ellenjegyzéshez kötött jogosítványok, mint például a törvénykezdeményezés vagy a törvényhozási vétőjog, vagy az Alkotmánybírósághoz fordulás joga valamely törvény "kihirdetése"¹¹ előtt, lehetővé teszik számára, hogy hatékonyan belefolyjék a kormányzat politikájába. A lengyel államfő, aki túlságosan gyöngé ahhoz, hogy meghatározza az állam politikáját, viszont eléggé erős ahhoz, hogy nagy mértékben zavarja a kormányt és többségét, annak a lehetőségének köszönhetően, hogy bizonyos dolgokat megakadályozzon. A köztársasági elnök és a kormány közötti konfliktusok időszakában, mint például L. Waleša és a Jobboldali Demokratikus Szövetség-Lengyel Parasztpárt koalíciója közötti "társbérlet" idején, az állam felső szintjén tapasztalható kettős hatalom káros következményei tapasztalhatók.

Az intézményi rendszer második jelentős újítása a végrehajtó hatalom és a törvényhozói hatalom közötti kapcsolatok elrendezése. A parlamenti rendszer racionalizálása önmagában nem újdonság, ezzel szemben ennek módoszatai a lengyel rendszer sajátosságai. Ez három elemből áll: a kormány kinevezésének bonyolult

¹⁰ A lengyelországi köztársasági elnöki intézményről v.ö. R. *Mojak*, Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Małej Konstytucji 1992 roku (A köztársasági elnök alkotmányjogi szerepe az 1992. évi ideiglenes Alkotmányban), *Przegląd Sejmowy*, 1993. 2. szám.

¹¹ A lengyel alkotmányjog nem ismeri a törvénynek a szó igazi értelmében vett kihirdetését, csak a törvénynek a köztársasági elnök általi aláírását.

eljárása, a Szejmnek a Kormány bizalmatlansági indítvánnyal való megdöntéséhez való joggal való felruházása és a felosztatás nagyon szigorú szabályozása.

Az 1992. évi október 17-i alkotmánytörvény egy eredeti és négy tartalék eljárást tartalmaz a kormányalakításra vonatkozóan.¹² Az eredeti eljárás szerint a köztársasági elnök feladata a Minisztertanács elnökének kijelölése. Ez utóbbi javaslatára nevezi ki az államfő a kormány valamennyi miniszterét, és nem utasíthatja el a miniszterelnök javaslatát.¹³ Ezt követően a Kormánynak a Szejmben be kell mutatnia programját, és meg kell szereznie az abszolút szavazattöbbséget igénylő beiktatását. Ha ez az eljárás nem eredményezi az előírt határidőkön belül a kabinet megalakulását, az első tartalékmegoldás indul be. A Szejm megválasztja a miniszterelnököt. Ez utóbbi javaslatára a Szejm megválasztja a többi kormánytagot. Az összes ilyen döntéshez az Alkotmány mindig abszolút szavazattöbbséget ír elő. A köztársasági elnök köteles kinevezni az így megválasztott kormányt.¹⁴ Ha az első tartalék-eljárás nem vezet eredményre, az Alkotmány második, az eredeti eljárással majdnem azonos eljárást ír elő, azonban a következő különbséggel: a beiktatás ilyenkor egyszerű szavazattöbbséggel történik. A harmadik tartalék eljárás az első tartalék-eljárással azonos sémát követ, de itt, ezúttal is az abszolút szavazattöbbséget egyszerű szavazattöbbség váltotta fel. Mindegyik eljárásban a miniszterelnöknek a külügyminiszteri, a nemzetvédelmi és a belügyminiszteri tisztségre való kinevezési javaslatát a köztársasági elnökkel való konzultálást követően kell beterjesztenie, aki véleményt mondhat a jelölésekről. Ha egyik eljárás sem tette lehetővé a kormány megalakulását, a köztársasági elnök vagy felosztatja a Parlamentet, vagy elnöki kormányt nevez ki. Ebben az esetben szabadon nevezi ki a kabinet tagjait. Ez a kormány legfeljebb hat hónapon át működhet. Ha ez alatt az idő alatt a Szejm nem adja meg a kormánynak a parlamenti beiktatást, és ugyanakkor megtagadja a konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazását, a Parlamentet fel kell osztatni. Ha a kabinetet beiktatják, időbeni korlátozás nélkül a helyén maradhat.

A Minisztertanács elnöke kijelölésének kezdeményezése tehát fordulónként egyszer a köztársasági elnök, egyszer pedig a Szejm jogosítványa. Ezeknek a rendelkezéseknek az a céljuk, hogy megkönnyítsék és meggyorsítsák a kormányalakítást, és hogy lehetővé tegyék az államfő és a Parlament közötti esetleges konfliktusok megoldását. Ha a Szejmben többség van, a köztársasági elnök akarata ellenére nem kényszerítheti rá a miniszterelnök személyét, és ki kell neveznie a ház által kívánt személyt. Ezzel szemben az államfő, aki, ha nincsen parlamenti többség, bizonyos manőverezési szabadságát megtartva, felelős a kormányválság megoldásáért. Rendes körülmények között az eredeti eljárás elegendő a Kormány kinevezéséhez.

A Kormány az első ház előtt felelős. A Szejm vagy konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, az új miniszterelnök megválasztásával, vagy destruktív bizalmatlansági indítvánnyal döntheti meg. Ez utóbbi esetben az államelnök választhat a Parlament felosztatása és a Kormány lemondásának elfogadása között. Minden bizalmatlansági indítványt (460 közül) legalább 46 képviselőnek kell aláírnia, szavazásra bocsátására benyújtását követően legkorábban hét nap múltán kerülhet sor. Elfogadásához a

¹² V.ö. A. Kulig, *Zagadnienia podstawowe formowania rządu RP (A kormány megalakítási eljárás legfontosabb kérdései)* Państwo i Prawo, 1994. 1. szám.

¹³ Ezt az alkotmányi szövegen alapuló értelmezést azonban Wałęsa elnök egyes tanácsadói vitatták. Lásd szintén A. Kulig, *id. mű.*, 60–61. p., aki óvatosabb véleményen van.

¹⁴ Lásd az előbbi jegyzethez fűzött megjegyzést.

szavazatok abszolút többsége szükséges. A Szejm ugyanígy fogadhat el valamely miniszterrel szembeni bizalmatlansági indítványt is. Ha a Szejm elveti az egész Kormánnyal szembeni bizalmatlansági indítványt, az ezt követő három hónapon belül sikeresen nem nyújtható be újabb bizalmatlansági indítvány, csak akkor, ha legalább 115 képviselő írja alá.

Az államelnöknek a házak felosztatásához való jogosultsága négy helyzetre korlátozódik: 1. amikor a Szejm destruktív bizalmatlansági indítvánnyal dönti meg a Kormányt; 2. amikor az eredeti eljárás és a három tartalék-eljárás nem eredményezi a Kormány kinevezését; 3. amikor a házak nem szavazták meg a költségvetést az azt követő három hónapon belül, amikor a kormány benyújtotta költségvetési tervezetét; 4. amikor a Szejm megtagadja a Kormány parlamenti beiktatását, az utolsó tartalék-eljárással, mint végső megoldással, kinevezett elnöki kormánnyal szembeni konstruktív bizalmatlansági indítvány megszavazását a kinevezését követő hat hónapon belül.¹⁵ Az első három esetben a köztársasági elnök szabadon dönthet a felosztatásról, a negyedik helyzetben azonban az Alkotmány a házak felosztatására kötelezi. Felosztatási jogosítványát ellenjegyzés nélkül gyakorolja. Az alkotmányozó nem akart lemondani erről az eszköztől, amely lehetővé teszi a politikai válság megoldását, de úgy döntött, hogy óvintézkedéseket tesz annak érdekében, hogy az államelnök ne használhassa a vele szemben ellenséges érzülettel viseltető Parlament ellen irányuló fegyverként. Ennek a jogosultságnak az a rendeltetése, hogy biztosítsa az állami költségvetés elfogadását, akár megfelelően, akár pedig nem a végrehajtó hatalom kívánalmainak, és, hogy parlamenti többség jöhessen létre a kormányválság megoldása érdekében. Ha megvan a többség, nem lehet a válság megoldását a választókra bízni. A Parlament egész ésszerűsítési rendszere azért fogalmazódott meg, hogy megkönnyítse a kormány megalakítására képes parlamenti többség kialakítását.¹⁶ A bizalmatlansági indítvány és a felosztatási jogosítvány szabályozásának is az a célja, hogy megnehezítse a kormány negatív többséggel való megdöntését. Ezzel szemben, a francia vagy a német rendszerrel ellentétben, az alkotmányozó nem ad hatékony eszközöket a Kabinet kezébe a parlamenti többség hiányában való kormányzáshoz.

Az intézményi újítások ismertetésének kiegészítésekképpen még két olyan elemet kell bemutatnunk, amelyek a rendszer lényege szempontjából nem különösebben fontosak. Ezek – a Nemzeti Rádió és Televízió Bizottságra és az Alkotmánybíróság törvény-értelmezési kötelezettségére vonatkozó rendelkezéseknek az Alkotmányba való bevitelére.

Az 1952. évi Alkotmány módosításával létrehozták a Nemzeti Rádió és Televízió Tanácsot. Az Alkotmány úgy rendelkezik, hogy tagjait a Szejmnek, a Szenátusnak és a köztársasági elnöknek kell kineveznie. A Tanácsot rendeletalkotói hatáskörrel ruházza fel, amely - a lengyel rendszer szerint - a törvényalkotó kifejezett felhatalmazása alapján gyakorolható. Az alkotmány törvényre bízta a többi kérdés szabályozását. A Tanács tehát a Kormánytól független közigazgatási szerv. Ennek az intézménynek az Alkotmányban való szerepeltetése mindenképp elött az állami audiovizuális szektor rendkívül rossz közérzetét tükrözi, amely nagyon keservesen tud független és pártatlan maradni, és mert a különböző politikai pártok ellenőrzésük alá akarják vonni. Ez a megoldás szerény kísérlet a sugárzott hírhordozók

¹⁵ Egyébként a Szejm feloszlathatja magát a képviselők összlétszámának 2/3-os szavazattöbbségével, ami a Szenátus felosztatását is maga után vonja.

¹⁶ Lásd L. Garlicki, id.mű 15. és köv. p.

függetlenségének szavatolására. Sajnos, semmiféle garancia sem került az Alkotmány szövegébe a Tanácsnak a Palamenttel szembeni függetlenségének biztosítására, és a törvényhozó szabadon, a saját kedve szerint formálhatja ezt az intézményt. A törvényhozó tevékenysége heves viták tárgya és a Tanács tagjainak kinevezése jogi szövegek értelmezési vitáira adott alkalmat. A problémák ellenére, az egységes (Alkotmány)tervezet szövege, amelyet a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága már megvizsgált, a jelenlegi formájában kívánja megtartani a Nemzeti Rádió és Televízió Tanácsot az Alkotmányban.

Röviden meg kell vizsgálnunk az Alkotmánybíróságnak a törvények kötelező értelmezésére vonatkozó hatáskörének a kialakítását is.¹⁷ Az Alkotmánybíróság tagjainak részvételével tartott teljes ülésén hozott határozatával értelmezheti valamely törvény rendelkezéseit. Ezek a határozatok kötelező érvényűek, és minden olyan szervezetet kötnek, amelyekre a törvény vonatkozik. Más értelmezést elfogadása tehát a jogsértést jelent. A határozatot a hivatalos közlönyben teszik közzé. Határozatot a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a Legfelsőbb Bíróság első elnöke, a Legfelsőbb Közigazgatási bíróság elnöke az Ombudsman, a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Ellenőrző Kamara elnökének indítványára hoznak. Az Alkotmánybíróság tehát hivatalból induló eljárásban nem hozhat határozatot. A kötelező értelmezés adására vonatkozó hatáskör létrehozása csak a törvényi szintű jogszabályokra vonatkozik (törvények vagy törvényerejű rendeletek), az Alkotmánybíróságnak nem lévén jogosítványa az alkotmánytörvények, valamint a törvéynél alacsonyabb szintű jogszabályok kötelező értelmezésére. Egyedül az ebben a speciális eljárásban hozott határozatok kötelező érvényűek, valamely más jogszabály alkotmányossági vizsgálata alkalmával adott törvényértelmezés nem kötelezően alkalmazandó. Az Alkotmánybíróságnak ez a hatásköre gyakorlatban "póthatáskör" (*Ersatz*) az alkotmányos közhatalmi szervek közötti viták megoldására. Korlátozza a törvények alkalmazásáért felelős intézmények függetlenségét, különösen a bírákét, és az elméletben élesen bírálják.¹⁸ Az Alkotmányozó Bizottság még nem foglalt állást megtartásáról.

2. A politikai rendszer alapelveire vonatkozó rendelkezésekből eredő új elemek

Nagyon fontos újdonság ered a demokratikus jogállamra való hivatkozás alkotmányszövegbe való beépítéséből, amely (a jogállam) megvalósítja az társadalmi (szociális) igazságosság alapelveit. Ez a rendelkezés, amelyik első ránézésre mintha minden gyakorlati jelentőség nélkülinek látszana, a teljes lengyel Alkotmányt átalakította. Lehetővé tette az Alkotmánybíróság számára, hogy gazdag joggyakorlatot alakítson ki, ami kiegészíti az alkotmányszövegeket.¹⁹ Kétségtől, az alkotmány-

¹⁷ Lásd A. Filek *Ustalenie powzechnie obowiązującej wykładni ustaw przez Trybunał Konstytucyjny* (Az Alkotmánybíróságnak a törvények kötelező értelmezésére vonatkozó hatásköre), *Nowe Prawo*, 1991. 1–3. szám; J. Oniszczyk, *Wykładnia Trybunału Konstytucyjnego (wybrane zagadnienia)* (A törvényeknek az Alkotmánybíróság általi kötelező értelmezése), *Przeгляд Sejmwowy*, 1994. 4. szám.

¹⁸ V.ö. például K. *Dziatocha*, *Model ustrojowy Trybunału Konstytucyjnego de lege ferenda* (Az Alkotmánybíróság intézményi modellje, de lege ferenda) *Państwo i Prawo*, 1993. 2. szám, 7. p.

¹⁹ Lásd különösen J. *Zakrzewska*, *L'État de droit et Tribunal Constitutionnel en Pologne*, *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, 1993., K. *Dziatocha* *Der Rechtsstaat unter den Bedingungen einer Grundlegenden Umformung des Rechtssystems dargestellt am Beispiel Polen Osteuropa Recht*, 1993. 1. szám,

reform létrehozói nem látták előre a reformnak az intézményi gyakorlatra kifejtett összes következményét.

Az Alkotmánybíróság véleménye szerint, az Alkotmány 1. cikke értelmezési direktíva, amelyet minden más alkotmány-rendekezés értelmezésében figyelembe kell venni és különösen azokéban, amelyek 1989. előtt keletkeztek. E cikknek a bevezetése tehát többé-kevésbé a korábbi alkotmány-rendekezést értelmét is módosította. Az Alkotmánybíróság, amikor az alkotmányi szabályokat értelmezi, állandóan a szóban forgó rendelkezésre hívja fel a figyelmet. Ugyanakkor, ez a cikk útmutatást jelent a törvények értelmezéséhez is ("a törvények alkotmány szerinti értelmezése"). Példaként idézhetjük magára az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányi szabályokat törvényi rendelkezéseket. Tekintettel arra, hogy a jogállamban nem lehetnének olyan jogszabályok, amelyeket nem vetettek előzőleg alkotmányossági vizsgálat alá, az Alkotmánybíróság a saját hatáskörére nézve kedvező értelmezést fogad el azokban az esetekben, amikor a szöveg nem eléggé világos. Tehát az Alkotmánybíróság a javára szóló hatáskör vélelmét fogadja el, amit egyedül kifejezett alkotmányi rendelkezés kérdőjelezhetne meg. Az Alkotmánybíróság így fogadta el hatáskörét a Szejm határozatainak vizsgálata tekintetében, amikor az elmélet az Alkotmánybíróságról szóló törvényt egyhangúlag úgy értelmezte, mint hogy a törvény a Szejm határozatait kizárja az alkotmánybírósági ellenőrzés alól.²⁰ Az 1. cikk bevezetésének tehát az a következménye is volt, hogy bővítette az Alkotmánybíróság hatáskörét. Ennek a kiterjesztő értelmezésnek azonban határt kell szabnia a Bíróság hatáskörét kifejezetten korlátozó (alkotmányi vagy törvényi) rendelkezésnek.

Az alkotmánybírósági joggyakorlat szerint az 1. cikk olyan norma is, amely kötelező érvényű a közhatalmi szervekre, azokra egyaránt, akik a törvényeket alkalmazzák, és azokra is, akik normaalkotó hatáskörrel rendelkeznek. Az Alkotmánybíróság főként a jogállam elvére hivatkozik. Arra a tartalomra is felhívja a figyelmet, amelyet az elmélet ennek a fogalomnak tulajdonít, hogy elfogadtassa azoknak az elveknek a kötelező erejét, amelyeket a jogállamot szervesen alkotó elemeknek tekint. Az elmélet és a Német Szövetségi Köztársaság Alkotmánybíróságának joggyakorlata bizonyos ötletforrásként szolgál, a lengyel joggyakorlat eredetisége azonban megérdemli, hogy kiemeljük. Az Alkotmánybíróság elfogadta a törvények visszaható hatálya tilalmának elvét, azt az elvet, hogy az egyén ügyét bíróság elé vigye, az állampolgárnak a jog és az állam iránti bizalmának elvét, a szerzett jogok védelmének elvét, megsemmisítve azokat a törvényszövegeket, amelyet ezeket sértik.

A jogállamra vonatkozó joggyakorlat a jogrendszer átalakulásának specifikus körülményei közepette fejlődik. A különféle gazdasági és társadalmi reformok, a körülmények nyomására szükségessé vált különböző intézkedéseket, mint például az alapjogoknak a kommunista rendszerben történt megsértése miatti kárpótlás érdekében hozott intézkedéseket, az Alkotmánybíróság abból a szempontból vizsgálja, hogy megfelelnek-e a jogállami standardoknak. Az Alkotmánybíróság joggyakorlata érdekesen gazdagítja a rendszerváltás elméleti kérdéseit a jogrendszerben. A

valamint a Constitutional Court in Poland in a period of State System Transformation c. tanulmánykötet, Tribunal Konstytucyjny, Warszawa, 1993.

²⁰ Az 1992. június 19-én kelt U-6/92. számú határozat; v.ö. e két témában a joggyakorlatra vonatkozó két jegyzetet, F. Siemiński jegyzetét és B. Nalezińskiét és K. Wojtyczekét, amelyek a Państwo i Prawo-ban jelentek meg, 1993. 1. szám

közhatalmi szervek által hozott különféle intézkedéseknek, az esetleges joghátrányok mérséklése érdekében össze kell békíteniük a változás szükségességét a jogbiztonsággal és a jog állandóságának igényével. Az állampolgárnak a jog és az állam iránti bizalma védelmének és a szerzett jogok védelmének elve pontosan azt a kompromisszumot juttatja kifejezésre, amelyet az Alkotmánybíróság próbál létrehozni ezek között az egymással ellentétes érdekek között.

Határozatainak indokolásaiban a Bíróság arra törekszik, hogy kimutassa: ezeknek az elveknek a kötelező ereje az 1. cikk elkerülhetetlen következménye. Éppen ezért, a normák közötti "a közvetett bennfoglaltatás" kapcsolatra hivatkozik:²¹ a *b* norma (például, a visszaható hatályú törvények tilalma) a "közvetett bennfoglaltatás" kapcsolat értelmében az *a* normából következik (a jogállam elvéből), amikor a *b* norma érvényesítése az *a* norma érvényesítésének *sine qua non* feltétele. A lengyel Alkotmánybíróság, amelynek még nem volt ideje megszilárdítani a tekintélyét, jobban szereti úgy határozatot hozni, hogy szigorúan a jogszabályok betűjéhez ragaszkodik. Ezek a jogi érvelés helytállósága maximumának biztosítására irányuló erőfeszítések azonban kevésbé meggyőzőek. A Bíróság által felállított minden ilyen alapelv pontos jelentését nehéz precízen meghatározni, mert az Alkotmánybíróság az egymással ellentétes értékek összebékítésére irányuló kísérleteiben olyan kivételeket is elfogad, amelyek terjedelme csak esetről esetre határozható meg. Ezekben a jogállam elve relatív jelentést kap, és a törvényhozó nem mindig tudhatja előre, hogy a törvény összhangban lesz-e vagy sem az Alkotmánnyal.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlata sokkal ritkábban hivatkozik a demokratikus állam elvére. Míg a jogállam fogalmát az elmélet sokkal mélyrehatóbban vizsgálta, és állíthatjuk, hogy sikerült mindenki által elfogadott, objektív jelentést adni a fogalomnak, a demokratikus állam fogalmának tartalma sokkal pontatlanabb és áthatja a szubjektivitás. Sőt, az Alkotmánybíróság előtt folyó viták jellege ritkábban ad lehetőséget az utóbbi fogalomra való hivatkozásra.

A demokratikus jogállam elvének alkotmányban való elismerése új lehetőségeket nyitott az alkotmánybíráskodás előtt. Az alkotmánybírói joggyakorlat megkísérli az alkotmányi szövegeket kiegészíteni ott, ahol az alkotmányozó megfeledkezett az egyéni jogok alapvető garanciáiról, mint például a törvények visszaható hatályának tilalmáról. Kijavít bizonyos hiányosságokat és az ideiglenes alkotmányi megoldások össze nem illőseit. Az elismert elvek pontatlansága és a megengedett kivételek tekintélyes manőverezési szabadságot adnak a Bíróság számára, megengedve, hogy a saját választása szerint alakítsa a megoldás jellegét. Az alkotmánybíráskodás által alkotott jog óriási jelentőséggel bír a lengyel jogrendszerben, jóllehet, hogy a jogrend, legalábbis hivatalosan, nem ruházta fel a bírót normatív hatáskörrel, és nem ismeri el a joggyakorlatot jogforrásként. A lengyel alkotmányossági blokk egyrészt az alkotmánytörvényekben kifejezetten deklarált alkotmányi normákból, másrészt pedig a joggyakorlat elveiből áll, amelyek törvényi alapjai meglehetősen törekenyek. Az 1. cikk helye a Franciaországban alkalmazott "a Köztársaság törvényei által elismert alapelvek" megoldáshoz hasonlítható.

Az alkotmánybíró számára hagyott tekintélyes manőverezési szabadság ellenére, az az alkotmányi rendelkezés, amely szerint a Lengyel Köztársaság - demokratikus

²¹ Erről a fogalomról lásd például A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii państwa i prawa, (Az állam- és jogelmélet vázlatja) Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1992. 211-212. p.

jogállam, nem vonható kétségbe. Ez a rendelkezés több, a Parlament elé benyújtott alkotmány-tervezetben megjelenik, és a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága a közelmúltban fogadta el. A Bizottság teljes terjedelmében (*in extenso*) átvette az általa kidolgozandó alkotmány-tervezetbe az 1. cikk jelenlegi szövegét. A demokratikus jogállam elvével ellentétben azonban, az "állam, amely megvalósítja a társadalmi (szociális) igazságosság elveit" formula ellentmondásos. Vitatják a gazdasági liberalizmus hívei. A jogászokban is kétségeket kelt, mert szédítő jogosítványokat ad az alkotmánybíró kezébe. Lehetővé teszi, hogy a jogszabályokon kívül a társadalmi igazságosság elveivel is hivatkozási normaként éljen, ami teljesen szubjektív kategória. Erre a megfogalmazásra támaszkodva, az Alkotmánybíróság tehát önkényesen dönthetne minden olyan törvény alkotmányosságáról, amellyel hozzá fordulnak. Egyedül a Bíróság által mostanáig gyakorolt "önkorlátozás" ("*self-restraint*") teszi lehetővé a bírák kormányzásai túlkapasainak elkerülését. A bíróság a törvényhozónak hagyott mérlegelési szabadságra helyezi a hangsúlyt, és ennek alapján a törvényszövegek bírálata (censure) a nyilvánvaló mérlegelési (értékelési) hiba eseteire szorítja, ha ehelyütt alkalmazható ez a francia közjogi fogalom.

A lengyel alkotmányjog egyik legérdekesebb újítása a vállalkozási szabadság alkotmányi elismerése. Hagyományosan, a piacgazdasággal rendelkező országokban az Alkotmány a tulajdonjog szavatolására korlátozódik, és, bár a vállalkozási szabadságot jogilag elismerik, nem védelmezi az Alkotmány speciális rendelkezése. A lengyel alkotmányozó úgy döntött, hogy ennek a szabadságnak szentelt cikket vesz fel az Alkotmányba. Erre a módosításra 1989 decemberében specifikus körülmények között került sor. Az 1952 évi Alkotmány egyik sajátos vonása volt, mint a kommunista államok többi alkotmányában is, a gazdasági és társadalmi rendszer alapjaira vonatkozó rendelkezések terjedelme. Az államosított és tervgazdálkodás alkotmányos alapelv volt. Az 1989 decemberi reform megalkotói, akik a múlttal való radikális szakítást akarták jelezni, és ki akarták fejezni a piacgazdaság melletti egyértelmű választást, nem szorították a régi alkotmány egy részének hatályon kívül helyezésére, hanem új rendelkezést építettek a helyére. A rendelkezés felvétele egybeesik a megindult gazdasági reformokkal és az állami politika új orientációját juttatja kifejezésre. A vállalkozási szabadság elismerése ugyanakkor ellensúlyozza a terjedelmes szociális jogokat, amelyeket az alkotmányozó nem kívánt megkérdőjelezni, és amelyeket az ezekre a jogokra vonatkozó rendelkezések tükrében kell értelmezni. Ezek, a szociális igazságosságra való hivatkozással együtt adják meg a piacgazdaság szociális irányultságát. Az elképzelés, mely szerint az Alkotmánynak kell szabályoznia az ország gazdaságát, tehát nem teljesen vethető el.²² Ezt a tendenciát erősítette meg az elmélet is, amely mindig figyelmet fordít az ország úgynevezett "gazdasági alkotmányá"-ra.

Az új rendelkezés elfogadása nem érinti hátrányosan az állami szektor sorsát. Nem teszi kötelezővé a magánosítást, és továbbra is jól összeegyeztethető mind azzal a gazdasággal, amelyben az állami szektor igen visszafogott, mind pedig a vegyes gazdasággal. Az Alkotmány egyetlen, a vállalkozási szabadság határaitra vonatkozó rendelkezést sem tartalmaz, az alkotmányos védelem intenzitása tehát bizonytalan. Az

²² Lásd Piotr *Winczorek*, Dyskusja nad podstawowymi zasadami ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (Dziesięć pierwszych artykułów projektu Konstytucji RP (Viták a Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottságának kebelében a Lengyel Köztársaság politikai rendszerének első alapelveiről (az Alkotmány első tíz cikke) *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Sociologiczny*, 1995. 2. szám.

alkotmánybíráskodásra vár tehát, hogy kijelölje az állami beavatkozási rendszer határait a gazdaságban, összebékítve a vállalkozási szabadságot a szociális igazságossággal. Az alkotmányozó, ezt a szabadságot a tulajdonjoggal és az örökléshez való joggal együtt, az államra vonatkozó alapelvek között elhelyezvén, nem ugyanarra a síkra helyezte, mint a többi alkotmányos emberi jogot. A Nemzetgyűlés Alkotmányozó Bizottsága úgy döntött, hogy a vállalkozási szabadság szavatolását a(z) (állam)rendszer alapelveire vonatkozó rendelkezések között hagyja.

Az alkotmányreformok a képviseleti demokrácia eredeti felfogását is eredményezték. Nem vagyunk benne bizonyosak, hogy tudatosan vezették be, mert inkább figyelmetlenségéből fakad. Az 1992. október 17-i alkotmánytörvény úgy rendelkezik, hogy a képviselőt és a szenátort, mint az egész Nemzet képviselőit, nem kötik a választók utasításai, és nem hívhatók vissza. Ugyanakkor, a régi Alkotmány egyik rendelkezése szerint a képviselők és a szenátorok kötelesek beszámolni választóiknak annak a szervnek a munkájáról és tevékenységéről, amelybe megválasztották őket. Ebből ered a képviselő mandátumának az a koncepciója, amelyben a szabad képviseleti mandátum elemei dominálnak, azonban a szocialista mandátum bizonyos vonásaival való kiegészítéssel. Ez utóbbi arra az elgondolásra alapult, hogy a képviselő nem csupán a népet, mint egészet képviseli, hanem választókerületének választóit is, akikkel szemben felelős, és tevékenységében össze kell egyeztetnie a helyi szintű érdekeket az országos érdekekkel. Ebből a konstrukcióból a választókkal szembeni bizonyos kötelezettségek fennmaradtak, amelyeket egyébként az 1985-ben megszavazott és 1991-ben módosított, a képviselők és a szenátorok kötelezettségeiről és jogairól szóló törvény konkretizált. A törvény úgy rendelkezett, hogy a képviselők és a szenátorok kötelesek megvizsgálni a választók által támasztott követeléseket. Tekintettel azonban arra, hogy ezek a kötelezettségek *lex imperfectae* jellegűek, a képviselői és a szenátori mandátum új koncepciójának nem lenne szabad a gyakorlatra hatással lennie, bár a klasszikus megfogalmazásoknál talán jobban tükrözi azt a szerepet, amelyet a képviselő ténylegesen játszik, aki választókerülete választóinak szóvivője is. Nem vették azonban át az Alkotmányozó Bizottság által már megvizsgált egységes tervezet szövegébe.

*

Nagyon nehéz értékelni az Alkotmány sorozatos javításának megoldásával kialakult előnyöket és hátrányokat, ami a demokratikus intézmények létrehozását jellemzi Lengyelországban. Ahhoz nem fér kétség, hogy bizonyos rugalmasságot ad az intézményi keretnek és megkönnyíti a gyorsan változó politikai és gazdasági helyzethez való igazodást. A kommunizmus és a demokrácia közötti átmenetből adódó problémák specifikus volta Lengyelországban nem igazán új alkotmányjogi megoldásokban jelenik meg. Az újdonság főként a más országokban elismert elemek és alapelvek többé-kevésbé eredeti adaptálásában áll. Az alkotmánymódosítások több összefüggéstelen alkotmány-szöveg létrehozását eredményezték, amelyeket az alkotmánybíráskodás egészített ki. Nem kell azonban alábecsülni a jelenlegi rendszernek a jövőbeni Alkotmány szempontjából való jelentőségét. A fentiekben ismertetett, a jelenlegi *status quo* megtartására való törekvés kitűnik abból az Alkotmány-tervezetből is, amelyet most dolgoz ki a Parlament. A jelenlegi rendszer megkerülhetetlen (sorsszerű) kiindulási pontot jelent az alkotmányozó számára. Ha

már egyszer kipróbálták az átmenet időszakában, átveszik vagy módosítják a végleges Alkotmányban. A kipróbálásnak és a hibáknak ez a módszere lehetővé tenné talán az intézményrendszer számára, hogy önmagától, spontán módon nyugalomba jusson.