

Kelet-Közép-Európa új alkotmányainak szerkezete és az alkotmányozó hatalom problémája

1. Az alkotmány szerkezete Kelet-Közép-Európa új alkotmányaiban

Az európai népi demokratikus alkotmányok szerkezete nem mutatott nagy változatosságot; lényegében a Szovjetunió 1936. évi alkotmányát vették alapul. Ebből kiindulva a népi demokratikus alkotmányok alábbi csoportjai különböztethetjük meg:

a) Szerkezetüket tekintve szinte teljesen egyezik az 1936. évi szovjet alkotmánnyal ... a Román Népköztársaság alkotmánya.

b) Csak a gazdasági és a politikai alap szabályozásának két külön fejezetre bontásával különbözik ettől a lengyel (1952.), a magyar (1949.) és a bolgár (1947.) alkotmány. A magyar alkotmány azzal a további eltéréssel, hogy következetesen keresztülvezeti az állami szervtípusok elkülönülését és külön-külön fejezetekben szabályozza a bírói és az ügyészi szervezetet. A bolgár alkotmány pedig külön választja az államhatalmi és igazgatási szervezet egymáshoz való viszonyára vonatkozó szabályokat és ezeket külön fejezetben fogja össze.

c) Az állampolgári jogok és köteleességek rendszerbeli elhelyezésével (a társadalmi rend után való felvételével) különböznek az 1936. évi alkotmánytól a ... csehszlovák (1960.), valamint az 1948-ban elfogadott román alkotmányok. (Utóbbi azzal a további eltéréssel, hogy kettéválasztja a társadalmi rendre vonatkozó szabályokat.) ...

e) Két fő részre tagolja (ezen belül fejezetekre) az alkotmány jogszabályanyagát az albán (1946.) és jugoszláv (1946.) alkotmány, egyben különválasztva szabályozza a társadalmi renden belül a gazdasági és politikai alap kérdéseit, továbbá új fejezetként iktatja be a hatalmi és igazgatási szervek viszonyát külön szabályozó alkotmányi normákat. A jugoszláv alkotmány külön-külön fejezetben szabályozza az ügyészi és bírói szervezet kérdéseit is.

f) Több speciális jegyet mutat a csehszlovák (1948), valamint az NDK (1949) alkotmányának szerkezete, bár számos vonásukban ezek is tükrözik az 1936-os alkotmány hatását.¹

Nyugat-Európa alkotmányai ettől lényegében tértek el: az állam, a kormányzati rendszer, illetve a főhatalom eredetének, birtokosának meghatározása után az alapvető

¹ Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 139. s. köv. p.

jogokról rendelkeztek, deklarálendő, hogy az egész hatalomgyakorlás sarkköve a jogok léte és érvényesülése, az emberi méltóság elsődlegessége az állami-társadalmi életben, minden más rendelkezésnek, pl. az állam szervezetről stb. csak ezt követően lehet helye.

Milyen megoldásokat követnek a szerkezetet illetően Kelet-Közép-Európa új alaptörvényei? Változott-e a szabályozási tárgyak köre, s ha igen, milyen irányban? – A következők azt mutatják, hogy a változások igen jelentősek.

Általában ezek az alkotmányok is tartalmazznak a *preambulumot*.²

Nyugat-Európa újabb alaptörvényeiben az ünnepélyes bevezetők főképpen az állami és társadalmi élet nagy alapértékeire helyezik a hangsúlyt. A jogállamiság, az emberi méltóság tisztelete, az alapvető jogok érvényesülése, a kultúra szabadsága, a demokrácia védelme stb. olyan elvek, amelyek még akkor is helyet követelnek a preambulumban, ha azokat egyébként az alkotmányok normatív szabályai tartalmazzák vagy implicite foglalják magukban. Ehelyütt talán nem szükségtelen arra is felhívni a figyelmet, hogy a preambulum tényleges jelentősége jóval túlmutat az ünnepélyes deklaráción. A benne foglalt általános elvek meghatározzák a jogalkotás főbb irányvonalát, de a jogalkalmazás számára is alapvető forrásként szolgálhatnak; az alkotmány rendelkezéseinek értelmezésénél a bíróság (alkotmánybíróság) ugyanis a preambulum által rögzítetteket is bevonja az értelmezés körbe, mint általános jogelveket. Az ünnepélyes bevezetőt ezért nem hagyhatjuk ki a garanciák közül, még akkor sem, ha első pillanatra túlságosan is általánosnak tűnik. Az elmondottakra jó példa *Spanyolország* 1978. december 29-i alkotmánya.

A spanyol nemzet attól az óhajtól vezérelve, hogy megteremtse az igazságosság, a szabadság és a biztonság feltételeit és előmozdítsa mindazok javát, akiket magában foglal, szuverenitását gyakorolva kinyilvánítja abbéli akaratát, hogy

az Alkotmány és a törvények keretében biztosítja az igazságos gazdasági és társadalmi rend elveinek megfelelő demokratikus együttélést,

olyan jogállamot teremt, amely biztosítja a törvénynek, mint a népakarat kifejezésre juttatásának uralmát,

támogat minden spanyolt és Spanyolország minden népét emberi jogai gyakorlásában, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének és intézményeinek fejlesztésében,

elősegíti a kultúra és a gazdaság fejlődését, hogy ezáltal mindenki számára méltó életmódot biztosítson,

haladó szellemű demokratikus társadalmat épít fel,

részt vállal abban, hogy a Föld minden népe között erősödjenek a békés kapcsolatok és a hatékony együttműködés.

Feltűnő, hogy míg Nyugat-Európa alkotmányai a preambulumaikban az állami és társadalmi élet nagy alapértékeire helyezik a hangsúlyt, addig Közép- és Kelet-Európa új alaptörvényei – *Bulgária* kivételével – ezeket az értékeket szinte egyáltalán nem, vagy csak alig érintik, illetve ha említik is, jelentősen lecsökkentett hangsúllyal. Az általunk vizsgált alkotmányok az említett nyugat-európai tendenciáktól eltérően, egészen más értékeket állítanak a preambulumok középpontjába: a *szabadságot*, a nemzetek, népek önmeghatározási, *önrendelkezési jogát*, a *függetlenséget*, a nemzetközi közösség részeként *együttműködést* más népekkel.

² Kivéve Lengyelország és Lettország alaptörvényét.

(Bulgária:

Mi, a Hetedik Nagy Nemzetgyűlés népképviselői, abban a törekvésünkben, hogy a bolgár nép akarát fejezzük ki, hűségünket nyilvánítva az általános emberi értékek: a szabadság, a béke, a humanizmus, az egyenlőség az igazságosság és a tolerancia iránt;

legmagasabb elvvé emelvén a személyiség jogait, annak méltóságát és biztonságát; azon elidegeníthetetlen kötelességünk tudatában, hogy őrizzük Bulgária nemzeti és állami egységét;

kinyilvánítjuk a demokratikus, jog- és szociális állam létrehozása iránti elhatározásunkat;

Csehország:

Mi, a Cseh Köztársaság állampolgárai Csehországban, Morvaországban és Sziléziában, az önálló cseh állam megújulásának idején, hűen a Cseh Korona Országai ősi államiságának és a csehszlovák államiságnak valamennyi jó hagyományához,

arra eltökélve, hogy építeni, védeni és fejleszteni fogjuk a Cseh Köztársaságot az emberi tisztesség és szabadság érinthetetlen értékeinek szellemében, mint olyan egyenjogú és szabad állampolgárok hazáját, akik tudatában vannak másokkal szembeni kötelezettségeiknek és felelősségüknek a közösség iránt,

mint olyan szabad és demokratikus államot, amely az emberi jogok tiszteletben tartásán és a polgári társadalom alapjain nyugszik,

mint az európai és világdemokráciák családjának részét, arra eltökélve, hogy közösen őrizzük és fejlesztjük az örökölt természeti és kulturális, anyagi és szellemi javakat,

arra eltökélve, hogy a jogállam valamennyi bevált alapelve fog vezérelni minket;

Észtország:

Rendíthetetlen hittel és tántoríthatatlan akarattal az államiság megőrzése és fejlesztése iránt, mely az észtek népnek a nemzeti önmeghatározás iránti elvitathatatlan jogán alapul, és amely 1918. február 24-én kihirdetésre került,

mely a szabadságon, az igazságon és a törvényen nyugszik, mely támogatja a belső és külső békét és biztosítja a társadalmi fejlődést, valamint a jelen és a jövő generációk általános előrelépését,

mely garantálja az észtek nép és kultúra megmaradását a jövőben;

Jugoszlávia:

Szerbia és Crna Gora államok szabadságszerető, demokratikus és államalkotó hagyományából, történelmi egybekapcsoltságából és közös érdekeiből kiindulva, Jugoszlávia jogfolytonossága, valamint Szerbia és Crna Gora társulásának önkéntessége alapján a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság Szövetségi Tanácsa a Szerb Köztársaság Népképviselőházának és Crna Gora Köztársaság Képviselőházának javaslata és egyetértése alapján elfogadja és kihirdeti a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság Alkotmányát;

Litvánia:

A litván nemzet, amely megalapította a Litván Államot sok évszázaddal ezelőtt, megvetette a jogi alapokat a litván törvényekben és a Litván Köztársaság alkotmányaiban, évszázadokon át védte szabadságát és függetlenségét, megőrizte szellemét, nyelvét, írását és szokásait,

képviseli a nép és minden ember veleszületett jogát arra, hogy szabadon éljen és tevékenykedjen atyái és ősatyái hazájában, a független Litván Államban, előmozdítja a nemzeti megegyezést Litvánia földjén,

küzd egy nyílt, igazságos, harmonikus polgári társadaloméért és jogállaméért;

Oroszország:

Mi, az Orosz Föderáció soknemzetiségű népe, akiket földünkön a közös sors egyesít, megerősítve az emberi jogokat és szabadságokat, a polgári békét és az egyetértést, megőrizve a történelmileg kialakult állami egységet, a népek egyenjogúságának és önrendelkezésének általános elveiből kiindulva,

akiknek ősei emlékéit tisztelve, mely ősök reánk hagyományozták a Haza szeretetét és tiszteletét, a jóba és az igazságosságba vetett hitet,

Oroszország szuverén államiségét építve és szentesítve annak demokratikus alapja megingathatatlanosságát,

törekedve Oroszország jólétének és virágzásának biztosítására,

a Hazáért a most élő és az eljövendő nemzedékekkel szembeni felelősségből kiindulva, magunkat a nemzetközi közösség részének elismerve elfogadjuk az Orosz Föderáció Alkotmányát.

Szlovákia:

Mi, a szlovák nemzet,

emlékezve elődeink politikai és kulturális hagyatékára és a nemzeti létért és önálló államiségért folytatott harcok évszázados tapasztalataira,

Cirill és Metód szellemi hagyatékának és a Nagymorva Birodalom történelmi örökségének értelmében,

a nemzetek önrendelkezésének természetes jogából kiindulva,

a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen,

a többi demokratikus állammal való tartós, békés együttműködés érdekében,

a demokratikus kormányforma, a szabad élet garanciáinak érvényesítésére, valamint a szellemi kultúra és a gazdasági prosperitás fejlesztésére törekedve...),

Szlovénia:

A szlovén nemzet és a Szlovén Köztársaság lakossága az 1990. december 23-i népszavazáson a Szlovén Köztársaság önállóságáról és függetlenségéről kifejezésre jutott akaratából kiindulva,

figyelembe véve a tényt, hogy a Szlovén Köztársaság már az eddigi hatályban lévő alkotmányos rendszer alapján is állam volt és a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaságban szuverén jogainak csak egy részét valósította meg,

azon tény alapján, hogy a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság nem jogállamként működik és súlyosan sértik benne az ember jogait, a nemzeti jogokat és a köztársaságok és autonóm tartományok jogait,

azon tény alapján, hogy Jugoszlávia föderatív rendszere nem teszi lehetővé a politikai és gazdasági válság megoldását és hogy a jugoszláv köztársaságok között nem jött létre megállapodás, amely lehetővé tenné a köztársaságok önállóságát a jugoszláv szövetségi állam egyidejű átalakulásával szuverén államok szövetségévé,

azzal a szilárd elszántsággal, hogy a Szlovén Köztársaság tiszteletben tartja a többi jugoszláv köztársaság egyenlő jogait, valamint egyenrangúan, demokratikusan és békés úton fokozatosan rendezi velük az eddigi közös élet összes kérdését, tiszteletben tartva szuverenitásukat és területi épségüket,

valamint készen állva arra, hogy a többi jugoszláv köztársasággal, mint önálló független állam, a jövőben is tárgyal intézményes és egyéb kapcsolatokról,...)

Tetszetős, látványos magyarázata lehetne ennek a szabályozási megoldásnak, ha arra hivatkoznánk, hogy a kollektív vagy szolidaritási jogok, azaz a "harmadik generációs jogok"³ megjelentek a preambulumban is, tehát itt vannak a "*harmadik generációs preambulumban*", félé azonban, hogy ez esetben nem erről van szó. A vizsgált államok nagy része (*Csehország és Szlovákia, Észtország, Lettország Litvánia és Oroszország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia és Szlovénia*) korábban egy-egy *szocialista föderáció*, s ezáltal egy-egy sajátos föderatív állam része volt. Az államkapcsolatoknak erről a fajtájáról Kovács István írt részletesebben:

Lényegében az állami föderáció társadalmi-történelmi kötöttségét veszik figyelembe a ma már legáltalánosabban elfogadott osztályozások. Így pl. a nyugat-európai irodalomban a föderációknak ma a következő *négy* típusát különböztetik meg:

³ Az ún. "harmadik generációs jogokról" lásd pl. Viktor V. Mavi: *Solidarity Rights or the third generation of human rights*. In: *Études de droit constitutionnel hongrois*. Institut des Sciences Juridiques et Politiques de L'Academie des Sciences de Hongrie. Budapest, 1987., 66. s köv. p.

a) az ún. klasszikus föderációt, ide számítják az Amerikai Egyesült Államokat és Svájcot, s általában a hozzá hasonló föderatív megoldásokat. Ezek lényege az, hogy eredetileg is önálló államisággal rendelkező egységek társulásaként jelennek meg; b) a tisztán hatásköri megoszlásra épülő föderáció típusát az NSZK, Kanada és Ausztria képviselik, bár a föderatív tagozódás bizonyos történeti reminiscenciákat itt is őriz, c) külön típusként tartják nyilván a fejlődő országok egymástól igen eltérő föderatív megoldásait. Ezek legfőbb jellegzetessége az, hogy a legkülönbözőbb fejlettségű, természeti adottságaikat tekintve is egészen eltérő területeket kapcsolnak össze. Végül közös az egyetértés abban, hogy d) *a szocialista föderáció a föderáció egészen külön típusát képviseli, mivel kizárólag a nemzeti kérdés megoldásának eszköze. Ez ugyanis a föderáció előbb említett egyik típusáról sem mondható el.* Kétségtelen, hogy nemcsak a szovjet, hanem a II. világháború után kialakult szocialista föderációk is – ezen a cseh-szlovák és a jugoszláv föderációkat értve – egyaránt a nemzeti kérdés, illetve a nemzeti kérdés megoldására jöttek létre.⁴ (Kiemelés tőlem – T. K.)

A szocialista föderációk létrejötte nem kizárólag az önkéntesség, az önrendelkezési jogon alapuló szabad elhatározás alapján történt, ezért nem bizonyultak életképesnek. A tagállamok ezek felszámolását, megszüntetését kívánták, s mint a nyolcvanas-kilencvenes évek fordulója körül kiderült, az első igazán adandó alkalommal éltek is a lehetőséggel. Ennek fényében érthető, hogy a korábban föderatív állami szervezeti formában élő népek és nemzetek a saját, önálló államuk megteremtése után a *legfontosabb értéknek a szabadságot és a függetlenséget tekintik*, ezért utalnak ezekre alkotmányuk preambulumban is. *Horvátország* alaptörvényében pedig a preambulumban a "Történeti alapok" címet viseli, s ebben "a horvát nép ezeréves nemzeti önállóságát és állami létét juttatja kifejezésre", igazolva jogát a szuverén és demokratikus horvát állam megalakulására.

A preambulumbot rendszerint "*Általános rendelkezések*" ("Alapelvek", "Alapvető rendelkezések") követik, ezekben valóban általános elvekről van szó. Ide tartozik a szuverenitás, a közvetlen és a közvetett demokratikus hatalomgyakorlás, a politikai pártok szerepe, a (demokratikus, szociális) jogállamiság, a hatalommegosztás, az állam kormányzati rendszere, területi integritása, az állampolgárság, a nemzetközi jog és a belső jog viszonya. A szuverenitáshoz kapcsolódnak az állami felségjelvények is, ezek meghatározása ugyancsak az általános rendelkezések között kapott helyet. (Kivéteklént *Bulgária* és *Lengyelország* alkotmánya említendő, amelyben az állami szimbólumok az alaptörvény végén, külön fejezetben szerepelnek, hasonlóan a korábbi, szocialista megoldásokhoz, de kivétel *Oroszország* is, ahol a föderációról szóló fejezetben vannak rendelkezések a zászlóról, címerről, himnuszról és fővárosról.)

A preambulumbot követő általános rendelkezések után Kelet- és Közép-Európa új alkotmányaiban is az *alapvető jogokra vonatkozó szabályok* szerepelnek az első helyen. Anélkül, hogy a jogok katalógusát részleteznénk, a szabályozás *technikájára* kell felhívni a figyelmet. Ebből a szempontból talán legdifferenciáltabb, legfinomabb megoldást *Szlovákia* új alkotmánya tartalmazza.

"Második rész

Alapvető jogok és szabadságok

I. fejezet: Általános rendelkezések (11–13. §),

II. fejezet: Alapvető emberi jogok és szabadságok (14–24. §),

⁴ Kovács István: A Szovjetunió kialakulása és a szövetségi alkotmány fejlődésének fő vonásai. In: A Szovjetunió szövetségi alkotmányai. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982. 21. s. köv. p.

- III. fejezet: Politikai jogok (26–32. §),
 IV. fejezet: A nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogai (33–34. §),
 V. fejezet: Gazdasági, szociális és kulturális jogok (35–43. §),
 VI. fejezet: A környezetvédelemhez és a kulturális hagyaték védelméhez való jog (44–45. §),
 VII. fejezet: A bírósági és egyéb jogi oltalomhoz való jog (46–50. §),
 VIII. fejezet: Közös rendelkezések az első és a második fejezethez (50–59. §)."

A fejezetek címeiből önmagában is kiderül a részletes szabályozásra törekvés, amely egyrészt az alapvető jogok csoportosításánál érzékelhető (az eddig általánosan alkalmazott felosztás mellett megjelennek a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok jogai, valamint a "harmadik generációs jogként" ismert, a környezetvédelemhez és a kulturális hagyaték védelméhez való jog), másrészt a garanciák külön kiemelt rendszere (VII. fejezet). E differenciáláshoz tartozik persze az is, hogy a VIII. fejezet a jogok korlátozásáról rendelkezik, amikor meghatározza, hogy bizonyos jogokat csak az ezekről szóló végrehajtó törvények által megszabott keretek között lehet gyakorolni, s ugyanitt mondja ki azt is, hogy törvény a bírák és ügyészek esetében korlátozhatja a vállalkozáshoz és más gazdasági tevékenységhez való jogot, valamint a politikai pártok és politikai mozgalmak alapításához és az azokhoz való csatlakozáshoz való jogot, az államigazgatás és a területi önkormányzat törvény által megszabott funkcióit betöltő alkalmazottak esetében pedig a sztrájkjogot is, a fegyveres erők és fegyveres testületek tagjai esetében a petíciós és a gyülekezési jogokat, amennyiben azok összefüggnek a szolgálat ellátásával. Az olyan foglalkozást végző személyek esetében, amelyek az élet és az egészség védelmére közvetlenül szükségesek, a törvény a sztrájkhoz való jogot korlátozhatja.

A XX. század második felének modern nyugat-európai alkotmányai az alapvető jogokat követően az államszervezet legfontosabb elemeit szabályozzák, általában megtartva a parlament–államfő–kormány sorrendet. Ezt a szabályozási sémát átvették az általunk vizsgált kelet-európai államok is, kivéve *Oroszországot*, ahol az alaptörvény előbb szól az Orosz Föderáció elnökéről, s csak ezt követően a Szövetségi Gyűlésről.

Az alkotmányok szerkezetével kapcsolatban kell megemlítenünk azt is, hogy a II. világháború után Nyugat-Európában *új szabályozási tárgyként* jelentek meg az *alkotmányosság ellenőrzéséről* rendelkező előírások.

Az állam és a társadalom mechanizmusában működő "hatalmak" és "ellenhatalmak" csak akkor tölthetik be az egyensúly stabilizálásához nélkülözhetetlen "fékek és ellensúlyok" (cheks and balances) szerepét, ha ezt az alkotmányosság ellenőrzésének speciális intézményei is támogatják, amelyek folyamatosan garantálják az összeütközésekből vagy az alkotmányban meghatározott hatáskörök túllépéséből eredő viták lezárását. Általában a legfelsőbb hatalom gyakorlásának szintjén áll, független és pártatlan szervekre, nevezetesen alkotmánybíróságokra, vagy más névvel jelölt, de azokkal analóg feladatokat ellátó szervekre bízják az alkotmányosság speciális ellenőrzését. *Az alkotmányosság ellenőrzésének ezek a speciális szervei* a felmerülő viták eldöntésével orientálják az alkotmányjog gyakorlati végrehajtását, egyben alkotmányértelmező aktusaikkal folyamatosan adaptálják az egyes alkotmányok és az azokra épülő alkotmányjog sokszor keretjellegű és erős politikai töltésű rendelkezéseit az állandó mozgásban lévő és változó társadalmi viszonyokhoz.⁵

Az alkotmányosság ellenőrzése Kelet- és Közép-Európa új alaptörvényeinek többségében is önálló szabályozási tárgyként, külön fejezetben jelent meg

⁵ Vö. Kovács István: Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990., 101. s köv. p.

(alkotmánybíróság: *Bulgária, Csehország, Horvátország, Kis-Jugoszlávia, Lengyelország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia*; jogi kancellár: *Észtország*). Kivétel csupán *Lettország*, melynek 1922 februárjában elfogadott s most újból hatályos alkotmányából teljes egészében hiányzik a alkotmányosság ellenőrzésével kapcsolatos bármilyen rendelkezés, valamint ebből a szempontból *Oroszország*, ahol van ugyan alkotmánybíróság, de nem különül el a bírói hatalomról szóló VII. fejezetben szabályozott más formáktól ("A bírói hatalom az alkotmánybíráskodás, a polgári, a közigazgatási és a büntető bíráskodás útján érvényesül" – alk. 118. cikk 2. bek.).

A legújabb szabályozási tárgyakként kell említenünk a törvényhozás, a pénzügyek és a külügyek alkotmányi szintű rendezését.

A *törvényhozásról* részletesen szól *Észtország, Lettország és Románia* alaptörvénye. Ez annyiban jelent specialitást, hogy míg más alkotmányok a törvényhozási eljárásról a legfelsőbb képviselői szerveknél, és csak viszonylag nagyvonalúan, a legfontosabb szabályokat érintve szólnak, addig az említettek *több részletszabályt is* tartalmaznak (pl. a törvényhozási tárgyak, egyeztetési eljárás a két ház között, népszavazással történő elfogadás illetve tilalmak, a kihirdetés és hatálybalépés részletei stb.).

A gazdaság alkotmányi szabályozása terén az igazi kérdés valójában nem az, hogy szerepeljen-e az alaptörvényekben a gazdaság legfontosabb elvei, hanem az, hogy e szabályozás mely területeket és milyen mélységben érintsen. A tervutasításos rendszerrel szemben a magántulajdonra épülő gazdasági-politikai berendezkedés csak viszonylag szűk körű állami beavatkozást tűr el, azaz az alkotmányok a különböző tulajdoni formák jogi megítélés szerinti egyenjogúságán túl csak a *költségvetéssel, a közpénzekkel való gazdálkodással* kapcsolatos legfontosabb rendelkezéseket tartalmazzák ("A pénzügyek és az állami költségvetés" – *Észtország, Litvánia*; "Gazdasági berendezkedés" – *Kis-Jugoszlávia*; "A gazdaság és a közpénzek" – *Románia*; "A Szlovák Köztársaság gazdasága"; "A pénzügyek – *Szlovénia*),⁶ illetve az ezekhez szorosan tapadó *szervezeti-ellenőrzési formákról* szólnak külön fejezetben (Cseh Nemzeti Bank; Legfelsőbb Ellenőrző Hivatal – *Csehország*; Állami Számvevőszéki Hivatal – *Észtország*; Főszámvevőszék – *Litvánia*; Jugoszláv Nemzeti Bank; Legfelsőbb Ellenőrzési Hivatal – *Szlovákia*).

Az új kelet- és közép-európai alkotmányok a *külügyeket* is szabályozási körükbe vonják ["Külkapcsolatok és külföldi szerződések", "Nemzetvédelem" – *Észtország*; "Nemzetközi jogi kapcsolatok" (Nemzetközi egyezmények; Csatlakozás és kilépés) – *Horvátország*; "Külpolitika és nemzetvédelem" – *Litvánia*].⁷

⁶ Az igazság kedvéért meg kell jegyeznünk, hogy e kérdéskör alaptörvényi szabályozása nem új keletű; már *Franciaország* 1791. évi alkotmányának V. címe "A költségvetésről" szólt, (N.B. az 1918. évi *szovjet* alkotmány V. címe – "Költségvetési jog" – is!). Tartalmaz hasonló jellegű rendelkezéseket *Ausztria* 1920-as (V. fejezet: A számadás és pénzkézelés ellenőrzése), *Belgium* 1931-es (IV. cím: A pénzügyek), *Görögország* 1975-ös (Hatodik fejezet: Adók és pénzügyi igazgatás), a *Német Szövetségi Köztársaság* 1949-es (X. fejezet: Pénzügyek), *Portugália* 1976-os (V. cím: Pénzügyi és adórendszer), *Spanyolország* 1978-as (VII. cím: Gazdaság és pénzügyek), *Törökország* 1982-es (IV. rész: Pénzügyi és gazdasági rendelkezések) alkotmánya is.

⁷ Ez a téma is több mint két évszázada szerepel az alaptörvényekben. Legelőször *Franciaország* 1791-es alkotmánya tartalmazta (VI. cím: A francia nép viszonya a külföldi nemzetekhez), de benne van pl. *Franciaország* 1958-as (VI. cím: A nemzetközi szerződések és egyezmények), *Spanyolország* (III. fejezet: Nemzetközi szerződések) alkotmányában is.

Az általunk vizsgált alaptörvények szerkezetét illetően külön fel kell hívni a figyelmet arra, hogy néhány államban (*Észtország, Litvánia, Szlovénia*) az alkotmány végrehajtásáról, alkalmazásáról *külön törvény szól*.

E külön törvények főképpen *átmeneti rendelkezéseket* foglalnak magukban – annak ellenére, hogy *Litvánia és Szlovénia* alkotmányainak szövegei maguk is tartalmazzák átmeneti és záró rendelkezéseket –, s általában arról intézkednek, hogyan gyakorolják a hatalmat az adott államban az új hatalmi szervezet kialakításáig, mennyiben maradnak hatályban a korábbi időszakban megalkotott és az alaptörvény elfogadásakor hatályban lévő jogszabályok stb. "Az *Észt Köztársaság* törvénye az alkotmány alkalmazásáról" azonban még további, említésre méltó előírásokat is tartalmaz. Egyrészt "*értelmező rendelkezések*" szerepelnek benne, olyanok, amelyek másutt esetleg a parlamenti házsabályokban kaphatnak helyet [3. cikk (6) bek.],

"Az Alkotmány szempontjából az alábbi fogalmak értelmezését a következőkben pontosítjuk:

1. az 'igen' szavazatok többsége: a javaslat több pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
2. a szavazatok kétharmados többsége: a javaslat legalább kétszer annyi pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
3. a szavazatok négyötödös többsége: a javaslat legalább négyszer annyi pártoló-, mint ellenszavazatot kap;
4. a Parlament tagságának többsége: a Parlament tagságának több mint fele 'igennel' szavaz;
5. a Parlament tagságának kétharmados többsége: a Parlament tagságának legalább kétharmada 'igennel' szavaz;
6. a Parlament tagságának háromötödös többsége: a Parlament tagságának legalább háromötöde 'igennel' szavaz"

másrészt pl. az ún. "*átvilágítás*" kérdésében is nagyvonalú határozottsággal, azonnal intézkedik.

6. cikk. (1) 2000. december 31-i határidővel azoknak, akik a felsorolt hivatalok betöltésére jelöltek (ügymint a köztársasági elnök, a Parlament vagy a helyi önkormányzati képviselőtestületek tagjai, valamint a miniszterelnök, miniszter, a Nemzeti Bíróság elnöke és tagjai, bíró, alkotmánybíró, főszámvevő, Észtország Bankjának elnöke, a véderők parancsnoka vagy főparancsnoka, vagy bármely más kormányzati vagy helyi önkormányzati tisztség, melyet választással vagy kinevezéssel töltenek be) írásbeli lelkiismereti esküt kell tenniük, hogy nem szolgáltak – illetve nem voltak ügynökei – Észtországot elfoglalva tartó államok biztonsági szervezeteinek, katonai titkosszolgálatainak vagy elhárításainak, nem vettek részt állampolgárok üldözésében vagy elnyomásában, amely a polgárok politikai meggyőződése, hűtlensége, társadalmi helyzete vagy az Észt Köztársaság Kormányának vagy véderejének szolgálata miatt történt.

(2) Ha a bíróság úgy határoz, hogy az esküvel megerősített információ hamis, a jelölt lekerül a jelöltlistáról vagy mandátuma érvénytelen, vagy a jelöltet nem nevezik ki a jelen cikk (1) bekezdésében felsorolt hivatalra, vagy az illető személyt elbocsátják hivatalából.

7. cikk. (1) Azok, akik meg kívánnak maradni a 6. cikk (1) bekezdésében megjelölt hivatalukban, melybe a Parlament összehívása előtt kerültek, az írott lelkiismereti esküt a Parlament összehívásától számított 30 napon belül le kell tenniük. Ha valaki nem hajlandó az esküt letenni, vagy bíróság megállapítja, hogy az eskü által megerősített információ hamis, azt a személyt hivatalából elbocsátják.

(2) Az eskü letételére vonatkozó szabályokat a Legfelsőbb Tanács állapítja meg a Parlament és a köztársasági elnök választásának kitézése előtt.

Végül ehelyütt kell megemlítenünk *Csehországot*, amelynek alaptörvényéhez ugyancsak kapcsolódik egy külön törvény ("A Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének része az « Alapvető jogok és szabadságok alkotmánylevele»" – alk. 3. cikk). A jogok katalógusa és garancia-rendszere tehát nem épül be az alkotmány szerkezetébe, hanem az alapvető rendelkezések között történik a külön törvényre utalás.

2. Az alkotmányozó hatalom problémája

Azzal, hogy a XIII. század folyamán fokozatosan megkülönböztetik a királyi jogoknak azokat az elemeit, amelyek nem a király magántulajdonának igazgatásával függenek össze, hanem az államhatalom (impérium) birtoklásából folynak; azzal, hogy bő hét évszázaddal ezelőtt Aquinói Szent Tamás (1225-1274) kifejtette véleményét az emberek által alkotott törvények és a természetjog viszonyáról, mely szerint a természetjog egyértelműen az ember által alkotott közönséges törvények fölött áll, s ha a kettő között ellentét van, akkor a közönséges alattvalónak is és a bírónak is félre kell tennie az ember által alkotott törvényt és a természetjogot kell alkalmaznia; a reformáció, főképpen Kálvin nyomán megjelentek az alkotmánygondolat kezdetei,⁸ elkezdődött az a folyamat, amelynek eredményeként a közönséges törvényektől elkülönült egy különleges, a hatalom gyakorlására (korlátozására) vonatkozó normacsoport. Ennek egyenes folyományaként merült föl tudományban az a kérdés, hogy van-e speciális jogosultja e normák megalkotásának, azaz elkülönül-e e különleges normák alkotója a közönséges törvényhozás szerveitől. A történeti fejlődés illetve a közjogtudomány erre egyértelmű igennel válaszolt, tehát *különbséget tett az "alkotmányozó" és a "törvényhozó" hatalom között.*

Az alkotmányok több mint 200 esztendőös fejlődése *az alkotmány elfogadására illetve módosítására a különleges eljárások nagy számú változatát* alakította ki. E változatok jelentős része annyira a jogrendszer formai oldalainak területén mozog, hogy nagyon gyakran csak igen lazán kapcsolódik az érdekelt ország társadalmi viszonyaiban gyökerező adottságokhoz. E különleges előírások alapján *az alkotmány elfogadására jogosult lehet:* 1. a választópolgárok összessége *népszavazással* (alkotmányozó referendum); 2. külön erre a célra összehívott *alkotmányozó gyűlés*; 3. *a közönséges törvények elfogadására jogosult szervek különleges, a közönséges törvényekre megszabott eljárástól eltérő kööttségek mellett. Alternatív megoldások is lehetségesek.*⁹ – E történetileg kialakult (NB. az alkotmányozás *alanya* szerinti megkülönböztetésre épülő) fő sémák mindegyikére találunk példát a közelmúlt kelet-közép-európai alkotmányozásában. Népszavazással fogadták el az alaptörvényt Észtországban, Litvániában, Oroszországban; alkotmányozó gyűlés döntött róla Bulgáriában; a törvényhozásra jogosult parlament szavazta meg az alkotmányt Csehországban, Horvátországban, Kis-Jugoszláviában, Lengyelországban, Szlovákiában, Szlovéniában. Inkább az "alternatív megoldások" kategóriájába sorolandó Románia esete, ott ugyanis az alaptörvény szövegét az Alkotmányozó Gyűlés fogadta el, ezt követően bocsátották népszavazásra e döntés "jövahagyása" céljából.

A legújabb alkotmányozási folyamatokkal kapcsolatban is felmerült a jogirodalomban az *"alkotmányozó hatalom"* kérdése, az, hogy ki jogosult elfogadni az alaptörvényeket. "Az alkotmányozás során alapkérdésnek számít az alkotmányozás időpontján túlmenően az *alkotmányozás alanya* is. A vizsgált államokban az alkotmányokat általában a parlamentek fogadták el, ezért is parlamenti alkotmányozásnak hívjuk a Közép- és Kelet-Európában végbement alkotmányozási folyamatot. Egyedül Bulgáriában és Romániában hoztak létre olyan szervezetet, amelyet

⁸ Kovács István: Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990. 26. s köv. p.

⁹ Vö. Kovács István: Magyar alkotmányjog I., JATE Kiadó, Szeged, 1990. 255. p. – Bár az idézett elemzés az alkotmányok elfogadására illetve módosítására vonatkozó *eljárást* említi, nem kétséges, hogy a különbségtétel az alkotmányozás *alanya* szerint ("alkotmány elfogadására jogosult lehet") történt.

Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek lehet tekinteni. Bulgáriában a Nagy Nemzetgyűlést az alkotmány elfogadása céljából állították fel, azzal, hogy az alkotmány elfogadásáig a parlament egyéb funkcióit is a Nagy Nemzetgyűlés látja el. A Nagy Nemzetgyűlés az alkotmány elfogadását követően feloszlatta magát, és 1991 októberében új választások alapján megválasztották a rendes Nemzetgyűlést. Romániában 1990. július 11-én hozták létre az Alkotmányozó Gyűlést, a szabad választásokon megválasztott két kamara együttesen alkotta az Alkotmányozó Gyűlést.¹⁰

"Mára már az alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényeket elfogadja."¹¹ El kell fogadnunk Sári János megállapítását, még akkor is, ha ezt a tényleges alkotmányozási gyakorlat nem "névértékben" alkalmazta, hanem – mint Kelet-Közép-Európa legutóbbi alkotmányainak elfogadására felhozott előbbi példák is bizonyítják –, több esetben az alkotmányozó és a rendes törvények meghozatalára jogosított szerv ugyanaz volt. Nos, akkor a gyakorlat fittyet hány mindenfajta elméleti megfontolásra, nem tesz különbséget alkotmányozás és a közönséges törvényhozás között?

Ennek kapcsán fel kell hívnunk a figyelmet egy olyan tendenciára, amely bizonyos, legalapvetőbb alkotmányos kérdésekben történő döntést nem csupán eljárásjogi szempontból (pl. speciális, minősített többség) választ el a rendes törvények meghozatalától, hanem *expressis verbis kiemel még az alkotmány módosítására egyébként jogosított szerv hatásköréből is*. Ez a megoldás az 1958-as francia alkotmányból közismert ["'89. cikk. (4) bek.: Alkotmány módosítására irányuló eljárás nem indítható és nem folytatható le, ha az a területi sérthetlenség ellen irányul. (5) bek.: A köztársasági államforma nem képezheti módosítás tárgyát."], Kelet-Közép-Európa alaptörvényeiben azonban jóval szélesebb körben jelennek meg ezek a "tilalmak". Álljon itt néhány példa ezekből.

Bulgária:

153. cikk. A Népgyűlés módosíthatja és kiegészítheti az Alkotmány valamennyi rendelkezését, azok kivételével, amelyek a Nagy Népgyűlés hatáskörébe tartoznak.

158. cikk. A Nagy Népgyűlés

1. új Alkotmányt fogad el;
2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előíró nemzetközi szerződéseket;
3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;
4. dönt az Alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;
5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

Csehország:

9. cikk. (1) Az Alkotmányt csak alkotmányos törvénnyel lehet kiegészíteni vagy megváltoztatni.

(2) A demokratikus jogállam lényeges kellékeinek megváltoztatása nem megengedhető.

(3) Jogi normák értelmezésével nem lehet jogszerűvé tenni a demokratikus állam alapjainak eltávolítását vagy veszélyeztetését.

¹⁰ *Iff. Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus. 387. p. Ugyanő más helyen is foglalkozik e kérdéssel, lásd Az alkotmányozás elvi kérdései c. tanulmányát az Acta Jur. et Pol. Szeged, Tom. XLVII., 167–185. p., ezen belül különösen 176–179. p. Az alkotmányozó hatalom problémájának történeti megjelenéséről és fejlődéséről l. részletesen Kovács István. Magyar alkotmányjog I. JATE Kiadó, Szeged, 1990. 271. s köv. p.*

¹¹ Sári János: Alkotmányozó hatalom és a hatalommegosztás. Magyar Jog 1991. 10. sz. 579. p.

Észtország:

162. cikk. Az I. fejezet "Általános rendelkezések", valamint a XV. fejezet "Az Alkotmány módosításai" csak népszavazással módosíthatók.

Horvátország:

2. cikk. ...

A Horvát Köztársaság Parlamentje (Szábor) és a horvát nép közvetlenül, önállóan, az Alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban dönt:

- a Horvát Köztársaság gazdasági, jogi és politikai berendezkedéséről,
- természeti és kulturális javak megőrzéséről és azok felhasználásáról,
- a más államokkal való szövetségekbe tömörülésről.

Lettország:

77. Ha a Saeima az Alkotmány első, második, harmadik vagy hatodik cikkelyét módosítja, akkor eme módosítások törvényerőre emelkedéséhez referendum kiírása szükséges.

Litvánia:

9. cikk. (1) A népet és az államot érintő legfontosabb kérdésekben referendumnak kell döntenie.

148. cikk. (1) Az Alkotmány I. cikkének rendelkezését, mely szerint a Litván Állam független demokratikus köztársaság, csak referendum módosíthatja, melyen a módosítás érvényességéhez a litván szavazók legalább háromnegyedes többségére van szükség.

(2) Az I. fejezet (A Litván Állam) és a XIV. fejezet (Az Alkotmány módosítása) rendelkezéseit csak referendum módosíthatja.

Oroszország:

135. cikk. (1) Az Orosz Köztársaság Alkotmányának I, II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezéseket a Szövetségi Gyűlés nem vizsgálhatja felül.

(2) Ha az Orosz Föderáció Alkotmányának I, II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot a Szövetségi Tanács összes tagjának és az Állami Duma összes képviselőjének háromötöde támogatja, akkor a szövetségi alkotmány(erejű) törvénynek megfelelően össze kell hívni az Alkotmányozó Gyűlést.

Románia:

148. § (A felülvizsgálás korlátai)

(1) Nem képezhetik felülvizsgálás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.

(2) Úgyszintén semmiféle felülvizsgálás nem hajtható végre, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságjogainak vagy ezek garanciáinak a megszüntetése.

Az iménti példákban kirajzolódik az alapvető alkotmányos intézményeknek egy olyan köre, amelyek *nem változtathatók meg az alkotmánymódosítás szokásos rendjében*. Ezekben az ügyekben szervezetileg is elkülönül valamiféle "abszolút", "elsődleges" alkotmányozó hatalom az alkotmány módosítására jogosítottól, általában a parlamenttől. Ezekben az ügyekben a döntést kizárólag népszavazás (referendum), vagy pedig az e célra választott alkotmányozó gyűlés (Nagy Népgyűlés, Alkotmányozó Gyűlés) hozhat, az alkotmányozás körébe tartozó egyéb kérdések ezekhez képest "másodlagosnak" tekinthetők, hiszen azokat a törvényhozó parlament – még ha speciális eljárás keretében is, de – módosíthatja.

Az nem lehet kétséges, hogy ez az "abszolút" alkotmányozó hatalom a népet illeti – népszavazás formájában. Ehhez képest az alkotmányozó gyűlés hatásköre természetesen lehet általános, mindenre kiterjedő, ha erre a választóktól ilyen felhatalmazást kapott, de lehet korlátozott is; azaz a felhozott példákban szereplő alapkérdésekben csak akkor dönthet, ha erre kifejezett, konkrét felhatalmazása van. Ez egyértelműen Bulgária alaptörvényében szerepel: "162. cikk. (1) A Nagy Népgyűlés az Alkotmány csak azon kérdéseiben dönt, amelyek eldöntése céljából választották meg.

(3) A Nagy Népgyűlés megbízatása megszűnik, miután az végérvényesen nyilatkozott azokban a kérdésekben, amelyek céljából megválasztották."

Az alkotmánymódosításból kiemelt, "*abszolút*" tárgyak köre *taxatív*e nemigen határozható meg. Hasonlóan az alapvető jogok katalógusához, itt sem állíthatók fel egzakt ismérvek, amelyek alapján megállapíthatók lennének az alkotmánymódosítás "határai", hanem abból kell kiindulni, amit az alaptörvények ilyenként rögzítenek. Az idézett alkotmányi rendelkezésekből ezek pontosan kiolvashatók, finomabb elemzésére ezúttal nem térünk ki.

Az "alkotmányozó hatalommal" összefüggésben igen fontos problémák főképpen a szocialista *föderációk felbomlása* körül jelentkeztek. Ezért, bár az "alkotmányozó hatalom" terminus technicust általában *pozitív tartalommal*, az alkotmány elfogadásával kapcsolatban szokták használni, nem lehet kétséges, hogy ez a kérdés *negatív értelemben is* fölmerülhet, nevezetesen úgy, hogy *ki jogosult hatályon kívül helyezni egy alkotmányt*, kimondani egy ténylegesen létező alkotmányos berendezkedés megszűnését. Egy föderatív állam szétválása esetén ugyanis elkülönül egymástól a föderáció alkotmányának hatályon kívül helyezési aktusa – azaz a létező állam megszűnésének kimondása –, valamint az annak területén létrejövő szuverén államok új alkotmányos berendezkedésének megállapítása (ez utóbbira nyilvánvalóan az "utódállamok" már maguk jogosultak).

Csehszlovákiában a rendszerváltás egyik meghatározó eleme a föderációt alkotó államok formális szétválása volt.¹² Ez a kérdés, tehát a csehek és a szlovákok közötti viszonyok helyzete állandóan napirenden volt, s megnyugtató elrendezéséhez az 1992 júniusi parlamenti választások adták meg a végső lökést. Ekkor ugyanis olyan eredmények születtek, amelyek azt mutatták, hogy az egyes tagköztársaságokban hatalomra jutott politikai erőknél a tényleges érdekei annyira szemben állnak egymással, hogy a föderáció további fenntartása gyakorlatilag lehetetlenné vált. Csehszlovákia felosztásának gondolata azonban a közvéleményben erős ellenállással találkozott, s nyilvánvaló lett, hogy az állampolgárok a szétválást csak akkor fogadják el, ha arról maguk is – népszavazás útján – véleményt nyilváníthatnak.

A szétválást legradikálisabban sürgetőket is fékeztek azok a példák, amelyek a szocialista föderációk addigi széthullásával kapcsolatban jelentek meg napjaink Európájában. Igen fontos szempont volt, hogy elkerüljék a Jugoszlávia és a Szovjetunió megszűnésével egyúttjáró hazai és nemzetközi politikai zavarok, sőt fegyveres konfliktusok csehszlovákiai megismétlődését. Elfogadható, alkotmányos megoldásokat kellett tehát keresni. Ezek sorába tartozott az, hogy megkezdődött a *hatásköri decentralizáció*, azaz a föderatív állam hatáskörébe tartozó jogosítványok folyamatos "elosztása" a tagállamok között, de hogy a szétesés okozta hatások élet tompítsák, párhuzamosan a kialakítandó Cseh és Szlovák Köztársaság közötti nemzetközi szerződések tervezeteit is kidolgozták, amelyek az új, szuverén államok "jósomszédi, baráti és együttműködési" viszonyairól szóltak illetve egyéb kapcsolataikat is rendezni lettek volna hivatottak.

Csehszlovákia *de facto* megkezdődött szétválása gyakorlatilag visszafordíthatatlanná vált, ám ennek konzekvenciáit *de iure* is le kellett vonni. Ez történt 1992. november 13-án, amikor a parlament alkotmányerejű törvényt fogadott el

¹² A rendszerváltás alkotmányjogi előkészítését számos, a közjogi berendezkedést érintő törvény elfogadása jelentette 1989 és 1992 között. Ilyen volt pl. az Emberi jogok és szabadságok chartája, a politikai pártokról szóló törvény, a Cseh és Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságáról szóló alkotmánytörvény.

A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság javainak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság közötti megosztásáról és ezeknek a javaknak a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság számára való átadásáról, valamint 1992. november 25-én a Csehszlovákia megszűnéséről szóló alkotmányerejű törvénnyel.

Itt merült tehát föl *elvileg a negatív alkotmányozó hatalom kérdése*. Ami alkotmányjogi szempontból lényeges, és főképpen témánk, az alkotmányozó hatalommal kapcsolatban különösen fontos, az az, hogy a *parlament formálisan ténylegesen nem volt jogosult ennek a döntésnek a meghozatalára*. A képviselők ugyanis az 1992 júniusi választásokon nem kaptak felhatalmazást a szavazóktól a föderáció megszűnésének kimondására, minthogy a választásokon induló pártok programjában ez nem szerepelt. Az persze kézenfekvő lett volna, hogy a szétválásról népszavazás döntsön, ez felelt volna meg egyébként a hatályos alkotmánynak is, ám ekkorra a föderáció megszűnése olyan előrehaladott stádiumban volt, hogy semmiképpen sem lehetett népszavazásra bocsátani: az államszövetség ugyanis a megszűnést ellenző szavazatok esetleges többsége esetén sem lett volna fenntartható.¹³

Csehszlovákia helyzete 1992. október 1-e és 1992. december 31-e között alkotmányjogi szempontból ritkaságszámba ment; a két alany e téren más-más kiindulási helyzetben volt. A Szlovák Köztársaság alkotmánya már 1992. október 1-jén hatályba lépett. Tartalma szerint nem szövetségi, tehát független állam alkotmánya volt. Így tehát a helyzet rendkívüli, alkotmányjogi szempontból ellentmondásos volt, amelyben a csehszlovák államszövetség *de iure* még létezett, az 1992 szeptemberében kihirdetett szlovák alkotmány azonban *de facto* kimondta Szlovákia függetlenségét. Ebben az időszakban a két, a szövetségi és a szlovák alkotmányos rendszer közötti ellentmondás, mert mindkettő elsőbbségre törekedett, valósággá vált. Érdemét tekintve, ez *kettős alkotmányos hatalmi helyzetet* jelentett. A cseh alkotmányt, mint az új és független cseh állam alkotmányát, 1992. december 16-án fogadták el, és 1993. január 1-jén lépett hatályba, tehát Csehszlovákia szétválása után.

A Csehszlovákia szétválásáról szóló alkotmányerejű törvény kimondta, hogy Csehszlovákia, ide értve az ott működő szerveket, a hadsereget, az állambiztonsági és az állami szervezeteket, 1992. december 31-én megszűnik létezni. A különleges az volt ennek a törvénynek a tartalmában, hogy bizonyos kötelezettségeket írt elő az utódállamok számára, a szövetségi parlament képviselőinek a két köztársaság parlamentjeibe való tervezett átadásáról, vagy a Csehszlovákia utódjába lépő alanyok számára a nemzeti jelképek használatának megtiltásáról. Ezeknek a rendelkezéseknek a teljesítése már a szövetség szétválásztására vonatkozó jóváhagyási eljárás során is kérdéses volt, amit az a tény is tanúsít, hogy a Cseh Köztársaság hamarosan kisajátította a volt Csehszlovákia nemzeti zászlóját.¹⁴

¹³ Az más dolog, hogy a viharos gyors politikai változások lendülete elsöpörte az elméleti aggályokat, s az elméleti kérdésekre határozott gyakorlati válaszokat adott.

¹⁴ Vö.: Karel Klíma: *Faits historiques en relation avec la naissance de la République tchèque*. In: *System transformation and constitutional developments in Central and Eastern Europe/Changement de régime politique et le développement de la constitution en Europe Centrale et Orientale*. International Conference/Conférence international. Hungary/Hongrie, Kecskemét, June 15-17, 1995. (Edited by Károly Tóth). Published by Károli Gáspár Reformed University Kecskemét and József Attila University Faculty of Law Szeged. Kecskemét–Szeged 1995. (a továbbiakban: *System/Changement*) 207. s köv. p. – A tanulmányt magyar nyelven lásd Karel Klíma: *Az alkotmányfejlődés és gyakorlati tapasztalatai a Cseh Köztársaságban*. In: *Alkotmány és jogtudomány. Tanulmányok. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae*,

Hasonlóan problematikus a másik volt szocialista föderáció esetén a legitimitás illetve az alkotmányozó hatalom kérdése, mert *rendezetlen* körülmények között történt a régi Jugoszlávia felbomlása is. Szlovénia és Horvátország bejelentette önállóságát, majd Macedónia és Bosznia-Hercegovina is ezt az utat választotta. Csak Szlovéniának és Horvátországnak sikerült a tagállamiságot teljes államisággá kiépítenie, Macedóniában a fejlődés vonatottan halad előre, Bosznia-Hercegovinában polgárháború tört ki. Szerbia és Montenegró kettős alkotmányjogi folytonosságot hirdetett meg. Tagállami identitásuk egyértelmű, ugyanakkor törekszenek arra is, hogy Kis-Jugoszlávia szövetségi államiságának folytonosságát is megőrizték.¹⁵

Szerbia új politikai rendszerét és alkotmányos rendjét az 1990. évi szeptember 28-i Alkotmány intézményesítette. A Szerb Köztársaságnak ezt az Alkotmányát (az 1989. év vége felé) a tisztán egypártrendszer és a Kommunista Liga teljhatalmának feltételei között megtartott választásokon megválasztott Szocialista Köztársasági Gyűlés fogadta el. Így a Gyűlést egyetlen párt alkotta. Következésképpen, a választások nem adhattak legitimitást sem a Köztársasági Gyűlésnek, sem a rendszernek általában és emiatt magának az Alkotmánynak az elfogadása sem lehetett legitim.

Tehát a Szerb Szocialista Párt politikai monopóliumának feltételei között – mely párttá a Szerb Kommunista Liga formálisan átalakult – valamint az ellenzéki politikai pártok heves ellenállásának közepette – mely pártok időközben megalakultak – megfogalmazott és elfogadott Alkotmány elkerülhetetlenül a Szerb Szocialista Párt érdekeinek kifejezője volt.

A gyakorlat nyelvére átültetve, az Alkotmány két különböző tendenciát próbált érvényesíteni. Először azt, hogy ennek a pártnak a hatalmát tartsa fenn, másodsor pedig, hogy tisztán és kizárólag formálisan megszüntesse a korábbi, kommunista rendszer múltjából, vagyis a párt saját múltjából visszamaradt, végzetes örökséget.

Mindez óriási ellentmondásokat okozott az Alkotmány szövegében, valamint magában az alkotmányos rendszerben. A demokratikus országokra jellemző elvek és intézmények, és az olyan elvek és intézmények egymás melletti létezéséről van szó, amelyek nem demokratikusak, vagyis amelyek a kommunista uralom időszakának monista, tekintélyuralmi rendszerének sajátjai (pl. a köztársasági elnök személyes hatalma, olyan rendelkezések, amelyekkel gyakran felrúgják az emberi jogokról és szabadságokról szóló törvényeket, a társadalmi tulajdon, a munkás-irányítás a társadalmi tulajdonban lévő vállalatoknál stb.).

Mellesleg megjegyezve, ez az Alkotmány ellentétes volt az akkor hatályos Szövetségi Alkotmánnyal, de nincs összhangban Jugoszlávia érvényes Alkotmányával sem. A Szövetségi Alkotmánybíróság erre nem reagált, és mind a mai napig nem indított eljárást az Alkotmánynak a felülvizsgálata iránt.

Paradoxonnak hangzik, de az új Jugoszlávia Alkotmánya már kihirdetésekor jogilag semmis volt. Semmisségének három oka van, először: az alkotmánymódosítási eljárásban elkövetett szabálytalanságok súlyosak voltak; másodsor: az a szerv, amely elfogadta és kihirdette az új Alkotmányt (a régi Nemzetgyűlés Szövetségi Tanácsa) nem volt sem törvényes, sem legitim abban az időpontban ennek az aktusnak a megvalósítására; harmadsor: sem Szerbia (1990. évi), sem Montenegró Alkotmánya

Acta Juridica et Politica, Tomus XLVII. Fasciculus 1–18. Szeged, 1996. (a továbbiakban: *Alkotmány és jogtudomány*) 232. s köv. p.

¹⁵ Vö. *Iff. Trócsányi László: Alkotmányozás és rendszerváltás... i.m. 386. p.*

semmiféle lehetőséget sem tartalmazott Szerbiának (Montenegronak) más állammal való egyesülésére vonatkozóan.¹⁶

KÁROLY TÓTH

PROBLEMS OF STRUCTURE AND CONSTITUENT POWER IN THE NEW CONSTITUTIONS OF EASTERN AND CENTRAL EUROPE

(Summary)

In the first part of this study author analyses the structure of the new constitutions of Eastern and Central Europe. He states, that preambulums say nothing of the internal state and social basic values (e.g. rule of law, democracy, development of culture and economy), but include external-international categories (independence, the rights of peoples to self-determination, freedom etc.).

The general provisions include sovereignty, direct and indirect forms of democracy, insignia etc., after them fundamental rights and freedoms are found.

New objects have appeared in the analysed constitutions: control of constitutionality, legislative process, finances and foreign affaires.

The second part is about constituent power. Author states, that in constitutions there are some "absolute" objects for constitution-making which can be not amended by Parliaments (although Parliaments generally have right to amend constitutions) so in this field alone the people is the constituent power. He raises the question of "negative" constitution-making, namely: who has right to repeal a valid constitution, because this problem was very important one especially in Czechoslovakia and Yugoslavia.

¹⁶ Pavle Nocolić: La République Federative Yugoslavie et ses Etats-membres (L'essai de l'issue du monde communiste). In: *System/Changement*, 259. s köv. p. A tanulmányt magyar nyelven lásd Pavle Nocolić : A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság és tagállamai (Tanulmány a kommunista világ végéről). In: *Alkotmány és jogtudomány*, 245. s köv. p – Bár a föderáció egyéb problémái kívül esnek vizsgálódási körünkön, mégis föl kell figyelniünk egy ezzel kapcsolatos megjegyzésre. Az új jugoszláv föderáció csak két tagból áll (a Szerb Köztársaság és Montenegró), melyek közül az egyik jelentősen különbözik a másiktól nagyságban, a lakosok számában és gazdasági erejében. Ezért a jelenlegi föderáció alkotmányos modellje tartalmaz olyan elemeket, amelyek a föderációs állam alapelvét ássák alá: a föderáció állampolgárainak egyenlőségét és a föderáció tagállamainak egyenlőségét. Legújabbban vannak olyan vélemények Jugoszláviában, hogy alkotmányos szempontból a "kéttagú föderációk" sehol sem váltak be a világon (például Pakisztán és Csehszlovákia bebizonyították, hogy egy ilyen államforma számára nincsenek meg a túlélési feltételek). Nagyon nehéz a kéttagú föderációknak elkerülni a "rivalizálás" veszélyét, a dominancia iránti versenyt. Az ilyen államok terheltek a bizalmatlansággal és a másik felülkerekedésétől való állandó félelemmel, de a történelmi gyakorlat, noha bármilyen rövid, megmutatta hogy ez a megoldás nem lehet stabil. Az új Jugoszlávia példája megerősíti a fent elmondottakat. Vö. Agnes Kartag-Odri: The alliance between history and constitution. (The example of Yugoslavia). In: *System/Changement*, 256. p. ill. 185. l.j. A tanulmányt magyar nyelven lásd Agnes Kartag-Odri: "A történelem és az alkotmány szoros kapcsolata (Jugoszlávia példája)". In: *Alkotmány és jogtudomány* 227. s köv. p.