

BÓKA JÁNOS

„Tanulj meg mindenkitől tanulni” – Alkotmánybíráskodás a Tajvani-szoros két oldalán¹

Hatalomkorlátozás a hagyományos kínai államszervezetben

Az alkotmányossági- és normakontroll koncepciója a nyugati államelméletben összeforrott a jogállamiság, a hatalommegosztás, illetve a fékek és ellensúlyok elméletével. Az alkotmányossági- és normakontroll hatékony működéséhez elengedhetetlen, hogy az azt végző intézmény érdemi alkotmányos jogosítványokkal rendelkezzen a közhatalmat gyakorló többi szervezettel szemben, másrészt pedig a normakontroll egyik legfontosabb funkciója – az egyén és közösségek alapjogi védelme mellett – éppen az alkotmányos fékek és ellensúlyok rendszerének érvényesítése.

A fenti koncepciók jórészt japán közvetítéssel kerültek be a modern kínai alkotmányjogi gondolkodásba, és érdemi hatásuk csak a 19. század végétől mutatható ki. Hiba lenne tehát a klasszikus kínai államfelfogás bizonyos elemeit ezekkel az alapelvekkel párhuzamba állítani. Ugyanilyen hiba lenne azonban azt kijelenteni, hogy a császárkori Kínában nem léteztek a hatalomgyakorlásnak bizonyos elvi és gyakorlati korlátai. Az elvi korlátok a hatalom eredetére, illetve helyes gyakorlására vonatkozó filozófiai nézetekből, a gyakorlati korlátok pedig a hatalmi-politikai viszonyok mellett az államszervezet működésében fellelhető adminisztratív fékekből és kötöttségekből származtak.

A császár (皇帝) hatalma az „égi megbízatásból” (天命) eredt, ami egyben azt is jelentette, hogy ez a mandátum a személytelen istenségként kezelt Ég beavatkozása révén meg is szűnhetett, ha az uralkodó nem tartotta tiszteletben a számára is irányadó, hagyományokon és rítusokon alapuló szabályrendszert (法统), amely a dinasztikus állam alapját képezte, és a dinasztialapítótól kiindulva utódról utódra szállt. Ez a szabályrendszer nem normatív természetű volt, és kikényszerítésére sem állt rendelkezésre formalizált eljárás. Külön kérdés, hogy az uralkodót a saját maga és az államapparátus által alkotott szabályok mennyiben kötötték. E tekintetben az évszázadok alatt rendkívül változó gyakorlatnak lehetünk szemtanúi. Az ideáltípus mindvégig kétségtől a törvényeket betartó császár volt, és voltak rövid időszakok, amikor az aktuális uralkodó a valóságban is kifejezetten önkorlátozó magatartást tanúsított, illetve az államapparátus sikeresen lépett közbe egyes törvénytelen uralkodói döntések visszavonása vagy megváltoztatása érdekében.² Elvileg azonban a császár

¹ A tanulmányban a kínai írásjegyek egyszerűsített írásmóddal szerepelnek. A közhírt személynevek átírása a hagyományos magyar, minden egyéb elnevezés átírása a hivatalos kínai átírást (*pinyin*) követi.

² FANG, Qiang – DES FORGES, Roger: Were Chinese Rulers Above the Law? Toward a theory of the rule of law in China from early times to 1949 CE. 44 *Stanford Journal of International Law* (2008) 101. Ugyanakkor a szerzők módszere és végkövetkeztetése, ami alapján vizsgálhatónak és kimutathatóak vélik a *rule of law* eszméjét és gyakorlatát a Köztársaság előtti időszakban, erősen vitatható.

törvényei az államapparátusnak címzett utasítások voltak, amelyek az uralkodó cselekvési szabadságát nem érintették.

Az államapparátus gyakorlati működésében viszont kialakultak bizonyos adminisztratív fékek és kötöttségek, amelyek a hatalommegosztás modern kínai felfogásában is továbbélnek. Az egyik ilyen tényező a közhivatalnokok toborzására és előléptetésére kialakított rendszer volt, ami a Tang-dinasztia idején alakult ki – eredetileg a katonai elitréteg hatalmának letörésére. A vizsgarendszer sohasem vált kizárólagossá abban az értelemben, hogy csak sikeres vizsgával lehetett hivatalhoz jutni, illetve – a néhány vizsgáltszó kivételével – a sikeres vizsgázóknak sem feltétlenül garantált hivatal. A hivatalnoki kar azonban a 11-13. századra így is a társadalom és a politikai élet meghatározó elemévé vált, és tagjai nemcsak az államigazgatást tartották szilárdan a kezükben, hanem a politikai szintű döntéshozatalban is központi szerepet játszottak.³ A mi szempontunkból ennek az a jelentősége, hogy a hivatalnoki kar nem egyszerűen az uralkodói döntések közvetítője és végrehajtója volt, hanem olyan intézményrendszer és személyi kör, amelyik a kiválasztási rendszeren alapuló önálló legitimitációval és saját szakmai ethosszal rendelkezett. Ez a konstrukció, ami a kínaiak számára a modernizáció során is megőrzésre érdemes értékeket hordozott, tette lehetővé, hogy az adminisztráció az államhatalom egységes rendszerén belül relatív önállóságra tegyen szert és hatalomkorlátozó szerepet tölthessen be.

A hatalomkorlátozás másik intézménytípusa volt a császárkori Kínában a cenzori struktúra, amit éppen a hivatalnoki kar ellenőrzésének igénye hívott életre. A cenzori intézmények alapvetően három funkciót töltek be: ellenőrizték az államigazgatás által hozott határozatokat és kibocsátott dokumentumokat, felügyelték a hivatalnoki kar szakmai és magánéleti tevékenységét, illetve a császár mellett tanácsadói szerepet láttak el. A cenzori struktúra tulajdonképpen a császársággal egyidős, és az évszázadok alatt igen sokféle szervezeti megoldással és név alatt működött: a Qin- és Han-dinasztiák által kiküldött cenzoroktól (御史) kezdve, a Sui- és Tang-dinasztiák ellenőrző (御史台) és tanácsadó (諫) hivatalain keresztül, a Ming- és Qing-dinasztiák Cenzori Hivataláig (都察院). Állandó vonása viszont a cenzori rendszernek, hogy a rendes bürokráciától elkülönülő szervezetben tevékenykedő, a külső nyomásgyakorlástól sokféle módon védett, széles hatáskörrel rendelkező tisztviselők működtek, akik többnyire hivatalból jártak el.⁴ Ez az intézmény mind a – császárkori Kínában létező – közigazgatási jogorvoslati rendszertől, mind a – császárkori Kínában nem létező – közigazgatási bíraskodástól eltérő sajátosságokat mutat, amiket változtatásokkal a köztársasági időszakban is megőrzésre méltónak találtak.

A hatalmi ágak elválasztása kínai sajátosságokkal

Az első kísérlet Kínában egyfajta alkotmányos kormányzás bevezetésére az 1908-ban császári rendelettel kibocsátott „vázlatos alkotmány” (宪法大纲) volt, amely az 1890. évi japán és azon keresztül az 1871. évi német birodalmi alkotmány mintáját követte – a császári hatalom azokban foglalt korlátainak mellőzésével. A „vázlatos alkotmány” viszont egyrészt sohasem lépett hatályba, másrészt az egyéb alkotmányos intézményekkel (törvényhozó gyűlés, kormány) szemben korlátlan császári hatalom miatt nem tartalmazott valódi hatalommegosztási rendszert. Tartós hozadéka viszont a dokumentumnak, hogy – az 1898-as „száznapos reform” hatására épülve – meghonosította Kínában az alkotmányosság eszméjét, aminek szellemében minden soron következő politikai kurzus feltétlen szükségét érezte

³ GERNET, Jacques: *A kínai civilizáció története*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 242-243.

⁴ WILL, Pierre-Étienne: *Epilogue: Virtual Constitutionalism in the Late Ming*. In: Balme, Stéphanie – Dowdle, Michael W. (eds.): *Building Constitutionalism in China*. Palgrave Macmillan, New York, 2009. 266-268.

annak, hogy hatalmát alkotmányozás révén – legalább utólagosan – legitimálja.⁵ Az alkotmányosság eszméjének elterjedését megkönnyítette, hogy funkciójában azonosítható volt a fentebb említett dinasztikus szabályrendszerrel, ami ugyanakkor ahhoz vezetett, hogy az alkotmányoknak inkább politikai és deklaratív vagy deskriptív, mintsem jogi és preskriptív természetet tulajdonítottak.

A három hatalmi ág elválasztásának nyugati mintája először a Kínai Köztársaság Ideiglenes Alkotmánya (中华民国临时约法) révén hatályosult, amit 1912 márciusában fogadtak el. Ezt követően viszont a Guomindang fokozatos térnyerésével párhuzamosan egyre jelentősebb hatást gyakorolt Szun Jat-szen államelméleti koncepciója, amely a hatalmi ágak elválasztását némileg eltérő módon látta kívánatosnak. A népet megillető szuverén hatalmat (权) elkülönülőnek tekintette a kormányzati hatalomtól (能): az előbbit egy közvetlenül választott Nemzetgyűlés (国民大会), az utóbbit pedig öt különböző hatalmi ág (院) intézményei gyakorolják. Az öt hatalmi ág a törvényhozó, végrehajtó, bírói, vizsgáló és ellenőrző *juan*, ahol az utóbbi két hatalmi ág a császárkori hivatalnokvizsgák, illetve a Cenzori Hivatal funkcióinak ellátására hivatott modern intézményrendszer. Szun Jat-szen írásait vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy republikanizmusát – amellet, hogy ismert európai szerzőket, és polemizált velük (például Jean-Jacques Rousseau-val) – elsősorban az Egyesült Államok alapító atyáinak (Thomas Jefferson, Alexander Hamilton) és későbbi meghatározó politikusaiknak (Abraham Lincoln) gondolatai formálták.⁶ Az öt kormányzati hatalmi ág elkülönítése mindvégig a Guomindang meghatározó államszervező elve volt, és számos alaptörvény szövegében testet öltött.

A normakontroll létjogosultságának megítélésében Szun már lényegesen ambivalensebb elveket vallott. A normakontroll eszméje nem volt ismeretlen a köztársasági alkotmányfejlődésben. Az 1913. évi Ég Temploma alkotmánytervezet (天坛宪法草案) említi először az intézményt azzal, hogy az alkotmányértelmezés a törvényhozás monopóliuma marad, míg egy 1919-es alkotmánytervezet szerint ezt a tevékenységet a törvényhozó és bírói *juan* közösen végzi. Az 1923. évi föderalista szellemű „megvásárolt alkotmány” pedig a központi és tartományi jogalkotás konfliktusa esetén irányzott elő bírói felülvizsgálatot.⁷ Szun számára egyértelmű volt, hogy a nép szuverén hatalmát a bírói *juan* nem korlátozhatja, azonban a kormányzati hatalom öt ágát egyenrangúnak tekintette, és itt nem látott elvi problémát abban, ha azok egymást ellensúlyozzák.

Szun Jat-szen ugyanakkor arról is meg volt győződve, hogy a kínai nép még nem áll azon az érettségi szinten, hogy szuverén hatalmát felelősen gyakorolhatná, ezért a demokratikus hatalomgyakorlás bevezetésére háromlépcsős átmeneti rendszer alkalmazása szükséges. Az első lépcsőfok közvetlen katonai diktatúra mindaddig, amíg az ország egyesítése és a helyi hadurak hatalmának felszámolása meg nem történik. Ezt követően a gyámság időszaka alatt az állampolgárok a központi hatalom ellenőrzése mellett fokozatosan átvehetik a helyi önkormányzati hatáskörök gyakorlását, és megtanulhatják a felelős kormányzás művészetét. Csak ezt követően kerülhet sor a tényleges és teljes körű alkotmányos kormányzásra. Szun Jat-szen az első két fázisban elengedhetetlennek látta egy forradalmi élcsapat jellegű

⁵ Az 1908-1946. közötti időszakban összesen 12 országos és számtalan helyi jelentőségű alkotmány, ideiglenes alkotmány és tervezet készült Kínában. JORDÁN Gyula: „Az ég magas, a császár messze van.” Igazságszolgáltatás, jog és politika Kínában. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2008. 179.

⁶ TOZZI, Piero: Constitutional Reform on Taiwan: Fulfilling a Chinese Notion of Democratic Sovereignty? *Fordham Law Review* 64 (1995) 1193, 1219-1224.

⁷ FA, Jyh-pin: Constitutional Developments in Taiwan: The Role of the Council of Grand Justices. *Int'l & Comp. L. Q.* 40 (1991) 198., 199.

párt politikai gyámkodását, amely elképzelés Csang Kaj-sek uralma idején a pártállami kormányzás (依党治国) koncepciójában öltött testet.⁸

A politikai gyámság időszakában természetesen szó sem lehetett arról, hogy a kormányzó pártállam hatékony alkotmányossági kontrollnak vesse alá magát. Azonban ahogyan az 1930-as évek második felétől kezdődően napirendre került a teljes alkotmányos kormányzás bevezetése, úgy jelentek meg az alkotmánytervezetekben a normakontroll intézményi megoldásai is. Az 1936. évi alkotmánytervezet alapján a törvények alkotmányosságát az ellenőrző *yuan* kezdeményezésére a bírói *yuan* vizsgálhatta volna. A tervezet 1940. évi módosítása ugyanezt a feladatot egy kilenc biztosból álló Alkotmányértelmező Bizottságra bízta.

Ami a fékek és ellensúlyok rendszerét illeti, a Kínai Köztársaság 1947. január 1-jén kihirdetett alkotmánya⁹ és a kapcsolódó organikus törvény az alkotmányértelmezés monopóliumával a Legfelsőbb Bírák Tanácsát ruházta fel, és megadta számára azt a jogot is, hogy az alkotmányellenes jogszabályokat megsemmisítse. Az alkotmány előkészítése során mindaddig, amíg a folyamatban a Kínai Kommunista Párt is részt vett, az egységes igazságszolgáltatási szervezeten belüli amerikai mintájú decentralizált alkotmánybíráskodás koncepciója érvényesült. A tárgyalások megszakadását és a polgárháború eszkalálódását követően azonban a Guomindang és a Nemzetgyűlés – máig nem tisztázott okokból – a centralizált alkotmánybíráskodás mellett tette le a voksát. A döntést – a következő évtizedek eseményeinek fényében – többek között az is motiválhatta, hogy néhány alkotmánybíró politikailag könnyebben befolyásolható és hatékonyabban fegyelmezhető, mint a teljes igazságszolgáltatási szervezet.

A Tajvanra menekülő Guomindang-kormányzat – bár jelentősen korlátozta¹⁰ – nem kívánta formálisan felszámolni a köztársasági alkotmányos berendezkedést, így az 1948-ban megalakult Legfelsőbb Bírák Tanácsa (大法官会议) 1949-től a szigeten folytathatta tevékenységét. A testület működése történeti fordulatokban igencsak bővelkedett, hiszen a kezdeti viszonylag aktív periódus több évtizedes tetszhalál követte, amelyből a Tanács az 1990-es évek elején kezdett magához térni. Bár a bírák tevékenységét a törvényhozó hatalom nagyon kreatív eszközökkel igyekezett korlátozni,¹¹ a végrehajtó hatalom pedig az újrávalhatóság és az indirekt nyomásgyakorlás eszközeit felhasználva folytatott hatékony személyzeti politikát a testületben,¹² a Tanács maga is belenyugodni látszott alkotmányos szerepé-

⁸ A Guomindang 1928-ban jelentette be az első átmeneti fázis lezárultát, a politikai gyámság időszakát pedig további hat éves periódusra tervezte.

⁹ A Kínai Köztársaság alkotmányát a Nemzetgyűlés 1946. december 25-én fogadta el. Az alkotmány azóta is a Kínai Köztársaság (Tajvan) alaptörvénye, amit kiegészítésekkel 1991-2005 között hét ízben módosítottak.

¹⁰ A Nemzetgyűlés 1948. április 18-án fogadta el az „Ideiglenes rendelkezések a kommunista lázadás elnyomására történő mozgósítás időszakára” elnevezésű ideiglenes alkotmánymódosítást, ami 1991-ig maradt hatályban. Tajvanon emellett 1949-1987 között szükségállapot volt érvényben.

¹¹ A Tanácsról szóló 1958. évi törvény egyrészt a normakontroll során a bírákat az alkotmány szövegéhez kötötte, másrészt a legfontosabb döntésekhez négyötödös *quorum* mellett négyötödös többséget írt elő.

¹² Csang Kaj-sek bírójelöltjeinek 81%-a az 1945 után Tajvanra települt kínaiak köréből került ki, annak ellenére, hogy ők a lakosságnak csak mintegy 13-15%-át tették ki. A Tanács személyi összetételének elemzésére: GAROUPA, Nuno – GREMBI, Veronica – LIN, Shirley Ching-pin: *Explaining Constitutional Review in New Democracies: The Case of Taiwan*. Illinois Law and Economics Research Paper Series, Research Paper No. LE10-014 (July 2010), <http://ssrn.com/abstract=1635942> (2011. 12. 23.)

nek marginalizálódásába.¹³ A politikai nyomás enyhülésével párhuzamosan a Tanács azonban egyre aktívabb, sőt proaktív szerepet játszott a demokratikus átmenetben.¹⁴

A Guomindang ellentétben a Kínai Kommunista Párt elvetette a kormányzati hatalom megosztásának elvét, azonban nagyon is hasznosíthatónak ítélte a politikai és kormányzati hatalom elkülönítésének, illetve a pártállami kormányzásnak a fentebb kifejtett fel-fogását. Beszédes, hogy a Kínai Népköztársaság alkotmányai közül csak az 1975-ben és 1978-ban elfogadott alaptörvények rendelkező részei tartalmazznak utalást a Kínai Kommunista Pártra mint a kormányzati hatalom gyakorlásában közvetlenül résztvevő szervezetre. A KKP valójában olyan „élcsoport”, ami a politikai gyámsághoz nagyon hasonló módon a „nép” nevében gyakorolja a szuverén politikai ellenőrző funkcióit, vagy legalábbis gyámko-dik a nép ilyen tevékenysége felett. Ha az extrémításig visszük el ezt a gondolatmenetet, az következne, hogy a kormányzati szervek tevékenysége feletti alkotmányossági kontrollt nem valamely kormányzati szervnek, hanem az azok felett álló politikai entitásnak kellene ellátnia. Ennek bizonyos elemei megtalálhatók a Kínai Köztársaság politikai gyámsági idő-szakra vonatkozó, 1931-ben elfogadott átmeneti alkotmányában (中华民国训政时期约法), ahol az alkotmány értelmezésére jogosult szerv a Guomindang Központi Végrehajtó Bi-zottsága. Érdekes módon egyes nyugati szerzők ezen az alapon alkotmánybírói funkci-ókkal ruháznák fel a Kínai Kommunista Pártot a jelenlegi népköztársasági alkotmányos be-rendekezésben.¹⁵

Kínai Népköztársaság: normakontroll hatalommegosztás nélkül

Előzmények a népköztársasági alkotmánytörténetben

Az első népköztársasági alkotmány elfogadásáig az alaptörvény szerepét betöltő Közös program¹⁶ az államhatalom egységét rögzítette azzal, hogy a különböző igazgatási szinteken választott népi gyűlések gyakorolják az államhatalmat, a népi gyűlések ülésszakai közötti időszakban pedig ez a jogosítvány a népi gyűlések által választott és azoknak felelős népi kormányokat illeti meg (12. cikk). A Közös program rendelkezik népi ellenőrző szervekről is, ezek azonban nem rendelkeztek normakontroll jogosítványokkal, pusztán fegyelmi in-tézkedéseket javasolhattak azokkal a szervekkel és tisztviselőkkel szemben, amelyek és akik „törvénytést követnek el vagy feladataikat hanyagul látják el” (19. cikk).

Az 1954. évi alkotmány¹⁷ a Közös programhoz hasonlóan deklarálja az államhatalom egységének elvét és a demokratikus centralizmus követelményét (2. cikk), ezzel párhuzamo-san viszont a normakontroll bizonyos mechanizmusait is körülírja. Az Országos Népi Gyű-lés (ONGY) általános és absztrakt jogosítványt kap az alkotmány érvényesülésének ellenő-rzésére, míg Állandó Bizottsága (ONGY ÁB) a törvényértelmezés mellett felhatalmazást kap

¹³ A Legfelsőbb Bírak Tanácsa 1948-1976 között mindössze egyetlen jogszabály alkotmányellenességét állapította meg. Az 1960-ban hozott döntésnek a végrehajtó *juan* csak 1980-ban tett eleget. MENDEL, F. Fraser: *Judicial Power and Illusion: The Republic of China's Council of Grand Justices and Constitutional Interpretation*. 2 *Pac. Rim L. & Pol. J.* (1993) 157., 177.

¹⁴ GINSBURG, Tom: *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003. 106-157.

¹⁵ CATÁ BACKER, Larry: *A Constitutional Court for China Within the Chinese Communist Party: Scientific Development and the Institutional Role of the CCP*. Consortium for Peace and Ethics Working Paper 2008-1. <http://ssrn.com/abstract=1308598> (2011. 12. 23.)

¹⁶ A Közös programot (中国人民政治协商会议共同纲领) az 1949. szeptember 21-én összeült Népi Politikai Tanácsko-zó Testület fogadta el. A dokumentum alapján hirdette ki 1949. október 1-jén Mao Ce-tung a Kínai Népköztársaság megalakulását. A Közös program 17. cikke a „reakciós Guomindang-kormányzat” valamennyi törvényét, ren-deletét és bírói szervét eltörölte.

¹⁷ Az 1954. évi alkotmányt (中华人民共和国宪法) az I. Országos Népi Gyűlés első ülésszakán fogadta el 1954. szeptem-ber 20-án.

az Államtanács alkotmány- és törvénysértő rendelkezéseinek megsemmisítésére, illetve a tartományi államhatalmi szervek nem helyénvaló döntéseinek módosítására vagy megsemmisítésére (31. cikk). Az Államtanács alatti szinten elhelyezkedő központi és helyi igazgatási szervek határozataival szemben hasonló felülvizsgálati jogosítvánnyal az Államtanács rendelkezik (49. cikk).

Az 1954. évi alkotmány normakontrollal kapcsolatos rendelkezései hűen tükrözik a kor szocialista alkotmányelméletének felfogását. Eszerint az államszervezet tanácsi formájából következik, hogy semmilyen más szerv nem korlátozhatja a legfelsőbb képviselői szerv kizárólagos döntési jogát, e körben legfeljebb előzetes konzultatív testületek segíthetik az alkotmányosság eredményesebb vizsgálatát. A prezídiumok és a kormányok tekintetében már mind előzetes, mind utólagos kontroll elképzelhető azzal, hogy az ellenőrzés végső soron mindvégig a legfelsőbb népképviselői szerv hatáskörében marad. Bár egyes népi demokráciák elismerték a bíróságok jogát arra, hogy az alkotmány- vagy törvénysértőnek tekintett rendeletek alkalmazásától eltekintsenek, a bíróságok szempontjából az alkotmányossági agályok kezelésének egyetlen módja rendszerint a közvetlen vagy az ügyészi szervezeten keresztül szignalizáció volt.¹⁸

Az 1954. évi alkotmány bevallotta az 1936. évi szovjet alkotmány mintájára készült: a fentebb hivatkozott rendelkezések elhanyagolható eltérésekkel olvashatók ott a 49. cikk b) és e) pontjaiban. A kínai alkotmányozó azonban a szovjet minta mellett kifejezetten széles összehasonlító vizsgálatokat végzett: Mao egy 1954 januárjában kelt táviratában a kínai és szovjet-országi alkotmányok mellett a lengyel, román, csehszlovák és keletnémet, illetve az 1946. évi francia alkotmányokat jelölte meg a KKP PB és KB tagjainak kötelező referenciaként.¹⁹ Nem túlzás Jordán Gyula azon megállapítása, hogy az 1954. évi alkotmány lényegében külföldi, sőt közvetve nyugati termék: a kínaiak szemében a népi demokráciák alkotmányai és tapasztalatai már önmagukban is nyugatinak számítottak, de ezen túlmenően a bennük foglalt intézmények és értékek egy része valóban nyugatról eredt.²⁰

Az 1954. évi alkotmány a mai napig meghatározó hatást gyakorol a kínai alkotmányfejlődésre. A hatályos alkotmány e szöveg struktúráját, alapelveit és orientációját vette alapul, és fejlesztette tovább – jórészt olyan jogászok munkássága révén, akik az 1954. évi alkotmány szövegezésében is részt vettek.

Ehhez képest a „kulturális forradalom” eszméit alkotmányos szintre emelni hivatott 1975. évi alaptörvény²¹ látványosan szakít a „szociálimperialistának” bélyegzett népi demokratikus forrásokkal, és semmilyen konkrét eljárást nem szabályoz az alkotmány- vagy törvénysértő normák felülvizsgálatára. A 1978. évi alkotmány²² ismét rendelkezik az ONGY általános és absztrakt ellenőrzési funkciójáról az alkotmány érvényesülésével kapcsolatban (22. cikk), alkotmány- és törvényértelmezési jogosítvánnyal ruhazza fel az ONGY ÁB-t, és visszaállítja módosítási és megsemmisítési hatáskörét – de kizárólag a tartományi államhatalmi szervek vonatkozásában (25. cikk). Az 1975. és 1978. évi alkotmányok jelentősége alkotmányjogi szempontból jórészt elméleti: túlságosan rövid ideig voltak hatályban ahhoz, hogy élő gyakorlatuk kialakulhatott volna, és az akkori – részben kaotikus, részben

¹⁸ KOVÁCS István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962. 384-396.

¹⁹ TIFFERT, Glenn D.: *Epistrophe: Chinese Constitutionalism and the 1950s*. In: Balme, Stéphanie – Dowdle, Michael W. (eds.): *Building Constitutionalism in China*. Palgrave Macmillan, New York, 2009. 66-67. A hivatkozott alkotmányok kínai fordításai ekkor már többkötetes gyűjteményekben hozzáférhetőek voltak.

²⁰ JORDÁN, 2008. 190.

²¹ Az 1975. évi alkotmányt a IV. ONGY első ülészaka fogadta el 1975. január 17-én.

²² Az 1978. évi alkotmányt az V. ONGY első ülészaka fogadta el 1978. március 5-én.

átmeneti – időszak államszervezetének valós működésére egyébként is elhanyagolható hatást gyakoroltak.

Hatályos jogszabályi keretek

Az 1982. évi alkotmány normakontrollra vonatkozó rendelkezései az elmúlt három évtizedben nem változtak, azonban az alaptörvény más rendelkezéseinek módosításai, illetve a további jogalkotás révén az érintett szakaszok némileg új értelmet nyertek, és deklarációból fokozatosan élő joggá váltak.²³ Az 1982. évi alkotmány is kifejezetten elveti a hatalommegosztás elvét: a nép az ország feletti hatalmát az Országos Népi Gyűlés és a különböző szintű területi népi gyűlések útján gyakorolja (2. cikk); illetve a Kínai Népköztársaság államszervezete a demokratikus centralizmus alapelvein nyugszik, aminek értelmében valamennyi állami szervet közvetlenül vagy közvetve a népi gyűlések hozzák létre, ezeknek felelősséggel tartoznak, és ezek ellenőrzése alatt állnak (3. cikk). Az alkotmány 1999. évi módosításával átszövegezett 5. cikk értelmében a Kínai Népköztársaság a „törvények által kormányzott ország” (依法治国), bár a megfogalmazás nem egyértelmű abból a szempontból, hogy egyszerűen törvények általi kormányzásról (*rule by law*) vagy a törvények uralmáról (*rule of law*) van szó.²⁴ Mindenesetre az alkotmány és a jogalkotásról szóló 2000. évi törvény a jogforrások hierarchiát egyértelműen meghatározza, így a közhatalmi szervek normatív és egyedi aktuálisnak alkotmányos- és normakontrollja alapvető szinten is kellően megalapozott.²⁵

Az 1954. évi alkotmányhoz hasonlóan az ONGY általános és absztrakt felhatalmazást kap az alkotmány érvényesülésének ellenőrzésére (62. cikk [2]), azonban a tényleges alkotmányossági és törvényességi kontroll az ONGY ÁB kezében van azzal a korlátozással, hogy az ONGY ÁB nem megfelelő döntéseit az ONGY módosíthatja vagy megsemmisítheti (62. cikk [11]).²⁶ Az ONGY ÁB ugyancsak ellenőrzi az alkotmány érvényesülését, emellett értelmezi az alkotmányt és a törvényeket (67. cikk [1], [4]). Az alkotmányértelmezés az ONGY ÁB kizárólagos mandátuma. A Kínai Népköztársaságban az 1982. évi alkotmányt megelőzően is az volt az uralkodó álláspont, hogy a népi bíróságok ítéleteikben nem hivatkozhatnak közvetlenül az alkotmány rendelkezéseire, és ez a gyakorlat a Legfelsőbb Népi Bíróság 1986. évi jogértelmezésével a jelenlegi alkotmányos keretek között is megerősítést nyert.²⁷

Az ONGY ÁB megsemmisítheti az Államtanács alkotmányba vagy törvénybe ütköző adminisztratív rendeleteit, döntéseit és rendelkezéseit, illetve a tartományok, autonóm terü-

²³ Az 1982. évi alkotmányt az V. ONGY ötödik ülésszaka fogadta el 1982. december 4-én. Az alkotmányt azóta négy ízben (1988, 1993, 1999, 2004) módosították.

²⁴ A terminológiai és jogpolitikai vita jelentőségéről lásd: LIN, Chris X.: A Quiet Revolution: An Overview of China's Judicial Reform. 4 *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 2 (2003) 255., 260-267.

²⁵ Az alkotmány 5. cikke kimondja, hogy a törvények, az adminisztratív és a helyi rendeletek az alkotmánnyal nem lehetnek ellentétesek, illetve valamennyi állami szervnek be kell tartania az alkotmányt és a törvényeket. A jogalkotásról szóló 2000. évi törvény (立法法) 78-80. cikkei ezt megerősítik, és meghatározzák az alsóbb szintű normák hierarchiáját.

²⁶ Az ONGY maga eddig csak Hong Kong és Makaó különleges közigazgatási területek alaptörvényeivel kapcsolatban végzett normakontrollt 1990-ben, illetve 1993-ban, és megállapította, hogy azok az alkotmány 31. cikke alapján nem alkotmányellenesek függetlenül attól, hogy Hong Kong és Makaó társadalmi berendezkedése nem „a nép demokratikus diktatúráját megvalósító szocialista állam” (1. cikk) eszméjét követi. WANG, Zhenmin: *Constitutional Conflict and the Role of the National People's Congress*. The Foundation for Law, Justice and Society, Oxford, 2007. <http://www.fljs.org/uploads/documents/Zhenmin%231%23.pdf> (2011. 12. 23.)

²⁷ Érdemes megjegyezni, hogy ez a gyakorlat a kezdetekben (1955-től) kifejezetten jogvédelmi célokat szolgált azáltal, hogy tiltotta bűncselekmény megállapítását és büntetés kiszabását pusztán az alkotmány általános rendelkezései alapján. CAI, Dingjian: The Development of Constitutionalism in the Transition of Chinese Society. *Columbia J. of Asian L.* 1 19 (2005) 1-29.

letek és tartományi szintű városok alkotmányba, törvénybe vagy adminisztratív rendeletbe ütköző helyi rendeleteit és határozatait (67. cikk [7]-[8]). Az ONGY által elfogadott alapvető törvényeket alkotmányossági szempontból egyetlen szerv sem vizsgálhatja felül. Az ONGY ÁB által elfogadott egyéb törvényeket az ONGY plénuma módosíthatja vagy megsemmisítheti, de ezt az alkotmány nem alkotmányossági kontrollként fogja fel, és a gyakorlatban ilyen közbelépésre még nem került sor. Az ONGY ÁB ellenőrzési jogköre nem terjed ki az ország fegyveres erőit vezető Központi Katonai Bizottság rendelkezéseire. Az Államtanács alá rendelt központi közigazgatási szervek aktusait az alkotmány nem nevesíti az ONGY ÁB által felülvizsgálható rendelkezések között. Az ONGY-ról szóló 1982. évi törvény 37. cikk (3) bekezdése ezekről is említést tesz, viszont a jogalkotásról szóló 2000. évi törvény ismét hallgat róluk. A gyakorlatban e körben – a helyi államigazgatási szervek döntéseivel egyetemben – az Államtanács módosítási vagy hatályon kívül helyezési jogosítványai érvényesülnek a saját maga által hozott eljárási szabályoknak megfelelően (az Államtanácsról szóló 1982. évi törvény nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket).

Mivel az alkotmány 67. cikk (7)-(8) bekezdéseiben foglalt jogosítványok gyakorlását nem szabályozza érdemben sem az ONGY-ról szóló 1982. évi törvény (attól eltekintve, hogy az ONGY szakbizottságai az ONGY ÁB felkérésére jelentést nyújtanak be az alkotmány- vagy törvénytörténet tartott rendelkezésekről), sem az ONGY ÁB 1987. évi, illetve az ONGY 1989. évi eljárási szabályzata, e rendelkezések csak rendkívül ritkán és teljesen esetleges módon kerültek alkalmazásra a 2000. évi jogalkotási törvény elfogadásáig. A jogalkotási törvény értelmében az ONGY ÁB eljárását privilegizált jogosultak (Államtanács, Központi Katonai Bizottság, Legfelsőbb Népi Bíróság, Legfőbb Népi Ügyészség, illetve a tartományi szintű népi gyűlések állandó bizottságai) írásban indítványozhatják (要求), és nem privilegizált jogosultak (egyéb állami szervek, közintézmények, vállalatok, állampolgárok) írásban javasolhatják (建议). Az előbbi esetben az ONGY ÁB hivatala köteles az indítványt véleményezésre megküldeni az illetékes szakbizottságnak, az utóbbi esetben ez csak akkor történik meg, ha az a hivatal megítélése szerint indokolt. A jogszabály nem zárja ki, hogy az ONGY valamely szerve hivatalból is eljárjon, ezt segíti elő az az előírás, hogy a normakontroll alá vonható normákat az elfogadástól számított 30 napon belül meg kell küldeni az ONGY-nek (az Államtanács adminisztratív rendeletei esetében), illetve az ONGY ÁB-nek (tartományi szintű, illetve jelentősebb városok és autonóm területek helyi szintű rendeletei esetében). Az ONGY ÁB 2005 decemberében ezt a kötelezettséget kiterjesztette a Legfelsőbb Népi Bíróság és a Legfőbb Népi Ügyészség normatív jogértelmező aktusaira is, ami arra utal, hogy e szervek joggyakorlatát szorosabb ellenőrzés alá kívánja vonni. Erre az alkotmány 67. cikk (7)-(8) bekezdései alapján nem lenne módja, azonban a jogalkotói jogértelmezésre felhatalmazó 67. cikk (4) bekezdés szerint igen, mivel a jogalkotói és jogalkalmazói jogértelmezés hierarchiája egyértelmű.

Ha az ONGY szakbizottsága úgy véli, hogy a vizsgált norma valóban alkotmány- vagy törvénytörténet, írásban ajánlást tehet a normát kibocsátó szervnek. Indokolt esetben az ajánlást megelőzően az ONGY Jogi Bizottságával közösen az érintett szakbizottság meghallgatást is tarthat, ahol a normát kibocsátó szerv ismertetheti álláspontját. A normát kibocsátó szervnek az ajánlás kézhez vételétől számítva két hónap áll rendelkezésére, hogy kidolgozza a norma esetleges módosításait, és ezekről jelentést tegyen a szakbizottságnak. Ha a jelentés megvizsgálása után a szakbizottság és a Jogi Bizottság úgy találja, hogy a kibocsátó szerv a normát nem vagy nem megfelelően módosította, megsemmisítési javaslatot tehet a Bizottsági Elnökök Tanácsának. A Bizottsági Elnökök Tanácsa dönt arról, hogy a megsemmisítési javaslatot az ONGY ÁB elé terjeszti-e. A javaslatról az ONGY ÁB vitát követően egy-

szertű többséggel határoz. A törvény az ONGY szervei számára az eljárás egyik szakaszában sem jelöl meg eljárási határidőket.

Az ONGY 2004-ben hozott létre külön irodát (法规审查办公室) a beérkező indítványok és javaslatok kezelésére, 2005-ben pedig 2003 után ismételten felülvizsgálta a beadványok kezelésére vonatkozó, 2000-ben elfogadott belső eljárási szabályait.²⁸

A rendszer működésben

2002 őszén Hu Csin-tao, a Kínai Kommunista Párt első embere és később a Kínai Népköztársaság elnöke, úgy fogalmazott, hogy a „széles néptömegek” számára „az alkotmány jogi fegyver állampolgári jogaik védelme érdekében”, és az ONGY-nek valamint Állandó Bizottságának „fel kell vállalnia azt a felelősséget, hogy az alaptörvény gyakorlati érvényesülését felügyelje, és határozottan ki kell igazítania minden tevékenységet, ami azzal ellentétes”.²⁹ A rendszer eddigi működése azonban inkább abba az irányba mutat, hogy a mechanizmus a gyakorlatban az egyéni jogsérelmek orvoslására egyáltalán nem, az alkotmány felsoóbságének, illetve a jogrendszer egységének és koherenciájának biztosítására pedig csak korlátozottan alkalmas. A rendelkezésre álló adatok alapján az ONGY ÁB a neki hivatalból megküldött mintegy ezer alsóbb szintű normából évente több száz jogszabály alkotmányossági és törvényességi vizsgálatát végzi el, és ebből átlagosan évente 15-20 esetben állapít meg alkotmány sértést. Mindeddig azonban egyszer sem került sor az alkotmányellenes jogszabály megsemmisítésére, mert az eljárás mindig megrekedt abban a szakaszban, amikor az ONGY szakbizottsága ajánlást tesz a normát kibocsátó szervnek.³⁰

A rendszer leg súlyosabb fogyaté kossága azonban az, hogy nem ad alanyi állampolgári jogot az alkotmányossági felülvizsgálat kikényszerítésére, – ami különösen komoly hiányosság annak fényében, hogy a privilegizált jogosultak (ideértve a Legfelsőbb Népi Bíróságot is) gyakorlatilag nem élnek ezzel a lehetőséggel. Az eljárás nem transzparens: hivatalos forrásokból nem ismert sem a benyújtott, sem az érdemben elbírált állampolgári javaslatok száma. A belső eljárási szabályok nem teszik kötelezővé az iroda döntéseinek indokolását, sőt még a javaslattevő értesítését sem az eljárás eredményéről. Az alkotmányossági felülvizsgálat során az egyéni javaslattevő pozíciója egyébként is erősen aszimmetrikus, mert szinte semmilyen eljárási jogosítvánnyal nem rendelkezik (például a szakbizottsági meghallgatáson a norma kibocsátójával ellentétben nem fejtheti ki az álláspontját). Mindezek fényében talán nem meglepő, hogy mindeddig egyszer sem került sor jogszabály alkotmányellenességének megállapítására állampolgári kezdeményezés alapján. Jogvédő aktivisták és egyetemi jogászok elmondása alapján úgy tűnik, hogy időszakos fellángolásoktól eltekintve a benyújtott egyéni javaslatok száma igen alacsony: a személyesen érintett feleket nehéz meggyőzni arról, hogy ez az út hatékony eszköz problémáik orvoslására.³¹

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az ONGY ÁB normakontroll eljárása akkor kecs eget valódi eredményekkel a jogkereső közönség számára, ha a kérdéses jogszabályhoz kapcsolódóan egy konkrét ügyet sikerül a médiában jól tematizálni és viszonylag sokáig napirenden tartania, továbbá a központi kormányzat részéről a követelt jogszabályi változtatásra egyébként is hajlandóság mutatkozik. Az eljárás kifutása ilyenkor mindig az, hogy a normát

²⁸ A szabályzat szövege eredeti nyelven olvasható: <http://www.cecc.gov/pages/virtualAcad/index.phpd?showsingle=52394> (2011. 12. 23.)

²⁹ <http://www.chinanews.com/2002-12-04/26/250121.html> (2011. 12. 23.)

³⁰ Az adatokra lásd CAI, Dingjian: *Zhongguo renmin daibiao dabui zhidu*. Law Press China, Beijing, 2003. 301

³¹ CONGRESSIONAL-EXECUTIVE COMMISSION ON CHINA: *Annual Report 2006*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C. 2006. 137. <http://www.cecc.gov/pages/annualRpt/annualRpt06/CECCannRpt2006.pdf> (2011. 12. 23.)

kibocsátó szerv (rendszerint az Államtanács) módosítja vagy hatályaon kívül helyezi a jogszabályt, és legtöbbször nincsen visszakereshető nyoma az ONGY-n belüli normakontroll eljárás eredményének, vagy annak, hogy egyáltalán ilyen eljárás formálisan megindult volna. Ez a forгатókönyv először Sun Zhigang tragikus halálával kapcsolatban játszódott le 2003-ban, és a helyi tartózkodási engedéllyel nem rendelkező személyek hazatoloncolási őrizetere vonatkozó szabályok megváltoztatásához vezetett. Hasonló módon sikerült kikényszeríteni 2005-ben a Hepatitis B vírust hordozókkal szembeni diszkriminatív közszolgálati szabályok, illetve 2010-ben a városi ingatlanok kisajátítását szabályozó súlyosan fogyatékos normák felülvizsgálatát.³² Valamennyi említett eset közös jellemzője, hogy viszonylag széles személyi kört érzékenyen érintő problémáról volt szó, amely politikai kérdéssé nőtte ki magát, és amelynek kezelésére az ügyek kipattanásakor a központi kormányzat már többé-kevésbé kész tervekkel rendelkezett. Az is jól látható azonban, hogy amennyiben a központi kormányzatnak nem áll szándékában a vonatkozó szabályozás átalakítása (például a rendőrségi szankcióként alkalmazható javító-nevelő munka esetében),³³ akkor hatékonyan meg tudja akadályozni az ügy mediatiszálását, és ilyenkor természetesen fel sem merül, hogy az ONGY ÁB az Államtanáccsal konfrontálódva normakontroll révén kényszerítsen ki valamilyen kormányzati cselekvést.³⁴

Hogyan tovább?

A normakontroll rendszerének jobbítását célzó javaslatok egy része a jelenlegi struktúra finomhangolását, más része a jelenlegi struktúra mellett vagy helyett új intézmények és eljárások megteremtését tartja szükségesnek. Az első csoportba olyan egyszerű, de hasznos felvételek tartoznak mint az ONGY normakontroll irodájára vonatkozó tájékoztatási és indoklási kötelezettség bevezetése arra az esetre, ha elutasítja az eljárás kezdeményezésére irányuló állampolgári javaslatot, vagy az ONGY ÁB éves beszámolási kötelezettségének bevezetése az ONGY plénuma felé a beszámolási időszakban végzett normakontroll tevékenységeről.³⁵

Az új intézmények létrehozásával kapcsolatos javaslatok egy része európai típusú alkotmánybíróságok létrehozását szorgalmazza, azonban ezt a kínai kormányzat kategorikusan elutasítja, mert – egyébként teljesen megalapozottan – a hatályos alkotmány szellemével ellentétesnek tekinti. Érdemi vita zajlik viszont egy „alkotmánytanács” (宪法委员会) létrehozásáról, ami az ONGY keretei között a szakbizottságokhoz hasonló státuszban működne, külső elméleti jogászok és gyakorló bírák bevonásával, és közvetlenül az ONGY ÁB-nak

³² ZHU, Guobin: Constitutional Review in China: An Unaccomplished Project or a Mirage? *Suffolk University Law Review* 43 (2010) 625.

³³ HAND, Keith J.: *Citizens Engage the Constitution: The Sun Zhigang Incident and Constitutional Review Proposals in the People's Republic of China*. In: Balme, Stéphanie – Dowdle, Michael W.(eds.): *Building Constitutionalism in China*. Palgrave Macmillan, New York, 2009. 233-234.

³⁴ Érdemes e helyütt is megjegyezni, hogy a normakontroll eljárás jelenlegi formájában nem terjed ki az ONGY plénuma által elfogadott törvényekre (elvileg kizárt), illetve az ONGY ÁB által elfogadott törvényekre (azokat csak az ONGY plénuma vizsgálhatja felül, az eljárási szabályok pedig nem térnek ki arra, hogyan és kik által lenne kezdeményezhető ilyen döntés). Ez a hiányosság jelenleg még nem olyan jelentőséggű, mint amilyennek első látásra tűnne, hiszen a törvények száma és absztrakciós szintje, illetve a kínai szabályozási gyakorlat sajátosságai miatt a tényleges jogsérelem okozó normák szinte sohasem ezen a szinten helyezkednek el.

³⁵ Wang Zhenmin, Cai Dingjian és Jiang Mingan, a kínai alkotmányjog tudományának meghatározó alakjai több lapinterjúban hasonló javaslatokat fogalmaztak meg: http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-06/21/content_340989.htm; <http://opinion.people.com.cn/GB/1034/3960597.html>; http://zqb.cyol.com/gb/zqb/2005-12/22/content_109995.htm; http://www.sh.xinhuanet.com/2005-12/23/content_5881384.htm (2011. 12. 23.)

tenne jelentést a jogszabályok alkotmányosságával kapcsolatban.³⁶ Ez a megoldás a Magyar Népköztársaság alkotmánytörténetében sem ismeretlen, az 1983. évi II. törvénnyel végrehajtott alkotmánymódosítás, illetve az Alkotmányjogi Tanácsról szóló 1984. évi I. törvény ehhez sokban hasonló struktúrát vázolt fel – bár a kínai „alkotmánytanács” még a magyar Alkotmányjogi Tanácsnál is korlátozottabb jogkörökre számíthat. Az Alkotmányjogi Tanács működésének tapasztalataiból okulva az „alkotmánytanács” sikere azon múlik, hogyan vonják meg az eljárás megindítását indítványozni jogosultak körét, mennyire érvényesül a testület önállósága az alkotmányértelmezés terén, rendelkezik-e saját apparátussal – és mindenek előtt: van-e valós politikai szándék a központi hatalom alkotmányos önkorlátozására.³⁷

Időről-időre felmerül – főleg az angolszász jogi kultúrán nevelkedett elemzők részéről – a népi bíróságok esetleges szerepe a normakontroll biztosításában. Az alapjogi bíráskodás megteremtését célzó első kísérletként is értelmezhető a szakirodalomban részletesen tárgyalt Qi Yuling-ügy, ahol a Legfelsőbb Népi Bíróság 2001. júliusi válaszában megállapította, hogy megsértették a felperesnek az alkotmányban (46. cikk) biztosított jogát az oktatásban való részvételle, és ezért kártérítést ítélt meg. A Qi Yuling-ügy jelentőségének értékelését tekintve két szélsőséges álláspont ütközik egymással: az egyik szerint forradalmi újításról, a Marbury v. Madison kínai megfelelőjéről van szó,³⁸ míg a másik azt hangsúlyozza, hogy a döntésben megfogalmazott – egyébként egyáltalán nem világos – alapelvet a népi bíróságok gyakorlata nem vette át.³⁹ A Legfelsőbb Népi Bíróság 2008 decemberében elfogadott 15. számú jogértelmezése után, amely formálisan is hatályon kívül helyezte a Qi Yuling-ügyben adott választ, a valóságos helyzet inkább a második verzióhoz áll közelebb.

A népi bíróságok sem a törvények, sem a törvénynél alacsonyabb szintű jogforrások esetében sem rendelkeznek alkotmányos felhatalmazással azok megsemmisítésére. Nagy valószínűséggel az alkotmány ezirányú megváltoztatása sem eredményezne komolyabb változást, hiszen a politikai-hatalmi viszonyok ettől nem alakulnának át. A jelenlegi körülmények között még az Országos Népi Gyűlés Állandó Bizottsága sem vállalja fel annak terhét, hogy alsóbb szintű jogalkotási aktusokat megsemmisítsen, így ez a népi bíróságoktól aligha elvárható. A helyzetet azonban bonyolítja, hogy a jogalkotásról szóló törvény 64. cikke szerint a törvényekkel vagy államtanácsai adminisztratív rendeletekkel ellentétes helyi rendeletek semmiek. Így lehet érvelni amellett, hogy ezen rendeletek alkalmazásától a bíróságok a jogalkotási törvény alapján eltekinthetnek, anélkül, hogy a megsemmisítés szóba kerülne.

Hasonló álláspontra helyezkedett 2003-ban Henan tartomány egyik középszintű bíróságának bírónője, amikor megtagadta az országos szintű normával ellentétes helyi rendelet alkalmazását. Válaszul a tartományi népi gyűlés a bírónő elmozdítására utasította a bíróság elnökét, annak ellenére, hogy a döntést fellebbezés után a tartományi felsőbíróság is jóváhagyta. Miután az országos média az esetről széles körben beszámolt, a bírónőt visszahe-

³⁶ Han Dayuan szerint ez az álláspont a kínai alkotmányjogászok általános konszenzusát tükrözi: <http://www.people.com.cn/GB/14576/14528/2590424.html>, hasonlóan: http://news.xinhuanet.com/politics/2005-12/03/content_3870861.htm (2011. 12. 23.)

³⁷ Az Alkotmányjogi Tanács ismertetésére lásd pl. KOVÁCS István: *Magyar államjog*, II. kötet (2. átdolgozott kiadás), JATE Könyvkiadó, Szeged, 1987. 341-345. A testület működésének rövid értékelése még a rendszerváltást megelőző időkből: KOVÁCS István: Az Alkotmányjogi Tanácstól az Alkotmánybíráskodásig. *Magyar Jog* XXXVI. évf., 7-8 (1989) 611-632.

³⁸ KILLION, M. ÚLRIC: China's Amended Constitution: Quest for Liberty and Independent Judicial Review. *Washington U. Global Studies L. R.* 4 (2005) 68-69

³⁹ LIEBMAN, BENJAMIN L.: *China's Courts: Restricted Reform*. In: Clark, Donald C. (ed.): *China's Legal System: New Developments, New Challenges*. The China Quarterly Special Issues New Series, No. 8, Cambridge University Press, Cambridge, 2008. 79.

lyezték hivatalába.⁴⁰ Az eset jól szemlélteti, hogy a népi bíróságoknak sajátos önvédelmi mechanizmusokat kell kialakítaniuk, ha valamilyen módon kezelni kívánják a jogforrási hierarchia megsértéséből adódó problémákat. A legbiztonságosabb megoldás ilyen esetben az, ha az adott bíróság az eljárás felfüggesztése mellett a Legfelsőbb Népi Bíróság elé utalja az ügyet, és az az Országos Népi Gyűlés Állandó Bizottságánál kezdeményezheti a normakontrollt. A tapasztalatok szerint ez az út sohasem vezet az alsóbb szintű norma megsemmisítéséhez. A bíróságok által a gyakorlatban rendszerint alkalmazott megoldás ezért az, hogy a jogszabályi összeütközés kimondása és az alacsonyabb szintű jogforrást alkalmazó fél jogsértésének megállapítása nélkül a bíró egyszerűen a magasabb szintű jogforrást alkalmazza.⁴¹ A népi bíróságok az ügyek egy speciális körében tehát viszonylag gyakran gyakorolják a konkrét normakontrollt anélkül, hogy ítéleteikben erre reflektálnának.

Összegzés

Az alkotmányossági- és normakontrollal kapcsolatos kínai tapasztalatok legfontosabb hozadéka, hogy az intézményi megoldásoktól függetlenül diszfunkcionális lesz a rendszer akkor, ha a politikai hatalom az alkotmányos államhatalmi szerveket közvetlenül utasíthatja vagy akarátát azokkal szemben vagy rajtuk keresztül egyéb módon (például személyzeti politika révén) érvényesítheti.

A Kínai Népköztársaság alkotmányos berendezkedésében a politikai- és államhatalom elkülönülése az államhatalom egységével párosul. Itt az alkotmányossági kontroll egyértelműen a központi hatalom önkorlátozását, illetve a helyi kormányzatoknak a központi kormányzat általi ellenőrzését jelenti. Ez a rendszer alkalmas lehet a jogrendszer koherenciájának biztosítására, illetve az államhatalmi szervek közötti a funkciók és hatáskörök hatékony el- és újraosztására. A kínai tapasztalatok is megerősítik azonban az egykori népi demokráciák hasonló kísérleteinek tanulságait: az egyéni jogsérelmek orvoslására intézményi és jogtechnikai szempontból még létező politikai szándék esetén sem ez a legalkalmasabb megoldás, annak hiányában pedig az önfejlődés semmilyen lehetőségét nem hordozza.

A tajvani modell tanulságai lényegesen összetettebbek. A Legfelsőbb Bírák Tanácsa mind a tekintélyuralmi rendszer konszolidálásában és fenntartásában, mind annak lebontásában fontos szerepet játszott. Önmagában tehát egy alkotmánybíróság léte vagy nemléte nem sokat árul el az alkotmányosság és a jogállamiság valódi minőségéről. A jogszabályi környezet és a személyzeti politika alakításával a testület akár hosszú évtizedekre is hibernálható az alkotmányos kormányzás külsőségeinek fenntartása mellett. Nem a Legfelsőbb Bírák Tanácsa volt a demokratikus átmenet kezdeményezője Tajvanon, azonban elévülhetlen érdemei vannak abban, hogy az átmenet alkotmányos keretek között és az egyéni alapjogvédelem szintjének fokozatos emelkedésével párhuzamosan ment végbe. A Tanács intézményében és visszafogott, szelektív, de létező joggyakorlatában átmentette azokat a jogi koncepciókat és intézményi technikákat, amelyek a megváltozott politikai környezetben reaktíválhatók és továbbfejleszthetők voltak. A tajvani tapasztalat fényében talán megkockáztatható a megállapítás, hogy amennyiben az intézményi függetlenség és kompetenciák bizonyos minimuma révén az önfejlődés lehetősége biztosított, az alkotmánybíróság léte önmagában is értékhardozó. Más kérdés, hogy a tetszhalálból felébredt testületnek esetleg olyan mérvű hitelvesztéssel kell szembenéznie, ami alkalmatlanná teheti a fent vázolt funkciók betöltésére. A Legfelsőbb Bírák Tanácsa sem az önkényuralmi rendszer fenntartá-

⁴⁰ Az ügyet ismerteti: ZHANG, Mo: *Contract Law in China: Theory and Practice*. Nijhoff, Leiden – Boston, 2006. 17-24.

⁴¹ A gyakorlatra példákat hoz: *China Law and Governance Review*, Issue No. 2. June 2004; <http://www.chinareview.info/issue2/pages/case.htm> (2011. 12. 23.)

sáért őt terhelő felelősséget, sem a demokratikus átmenetből adódó feladatokat nem kívánja másra hárítani. Minden bizonnyal ez volt sikerének a kulcsa.

JÁNOS BÓKA

„Learn to Learn from Everyone” – Constitutional Review on the Two Sides of the Taiwan Strait (Summary)

The study intends to outline the development and functioning of the constitutional review in China, with an emphasis on the current constitutional solution in the People’s Republic of China. It is argued that even though the Western concepts of separation of powers and rule of law were unknown in imperial China, some theoretical and practical arrangements did exist to form a system of checks and balances. Some of these arrangements continued to influence the constitutional thinking in the republican and post-republican period.

The Republic of China managed to develop a unique system of separation of powers as regards the political and governmental powers as well as several branches within the governmental power. In practice, this arrangement enabled the emergence of a full-fledged centralised system of constitutional review on Taiwan – but only after decades of inactivity.

On the other hand, the People’s Republic of China rejects the separation of governmental powers, and tries to put into practice a limited review system in the framework of the National People’s Congress. It is argued that such an arrangement primarily serves as a control facility over local legislative and executive organs, and is ill equipped to deal with constitutional complaints of individuals. There is a lively discussion in the PRC over different options to improve the current institutional setup; however, the most likely outcome of these debates will be only incremental procedural adjustments.

As a conclusion, it is argued that – regardless of the actual institutional arrangements – constitutional review will remain dysfunctional, if there exists a political power independent from governmental powers that can directly or indirectly impose its will on all State actors. The experience of the PRC also shows that a limited ROC review system within the central legislative is very difficult to activate. As far as the ROC (Taiwan) experience is concerned, it seems that the existence of an independent constitutional review body is not a sufficient indicator of the quality of constitutionalism in a given entity on its own. However, an existing body may serve as a catalyst of transition by developing and maintaining an institutional and conceptual basis of constitutional review, that can be gradually activated once political circumstances allow to do so.