

Halász Iván
**A KÖZÉP-EURÓPAI ALKOTMÁNYOK
SZÜLETÉSE ÉS IDENTITÁSA (1989–2012)**



ÁROP – 2.2.21 Tudásalapú közszolgálati előmenetel



MAGYARY
PROGRAM

Halász Iván

**A KÖZÉP-EURÓPAI
ALKOTMÁNYOK SZÜLETÉSE
ÉS IDENTITÁSA (1989–2012)**

Nemzeti Köszolgálati Egyetem
Közigazgatás-tudományi Kar
Budapest, 2014

Nemzeti Közszerológáti Egyetem
Közgazgáttás-tudományi Kar

Szerző:

© Halász Iván, 2014

Szakermai lektor:

Kisteleki Károly, Kukorelli István

Kiadja:

© Nemzeti Közszerológáti Egyetem, 2014

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Olvasószekerkesztés, tördelés: Nemzeti Közszerológáti és Tankönyv Kiadó Zrt.

ISBN 978-615-5305-64-1

TARTALOMJEGYZÉK

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS	9
---------------------------	---

1. FEJEZET

Bevezetés – a közép-európai térség alkotmányos előtörténete és hagyományai.....	11
1. A vizsgált térség fogalma	12
2. Az 1914 előtti közjogi állapotok.....	16
3. A két világháború közötti alkotmányozás tapasztalatai	28
4. A második világháború és a népi demokratikus alkotmányozás – a kommunista ideológia alapvető államtani elképzelései és a szovjet alkotmányozás tapasztalatai.....	43
5. A népi demokratikus alkotmányozás az 1945 utáni „keleti blokkban” – ütemezés, alcsoportok, trendek	50
6. A párt vezető szerepe a szovjet és népi demokratikus alkotmányokban	56
7. Az (állam)szocialista alkotmány- és jogrendszer jellemző egyéb vonásai és megoldásai	60
8. A népi demokratikus és szocialista alkotmányok emberi jogi felfogása	68
9. A kommunista párt diktatúrájára épülő rendszer kifulladásá.....	72

2. FEJEZET

A rendszerváltás jellege és a kontinuitás kérdése	75
1. A rendszerváltás utáni alkotmányozás sajátosságai – modellek, dilemmák, közös és sajátos vonások.....	102

3. FEJEZET

Az alkotmányozás folyamata és a fontosabb alkotmánymódosítások 1989 és 2012 között	125
1. Az alkotmányozás időzítése és az arra hivatott szerv kérdése.....	125
2. A csehszlovák előzmények – az 1990 és 1992 között született elképzelések ...	129
3. Az önálló cseh alkotmány megszületése	133
4. A szlovák alkotmány elfogadása.....	138
5. A hatályos lengyel alkotmány elfogadásához vezető út	142
6. A közép-európai alkotmányozás utóélete – a jelentősebb alkotmánymódosítások és az új korrekciós alkotmányozás tervei	155
7. A két magyar alkotmányozás tapasztalatai	160

4. FEJEZET

A modern közép-európai alkotmányok történelmi, politikai és hatalmi identitása	173
1. Az alkotmányok identitásának fogalma és fő kérdései	173
2. Az alkotmányok identitását formáló tényezők	174
3. A rendszerváltás és az alkotmányozás, valamint a távlati történeti perspektíva kérdése a közép-európai alkotmányokban	178
4. Az új alkotmányok demokratizmusa és a korábbi államisághoz való viszonya	188
5. A társadalmi-gazdasági identitás kérdése a visegrádi alkotmányokban	194
6. Az állam- és kormányforma kérdése	197
7. Az alkotmány, a nemzetfogalom és a politikai közösség határainak problémája	204
8. A közép-európai alkotmányok szerkezeti identitása	212
9. A visegrádi alkotmányok és a politikai ideológiák	217

5. FEJEZET

Összegzés	223
-----------------	-----

FELHASZNÁLT IRODALOM	229
-----------------------------------	-----

Gyerekeimnek ajánlom

KÖSZÖNETNYILVÁNÍTÁS

A szerző ezen a helyen szeretne köszönetet mondani mindazoknak, akik hasznos szakmai tanácsaikkal, az egyes problémák megvitatásával, továbbá a nyelvi lektorálással, illetve az állandó biztatással segítették őt az Olvasó kezébe most kerülő monográfia megírásában. Miután egy átfogó jellegű munkáról volt szó, sokan voltak, akik valamilyen formában közreműködtek abban, hogy ez a szöveg napvilágra kerüljön. Nagy köszönet illeti meg tehát ábécésorrendben Jan Bártát, Bende Zsófiát, Bragyova Andrást, Egedy Gergelyt, Gajduschek Györgyöt, Galicza Györgyöt, Honti Zsuzsát, Illés Pál Attilát, Jiří Jiráseket, Věra Jiráskovát, Käfer Istvánt, Kisteleki Károlyt, Kukorelli Istvánt, Zdeněk Koudelkát, Jan Kudrnát, Mészáros Andort, Ladislav Oroszt, Takács Albertet, Takács Pétert, Tamás András, Téglási András, Pardi Máriát, Václav Pavlíčeket, Ewa Poplawskát, Schweitzer Gábort, Szalai András, Temesi Istvánt, Lenka Vostrát, Vörös Imrét és Vörös Károlyt. Köszönettel tartozik a szerző azon intézmények korábbi és mostani vezetőinek is, amely intézmények keretein belül az elmúlt időszakban foglalkozott a témához szükséges adatgyűjtéssel és annak feldolgozásával. Köszönet illeti a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Karának, illetve az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézetének jelenlegi és korábbi vezetőit, ábécésorrendben: Cserny Ákost, Imre Miklóst, Jakab András, Körösenyi András, Lamm Vandát, Patyi András és Sente Zoltánt. Meg kell említeni azokat a külföldi kutatóműhelyeket és egyetemeket, amelyek lehetővé tették a könyv publikálásához szükséges helyszíni kutatást, illetve konzultálást – azaz a Cseh Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetét, a Károly Egyetem Jogi Karát, a Sziléziai Egyetem Közpolitikai Karát és a Lengyel Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézetét. Végül, de nem utolsósorban köszönet illeti a szerző családját, amely mindenben támogatta, illetve elviselte őt az írás nehéz, néha már-már gyötrelmes folyamatában. A család támogatása nélkül ez a könyv soha nem jött volna létre.

A Szerző

1. FEJEZET

Bevezetés – a közép-európai térség alkotmányos előtörténete és hagyományai

Minden közjogi rendszer megértéséhez először meg kell ismerni annak születési körülményeit, különösen pedig azokat a motívumokat és elveket, amelyek az egyes alkotmányok megfogalmazása során az alkotmányozók kezét vezérelték. Egy új alkotmány elfogadása ugyanis soha nem tekinthető csupán egy szokványos jogi aktusnak. Ennél sokkal komolyabb a jelentősége, hiszen az új alaptörvény rendszerint hosszú távú társadalmi és politikai üzenetet hordoz magában. E lépés további fontos jellemzője a komplexitás, hiszen ilyenkor nemcsak egy részterületet szabályoznak újra a döntéshozók, hanem az egész rendszert, az alapoktól a felépítményig. A komplexitás pedig mindig összetett megközelítést igényel.

Az alkotmányozás rendszerint az új kezdet ígéretét hordozza. Ez különösen akkor látványos, ha az aktus minőségileg új korszak elején történik. De még akkor is, amikor nem ilyen drámai a helyzet, azt lehet mondani, hogy az új alkotmány elfogadásával egy-egy politikai közösség újból megpróbálja rendezni sorait. Az alkotmányozás csak a legkritikább esetben öncélú, ugyanis túl sok energiát igényel és túl nagy felfordulást okoz a rendszerek működésében. Ez sokszor még olyan diktatúrákra is igaz, amelyek általában nem sokat törődnek az alkotmányossággal, és alaptörvényeiket csupán díszletként használják. Olyan politikai rendszerekben, ahol érvényesül a szabad választások elve, valamint tiszteletben tartják az emberi jogokat, ez még fontosabb lépésnek számít.

Mindebből a jelen értekezés és különösen annak bevezető fejezete számára az következik, hogy bár az egész munka alapvetően alkotmánytörténeti és alkotmányjogi megközelítésű, a bevezetésben ki kell térnie a tisztán történeti (ezen belül az eszme-, politika- és társadalomtörténeti), politológiai és terminológiai problémákra is. A most hatályos közép-európai alkotmányok döntő többsége ugyanis a rendszerváltás utáni első években fogant, azért a rendszerváltás legalább vázlatos ismertetése és különösen a jellegének megragadása nélkül nem lenne érthető az egész alkotmányozási problematika kontextusa. A rendszerváltás pedig nem érthető meg a megelőző korszak bemutatása nélkül. Ez különösen e periódus politikai és közjogi viszonyaira vonatkozik. Ez az oka annak, hogy a monográfia bevezető fejezete jócskán túlmutat szigorúan vett összehasonlító alkotmányjogi megközelítésén, amely inkább a későbbi fejezetekben válik majd meghatározóvá.

1. A vizsgált térség fogalma

Az európai kontinensnek azt a részét, amelyhez Magyarország és szomszédjai is tartoznak, a szakirodalom viszonylag nehezen tudja megragadni. Ez egyrészt az érintett térség átmeneti, vegyes vagy egyenesen hibrid jellegével, másrészt a dinamikusnak, sőt, már-már hektikusnak is mondható történetével függ össze. Ezen kívül ebben a térségben az elnevezés kérdése mindig át volt politizálva, mert szorosan összefüggött a különböző nagyhatalmak geopolitikai törekvéseivel, ambícióival.

Ennek ellenére a történettudomány a 20. század folyamán többször komoly kísérleteket tett arra, hogy elhelyezze a térséget a többi európai nagyrégió kontextusában. A jelen publikáció természetesen nem törekszik arra, hogy ennek a vitának akár csak egy rövid tudományos ismertetését is megadja, de ettől függetlenül szükséges elmagyarázni azt a szóhasználatot, amellyel maga is él.

Ahogy fentiekben már szó volt róla, az olvasó kezébe most kerülő monográfia döntően a szűken vett közép-európai régió visegrádi alcsoportjával szeretne foglalkozni. A visegrádi jelző önmagában egy új találmány, amely csak 1990 után került át a köztudatba. A reformokban élen járó és a legjobb euro-atlanti integrációs esélyekkel rendelkező országok (azaz Csehország, Lengyelország és Magyarország) vezetői találták ki ezt a projektet, amelyet az 1335. évi cseh–lengyel–magyar királytalálkozó helyszínéről, a Budapesthez közeli Visegrádról nevezték el. Most már nemcsak a politikában és publicisztikában, hanem részben a szakmai diskurzusban is gyökereket vert ez a név. Tény, hogy a visegrádi régió határai többé-kevésbé egybeesnek a volt Habsburg Monarchia határaival (a kivételt Lengyelország nyugati és keleti része alkotja), de kimaradnak belőle olyan monarchiabeli szerves részek, mint a mai Szlovénia vagy Horvátország. Ennyiben önkéntesnek is tűnhet a vizsgált államok kiválasztása, de itt mindenképpen figyelembe kell venni, hogy Közép-Európa délszláv részének mégiscsak némileg más volt a fejlődési pályája 1990 után – főleg az 1991 és 1995 zajló véres délszláv háború miatt. A három meglehetősen nyugatos jellegű balti kisállam pedig abban különbözik a visegrádiaktól, hogy ők nemcsak szocialista, hanem egyenesen szovjet múlttal is rendelkeztek.

Az előbb említett és a címben is használt közép-európai régió itt pedig inkább a kelet-közép-európai régiót jelenti, azaz a tágan értelmezett Közép-Európának a német nyelvű területek nélküli részét. Pedig a Közép-Európa fogalom keresése és definiálása éppen a német területeken kezdődött el. Az első komolyabb kísérlet e fogalom földrajzi körülírására és bevezetésére Alfred Kirchoff – Albrecht Peck féle leírása volt. A 19. század végén formálódó definíció szerint Közép-Európába a Német Birodalmon kívül Ausztria–Magyarország, Svájc, továbbá Hollandia és Belgium tartozott bele. Ezt a sokszínű tájat azonban a német professzorok szerint nemcsak egyfajta átmenetiség kötötte össze, hanem a germán népelem és annak gazdasági-kulturális kisugárzása is.¹ Más német tudósok is úgy érezték, hogy Közép-Európa magvát a Német Birodalom területe alkotja.

¹ LENDVAI L. Ferenc: *Közép-Európa mibenlétének problémája*. In: Közép-európai olvasókönyv. Szerk. Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Bp., 2005. 16–18.

Ehhez pedig különböző módon kötődtek vagy kötődhettek a peremvidékek Dániától kezdve Németalföldön keresztül egészen a Habsburg Monarchia keleti részéig. De nemcsak németek, hanem részben franciák is hajlamosak voltak Közép-Európa súlypontját Németországba helyezni (például Elisée Reclus). Ezzel szemben Cholnoky Jenő az igazi Közép-Európa magvát a régi Magyarországnak látta.²

A 20. században az egész kérdés némileg más megvilágításba került, ami főleg az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásával, az egész térség átstrukturálódásával és a német–(szovjet)orosz küzdelemmel függött össze. Később mindez kiegészült a hidegháborús logikával is. Közép-Európa fogalma tulajdonképpen elválaszthatatlan Kelet-Európa fogalmától, amely ugyanannyira frekventált terminus volt a viszontagságos 20. században. A Kelet-Európa-kutatás egyik fő elindítója Oskar Halecki volt 1923-ban, aki helytelennek tartotta az orosz szlavofilek európai Keletet és Nyugatot szembeállító dichotóm megközelítését, mely nem vette figyelembe az oroszok és a tőlük nyugatra élő szláv népek (és azok közvetlen szomszédjai) közötti mély kulturális különbségeket. Erre az Oroszország nélküli régióra Halecki a tulajdonképpeni Kelete-Európaként gondolt. Az elmélete körül komoly vita bontakozott ki, amely során a különböző tudósok tovább csiszolták az ide vonatkozó koncepcióit. A Kelet-Európa, aztán még inkább a Kelet-Közép-Európa kifejezés egyre inkább elfogadottá vált.³ Ez jelzi, hogy több olyan fontos kutatóközpont, illetve folyóirat jött létre, amely nevében viselte a Kelet-Európa szóösszetételt. A hidegháború során pedig az USA-ban is több olyan központ jött létre, amely kifejezetten Szovjetunió és Kelet-Európa történetével foglalkozott. Ennek a szétválasztásnak világos politikai üzenete volt – a két régió nem egy és ugyanaz.⁴

A helyzetet viszont bonyolította az a tény, hogy itt gazdaságilag, kulturálisan és mentálisan egy meglehetősen képlékeny és heterogén régióról volt szó, amelyeket a valódi folyamatok jobb megértése érdekében kisebb alcsoportokra kellett szétosztani. A belső osztályozás során egyre sűrűbben olyan konkrét földrajzi fogalmak kerültek forgalomba, mint a Duna-medence, Balkán vagy Délkelet-Európa. A Kelet-Európa jellege és határai körüli vitákat azonban ez nem szüntette meg. Megint előtérbe került a közép-európai megközelítés, itt azonban továbbra is dilemmaként fennmaradt a fejlettebb német (Nyugat-)Közép-Európa és a fejletlenebb Kelet-Közép-Európa különválasztása. Az utóbbihoz az előbb már említett (korábban „kelet-európás”) Halecki Lengyelország mellett Baltikumot, Duna-medencét, Balkánt és a cseh-szlovák területeket sorolta.⁵

Magyarországon is több neves tudós foglalkozott ezzel a nehéz tipológizálási kérdéssel. Az 1950-es és 1960-as években a közép-európaiság a Szovjetunió miatt nem lehetett túlzottan népszerű. Inkább a Kelet-Európa került előtérbe, igaz, annak fogalma idővel komolyan csiszolódott és differenciálódott. Fokozatosan használatba került a Kelet-

² CHOLNOKY Jenő: *A Föld és élete*. Világországok, országok, emberek. VI. kötet. Magyarország földrajza. Franklin, Bp., é. n. 8. skk.

³ ROMSICS Ignác: *Közép- és/vagy Kelet-Európa*. In: *Közép-európai olvasókönyv*. Szerk. Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Bp., 2005. 28–29.

⁴ Uo., 30.

⁵ Oskar HALECKI: *The limits and Divisions of European History*. Notre Dae 1962. 125–140.

Európa, illetve inkább már Közép- és Kelet-Európa fogalom is, amelyet főleg a gazdaságtörténészek (leginkább Berend T. Iván és Ránki György) használták. Ők viszont két részre osztották a régiót – a balkáni, avagy délkelet-európai alrégióra, és a fejlettebb, illetve északibb jellegű (monarchiás) alcsoportra. De Berend és Ránki is a könyvük angol kiadásában inkább a Halecki által preferált Kelet-Közép-Európát (East Central Europe) használták.⁶ Ebből is látszik, hogy a szóhasználat nem volt igazán konzekvens – sem Nyugaton, sem Magyarországon.

A Kelet-Közép-Európa kifejezés egyre népszerűbb lett a (Szovjetunió nélküli) térség megjelölésére és a jelen sorok írójához is az áll a legközelebb. A kelet-európai megközelítés azonban nem tűnt el a színvonalas történetírásból. Magyarországon például továbbra ezt az álláspontot képviselte Niederhauser Emil akadémikus, aki viszont az Elba és az Urál-hegység között elterülő Kelet-Európát három részre osztotta – a balkáni-ortodox Dél-Kelet-Európára, továbbá a cseh–lengyel–magyar–szlovák Nyugat-Kelet-Európára és a maradék Kelet-Kelet-Európára.⁷ Gunst Péter gazdaságtörténész is inkább ezen a platformon maradt.

A további jelzők nélküli Közép-Európa fogalom elfogadtatásában egyaránt fontos szerepet játszott a történész szakma, az irodalom és a politika. Ebben a folyamatban kulcsszerep jutott Szűcs Jenőnek. A híres magyar mediavelista Bibó István gondolatai nyomán újraalkotta a háromosztatú Európa koncepcióját.⁸ Az öreg kontinenst tehát ennek értelmében három nagy régió alkotja – az Uráltól a Balkán ortodox vallású területéig terjedő Kelet-Európa, az Atlanti-óceánhoz közel fekvő Nyugat-Európa és a két nagy régió között elterülő „hibrid módon kettős arculatú” köztes régió, amely döntően a középkori lengyel, cseh és magyar királyságok területével volt azonos. Tény, hogy Szűcs ezt a köztes-középső régiót Pach Zsigmond Pál nyomán Közép-Kelet-Európának, illetve az angol fordításban inkább Kelet-Közép-Európának nevezte.⁹ A téma szempontjából egyik legfontosabb kollégája és szerzőtársa, Hanák Péter viszont már nemcsak Kelet-Közép-Európára hivatkozott, hanem miután ezt a fogalmat újból kiegészítette Ausztriával, egyre sűrűbben egyszerűen csak Közép-Európaként emlegette. Ettől függetlenül ez a hárompólusú koncepció döntően azokat erősítette, akik nagy intenzitással hangsúlyozták a későbbi visegrádi térség közép-európaiságát.

A kulturális (és északal a politikai) szférában igazán Milan Kundera egyik írása¹⁰ tette újból népszerűvé ezt a fogalmat, legalábbis az 1980-as évekbeli másként gondolkodó körökben, majd miután azok egy része az 1990-es években hatalomra került,¹¹ a poli-

⁶ ROMSICS Ignác: *Közép- és/vagy Kelet-Európa*. In: Közép-Európai olvasókönyv. Szerk. Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Bp., 2005. 33–34.

⁷ Uo. 38.

⁸ Szűcs Jenő: Vázlat *Európa három történelmi régiójáról*. Történelmi Szemle, 1981/ 3. 313–359.

⁹ Uo. 35–36.

¹⁰ MILAN KUNDERA: *The Tragedy of Central Europe*. The New York Review of Book. 1984. április 26. 33–38. Ez az esszé magyar nyelven *Az elrabolt Nyugat, avagy Közép-Európa tragédiája* címen vonult be a köztudatba. Már ez a cím is sokatmondó.

¹¹ Ide sorolható például Václav Havel előbb csehszlovák, majd cseh államfő vagy Magyarországon Konrád György.

tikai mainstream gondolkodásban is. Ennek a jelenség a hátteréről Schöpflin György a következőket írta egyik tanulmányában: „*A frissen kialakult közép-európaizmus első mehökkentő jellegzetességét az a mód adja, ahogy hívei a sajátosságát azzal próbálják bizonyítani, hogy megkülönböztetik mind a szélesebb európai főáramtól, mind pedig (és ez a fontosabb) a szovjet-orosz hagyománytól, ide sorolva azokat a politikai rendszereket is, melyeket ez utóbbi hagyomány nevében kényszerítették Közép-Európára. Nehéz lenne más következtetésre jutni, mint arra, hogy ez a második megkülönböztetés a hajtóereje a nyolcvanas évek Közép-Európa eszméjének.*”¹²

A fogalomhasználattal kapcsolatos tudományos dilemmát Romsics Ignác nemrég a következőképpen próbálta összefoglalni: „*Az egyik vagy másik terminus technicus melletti állásfoglalás jelentős mértékben függ attól, hogy a szerző honnan, mikor és milyen szempontok szerint közelít régiókhöz. A magunk számára levont tanulság mégis az, hogy a legteljesebb és a legjobban kidolgozott tipológiával mindmáig Oscar Halecki állt elő, s ha ezt a Bidlo, Toynbee, Huntington és mások által hangsúlyozott civilizatórikus szempontokkal kombináljuk, akkor a német és az orosz–ukrán nyelvetterület, illetve a Baltikum és a Mediterráneum közötti nagyrégió belül meg kell különböztetnünk az ortodox Balkánt vagy Délkelet-Európát, illetve az ettől északra és nyugatra fekvő katolikus vagy protestáns Kelet-Közép-Európát.*”¹³

A Közép-Európa kifejezés tehát a rendszerváltáskor nagyon népszerű hívó szó lett, főleg ha összekapcsolódott a volt Habsburg Monarchia pozitív emlékével. Azok, akik gyakran használják ezt a fogalmat, többnyire úgy értelmezik azt, mint a hajdanvolt Monarchia legújabb kori leképeződését, maradványát. De az is igaz, hogy a közép-európai régió határai minden igyekezet ellenére a mai napig nem lettek teljesen tisztázottak. Egy sor kérdés most is nyitva maradt – mi az egyesített Németország helye ebben a koordináta-rendszerben, hogyan kapcsolódik a régióhoz Ukrajna és Belorusszia, a Balkánon hol húzódnak pontosan a legfontosabb törésvonalak stb.¹⁴ Ennyiben tehát a Közép-Európa fogalom pontatlan és sok szempontból inkább szimbolikus jelentőségű. Ebben az értelemben használja azt a jelen publikáció is – itt a Közép-Európa fogalom úgy szolgál, mint a szerző által egyébként pontosabbnak tartott Kelet-Közép-Európa nevű régió „visegrádi” alcsoportjának egyik szinonimája.

A probléma mélységét és az összefonódások intenzitását viszont az is jelzi, hogy bár az olvasó kezébe most kerülő publikáció alapvetően a négy visegrádi állam fejlődésére koncentrál, a tágabb összefüggések és az egész történelmi kontextus bemutatása során nem tud elszakadni a többi szomszédos állam, illetve régió történéseitől. Ennyiben tehát a műnek nagyon sok kelet-közép-európai és kelet, illetve délkelet-európai vonatkozása

¹² SCHÖPFLIN György: *Közép-Európa régi és új meghatározásai*. In: Közép-európai olvasókönyv. Szerk. Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Bp., 2005. 141.

¹³ ROMSICS I.: *Közép- és/vagy Kelet-Európa* i. m. 38.

¹⁴ A téma neves szakértője, Glatz Ferenc például egyik 1992. évi írásában nagyjából a volt szovjet zóna államait, utódállamait azonosította Közép-Európával. L. GLATZ FERENC: *A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma*. Bp., 1992. 11.

is van, ami főleg a könyv első részében érezhető.¹⁵ A térség szűk visegrádi magjának a történelme ugyanis az elmúlt 70 évben nem olyan specifikus, hogy nélkülözni lehetne a visegrádi határokon való kitekintést.

2. Az 1914 előtti közjogi állapotok

A kelet-közép-európai térségben a 20. században legalább három nagy alkotmányozási hullámról lehet beszélni.¹⁶ Mindegyik hullám valamelyik nagy európai vagy egyenesen világméretű konfliktust követte – nevezetesen az első és a második világháborút, valamint a hidegháború végét. A mai napig ható alkotmányos és politikai hagyományok szempontjából mindegyik hullám fontos, de természetesen nem szabad megfeledkezni az 1918 előtti alkotmányokról sem. Miután az értekezésben szereplő visegrádi államok közül csak Magyarország rendelkezett az első világháború előtt félig-meddig önálló közjogi berendezéssel,¹⁷ ezzel a kérdéssel csak röviden érdemes foglalkozni. Annál több figyelmet kell viszont szentelni a két világháború közötti korszaknak, vagy a népi-demokratikus alkotmányok egyes rendelkezéseinek.

A közép-európai térség meghatározó állama az Osztrák–Magyar Monarchia volt, amely 1867-től kezdve dualista rendszerben működött. Ez azt jelentette, hogy a közös uralkodón és a közös minisztériumokon kívül az összes többi kérdés az osztrák és a magyar szervek hatáskörébe tartozott. Mindkét országrésznek saját törvényhozása és saját kormánya volt. Ugyanakkor a Monarchia nem rendelkezett közös állampolgársággal, mert amíg az Ausztriának számító országrészekben élő személyekre ebben a tekintetben az Osztrák Polgári Törvénykönyv rendelkezései, addig a magyarországi honosokra az 1879-ben elfogadott első magyar állampolgársági törvény rendelkezései vonatkoztak.¹⁸ Ebben a korban Ausztriában a legfőbb jogi normának az 1867-es decemberi alkotmány számított, amely azonban nem volt egységes alkotmánylevél típusú dokumentum, hanem több fontos alaptörvény gyűjteménye. A dualista Magyarországon az úgynevezett ezeréves történeti alkotmány érvényesült,¹⁹ amelyet soha nem foglaltak egységbe, és különböző korokban született különböző alaptörvényekből állt.²⁰ Ezek elfogadásához és

¹⁵ A könyvben emiatt néha párhuzamosan előfordul a Kelet-Közép-Európa és a Kelet- és Közép-Európa fogalom is.

¹⁶ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–390.

¹⁷ *Magyar alkotmánytörténet*. Szerk. Mezey Barna. Osiris Kiadó, Bp. 1996.

¹⁸ A két állampolgárság kapcsolatáról lásd HALÁSZ Iván: *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. BCE, Bp. 2011.

¹⁹ A történeti alkotmány fogalmával a magyar szakirodalomban nagyon sokan foglalkoztak. Legutóbb összefoglaló jelleggel erről a témáról írt RIXIER Ádám: *A történeti alkotmány hely mai jogunkban*. In: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely – KRE ÁJTK, Bp. 2012.

²⁰ Az alaptörvények és a sarkalatos törvények terminológiai vonatkozásairól l. SCHWEITZER Gábor: *Alaptörvény – sarkalatos törvény – történeti alkotmány*. In: *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage. Liber Amicorum Endre Ferenczy*. Patrocinium Kiadó, Bp. 2012. 258–265.

módosításához nem is kellett minősített többség vagy eltérő jogalkotási eljárás. Ugyanakkor a történeti alkotmány kellőképpen rugalmas keretet biztosított a polgári liberális kor legfőbb vívmányainak áttemelésére a hatályos közjogba.

A dualista Monarchia nyugati részét alkotó Ausztrián belül elhelyezkedő cseh és morva autonóm tartományok szintén rendelkeztek a 17. századig visszanyúló közjogi alapnormákkal (tartományi rendtartásokkal), melyekre erőteljesen hatott az 1618-ban felkelt cseh protestáns rendek veresége és az uralkodói abszolutizmus megerősödése.²¹ Az 1620 és 1918 közötti időszakban több olyan fontos alkotmány jellegű jogszabály született, amely közvetlenül hatott (vagy hathatott volna) a történelmi cseh tartományok lakóinak életére, de mindegyik összbirodalmi vagy ausztriai keretben készült. Ebből a szempontból kiemelkedően fontos az 1848. évi áprilisi, az 1849. évi márciusi alkotmány, továbbá az 1851. évi szilveszteri pátensek, az 1860. évi Októberi Diploma, majd az 1861. évi februári, és végül az 1867. évi decemberi alkotmány. Az utóbbi egészen a régi Ausztria fennállásáig határozta meg Csehország, Morvaország és Osztrák Szilézia lakóinak életét.

Külön cseh alkotmány akkor nem született. Kivételt jelentett az 1848-ban a morvaországi országgyűlés által elfogadott morva alkotmány, amelyet azonban sem a Birodalmi Gyűlés, sem pedig az uralkodó nem hagyott jóvá. Ez a dokumentum valóban a tartományi alkotmányozás céljával készült és a hatalommegosztás modern elvéből indult ki. A törvényhozó hatalmat a tartományi gyűlés és császár együttesen gyakorolták volna, a végrehajtó hatalom a császár által kinevezett, de a tartományi gyűlésnek is felelősséggel tartozó hejtman feladata lett volna, a polgárok ügyeiben pedig független bíróságok ítélték volna. A dokumentum Morvaországot a Habsburg Birodalom szerves, de autonóm részének deklarálta.²²

A cseh jogtörténet hagyományosan nagy figyelmet szentel a 19. század második felében oly népszerű cseh történeti államjogi program kérdésének is. A 18. század végén kialakult felfogás központi eleme szerint a középkori cseh államiság jogilag, illetve formálisan soha nem szűnt meg. A cseh hazafiak számára ezért nagyon fontos volt minden olyan gesztus, amely ezt jogilag vagy szimbolikusan valamilyen formában alátámasztotta. Nagy sikerként könyvelték el például, hogy II. Lipót császár 1791-ben cseh királynak is megkoronáztatta magát.²³ 1848-tól kezdve a cseh nemzeti mozgalom egyik legfőbb törekvése a történelmi cseh tartományok egymáshoz való viszonyának az erősítése lett. Az argumentáció főleg történeti és államjogi érvekre épült. 1867 után ezzel a programmal akarta megismételni a cseh polgári politika a Deák Ferenc vezette magyar közjogi ellenállás sikerét, illetve továbbra is egyazon birodalmon belül akarta

²¹ A cseh rendek akkor egyébként egy sajátos komplex rendi alkotmány kidolgozásával is foglalkoztak, erről I. Karolina ADAMOVÁ: *První česká federativní ústava z roku 1619*. ÚSP AV ČR – Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2009.

²² Ladislav VOJÁČEK – Karel SCHELLE – Vilém KNOLL: *České právní dějiny*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 227.

²³ Uo. 265.

egységbe tömöríteni a cseh többségű történelmi tartományokat – a Cseh Királyságot, a Morva Örgrofságot és a maradék Osztrák Sziléziát.

Ez a fajta keret, illetve hivatkozási alap a szlovákok esetében nem állt rendelkezésre, mert közismert, hogy a szlovákok lakta területek a régi Magyar Királyság integráns részét alkották. Ugyanakkor a szlovák nemzeti mozgalom már 1848-tól kezdve a Magyar Királyság tulajdonképpeni föderalizálására törekedett, amelynek része lett volna az önálló szlovák tartomány, illetve kerület (szlovákul: Slovenské Okolie).²⁴ A szlovák politikusok gondolkodására érthető módon komolyan hatottak a magyarországi közjogi tradíciók és politikai mentalitás. Ebből eredeztethető a szlovák nemzeti mozgalom vonzósáda a területi alapú etnikai autonómiához.

A lengyelek közismerten komoly közjogi hagyományokkal rendelkeztek, sőt, 1791 májusában éppen ők fogadták el Európa egyik legrégebbi chartális alkotmányát. A májusi alkotmánynak azonban a jól ismert történelmi okok miatt hosszabb távon nem lehetett hatása a valós életre. A nagy kiterjedésű lengyel–litván államot ugyanis nagyhatalmi szomszédjai éppen azt követően osztották fel egymás között.

A lengyel jogtörténeti irodalom büszke arra, hogy alkotmányozásukkal tulajdonképpen még a franciákat is megelőzték, akik csak néhány hónappal később fogadták el polgári alkotmányukat. A lengyel májusi alkotmány így harmadik a sorban az 1787-ben elfogadott amerikai és az 1789-ben megszavazott svéd alkotmány után.²⁵ A probléma inkább az, hogy az első modern lengyel alaptörvény csak politikai vonatkozásokban volt előremutató. A társadalmi viszonyok tekintetében jóval visszafogottabb volt – például lényegében nem változtatott a parasztság jogi helyzetén. A témával magyar nyelven foglalkozó Ring Éva ezt a következőképpen foglalta össze: „Az úrbéri terheket és a jobbágyok conditióját illetően az alkotmány nem írt elő kötelező változásokat, pusztán ajánlotta a szerződéskötést a földesuraknak, valamint a robot pénzbeli megváltását. Lényeges előrelépést jelentett, hogy az alkotmány eltörölte az örökös jobbágyságot és szabad költözési jogot adott a parasztoknak.”²⁶ Jóval előremutatóbbak voltak a lengyel alkotmány politikai-jogi rendelkezései, amelyeken valóban érezni lehetett Jean Jacques Rousseau és Charles Louis Montesquieu eszméinek hatását.

Az Alkotmányozó Szejm ugyanakkor nem tudott maradéktalanul szakítani a lengyel „nemesi köztársaság” tradíciójával. Ezt nem kompenzálta az a tény sem, hogy a dokumentum jóval bőkezűbb volt a városi polgárság irányában,²⁷ de az ő vonatkozásukban sem következett be teljes emancipáció és egyenjogúsítás. A népszuverenitás alapján álló

²⁴ A szlovák nemzeti mozgalom közjogi programjának megszületéséről l. legújabban DEMMEL József: *A szlovák nemzet születése*. Kalligram, Pozsony, 2011. 240–276.

²⁵ Marian KALLAS: *Historia ustrijy Polski X–XX*. w. Wydawnictwo naukowe PWN. Warszawa, 1999. 148.

²⁶ RING Éva: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” *A nemesi köztársaság válságának anatómiája*. ELTE Eötvös Kiadó, Bp., 2001. 188.

²⁷ KALLAS, M.: *Historia ustrijy* i. m. 148–149.

és a képviselői szabad mandátum elvét²⁸ bevezető májusi alkotmány ugyanis fenntartotta a nemesség kizárólagos jogát a törvényhozó hatalom gyakorlására. Országgyűlési követté csak ősi családi vagy nagyobb szolgálati birtokkal rendelkező nemeseket lehetett megválasztani. A rendszer ismerte a vagyoni-jövedelmi cenzus intézményét. Passzív választójoga csak annak volt, aki az „Önkéntes támogatás a haza javára” címen legalább évi 100 aranyat fizetett a 100 000 fős állandó hadsereg felállítására. A városi polgárság viszont megkapta a személyi sérthetetlenséget és a földbirtokszerzési, illetve az alsóbb tisztségek betöltését engedélyező hivatalviselési jogot. A társadalmi-közigazgatási emancipáció tehát mégiscsak elkezdődött.²⁹ Mindehhez azonban hozzá kell tenni, hogy az 1787-es amerikai alkotmány sem oldotta meg a fekete rabszolgaság kérdését, illetve az őshonos indiánok helyzetét.

A kétkamarás parlament – azaz a szejm – ettől függetlenül tovább őrizte rendi jellegét. A képviselőház 204 tagját a vajdaságokban megtartott szejmikiek választották meg. Később ez annyiban módosult, hogy a városok 24 meghatalmazottját a városi képviseletek választották ki. A városok követei azonban nem voltak teljes jogú képviselők, mert nem kaptak szavazati jogot és véleményt is csak az őket érintő kérdésekben nyilváníthattak.³⁰ Az 1791-es alkotmány tulajdonképpen asszimetrikus bikameralizmust valósított meg, mert az új rendszerben a szenátus szerepe kevésbé volt meghatározó, mint a képviselőházé. A 102 világi szenátor kiegészült az egyházi méltóságokkal és a miniszterekkel (azaz további 30 fővel). A király továbbra is rendelkezett a szejm összehívásának jogával, továbbá a törvénykezdeményezési joggal, valamint az uralkodó nevezte ki a minisztereket is. A törvényszentesítési jogot és a halasztó hatályú vétőjogot az alsóház döntéseivel szemben már elvesztette. Utóbbit az új rendszerben a szenátus gyakorolhatta.³¹ Annak ugyan a király is tagja volt, de csak egy szavazattal rendelkezett. Minden közhatalmi aktus a király nevében történt, az aktusok viszont miniszteri ellenjegyzést igényeltek. A király személyes felelőssége egyébként megszűnt.

A kormányzás javát a Jogi Tanács vagy talán inkább a Jog Őrsége nevére keresztelt kormány látta el, amely testület vezetője életfogytiglan a király volt. A Jog Őrsége a teljes állami adminisztráció élén állt, hiszen a testület alá tartoztak a kollegiális alapon működő nagy bizottságok, amelyek tulajdonképpen a szaktárcák szerepét töltötték be. A közigazgatás közvetlen irányítását a király javaslatára a szejm által megválasztott 16 miniszter látta el. Létszámuk fele-fele arányban megoszlott a lengyelországi és litvániai illetőségű tisztviselők között. A szejm bizalmatlansági indítvánnyal élhetett a miniszte-

²⁸ Hiszen az alkotmány a következő rendelkezéseket tartalmazta: „Minden hatalom a nép akaratából ered... A követek az egész nemzet képviselői.” Magyarul az alkotmány egyes részletei megjelentek: Új – Legújabbkori Egyetemes Történeti Szöveggyűjtemény IV. Bp. 1968. 60–63.

²⁹ RING É.: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” i. m.. 187.

³⁰ Uo. 187.

³¹ RING É.: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” i. m. 188. Itt meg kell jegyezni, hogy bár a szejmet alapvetően az uralkodó hívhatta össze, de a testület a törvény által előírt időben magától is összeülhetett, illetve a marsall (azaz a házelnök) kezdeményezésére rendkívüli ülészakot is tarthatott.

rekkel szemben és akár le is válthatta őket.³² Ezáltal a lengyel–litván államban kialakult a törvényhozásnak felelős kormányzás intézménye.

A király mellett a lengyel katolikus egyház hercegprímása foglalt helyet a miniszterek felügyeletét és irányítását ellátó Jog Őrsége nevű intézményben, továbbá a marsall, a Rendőri Bizottság elnöke, a kancellária pecsétőre, a külügyminiszter, a hadügyminiszter, az egyik kincstárnok, a trónörökös és az országgyűlési elnök.³³ Azt lehet tehát mondani, hogy a központi kormányzat szintjén kétszintű kormány alakult ki, amelyet a Jog Őrsége, avagy a Jogi Tanács és a miniszterek alkottak.

Összességében megállapítható, hogy a közjogi reformok következtében a lengyel–litván állam rövid időre alkotmányos monarchiává vált. Mindez azonban nem tartott sokáig, mert a folyamat 1792-ben megszakadt.³⁴ Ennek ellenére a „május 3-i alkotmány” egészen a mai napig nagyon fontos helyet foglal el a lengyel közjogi gondolkodásban, a 19. században pedig fontos hivatkozási alap volt a lengyel függetlenségért harcoló erők számára.

Az ország végleges felosztása nem jelentette automatikusan és azonnal a lengyel gyökerű alkotmányozási próbálkozások végét.³⁵ A Napóleon által létrehozott Varsói Hercegség (1807–1815) például rendelkezett alaptörvénnyel, amit 1807. július 22-én fogadtak el. Ezt a francia nyelvű alkotmányt maga Napóleon oktrojálta a tőle teljes mértékben függő hercegségre.³⁶ A három nagyhatalom közös felügyelete alatt működő Krakkó Szabad Várostól (1815–1846) sem voltak idegenek egyes liberális konstitucionalista elemek.

A napóleoni háborúkat lezáró 1815. évi bécsi kongresszus több mint száz évre eldöntötte a hajdan volt lengyel–litván állam sorsát. A térségben érdekelt nagyhatalmak (Ausztria, Oroszország, Poroszország) csupán Krakkó hovatartozásának kérdésében nem tudtak megegyezni, azért ezt a várost közvetlen környékével együtt közös felügyeletük alá helyezték. Az ily módon létrejött Krakkói Szabad Városban (1815–1846) három alaptörvényt, illetve alkotmányt fogadtak el.³⁷ A francia nyelven íródott első dokumentumot – amit a Záróokmány részének deklaráltak – még a bécsi kongresszus keretében fogadták el 1815. május 3-án, ezért itt tulajdonképpen a nemzetközi közösség által oktrojált alkotmányról volt szó. Megfogalmazásában fontos szerepet játszott Adam Jerzy Czartoryski, I. Sándor orosz cár ifjúkori barátja és a későbbi lengyel szabadságharcos emigráns vezető. Az első krakkói alkotmány deklarálta a jogegyenlőséget, a parasztok személyi szabadságát és a bíróságok függetlenségét.

A 1150 négyzetkilométernyi Krakkó és környéke tulajdonképpen korlátozott szuverenitású, az orosz cár, az osztrák császár és a porosz király felügyelete alatt álló köztár-

³² uo. 189.

³³ uo. 189.

³⁴ KALLAS, M.: *Historia ustriju* i. m. 159–160.

³⁵ SZOKOLAY Katalin: *Lengyelország története*. Balassi Kiadó, Bp. 1996. 85–132.

³⁶ Arról, hogy a lengyel nemzeti mozgalom hogyan próbálta visszaszerezni az állami függetlenséget l. Władisław ZAJEWSKI: *Europejskie konflikty dyplomatyczne*. Wiryk XIX. Arcana, Kraków, 2012.

³⁷ Az akkor létrejött érdekes fél független képződményt a lengyelek Krakkói Köztársaságnak nevezték.

saság lett. Krakkónak nem volt lehetősége saját külpolitika folytatására. Az alkotmányt a nagyhatalmak közösen „garantálták”. Az első időszakban a felügyelő nagyhatalmak nem állomásoztatták katonáikat a városban, csupán rezidenseik tartózkodtak ott. Ez az 1830–1831-es felkelés után megváltozott, mert egy időre az orosz csapatok megszállták a városállamot, amely hivatalos semlegessége ellenére támogatta a lengyel függetlenségi felkelőket. Ezek után a nagyhatalmak elkezdték korlátozni a terület autonómiáját. 1836-tól már nemcsak orosz, hanem porosz és osztrák katonák is tartózkodtak Krakkóban.

Közben 1818-ban megszületett a második krakkói alkotmány, amelynek kidolgozásában egy helyi lengyel jogászbizottság vállalt oroszlánrészt. Ennek ellenére ez a norma is oktrojált alkotmánynak tekinthető, mert végső soron nagyhatalmi jóváhagyásra szorult. Igaz ugyan, hogy az 1815-ös alaptörvénynél jóval liberálisabb rendelkezéseket tartalmazott.

A két első alkotmány értelmében meglehetősen kiegyensúlyozott liberális közjogi rendszer alakult ki Krakkóban. Az alsóház szerepét a Képviselők Gyűlése (Zgromadzenie Reprezentantów) látta el, amely minden évben összeült. A testületet a választójoggal rendelkező férfiak választották. A felsőházként is funkcionáló Irányító Szenátus (Senat Rządzący) összesen 13 választott tagból állt³⁸ és fő feladata a végrehajtó hatalom ellenőrzése volt. Elnöke egyben a város elnöke is volt, mégpedig hároméves mandátummal. Kinevezéséhez és döntéseihez viszont már kellett a három nagyhatalom helytartójának beleegyezése.³⁹

A legfontosabb közjogi fordulóra 1833-ban került sor, amikor osztrák szakértők bevonásával elkészült a harmadik alaptörvény. Ezt később kétszer, 1837-ben és 1842-ben is módosították. Az 1833 és 1846 közötti időszakot már egyértelműen a helyi hatalmi szervek hatáskörének korlátozása és különösen a helyi parlament⁴⁰ szerepének csökkenése jellemezte. Ez utóbbi intézmény helyett a három nagyhatalom képviselőit tömörítő Rezidensek Konferenciája került előtérbe.⁴¹

A Krakkói Szabad Köztársaság korlátozott önállósága az 1846-os sikertelen felkelés után végleg megszűnt, és Krakkói Nagyfejedelemség néven az osztrák Galíciához integrált terület az osztrák császár fennhatósága alá került. Galícia 1861-ben kapta meg oktrojált tartományi statútumát, valamint egy választási törvényt, amely a kuriális választójogot vezette be a tartományi szejmbe.⁴² A rendelkezések a köznemességnek kedveztek,

³⁸ Ebből ketten a Jagelló Egyetemet képviselték, ketten a püspöki kúriát.

³⁹ Norman DAVIES: *Lengyelország története*. Osiris, Bp. 2006. 684–685.

⁴⁰ Eredetileg a 41 főből álló Képviselők Gyűléséről volt szó. A tagjai közül 26 főt a községek választottak. A végrehajtó hatalom szerepét játszó Irányító Szenátus, Katedrális Káptalan és a Krakkói Egyetem további 3-3 főt delegált, ezen kívül 6 békebíró is ült a testületben. A korlátozott hatáskörű Képviselőgyűlés létszáma 1833-ban 30-ra csökkent le.

⁴¹ A krakkói alkotmányokról és közjogi berendezkedésről l. részletesebben KALLAS, M. *Historia ustriju* i. m. 260–261.

⁴² A kuriális választójog egyébként majdnem az összes osztrák – azaz nem magyarországi – tartományban jellemző volt. A lényege, hogy a választópolgárok kúriáknak szavaztak, ezeket pedig úgy alakították ki, hogy külön csoportokba tartozzanak a nagybirtokos arisztokrácia szavazói, a nagypolgárság képviselői, valamint a városok és a falvak „cenzusos” népe.

amely a helyi társadalom 0,5%-át alkotta, de a képviselői helyek 25%-át kapta meg. Választójogot a terület lakosságának csupán 10%-a szerzett. Csak 1914-ben fogadták el az új választási rendszert, de a háború kitörése miatt az már nem léphetett hatályba. Nagyon fontos viszont az, hogy a tartományi kormányoknak a tartományi szejmben kellett bizalmat szereznie és a tartományi helytartó is ennek a testületnek tett jelentéseket. Ebből a szempontból az antidemokratikus választójog ellenére egyfajta korlátozott tartományi alkotmányosságról lehet beszélni. A helyi ruszin és ukrán lakosság többsége alig részesedhetett a választójog jótéteményeiből, mert a helyi hatóságok különbözőképpen diszkriminálták őket. Végezetül azt is meg kell említeni, hogy a kétkamarás bécsi birodalmi törvényhozás felsőházában 20 fő képviselte a lengyeleket, az 1873-tól kezdve közvetlenül választott képviselőházban előbb mintegy 40 hónapra képviselte a galíciai érdekeket, de ez a szám a 20. század elejére már 100 főre emelkedett.⁴³

Ezekből az adatokból is látszik, hogy a többé-kevésbé liberális alkotmányosság eszméje a bonyolult és mozgalmas 19. században sem tűnt el nyomtalanul a lengyel térségben. Igaz, nagy különbségek léteztek az egyes területek között. Némi leegyszerűsítéssel azt is lehet mondani, hogy közjogilag az osztrákokhoz került térségek, gazdaságilag viszont az oroszokhoz került lengyel területek jártak jobban.⁴⁴

A cári birodalomhoz tartozó úgynevezett Kongresszusi Lengyelország – hivatalos néven Lengyel Királyság⁴⁵ – is rendelkezett olyan organikus törvényekkel, amelyek legalább 1815 és 1830 között mérsékelt liberális jelleget kölcsönöztek számára. A Lengyel Királyság Alkotmányának Alapelvei nevű dokumentumot I. Sándor orosz cár még Bécsben írta alá, de szerzőjük minden jel szerint a Krakó kapcsán már említett Adam Jerzy Czartoryski herceg volt. E dokumentum alapján készült el a chartális jellegű „kongresszusi” alaptörvény. Az alkotmány módosításának joga kizárólag a cárt illette. Ebből látszik, hogy megint oktrojált alkotmányról volt szó, amely bizonyos tekintetben liberálisabb volt a Varsói Hercegség alkotmányánál, de egyidejűleg kevésbé modern is, főleg a nemesség számára biztosított előjogok miatt.⁴⁶

Hogyan születhetett egy liberális indíttatású alkotmány abban az Orosz Birodalomban, amely egészen 1905-ig teljesen autokratikus állam volt? Mint ilyen elutasította a választott népképviselői szervek létezését, legalábbis az 1860-as évek önkormányzati reformokig. Ez a furcsa állam azonban néhány esetben óriásira duzzadt területén, mégis képes volt megtűrni bizonyos népképviselői és konstitucionalista elemeket, de mindig csak speciális régiókban és szigorúan célhoz kötöten. A kivétel az I. Sándor cár által a svédektől elvett Finnországra és az említett kongresszusi Lengyel Királyságra vonatkozott. Itt tulajdonképpen kísérleti telepekről volt szó, ahol a reformer cár ki akarta próbálni, hogyan működnek a gyakorlatban az új kormányzati eszmék.

⁴³ Uo. 268–269.

⁴⁴ Az akkori cári Oroszország közjogi és politikai viszonyairól l. MIHAIL Heller: *Orosz történelem. Az Orosz Birodalom története*. Osiris Kiadó – 2000, Bp, 1996. 399–429.

⁴⁵ A litván és belorusz területek egyébként már nem tartoztak ide.

⁴⁶ KALLAS, M: *Historia ustrijy* i. m. 222.

Mindkét esetben felülről adományozott autonómiáról és korlátozott alkotmányosságról volt szó, ami viszont mégiscsak lehetővé tette, hogy az adott területeket a cenzusos népképviselők részleges bevonásával kormányozzák. Miután a finnek nyíltan soha nem lázadtak fel a cári hatalom ellen, jóformán az Orosz Birodalom fennállásának végéig rendelkeztek bizonyos önkormányzattal.⁴⁷ A dicső államiségük visszaállításáért és szabadságukért folyton felkelő lengyelek 1831 után a cári birodalmon belül viszont elvesztették ezt az államszervezeti privilégiumot a cári birodalmon belül.

Norman Davies történész, a lengyel történelem nagy ismerője a következőképpen foglalta össze az akkori lengyel alkotmányosság ellentmondásait: *„A királyság alkotmányára nem lehetett panasz. Noha Czartoryski herceg sietve állította össze, ennek ellenére a törvényben lefektetett kereteken belül a lehető legszélesebb szabadságjogokat biztosította. Való igaz, hogy a cár Lengyelország királyaként erős végrehajtói szerepkört vindikált magának. Valamennyi tisztviselőt ő nevezte ki, az alkirálytól és a főparancsnoktól kezdve, s a Közigazgatási Tanács tagjait úgyszintén. Az ő előjoga volt a szejm összehívása, berekesztése vagy feloszlata. Bármelyik törvényt megvétózhatta vagy módosíthatta, és ragaszkodhatott ahhoz, hogy a királyság az Orosz Birodalom érdekeivel összhangban folytassa külpolitikáját. A cár volt a legfelsőbb jogi fellebbezési fórum, és a szentpétervári belügyminisztériumon keresztül ő irányította a civil rendőrséget. Ennek ellenére a királyság valódi alkotmányos monarchia számos elemét felvonultatta. Saját kormánya volt, saját bíróságai és saját választott országgyűlése, saját közigazgatási kara és saját hadserege. Formálisan érvényben maradt a napóleoni polgári törvénykönyv, a sajtószabadság, a vallási tolerancia elve, az alattvalók személyes szabadsága és a parasztság joga a földvásárláshoz. Valamennyi hivatalban a lengyel lett a hivatalos nyelv. Figyelembe véve azt a tényt, hogy az alkotmányt a reakciós Szent Szövetség jóváhagyásával hozták létre, a törvény meglepően liberálisra sikerült.”*⁴⁸

Az orosz cár ellen 1830-ban kirobbantott sikertelen lengyel felkelés azonban gyökeresen megváltoztatta a helyzetet és a felkelés leverése egyben az alkotmány végét is jelentette. (Igaz, az elméletben az 1815. évi alkotmányt csak az orosz kormány 1832. február 14-i rendelete helyezte hatályon kívül.) Az országot akkor katonai rendeletek útján kezdték kormányozni és egy időre valamennyi polgári jogot felfüggesztettek, ami alól csak a cár tehetett kivételt. Az oroszok felszámolták a külön lengyel hadsereget, az országgyűlést és az egyetemeket is. A lengyel vajdságok helyett kormányzóságokat vezettek be, tehát a Kongresszusi Lengyelország a következő 30 évben csak névleg létezett.⁴⁹ Ezen az sem változtatott sokat, hogy a felkelést leverő I. Miklós cár 1832-ben a Lengyel Királyságnak organikus státútumot adományozott. E második oktrojált „alaptörvény” a félreértések elkerülése végett az Orosz Birodalom oszthatlan részének deklarálta a Len-

⁴⁷ A finnországi autonómia gyökereiről és működéséről l. röviden FONT Márta – KRAUSZ Tamás – NIEDERHAUSER Emil – SZVÁK Gyula: *Oroszország története*. Maecenas, Bp. 1997. 302.

⁴⁸ DAVIES, N.: *Lengyelország története*. i. m. 664.

⁴⁹ Az 1860-as évek felében történt ugyan kísérlet ezen alakulat feltámasztására, de az akkor megint kirobbant felkelés miatt végül megghiúsult. DAVIES, N.: *Lengyelország története* i. m. 682–683.

gyel Királyságot és megszüntette azt az eljárást, amelynek során az orosz cárt lengyel királynak is meg kellett választani.⁵⁰

Oroszország egészen az 1905-ös forradalomig autokratikus monarchia volt,⁵¹ ahol a cár nemcsak a végrehajtó hatalom feje volt, hanem a jog forrása is. Jogilag tulajdonképpen semmi sem korlátozta az uralkodó⁵² hatalmát.⁵³ A 19. század folyamán többször felmerült ugyan a birodalom liberalizálásának és a népképviselői szerv létrehozásának kérdése,⁵⁴ ám az első orosz forradalomig mindezekből semmi sem valósult meg. Az 1905 évi őszi események hatása alatt azonban II. Miklós október 17-én kénytelen volt kiadni egy nyilatkozatot, amelyben megígérte, hogy a jövőben a népképviselők bevonásával alkotmányos módon fog uralkodni. Ezt az ígérvényt végül az uralkodó által oktrojált 1906. évi alaptörvények valósították meg.⁵⁵ Miután az alaptörvényeket már a bolsevikok által 1905 decemberében kirobbantott moszkvai felkelés után fogadták el, jóval konzervatívabbak voltak, mint amire sokan számítottak. Ennek ellenére az orosz történelemben először honosították meg a nép által választott képviselőket, amely törvényhozó hatalommal is rendelkezett.⁵⁶ Igaz, a cárnak abszolút vétőjogot biztosítottak,

⁵⁰ KALLAS, M.: *Historia ustriju i. m.* 225.

⁵¹ Az középkori és kora újkori orosz állam jellegéről és kormányzásának formájáról magyar nyelven több érdekes tanulmány olvasható: FONT Márta – SASHALMI Endre: *Állam, hatalom, ideológia. Tanulmányok az orosz történelem sajátosságairól.* (Pannonica Kiskönyvtár) Pannonica Kiadó, 2007.

⁵² Az uralkodó neve többször változott. A IV. (Rettegett) Iván még nagyfejedelemként kezdte uralkodását, de 1547-ben felvette a cézárból levezetett cári titulust. I. Péter imperátorként határozta meg magát. A 18. századtól kezdve végül az oroszok és külföldiek gyakorlatilag szinonimaként használták ezt a két elnevezést. Az orosz uralkodót néha autokrátornak is neveztek. A rendszer öndefiníciója szerint is autokrácia volt – erre utal a 19. század első felében kialakult hivatalos népiség, illetve a szlavofilizmus hármass jelszava is: ortodoxia, autokrácia és népiség. Ezt próbálták az akkori orosz konzervatívok szembeállítani a francia forradalom híres hármass jelszavával. A 19. század orosz ideológiáiról magyar nyelven összefoglaló jelleggel I. FILIPPOV Szergej: *Az „orosz eszme” alakváltozásai. Az orosz konzervativizmus, liberalizmus és radikalizmus.* Russica Pannonica, Bp. 2010.

⁵³ A 16. és 17. században többször összeült ugyan a Honi Gyűlés (oroszul: Zemskij Szobor) nevű képviselői szerv, de soha nem tisztázódott véglegesen, kinek van joga részt venni az ülésein. Végül ez az intézmény nem tudta rendi monarchiává alakítani az autokratikus cárizmust. A 17. század második felétől már össze sem hívták ezt a testületet.

⁵⁴ Először az I. Sándor uralkodása (1801–1825) idején születtek modernebb jellegű alkotmányos koncepciók, amelyek főleg Mihail Sziperszki nevéhez fűződtek. Aztán 1825-ben a nemesi liberálisok, a dekabrista felkelők léptek fel mélyreható alkotmányos átalakítás ötletével, de leverte őket a hatalom. (Alkotmányterveikről I. KISTELEKI Károly – LÖVETEI István – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos: *Egyetemes állam- és jogtörténet. Polgári kor.* HVG/Orac, Bp. 2002. 201–203.) A jobbagyokat felszabadító II. Sándor reformuralkodása idején (1857–1881) megint megnőtt egy alkotmányos átalakulás esélye, de az végül nem következett be, ami óriási csalódást okozott a liberális és demokratikus érzelmű orosz értelmiségnek. (A sándori reformokról I. uo. 204–210.) III. Sándor és II. Miklós nem gondolkodtak átfogó politikai reformokban.

⁵⁵ Hivatalos elnevezésük: az Orosz Birodalom Alaptörvényei.

⁵⁶ Magyarul I. erről BEBESI György: *Az első orosz alkotmány születése, és a cárizmus utolsó „félparlamentáris” 10 éve, a júniusi monarchia.* In: Európa peremén. Válogatott írások Oroszország és a Szovjetunió történetéből. (Kutatási Füzetek 18. MOSZT-Könyvek 6.) Szerk. Bebesi György – Lengyel Gábor. PTE, Pécs, 2013. 89–110.

illetve a kormánytagok csak az uralkodónak tartoztak felelősséggel, hiszen az Állami Dumából és az Államtanácsból álló kétkamarás törvényhozásnak semmilyen beleszólása nem volt a kormány kinevezésébe. Attól kezdve azonban a cár már nem tudott önállóan jogot alkotni, a törvények elfogadásához ugyanis mindenképpen be kellett vonni a népképviselői szervet. Ebben a rendszerben működött tehát a cári Oroszország az 1917-es forradalomig.⁵⁷

A Poroszországhoz került lengyel területek 1807 és 1914 között a Poseni (Poznani) Nagyhercegséget alkották. Fejlődésüket az 1815. évi bécsi kongresszus határozta meg. Frigyes Vilmos porosz király felhívásában azt ígérte a terület lakóinak, hogy betagozódnak ugyan a porosz állam keretébe, de nemzetiségüket nem kell félteniük, mert részesei lesznek a később meghozandó alkotmánynak, valamint a többi porosz provincia lakóihoz hasonlóan, létrehozhatják saját tartományi kormányzatukat. Az ígéretet azonban nem tartották meg. A lengyel nyelv egy ideig még hivatalos nyelvnek számított ugyan a provinciában, és eleinte a katolikus egyház jogait is tiszteletben tartották, illetve lengyel származású tisztviselők is vállalhattak hivatalt. Ebben az időben a lengyelek a Porosz Királyság lakosságának 15%-át alkották, de arányuk évtizedről évtizedre csökkent.

A Poseni Nagyhercegség közjogi sajátosságai főleg abban nyilvánultak meg, hogy a porosz király a Posen nagyhercege címet is felvette, a tartomány ugyanakkor megőrizhette saját, a lengyel sást tartalmazó címerét és zászlaját. A többi porosz provinciától eltérően létrehozták a helytartó tisztségét, amelyet eleinte rendszerint egy lengyel arisztokrata töltött be. A Nagyhercegség azonban sem akkor, sem később nem rendelkezett saját alkotmánnyal. A lengyeleknek adott jogok főleg az 1830–1831-es felkelés után csökkentek. Megszűnt például a helytartói tisztség, és visszaszorult a lengyel nyelv hivatali használata is.⁵⁸

A Porosz Királyság 1850-ben elfogadta saját, 1918-ig hatályban maradó alaptörvényét. Poroszország alkotmányos monarchiává vált, bár az uralkodó hatalma továbbra is meghatározó maradt. A második Német Birodalom újraegyesítését követően a tárgyalterületeken hatályba lépett az 1871. évi alkotmány is. Az egységes német állam fokozatosan jogállammá vált, amely tiszteletben tartotta a hatalommegosztás elvét. Az itt élő lengyelek ugyan alig tudtak élni a nemzeti jogaikkal, de végül részeseivé váltak a modernizálódó német alkotmányos államnak.

Végül meg kell említeni még a kis és közepes méretű balkáni államok 19. századi létrejöttét. A kisebb balkáni népek három tényezőnek köszönhették a függetlenségüket: saját függetlenségi küzdelmeiknek, az európai nagyhatalmak támogatásának és az Oszmán Birodalom fokozatos visszaszorulásának.⁵⁹ Függetlenedésük fokozatos volt. Emiatt ezen államok szuverén létét legalábbis kezdetben a korabeli nemzetközi közösség („európai nagyhatalmi koncert”) garantálta.

⁵⁷ Igor Andrejevics ISZAJEV: *Isztorija goszudarsztva i prava Rossziji*. Izd. Juriszt, Moszkva, 1996. 296–306.

⁵⁸ KALLAS, M.: *Historia ustriju i. m.* 246–248.

⁵⁹ A folyamatról l. átfogóan Barbara JELAVICH: *A Balkán története. 18. és 19. század*. Osiris Kiadó – 2000, Bp. 1996. 211–264. és 291–327.

A védnök nagyhatalmaknak és a helyi eliteknek az államalapításkor két alapvető kérdést kellett eldönteniük: melyik dinasztia foglalja el a trónjukat, illetve milyen legyen a saját alkotmányuk. Nyilván mindkét kihívás esetében figyelembe kellett venni a korabeli politikai kontextust. Ahogyan mostanában teljesen természetes, hogy az újonnan létrejövő államok (például Kelet-Timor, Koszovó vagy Dél-Szudán) köztársaságok lesznek, addig a 19. században még mindig a monarchia volt a meghatározó modell.

Igaz, a korszellem és a nyugat-európai nagyhatalmak érdekei annak már nem az autokratikus, hanem sokkal inkább az alkotmányos formáját preferálták. Itt nem arról volt szó, hogy ennyire liberálisak lettek volna az akkori európai külügyminisztériumok. Sok szakértő és politikus inkább azért preferálta az alkotmányos rendszerek bevezetését, mert ez növelte az adott országon belül a hatalmi központok számát, ennek következtében az egymással versengő külföldi tényezők tájékozódási és manőverezési lehetőségeit is. Az Osztrák–Magyar Monarchia diplomáciája például részben ezért üdvözölte a liberális szellemű 1869. évi szerb alkotmány elfogadását, amelynek kidolgozására egyébként diplomatái révén némi befolyása is volt.⁶⁰

Hasonló volt a helyzet az 1879-ben elfogadott bolgár alkotmánnyal, amelyet az utókor a kidolgozása helyszínéül szolgáló település után tirnovói alkotmánynak hív.⁶¹ Valószínűleg ez az alaptörvény volt az 1914 előtti balkáni alkotmányozás legfigyelemreméltóbb terméke. Egyes megoldásain érezhető az 1831. évi belga liberális alkotmány hatása,⁶² illetve kisebb mértékben a már említett 1869. évi szerb alaptörvényé. Kidolgozása során viszont figyelembe kellett venni azoknak az orosz alkotmányjogász szakembereknek a tanácsait is, akiket egy modern alkotmány kidolgozása céljából az akkor még autokratikus orosz kormányzat rendelt ki, illetve kért fel a tirnovói nemzetgyűlés megegyezésére.⁶³ Egyébként a független Románia első alkotmánya, amelyet 1866-ban fogadtak el, szintén több tekintetben próbálta átvenni az 1831. évi belga liberális alkotmány rendelkezéseit és szellemiségét. A kis hegyvidéki Montenegró is elfogadta történelme első modern alkotmányát 1905-ben, hogy ne maradjon ki ebből az alkotmányozási hullámból.⁶⁴

⁶⁰ Ezen alkotmány születési körülményeiről és tartalmáról l. közelebbről Barbara JELAVICH: *A Balkán története. 18. és 19. század*. Osiris Kiadó – 2000, Bp. 1996. 220–221.

⁶¹ A bolgár állam kialakulásáról és első alkotmányos lépéseiről l. BALANYI György: *A Balkán-probléma fejlődése*. A Franklin Társulat kiadása, Bp. 1920. 126–147.

⁶² A belga alkotmány jellemző vonásairól összefoglalóan lásd KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ Szegvári Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos: *Egyetemes állam- és jogtörténet*. Polgári kor. HVG/Orac, Bp. 2002. 222–223.

⁶³ Erről l. Mihail ANDREJEV: *Isztorija na bolgarszkata burzsoazna gjerzsava i pravo*. Izd. Nauka i Izkusztvo, Szófia, 1980. 42–57..

⁶⁴ Ezen alkotmány elfogadásának jelentősége inkább abban rejlik, hogy a korábbi „alkotmány nélküli” állapotokat váltotta fel. A kis hegyvidéki ország fejedelme, Miklós, aki egyébként első helyi uralkodóként ebben az időben királynak koronáztatta magát, ugyanis csak olyan alkotmányt engedélyezett népének, amely az állam irányítását alapvetően az uralkodó kezében hagyta. A törvényeket az uralkodónak kellett kezdeményezni és jóváhagyni, neki kellett kineveznie a minisztereket, sőt, a képviselők egy részét is. A képviselők maradékát nyílt szavazással választották, mint uralkodónak rendeleti irányításra és jogalkotásra is lehetősége volt. Erről l. részletesebben Barbara JELAVICH: *A Balkán története. 20. század*. Osiris Kiadó – 2000, Bp. 1996. 37.

A legtöbb új független balkáni állam tehát az első világháború előtt formálisan alkotmányos monarchiává alakult, az élén többnyire (de nem feltétlenül) valamely régi nyugat- és közép-európai dinasztiából⁶⁵ származó uralkodóval. A liberálisnak szánt alkotmányok potenciálisan kedvező hatásai azonban az adott balkáni társadalmi, mentális és politikai közegben csak mérsékelten érvényesültek és a helyi uralmi rezsimek meglehetősen hibrid formában léteztek, illetve működtek.⁶⁶

Az akkori alkotmányozásra a nagy népszerűségnek örvendő 1831. évi belga alkotmány mellett⁶⁷ komoly hatást gyakorolt a francia és az angol közjogi fejlődés is. Igaz, a hektikus francia politikai fejlődéshez igazodó francia közjogi minta a gyorsan változó rezsimek és alkotmányok miatt csak nehezen volt követhető. Ezzel szemben az organikus angol fejlődés modelljét a kortársak rendszerint jobbnak ítélték, különösen konzervatív és mérsékelten liberális körökben. A kérdés csak az volt, hogy ez a modell, amely évszázadokon keresztül fejlődött azzá, amivé végül lett, mennyire adaptálható más történelmi-kulturális talajon. Mint kiderült, nehezen.

Az angol minta elfogadottságát az is nehezítette, hogy itt nem komplex alkotmányjogi dokumentumról volt szó, az újonnan keletkezett államokban pedig arra volt szükség, hiszen az új chartális alkotmány elfogadása a saját államiság egyik legjobb szimbolikus megnyilvánulása. A nemzeti függetlenségtől megfosztott és sokszor több szuverén uralma alatt élő nemzetek esetében továbbá nem nagyon tudott kialakulni a magyarhoz hasonló történelmi alkotmányosság hagyománya.⁶⁸ Az „ezeréves történelmi alkotmány” eszményének kialakulását és népszerűségét Magyarországon azt tette lehetővé, hogy a Magyar Királyság a függetlenségét nem tudta ugyan megőrizni a Habsburg Birodalomban, de területi integritását, közjogi berendezkedését és egyfajta részszuverenitását viszont igen.

Talán ez az oka annak, hogy éppen a 19. századi Magyarországon hatott leginkább az angol organikus fejlődés modellje. Az akkori magyar arisztokratikus gyökerű elitek jelentős része büszkén hivatkozott az angol és a magyar közjogi fejlődés és hagyományok hasonlóságára. Concha Győző mutatta ki, hogy az angol hatás hogyan érvényesült Magyarországon már a 18. század végén. Bár maga szkeptikus volt ezekkel a párhuzamos-

⁶⁵ Ilyenek voltak Hohenzollernek Romániában, előbb Battenbergnek, majd Sachs und Coburgok Bulgáriában vagy Wittelsbachok Görögországban. Szerbia és Montenegró viszont megőrizte, illetve kitermelte magából saját nemzeti dinasztiáját – a szerbek rögtön kettőt is, hogy aztán az Obrenovicsek és a Karadjordjevicsek keményen küzdjenek a hatalomért. Végül az első világháború után véglegesen megalakult Albániának is saját nemzeti királya lett, I. Zogu személyében, aki 1938-ban vette feleségül Apponyi Geraldine grófnőt. Ha azonban sikerült volna az első világháború előtti, a némi külföldi asszisztálás mellett zajló albán államalapítási kísérlet, valószínűleg az albánok is egy nyugati származású uralkodó alatt kezdték volna önálló állami létüket.

⁶⁶ A modern kori kelet-közép-európai államfelfogásokról I. *Összehasonlító jogtörténet*. Szerk. Földi András. ELTE Eötvös Kiadó, Bp. 2012. 102–106.

⁶⁷ Valószínűleg azért, mert stabil és viszonylag tartós, ugyanakkor meglehetősen komplex dokumentumról volt szó, illetve nagyon is megfelelt a jómódú polgárság érdekeinek.

⁶⁸ Ez nagyon látványos a lengyel fejlődés esetében – lengyelek ugyanis mindig, amikor csak lehetőség adódott, alkotmányozni akartak, hiszen ebben a formában is megnyilvánult az önálló államiságuk igénye.

sági és rokonsági elméletekkel szemben,⁶⁹ de éppen a konzervatív és liberális elvről írt nagy jelentőségű tanulmánya közvetlen bizonyítéka annak, hogy az angol közjog és politikatudományi irodalom milyen hatást gyakorolt a korabeli magyar gondolkodásra.⁷⁰

Ebben a folyamatban az is segített, hogy az angol modell leghasznosabb, illetve a liberális politikai reformok során leginkább hasznosítható elemei – azaz a parlament meghatározó szerepe, továbbá kétkamarás jellege, a király csupán szimbolikus jelentősége, a befolyásos bírósági rendszer és részben a kabinet jellegű kormányzás is – mind népszerűek voltak a birodalmi Béctől való hatalmi elrugaszzkodásra, önállósodásra törekvő magyar liberális-konzervatív politikusok körében.

3. A két világháború közötti alkotmányozás tapasztalatai

Az igazi nagy áttörést a térség alkotmányos történetében az első világháború jelentette. A legfőbb változás az volt, hogy a háború következtében megszűnt a térséget addig uraló Osztrák–Magyar Monarchia, megbukott a hagyományos orosz államiság, amely szovjet állammá alakult át, némileg módosult Németország területe, továbbá a Balkán-félszigetről végérvényesen visszaszorult az oszmánok által létrehozott több évszázados állam. A törökök nyugati nemzeti minták alapján kezdték építeni a modern török államiságot. A Németország és a Szovjet-Oroszország, majd a Szovjetunió közti „köztes európai” térségben új – korábban sosemvolt – államként megalakult Csehszlovákia és Jugoszlávia, újjászületett Lengyelország, jelentősen megnagyobbodott Románia, kisebbé vált Bulgária, nehezen, de végül megszületett a független Albánia és létrejött a három kis baltikumai állam: Észtország, Lettország és Litvánia. Továbbra is létezett az első világháborús győztesnek számító Görögország, a korábbi nagyhatalmi befolyását teljesen elveszítő vesztes Ausztriából alakult Osztrák Köztársaság és a legnagyobb területi veszteségeket elszenvedő Magyarország.

Önmagában az a tény, hogy ilyen sok új állam jött létre, szükségessé tette az új alkotmányok elfogadását, hiszen az új államhoz rendszerint új alkotmány is szükséges. Így született az 1919. évi finn, az 1920. évi csehszlovák, észt és osztrák, az 1921. évi lengyel és jugoszláv, az 1922. évi lett, az 1923. évi új román, az 1924. évi török, az 1925. évi albán, az 1927. évi görög és végül az 1928. évi litván alkotmány. Bulgária elvben megőrizte az 1879-ben elfogadott liberális tirnovói alkotmányt, azt azonban 1923-ban felfüggesztették, és 1934-től kezdve a király és miniszterei egyedül kormá-

⁶⁹ CONCHA Győző: *Az angolos irányú politikai irodalmunkban a múlt század végén*. Erdélyi Múzeum, VII. évf. 1880. 33.

⁷⁰ CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv*. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati. II. kötet. A M. Tud. Akadémia kiadása, Bp. 1935. 520–573. A szerző az angol fejlődés érényeiről az 534. és 536. oldal között értekezik.

nyoztak, a törvényhozás összehívása és megkérdése nélkül.⁷¹ Hasonló folyamat zajlott le Jugoszláviában is, ahol az 1921. évi jugoszláv alkotmányt 1931-ben felváltotta a király által oktrojált új alkotmány, amely szentesítette a király és a végrehajtó hatalom megnövekedett hatalmát. Romániában 1938-ban majdnem ugyanaz volt a helyzet, akkor ugyanis a királyi diktatúrát bevezető uralkodó által oktrojált alkotmány váltotta fel az 1923-as dokumentumot.

Ilyen mozgások láttán joggal felmerül a kérdés: mi volt az oka ezeknek a mozgásoknak és az ilyen mértékű alkotmányjogi instabilitásnak? A feltett kérdés megválaszolásához vissza kell térni a kezdetekhez – tehát az 1920-as évek elejéhez, amikor ezek az új alkotmányok megszülettek. Az akkor elfogadott új alkotmányok szellemiségét nagymértékben befolyásolta a korszellem, amely főleg az első világháború következtében kirobbant orosz, német és magyar forradalmaknak,⁷² továbbá az öreg kontinensen egyre nagyobb befolyásra szert tevő, a Woodrow Wilson amerikai elnök nevéhez köthető, ezért wilsonizmusnak is nevezett szabadságpárti és demokratikus ideológiának, valamint egyszerűen a komoly mentális elmozdulásokat eredményező kiábrándult „tömegek lázadásának,” illetve emancipációjának volt köszönhető. A korszellemet egyértelműen jellemezte az általános demokratizálási vágy, továbbá egy nagyon határozott emancipációs attitűd, amely a nők, a gyermekek vagy a korábban elnyomott osztályok felszabadítására irányult. Nem hagyható figyelmen kívül a nemzetállami nacionalizmus hatása sem, és a győztes nyugati államok által megtestesített társadalmi-politikai modell népszerűségét sem szabad lebecsülni.

Az akkor elfogadott alkotmányokban nagy szerepet kaptak a parlamentáris intézmények, az egyes alapjogok és a megalkotóik legalább részben jelezni próbálták a megoldandó szociális problémákat is. Trócsányi László szerint azt lehet mondani, hogy ezek az alkotmányok még az egész európai alkotmányfejlődés szempontjából is számottevő eredményeket hoztak.⁷³ Érdekes megállapítást tett ebben a tekintetben Sári János is, aki szerint az első világháborút követően kialakult „...*kormányzati rendszer jelentett választ a kirobbanó, vagy a kirobbanással fenyegető társadalmi feszültségekre, ugyanakkor megfelelt az állam funkciói rohamos növekedésének, illetve az állami funkciók természetét átalakításának, mindenekelött annak a helyzetnek, hogy az állam a tulajdonhoz való jog kényszerű korlátozásával «gazdálkodó állammá», s a gazdasági, szociális, kulturális jogok középpontba állításával «elosztó» állammá is vált.*”⁷⁴

Az első világháború után született új kelet-közép-európai alkotmányokat tehát döntően ebben a kontextusban kell szemlélni. Többségük az új demokratizmus és a szín-

⁷¹ Ezekről a folyamatokról lásd Kovács István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi-demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, KJK, Bp. 1985. 26.

⁷² Az adott korszak hangulatáról jó összefoglalást tartalmaz HAJDÚ Tibor: *A Tanácsköztársaság mint a közép-európai forradalom része*. In: 1919. A Magyarországi Tanácsköztársaság és a kelet-európai forradalmak. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Bp. 2010. 17–24.

⁷³ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás i. m.* 384.

⁷⁴ SÁRI János: *Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása*. Jogtudományi Közlöny, 1994, július–augusztus, 275.

tén új nemzetállamiság körülbástyázására törekedett, valamint a társadalmi-politikai feszültségek minél gyorsabb levezetésére. Maga a demokratizmus és liberalizmus sokszor éppen ennek a tömegeket megnyugtató és a konfliktusokat békésebb mederbe terelni próbáló politikának volt az eszköze. Hiszen az általános és egyenlő demokratikus választójog követelését az 1919-ben győztes ultrakonzervatív magyar ellenforradalom sem volt képes ignorálni, ugyanúgy, mint az oligarchikus és meglehetősen korrupst romániai királyi rendszer sem. A német munkástömegeket is le kellett szerelni valamivel, mégpedig úgy, hogy ne kerüljön sor e nyomorgó tömegek és a konzervatív-militarista német jobboldal közti nyílt polgárháborúra. Ezért a német centrista és mérsékelt szocialista erők egyfajta ütközőzónaként próbálták funkcionálni és a demokratikus Német Köztársaság megteremtésén keresztül igyekeztek lecsillapítani a kedélyeket.⁷⁵ Valamivel egyszerűbb volt azon országok és nemzetek elitjeinek a helyzete, amelyek éppen akkor kerültek domináns pozícióba, hiszen közülük sokan eleve demokrata érzelműek voltak és nagyon örültek annak a lehetőségnek, hogy elkezdhetik építeni a modern demokratikus és egyben nemzeti államiságukat. Ez különösen igaz a csehszlovák, a lengyel és részben a baltikumi vezetésre.

Ami az államforma kérdését illeti, azt lehet mondani, hogy a két világháború közötti időszakban azok az államok maradtak monarchiák, amelyek már 1918 előtt is függetlenként léteztek, azaz Románia, Bulgária és Jugoszlávia is (1929 előtt még a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság névre hallgatott), amely mindennapjaiban tulajdonképpen megnagyobbodott Szerbiaként funkcionált. A teljesen új államok Albánia kivételével viszont köztársaságok lettek.⁷⁶

A korábban nagyhatalmi pozícióban lévő Monarchia két vesztes állama, Ausztria és Magyarország ebben a tekintetben teljesen eltérő pályát futott be. A korábbi Magyar Királysággal teljes mértékű jogfolytonosságot vállaló Horthy Miklós vezette Magyarország király nélküli monarchiaként működött,⁷⁷ az osztrákok viszont nemcsak detronizálták a Habsburgokat, illetve kizárták őket a választójogból, hanem egyenesen kikiáltották az Osztrák Köztársaságot.

A kormányforma kérdése változatos volt. Kezdetben általános tendenciaként szinte mindenütt a parlamentek túlsúlya érvényesült, amely a mélyrehatóan demokratizált választójoggal együtt komoly elmozdulást jelentett a korábbi, mérsékeltlen tekintélyuralmi vagy álliberálisnak is tekinthető állapotokhoz képest. Ebben mutatkozott meg azonban a két világháború között született kelet- és közép-európai közjogi konstrukciók egyik alapvető problémája is: a közjogi megoldások demokratizmusa meghaladta az

⁷⁵ Erről a folyamatról l. GOLO Mann: *Németország története 1919–1945*. Balassi Kiadó, Bp. 1997. 15–33.

⁷⁶ Ebben a kontextusban, azon túl, hogy a térségre mindig nagy hatást gyakorló Franciaország és Németország is köztársaságok voltak (vagy éppen akkor lettek azok), nem lehet elfelejteni azt sem, hogy az új nemzetállamok már néhány száz éve nem rendelkeztek mozgósítható nemzeti gyökerű dinasztiákkal.

⁷⁷ A Habsburg-házat Magyarországon mégiscsak detronizálták. Azt lehet mondani, hogy 1920-ban Magyarország kvázi nemzeti királysággá alakult át.

adott társadalmak demokratizmusának a fokát. Ez a feszültség sokáig nem maradhatott fenn, és az egyiknek hozzá kellett idomulnia a másikhoz. Talán nem meglepő, hogy a demokratikusabb közjog és vele együtt a hatalmi gyakorlat idővel elkezdett alkalmazkodni a reális társadalmi és gazdasági erőviszonyokhoz, azaz a létező közállapotokhoz.⁷⁸

Ez a tendencia néhány helyen már az 1920-as években jelentkezett, a nagy gazdasági világválság utáni években viszont majdnem általánossá vált. Akkor már nemcsak sajátos helyi történelmi okai voltak ennek, hanem a térség államainak részben igazodni kellett az 1933-ban nácivá vált Németország által diktált ütemhez és elvárásokhoz. A német gazdaság ugyanis egyre nagyobb befolyást gyakorolt a nagy gazdasági világválságból kikerülni próbáló agrárius jellegű kelet-közép-európai térségre. A németek elfogadhatónak tűnő csereügyletet kínáltak a térségnek: a mezőgazdasági termékek átvételét az ipari export megengedéséért.⁷⁹ Ez megoldás lehetett a térség legtöbb államának gazdasági problémáira, kivéve Csehszlovákiát, amelynek gazdasága sok tekintetben hasonló szerkezettel rendelkezett, mint a német.⁸⁰ Mindez tehát azt jelentette, hogy Csehszlovákiát leszámítva idővel mindegyik térségbeli államban részleges vagy teljes tekintélyelvű fordulat következett be.⁸¹

Néhány országban ez a fordulat a nyílt királyi diktatúra formáját öltötte (Jugoszláviában vagy Romániában), másutt inkább az erős elnöki féldiktatúrák jöttek létre (a Baltikum több államában). Lengyelországban előfordult az is, hogy egy teljesen sajátos tekintélyelvű rendszer jött létre, amelyet olyan ember vezetett, aki az ország rendszerében nem is töltött be fontosabb közjogi tisztséget. A diktatórikus hatalommal felruházott „rejtőzködő vezér” (azaz Józef Piłsudski) által vezetett szanációs rendszerről van itt szó,⁸² amely az 1926. évi államcsínnyel került hatalomra.

Mindegyik fordulat rendelkezett azonban kormányzati és politikai szinten bizonyos közös vonásokkal. Ezeknek tekinthető a végrehajtó hatalmat gyakorló kormányzat jelentős megerősödése, a központi bürokrácia és a rendvédelmi szervek szoros szövetsége,

⁷⁸ Erre a tendenciára az összeurópai kontextusban Sári János mutatott rá: *„A weimari alkotmány kitérési pontja – mindenekelőtt az államfőnek az a lehetősége, hogy szükségállapot idején az alapjogokat felfüggeszse – már némileg előre jelzi a későbbi fejleményeket. Valóban, a két világháború között a kontinentális parlamentarizmus lényegében kormányozhatatlanságba torkollott, ez pedig sok országban a végrehajtó hatalom racionalizálására, megerősítésére tett erőltetett kísérletek után részben tekintélyelvű államok, részben pedig olyan – fasiszta – rezsimek kialakulásához vezetett, amelyben a tradicionális alkotmányos értékek, mindenekelőtt az emberi jogok, a hatalommegosztás stb. megsemmisültek, az állam nem elvont fogalomként, hanem személyhez kötődő értelmezésben működött stb.”* Sári János: *Közép-Európai alkotmányok 1994* i. m. 275–276.

⁷⁹ Ezekről a folyamatokról lásd részletesebben BEREND T. Iván: *Válságos évtizedek*. Magvető Kiadó, Bp. 1987.

⁸⁰ Antonín KLIMEK–Eduard KUBŰ: *Československá zahraniční politika 1918–1938*. ISKP, Praha 1995. 67–69.

⁸¹ Ebben a folyamatban azonban nem célszerű fetisizálni a náci Németország hatását, hiszen több jelentős fordulatra már azelőtt került sor, mielőtt a nácik 1933-ban átvették a hatalmat. Bulgáriában, Lengyelországban és részben Jugoszláviában ezek a fordulatok már az 1920-as években kezdődtek.

⁸² DAVIES, N.: *Lengyelország története*. i. m. 750–751. o.

valamint a pártoskodás elleni küzdelem, amely idővel a nagy állampártok létrehozásának a kísérletébe torkollott. Majdnem mindenütt komolyan hozzányúltak a választási rendszerhez is. Igaz, legtöbb helyen már nem érintették az általános és titkos választójogot, de a választások technikai szabályainak megváltoztatásával, valamint a jelöltállítás feltételeinek szigorításával mégiscsak lehetőség nyílt a „megfelelő összetételű” törvényhozások kreálására.

E fejlődés szempontjából a regionális kontextusban éppen két közép-európai állam, Csehszlovákia és a Lengyelország közjogi története a legtanulságosabb. Csehszlovákia képviselte azt a kivételes modellt, amelyben egészen 1938-ig sikerült megőrizni a polgári demokrácia intézményeit, amelyek azután is csak a külső nyomás terhe alatt roppantak össze. Lengyelország éppen fordítva, a maga nemzeti sajátosságaival és töprengéseivel együtt vált mintáértékűvé az előbb vázolt tekintélyelvű tendencia kutatása szempontjából. Magyarország, a harmadik közép-európai állam példája itt kevésbé releváns, mert az 1919 és 1944 közötti időszakban teljesen sajátos politikai és közjogi pályát futott be, amely gyökerei Trianonban és az 1918–1919-es politikai fejleményekben keresendők.

A csehszlovák közjogi és politikai stabilitás legfőbb oka a cseh–morva országrészek gazdasági-társadalmi fejlettsége volt. Csehszlovákia volt ugyanis az az utódállam, amely a nagy közép-európai monarchia ipari kapacitásainak több mint 60%-át örökölte. Bár a soknemzetiségű köztársaság legnagyobb nemzetiségei, a németek és a magyarok csak nehezen, illetve, sehogyan sem békültek ki sorsukkal,⁸³ az ország hangulatát mégiscsak a győzelemittas cseh társadalom határozta meg, amelyhez egy ideig a szlovákok is csatlakoztak. Számukra nemzeti, társadalmi és kulturális szempontból az új állam megalakulása komoly előrelépést jelentett. Sajnos, ezt nem lehetett elmondani a gazdaságról, mert a cseh ipar túlsúlya Szlovákia jelentős méretű dezindusztriálizálásához vezetett.⁸⁴ A három és fél milliós német kisebbség követelésein kívül ez volt az ország egyik legsúlyosabb problémája.

A gazdasági-társadalmi fejlettség és stabilitás valóban a politikai nyugalom legjobb záloga,⁸⁵ de mégis leegyszerűsítés lenne kizárólag ezekkel a szempontokkal magyarázni a csehszlovák demokratikus siker okait. Pontosabban szólva nem lenne teljes. A csehszlovák politikai stabilitás biztosításában fontos szerepet játszott a stabil pártrendszer

⁸³ A cseh–német együttélésről l. részletesebben Ferdinand SEIBT: *Německo a Češi*. Academia, Praha, 1996. 261–314.

⁸⁴ A 20. századi szlovák történelemről, legalábbis annak 1968-ig terjedő időszakáról szóló egyik legjobb összefoglaló mű a következő: Lubomír LIPTÁK: *Slovensko v 20. storočí*. Bratislava, 1968. E történész magyarul is megjelent tanulmányai olvashatóak: Lubomír LIPTÁK: *A száz évnél hosszabb évszázad*. Kalligram, Pozsony, 2000. Átfogó képet festett a két világháború közötti cseh–szlovák kapcsolatokról Jan RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. AEP, Bratislava, 1997. Külön a gazdasági kérdésekkel foglalkozik az idézett könyv 93–98. oldala.

⁸⁵ Ezekről az általános társadalomtudományi összefüggésekről l. Seymour Martin LIPSET: *Political Man. The Social Bases of Politics*. Expanded Edition. Baltimore, 1981. (különösen a könyv 2. és 3. fejezete vonatkozik ezekre az összefüggésekre – azaz a 27–63. és 64–86. és az 1989 utáni tranzíciós kontextusban l. részletesebben például Jan-Erik LANE – Svante ERSSON: *Democracy. A Comparative Approach*. Routledge. London – New York, 2003. 144–145.

is, melynek gyökerei a 19. század utolsó évtizedéig nyúltak vissza, amikor azok a cseh politikai pártok alakultak meg, amelyek egészen a 20. század közepéig meghatározták a csehszlovák politikát. Ezek a pártok többnyire a modern ideológiák és a konkrét rétegérdekek összekapcsolásából jöttek létre.⁸⁶ Jól illusztrálja ezt a cseh szociáldemokrácia, amely egyre nagyobb önállóságot szerzett magának az ausztriai munkásmozgalmon belül.⁸⁷ Említeni kell továbbá a szociáldemokrata pártból idővel kivált nacionalistább érzelmű nemzeti szocialistákat vagy a nemzeti érzelmű polgári értelmiséget és közigazgatási szakembereket tömörítő, a nagyiparral és a bankszektorral jó kapcsolatokat ápoló nemzeti demokratákat is. Komoly befolyással rendelkezett a sikeres vidéki gazdálkodókat és kisebb birtokosokat képviselő agrárius mozgalom, amelyből a későbbi Köztársasági Agrárpárt jött létre, és kiemelhető még a katolikus körökben erős Néppárt is.⁸⁸ Ezekon kívül számos kisebb-nagyobb párt színesítette a cseh politikai életet, köztük a realisták, a kisiparosok, a nemzeti haladáspártiak stb. Ezek a csoportok nagyon jól és meglehetősen hézagmentesen integrálták a cseh- és morvaországi társadalomban létező különböző érdekeket. Mellesleg a helyi németiség hasonló, de szervezetenként önálló párt-szerkezettel rendelkezett.⁸⁹ A politizáló szlovákok saját, többnyire felekezetiileg meghatározott pártjaikban politizáltak – azaz a katolikus Hlinka-féle Szlovák Néppártban, vagy az evangélikus többségű Szlovák Nemzeti Pártban, de nagyon sokan csatlakoztak az országos csehszlovák pártokhoz is. A többi nemzetiség is létrehozta saját pártjait, de azok az országos további sorsa szempontjából kevésbé voltak fontosak.⁹⁰

A pártok tekintetében tehát az 1918-ben alakult Csehszlovákia nem úgy indult, mint egy „zöldmezős vállalkozás.” Ezeknek a pártképződményeknek a nagy előnye az volt, hogy korábban is legális polgári pártként működtek, amit nem lehet elmondani például sok korabeli lengyel pártról. A csehek tehát korán megtanultak kompromisszumot kötni, politikailag üzletelni, szervezni a választói tömegeket, kampányolni, lobbizni, egyezkedni stb. Sőt, a legtöbb csehszlovák párt számos társintézménnyel, illetve szervezettel rendelkezett, amelyek részben nevelték, részben mobilizálták a választókat. Ide sorolhatók a különböző olvasóegyletek, dalárdák, szövetkezetek, sportklubok, nőtagozatok stb.

A valós kép azonban nem volt ennyire szép és problémamentes. Egyetlen csehszlovák politikai párt sem tudott ugyanis dominánssá válni, és csak nagyon kevesen tudták át-

⁸⁶ HALÁSZ Iván: *A cseh pártrendszer főbb törésvonalai és regionális összefüggései*. In: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Szerk. Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovics Rita. PPKE BTK, Piliscsaba, 2003. 457–458.

⁸⁷ Erről I. Jiř KOŘALKA: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Argo, Praha, 1996. 244–247.

⁸⁸ Ezekről a pártokról lásd röviden: HALÁSZ Iván: *A cseh pártrendszer főbb törésvonalai és regionális összefüggései*. In: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Szerk. Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovics Rita. PPKE BTK, Piliscsaba, 2003. 457–458.

⁸⁹ FERDINAND SEIBST *Německo a Češi*. Academia, Praha, 1996. 308–311.

⁹⁰ A kérdés cseh–szlovák és szintén a csehszlovák–német vonatkozásairól lásd JAN RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. AEP, Bratislava, 1997. Az utóbbi relációról I. FERDINAND SEIBST: *Německo a Češi*. i. m. 313–338.

lépni a 20%-os támogatottsági határt.⁹¹ Miután a két világháború közötti Csehszlovákiában parlamentáris kormányforma érvényesült – azaz a kormánynak mindig meg kellett szerezni a bizalmat a törvényhozásban –, ezek a pártok kénytelenek voltak koalícióra lépni egymással. Ez ugyan önmagában nem jelentett problémát, hiszen ez tulajdonképpen ínnyükre is volt, a gond inkább abban keresendő, hogy mindig sok párt kellett a stabil és sikeres kormányzáshoz. A prágai kormányok mögött álló koalíciós pártok létszáma 5 és 15 között mozgott. Nem voltak ritkák tehát olyan kormányok, amelyeket 10 vagy 12 koalíciós párt tartott életben. Egyes pártok időről időre cserélődtek ugyan, de akadtak stabil szereplők is. Ide sorolhatók mindenekelőtt az agrárpártiak, a nemzeti demokraták, a néppártiak és néhány évtől eltekintve a szociáldemokraták is.⁹²

Miután a legtöbb jelentős demokratikus párt „örökösen” kormányon volt, nem nagyon alakult ki köztük parlamenti váltógazdaság.⁹³ A több mint hárommillió németiséget képviselő pártok közül érthető módon csak az úgynevezett aktivistákat vonták be a kormányzásba, persze csak akkor, ha szükség volt rájuk, és részükről is megvolt az együttműködési hajlandóság.⁹⁴ A német negativisták, azaz nacionalisták nem kívántak kompromisszumot kötni a csehszlovák állammal. A gazdasági világválság után azonban éppen ez utóbbi irányzat volt az, amelyik megszerezte a szudétanémetek többségének a támogatását. De igazi tragédia az volt, hogy Hitler támogatását is megszerezték és a Szudétanémet Párt idővel valódi antidemokratikus „ötödik hadoszloppá” vált. Ebben a minőségben a német nacionalista csoportosulások soha nem válhattak egy államilag konform váltógazdaság motorjává. Ugyanez mondható el a legálisan működő, és komoly tömegbázissal és értelmiségi támogatottsággal rendelkező Csehszlovákia Kommunista Pártjáról is, amely kritikusan viszonyult a versailles-i békerendszerhez, s Moszkvából várta az utasításokat.⁹⁵ Ezáltal két jelentős politikai erő kiesett a lehetséges koalíciós kombinációkból és politikai játszmákból. A demokratikus érzelmű, de egyre korruptabb nagy csehszlovákiai pártokban egy ilyen nagy rendszerellenes erő parlamenti jelenléte erősítette a félelmet, és emiatt egyben az egymásra utaltság érzését. Sokan úgy látták, hogy a nagykoalícióknak nincs demokratikus alternatívája, azért azok az előbb felvázolt erőviszonyok főbb vonásaikban nemcsak hogy stabilizálódtak, hanem egyenesen megmerevedtek.

⁹¹ Akkor egyébként még nem létezett a ma olyan elterjedt bekerülési küszöb. Ha egy párt egy mandátumhoz szükséges szavazatot kapott, akkor övé lett a mandátum. Ez azonban azzal járt, hogy nagyon sok párt képviselője ült a törvényhozásban.

⁹² S. PIOTR WANDYCZ: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a középkortól máig*. Osiris, Bp. 2004. 202–203.

⁹³ A cseh, illetve csehszlovák pártrendszer kialakulásáról és sajátosságairól lásd részletesebben HALÁSZ Iván: *A cseh pártrendszer főbb törésvonalai és regionális összefüggései*. In: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Szerk. Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovic Rita. PPKE, Piliscsaba, 2003. 456–464.

⁹⁴ Ezek a német „aktivista” pártok hasonló elvek mentén szerveződtek, mint cseh, illetve csehszlovák pártok – azaz voltak köztük agráriusok, keresztények, szocialisták stb.

⁹⁵ Csehszlovákia Kommunista Pártja volt az ország leginkább soknemzetiségű pártja. Az országos alapon szerveződő pártban például az 1920-as évek elején még nem annyira a cseh, hanem inkább német volt a közös nyelv. Nagyon sok magyar tagja is volt.

Mindez azzal járt együtt, hogy a prágai kormányok mögött álló „örökös” koalíciós pártok idővel szétesztették egymás között az egész országot. Az egyes tárcákat egy idő után sajátos párt-hitbizományként kezelték. A minisztériumokban ezeknek a pártoknak a hívei kaptak állást, innen tudtak támogatást szerezni. Ez a tény többé-kevésbé közismert volt Csehszlovákiában, és az emberek ennek megfelelően kezdték tervezni életstratégiáikat. Ha valaki példának okáért a honvédségnél akart karriert befutni, vagy állami szubvenciót kívánt szerezni mezőgazdasági vállalkozásához, nem ártott jó kapcsolatot ápolni az ezeket a tárcákat majdnem örökösen irányító agrárpártiakkal, viszont a közlekedésügy területén jobb volt a szociáldemokrata igazolvány.

Az országban fokozatosan kialakult a demokratikus pártokból álló pártokrácia, amely szinte teljesen behálózta az egész társadalmat és gazdaságot. Óriási hátránya a jelentős kapcsolati és pénzügyi korrupció volt, bizonyos előnye viszont az, hogy nemcsak az 1920-as években, hanem a viharos 1930-as években is stabilizálta a társadalmi-politikai viszonyokat, kiszámíthatóvá tette az életet és segítette megőrizni a polgári demokratikus pártok közötti konszenzust. Ez fontos volt a fenyegető német veszély árnyékában.

Az, hogy egy ennyire bonyolult és összetett rendszer ilyen hosszú időn keresztül fenn tudott maradni azzal is összefüggött, hogy a nagy csehszlovák pártok idővel technikailag jól konstruált egyeztetési és érdekérvényesítő mechanizmusokat hoztak létre. E mechanizmusokhoz tartoztak mindenekelőtt a koalíciós pártok vezetőinek rendszeresített tanácskozásai, az úgynevezett koalíciós „ötösök,” „hetesek” vagy „tízesek.” Itt dőltek el a kormányzás szempontjából lényeges kérdések.⁹⁶ A második fontos feladat az volt, hogy a mezei képviselők valóban úgy szavazzanak, ahogyan a pártok vezetői elvárták tőlük, hiszen e nélkül a rendszer nem lenne működőképes. Nem szabad elfelejteni, hogy hivatalosan érvényben volt a szabad mandátum doktrínája és a csehszlovák választási rendszer szigorúan arányos, azaz pártlistás volt.

A pártok vezetői az úgynevezett „reverz” intézményében találták meg a megoldást. Ez tulajdonképpen ígérvény volt, amelyet a képviselőkkel még akkor íratnak alá, amikor azok jelöltek voltak. Az aláírók arra kötelezték magukat, hogy a pártjaik demokratikus szervei által meghozott döntéseknek megfelelően fognak politizálni és szavazni, ellenkező esetben elveszíthetik a pártjuk révén megszerzett mandátumot. E „reverzek” gyakorlati érvényesítéséről nem lehet sokat tudni, de tény, hogy a csehszlovák parlamenti demokrácia és a mögötte álló pártokrácia jól működött.⁹⁷

A független lengyel államiság visszaállításának reményét az első világháború hozta meg. A legnagyobb dilemmát az jelentette a lengyel hazafiak számára, hogy kire támaszkodjanak: a német–osztrák–magyar szövetségre vagy inkább az antant hatalmakra, amelyekhez viszont a cári Oroszország is tartozott. A lengyel államiság visszaállításának bemutatására itt nincs lehetőség. Először a különböző fennhatóság alatt működő lengyel

⁹⁶ HALÁSZ Iván: *A cseh pártrendszer főbb törésvonalai és regionális összefüggései...* 457–458.

⁹⁷ A „reverzek” intézménye az erős pártfegyvellemmel sok tekintetben viszonylagossá tették a szabad mandátumot, illetve az imperatív mandátum tilalmát. A „reverzekre” még a külön működő választási bíróság előtt is lehetett hivatkozni. Erről l. Ladislav VOJÁČEK – Karel SCHELLE – Vilém KNOLL: *České právní dějiny*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň. 2008. 299. és 304.

szervek külön-külön kezdték átvenni a hatalmat és megszervezni a lengyel államapparátust. Legkorábban az ausztriai lengyel politikusok aktivizálódtak, akiket a királyságiak, végül pedig a porosz térség lengyel politikusai követtek.⁹⁸

Az egész folyamatban a központi szerepet a német internálásból 1918 novemberében szabadult Józef Piłsudski játszotta, aki megszervezte a központi hatalmi szerveket. Piłsudski olyan kelet-közép-európai föderációban gondolkodott, amely lengyel vezetés alatt magában foglalta volna Litvániát, Ukrajnát és Belorussziát is. Ezzel szemben Roman Dmowski, a nemzeti demokraták fő ideológusa és vezetője inkább egy egységes lengyel államba akarta integrálni e területek egy részét.⁹⁹

1919 elején elkezdődött a lengyel államiság közjogi rekonstrukciója. Összeült az elméletileg 526 képviselőből, de a gyakorlatban csak 423 főből álló egykamarás szejm. Piłsudski korábbi ígéreteihez híven e testületnek adta át az ideiglenes hatalmát. A szejm legfontosabb feladata az állami berendezkedés meghatározása és a független Lengyelország alkotmányának elfogadása lett. Meg kell jegyezni, hogy egyik jelentős lengyel politikai erő sem rendelkezett a szejmben egyértelmű többséggel, ami megnehezítette ugyan a jogalkotási folyamatot, de a fontos mégiscsak az volt, amit a korabeli neves politikus, Maciej Rataj a következőképpen foglalt össze: „*Van Lengyelország, van szejm.*”¹⁰⁰

Első lépésként az új szejm 1919. február 20-án elfogadta az ideiglenes alaptörvénynek szánt úgynevezett kisalkotmányt. A korabeli lengyel képviselők akkor még nem tudták, hogy ezzel egy fontos hagyomány alapjait teremtették meg – a provizórikus kisalkotmányok tradícióját. Ezek az alapszabályok rendszerint a legfontosabb szerkezeti kérdéseket határozzák meg, továbbá döntenek néhány általános társadalmi-gazdasági kérdésről. A végleges alkotmány elfogadásáig a szejm azzal bízta meg Piłsudskit, hogy lássa el az államvezető teendőit. Ez a funkció azt is magába foglalta, hogy a szejm jóváhagyásával Piłsudskinak kellett kineveznie az új kormányt. Mindkét végrehajtó szerv felelősséggel tartozott a törvényhozásnak. Az államvezető aktusaihoz az illetékes miniszterek ellenjegyzésére volt szükség.

A nagy munka – a végleges alkotmány elfogadása – azonban még váratott magára. Ebben a folyamatban figyelembe vették mindazokat a tervezeteket, amelyeket 1917-től kezdődően a különböző lengyel politikai műhelyekben vetettek papírra. Az új alkotmányt kidolgozó bizottságban a legjobb és legnevesebb lengyel közjogászok és közeleti személyiségek vettek részt. Két koncepció ütközött össze, nevezetesen az amerikai és a francia modell hívei. Az első elképzelés szerint a végrehajtó hatalom feje az államfő lett volna, de ettől nagyon tartottak a jobboldali (döntően nemzeti demokrata) képviselők. Az erős végrehajtó hatalom gondolata elméletileg ugyan nem állt távol tőlük, annak viszont nem örültek volna, ha ezt a hatalmat régi nagy ellenfelük, a lengyel állam „újrateremtője”, az egykori szocialista, Józef Piłsudski tábornok szerzi meg. Emiatt

⁹⁸ Ezekről a folyamatokról l. részletesen DAVIES, N.: *Lengyelország története i. m.*

⁹⁹ A két koncepcióról l. S. Piotr WANDYCZ: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a közép-kortól máig.* Osiris, Bp., 2004. 187–188.

¹⁰⁰ KALLAS, M.: *Historia ustroju* i. m. 306.

inkább a francia modellt pártolták, amelyben az államfő többé-kevésbé szimbolikus hatáskörökkel rendelkezett volna. Végül ez a koncepció győzött, különösen az államfői jogosítványok tekintetében.¹⁰¹ A köztársasági elnököt eszerint a kétkamarás nemzetgyűlés közös ülésén 7 évre választották. Az államfő a törvényhozásért felelős miniszterek révén gyakorolta a hatalmát.

Ilyen körülmények között Piłsudski 1922-ben nem akarta jelölteni magát államfőnek. Végül a parlament Gabriel Narutowiczot, a nemzetközileg elismert vízügyi szakértőt választotta köztársasági elnöknek, akit azonban néhány nappal később megölt egy radikális jobboldali festőművész, aki a nemzeti demokraták elnökjelöltjét favorizálta. Tudni kell ugyanis, hogy a nemzeti demokrata jobboldal és szélsőjobb rögtön Narutowicz megválasztásának napjától nagy kampányt és hajszát indított ellene. Ez a korabeli lengyel politikai kultúráról sokat eláruló gyilkosság mélyen megrázta az „államalapító” Piłsudskit és nyilvánvalóan hatással volt későbbi cselekedeteire. Főleg az sokkolta, hogy a bírósági tárgyalást követően kivégzett merénylőnek valóságos kultusza született nacionalista jobboldali körökben.¹⁰²

Piłsudski tiltakozásképp 1923-ban még a vezérkari főnöki posztról is lemondott és visszavonult Varsó közeli birtokára. Nagy aggodalommal figyelte az újjászületett lengyel állam politikai sodródását és egyre nyitottabb lett egyfajta radikális „nemzetmentő” lépés megtétele irányába. A világháború alatti légiósok körében, akik fontos posztokat töltöttek be az új lengyel hadseregben, töretlen és majdnem megingathatalan volt a pozíciója. Ez komoly lehetőségeket nyújtott a hivatalosan visszavonult, de közéletileg aktívan érdeklődő és a pártokráciával szemben kritikus tábornok számára.

A nyílt államcsínyre 1926 májusában került sor. Nemszak a mérsékelt baloldal, hanem a liberálisok egy része, valamint széles értelmiségi körök is a tábornokban látták a haza potenciális megmentőjét.¹⁰³ A puccs végrehajtásában a katonaság játszott meghatározó szerepet. Az államcsíny viszont nem sikerült olyan törvényes diadalmenetnek, amilyennek azt eredetileg a tábornok elképzelte, mert Stanisław Wojciechowski, a hivatalban lévő köztársasági elnök nem volt hajlandó közvetíteni a hatalomátvételre készülő Piłsudski és a legitim szemj között. Nemsokára a fegyverek is eldőrdültek. A hadsereg egy része azonban hű maradt a kormányhoz. A harcoknak 379 halottja és közel 1000 sebesültje volt.¹⁰⁴ Végül a kormány és a köztársasági elnök meghátráltak és lemondtak. Elkezdődhetett az úgynevezett „szanációs” rendszer kiépítése, amelynek hivatalos célja a kormányzat tekintélyének és hatékonyságának helyreállítása, valamint az egész rendszer „egészségesebbé tétele” volt.

¹⁰¹ Kovács István: *Piłsudski Katyn. Solidarita. Klíčové pojmy polských dejin 20. století*. Barrister-Principal, Praha, 2010. 74.

¹⁰² uo. 77.

¹⁰³ A puccs háttéréről és lefolyásáról I. Joseph ROTHSCILD: *Lengyelország története a két világháború között*. Stúdium Füzetek 1. A JATE Történeti Diákkör Kiadványa. Szeged, 1995. 35–37. Szintén a puccs körülményeit plasztikusan leírta, DAVIES, N.: *Lengyelország története i. m.* 750.

¹⁰⁴ DAVIES, N.: *Lengyelország története i. m.* 749–750.

Normann Davies történész következőképpen próbálta értelmezni a „szanáció” kifejezést: „*Nevét a sanacja, szanáció szó után kapta, amely egyszerre jelent «visszatérést az egészséges politikai élethez», rendbetételt, gyógyítást, de a rendszer katonai jellegét tekintve jelenthet tisztogatást is. Mindenesetre a rezsim egy igen határozott, de nagyon pontatlanul körvonalazott ideológiára épült, amely rokon vonásokat mutat az «erkölcsi újra-felfegyverkezés» eszméjével, és abból a kaszárnyában elfogadott képzetből nőtt ki, hogy az ember lelket leginkább úgy lehet megtisztítani a bűntől, ha ráköpnek és kifényesítik.*”¹⁰⁵

Ugyanakkor hiba lenni a Piłsudski-féle rezsimet egyszerűen a Dél-Európában akkoriban oly elterjedt katonai diktatúrának vagy korporativista-nacionalista államnak tekinteni. Piotr S. Wandycz, egy másik híres történész, a következőket írta erről a problémáról: „*Lengyelországban a hatalmat Piłsudski és követői vették át, nem maga a baloldal. Bizonyos értelemben belőlük lett a közép-erő, nem is annyira ideológiai értelemben, hiszen az általuk képviselt «államideológia» némiképp homályos volt, hanem mert pragmatikus szemléletmódjuk túllépett a pártpolitikán. Piłsudski legtöbb embere az egykori légiókból érkezett, és ekkor már magas rangú tiszt volt. Az emberek emiatt nevezték az országot az «ezredesek rezsimjének». Ugyanakkor hiba lenne az képzelní, hogy a lengyel politika militarizálása nyomán valamifajta dél-amerikai junta jött volna létre. Az újjászületett Lengyelországban a hadsereg még túl új volt ahhoz, hogy létrehozza saját vezető rétegét; valójában a tiszték nem is voltak hivatásos katonák, sokkal inkább olyan férfiak, akik a körülmények miatt öltöztek uniformist és harcoltak hazájuk szabadságáért.*”¹⁰⁶

Az új lengyel rezsim kiépítése érdekes hezitálások között ment végbe. Az első érdekesség az volt, hogy az államalapító hírében álló, alapvetően demokratikus elkötelezettségű Piłsudski nem kergette szét a parlamentet, hanem megvárta a mandátumának lejártát. Nem rögtön alkották meg az új alkotmányt, hanem először az 1921-es alaptörvényt kezdték módosítani. A novella értelmében a szejm elvesztette azt a jogot, hogy azonnal bizalmatlanságot szavazzon a kormányfőnek és a minisztereknek, továbbá a kormány köteles lett 5 hónappal az év vége előtt benyújtani a következő évi költségvetést. Az államfő megkapta a házfelosztási jogot és 1927 végéig törvényerejű rendeleteket is kibocsáthatott. Az új államfőnek Ignacy Moscickit választották meg, Piłsudski ugyanis „csak” a hadügyminiszteri és a hadsereg főparancsnoki posztot tartotta fenn magának. A fontos döntések 1926-tól kezdve úgy is az ő környezetében születtek.¹⁰⁷

A „pártoskodást” nem kedvelő Piłsudski arra nagyon ügyelt, hogy az 1928-as parlamenti választásokon olyan többség jöjjön létre, amely garantálni fogja a kormány stabilitását. Ennek érdekében létrehozták a Kormányt Támogató Pártonkívüliek Blokkját (Bezpartyjny Blok Wspolpracy z Rzadem, azaz a BBWR), amelyet a választásokon az egész államapparátus egyértelműen támogatott. A BBWR 1928-ban még csak 25%-ot szerzett,¹⁰⁸ de a sokkal durvább 1930-as választási kampány után már több mint 50%-

¹⁰⁵ DAVIES, N.: *Lengyelország története i. m.* 750–751.

¹⁰⁶ Wandycz, S. P.: cit. op. 199.

¹⁰⁷ Az első közjogi lépésekről l. SZOKOLAY Katalin: *Lengyelország története*. Balassi Kiadó, Bp., 1996. 152–153.

¹⁰⁸ uo. 156.

kal rendelkezett a törvényhozásban. Igaz, majdnem az összes többi komolyabb politikai csoportosulás vele szemben foglalt állást. Végül ezek az erők 1929-ben Centrolew, azaz Balközép néven egy formalizált szövetséget is létrehoztak a kormánypárttal szemben. Az összefogás vezetőit azonban nemsokára internálták.¹⁰⁹

Mindez nagyon jellemző volt a Piłsudski-rezsimre. Az egykori mérsékelt szocialista nemzeti hős nem akarta bevezetni a nyílt diktatúrát, illetve likvidálni a demokratikus intézményeket, amelyekben fiatal korában oly erősen hitt, s amelyek lengyelországi meggyökeresedésében aktívan közreműködött az első világháború alatt és után. Viszont mindenképpen olyan parlamenti többséget akart szerezni, amely szilárd bázist jelentett volna a hatékony szakértői kormányzás számára. Azaz szó szerint minden áron meg kellett nyernie a választásokat, hiszen szerinte ezt kívánták a lengyel állam érdekei. Arról, hogy mik is azok az érdekek, egyre határozottabban a hős tábornok akart dönteni.¹¹⁰

Érthető, hogy ilyen körülmények között a rendszer egyre inkább tekintélyelvűvé vált, bár bizonyos határokon soha nem lépett túl. A legfőbb ellenfelet, a radikális nacionalista és meglehetősen destruktív nemzeti demokratákat fokozatosan sikerült eliminálni, de a baj az volt, hogy idővel egyes korábbi baloldali és centrista szövetségesek is elfordultak a túlzottan „centralisztikus” és autoriter rendszertől. Emiatt a releváns ellenzéki pártok vezetői az 1930-as évek elejétől a breszti erődben találták magukat, mégpedig fogoly minőségben. Fokozatosan mérgesedett el a lengyel–ukrán viszony is, aminek különösen a második világháború idején lettek tragikus következményei. Piłsudski 1930-tól kezdve sajtószerűen olyan erős tekintélyelvű vezetőként viselkedett, akinek politikailag és érzelmileg egyaránt szüksége van a demokratikus kellékekre.¹¹¹

A „szanációs” rezsim tehát nem kívánta teljesen megszüntetni a törvényhozás szerepét, de mindenképpen olyan egyértelmű kormánytöbbséget akart létrehozni, amelyre a Piłsudski szívéhez mindig is közelálló legionárius ezredek „puha” felügyelete mellett működő szakértői kormány tudott volna támaszkodni az állami élet szilárd eltökéltetésű és kemény vezetése során. A rendszer névadója nem szerette a pártokat, amelyek szerinte az 1920-as évek elején alkalmatlanságukat bizonyították, annál inkább bízott a professzorokban és a vezető értelmiségi szakértőkben. E réteg egy része fel is sorakozott mögötte.

A korszak egyik emblematikus figurája Kazimierz Bartel professzor volt, aki többször töltötte be a kormányfői pozíciót. Az eredetileg matematikus professzort egyfelől visszafogott kormányzati keménység, másfelől az a törekvés jellemezte, hogy azért a pártokkal való viszony soha ne jusson teljesen holtpontra. Joseph Rothschild szerint „*Bartel úgy képzelte el a jó kormányzatot, mint az „objektív” technokrata szakértő, a „független” teoretikus és a „szubjektív”, de jól informált és politikailag artikulált érdekcsoportok közötti együttműködést.*”¹¹² Ez a rendszer azonban a veterán legionáriusokból verbuválódó

¹⁰⁹ DAVIES, N.: *Lengyelország története i. m.* 751.

¹¹⁰ Kovács István: i. m. 84. o.

¹¹¹ uo. 85. o.

¹¹² Joseph ROTHSCHILD: *Lengyelország története a két világháború között.* Stúdium Füzetek 1. A JATE Történeztudományi Kiadvány. Szeged, 1995. 38.

„ezredesek” megjelenésével a minisztériumokban módosult, mégpedig a keményebb és közvetlenebb autoriter megoldások irányába.

Maga a „sanacja”, azaz a „szanációs rezsim” inkább általános platform, illetve világnézet volt, mint igazi program. A fogalomba beleértették a végrehajtó hatalom megerősítését a többpártrendszerű törvényhozással szemben, továbbá az állam a politikailag éretlennek tartott társadalom fölé rendelését, valamint megfelelően lojális és hatékony államapparátus létrehozását. Az egész rendszer mögött a hadsereg, a technokrata államigazgatás és a szakértő értelmiség egyfajta szövetsége húzódott. Az etatista államvezetés ugyanakkor lávirozni próbált a különböző társadalmi érdekek között, és igyekezett azok igényeinek legalább egy részét kielégíteni.¹¹³

A fokozatosan kibontakozó új rendszer idővel mégiscsak arra törekedett, hogy új és koherens közjogi formája legyen. Az 1930-as évek első fele ezért az alkotmányozás jegyében telt, és a gondosan megválogatott törvényhozás 1935. április 23-án új alkotmányt fogadott el, aminek megszavazott szövegét az államfő még aznap aláírta. Az 1921. évi márciusi alkotmányt tehát felváltotta az 1935. évi áprilisi alaptörvény. Az alkotmányozás kezdeményezője hivatalosan a BBWR volt, de a katolikus egyház is hallatta a szavát a folyamat során. Az új alaptörvényt a szejm és a szenátus egyaránt megvitatta. Az alkotmány az összes állampolgár közös javának deklarálta az államot.¹¹⁴ A szövegből másutt viszont kiolvasható volt az állam szupremációja a társadalom fölött.

Az új közjogi rendszerben formálisan is próbálták csökkenteni a pártok szerepét, ezért a választások során megnőtt az elektori testületek és az államigazgatás szerepe. A megerősített kompetenciájú államfőt egy elektori gyűlés választotta, amely a szejm 50 delegátusából, a szenátus 25 küldöttéből és 5 virilistából állt. A távozó elnöknek joga volt jelöltek állítására a megüresedő posztra. Az államfő mandátuma 7 évre szólt. A prerogatívái közé tartozó hatáskörök gyakorlásához nem volt szükség miniszteri ellenjegyzéshez. Az alkotmány nagyon komoly kinevezési jogosítványokat is biztosított számára. Az államfő fölébe kerekedett a kormánynak, a törvényhozás mindkét házának, az állami ellenőrző szerveknek és a hadseregnek.¹¹⁵ Megvalósult tehát az elnök személye által megtettesített államhatalmi koncentráció. A köztársasági elnök törvényhozó, végrehajtó és ellenőrzési kompetenciákat is kapott, háború idejére pedig rendkívüli jogosítványokkal ruházták fel. A kormányhoz csak azok az állami kompetenciák kerültek, amelyeket az alkotmány nem utalt más közhatalmi szerv hatáskörébe. Az államfő megszerezte a törvénykezdeményezés jogát, ugyanakkor bármikor visszahívhatta a neki felelős minisztereket. A szejm tagjainak száma 208-ra csökkent. A pártok elvesztették jelöltállítási jogosultságukat. A jelölteket a belügyminiszter által kinevezett biztos felügyelete alatt összehívott gyűléseken választották ki. Ezekon a területi, gazdasági és szakmai önkormányzatok is képviseltették magukat. A szenátorok kiválasztása még elitistább lett: a 96 fős testület 32 tagját eleve az államfő nevezte ki. A többieket közvetett, kétlépcsős választásokon

¹¹³ uo. 39.

¹¹⁴ Ez a megfogalmazás egyébként bekerült a most hatályos 1997. évi lengyel alkotmányba is.

¹¹⁵ KALLAS, M.: *Historia ustroju* i. m. 320–321.

szavazták meg. A parlamenti klubok helyett a honatyák a vajdasági alapon létrehozott „regionális csoportokba” szerveződtek.¹¹⁶

Ez volt tehát az utolsó lengyel alaptörvény a második világháborús katasztrófa előtt. Azok a pártok, amelyek vezetőit annak idején a breszti erődbe zárták, és amelyek később fontos szerepet játszottak a lengyel antifasiszta ellenállásban, illetve a londoni emigráns kormány működtetésében, inkább az 1921-es alkotmányt tekintették mérvadónak, hivatalosan az emigráció alatt is az 1935-ös alkotmány volt hatályos.

Összefoglalva megállapítható, hogy a térségben már ebben az időszakban ismeretek voltak olyan megállapítások, amelyek most is használatosak vagy azok lehetnének. Az alkotmányok ismerték az emberi jogok fogalmát, és felismerték érvényesítési garanciái szükségességét. Az alapjogi kérdések közül leginkább a kisebbségi jogok kerültek előtérbe. A kisebbségek védelmét azért emelték be a hatályos joganyagba, mert a vesztesekkel és az utódállamokkal kötött békeszerződésekben foglaltak miatt a nemzetiségi kérdés különlegesen érzékeny volt.¹¹⁷

Az alkotmányozás kiindulópontja tekintetében ismételten különbséget kell tenni azon országok között, amelyek már 1918 előtt is önálló államisággal rendelkeztek, és azok között, amelyek teljes mértékben az első világháború után alakultak ki. Az előző csoportba tartozó államok rendelkeztek már önálló alkotmányos hagyománnyal, illetve kénytelenek voltak számolni az 1920-as előtti közjogi állapotokkal. A második csoportba tartozó államok (Csehszlovákia, Lengyelország és a balti kisállamok) szabadabban alkotmányoztak, emiatt itt markánsabban érvényesültek külföldi, alapvetően nyugati modellek. Az 1920-ban elfogadott csehszlovák és az 1921-es lengyel alkotmányon több helyen is érződik a korabeli francia alkotmányjog hatása, továbbá az amerikai hatások, valamint bármilyen meglepő, a térségben mindig releváns német hagyományok is szóhoz jutottak.¹¹⁸ Természetesen Németország mint vesztes állam nem lehetett túlzottan népszerű minta. A németek esetében azonban nem annyira a hagyományokról, hanem a legkiválóbb német jogtudósok által kidolgozott és 1919-ben elfogadott demokratikus weimari alkotmány kisugárzásáról volt szó.¹¹⁹

Ebben a periódusban a mostani alkotmányjog által evidensnek tartott megoldások kevésbé vertek gyökeret. Az ombudsman intézménye továbbra is svéd, illetve regionális sajátosságnak számított, aminek semmilyen hatása nem volt Közép-Európára. Az elkülönült és specializált alkotmánybíróság először éppen ebben a sokat próbált régióban alakult ki, hiszen itt jött létre Európa két első alkotmánybírósága, az osztrák és a csehszlovák.¹²⁰ Igaz, hogy mindkét esetben az alkotmánybíróságnak a manapság

¹¹⁶ KALLAS, M.: *Historia ustriju* i. m. 321–326.

¹¹⁷ Thomas Buergenthal: *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon Kiadó, Bp. 2001. 19–20. o.

¹¹⁸ Erről l. ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás* i. m. 384–385.

¹¹⁹ Ezen alkotmány megszületéséről és jellemzőiről l. például SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Osiris, Bp. 2000. 35–62.

¹²⁰ Ebben a folyamatban nagy szerepet játszott Hans Kelsen hatása. L. Václav PAVLÍEK et kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úprné vydání. Leges, Praha, 2011. 938.

megszokott kompetenciákhoz képest csak korlátozott lehetőségei voltak, és egyáltalán nem bizonyultak aktív szereplőknek.¹²¹

Gyors volt a fejlődés a választójog területén. A legtöbb térségben kisebb-nagyobb eltérésekkel akkor vezették be a demokratikus, azaz általános, titkos, egyenlő és közvetlen választásokat, amelyek során a nők is voksolhattak. Ebben a tekintetben talán leginkább a korabeli Magyarország állt a sor végén, ahol az 1930-as évek végéig vidéken a nyílt szavazás rendszere érvényesült.¹²² A női választójog kérdése azonban itt is többé-kevésbé megoldódott, olyan régi demokráciákkal szemben, mint Svájc vagy Franciaország, ahol a gyengébbik nem csak a második világháború után jutott ehhez a lehetőséghez.

Az említett tekintélyelvű fordulaton kívül az első nagy alkotmányozási hullám legfőbb problémája abban van, hogy végül is az egész fejlődés a második világháború alatti szélsőjobb oldali diktatúrákba torkollott. Egyébként az 1930-as és az 1940-es évek fordulója is felfogható egy új alkotmányozási hullámként. A náci Németország árnyékában született közjogi dokumentumok egyrészt nem voltak demokratikusak, másrészt tagadták a modern európai konstitucionalizmus alapvető elemeit, például a hatalommegosztás elvét, a jogegyenlőséget stb. Szerencsére ezek a dokumentumok nem bizonyultak tartósak, mert végül az antifasiszta koalíció második világháborús győzelme a közjogi megoldásaikkal együtt elsöpörte ezeket a rezsimeket.¹²³ Kivétel csupán Portugália és Spanyolország, amelyeknek sikerült kimaradni a második világháborúból.

Az értekezés szempontjából a második világháború alatti időszak azért marginális, mert nem jelentett olyan alapot vagy hagyományt, amelyhez az 1989 utáni rendszerváltáskor érdemes lett volna visszanyúlni. Ez nem kizárólag az olyan alaptörvények problémája, mint amilyen az önálló szlovák állam 1939. évi erősen korporativista alkotmánya volt. Azt egyébként nem is annyira a náci Németország, hanem inkább a dél-európai korporativista konzervatív modellek ihlettek.¹²⁴ A korábban felvázolt, sokszor még a háború kitörése előtt bekövetkezett tekintélyelvű fordulatok miatt a visszanyúlás az azt

¹²¹ Ez különösen igaz az akkori csehszlovák alkotmánybíróságra, amely tulajdonképpen több éven keresztül nem is nagyon működött. Erről l., Tomáš LANGÁŠEK: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk*, s.r.o., Plzeň, 2011. 117–119.

¹²² NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin: *A választás mint a hatalom legitimációja*. In: A választójog. Szerk.: Máthé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002. 35–41.

¹²³ Meg kell jegyezni, hogy a modern történettudomány létezik egy olyan markáns vélemény is, miszerint az Adolf Hitler által túlzásba vitt nacionalizmus, amely a német náciizmusban csúcsozott ki a 20. század egyik legfontosabb és legvirulensebb öröksége lett. L. John LUKACS: A XX. század és az újkor vége. Európa Könyvkiadó, Bp., 2000. 17–18..

¹²⁴ A korabeli szlovák alkotmány jellegéről l. Ivan KAMENEC: *Trauma*. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945). Aura Kiadó, é. n. és v. n. A szlovák történettudomány egyébként mai napig küszködik az 1939 és 1945 közötti időszak jellemzésével. A kommunista történetírás nagy előszeretettel használta a kléofasizmus fogalmat, amely azonban 1989 után inkább eltűnt a szótárakból. A legnagyobb 20. századi szlovák történész, Lipták LUBOMÍR pedig sajátos „liberális” fasizmusként próbálta jellemezni a Tiso-féle rezsimet. L. Lipták LUBOMÍR: *Slovensko v 20. storočí. Vydavateľstvo politickej literatúry*, Bratislava, 1968. 206–218.

megelőző korszak alkotmányaihoz is csak nehézkes és óvatos lehet, hiszen Csehszlovákiától eltekintve a polgári demokrácia sehol sem bírta ki a történelem által megadatott 20 békés esztendő.

4. A második világháború és a népi demokratikus alkotmányozás – a kommunista ideológia alapvető államtani elképzelései és a szovjet alkotmányozás tapasztalatai

A vizsgált térség következő problémája az volt, hogy néhány rövid átmeneti év ellenére a második világháború után sem tudott felzárkózni a nyugati gyökerű modern demokratikus alkotmányos tradícióhoz, és nem tudott képletesen felkapaszkodni az akkor zajló alkotmányozási hullámra. Ehelyett az egész régió a Moszkva által irányított „keleti blokkba” került, ami nemcsak gazdasági, társadalmi és politikai fejlődését határozta meg, hanem közjogi sorsát is. Amikor 1948-ban és 1949-ben véglegesen eldőlt Kelet-Közép-Európa geopolitikai és társadalmi rendszerbeli hovatartozásának kérdése, elkezdődött az úgynevezett népi demokratikus alkotmányok kidolgozása és elfogadtatása. Mintaként értelemszerűen nem a nyugati demokráciák alkotmányai, hanem az 1936. évi szovjet, „sztálininak” is nevezett alkotmány jött számításba. A bolsevik indíttatású szovjet–orosz alkotmányozás történetében tulajdonképpen ez volt a második mérföldkő, az erősen kísérleti jellegű 1918. évi szovjet–orosz és az 1924. évi szovjet alkotmány után.

A magát internacionalistának és radikális szocialistának tartó orosz bolsevik vezetés¹²⁵ nem csak az orosz állam számára készítette az első alkotmányát. Itt sok tekintetben egy mozgalom politikai dokumentumáról és ezzel párhuzamosan társadalmi alapvetéséről volt szó. Az akkor elfogadott alkotmány tulajdonképpen kerüli is az állam szó használatát.¹²⁶ Mindez természetesen szorosan összefügg a radikális szocialista ideológia és mozgalom nagyon is ambivalens viszonyával az államhoz, és ezáltal, tulajdonképpen a joghoz is.

Az 1917-es orosz forradalom során először tartósan hatalomra került radikális szocialista bolsevik mozgalom meghatározó ideológiája a marxizmus-leninizmus¹²⁷ lett.

¹²⁵ Az orosz bolsevizmus ideológiai és mentális képét nagyon jól megrajzolta Nyikolaj BERGYAJEV: *Az orosz kommunizmus értelme és eredete*. Századvég, Bp., 1989.

¹²⁶ René DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. Összehasonlító jog. KJK, Bp., 1977. 153.

¹²⁷ A marxizmus elméletét főbb vonalaiban a Karl Marx és Friedrich Engels által már 1848-ban elkészített Kommunista Kiáltvány vázolta fel. A leninizmus tulajdonképpen szükséges kiegészítése volt a marxizmus számára, amely elmélet révén nem tudott pontosan választ adni arra a kérdésre, hogy „technikailag” és szervezésileg minek kell történnie a sikeres szocialista forradalom kibontakozásában, valamint utána, az új világrend építése során. Ahogyan René David megfogalmazta *„A leninizmus különösen szükséges kiegészítés volt egy sajátos időszakban követendő magatartás irányának a kijelölésére. Olyan időszokról van szó, amely a marxista párt hatalomra jutásától a kommunista társadalom megvalósulásáig tart... A leninizmus politikai elmélete több ponton kiegészítette Marx tudományos, olykor elkerülhetetlenül elvont műveit. Mindamellett a leninizmus kiegészíti és nem megtagadja a marxizmust.”* René, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 147.

A klasszikus marxizmus teoretikusai szerint az állam és a jog nem mindig létezett és az sem biztos, hogy mindig létezni fog, hiszen ha megszűnnek az osztályok közötti különbségek, akkor az állam, mint elnyomó eszköz a kizsákmányoló osztályok kezében okafogyottá válhat. Ez azt is jelenti, hogy egy sikeres szocialista forradalom révén bizonyos idő után elvben egy teljesen új rendnek kell létrejönnie, ahol nemcsak a kizsákmányolás nyomora és az osztályharc szűnik meg, hanem eltűnhet az állam is, ezáltal pedig egy állam és formalizált jog nélküli társadalom is létrejöhet, amelyben a társadalmilag és jogilag is egyenlő egyének életét erkölcsi szabályok, szokások és technikai utasítások fogják szabályozni.¹²⁸

Amikor az orosz bolsevikok 1917-ben az államhatalom kézzelfogható közelségébe kerültek, vezetőjük, Vlagyimir Iljics Lenin az *Állam és forradalom* című műben megpróbálta összefoglalni a jövő államáról vallott nézeteiket.¹²⁹ Ebben a műben, amely 1917 augusztusában, tehát még az októberi hatalomátvétel előtt íródott, egyrészt elemezte Marx és Engels ide vonatkozó tanait, másrészt áttételesen kifejtette a sikeres forradalom után hosszú távon szükségszerűen elhaló államról vallott nézeteit. Ehhez azonban az út meglepő módon éppen a proletárdiktatúrán, azaz a kizsákmányoltak érdekében történő erős és hatékony forradalmi diktatórikus hatalomgyakorláson keresztül vezetett volna. Lenin akkori „államelméleti” gondolkodását nagyon jól jellemzik a következő szavak: *„A marxista államelmélet lényegét csak az sajátította el, aki megértette, hogy egy osztály diktatúrája szükségszerű nemcsak minden osztálytársadalom számára általában, nemcsak a burzsoáziát megdöntő proletariátus számára, hanem annak az egész történelmi korszaknak a számára is, amely a kapitalizmust az «osztály nélküli társadalomtól», a kommunizmustól elválasztja. A polgári államformák rendkívül változatosak, de lényegük egy: ezek az államok így vagy amúgy, de végeredményben mind feltétlenül burzsoádiktatúrák. A kapitalizmusnak a kommunizmusba való átmenete természetesen szintén a politikai formák hatalmas tömegét és változatosságát kell, hogy nyújtsa, de a lényeg mindnyájunkban elkerülhetetlenül egy lesz: a proletariátus diktatúrája.»*¹³⁰

Ezek az eszmék a gyakorlatban leginkább közvetlenül a forradalom után és a polgárháború alatt érvényesültek, amikor rendkívüli körülmények között megszülettek az új rendszer első fontos közjogi dokumentumai. A legfőbb hatalmi szervnek kialakított szovjetek összoroszországi kongresszusa bocsátotta ki azokat a híres dekrétumokat, amelyeknek azonban nem mindig volt esélyük arra, hogy rövid távon reálisan is érvényesüljenek. Lenin szerint semmi jelentősége nem volt, hogy a dekrétumok sok rendelkezése nem rögtön realizálódott, mert a céljuk az volt, hogy a tömegek megtudják, mi az igazi haladás. A dekrétumoknak, amelyek eleve nem abszolút szabályok, az első időben Trockij szerint is inkább propagandisztikus szempontból volt jelentősége, mintsem a közigazgatás alapját szolgáló szövegeként.¹³¹

¹²⁸ Ennek a rövid összefoglaló jellemzésnek az alapja szintén René, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 145–146.

¹²⁹ L. magyarul Vlagyimir Iljics LENIN: *Állam és forradalom*. Szikra Könyvkiadó, Bp., é. n.

¹³⁰ Uo. 33.

¹³¹ Az említett orosz forradalmárokról hivatkozott RENÉ, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 153.

Itt ki kell térni egy fontos földrajzi, illetve történelmi-mentális körülményre. Miután az első proletárdiktatúra Oroszországban született meg a cárizmus 1917. évi bukása után, az egész folyamat megértéséhez szükséges legalább röviden utalni arra, hogy a birodalomban és egyáltalán az orosz kultúrkörön belül már addig is meglehetősen ambivalens volt a viszony a jogi normákhoz. René David következőképpen próbálta összefoglalni az egész problematikát: *„Egy másik olyan tényező, amelyet meg kell említeni, az a jogi hagyomány és a jogérzet kisebb foka Oroszországban. Nem az orosz jog technikai elmaradottsága jelent számottevő hátrányt, nem is az, hogy a kodifikálás csak részleges volt; a joggal szemben tanúsított magatartás eltérése a jelentős, amelyet az orosz népnek a többi európai néptől eltérő történelme alakított ki. A jogot az egész kontinentális Európában és Angliában az erkölcs természetes kiegészítőjeként, társadalom egyik szilárd alapjaként fogták fel. Oroszországban ez az érzés nem alakult ki... Az orosz nép egysége nem a jogon alapult. A nyugati országok szerzői csak üzzenek csúfot az igazságszolgáltatásból, a törvény embereiből, gúnyolódjanak a fonákságokon; közülük egy sem hiszi, hogy a társadalom élhet bíróságok és jog nélkül. Uni societas ibi jus. Az ellenkező felfogás Oroszországban senkiből nem vált ki megütközést. Mint Szent Ágoston, úgy Lev Tolsztoj is a jog eltűnése és olyan társadalom uralomra jutása után áhítozik, amely a keresztényi irgalmasságon és szereteten alapul.”*¹³²

Bár a neves francia komparatista még a forradalom előtti állapotokról írt, ebből a felfogásból nagyon sok átöröklődött a forradalom utáni időre is. Ebben a kontextusban a valódi hatalmi és emberi viszonyok sokkal fontosabbak voltak a jogi normáknál. Ez a helyzetet annak az egyébként igaz mondatnak az ironikus kiforgatásával lehetne jellemezni, miszerint az ember mindig fontosabb, mint a jog. Adott esetben és kulturális körülmények között ez azonban nagyon negatív tendenciát is jelenthetett, legalábbis a jogbiztonság szempontjából. A lényeg az, hogy néhány rövidebb időszaktól eltekintve a cárizmus nem fetisizálta a jogot és ezt a hagyományt a szovjet főtitkárok egész sora még durvább formában folytatta.¹³³

Pedig a bolsevikok legalábbis szavakban eredetileg hívei voltak az Ideiglenes Kormány által kezdeményezett Oroszországi Alkotmányozó Gyűlés összehívásának. Ez nem meglepő, mert ez volt a legtöbb liberális, demokratikus és baloldali oroszországi csoportosulás régi vágya. Az orosz történelem talán legdemokratikusabb szavazásának tekinthető választásokat azonban már a bolsevik hatalomátvétel után rendezték 1917 novemberében és decemberében. Az új hatalmat képviselő Népbiztosok Tanácsa, amelyben eleinte a bolsevikok mellett a baloldali eszerek¹³⁴ is részt vettek, és amely a fordulat utáni első hetekben hivatalosan még ideiglenes hatalmi szervnek tekintette magát, nem akadályozta meg, bár igyekezett befolyásolni a voksolást. Az őszi hatalomátvétel miatt bizonytalan legitimitású bolsevikok abban reménykedtek, hogy esetleg sikerül többséget szerezni ebben a testületben, ami komoly legitimitációt adott volna nekik. Ez azonban

¹³² RENÉ, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 139–140.

¹³³ Az orosz polgári igazságszolgáltatás rendellenességeire számos példa található Szergej SZTYEPNYAK-KRAVCSINSZKIJ: *Oroszország a cárok uralma alatt*. Európa Könyvkiadó, Bp. 1988.

¹³⁴ Azaz a narodnyik hagyományokat ápoló, azokat folytató szociálforradalmárok.

nem sikerült. A választásokat a szociálforradalmárok, azaz eszerek nyerték meg.¹³⁵ Ettől kezdve a bolsevik vezetés már nem volt érdekelt az Alkotmányozó Gyűlés fenntartásában és 1918 januárjában az egynapos ülés után feloszlatták a testületet.¹³⁶ A bolsevikok akkor határozták el, hogy saját alaptörvényt kell elfogadniuk, amely utólag legitimálni fogja a megtörtént eseményeket és az időközben már bekövetkezett változásokat, hiszen a legfontosabb dekrétumaikat a bolsevikok irányította szovjet hatalom addigra már kibocsátotta.¹³⁷

A forradalom és a polgárháború alatt a bolsevikok legfőbb közjogi elképzeléseit tehát legeredetibb módon Szovjet Oroszországnak az 1918. évi alkotmánya szimbolizálta.¹³⁸ Ezt a dokumentumot negyedik napirendi pontként (!) késő tavasszal fogadta el a Szovjetek V. Összoroszországi Kongresszusa, amely 1918. július 4. és 10. között ülésezett Moszkvában, kidolgozása azonban egy előkészítő bizottság keretében már februártól folyt.¹³⁹

Az első szovjet alkotmány egyes közjogi megoldásainak megértéséhez röviden vissza kell térni Lenin korábbi, alapvető tanulmányához. Az *Állam és forradalom* című műből ugyanis plasztikusan kirajzolódik a bolsevik forradalom vezérének viszonya egyrészt a képviseleti demokrácia intézményéhez, másrészt a parlamentarizmushoz. Utóbbit Lenin mélyen megvetette. „*A polgári társadalom mélyen megvásárolható és rothadt parlamentarizmusát a Kommün olyan testületekkel helyettesíti, amelyekben a szabad állásfoglalás és tanácskozás joga nem fájul csalássá, mert a képviselők maguk is kötelesek dolgozni, törvényeiket önmaguknak kell végrehajtaniuk, önmaguk ellenőrzik, hogy hogyan festenek ezek a törvények az életben és közvetlenül viselik a felelősséget választóik előtt. A képviseleti*

¹³⁵ Az 1917 novemberében és decemberében lebonyolított választásokon eszerek 40,4%-ot, az orosz és nemzetiségi polgári pártok összesen 28,3%-ot, a bolsevikok 24%-ot, a liberális alkotmányos demokraták 4,7%-ot és nyugatos mensevikek összesen csak 2,6%-ot kaptak. L. *Oroszország és Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája*. 1900–1991. Szerk.: Krausz Tamás – Szilágyi Ákos. Akadémiai Kiadó, Bp. 1992. 66.

¹³⁶ A bolsevikok és baloldali eszer szövetségeik együttesen ugyan már a mandátumok 38%-a felett rendelkeztek, de az kevés volt ahhoz, hogy az Alkotmányozó Gyűlés mérsékelt szocialista és liberális polgári többsége elismerje az októberi fordulat legitimitását és az akkor kikialtott szovjet hatalmat. Lásd az előző lábjegyzetben idézett kronológia 67. oldalát.

¹³⁷ Egyebek mellett a békéről és a földről szóló dekrétumokról volt szó, de megjelent a dolgozó és kizsákmányolt nép jogairól szóló dekrétum is. Ezek később mind beépültek a szovjet-orosz közjogba.

¹³⁸ A dokumentum hivatalos neve: az Oroszországi Szövetségi Szocialista Szovjet Köztársaság Alkotmánya – az Alaptörvény. Egyébként a kidolgozása során az eszermaksimalisták részéről felmerült, hogy az új államot egyszerűen a Munka Köztársaságának kellene nevezni, az alaptörvényt pedig ennek megfelelően a Munka Köztársaság Alkotmányának. L. Adam BOSIACKI: *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921*. Liber, Warszawa, 1999. 294.

¹³⁹ A bizottság munkáját Jakov Szverdlov vezette, de Lev Trockij és Joszif Sztálin is részt vett az alkotmány-előkészítésben. Sztálin egy saját, egyébként nagyon rövid tervezetet is készített. Lenin csak az utolsó fázisban kapcsolódott be a munkába, de nyilván neki volt a legnagyobb súlya. Egyébként az Összoroszországi Központi Végrehajtó Bizottságban, amely a szovjet kongresszusok között képviselte a törvényhozó és ellenőrző hatalmat, illetve magán a Szovjetek V. Összoroszországi Kongresszusán érdemi vita az új alkotmány rendelkezéseiről igazából nem is folyt. L. BOSIACKI, A: *Utopia* i. m. 296–297.

*intézmények megmaradnak, de nem marad meg a parlamentarizmus, mint külön rendszer, nem marad meg a törvényhozó és végrehajtó tevékenység különválasztása, a képviselők kiváltságos helyzete. Képviselési intézmények nélkül nem képzelhetjük el a demokráciát, még a proletárdemokráciát sem, de a parlamentarizmus nélkül elképzelhetjük és el is kell képzelnünk, ha csak a polgári társadalom bírálata nem üres szó számunkra, ha a burzsoá uralmának megdöntésére irányuló törekvésünk komoly és őszinte törekvés...*¹⁴⁰ Az előbb idézett sorok úgy is felfoghatók, mint a következő bekezdésben körülírt új típusú szovjet alkotmányozás egyfajta krédója.¹⁴¹

Az első szovjet chartális alaptörvény deklarálta, hogy végső célja a kizsákmányolás minden formájának megszüntetése és a szocializmus építése. A dokumentum kimondta, hogy Oroszország föderáció, amelybe minden területi egysége az autonómia elv alapján kapcsolódik be. Ezáltal egyébként a föderalizmus a szovjet államépítés egyik legfontosabb alapelve lett. Az alkotmány bevezette az általános munkakötelezettséget és deklarálta a dolgozó nép jogait. Azokat viszont, akik másokat alkalmaznak, valamint részvényeikből vagy bérleti díjából éltek, megfosztotta politikai jogaiktól.¹⁴² A dokumentum tehát komoly társadalmi emancipációs célkitűzései ellenére végül alkotmányos szinten legalizálta egész társadalmi csoportok jogfosztását. A rendszer működtetői az utóbbi intézkedést alapvetően ideiglenesnek szánták, de amíg mindez az 1930-as évekre feloldódott, már majdnem mindenki jogfosztottságában élt a Szovjetunióban.

¹⁴⁰ Vlagyimir Iljics LENIN: *Állam és forradalom*. Szikra Könyvkiadó, Bp., é. n. 45.

¹⁴¹ Érdekesek még a forradalom vezérének gondolatai a közigazgatásról és az abban gondolkodó hivatalnokseregről: *„Arról, hogy a hivatalnoksereget egyszerre, mindenütt és végleg megsemmisítik, szó sem lehet. Ez utópia. De a régi hivatalnok gépezetet egy csapással lerombolni és ugyanakkor megkezdeni egy olyan új gépezet kiépítését, amely lehetőséget ad arra, hogy fokozatosan megsemmisítsük mindenféle hivatalnok sereget, ez nem utópia, ez a Kommün tapasztalata, ez a forradalmi proletariátus egyenes és közvetlen feladata. A szocializmus leegyszerűsíti az államigazgatás műveleteit, megteremt a «parancsnoklás» kiküszöbölésének lehetőségét és az összes műveleteket a proletariátusnak (mint uralkodó osztálynak) olyan szervezetére csökkenti le, amely az egész társadalom nevében alkalmaz «munkásokat, felügyelőket és könyvelőket.»* Uo. 46. Ami pedig a gazdaság megszervezését illeti, itt valamilyen oknál fogva a Lenin figyelmét egy 19. századi német szociáldemokrata nyomán nagyon megragadta a posta szervezete. Annyira, hogy szerinte az egész népgazdaságot át kell szervezni a posta mintájára. Az előbbi meghökkentő elképzelés talán könnyebben lesz megérthető a következő lenini idézet kontextusában: *„A posta ma az állam kapitalista monopólium típusa szerint szervezett gazdaság. Az imperializmus fokról fokra minden trösztöt ilyen típusú szervezetté változtat. A munkával agyonterhelt és éhező «egyszerű» dolgozók felett mindenütt ott terpeszkedik ugyanaz a burzsoá bürokrácia. A társadalmi gazdálkodás mechanizmusa azonban itt már ki van építve. Ha megdöntöttük a kapitalistákat, ha a felfegyverzett munkások vasöklével letörtük a kizsákmányoló ellenállását, szétzúztuk a mai állam bürokrata gépezetét, akkor előttünk áll az «élősdítől» megszabadított, tökéletes technikával felszerelt gépezet, amelyet maguk az egyesült munkások egészen jól mozgásba tudnak hozni, amennyiben műszaki személyzetet, felügyelőket és könyvelőket alkalmaznak, mindnyájuk munkáját úgy fizetve, mint általában az összes «állami» hivatalnokét, –a munkás munkabérével.»* Uo. 47–48.

¹⁴² Az alkotmány a jogfosztás más formáit is ismerte – például az érintett ellenséges csoportokat kizárta abból a lehetőségéből, hogy a kormányzati szerveknél dolgozzanak, sőt egy általános klauzula is tartalmazott, amely szerint a kizsákmányoló osztályok tagjai más jogok gyakorlásából is kizárhatók. L. BOSIACKI, A: UTOPIA i. m. 299–300.

Államszervezeti szempontból fontos volt a három fő hatalmi szerv jogállásának rendezése. A legfelsőbb államhatalmi szervnek az alkotmány a Szovjetek Összoroszországi Kongresszusát deklarálta, hatásköreit azonban nem sorolta fel. E testületnek évente legalább kétszer kellett volna összeülnie. A köztes időszakokban a törvényhozó és ellenőrző hatalom a legalább 200 főből álló Összoroszországi Központi Végrehajtó Bizottságot illette, amelynek elvben hatalma volt a végrehajtó hatalmat gyakorló, a kormányzati munkával foglalkozó Népbiztosok Tanácsa felett is. Az utóbbi szervnek komoly jogalkotási kompetenciái is voltak. Érdekes, hogy ebbe az alkotmányba még nem került be a bolsevik párt vezető szerepe, sőt az ország életében reálisan egyre fontosabb szerepet játszó pártszervekről, továbbá a rendkívüli bizottságokról, azaz a híres-hírhedt Csekáról, vagy a gazdaságirányítással foglalkozó Legfelsőbb Népgazdasági Tanácsról egy szó sem esett az alaptörvényben.¹⁴³

A tartós győzelem után a születőben lévő szovjet állam sem tudott működni szilárd intézmények és jogi normák nélkül, ezért az 1920-as évek második harmadában komoly kodifikációs munka indult el. Az Új Gazdasági Politika, azaz a NEP idején megjelent az új polgári és büntető törvénykönyv, továbbá az eljárási kódexek sora, a családjogi törvény stb. Ezek a szabályok az új hatalom szempontjait érvényesítették, és új rendet próbáltak teremteni az országban. Közvetve mégiscsak legalább részben rehabilitálták a jogi norma szerepét.¹⁴⁴ Mindez minden részengedmény ellenére nem jelentette a demokrácia és a szovjet jogállam megszületését, hiszen a nagy terror időszaka még az ország előtt állt. Ezek az intézkedések csupán nagyobb és mélyebb intézményesülést jelentettek, ami azonban minden olyan rendszer sajátossága, amely tartósan fenn akar maradni.¹⁴⁵ Ennek az intézményesülésnek a csúcspontja nem annyira a Szovjetuniós 1924. évi alkotmányának az elfogadása volt,¹⁴⁶ sokkal inkább a sztálini alkotmányozás az 1930-as évek második felében.

Az 1936. évi szovjet alkotmány, amelynek nyomán előbb a szovjet tagköztársasági alkotmányok alakultak át, majd 1945 után a kelet-közép-európai népi demokratikus alkotmányok születtek, paradox helyet foglal el a szovjet alkotmányozás történetében.¹⁴⁷

¹⁴³ Uo. 300–302.

¹⁴⁴ Uo. 154.

¹⁴⁵ A hithű bolsevik forradalmárok (például az ún. munkásellenzék, később trockisták) egy része viszont kifejezetten tartott a forradalom és a szovjethatalom elbürokratizálódásától, aminek az oroszországi társadalmi közegben komoly esélye volt. Mindez ugyanis a szemükben a forradalom társadalmi kontextusának a halálát jelentette volna.

¹⁴⁶ A Szovjetunió első szövetségi alkotmányát a Szovjetek II. Összszövetségi Kongresszusán fogadták el 1924. január és február fordulóján. Akkor megválasztották a Központi Végrehajtó Bizottság két házát is – a Szövetségi Tanácsot és a Nemzetiségi Tanácsot. Ezzel a bikameralizmus tartósan bekerült a szovjet közjogi gondolkodásba és rendszerbe.

¹⁴⁷ Ezt az alkotmányt a Szovjetek VIII. (rendkívüli) Kongresszusa fogadta el. A dokumentumban egyébként megtörtént a szocializmus győzelmének a deklarálása, talán ezért vált lehetővé a „kiszákmányolókra” vonatkozó jogi korlátozások alkotmányos szintű törlése is – paradox módon a legnagyobb terrorhullám kezdetén. A következő, 1977. évi szovjet alkotmányt, amely deklarálta, hogy Szovjetunió már belépett a kommunizmus építésének szakaszába, viszont már a Legfelsőbb Tanács ülésén fogadták el, és nem a Szovjetek Összszövetségi Kongresszusán.

Ez az alkotmány a nagy terror kezdetén született, bár a legnehezebb, évente több száz-ezer kivégzést követelő évei (1937 és 1938) csak azután következtek.¹⁴⁸ Az országban a lehető legsötétebb egyszemélyi diktatúra uralkodott, elkezdődtek a nagy koncepciók perek, és mindent áthatott Joszif Visszarionovics Sztálin személyi kultusza. Közben a náci német veszélytől joggal tartó Szovjetunió Európában megpróbált széles népfreontos politikát folytatni, amelynek lényege az összes haladónak és demokratikusnak nevezett erő összefogása lett volna a fasizmussal szemben. Emiatt Moszkva külpolitikája valamivel mérsékeltebb lett és nyitottabb vonalat képviselt Nyugat felé, ugyanúgy, mint a kommunista mozgalmon belüli politikája is. Az sem mellékes körülmény, hogy a dokumentum olyan korban született, amikor világszerte nagyon lecsökkent a klasszikus alkotmányok jelentősége és Kovács István szavaival élve, „...*az alkotmánygondolat hívei nemzetközi mértékben igen alacsonyra helyezték az alkotmányozóval szemben támasztott vagy támasztható követelmények mércéjét.*”¹⁴⁹

Mindez paradox módon úgy hatott az 1936. évi szovjet alkotmány megoldásaira és rendelkezéseire, hogy az akkori szovjet kommunista vezetés több ponton letért a Szovjetunióban addig meghatározó kísérletező radikális alkotmányozás modelljéről. Markánsabbnak bizonyult ebben az alkotmányban például a képviselői szervek primátusának hangsúlyozása, továbbá azok államhatalmi szervekké nyilvánítása, ami részben válasz volt „...*azoknak is, akik a fejlett ipari társadalmak viszonyai közepette túlhaladottnak minősítették a népképviselői szervek hagyományos rendszerét.*”¹⁵⁰ Ez abban is megnyilvánult, hogy a szovjet közjog egyértelműen a területi elvet állította előtérbe és háttérbe szorította a szakmai, termelési ágak szerinti képviselői elvet.

Az alkotmányban lefektetett képviselői rendszer elvben az állampolgári egyenlőség alapján állt, ami előrehaladás volt a korábbi állapotokhoz képest, amikor a volt „kizsákmányoló osztályok” tagjait nyíltan és formálisan is megfosztották politikai jogaiktól. Az új alkotmány a közvetlen választások elve alapján a szovjetek (azaz tanácsok) időről időre összehívott kongresszusai helyett az állandó küldöttekből álló, elvileg folyamatosan működő képviselői szervek létrehozását preferálta.¹⁵¹ Az 1936. évi alkotmány még a törvényt is újból kiemelte a jogszabályok közül és az országos népképviselői szerv

¹⁴⁸ Ebből a szempontból nagyon érdekes és egyben megdöbbentő adatokat közöl Krausz Tamás a Sztálinról írt rövid életrajzában. Eszerint 1937–38-ban, azaz a terror csúcspontján 1 372 392 embert tartóztattak le, akik közül 681 692 embert lőtték agyon, közülük pedig 631 897 főt nem a bírói szervek döntése alapján. Ezek a számok az szovjet belügyi szervek adataira támaszkodnak. L. KRAUSZ Tamás: *Sztálin – 1996*. Történelmi esszé. (Változó világ 3.) Bp., 1996. 74.

¹⁴⁹ KOVÁCS István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi-demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, KJK, Bp., 1985. 17.

¹⁵⁰ Uo. 17.

¹⁵¹ Az új legfelsőbb államhatalmi szerv 1936-ban a Szovjetunió Legfelsőbb Tanácsa lett, amely az 1924-es modellhez hasonlóan az egyenrangúnak számító Szövetségi Tanácsból és a Nemzetiségek Tanácsából állt. A kormány a közös ülésükön jött létre. Fontos szerephez jutott a Legfelsőbb Tanács Prezídiuma, azaz Elnöksége, amely a kollektív államfőnek számított. A Népbiztosok Tanácsát azonban csak a második világháború éveiben keresztelték át Minisztertanácsra. Ebben az alkotmányban viszont már szerepel a kommunista párt vezető szerepének a deklarálása. L. Igor Andrejevics ISZAJEV: *Isztorija goszudarsztva is prava Rossziji*. Juriszt, Moszkva, 1996. 471–472.

kizárólagos hatáskörébe sorolta. Bármilyen meglepő, ez is egyfajta újítást jelentett az addigi szovjet jogfejlődéshez képest.¹⁵²

Nyilván mindezt a maguk helyén kell kezelni, hiszen egy diktatúra körülményei között akármilyen alkotmányos rendelkezés csak díszlet,¹⁵³ de ettől függetlenül szükséges konstatálni, hogy az 1936. évi szovjet alkotmány deklaratív értelemben és részben strukturálisan is közelebb állt a megszokott, azaz klasszikus alkotmányokhoz, mint az 1917-es forradalom után közvetlenül megszületett radikális szocialista alkotmányos megoldások. Ez azért fontos kihangsúlyozni, mert az 1946-ot követően alkotmányozó új szovjetbarát szatellit országoknak elvben valamivel kevésbé kellett letérni az addig követett alkotmányozási-jogi hagyományairól, mintha az 1918-as orosz vagy az 1924-es szovjet alkotmányos modelleket kellett volna követniük.

5. A népi demokratikus alkotmányozás az 1945 utáni „keleti blokkban” – ütemezés, alcsoportok, trendek

A második világháborút követő kelet- és közép-európai alkotmányozással foglalkozó Sente Zoltán a népi demokratikus alkotmányozás külön sajátosságaként emelte ki a nemzeti közjogi rendszerek tudatos közelítését részben a kommunista tábor országában általános mintaként elfogadott szovjet mintához, részben egymás gyakorlatához és tapasztalataihoz.¹⁵⁴ Ennek következtében tulajdonképpen önálló irány alakult ki az európai alkotmánytörténetben, „...amely a korábbi konstitucionalizmus számos intézményét és elvét vetette el és cserélte fel újakkal, részben mert egy egész országcsoporthoz, illetve a kontinens jelentős része hasonló közjogi megoldásokat alkalmazott, ami évtizedekre meghatározta e régió alkotmányos berendezkedését.”¹⁵⁵

Bár a népi-demokratikus, majd szocialista alkotmányozás nagyon sok hasonlóságot mutat, amiért monolitnak is tekinthető, mégis fel kell hívni a figyelmet néhány fontos eltérésre. Amíg például az 1949. évi magyar és az 1952. évi lengyel népi demokratikus alkotmány már teljes mértékben az új kor és a gyökeret vert új politikai erők terméke volt, addig az 1948. évi május 9-i csehszlovák alkotmány kidolgozása még 1946-ban kezdődött a nem kommunista politikai erők bevonásával. Voltak olyan polgári közjogászok,¹⁵⁶ akik mindkét csehszlovák alkotmány előkészítésében is részt vettek: mind az 1920-as alkotmánylevél megfogalmazásában, mind az 1948-as dokumentum előkészítésében.

¹⁵² KOVÁCS I: *Az európai népi demokráciák* i. m. 17.

¹⁵³ A témával foglalkozó Sente Zoltán a szovjet és a későbbi nép-demokratikus alkotmányozás fő funkcióját elsősorban abban látta, hogy legitimitást biztosítson az újonnan kialakult hatalmi monopóliumnak. SENTE Zoltán: *A közép- és kelet-európai országok alkotmányfejlődésének fő jellemzői 1945–1989*. Jogtörténeti Szemle, 2006./1. 1.

¹⁵⁴ Uo. 1.

¹⁵⁵ Uo. 1.

¹⁵⁶ Ilyen volt például a két világháború közötti Csehszlovákia legelismertebb közjogásza, František Weyr brnói professzor is.

Az amúgy nagyon befolyásos kommunisták utasításai igazi nyomatékkal csak 1948. február 25-e után érvényesültek, amikor Edvard Beneš államfő elfogadta a polgári miniszterek lemondását. Ezzel megnyílt az út a kommunista diktatúra teljes kiépítése előtt. A kommunisták nagyon siettek, mert az új alkotmány elfogadását május 9-ére, Prága felszabadításának évfordulójára időzítették, ami azt jelentette, hogy az alkotmánytervezet átdolgozására csak bő két hónap állt rendelkezésre. Arra tehát már nem volt idő, hogy az egész szöveget megváltoztassák, csak minimális mértékű, bár jelentős módosításokra szorítkoztak. Azokban a hónapokban amúgy is a totális hatalomátvétellel voltak elfogadva, nem a közjogi dokumentumok finomításával.

Ennek következtében azonban elmondható, hogy az 1948. évi csehszlovák népi demokratikus alkotmány néhány fejezete és megoldása jobban hasonlított az 1920-as alkotmányra, mintsem a szovjet sztálini alaptörvényre. A keleti blokk államai közül egyedül Csehszlovákiában minden nemű megszakítások nélkül megmaradt például az egyszemélyi köztársasági elnök intézménye, annak ellenére, hogy a szovjet közjogtudomány ezt a megoldást nem kedvelte.¹⁵⁷ Másutt ebben az időben inkább áttértek a kollektív államfői tisztségre. A folyamat egészét tekintve az sem mellékes tény, hogy Lengyelországgal és Magyarországgal szemben Csehszlovákiában akkor már nem tartózkodtak szovjet csapatok, bár sok belügyi tanácsadó maradt Prágában is. Valószínűleg ebben kell keresni ennek az okát, hogy a későbbi csehszlovák politikai fejlődés már nem különbözött annyira a magyartól vagy a lengyeltől, azaz az alkotmány szövegének és alkalmazott megoldásainak nagyon limitált hatása volt a kommunista diktatúrában élő személyek életére és halálára.

Ezzel szemben az 1949-ben Magyarországon elfogadott alkotmány, amely paradox módon egyben az első tartósan érvényesülő chartális magyar alkotmány is volt, teljesen más körülmények között született. Már egy teljesen új, a pártállam viszonyainak megfelelően választott parlament szavazta meg, rendkívül rövid előkészítési idő után. A minisztertanács Rákosi Mátyás elnökletével alkotmány-előkészítő bizottságot bízott meg a tervezet kidolgozásával, de gyakorlatilag két személy, Beér János és Szabó Imre írta meg. Ez a dokumentum már teljesen az 1936. évi szovjet alkotmány mintájára készült. A szerkesztőknek csak néhány eltérést kellett indokolniuk az eredeti szovjet modellhez képest, a magyar szöveg tehát nagy részben inkább fordításnak, mint eredeti műnek volt tekinthető.¹⁵⁸

A második világháború utáni lengyel fejlődés valahol fél úton állt az előbb említett két ország között. Az akkori lengyel alkotmányozás ugyanis 1947-ben egy „kisalkotmány” elfogadásával kezdődött, ami teljesen megfelelt az addigi lengyel provizórikus hagyományoknak, hiszen Lengyelországnak 1919 és 1921 között is volt hasonló ideig-

¹⁵⁷ Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a Német Demokratikus Köztársaságban 1968-ig létezett egyszemélyi államfői tisztség, illetve két délkelet-európai államban (Jugoszláviában és Romániában) idővel szintén meghonosodott a köztársasági elnöki intézmény.

¹⁵⁸ *Magyar alkotmánytörténet*. Szerk. Mezey Barna, Osiris Kiadó, Bp., 1996. 388.

lenes „kisalkotmánya.”¹⁵⁹ Sőt, a dokumentum az 1921. évi polgári lengyel alkotmány számos elemét is tartalmazta. A véglegesnek szánt népi demokratikus alkotmány csak 1952-ben készült el.¹⁶⁰

A népi demokratikus, majd szocialista alkotmányozás tehát nemcsak a Moszkvából jövő hatalmi diktátum árnyékában történt, hanem az onnan származó minták alapján is. A nemzeti tradíciók szerepe radikálisan gyengült ebben a folyamatban, de teljesen mégsem tűnt el, például Csehszlovákiában. A radikális szocialista ideológia által vezérelt és bolsevik módon irányított alkotmányozás minden látszat ellenére sem volt egyszerű és egyértelműen lineáris folyamat.¹⁶¹

Kovács István, a magyar alkotmányjogi komparatiztika egyik alapítója az 1945 utáni kelet- és közép-európai térségre vonatkozóan a következő osztályozással próbálkozott: „*Legelfogadhatóbbnak végül is az a megoldás látszik, amely a szocialista állam eddig legáltalánosabban elismert két válfajából indul ki, azaz a szovjet és a népi demokratikus szocialista alkotmányokat tekinti a szocialista alkotmányok két alapvető válfajának, majd ezen belül a szocialista alkotmányok további változatait aszerint különbözteti meg, hogy azokat az egyes országok a fejlődésük milyen fázisában fogadták el.*”¹⁶²

Ebben a kontextusban tehát az alkotmányok első generációja alapvető prototípusát a korai szovjet szocialista alkotmányok alkották, amelyekhez a magyarországi Tanácsköztársaság által 1919-ben elfogadott szocialista alkotmány is sorolható. Az első bolsevik indíttatású szovjet–oros alkotmányt 1918-ban fogadták el, majd ennek alapján alkották meg a belorusz és ukrán szovjet alkotmányokat, az 1922. évi Kaukázuson túli alkotmányokat és végül a Szovjetunió 1924. évi alkotmányát. Kovács István szerint a fejlődés második fázisának alkotmányaihoz, azaz a felépült szocializmus dokumentumaihoz sorolható a Szovjetunió 1936. évi alkotmánya, valamint a nyomában elfogadott szovjet tagköztársasági és autonóm alkotmányok. Végül a szovjet szocialista alkotmányfejlődést az 1970-es években elfogadott alkotmányok zárták le – az 1977. évi, a Brezsnyev-kor-

¹⁵⁹ Ez a képlet egyébként a rendszerváltás után is megismétlődött – lásd az 1992. kisalkotmányt és 1997. évi rendes alkotmányt.

¹⁶⁰ SZENTE Z.: *A közép- és kelet-európai országok* i. m. 1.

¹⁶¹ Ebből a szempontból nagyon érdekes észrevétele volt Viktor Knappnak. Igaz, ő nem speciálisan alkotmányozásra és alkotmányjogra gondolt, hanem az egész népi demokratikus szocialista jogrendszer sajátosságait vizsgálta. Knapp szerint ugyanis a volt kelet-közép-európai és délkelet-európai szocialista államok is bizonyos mértékig az úgynevezett vegyes jogrendszerrel rendelkező államok közé tartoztak (hasonlóan, mint például Izrael vagy Dél-Afrika). Ezt a tételt azzal próbálta alátámasztani, hogy a második világháború után ezekben az országokban úgymond két jogrendszer találkozott – a Szovjetunióból importált, ott már alaposan kidolgozott szovjet jogrendszer a helyi, alapvetően kontinentális gyökerű régi joggal. A szovjet jog ugyanis nem rögtön és nem átfogó módon váltotta fel a helyben létező jogi normákat. Bár a két jogrendszer idővel nagyon közel került egymáshoz, de teljesen soha nem olvadt össze egy koherens egységgé. Knapp konkrét példaként egyébként a magyar polgári szokásjog továbbélését említi, amely szerinte bizonyos fokig egészen 1959-ig, az új és egyben az első Polgári Törvénykönyv elfogadásáig fejtette ki hatását. L. VIKTOR KNAPP: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. C.H. Beck, Praha, 1996. 200. Egyébként hasonlóképpen vélekedett René David is, l. *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 171.

¹⁶² Kovács I.: *Az európai népi demokráciák* i. m. 26.

szakhoz köthető szovjet szövetségi alkotmány, valamint a mintájára készült tagállami és autonóm köztársasági alkotmányok. Ezt a típust a korabeli szakirodalom a fejlett szocializmus alkotmányainak is nevezi.¹⁶³

Ami pedig az 1945 után Szovjetunió érdekszférájába tartozó kelet-közép-európai térség alkotmányait illeti, ezeket a szakirodalomban összefoglalóan népi demokratikus alkotmányoknak nevezik. Az alapvető felosztás szintén a népi demokratikus szocialista állam fejlődési fázisaihoz kapcsolódik.¹⁶⁴ Ennek megfelelően nevesíthetők a népi demokratikus fejlődés kezdeti szakaszában, majd a szocializmus építése során, valamint a szocializmus alapjainak lerakása után elfogadott alkotmányok.¹⁶⁵

A korai szakaszban elfogadott népi demokratikus alkotmányokhoz a magyar szakirodalom azokat sorolja, amelyek az 1949. évi, „rákosistának” is nevezett magyar alkotmány elfogadásáig születtek. Legkorábban azokban az országokban fogadták el az új alkotmányokat, ahol a kommunista pártok már közvetlenül a háború befejezése után hatalomra kerültek, vagy legalábbis politikai szerepük meghatározó volt.¹⁶⁶ Ide tartozik a Jugoszláv Népköztársaság 1946. évi (januári), az Albán Népköztársaság szintén 1946. évi (márciusi), a Bolgár Népköztársaság 1947. évi (decemberi), a Román Népköztársaság 1948. évi (áprilisi) alkotmánya, és részben a Csehszlovák Köztársaságnak korábban már említett 1948. május 9-i alkotmánya.¹⁶⁷ *„Ezekre a korai népi demokratikus alkotmányokra jellemző, hogy még nem említik a termelési eszközök zömének társadalmi tulajdonát, bár általában felvázolják a társadalmisítás lehetőségeit. Rögzítik ugyan az állampolgári jogokat, de azok anyagi biztosítékaira még csak bizonyos korlátok között utalnak, vagy egyáltalán nem is térnek ki. Igen gyakran használják a nép általános fogalmát. Nem mindegyik esetben határozzák meg tisztán az állam osztálytartalmát. Gyakran nem utalnak a munkásosztály vezető szerepére, így általában nem tesznek említést a párt vezető szerepéről. Emellett igen sok vonatkozásban a demokratikus államszervezet fő vonásait rögzítik ugyan, de ezzel együtt még számos formai elemében fenntartják a régi államszervezet maradványait.”*¹⁶⁸

A népi demokratikus alkotmányfejlődés második szakaszában született az 1949. évi (augusztusi) magyar alkotmány, a Lengyel Népköztársaság 1952. évi (júliusi) alkotmánya, a Román Népköztársaság második, 1952. évi (szeptemberi) alkotmánya, végül a Német Demokratikus Köztársaság 1968. évi (áprilisi) alkotmánya. Ezek a dokumentumok *„... mindegyike határozott formában fejezi ki a szocializmus építésének folyamatát*

¹⁶³ Uo. 26.

¹⁶⁴ Ezek a fázisok a következők: az alapok lerakása, a fejlett szocializmus felépítése, majd a kommunizmusba való átmenet. L. SZENTE Z.: *A közép- és kelet-európai országok* i. m. 5. o.

¹⁶⁵ René David, a nyugati világ meghatározó komparatistája Kovács Istvánnal kevésbé differenciált osztályozást használ, de könyvében a szocialista jog bemutatása során ő is mindig különbséget tesz a Szovjetunió és a „többi szocialista ország” jogfejlődése között. L. RENÉ D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei* i. m. 131–134.

¹⁶⁶ SZENTE Z.: *A közép- és kelet-európai országok* i. m. 1.

¹⁶⁷ Csehszlovákia némileg kilóg ebből a sorból. Itt a nem kommunista erők még részt vettek az alkotmányozásban és csupán az alkotmány elfogadása előtt két hónappal szorultak ki véglegesen a hatalomból. Emiatt az alkotmány is különbözik a többi említett dokumentumtól.

¹⁶⁸ KOVÁCS I.: *Az európai népi demokráciák* i. m. 27.

*(még akkor is, ha a gazdaság többszektorúságából indulnak ki), a párt vezető szerepét; az általános jellegű «néphatalom»-ra való utalás helyett az államnak a proletárdiktatúrára jellemző osztálytartalmát rögzítik.*¹⁶⁹

Végül a harmadik – elméletileg legfejlettebb – csoportba a szocializmus lerakása után elfogadott alkotmányok tartoznak. Ezek elvi szinten már azt tükrözik, hogy megtörtént a kizsákmányoló osztályhatalmának felszámolása, ezért a társadalom politikai szervezete már a nép erkölcsi-politikai egységére épülhet. Eszerint az ideológia szerint általánossá válhattak a dolgozói jogok is. Ebbe a kategóriába sorolható tehát az 1960-ban elfogadott úgynevezett szocialista csehszlovák alkotmány, továbbá Jugoszlávia 1963. évi (áprilisi), majd az 1974. évi (februári) alkotmánya, Románia 1963. évi (augusztusi), Bulgária 1971 évi (májusi), továbbá Albánia 1976. évi (decemberi) alkotmánya.¹⁷⁰

Ebből a kimutatásból látszik, hogy a térségben egyaránt voltak olyan országok, amelyek az 1945 és 1989 közötti időszakban háromszor fogadtak el új alkotmányt (Jugoszlávia és Románia), de voltak olyanok is, amelyek egyetlen alkotmánnyal vészték át az államszocializmus időszakát (Lengyelország és Magyarország). Az utóbbi esetben sincs szó teljes merevségről, hiszen a több évtizedig létező diktatórikus berendezkedésű rendszerekben is természetes bizonyos belső fejlődés. Magyarországon, ahol az államszocializmus végéig az 1949. évi alkotmány volt hatályban, 1972-ben például jelentősen módosították rendelkezéseit, idomítva az előző évtizedek fejleményeihez, illetve a szocialista táboron belül trendekhez. Hasonló volt a helyzet Lengyelországban az 1952. évi alkotmánynak az 1976-ot követő módosításaival.

Bár a kezdetek meglehetősen nehezek voltak, az államszocializmus fennállásának 40 éve alatt mégiscsak stabilizálódott az új rendszer, tompultak a diktatúra hatalomgyakorlásának egyes formái, illetve technikái, és azt sem szabad elfelejteni, hogy változott a függés mértéke a birodalmi központtól, azaz a Szovjetuniótól. Ez kihatott a szatellit államok elitjeinek igazodási kényszerére is. Végül azt sem kell szem elől téveszteni, hogy az említett időszakban az egyes államokat a sok hasonló trend mellett speciális kihívások is érték, amelyek eltérő történelmi-mentális hagyományaikból, a konkrét geopolitikai helyzetből, valamint társadalmi eltérő tiltakozási potenciáljából adódtak. Ezért például az 1948-tól végig különutasnak számító jugoszláv alkotmányfejlődés mindig is különbözött a más térségbeli államokétól. Az 1970-es évek elejétől a román fejlődésben is megjelent bizonyos különutaság.¹⁷¹ Az 1980-as években a lengyel hatalmi elitnek is valahogy reagálnia kellett, az ellenzéki tömegmozgalom, a Szolidaritás felől érkezett kihívásra. Talán emiatt a lengyelországi államszocializmus utolsó évtizedében fokozatosan rehabilitálódtak a klasszikus polgári alkotmányjognak olyan, korábban rendszeridegennek is mondható intézményei, mint a korlátozott alkotmánybíráskodás, az elkülönült közigazgatási bíróságok, a skandináv gyökerű ombudsmani intézmény vagy az állami számvevőszék.

¹⁶⁹ Uo. 27.

¹⁷⁰ Uo. 27.

¹⁷¹ Ennek alkotmányjogi jogi vonatkozásairól l. RENÉ, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. i. m. 168–170.

Mielőtt a népi demokratikusnak, majd szocialistának nevezett alkotmány- és jogrendszer néhány további elvi jellegű sajátosságának a bemutatására, illetve részleges összevetésére sor kerül a 20. században létező más diktatórikus rezsimekkel, a későbbi félreértések elkerülésére tisztázni kell a bejáratott diktatúrák esetében általánosnak is mondható jellegzetességet. A *kettős állam* (*Doppelstaat*) elméletéről van szó, amely egy német emigráns, Ernst Fraenkel nevéhez fűződik. Az 1940-es évek elején publikált könyvében¹⁷² megpróbálta megragadni a náci állam és jog kapcsolatát.

Fraenkel szerint a nemzeti szocialista állam két alrendszerből áll: parancsuralmi államból (Massnahmenstaat), a normatív államból (Normenstaat). Az előbbi a törvények uralma felett áll, az utóbbi viszont alárendelődik a törvények uralmának. Az is tény, hogy a normatív állam a parancsuralmi állam fennhatósága alatt áll, tehát itt nem két egyenrangú alrendszerről van szó. A két állam közötti aktuális határt mindig a politikai teljhatalom birtokosai húzzák meg. Ebben elméletileg semmi sem korlátozza őket, de a társadalom működése teljes káoszba fulladna, ha a hatalom nem hagyyna meg semmilyen területet, ahol kiszámítható szabályok uralkodnának, és amelyeket maga a hatalom is úgy-ahogy kénytelen lenne betartani.¹⁷³ Egy ilyen állam működése szempontjából érthető módon kulcsfontosságú, hol húzzák meg és milyen gyakran módosítgatják az önkényuralmi és normatív állam közötti határvonalat. A terror időszakában ez a határ gyakran és kiszámíthatatlanul módosul. Ugyanakkor a legtöbb tartósan, több évtizeden keresztül fennálló rendszerben van egy olyan tendencia, amely a viszonyok és eljárások rutinizálására és bizonyos fokú ésszerűsítésére törekszik.¹⁷⁴

A kettős állam elméletét később Roger Sharlet kutató kiterjesztette a Szovjetunióra is.¹⁷⁵ A rutinizálási és ésszerűsítési tendencia itt különösen Sztálin halála után kerekedett felül és töretlen is maradt. A normatív állam egyre több teret nyert a parancsuralmi rovására, de soha nem tudott teljesen felülkerekedni,¹⁷⁶ tehát nem megfordíthatatlanul, meglehetősen egyenlőtlenül, de objektíve mégis szűkülte az önkényuralmi állam mozgástere.¹⁷⁷ Ebben a folyamatban azok az ideológiai előfeltételek is szerepet

¹⁷² ERNST FRAENKEL: *The Dual State*. London, 1942.

¹⁷³ Ennek szemléltetésére a Fraenkel elméletét ismertető Kis János nagyon szellemes példát hozott: „Az SS egyfelelől elrabolhatta, megkínozhatta és meggyilkolhatta a politikai ellenfeleit; gáztetteiről nem kellett elszámolnia. De perelhető volt, ha egy kereskedelmi cég számláját nem egyenlítette ki, s a pert annak rendje és módja szerint el is veszíthette.” L. KIS JÁNOS: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódtott idő*. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 22.

¹⁷⁴ Uo. 22.

¹⁷⁵ ROGER SHARLET: *Stalinism and Soviet Legal Culture*. In: *Stalinism*. Ed. Tucker, R.C. W.W. Norton és Co. Inc., New York, 1977. 155–179.

¹⁷⁶ A Sztálin halála és az azt követő desztalinizációs folyamat valóban egy fontos korszakhatárt jelent a kommunista rezsimek fejlődésében. Az 1953 előtti elképesztő törvénytelenések hatására, amelyeknek a rendszer sok funkcionáriusa is áldozatul esett, az elitek és a társadalom részéről megjelent bizonyos igény a rendszer legalább minimális normalizálására, azaz kiszámíthatóvá tételére. Ezen igény leginkább a „szocialista törvényesség” visszaállításának a követelésében manifesztálódott.

¹⁷⁷ KIS J.: *Reform és forradalom közt*. i. m. 22.

játszottak, amelyekről a következő fejezetben lesz szó. Ebbe az irányba hatott az egész államszocialista rendszer önképe is.

6. A párt vezető szerepe a szovjet és népi demokratikus alkotmányokban

A teljes kép felvázolására az értekezés nem vállalkozhat, csupán néhány fontos mozzanat vázlatos bemutatására. Viktor Knapp cseh jogtudós szerint a szovjet, illetve szocialista alkotmánytípus legfontosabb stílusalkotó jegye a marxista-leninista párt társadalmi és politikai vezető szerepének alkotmányos deklarálása volt. A gyakorlatban ugyanis ez azt jelentette, hogy az államhatalmat átruházták a pártra, amely azt szuverén és kizárólagos módon gyakorolta. A pártszervek ezáltal teljesen birtokba vehették az államhatalmat.¹⁷⁸

A párt vezető szerepének alkotmányos rangra emelése az államszocialista közjogi rendszerben kulcsfontosságú, a szuverenitás fogalmának és az alkotmány normativitásának megértése szempontjából is. Mindennek hatása volt az alkotmány általános helyzetére az 1989 előtti hatalmi rendszerben. Pedig ahogyan egy régi alkotmányjogi tananyag fogalmazott: *„A párt vezető szerepének alkotmányos megfogalmazása azon normák közé tartozik, amelyekből közvetlenül magatartási szabály nem fakad, így jogi, normatív erővel nem rendelkezik... Mindamellet hángúlyozni kell, hogy a politikai rendszerhez tartozó összes szervezet – államit és társadalmi egyaránt – politikai kötelezettség terheli a párttal szemben. Ezt a politikai felelősséget érzékelteti alaptörvényünk, amikor közvetlenül kifejezi a párt vezető szerepét.”*¹⁷⁹

A párt vezető szerepének alkotmányos elve, attól függetlenül, hogy azt hogyan és milyen formában nevesítették a korabeli szocialista alkotmányokban, tulajdonképpen a párt szuverenitásának elvével volt azonos.¹⁸⁰ A fenti idézet már átvezeti az olvasót a szocialista alkotmányok szuverenitásának és normativitásának a problematikájába. A témával sokat foglalkozó Bragyova András szerint ugyanis meg kell különböztetni az alkotmányos demokráciák alkotmányainak normativitását, amely modellben a nép szuverenitása az alkotmány révén és által létezik, valamint a szocialista rendszerre jellemző alkotmányfelfogást, amely más alapokon működik. A fő kérdés itt az, hogy az alkotmány alkotja-e a jogrendszer részét vagy sem?

Bragyova a következőt írta erről: *„Ilyen értelemben vett alkotmányról a szocialista rendszerben nem lehetett szó, legfeljebb részletesen. Félreértések elkerülésére: a szocializmusban is voltak az államszervezet működését szabályozó – különösen a jogalkotó hatásköröket rendező – jogszabályok, törvények; de az alkotmány maga nem volt normatív. Ezért az*

¹⁷⁸ KNAPP, V.: *Velké právní systémy* i. m. 97.

¹⁷⁹ Magyar alkotmányjog. 2. javított kiadás. Szerk. Schmidt Péter. BM Tanulmányi és Politikai Csoportfőnökség, Bp., 1976. 61. (Az adott rész szerzője Gál Zoltán volt.)

¹⁸⁰ BRAGYOVA András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás. Adalék a rendszerváltás jogelméletéhez.* In: Rendszerváltás a jogban. Rendszerváltás Magyarországon. Műhelytanulmányok. Szerk. Lamm Vanda. MTA JTI – MTA TK, Bp., 2009. 32.

*alkotmány szükségszerű funkcióit részben egyes alkotmányon kívüli jogszabályok, részben a szokásjog vagy közmegegyezés töltötték be. A szocialista jogrendszerben az alkotmány nem volt szuverén, legalább két okból. Először mert az alkotmány maga nem volt normatív, mert elismert alkotmányon kívüli és alkotmány feletti hatalmat: ez volt a kommunista (állam) párt. A szocialista jogrendszerben az alkotmány egyik előbb említett feltételnek sem felelt meg. Egyrészt nem volt az előbbi értelemben vett normativitása: nem volt a jogrendszerbe integrált konvenció, sem a politikai hatalom kizárólagos alapja és forrása. Ennek magyarázatához a szocialista jogrendszer egyik alapvető fogalmát, a párt vezető szerepét kell vizsgálni. A párt vezető szerepe alkotmányos elvének éppen az volt a szerepe, hogy tagadja az alkotmány kizárólagosságát és ezzel az alkotmány szuverenitását.*¹⁸¹

Az alkotmányos demokráciában ugyanis Bragyova szerint éppen az alkotmány a jogi és politikai szuverén, a hatalom forrásának tekintett nép vagy nemzet pedig a szuverenitás alánya. *„Az alkotmány szuverenitásán azt értem, hogy az alkotmány, és csak az alkotmány rendelkezik a jogrendszerben a szuverén minden tulajdonságával. Ezek: a szuverén hatáskör eredetisége, elsődlegessége, kizárólagossága, korlátlanlansága és megváltoztathatatlan-sága (önreferenciája).*¹⁸²

Ha egy alkotmány nem tekinthető a jogrendszer részének, csúcának, vagyis nem normatív jellegű, akkor teljesen más funkciót tölt be, mint egy demokratikus alkotmányos jogállam alkotmánya. Ez a funkció sokkal inkább deklaratív jellegű volt, és e sajátosságának egész elmélete alakult ki. Az elmélet alapjai egyenesen Joszif Visszarionovics Sztálintól származnak, aki az 1936. évi alkotmányról szóló előadásában kifejtette, hogy a párt vezető szerepe és a „politikai alap” a szocialista alkotmányokban deklaratív jellegű, azaz azt nem az alkotmány hozza létre és nem is szabályozza.¹⁸³ A szocialista alkotmány tehát nem konstituálja az államot, hanem deklarálja azt.¹⁸⁴ Ezt gondolta Szabó Imre, a magyar marxista jogelmélet egyik kiemelkedő alakja is: *„Az alkotmány mint jogalkotási aktus nem előzi meg az államot sem a valóságban, sem logikailag.*¹⁸⁵

Bár a rendszerváltás folyamatáról és jellegéről később még részletesen lesz szó, itt előzetesen ki kell térni arra, hogy az egész közjogi rendszerváltás tulajdonképpen akkor kezdődhetett el, amikor összeomlott az állampártnak az alkotmányban deklarált vezető szerepe. Bragyova András a következőket írta erről: *„A szocialista rendszer alkotmányának jogi jellegét a párt vezető szerepe zárta ki, mert az alkotmány maga ismert el egy önmaga felett álló nem alkotmányos hatalmat. A párt nem volt alkotmányos – alkotmány konstituálta – hatalom, nem az alkotmány szabályai szerint jött létre, nem volt felelős semmilyen alkotmányos szervnek, és nem is működött az alkotmány szabályai szerint. Ez a státus sokban hasonlít a monarcha helyzetére az alkotmányos monarchiákban: a monarcha, a monarchikus elv szerint, nem az alkotmány szerve, hanem ő hozta létre az alkotmányt*

¹⁸¹ Uo. 31–32.

¹⁸² Uo. 29–30.

¹⁸³ JOSZIF VISSZARIONOVICS SZTÁLIN: *A leninizmus kérdései*. Szikra, Bp., 1952. 644–645.

¹⁸⁴ KOVÁCS ISTVÁN: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Bp., 1962. 147.

¹⁸⁵ SZABÓ IMRE: *A szocialista alkotmány helye a jogrendszerben*. In: *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Szerk. Kovács István. KJK, Bp., 13.

(oktrojálással) vagy valamilyen paktummal, de jogi és politikai felelőssége hiányában eleve nincs alávetve az alkotmánynak. Ilyen alkotmányos berendezkedésben eleve szó sem lehet a jogrendszerhez tartozó, jogi alkotmányról. A rendszerváltás mint átmenet szempontjából a szocialista jogrendszer alkotmánya (és annak jogi státusa) azért fontos, mert a párt tényezőssége – ahogyan a korszakban mondták: «történelmileg kialakult» mivolta – jogilag nem korlátozta az alkotmány és jogrendszer változását, s ezzel az átmenetet a szocialista rendszerből az alkotmányos rendszerbe. A párt mint tényleges szuverén elhatározhatta vezető szerepének megszüntetését, ezzel lehetővé téve az alkotmány teljes érvényesülését.»¹⁸⁶

Valóban, a közjogi rendszerváltás majdnem mindenütt a párt vezető szerepének a törlésével indult az alkotmányból. Volt, ahol a kommunista párt elébe ment az eseményeknek és formálisan önként lemondott erről a pozícióról, volt, ahol a tömegek forradalmi nyomása alatt. Az elsőre jó példa Magyarország, ahol az MSZMP Központi Bizottsága már 1989. február 10–11-én tartott ülésén eldöntötte, majd egy közleményben tudatta az ország népével, hogy lemond a párt vezető szerepének igényéről.¹⁸⁷ Ezzel az alkotmány státusa rögtön joggá vált. Ezáltal szükségessé vált az új alkotmány kidolgozása is.¹⁸⁸

A rendszerváltó Csehszlovákiában nehezebben ment a dolog. A kommunista párt vezető szerepét az 1960. évi szocialista alkotmányban rögzítő 4. cikk szövegének törlése mindkét nagy rendszerváltó erő – azaz a cseh Polgári Fórum és a szlovák Nyilvánosság az Erőszak Ellen Mozgalom – egyik kardinális követelése volt. Ezt követelték 1989 „forró novemberében” a főtereken tiltakozó tömegek is. Itt azonban a kommunista párt nem saját pártdokumentumában mondott le a privilegizált szerepről, hanem az 1989. november 29-én elfogadott alkotmánymódosításban. Az akkor elfogadott 1989. évi 135. számú alkotmányerejű törvény, amely egyben a csehszlovák rendszerváltás első közjogi dokumentuma is volt, csupán három paragrafusból állt. Az elsőben a jogalkotók egyszerűen kihagyták a párt vezető szerepére utaló rendelkezést az 1960. évi alkotmány szövegéből, a másodikban újradefiniálták a magyar Hazafias Népfront csehszlovákiai megfelelőjének számító Nemzeti Front jogállását és hivatását, a harmadikban pedig gyakorlatilag közvetlenül kimondták, hogy a marxizmus-leninizmus többé nem tekinthető az állam vezető ideológiájának. Ehelyett a kultúrpolitikát, az oktatást és a nevelést tudományos szellemben, a hazafiasság, a humanizmus és a demokrácia értékeivel összhangban kellett megszervezni.¹⁸⁹

A párt vezető szerepének alkotmányos szintre emelése azonban nem jelentette automatikusan az egypártrendszer deklarálását. A Szovjetunióban például soha nem deklarálták hivatalosan az egypártrendszert és a kommunista párton kívüli pártok betiltása

¹⁸⁶ BRAGYOVA A.: *Jogváltozás* i. m. 35.

¹⁸⁷ A Népszabadság 1989. február 12-i számában megjelent közlemény szövegét l. *A Magyar Szocialista Munkáspárt határozatai és dokumentumai. 1985–1989.* Szerk. Vass Henrik. Interart, Bp., 1994. 556.

¹⁸⁸ BRAGYOVA András: *Jogváltozás* i. m. 35.

¹⁸⁹ Az alkotmánymódosítás szövegét l. 1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty. (1985–1990) Szerk. Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999. 384.

sem úgy történt, hogy a hatalom általános jelleggel betiltotta volna azokat. A konkurens politikai pártok törvényen kívül helyezése, illetve működésük ellehetetlenülése tulajdonképpen mindenütt látszólag „spontán”, avagy a „történelmileg kialakult módon” történt. Magyarországon is, ahol az MDP-én, majd az MSZMP-én kívül formálisan semmilyen más párt nem létezett. Csehszlovákiában viszont a kommunista rendszer négy „társutas” politikai párt formális működését tette lehetővé, amelyek az antifasiszta hagyományokkal rendelkező polgári pártok maradványai voltak,¹⁹⁰ illetve a háború utáni szlovák fejlődésben a magyar kiscgazdákhhoz hasonló szerepet játszó szlovák Demokrata Párt ellehetetlenítésére hozták létre azokat.¹⁹¹

Lengyelországban alárendelt „társutasként” tudott talpon maradni a parasztpárti jellegű Lengyel Néppárt, amely a mai napig fontos szereplője az ottani politikai életnek – azaz még a rendszerváltást is túlélte. Bulgáriában legális pártnak számított a Bolgár Parasztszövetség. A Német Demokratikus Köztársaságban szintén négy kis párt létezett a kommunista párton kívül. Ezek a politikai formációk azonban semmiképpen sem úgy határozták meg magukat, mint ellenzéki vagy alternatív pártok. Miután a Hazafias Népfront vagy a Nemzeti Front típusú ernyőszervezetek tagjai is voltak,¹⁹² olyan blokkpártokról volt szó, amelyekről egyes esetekben még az alkotmányok is megemlékeztek. Ez volt például a helyzet Bulgáriában, amely alkotmánya szerint a két párt „testvéri együttműködésben” dolgozott.¹⁹³

Volt egy nagy különbség a kommunista pártok és társutasai között. A kommunisták ugyanis az egész nép érdekeit képviselték, a többiek viszont csupán a lakossági csoportok részérdekeinek szószólói lehettek.¹⁹⁴ E pártok létezése egyebek mellett azért is belefért a rendszer működésébe, mert az amúgy is próbálkozott egyfajta képviseleti kvótarendszer bevezetésével – azaz a parlamentben mindig igyekeztek néhány helyet biztosítani a nemzetiségek képviselőinek. Például ügyeltek arra, hogy női képviselők is mindig helyet foglaljanak a parlamenti padosorokban és természetesen igyekeztek fenntartani az egyensúlyt a munkásság, a szövetkezeti parasztság és a dolgozó értelmiség képviselői között. A rendszer valódi működése szempontjából ennek nem volt különösebb jelentősége, de kifelé az egész jól mutatott.

¹⁹⁰ Ilyen volt a Csehszlovák Néppárt, amely módosított formában mai napi létezik, azaz még a rendszerváltást is túlélte, illetve a Csehszlovák Szocialista Párt.

¹⁹¹ Ez volt ugyanis a Szlovák Megújulás Pártjának és a Szabadság Pártjának „történelmi” funkciója.

¹⁹² E kereten kívül ugyanis a szocialista államokban sem politikai, sem társadalmi szervezetként hivatalosan nem nagyon lehetett létezni. Az ilyen típusú „össznépi” frontok jogállását egyébként rendszerint maguk az alkotmányok szabályozták, legalábbis a főbb vonalakban. A hazafias vagy a nemzeti frontokon kívül például nem nagyon lehetett indulni a választásokon, mert a jelöltállítás joga általában ezt az ernyőszervegetet illette.

¹⁹³ SZENTE Z.: *A közép- és kelet-európai országok* i. m. 6. o.

¹⁹⁴ Uo. 6.

7. Az (állam)szocialista alkotmány- és jogrendszer jellemző egyéb vonásai és megoldásai

A szocialista közjogi rendszerek és alkotmányjog másik fontos megkülönböztető jegye a hatalommegosztás elvének tagadása volt. Helyébe a szocialista országokban a néphatalom egységének elve lépett. Ez konkrétan abban nyilvánult meg, hogy hivatalosan a nép által választott népképviselői-törvényhozó szerv primátust élvezett az összes egyéb hatalmi szervvel szemben, azokkal elvben nem osztozkodott a hatalmon. Amikor a szovjet jogtudomány az államhatalom egységének elvét vallotta, akkor a törvényhozás elsődlegességére gondolt minden többi államhatalmi szervvel szemben, amelyek között csak a munkamegosztás miatt alakulhatott ki egyfajta tagozódás, szervezeti elhatárolódás. Ez a felfogás az alkotmányokban a képviselői, közigazgatási, bírói és ügyészi szervek közötti munkamegosztásként jelent meg.¹⁹⁵

Ezzel függött össze az is, hogy a választott képviselői elv nemcsak a törvényhozásban érvényesült, ahol igazán helye lett volna, hanem csökkenő tendenciával a bírászkodás területén is. Az esküdttbíráskodás helyett azonban a kommunista rezsimok a népi ülnökök rendszerét alkalmazták.

A szovjet-szocialista típusú alkotmányok további sajátossága az alkotmányban szabályozandó kérdések viszonylag tág köre volt. Ez szorosan összefüggött az alaptörvény erőteljes ideológiai meghatározottságával.¹⁹⁶ Mindez úgy is megfogalmazható, hogy a klasszikusnak mondható nyugati demokratikus alkotmányokhoz képest a szocialista alkotmányok sokkal több figyelmet szenteltek a társadalmi-gazdasági kérdéseknek és a politikai rendszer alkotmányos definíciójának.¹⁹⁷

Kovács István az államszocializmus fennállása alatt a következőkben látta a szocialista alkotmánytípus legjelentősebb tartalmi elemeit: a termelőeszközök társadalmi tulajdonba vétele, a proletariátus diktatúrájának meghirdetése, a munkásosztály vezető szerepének a megfogalmazása, a szocialista demokratizmus elve, a proletár-internacionalizmus, végezetül az alapvető jogok anyagi garanciáinak kifejezése.¹⁹⁸ A szocialista államjog, illetve az állam szervezetről vallott felfogás nem ismerte el az állam világnézeti semlegességének elvét, helyette az állam korábban már említett osztálytartalmát vallotta. Mindent a pártosság követelményén keresztül szemlélte és a marxizmus-leninizmust az állam meghatározó ideológiájává deklarálta. A magántulajdon szentségével szemben a társadalmi tulajdon elsőbbségét, az individualizmussal szemben a kollektívizmust hirdette.

A már említett hatalom egységének az elvével függtek össze további szerkezeti sajátosságok. A népnek ily módon a parlamentben kifejezett egységes hatalmát ugyanis nem illett korlátozni. A népi demokratikus, illetve szocialista államok emiatt különösen

¹⁹⁵ Magyar alkotmánytörténet. Szerk. Mezey Barna. Osiris Kiadó, Bp., 1996. 387.

¹⁹⁶ Uo. 98.

¹⁹⁷ Egyébként Nyugat-Európában is akadt erre példa, elég csak az 1976-ban elfogadott portugál alkotmányra gondolni. Igaz, ezt a „forradalminak” szánt alaptörvényt a salazari rezsimet megdöntő radikális baloldali tiszték átmeneti uralma idején fogadták el.

¹⁹⁸ Kovács I.: *A szocialista alkotmányfejlődés* i. m. . 20–25.

fennállásuk első évtizedeiben nagyon bizalmatlanok voltak az alkotmánybíróság vagy az egyszemélyi köztársasági elnök intézményével szemben. A következő sajátosság az volt, hogy a rendszerben igazából nem működött az alkotmányosságot, illetve a törvényességet ellenőrző intézményesített és elkülönített szerv. Az alkotmányosság védelmével több helyütt megbízott parlamenti elnökségek ugyanis ezt a feladatot nem nagyon tudták el látni, hiszen ezek az elnökségek végső soron a törvényhozás szervei voltak. A törvényesség felügyelete pedig döntően az ügyészségek szerepe lett – ezért a Legfőbb Ügyészség majdnem mindenütt kikerült a kormány hatalma alól és önálló alkotmányos jogállást kapott. Ez a modell a mai napig meghatározó több posztoszocialista államban – köztük Magyarországon és Szlovákiában is.¹⁹⁹

Az államszocialista rendszerek egyértelműen a kollektív államfői formákat részesítet ték előnyben – azaz a Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács Prezídiumát, Lengyelországban az Államtanácsot vagy Magyarországon a Népköztársaság Elnöki Tanácsát. Igazából csak egyetlen szocialista ország volt képes elejétől végig megőrizni az egyszemélyi köztársasági elnök intézményét: a komoly polgári demokratikus hagyományokkal rendelkező Csehszlovákia. Idővel a titóista Jugoszlávia és Románia is áttért erre a megoldásra. A Szovjetunióban azonban az ország első és egyben utolsó egyszemélyi elnöke – alig több mint egy éven át – Mihail Szergejevics Gorbacsov volt. Hasonlóan bizalmatlan volt a rendszer az elkülönült közigazgatási bíraskodással, sőt a speciális közszolgálati jogviszonyokkal, valamint a valódi önkormányzattal rendelkező autonómiákkal szemben is.²⁰⁰

A kommunista közjog és ideológia nem szerette a szabad mandátum gondolatát sem, inkább a képviselők visszahívhatóságában gondolkodott. Ez részben azzal függ össze, hogy a korai szovjet állam a francia forradalmi gyökerekre (beleértve a Párizsi Kommünt is) és a korai szocialista teoretikusokra hivatkozva a polgári demokráciáknál jobban bízott a közvetlen demokrácia intézményeiben, a választók és a választottak szoros és kölcsönös kapcsolatában. Ezt sokszor magasabb rendűnek tartotta a garanciákkal körülbástyázott formális polgári alkotmányosság és demokrácia intézményeivel szemben.

Bizonyos dolgokban az egyes kommunista rezsimek idővel hajlandóak voltak engedni. Ilyennek tekinthető például a szocialista törvényesség elvének védelmére és az esetleges hatásköri viták elrendezésére hivatott alkotmánybíráskodás eszméjének rehabilitálása Jugoszláviában, elvi szinten Csehszlovákiában és jóval később Lengyelországban, valamint Magyarországon is. Hasonló volt a helyzet a közigazgatási bíraskodással vagy a különböző ellenőrzési mechanizmusokkal. Végső soron a munkás-paraszt felügyeletet nem volt olyan nehéz felváltani állami számvevősékekkel vagy a legfelsőbb ellenőrzési hatóságokkal. Egyetlen államszocialista rezsim sem volt azonban hajlandó engedni a kommunista párt vezető szerepének a kikényszerítéséből, illetve a hatalom egységének az elvéből, függetlenül attól, hogy ezeket milyen nyíltsággal deklarálták az alkotmányos dokumentumokban.²⁰¹

¹⁹⁹ SZENTE Z.: *A közép- és kelet-európai országok* 7.

²⁰⁰ Az államszocializmus állam- és közigazgatás felfogásáról I. Hubert IZDEBSKI: *Historia administracji*. Wydanie 5. LIBER, Warszawa, 2001. 185–219.

²⁰¹ HUBERT, I.: *Historia administracji*. i. m. 192.

A népi demokratikus, illetve kommunista rendszer önazonosságához szorosan hozzátartozik még a demokrácia sajátos értelmezésének kérdése. A kommunista ideológusok ugyanis elvi síkon soha nem tagadták meg népuralom és demokrácia eszméjét, csupán annak polgári, szerintük formalista formáját utasították el. Persze, ezzel nagyjából az egész demokráciát sikerült kiiktatniuk.²⁰² A társadalmi egyenlőségre és igazságosságra, valamint a kizsákmányolás összes formájának felszámolására törekvő népi demokráciát magasabb rendűnek érezték a klasszikus, avagy polgári demokráciánál, amely szerintük csak az emberek jogi egyenlőségére koncentrált. A személyi kultuszok kontextusában, valamint a sztálinizmus vagy a maoizmus szörnyűségéi közepette mindez bizarr módon hangzik, de az ideologikus kommunista diktatúrák esetében ennek a furcsa ténynek volt némi intézményi következménye. Például azt, hogy a kommunista rezsimiek szükségességnek tartották időről időre választásokat tartani.²⁰³ Ezek teljesen formálisak voltak és semmi közük nem volt a valódi politikai versenyhez, de egyfajta intézményi rituálék átöröklődését mégiscsak biztosították ezzel.

Az sem mellékes, hogy ezzel a szocialista táborban tulajdonképpen végig fenntartották azt az elvet, hogy az ország vezető szerveinek választásokon kell elnyerniük legitimitásukat, azaz elvben a legitimitás láncolata lentről fölfelé épül. Ezt a látszatot azonban erősen megkérdőjelezte a marxista-leninista párt vezető szerepének alkotmányban történő deklarálása, hiszen ha egy pártnak alkotmányosan vezető szerepe van, akkor minek kell választásokat tartani?²⁰⁴

²⁰² Bármilyen furcsa, de még a német nemzetiszocializmus alapművében, az Adolf Hitler *Mein Kampf*-jában is előfordult hivatkozás demokráciára, mégpedig germán demokráciára. Ettől függetlenül a náciizmus elvből utasította el a demokrácia minden lényegi megnyilvánulását – a népképviselői elvet, az időnként ismétlődő választások intézményét, a nép általi legitimitás elvét, a többség uralmát és a kisebbségek védelmét stb. A fasizmus és a demokrácia tagadásáról l. VAJDA Mihály: *A fasizmusról*. Osiris, Bp., 1995. 53–55.

²⁰³ Itt megjegyzendő, hogy az 1933 és 1945 közötti Németországban nem került sor választásokra. Egyébként ez még a totális diktatúrák sorában is inkább kivétel volt, hiszen a legtöbb diktatórikus rezsim időről időre igyekszik az urnák elé citálni az alattvalói sorban élő állampolgárait.

²⁰⁴ A náci Németországban ezzel szemben jóval egyszerűbb volt a helyzet. Míután itt nemcsak a mindennapi gyakorlat, hanem a rezsim elméleti alapvetése is mélyen antidemokratikus volt, a vezetőknek nem kellett ennyi fölösleges kört futni. A németországi nemzetiszocialista rendszer a Vezér-elvre (Führer-Prinzipum) épült és a kiválasztott kisebbség uralmából indult ki a többség uralma helyett. A Führer-elv ugyanakkor nem nélkülözött hivatkozásokat a népi legitimitációra, illetve az előbb már említett germán demokráciára. Az viszont egy olyan rendszert jelentett a nemzetiszocialista ideológia szerint, ahol a nép elfogadja a vezér akaratát és nem is próbál beleszólni a hatalom gyakorlásába. (L. VIKTOR KNAPP: *Problém nacistickej právní filozofie*. Plzeň, 2002. 117.) A német nemzetiszocialista állam tehát vezérelvű állam volt, amely azonban egyben népi állam is, de nem azért, mert a nép benne szavazással kiválasztja saját vezérét (az helyette megteszi a történelem), hanem azért, mert az egyén érdekeit és akaratát alárendeli az egész érdekeinek. (L. KNAPP V.: *Problém* i. m. 117.)

A német Führerstaat fogalmát tehát nem a többségi akarat érvényesülése jellemzi, hanem a vezetésre teremtett „legjobbak” kisebbségének az elitizmusa. Az egész a vezérben csúcsosodik ki, aki ugyan a népből meríti a legitimitást, de nem alulról a választások révén, hanem fölülről, a transzcendens okokból. A vezér viszont ettől függetlenül a nemzet politikai és jogi akaratának megtestesítője. A vezér is felelősséggel tartozik, de nem a népnek, amelynek nincs is fóruma a vezér felelősségre vonására, hanem tulajdonképpen csak saját magának és a történelemnek. (L. KNAPP, V.: *Problém* i. m.. 123–125.)

Hasonló a helyzet magával az alkotmányozással is. Ahhoz képest, hogy a kommunista pártnak a Szovjetunióban több mint 70 éven át sikerült fenntartani monolitikus politikai diktatúráját, anélkül, hogy bárkivel is osztozkodnia kellett volna a hatalmon, meglepő, hogy a szovjet vezetők milyen intenzitással foglalatostkodtak az alkotmányozással, pedig mindenki tudta, illetve tudhatta, hogy a lényegyet tekintve csupán formalitásról van szó.²⁰⁵

A nekik jutott történelmi időszakban a szovjet-orosz kommunisták háromszor fogadtak el új alkotmányt szövetségi szinten, amit mindegyik esetben követett a tagköztársasági alkotmányok elfogadása. Hasonló volt a helyzet több csatlós államban, hiszen nemcsak a kísérletező jugoszlávok, hanem a román kommunisták is háromszor alkotmányoztak. Ez a meglepő törekvés, amely különösen a többi európai kortárs, nem baloldali indíttatású diktatúrával összehasonlítva szembevetendő, valószínűleg a kommunista rezsimek ideológiájával függ össze. Közismert a kommunista pártok hivatalos jövővíziója: a kapitalizmust követi átmeneti szakaszként a népi demokráciák korszaka, utánuk következik a szocializmus építésének szakasza és végül a forradalmi rezsimeknek el kellene jutni egészen a kommunista társadalomig. Szintén szerepet játszhatott ebben a kommunista országok belső átalakulása – azaz föderalizálása. De még az sem kizárható, hogy e gyakori alkotmányozás mögött az egyes rezsimek korlátozott belső evolúciója húzódnak meg.²⁰⁶

Ezzel szemben teljesen más volt a helyzet a náci oldalon. A kétezres éves európai civilizációs fejlődés legfőbb antipólusát,²⁰⁷ e fejlődés humanista vívmányainak teljes tagadását jelentő német nemzeti szocialista diktatúra meglehetősen negligálta az alkotmányozás szükségességét. A német nácizmus ugyanis soha nem fogadta el saját alkotmányát – nyilván nem azért, mert rajongott volna a továbbra is érvényes, de egyáltalán nem érvényesülő weimari alkotmányért, hanem valószínűleg azért, mert ilyen apróságoknak a hitleri rezsim nem tulajdonított különösebb jelentőséget. A nemzeti szocialista párt végül is ezen alkotmány keretein belül jutott hatalomra. Igaz, a náciakat soha nem jellemezte effajta intézményi szentimentalizmus. Lényeg, hogy az 1933 és 1945 között a formálisan érvényes weimari alkotmánynak semmilyen szerepe nem volt az ország életében.²⁰⁸

A náciak viszonyulását a joghoz a rezsimjük jogalkotási dinamikája is jelzi. A legtöbb formális értelemben vett jogi normát az uralmuk legelején fogadták el, igaz, akkor rendkívüli gyorsasággal. Hitler 1933. január 30-án került hatalomra. Egy hónappal később,

²⁰⁵ Ebből a szempontból teljesen bizarrnak tűnik az tény, hogy a lengyel alkotmányjogász körökben elterjedt vélemény szerint Sztálin még egy évvel a halála előtt, a totális és megkérdőjelezhetetlen diktatúrája csúcán saját kezűleg lektorálta az 1952. évi lengyel alkotmány szövegét, sőt néhány ponton még megjegyzéseket és kiegészítéseket fűzött hozzá. Pedig, ha valaki tudta, hogy ennek a dokumentumnak mi lehet a valódi súlya, az éppen ő lehetett.

²⁰⁶ Bár általában mindegyik országban idővel enyhült a nyomás és finomodtak az elnyomás eszközei, itt-ott előfordultak súlyos visszaesések is. Erre legjobb példa Románia, ahol az 1960-as években és az 1970-es évek elején jóval liberálisabb légkör uralkodott, mint később.

²⁰⁷ Itt az antipólusként nem véletlenül emeljük ki a német nácizmust, mert a többi korabeli fasiszta rezsim nem jelentette a korábbi európai elvek ilyen mélységű és brutalitású tagadását.

²⁰⁸ A weimari alkotmány meglepő érvényességére utal például MEZEY Barna: *Az európai alkotmány- és parlamentarizmus története*. Osiris, Bp., 2003.

1938. február 28-án megjelent a birodalmi elnök (azaz formálisan még nem Hitler) rendelete „a nép és az állam védelméről,” amely a weimari alkotmány 48. cikkére, azaz az államfő szükségrendelet alkotási jogára hivatkozva hatályon kívül helyezte az alkotmány azon paragrafusait, amelyek az emberi és polgári jogok döntő többségére vonatkoztak. A következő hónapban az addigi parlamentáris rendszer kereteinek megtartásával megszületett a hírhedt felhatalmazási törvény, amely szerint birodalmi törvényeket az alkotmányban megállapított eljárás mellőzésével a kormány is alkothat. Nyáron betiltották a politikai pártokat, természetesen az NSDAP kivételével, amely állampárttá alakult át. Az 1934. január 30-án elfogadott törvény aztán kimondta, hogy a kormány akár új alkotmányjogot is alkothat.²⁰⁹ Ettől kezdve már nem volt megállás. 1934 elején megszűntek a tagállami törvényhozások (azaz az egyes Land-ok tartományi gyűlései), februárban felszámolták a Birodalmi Gyűlést. A helyi önkormányzatiság megszüntetésére 1935-ben került sor.²¹⁰ A kancellári és a birodalmi elnöki tisztség még 1934. augusztusban olvadt össze – Hitler így lett az „egyfejtű” Németország kizárólagos és megkérdőjelezhetetlen vezére, azaz Führere. A következő években már viszonylag kevés ilyen államszervezeti jelentőségű törvény született, de erre már nem is volt szükség, mert a legtöbb fontos ügy elintézéséhez elegendőek voltak a vezéri akarat sugallatai. Ez fontos különbség a többi hasonló gyökerű európai diktatúrához képest, mert ott a rezsim fennállásának későbbi stádiumában is születtek fontos közjogi dokumentumok.

A többi fasiszta vagy ehhez az ideológiához, illetve hatalomgyakorlási formához valamilyen formában közel álló egykorú diktatórikus rezsim nem negligálta ennyire az alkotmányozás és a formális jogalkotás szükségességét. A polgárháború utáni Spanyolországban Caudillo Franco nem fogadott el ugyan egy chartális alkotmányt, de az 1940-es és 1950-es évek folyamán több fontos, az ország életét formálisan meghatározó alaptörvényt hozott meg. Ilyennek számított az 1938. évi Munka Törvénykönyve (Fuero De Trabajo), továbbá a korporatív jellegű tanácsadó cortes (azaz képviseleti testület) létrehozásáról szóló 1942. évi nemzetgyűlési, a spanyolok jogairól szóló 1945. évi emberi jogi, vagy az 1947. évi örökösödési törvény.²¹¹ Meg kell említeni még egy 1945. évi jogszabályt. Franco akkor egy dekrétumot bocsátott ki, amelyben létrehozta a parlamenti megmérettetésnél magasabb rendűnek deklarált népszavazás intézményét. 1958-ban fogadták el a Nemzeti Mozgalom Alapelveit tartalmazó törvényt, valamint

²⁰⁹ KISTELEKI K. – LÖVÉTEI I. – NAGYNÉ SZEGVÁRI K. – POMOGYI L. – RÁCZ L.: *Egyetemes állam- és jogtörténet* i. m. 292.

²¹⁰ Uo. 292–293.

²¹¹ E törvény értelmében, amely hivatalosan az államfői tisztség öröklődéséről szóló alkotmánytörvény nevére hallgatott, az államfői tisztség átadása a Franco halála utáni időpontra halasztódott el. Egyértelművé vált, hogy a rendszer hosszabb távon vissza akarja állítani a monarchiát, élén a királlyal. A monarchista érzelmű Franco nem kívánta a korábbi király, az általa gyengének talált XIII. Alfonz visszatérését a trónra. Az örökösödési törvény azonban létrehozta a királyság bizonyos intézményeit, amelyek ugyan életében a tábornok keze alá dolgoztak, de a halála után önálló életre kelhettek. Erről l. HARSÁNYI IVÁN: *Egy eszmerendszer – két diktatúra a 20. századi Spanyolországban*. In: *Diktátorok, diktatúrák. „akik nyomot hagytak a 20. században”* sorozat. Napvilág Kiadó, Bp., 1997. 108.

az 1967. évi államszervezeti törvényt (más néven az Organikus Államtörvényt). Erről népszavazást is tartottak és az elfogadásával zárult le a sajátos francoista alkotmányozás folyamata. Ezek a törvények egyfajta király nélküli korporativista királysággá alakították át Spanyolországot, amelyben a vezető szerepet a tábornokok és a velük szövetséges konzervatív társadalmi erők játszották.²¹²

Az előbb említett alaptörvények, amelyek inkább organikus jogszabályoknak tekinthetők, nem egyszerűen csak a Franco-féle rezsim díszletei voltak. Maga a tábornok komolyabb szerepet szánt nekik. Harsányi István, a téma magyar szakértője a következőket írta erről a problematikáról: „*Francóról gyakran mondják: fő törekvése az volt, hogy mindenen, ügyes manőverekkel és erőszakkal megőrizze hatalmát. Ez igaz, de nem teljes igazság. Franco sokkal kevésbé volt pragmatikus mint akár némely rangos életrajzírói azt hiszik. Határtalan elhivatottság tudata volt: hitte, hogy csakis az általa egyedül üdvözítőnek tartott kormányrendszer vezetheti vissza Spanyolországot a valaha volt nemzeti nagylét útjára... Ezt a rendszert építette, sokak számára érthetetlen lassúsággal, harminc éven keresztül. Valójában minden elemét akkor alkotta meg, amikor arra megérették a feltételek. A hatalomhoz is többek közé azért ragaszkodott, mert meggyőződése volt, hogy távozása a «mű» meghiúsulását eredményezné. Felhasználta, de a maga szájíze szerint módosíttatta is a falangisták államépítésére vonatkozó eszmerendszerét. Életművét és gondolkodásmódját így bizonyos szempontból a legjobban híres «organikus törvényeinek» egymásra épülő szerkezetben lehetett tetten érni. Ám a 20. századi Európára államférfiként leginkább éppen azzal nyomta rá a bélyegét, hogy egy jelentős európai országban fölépítette az organikus állam talán valaha létezett legkövetkezetesebb modelljét, és közel negyven éven át a társadalmat belekényszerítette ennek a kereteibe.*”²¹³

Hasonló helyzet alakult ki az ideológia és az alkotmányozás terén a szomszédos Portugáliában is, ahol 1928 és 1974 között Antonio de Oliveira Salazar professzor volt hatalmon. Fokozatosan építette ki ultrakonzervatív és tekintélyelvű rendszerét és csak²¹⁴ 1933-ban, a meglehetősen manipulált választások után fogadtatta el a lakossággal az „Új Állam” (Estado Novo) alkotmányát. Ez aztán bizonyos módosításokkal²¹⁵ egészen a diktatúra végéig hatályban maradt. A módosításokra a rezsim létezésének első másfél évtizedében került sor, 1935-ben, 1936-ban, 1937-ben, 1938-ban, majd 1945-ben és 1951-ben. Ez a folyamat is jelzi, hogy a rezsim közjogi formában is próbálta kifejezni belső alakváltozásait. Ebben szerepet játszhattak a dél-európai jogi hagyományok és a rendszer mély konzervativizmusa is.

²¹² Guy HERMET: *Újjászületés a diktatúrai évei után. Az 1978-as spanyol és az 1976-os portugál alkotmány jelentősége. Jogállam.* Budapesti Jogi és Politikai Szemle, 1993/2. szám, 8.

²¹³ HARSÁNYI Iván: *Egy eszmerendszer – két diktatúra* i. m. 101.

²¹⁴ Salazar 1928-ban pénzügyminiszter lett, aztán 1930-ban megalapította a rezsim bázisát alkotó Nemzeti Szövetséget és végül 1932-ben a kormányzó párt vezetőjeként és miniszterelnökként az Antonio Oscar de Fragozo Carmona elnöktől (illetve tábornoktól) teljhatalmat kapott.

²¹⁵ Erről a kérdéstről lásd Kiss Barnabás: *Portugália (Bevezető)*. In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk. Kovács István – Tóth Károly. KJK, Bp., 1990. 216..

Érdekes köztes helyet foglal el az alkotmányozás tekintetében Olaszország.²¹⁶ Amikor Benito Mussolini fasisztái 1922-ben átvették a hatalmat és vezérük a király által kinevezett miniszterelnökké lett,²¹⁷ a feketeingesek legalább részben igyekeztek fenntartani az alkotmányosság látszatát.²¹⁸ Igaz, hamar elkezdődött a számukra kellemetlen törvények megváltoztatása vagy hatályon kívül helyezése. Pártmilíciájukat hivatalos fegyveres szervvé tették. 1923-ban olyan választási törvényt fogadtak el, amely a parlamenti helyek 66%-át juttatta volna a választásokon abszolút többséget (50% plusz 1 szavazat) szerző pártnak. 1924-ben gyakorlatilag sikerült törvényi úton felszámolni a hagyományos önkormányzatiságot. 1925-ben Mussolini egy bizottság feladatává tette, a hagyományos olasz közjogi rendszer és a fasiszta mozgalom törekvéseinek összeegyeztetését. A bizottság rájött, hogy az új fasiszta alkotmányra nincs is szükség, mert az 1848. évi Statútum, amely még a Szárd Királyság alaptörvényeként született, majd később egész Olaszország alkotmányává vált, annyira rugalmas és könnyen módosítható, hogy annak alapján a rendes törvényhozás révén is meg lehet valósítani a fasiszták célkitűzéseit. A hatalom gyorsan munkához látott. Egy idő után már kormányrendeletek útján módosíthatta a hatályos törvényeket, hiszen az 1926. január 31-i törvény felhatalmazta, hogy parlamenti vita és jóváhagyás nélkül törvényeket alkothasson.²¹⁹

A közjogi rendszer lassan új fasiszta gyökerű intézményekkel egészült ki. 1927-ben elfogadták az új munkatörvénykönyvet (*Charta di Lavoro*), és megkezdődött a funkcionális képviseleti rendszer kiépítése, aminek következtében az ország hamar korporativista állammá alakult át. A fasiszta mozgalom egyik főszerveként működő Fasiszta Nagytanács 1928-ban formálisan is beépült az állami szervek rendszerébe és a fasiszta párttal együtt közjogi intézménnyé vált. Ettől a szervtől függött a képviselőház és a kormány összetétele. 1939-ben törvényt fogadtak el a Fasciók és Korporációk Kamarájáról. A képviselőház helyébe lépett törvényhozó szerv tagjait a fasiszta párt vezető szervei és a Korporációk Nemzeti Tanácsa tagjai közül választották.²²⁰ Az olasz példa

²¹⁶ Az olasz fasizmus társadalmi beágyazottságáról, a Mussolini célkitűzéseiről és a német, illetve olasz modell közötti különbségekről érdekes megjegyzéseket tett VAJDA M.: *A fasizmusról* i. m. 126–128.

²¹⁷ Benito Mussolini ugyan miniszterelnökként kezdte közjogi pályafutását, de 1925-től, azaz a kormányfőről és a kormány hatalmáról szóló 1925. december 24-i törvény elfogadásától kezdve hivatalos megnevezése már kormányfő volt (olaszul: *capo del governo*). Ez a változás nem volt csupán terminológiai jellegű, hanem pontosan kifejezte azt az erősödést, amelyet a kormányfői poszt produkált az előző 3–4 évben. Az olasz kormányfő csak királynak tartozott felelősséggel, az aktuálhoz nem kellett a parlament hozzájárulása, azonban a parlament az ő hozzájárulása nélkül nem foglalkozhatott a törvénytervezetek kidolgozásával és megvitatásával. L.: KISTELEKI K. – LÖVÉTEI I. – NAGYNÉ SZEGVÁRI K. – POMOGYI L. – RÁCZ L.: *Egyetemes állam- és jogtörténet* i. m. 290.

²¹⁸ Az, hogy Mussolini egészen a hatalma végéig nem nyúlt hozzá a monarchia intézményéhez végül is az ő szemszögéből megbosszulta magát, hiszen, amikor 1943-ban őt a háborúból való kiugrásban érdekelt olasz tábornokok letartóztatták, az a király segítségével történt. Ennyiben Hitler előrelátozóbb volt, amikor egy (mégpedig saját) kézben összpontosította az államfői és kormányfői hatalmat.

²¹⁹ KISTELEKI K. – LÖVÉTEI I. – NAGYNÉ SZEGVÁRI K. – POMOGYI L. – RÁCZ L.: *Egyetemes állam- és jogtörténet* i. m. 290.

²²⁰ Kiss Barnabás: *Olaszország*. In: Nyugat-Európa alkotmányai. Szerk. Kovács István. KJK, Bp., 1988. 378–380.

azért nevezhető köztesnek, mert a náci Németországhoz hasonlóan itt is a régi alkotmány maradt érvényben. Többször hozzá nyúltak ugyan, de nem negligálták úgy, mint Berlinben. A fasiszta rezsim törvényhozási úton is megpróbálkozott az új intézmények szentesítésével. Ennyiben az olasz fasiszta modell jogilag kifinomultabbnak tekinthető a brutális egyszerűséggel működő náci Németországhoz képest.

A fenti kitérőből érdekes összefüggés derült ki: a látványos, de az emberi jogok érvényesülése szempontjából inkább fölösleges alkotmányozáshoz való viszonyulásban és az írott alkotmányok iránti furcsa ragaszkodásban a dél-európai ultrakonzervatív diktatúrákban és a kelet-európai államszocialista párt-diktatúrákban, illetve radikális baloldali indíttatású egypártrendszerekben több volt a közös vonás, mint a jogilag meglehetősen nihilista náci Németország és a többi szélsőjobboldali dél-európai diktatúra esetében. A fasiszta Olaszország egyfajta átmenet, de mégiscsak közelebb áll az első csoporthoz. Érdekes, hogy ebben a vonatkozásban nem játszik különösebb szerepet az egyes diktatúrák totalitása.²²¹

A német náciizmus a tradíciókhoz és az emberi egyenlőség eszméjéhez fűződő viszonya tekintetében is egyedülálló a 20. századi európai diktatúrák között. Az Adolf Hitler által rendszerbe foglalt ideológia gyakran hivatkozott ugyan a német történelemre és a germánok történelmi hivatására, de több ponton meglehetősen egyértelműen szembefordult az európai vallási és humanista tradíciókkal. Ez akkor is igaz, ha ezt sok európai tradicionalista erő és eszmeáramlat nem is vette észre. A náciizmus nyíltan tagadta az egyenlőséget, elutasította a demokráciát,²²² a politikai pluralizmust és tulajdonképpen a népképviselőt szükségességét is.²²³ Hiszen, ha egy nemzetnek olyan vezére van, mint Németországnak volt az 1930-as évek végén, sokan azt gondolhatták, hogy másra már nincs is szüksége. A náci ideológia tagadta a szolidaritást a maga szűken vett közösségén kívül álló személyekkel.²²⁴ Ez szöges ellentétben volt a keresztény tradícióval. Ezen

²²¹ A két diktatúra összevetését, és a köztük lévő különbségek érdekes exponálásáról lásd KRAUSZ Tamás: *A náciizmus és sztálinizmus néhány összefüggéséről. Az analógia funkciója és a történetírás. In: „akik nyomot hagytak a 20. században” sorozat. Napvilág Kiadó, Bp., 1997. 66–86.*

²²² Természetesen sok múlik a demokrácia fogalom értelmezésén. Ez alatt itt olyan rendszer értendő, ahol a hatalom a ciklikusan ismétlődő tisztességes választásokkal legitimálja magát, tiszteletben tartja a kisebbségek jogait és nem tagadja meg Európa humanista örökségét. A nép által a vezérnek adott egyszeri (rendszerint az élete végéig szóló) felhatalmazás ugyanis nem nagyon tekinthető igazi demokráciának, ahogyan a népre való folyamatos hivatkozás sem. Mert az utóbbi mondatban említettek azért nem álltak oly távol a német nemzeti szocialistáktól. Mindez egyfajta vezérelvű, kifelé zárt, transzcendentális közösségre épülő „germán demokrácia” felfogásba belefért volna, de az újkori demokrácia fogalomba már semmiképpen.

²²³ Meg kell jegyezni, hogy ez nem volt ebben az abszolút formában jellemző a legtöbb korabeli dél-európai diktatúrára, akkor sem, ha a liberális demokrácia eszményét mindegyik tagadta. Olasz fasiszták például nagy gondot fordították a saját korporativista képviselői elv kidolgozására. Salazar professzor, aki tisztában volt saját rendszerének „nemzeti diktatórikus” jellemzőivel például az „Új államról” írt könyvében viszonylag sűrűn emlegeti az alkotmány, a nemzet, a birodalom, a civilizációs elhivatottság és a rend fogalmát, de alig – vagy csak a negatív értelemben – a demokrácia szót. L. ANTONIO SALAZAR DE OLIVEIRA: *Békés forradalom. Az Athenaeum Kiadása, Bp., i. n.* A fordítás kezdeményezője egyébként Teleki Pál volt.

²²⁴ Erre nyilván meg lehet találni más példákat, különösen a kereszténység felvétele előtti Európából – lásd az ókori görögök viszonyulását a barbárokhoz.

okok miatt a náciizmus ideológiája, jogfelfogásával együtt alkalmatlan volt egy későbbi demokratikus kibontakozásra, amely a kereszténység, a humanizmus és a felvilágosodás háromszöge által meghatározott európai civilizáció keretein belül működhetett volna. Tulajdonképpen olyan szellemi, erkölcsi és politikai kisiklást jelentett, amivel lehetetlen volt bármit is kezdeni.²²⁵

8. A népi demokratikus és szocialista alkotmányok emberi jogi felfogása

Visszatérve a népi demokratikus, illetve államszocialista rezsimek és a jog problémájához, meg kell vizsgálni még elméleti viszonyulásukat az emberi jogokhoz és az egyenlőség eszményéhez.²²⁶ A kommunista rezsimek ugyanis elvileg nem tagadták az emberi jogok létezését és fontosságát.²²⁷ Ezt a kérdést is alárendelték azonban a pártos hozzáállásnak, a hatalmi rendszerük és a szerintük boldogabb új világ, avagy új rend építési igényeinek. Ebbe pedig belefért egész társadalmi csoportok (például a „kizsákmányoló

²²⁵ Itt azonban ki kell hangsúlyozni, hogy a mindenféle szempontból túlhajtott és radikalizált német náciizmus ideológiailag azért még a szélsőjobboldali radikális – mondhatni fasiszta vagy fasisztoid – ideológiák körében is kiemelkedően negatív besorolást kaphat. Az, hogy dél-európai régióban az 1970-es években a régi ultrakonzervatív és fasisztoid diktatúrák romjain, a mindent elsöprő katonai vereség vagy forradalom nélkül is végül ki tudott fokozatosan épülni a modern demokrácia, sok más tényező mellett azzal is összefügg, hogy sem a spanyol francoizmus, sem a salazari rendszer Portugáliában az általuk is vallott kereszténységnek köszönhetően nem sikerült a hitlerizmushoz hasonlóan „kiiratkozni” a nagyon tágra értelmezett európai hagyományokból. Ezek a rezsimek például nem álltak az egyenlőség elvének nyílt tagadásának platformján, hiszen azt a keresztény-katolikus gyökereik nem engedték meg nekik. Továbbá ezzel összefüggésben nacionalisták voltak ugyan, de nem rassizták abban az értelemben, ahogyan azt a német náciizmus hirdette. Itt megint az univerzalista katolicizmus szerepét kell kiemelni. Viszont mindenképpen figyelembe kell venni azt, hogy a 20. század közepi Portugália és Spanyolország gyarmati birodalommal, illetve kötődésekkel rendelkeztek. Ebben a kontextusban természetesek megjelentek az egyenlőtlenségek elemei, de azokat például a portugálok nem faji alapon kezelték, hanem a civilizációs fölény alapján – azaz, ha valaki a gyarmatokon kevesebb politikai joggal rendelkezett, az nem azért történt, mert más fajhoz, illetve eltérő nemzethez tartozott, hanem azért, mert úgymond „civilizációsán” még nem volt azon a szinten, hogy többhöz jusson. Ez a hozzáállás sokáig egyébként a Portugáliánál jóval liberálisabb európai gyarmattartó nagyhatalmakat is jellemezte. A dél-európai tekintélyelvű diktatúrák esetében tehát ellentétben a német náciizmussal még léteztek bizonyos kapcsolódási pontok a későbbi humánusabb és demokratikusabb kibontakozáshoz.

²²⁶ A születőben lévő bolsevik állam jogi doktrínáiról l. Adam BOSIACKI: *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921*. Liber, Warszawa, 1999. 43–52.

²²⁷ Saját gyakorlatukat látva azonban egyre inkább kezdték hangsúlyozni, hogy nem a jogok érvényesülésének formális garanciáit, hanem a megfelelő materiális körülmények, alapok megteremtését tartják fontosnak, továbbá mindinkább arra hivatkoztak, hogy emiatt nem annyira az első generációs klasszikus polgári és politikai jogok garantálása a fontos, hanem a második generációs gazdasági-szociális jogok érvényre juttatása. Ez például megnyilvánult az 1975. évi helsinki össz-európai csúcstalálkozó előkészítése során is.

osztályok”) ideiglenes politikai jogfosztása is.²²⁸ Bár a kommunista ideológia hivatalosan csak addig tervezte az igazi „proletárdiktatúra” működtetését, ameddig úgymond sikerül likvidálni a régi uralkodó osztályok hatalmának a társadalmi-gazdasági alapjait, társadalmi tulajdonba venni a termelőeszközöket, valamint megteremteni a társadalmi egyenlőségre épülő rendszert. Végül a munkásosztály és a vele szövetséges dolgozó osztályok hatalmára és annak képviselőit hivatkozó kommunista párdiktatúra, mint modell mindvégig jellemző maradt az egész szocialista táborban. Legfeljebb az eszközök brutalitásában és a diktatúra konkrét jellegében mutatkozott különbség. Ezeket a különbségeket egyébként a tisztánlátás érdekében nem szabad teljesen figyelmen kívül hagyni, de nem is szükséges fetisizálni. Mindez azt jelenti, hogy a szocializmus építésének bizonyos időszakaiban a személyi kultuszra támaszkodó egyszemélyi, néha már-már terrorisztikus diktatúra volt a meghatározó modell, máskor pedig inkább párt és az államapparátus vezető tisztviselői oligarchikus jellegű, többé-kevésbé békésen gyakorolt hatalmáról volt szó. Bármilyen diktatúra létezése azonban, ha nem is egyformán, de mindenképpen viszonylagossá teszi az emberi jogok érvényesülését.

Összefoglalva: az államszocializmust működtető, magát hivatalosan munkásjellegűnek, de valójában sokkal inkább oligarchikus-bürokratikus párdiktatúra elvben nem tagadta az emberi jogokat, gyakorlatilag azonban reálisan nem garantálta azokat és az állampolgárokat az állam mindenhatósága alá rendelte. Sőt, a kommunista országok történetében voltak olyan időszakok, amikor nemhogy nem tartották be az emberi jogokat, hanem tömegesen és a legbrutálisabb módon lábbal tiporták azokat. E folyamat kulminációs pontja a sztálinizmus volt, több milliós emberáldozattal.

A kommunista eszmerendszer elvi síkon soha nem tagadta meg az emberek közti egyenlőséget sem. Ezt nemcsak saját közösségén belül nem tette, hanem univerzalista ideológia lévén tulajdonképpen globálisan sem. Ebből és a gyakran hangoztatott proletárinternacionalizmusból eredt a kommunista ideológusok által sokat hangoztatott antirasszizmus és antikolonializmus is.²²⁹ Az emberek kooperativitását és nevelhetőségét valló kommunista ideológiától tehát messze állt a szociáldarvinizmus felfogása.

A gyakorlatban és ideiglenesen a kommunisták is el tudták képzelni a jogegyenlőség korlátozását, mégpedig az új, osztály nélküli rend építése során. Ez azt jelenti, hogy az általános egyenlőségnek inkább hosszabb távon kellett volna érvényesülnie, azt követően,

²²⁸ Paradox módon a kizsákmányoló osztályok formális politikai jogfosztásának megszűnése éppen a sztálini hatalom kiépítésének kezdetével függ össze. Tény, hogy az 1936. évi alkotmányban már nem léteztek ilyen jellegű különbségek. Igaz, maga az alkotmány sem volt több egy írott papírnál.

²²⁹ Ebből a szempontból a német nemzeti szocializmus elvi síkon teljesen más platformon állt, hiszen nyíltan volt rasszista és gyarmatosító. Ez kihatott jogi gondolkodásukra is. A náci tulajdonképpen a természetjog nagyon sajátos formáját alakították ki, amelynek azonban semmi köze nem volt az isteni törvények koncepciójához vagy a felvilágosult racionalista koncepciókhoz, hanem a biológiailag determinált nemzeti közösség egységének elvéből indultak ki. Ebben a rendszerben a faji identitás kulcsfontosságú, mert éppen az árja vér tudatalatti impulzusai alakítják azt a mindenki által osztott véleményt, hogy mi a helyes jog. Tehát a náci esetében a faji sajátosságokból eredő, illetve azokból táplálkozó faji törvényekből álló biológiai természetjogról volt szó, amelyből hiányzott a keresztény természetjogi univerzalizmus szikrája. L. Tomáš SOBĚK: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. USP AV ČR – Nakl. a vyd. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2012. 331–332.

hogy sikerül megszüntetni az emberek emberek általi kizsákmányolásának gazdasági-társadalmi alapjait. A társadalmi különbségek likvidálásáig tehát nemcsak a gyakorlatban, hanem az elméletben is megengedhetőnek tartották a diszkriminatív intézkedéseket a „régii kizsákmányolókkal” vagy aktuális politikai ellenségeikkel szemben.²³⁰

Korábban már volt szó az orosz bolsevikok viszonyáról a joghoz és a törvényességhez. Ez a kettős, radikális ideológiai és orosz kultúrtörténeti gyökerű attitűd végül kisebb-nagyobb mértékben hatott a másutt is kialakult államszocialista modellre. Minden rendszer, még a nyílt diktatúra is, jogosnak és jogszerűnek igyekszik feltüntetni önmagát, tehát nem célszerű túlértékelni ezt a hozzáállást.²³¹ Az egész inkább néhány fogódzó

²³⁰ Ilyen volt például az, amikor az orosz és magyar bolsevik forradalom után a kizsákmányolóktól, azaz a másokat foglalkoztató és vagyonos polároktól elvették a választójogot. A Magyar Tanácsköztársaság idején nemcsak a munka nélküli jövedelmekből és a munkások alkalmazásából élő emberek, hanem a papok, szerzetesek és kereskedők is elvesztették a választójogot. Ugyanakkor Magyarországon tudtak szavazni más államok polgárai, amennyiben megfeleltek a dolgozókkal szemben támasztott követelményeknek. Az utóbbi ugyanis teljesen beleillett a bolsevik rezsimiek internacionalista önképébe. L. CSIZMADIA A. – KOVÁCS K. – ASZTALOS L.: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Bp., 1990. 534–535.

²³¹ Ebből a szempontból szintén érdekes a nemzeti szocialista Németország példája. A náciizmusról a jogfejlődés és a jogfelfogás szempontjából alakult ki az a nézet, miszerint még a kommunizmusnál is bonyolultabb utat járt be. A második világháború után a Gustav Radbruch munkássága nyomán alakult ki az a nézet, miszerint a náciizmus borzalmai mögött a jogi szférában főleg a német területen mindig nagyon erős jogpozitivizmust kell keresni. Radbruch szerint ugyanis a pozitívizmusnak a meggyőződése, hogy a törvény az törvény, és emiatt kell annak engedelmeskedni, a jogászságot lefegyverezte azokkal a törvényekkel szemben, amelyeknek teljesen önkényes, sőt kriminális volt a tartalma. (Gustav RADBRUCH: *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht*. Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1946. 105.) Ezzel szemben a későbbi szakirodalom már nem ennyire kritikus a jogpozitivizmussal szemben, éppen ellenkezőleg; meggyőzően bizonyítja, hogy a náciizmus ellenséges tekintet a pozitívizmusra. Eszerint a náciizmus jogfelfogása kifejezetten antipozitívista és antiformalista volt, sőt, a törvényesség elve nagyon is távol állt tőle. Jellemző, hogy a náciizmus számára, például az olasz fasizmussal szemben, az organikus és fajilag felfogott nemzet fontosabb volt, mint a formális keretnek tekintett állam. (L. Viktor KNAPP: *Problém nacistické právní filosofie...* i. m. 116–118.) A náciik egyébként alapvetően pragmatisták voltak, amikor arról volt szó, hogy mi szolgálja jobban korlátlan hatalmuk kiépítését. (Uo. 220.) A náci jogrendszer számára nagyon tipikusak voltak a központba állított Führer-elvből következő olyan nem formális „jogforrások”, mint a Vezér utasításai, amelyeket a németországi közvélemény előtt is gondosan titkoltak. (L. , Tomáš SOBEK: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. ÚSP AV ČR – Nakl. a vyd. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2012. 328–329.) Talán emiatt nem is alakult ki a náciizmus koherens jogfilozófiája – egyszerűen nem tulajdonítottak neki túlzottan nagy jelentőséget. Inkább kompilálták különböző forrásokból azt, ami éppen kellett nekik. Viktor Knapp cseh jogtudós és komparatista szerint, aki közvetlenül a második világháború után foglalkozott a náci jogfilozófia gyökereivel és sajátosságaival, a náciik jogkonceptiója egy kibogozhatatlan fogalmi keveredés, ahol ugyan egyaránt megjelenik a jog, az erkölcsiség és az igazságosság fogalma, de ennek a keveréknek fő célja nem a jog és törvényesség megerősítése, hanem a formális jogrend kötelező erejének eltüntetése. A náci jogelmélet központi elve a faj volt, valamint a faji gondolkodásból következő erkölcsi parancs. (L. KNAPP, V.: *Problém nacistické právní filosofie...* i. m. 70–71.) A náciizmus nem tagadta teljesen az igazságosság fogalmát, de azt végtelenül leszűkített módon – kizárólag nemzeti-faji kontextusban — értelmezte. Ebből az is következik, hogy az összes erkölcsi kötelezettséget csak a nemzeti közösségre és annak tagjaira szűkítette le. Aki ezen a közösségen kívül állt, az tulajdonképpen az erkölcsön kívül találta magát. (L. SOBEK, T.: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. i. m. . 335.)

szempontjából érdekes, amelyek később, egy másik rendszerbe történő átmenet idején esetleg felhasználhatók.

Az államszocializmus történetében volt ugyanis egy fontos mozzanat, amely az 1980-as évek végén komolyan megkönnyítette a demokratikus átmenet levezénylését. A szocialista jogállamiság, alkotmányosság vagy a folyton hangoztatott szocialista törvényesség eszméjéről²³² van szó. Ez bizonyos időszakokban a demokratikus szocializmus ideájához hasonlóan jól felhasználható volt a rendszert humanizáló célzatú belső reformkísérletek során. A kommunista ideológia osztályalapon, a pártosság jegyében kezelte a jogot, amelyet deklaráltak az új társadalom és állam építésének szolgálatába állított. A jog mélyrétegeire mégiscsak vonatkoztak az egész rendszer korábban tárgyalt jellemzői. Bizonyos időszakokban tehát már 1985 előtt is előtérbe kerültek a törvényesség és a jogállamiság megerősítésére vonatkozó elképzelések. Ez történt például Sztálin halála után és különösen az SZKP XX. kongresszusát követően, majd 1968-ban Csehszlovákiában, ahol a helyi kommunista vezetők „emberarcú szocializmust” akartak építeni. Ebből indult ki a gorbacsovi politika is. A szocialista törvényesség minden említett esetben fontos hivatkozási alapot jelentett a klasszikus, mondhatni a törvényességre építő polgári alkotmányossághoz történő visszatérés útján. Persze, nem szerencsés ezek túlbecsülés és a vélekedés, hogy a rendszerváltás ezen sajátosságok miatt következett be, legfeljebb a rendszerváltás technikai lebonyolítását könnyítő tényezők voltak.

Az emberek egyenlőségének szempontjából tehát a proletár internacionalizmusra és a társadalmi egyenlőség eszméjére alapozott, ugyanakkor intenzíven vallásellenes radikális szocialista, avagy kommunista ideológia eszmei szinten nem jelentett olyan nyílt és egyértelmű szembefordulást Európa keresztény és felvilágosult örökségével, mint a nemzeti kizárólagosságra épülő fasizmus és különösen a nyíltan rasszista, kirekesztő és szociáldarvinista gyökerű német nácizmus.²³³ A gazdaság területén és a tulajdonviszonyok szférájában viszont éppen fordított volt a helyzet – itt a közösségi tulajdont preferáló és azt tüzzel-vassal erősítő kommunizmus sokkal nagyobb elfordulást jelentett a magántulajdonra épülő polgári Európa modelljétől, mint az említett szélsőjobboldali diktatúrák. A fasiszta és náci diktatúrák nem számolták fel a magántulajdonosi-piacgazdasági rendszert, hiszen végül is részben annak átmentésére jöttek létre, illetve szer-

²³² RENÉ, D.: *A jelenkor nagy jogrendszerei*. i. m. 172–174..

²³³ Természetesen a kommunizmus és nácizmus, illetve kisebb mértékben a fasizmus bárminemű összehasonlításnál figyelembe kell venni azt a tényt, hogy a nácizmus kísérlete, amely összesen 13 évig tartott egy totális katonai vereséggel ért véget, tehát nem nagyon lehet tudni, hogy a rezsim később esetleg milyen átalakulásokon ment volna végbe. Az biztos, hogy a hitleri rendszer antihumanista, keresztény- és felvilágosodásellenes ideológiai és elvi alapvetése valószínűleg roppant módon megnehezíthett volna egy evolúciós átmenetet, legalábbis a klasszikus európai kulturális közegben.

zódtek. Más kérdés, hogy egyes intézkedésekkel ezek a rezsimek is komolyan aláásták elvi és működési alapjait.²³⁴

E szempontok kiemelése azért fontos, mert mindkét esetben olyan mozzanatok kiemeléséről volt szó, amelyek a későbbi rendszerváltáskor könnyíthették, vagy éppen ellenkezőleg, nehezíthették a visszatérést a magántulajdon szentségén és az emberi jogok tiszteletben tartásán alapuló európai polgári demokratikus modellhez. Az egyenlőségnek és az emberi jogoknak legalább formális deklarálása elvi síkon inkább hidat alkothatott a két rendszer között, még akkor is, ha az emberi jogok a diktatúra árnyékában nem igazán érvényesültek. A magántulajdoni rendszer korábbi felszámolása viszont éppen fordítva, nehezítette ezt az átmeneti folyamatot, bár ahogy később kiderült, a térség elitje és a multinacionális cégek végső soron gyorsan leküzdötték ezt az akadályt is.

9. A kommunista párt diktatúrájára épülő rendszer kifulladás

Nem meglepő, hogy az 1980-as évek végére kifulladt szocialista gazdasági-társadalmi és politikai rendszer maradványain, romjain viszonylag könnyen, békésen, majdnem zökkenőmentesen bontakozhatott ki egy új demokratikus berendezkedés. Az egyik legfontosabb mozzanat ebből a szempontból talán az, hogy ezek a rendszerek nem szenvedtek mindent elsöprő totális katonai és politikai vereséget, mint az a német nácizmussal, az olasz fasizmussal és a japán szélsőséges militarizmussal történt.

Ezek a rezsimek tulajdonképpen önmaguktól fulladtak ki, mivel nem bírták az USA által az 1980-as években újból rájuk kényszerített fegyverkezési versenyt.²³⁵ A „kifulladás” viszont nagyon sokrétű volt – gazdasági, technológiai, erkölcsi, legitimációs és még hosszasan lehetne sorolni.²³⁶ Nem szabad alábecsülni néhány személyi döntés jelentőségét sem.²³⁷

²³⁴ A magyarországi kontextusban ezt a zsidóság elleni politika, aztán a németek kitelepítése és az egész későbbi tulajdonosi átalakulás vonatkozásban nagyon plasztikusan leírta Ungváry Krisztián az egyik legújabb könyvében. UNGVÁRY Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Jelenkor Kiadó, Bp., 2012.

²³⁵ Az 1980-as éveket viszont az államszocialista tábor szempontjából a viszonylag nyugodt 1970-es évek előzték meg. Sőt, ebben az időszakban a nyugati világot komolyan érintő nagy olajválságnak köszönhetően tulajdonképpen jól ment az energiahordozók tekintetében gazdag Szovjetuniónak és szövetségeseinek, illetve csatlósainak. Ezért nem meglepő, hogy a „koraszülött” szovjet jóléti állam egyes elemei leginkább ebben az „utolsó boldog” évtizedben voltak kézzel foghatók. Az akkori (breznyevi) szovjet jóléti állam gazdasági és társadalmi paramétereiről magyar nyelven lásd FONT Márta – KRAUSZ Tamás – NIEDERHAUSER Emil – SZVÁK Gyula: *Oroszország története*. Maecenas Kiadó, Budapest, 1997. 589–595.

²³⁶ A Szovjetunió esetében ezt a folyamatot nagyon plasztikusan leírta Giuseppe BOFFA: *Ot SzSzSZR k Rossziji*. Izd. *Mezsdunarodnije otnosenijja*, Moszkva, 1996.

²³⁷ Ebben a tekintetben lásd az 1980-as végi szovjet és a kínai vezetők eltérő reakcióit. Igaz, Kínában az erőszakos fellépés eredményeképpen csak a kommunista párt hatalma maradt fenn, a kommunista gazdasági-társadalmi rendszer viszont már nem.

Kende Péter történész és politológus, aki nyugati emigráns szemszögből szemlélte az eseményeket, rendszerbe foglalta a kommunista diktatúra összeomlásának okait. Főleg Magyarországra gondolt, de megállapításai részben az egész posztszocialista térségre alkalmazhatóak. Kétféle okot különböztet meg. A mélyebbeket, amelyeket a változások „megengedő feltételeinek” tekint, és az úgynevezett aktív tényezőket.²³⁸ A mélyek között első helyen a külpolitikát nevezi meg, mert szerinte a Szovjetunió megváltozott magartatása nélkül nehéz lett volna bármit is kezdeni. A második „megengedő feltételnek” a rendszer természetes kopását tekinti, és részben ezzel összefüggésben a politikai eliten belül bekövetkezett nemzedékváltást is.²³⁹ A rendszer összeomlásának közvetlen kiváltó okait pedig a nemzeti öntudat feléledésében, a demokratikus értékek „ideológiai” győzelmében és végül, de nem utolsósorban a gazdasági válságban látta.²⁴⁰

A tömegek szerepe az egész folyamatban változatos. Csehszlovákiában vagy Kelet-Németországban például sokkal meghatározóbb volt, mint Magyarországon. Utóbbiról Kende a következőket mondta: „*A magyarországi pártállam összeomlásával kapcsolatban külföldön különösen azt tartják figyelemre méltónak, hogy a «tömegek» alig játszottak benne szerepet, inkább csak statisztaként jelentek meg néhány jelkép értékű megmozduláson (de akkor sem fenyegetően!).*” Számára ez is inkább azt a tézist erősíti, hogy a kommunizmus Magyarországon belülről omlott össze. „*Először is a kommunista eszmék kiürülésétől, attól, hogy az MSZMP legaktívabb elemei rádöbbenek saját rendszerük csődjére, továbbá az ún. vezetői szerepük tarthatatlanságára.*”²⁴¹

A kommunizmusnak nevezett rendszer bukásának itt vázolt okait nagyon hasonlóan látja Adam Michnik, a lengyel demokratikus ellenzék legendás vezetője is. Szerinte ezek az okok három pontban foglalhatók össze. Az első meghatározó tényező Gorbacsov színre lépése volt, aki úgymond megnyitotta azt az ajtót, amelyen keresztül be tudtak jönni a „nagy változások.” A második ok szerinte az, hogy „... *a kommunizmus sehol nem vált be. Az egy erővel ráerőltetett, az embereket elnyomó rendszer volt, amely az elejétől kezdve szembenállással találkozott és sok konfliktushoz vezetett.*” A harmadik ok a gazdasági válság volt, amit a birodalmi vezetők reformokkal akartak megoldani, de ezek a reformok az országban felgyülemlett feszültségekkel, illetve konfliktusokkal együtt inkább a puska- poros hordóhoz vezető gyújtózsínórnak bizonyultak.²⁴²

²³⁸ KENDE Péter: *A kommunizmus és a magyar társadalom. Kende Péter válogatott művei.* Kalligram, Pozsony, 2013. 230–231.

²³⁹ Az utóbbi megállapítás azonban nem volt érvényes egyforma mértékben az összes szocialista országra. Magyarországon valóban lehet ilyenről beszélni, de Csehszlovákiában egészen 1989 őszig azok az idősebb politikusok voltak hatalmon, akiknek a felemelkedése az 1968-as reformfolyamat letöréséhez és a Szovjetunió feltétlen kiszolgálásához kötődött. (Közéjük tartozott maga az államfő, Gustáv Husák, de a fő ideológus, Vasil Bilak is, vagy az utolsó csehszlovák főtítká, Miloš Jakeš.)

²⁴⁰ KENDE P.: *A kommunizmus és a magyar társadalom.* i. m. 231.

²⁴¹ Uo. 233.

²⁴² ADAM MICHNIK: *Doroga cserez dolinu szlez.* In: *Revoljuciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocnoj Jevropi: 20 let szpusztja.* Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011. 13.

Az is fontos, hogy a „kifulladás” nem volt totális. A régi rendszerek rendelkeztek még bizonyos tartalékokkal. Legitimitásuk a szabad választások elmaradása miatt a kezdetektől kétséges volt ugyan, a széles tömegeket emancipáló modernizációs teljesítményük erkölcsileg és történelmileg már nem bírálható ilyen negatívan. Érdekesen vélekedik erről a Kádár-rendszer egyik legmarkánsabb kritikusa, Kis János filozófus: *„A kommunista rezsim a modernizáló diktatúrák családjába tartozott: erőszakkal és torz módon ugyan, de közelítette a fejlett országokéhoz Magyarország társadalomszerkezetét. Bukásakor társadalmunk rétegződése jóval kiegyenlítettebb volt, iskolázottsági szintje jóval magasabb, települési struktúrája jóval urbanizáltabb, az élet jóval szekularizáltabb. Az egy főre jutó bruttó nemzeti termék 1989-ben két és félszerese volt az 1939. évinek; messze elmaradt a szomszédos Ausztriáétól, de valamivel magasabb volt, mint az osztrák GDP 1969-ben, amikor nyugati szomszédunk már konszolidált demokráciának számított. Amennyire negyvenöt év pártállami rezsim után egy társadalom fel lehetett készülve az alkotmányosan korlátozott, versengő többpártrendszer befogadására, a magyar társadalom készen állt.”*²⁴³

²⁴³ Kis János: *Az összetörlődött idő*. In: *Az összetörlődött idő*. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 121–122.

2. FEJEZET

A rendszerváltás jellege és a kontinuitás kérdése

A jelenkori kelet- és közép-európai alkotmányos és politikai-kormányzati modellek gyökereit a rendszerváltás, illetve a rendszerváltoztatás korában kell keresni. A két kifejezés között árnyalatnyi különbség létezik ugyan, amely a társadalmi aktivizmus fokára és mértékére koncentrál.²⁴⁴ A rendszerváltoztatás kifejezés ugyanis jóval „aktivistábbnak” tűnik. De sokkal fontosabb, hogy mit is jelent a fogalom. A 20. század második felében a világon három átfogó jellegű békés átmenetre került sor. Az átmenetek célja a demokrácia építése volt a diktatúra romjain. Konkrétan a dél-európai ultrakonzervatív diktatúrák bukásáról, a dél-amerikai demokratikus átmenetről és az 1980-as végén lezajlott kelet- és közép-európai rendszerváltásról volt szó.²⁴⁵ Ebből, az alig 15 év alatt lezajlott eseménysorozatból, pontosabban annak elemzéséből egész diszciplína született meg, amelyet néha tranzitológiának is neveznek, és óriási szakirodalma van.²⁴⁶

Miután az elmúlt évtizedekben jelentős ismeretek halmozódtak fel ezekről a folyamatokról, egyes tudósok már általános jellemzők, tendenciák levonására is vállalkozhattak. Jól használható az a tipológia, amely a békés átmenetek három ideáltípusának meghatározásával próbálkozott. A legelterjedtebb átmenettípus az előző rendszer szétverésével vagy széthullásával járó átmenet, amely fölött a régi elit alig gyakorol valamilyen ellenőrzést. A második ideáltípus az átmenet „önkizárásos útja,” amelyben a távozni készülő elit még képes a politikai változás formájának és fejlődési ütemének meghatározására. Ezáltal bizonyos határokat is tud szabni az eseményeknek, legalábbis az első szabad választásokig tartó időszakban. Utána ez a kontroll már sokkal nehezebben gyakorolható. Az ilyen rezsimek rendszerint nem egy külső katonai vereség miatt omlanak össze.

²⁴⁴ A témával átfogóan foglalkozó magyar kutató, Ripp Zoltán még egy fontos különbséget lát a két fogalom között. Ripp éles különbséget lát a rendszerváltás cezurát hordozó fogalma és a rendszerváltoztatás folyamat-jellege között. L. RIPP Zoltán: *Eltékoztolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Bp., 2009. 113–116.

²⁴⁵ Szilágyi István, a spanyol világ demokratikus szakértőjeként egyébként egyik írásában polemizál azzal, hogy az előbb említett két átmenetet célszerű-e rendszerváltásnak tekinteni, hiszen ott nem kellett a gazdasági és társadalmi rendszer alapjait is megváltoztatni. SZILÁGYI István: *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág Kiadó, Bp., 1996. 16.

²⁴⁶ A teljesség igénye nélkül l. például Jan-Erik LANE – Svante ERSSON: *Democracy. A Comparative Approach*. Routledge. London – New York, 2003. 144–145., *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central-European Realities*. Ed. SZOBOSZLAI György. Hungarian Political Science Association, Bp., 1991., továbbá, Laurence WHITEHEAD: *Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat*. XXI. Század Intézet, Budapest, 2001. (ebből különösen a 3. és 14. fejezet – 51–74. és 215–249.)

Legyenek inkább belső, akár gazdasági, társadalmi, legitimációs vagy más okai vannak. Az átmenet itt rendszerint megegyezéssel vagy paktum jellegű. Az átmenet harmadik ideáltípusa a teljesen megegyezéssel megoldás. Ilyen átmenet nem az előző rendszer széthullásával kezdődik, hanem inkább annak liberalizálásával. A liberalizálás és a demokratizálás kezdetben inkább alternatív opciónak tűnik, de idővel annyira lecsökken a régi rendszer ellenőrzési potenciálja, hogy új minőségi fordulatra kerül sor. Az utóbbi két átmenettípusra jellemző, hogy a diktatórikus rezsimok és a társadalmak, illetve tömegek frontális összeütközése nélkül zajlanak és általában az időben elnyújtott formában valósulnak meg. Nagy az egyes országok konkrét történelmi sajátosságainak szerepe is.²⁴⁷

A magyar társadalom- és politikatudomány a rendszerváltás kifejezéssel jelöli az 1988 és 1990 közötti mozgalmas időszakot, amelyben gyökeresen átalakult az ország gazdasági-társadalmi, valamint politikai-kormányzati rendszere.²⁴⁸ A kulminációs pont mindegyik ország esetében 1989 volt. Ami előtte történt, az a későbbi változások előkészítéseként értelmezhető, ami pedig 1990-ben következett be, azt már sok tekintetben az 1989-ben elindult folyamatok közjogi perfektualizálódásának tekinthető. A magyar szakirodalom ezt a kifejezést kiterjeszti az egész poszt szocialista térségre, rendszerváltás tehát ebben a kontextusban nemcsak Magyarországon zajlott le, hanem a Szovjetunió befolyása alatt álló egész keleti blokkban.²⁴⁹ Ez teljesen legitim hozzáállás, még akkor is, ha más érintett országok és népek szakirodalma ezt a kifejezést kevésbé gyakran használja.

Jelen értekezésnek nem célja a komplex terminológiai elemzés, csupán néhány fontos tendenciának és azok következményeinek megragadása a szoros értelemben vett kelet- és közép-európai térségben. Ezért részletesebben csak a visegrádi országok terminológiájára koncentrálok, és csak akkor tér ki a más államokban használt kifejezésekre, ha ez feltétlenül szükséges.

Nem hagyhatók figyelmen kívül az egykori Szovjetunióban használt kifejezések, hiszen az egész eseménysorozat innen indult ki. A birodalmi logikának megfelelően ugyanis a „birodalmi központban”, azaz Moszkvában végbement változások tették

²⁴⁷ L. SZILÁGYI I.: *Demokratikus átmenet* i. m. 17–18. Az eredeti forrásmű címe: DONALD SHARE – SCOTT MAINWARING: *Transiciones vía transacción: la democratización en Brasil y España*. REP, 1986/49. 92–93.

²⁴⁸ A fogalom megragadásával például koncepciózusan foglalkozik KORNAI János: *Mit jelent a rendszerváltás? Kísérlet a fogalom tisztázására*. Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam, 2007. április, 303–321. Az egész rendszerváltás problematikájának nagyon jó összefoglalóját megadta RIPP Zoltán: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései*. Napvilág Kiadó, Bp., 2009.

²⁴⁹ Ennek bizonyítéka: KRAUSZ Tamás: *Rendszerváltás és történelem*. In: *Tanulmányok a kelet-európai átalakulásról*. Kelet-európai Tanulmányok 6. kötet. Szerk. Krausz Tamás – Mitrovits Miklós – Zahorán Csaba. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Bp., 2010. Ezzel szemben, amikor az orosz szerkesztők próbálták összegezni az elmúlt 20 év tapasztalatát egy reprezentatív tanulmánykötetben, akkor annak a következő címet adták: *„Forradalmak és reformok a Közép- és Délkelet-Európa országában 20 év távlatából.”* Orosz eredeti: *Революции и реформы в странах Центральной и Юго-Восточной Европы: 20 лет спустя*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.

lehetővé a periférián lezajlott eseményeket. Más kérdés, hogy a csatlós országok egy részében, Lengyelországban és Magyarországon végbement reformok egy ponton túl megelőzték a szovjet modellt. Ez főleg az adott „élenjáró” országok sajátos történelmi és politikai fejlődésével függött össze: az erős függetlenségi hagyományokkal, az 1956-os forradalom és az 1980–1981-es sztrájkhullám emlékével és a gazdasági-társadalmi problémák mértékével.

Az egész eseménysorozat köztudottan a szocializmusnak vagy inkább államszocializmusnak nevezett gazdasági-társadalmi és politikai formáció reformjaként indult el. A Szovjetunióban nem forradalomként,²⁵⁰ hanem felülről irányított reformként fogták fel, és még ezt a kifejezést is óvatosan használták. Az 1985 előtti Brezsnyev-korszak szovjet elitje ugyanis két okból nem szerette a reform kifejezést. Egyrészt ez a kifejezés náluk gyakran összekapcsolódott Nyikita Szergejevics Hruscsov némileg igazságtalanul voluntaristának is nevezett hektikus, sőt, néha már kolerikus változtatásaival. A sztálinizmus felszámolásán a maga módján munkálkodó Hruscsov ugyanis még nem félt a reform kifejezéstől. A Hruscsovot felváltó Leonyid Iljics Brezsnyev neve által fémjelezett kurzus viszont már sokkal inkább a tökéletesítés fogalmát használta, ami jobban megfelelt a szovjet-szocialista rendszer hatalmi és ideológiai önképének.²⁵¹ Utóbbi ugyanis a szocialista rendszer történelmi és erkölcsi magasabbrendűségéből indult ki, ilyen rendszert pedig nem kell, sőt nem is szabad megreformálni, hanem legfeljebb csak tökéletesíteni.²⁵²

A tökéletesítésből azonban a végén nem egy tökéletesebb rendszer lett, hanem nagyfokú stagnálás és konzerválódás. Ennek mélységét egy ideig feledtetni tudta a szovjet jóléti rendszer kiépítése az 1970-es években. Ez minden tekintetben viszonylagos volt ugyan, de orosz és szovjet történelmi és gazdasági-társadalmi kontextusban mégiscsak kiemelkedő.²⁵³ Ez akkor is igaz, ha e rendszer költségeit az állam már nemcsak saját gazdasági növekedéséből, hanem a Szovjetunióban található óriási nyersanyag-források kihasználásából és kiürítéséből fedezte.

Az 1985-ben kezdődött új kurzus értelemszerűen a korábbihoz képest próbálta meghatározni magát. A fordulatot az tette lehetővé, hogy 1985-ben Mihail Szergejevics Gorbacsov lett a Szovjetunió Kommunista Pártjának főtitkára. A viszonylag fiatal vezető

²⁵⁰ Ennek némileg ellentmond, hogy Mihail Gorbacsov és Borisz Jelcin is a „peresztrojkat” a folyamat kezdetén a szocializmus forradalmi megújításaként fogták fel. Erről l: KRAUSZ Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történeti értelmezéséhez*. In: Krausz Tamás: *Viták kérdések a Szovjetunió és Kelet-Európa XX. századi történetében*. Előadások, esszék és tanulmányok. Russzisztikai könyvek XXXIII. Russica Pannonicana, Bp., 2011. 196. lehetséges azonban, hogy itt csak a szovjet korszakban megszokott politikai terminológia előtti adózásról volt szó. Hiszen a „forradalmi” jelző történelmi okokból nagyon népszerű volt a Szovjetunió vezetői szemében, akik ugyanakkor kevés dolgot kívántak maguknak kevésbé, mint egy igazi forradalmat.

²⁵¹ A hruscsovi reformokról és a brezsnyevi tökéletesítésekről l. FONT Márta – KRAUSZ Tamás – NIEDERHAUSER Emil – SZVÁK Gyula: *Oroszország története*. Pannonica Kiadó, Bp., 2002. 577–589.

²⁵² Giuseppe BOFFA: *Ot SzSzSzR k Rossziji*. Izd. Mezsdunarodnije otnosenijija, Moszkva, 1996. 17.

²⁵³ Uo. 29–44. Magyarul l. erről a stagnáló brezsnyevi jóléti államról FONT M. – KRAUSZ T. – NIEDERHAUSER E. – SZÁK Gy.: *Oroszország története*. Maecenas, Budapest, 1997. 589–595.

már nem akarta és részben már nem is tudta elhallgatni a szovjet rendszer mélyreható problémáit, és fordítani akart a kedvezőtlen trendeken. Eleinte azonban óvatosnak kellett lennie, ezért körültekintően bánt a reform kifejezéssel. Gorbacsov szimbolikusan és ténylegesen is át akarta alakítani a létező szovjet szocialista rendszert, de esze ágában sem volt annak lebontása.

Az 1980-as évek második felében már nemcsak a Szovjetunióban, hanem világszerte a peresztrojka kifejezést használták az akkor induló események megjelölésére. A „peresztrojka” magyarul „átalakítást” vagy „átalakulást” jelent. Gorbacsov, felismerve az országa és rendszere előtt tornyosuló problémákat, mélyreható belső reformokba kezdett, amelyek nemzetközi hátterét a nem konfrontatív, sőt békülékeny külpolitikával igyekezett biztosítani. Ennek része volt az is, hogy a moszkvai „birodalmi” központ a korábbiaknál tapasztalt sokkal nagyobb mozgásteret biztosított a „keleti blokk” szocialista államainak, illetve azok vezetőinek. Gorbacsov nem várta el a többi szocialista ország vezetőitől, hogy feltétlenül kövessék a reformok útján, de nem is akadályozta őket abban, hogy esetleg nála radikálisabb változásokba vagy kompromisszumokba kezdjenek bele.²⁵⁴ Az általa vezetett „keleti blokk” emiatt 1988-ra lényegében két részre szakadt: a reformer lengyel–magyar csoportra, valamint az ennél jóval konzervatívabb bolgár–csehszlovák–keletnémet–román „tengelyre.”

Maga a „peresztrojka” szó gyakran használt kifejezés lett ezekben az országokban, de nagyon eltérő eredménnyel. Utólag vizsgálva, napi szinten igazából csak a Szovjetunióban használták. Azóta is viták folynak arról, hogy a „peresztrojka” melyik dimenziója (politikai, gazdasági, emberi jogi, mentális-kulturális stb.) volt a meghatározó.²⁵⁵ Magyarországon 1988–1989-ben inkább a reform kifejezést használták a fontos programadó dokumentumokban, valamint a formálódó szakmai és politikai csoportok elnevezésében.²⁵⁶ 1989-ben és főként 1990-ben a rendszerváltoztatás vagy rendszerváltás kifejezés került előtérbe, akkor már láthatóan többről volt szó egyszerű reformoknál, hiszen a reformok még mindig az adott rendszeren belül maradnak, és emiatt soha és sehol nem jelentenek gyökeres fordulatot.

Szembetűnő, hogy sem a Szovjetunióban, sem a reformfolyamatban élenjáró két szocialista államban – azaz Lengyelországban és Magyarországon – 1985 és 1989–1990 között nem igen használták a forradalom kifejezést. Valószínűleg nemcsak azért, mert

²⁵⁴ Arról, hogy a gorbacsovi peresztrojka hogyan tette lehetővé a kelet-európai átalakulást l. (szovjet-orosz szemszögből); Valerij Leonyidovics MUSZATOV: *Polityika M. Sz. Gorbacsova i gremokratyicseszkiye revoljuciji rubesza 1980–1990-ch godov v Vosztocsnoj Jevrope*. In: *Revoljuciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpuzsztja*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011. 79–90.

²⁵⁵ Erről a problémáról lásd részletesebben KRAUSZ Tamás: *A peresztrojka és a tulajdonváltás. Politikai koncepciók és történelmi valóság*. In: *Peresztrojka és tulajdonáthelyezés. Tanulmányok és dokumentumok a rendszerváltás történetéből a Szovjetunióban*. Szerk. Krausz Tamás. (Ruszisztikai könyvek XII.) Bp., Magyar Ruszisztikai Intézet, 2003. 52–104.

²⁵⁶ Ezekben az években indult el a Reform c. hetilap, az állampártként működő MSZMP-en belül jöttek létre az úgynevezett reformkörök és a változásokra áhítozó magyar szakértői értelmiség, például Lengyel László is alapvetően a reform kategóriájában gondolkodott.

azt még mindig fenntartották a „szent tehénnek” tekintett 1917-es bolsevik forradalomnak, hanem azért is, mert a helyzetet még csak kevesen érzékelték forradalminak, az elmúlt 70 év kontextusában pedig sokan már kiábrándultak a hivatalosan agyonünnepelt forradalmak iránti lelkesedésből.

Ezt a hozzáállást nagyon jól példázza Adam Michnik felfogása. Michnik, aki a posztstálinista szocialista rendszer legfőbb és legfelkészültebb liberális és demokratikus ellenfelei közé tartozott, sokkal inkább kompromisszum formájában akarta megdönteni és átalakítani a régi rendszert, mintsem forradalom kirobbantásával. Ez azért fontos, mert az egész keleti blokkban Lengyelország rendelkezett a legkomolyabb forradalmi potenciállal. Mellesleg Európában a legnagyobb „szovjet csatlós” országról volt szó, amelynek lakossága történelmileg nem kedvelte az oroszokat, ambiciózus, ellenálló és politikailag vállalkozó kedvű volt és végül, de nem utolsó sorban, nagyon súlyos gazdasági problémákkal is küszködött. Ezek egyik következménye a szigorú jegyrendszer volt, ami időnként valóban gyorsan képes fellázítani az embereket. Egy ilyen adottságokkal rendelkező nemzet meghatározó ellenzéki vezetői mégsem akartak eljutni a forradalomig, hiszen éppen a korábbi negatív történelmi tapasztalat miatt vonakodtak a forradalom gondolatától.

A forradalmak ugyanis többnyire erőszakkal járnak. Szerencsés esetben korlátozott, rosszabb és rendszerint gyakoribb esetben korlátlanul tomboló erőszakkal és rombolással. Michnik, akit a szakirodalom néha a rendszerváltás „új kompromisszumos” vagy „evolucionista” teoretikusának is nevez,²⁵⁷ ezt így fejezte ki: *„Az erőszak felemészti és demoralizálja azt, aki vele él. Castro egy szabad Kubáért küzdött. De a Batista elleni forradalmi harc során a hatalom megrontotta... Századunkban a szabadságért folyó harc a hatalom igézetébe került ahelyett, hogy megteremtette volna a civil társadalmat. Következésképpen újra és újra a koncentrációs táborba futott bele... Ez minden forradalom közös problémája. Ahogy az angol forradalmárok szabadságra vágyódtak és Oliver Cromwellt segítették hatalomra, úgy a francia forradalmárok harca az emberi jogokért a guillotine-hez vezetett.”*²⁵⁸

Michnik szerint az is az erőszakos cselekedetek ellen szól, hogy rendszerint zátonyra futtatják a reformfolyamatokat. Ez történt a lengyel felkelés következtében a II. Sándor alatti Oroszországban, valamint az 1956-os magyar felkelés miatt a hrucsovi reformok egy részével, és ez történhet a Szovjetunió-beli változásokkal is.²⁵⁹ A megoldás inkább a politikai realizmusban és a kompromisszumokban rejlik.

Hasonló módon közelíti meg a problémát Kis János, az akkori események egy másik kulcsszereplője, a magyar demokratikus ellenzék és a békés átmenet egyik meghatározó ideológusa. Szerinte a kelet- és közép-európai vezetők számára a forradalom elviselhetetlen kockázatot jelentett, hiszen addig mindig a szovjet tankokat tudhatták maguk mögött a saját társadalmukkal szemben kialakult konfliktusaikban. 1989-ben viszont

²⁵⁷ HANKISS Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest, 1989. 307.

²⁵⁸ Adam MICHNIK: *Toward a New Democratic Compromise; An Interview with Adam Michnik*. East European Reporter. 3. évfolyam, 2. szám, 28. Idézte és lefordította: HANKISS E.: *Kelet-európai alternatívák* i. m. 307.

²⁵⁹ Uo. 26.

nem lehettek biztosak, hogy a Szovjetunió újból „kisegíti” őket. Másfelől azonban az ellenzéki oldal sem lehetett biztos abban, hogy a moszkvai vezetők továbbra is kitaranak a be nem avatkozás elve mellett.²⁶⁰ De Kis szerint az ellenzék magatartásának volt még egy indítéka: *„Am az ellenzék mértékadó erőit nemcsak taktikai megfontolások fordították el a forradalmi út választásától. Az erőszakmentes és ugyanakkor a párbeszédre nyitott ellenállás a megelőző egy-másfél évtizedben az ellenzéki kultúra szerves része volt. A kelet-közép-európai demokratikus ellenzék számára a forradalmi hagyományt a totális diktatúrába torkolló kommunista mozgalom jelentette meg; ebben csak Magyarország volt részleges kivétel, ahol az ellenzék öneszmélése egybeesett az 1956-os antitotalitárius forradalom hagyatékának felelevenítésével. Az ellenzék elvetette a kommunista forradalmárok erőszak-kultuszát és utópia-kergetését; minimális célokat tűzött maga elé – az emberi jogok, a polgári és politikai szabadságok érvényesítését –, és arra igyekezett rászorítani a hatalom birtokosait, hogy viselkedjenek úgy, mintha hinnének az általuk aláírt nemzetközi emberjogi egyezmények erkölcsi elveiben.”*²⁶¹

A békés, mondhatni mérsékelt átmenetre törekvés Michnik szerint tehát a lengyel ellenzéki vezetők tudatos döntése volt. Hasonló volt a helyzet Magyarországon és Csehszlovákiában is. Az erőszak kerülésével, valamint a túlzott radikalizmus elutasításával a rendszerváltók azt is el akarták kerülni, hogy megint érvényesüljön a „saját gyermekeit megzabáló forradalom” logikája. Ezt az attitűdöt Kis így ragadta meg: *„A «forradalom» fogalma másfelől elválaszthatatlan attól, hogy nagy tömegek törnek be a politikai cselekvés-térbe, hogy az utca embere megszerzi a tapasztalatot, melyet Bibó István az emberi méltóság felkelésének nevezett el: ez nagyszerű, főlemelő. A forradalmak áttörik a megcsontosodott intézmények ellenállását: ez kívánatos. Azonban könnyen fordulnak át az erőszak tobzódásába: ez szörnyűség... Ha a forradalomnak emberi és társadalmi költségei elfogadhatatlanul súlyosak, akkor érdemes mindent elkövetni azért, hogy a kívánatos progresszív változások rendezett körülmények közt menjenek végbe.”*²⁶² Szerencsére az 1989-es események ellenzéki és részben állampárti főszereplői szinte mindent elkövettek, hogy ez így is legyen.²⁶³

Ebben a vonatkozásban azt sem szabad elfelejteni, hogy az 1970-es és 1980-as években két frissen bukott diktatúra és a romjain épülő új rendszer példája tornyosult

²⁶⁰ Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódott idő*. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 58.

²⁶¹ Uo. 58.

²⁶² Uo. 57–58.

²⁶³ Az erőszakhoz viszonyulás szempontjából nagyon jellemző például az, hogy a „forradalmibb” Csehszlovákiában az egyik kulcsszereplő, a pozsonyi rendszerváltást lebonyolító mozgalom neve a következő volt: Nyilvánosság az Erőszak Ellen Mozgalom. Ez a bonyolult elnevezés egyébként egy nyilatkozatból származik. Az akkori közhangulatra jellemző példát idézi az akkori pozsonyi események egyik fontos szereplője, a Charta '77 szlovák aláírója, Miroslav Kusý politológus: *„Amikor az egyik legelső nagygyűlésen valaki elkiáltotta magát: «lapátra a kommunistákkal», Šteпка úr viccesen próbált replikázni: «lapáttal a kommunistákra». A tüntető főtér azonban elutasította az ilyen tréfalközlést ebben a kérdésben és a tömeg elkezdte skandálni: «Nem akarunk erőszakot!»”* Lásd Miroslav Kusý: *O čom to bolo...* In: *November 1989 na Slovensku*. Súvislosti, predpoklady a dôsledky. Štúdie a úvahy. Szerk. Pešek, Jan – Szomolányi, Soňa. Nadácia Milana Šimečku – HU SAV – UK, Bratislava, 1999. 166.

a mindenütt aktivizálódó demokratikus ellenzék előtt. Az egyik a békés és demokratikus tárgyalásos átmenetet realizáló posztfrancóista Spanyolország volt,²⁶⁴ a másik pedig az utca forradalmával megdőntött, a demokratikus és islamista jelszavakat keverő Irán volt. Míg az első esetben alig került valaki börtönbe, a másodikban már viszonylag korán megteltek a börtönök a korábbi forradalmi szövetségeseikkel.²⁶⁵ Ettől függetlenül Michnik publicisztikáiban is előfordul néha az antikommunista vagy a demokratikus forradalom kifejezés, de a szerző tisztában van a folyamatok igazi jellegével.

Ugyanakkor Michnik, és részben Kis is az akkori események értelmezésekor viszonylag kevés figyelmet szenteltek a folyamatok szociális és gazdasági aspektusainak. A folyamatot alapvetően „a szabadság elérése és a demokrácia építése” koordináta-rendszerében tárgyalták, illetve szemléltették. Valóban, talán ezek voltak az 1989-es esztendő fő jelszavai. Azt a liberális Michnik is elismeri, hogy a kapitalizmus visszaállítása nem tartozott feltétlenül a szabadságot és demokráciát követelő népi tömegek követelése közé.²⁶⁶ Ebben is egyértelműen egyetért az általa gyakran idézett Ralf Dahrendorf-fal, aki azt állította, hogy a térség államai és népei nem azért szabadultak meg a kommunista diktatúrától, mert a kapitalizmus ölelésére vágytak volna, hanem azért, mert zárt társadalom helyett nyílt társadalomban akartak élni.²⁶⁷ Michnik tisztában van azzal, hogy a rendszerváltás legfőbb kárvallottjai éppen a munkások, akik pedig Lengyelországban oroszlánrészt vállaltak a szabadságért és a demokráciáért folytatott küzdelemben. Emiatt, ahogyan egyik írásában elismeri, morálisan nem érzi magát teljesen komfortosan,²⁶⁸ attól függetlenül, hogy a 20. századi lengyel történelem legjobb időszakának tartja az elmúlt két évtizedet. Valószínűleg joggal.

Amikor erőszakos cselekedetekről és radikális forradalmakról van szó, még egy további, egyébként az előbbi eszmefuttatásokkal némileg összefüggő szempontot sem szabad szem elől téveszteni: az 1980-as évek végén az akkor még egységesen Kelet-Európának nevezett térség komoly válságban volt ugyan és gazdasági-társadalmi rendszere egyre nagyobb működési zavarokkal küzdött, de a lakossága az előző évtizedekben szociális és kulturális szempontból mégis komoly emancipációs folyamaton jutott keresztül. Erről korábban, a Kis Jánostól származó egyik idézet kapcsán már volt szó.

Ez a folyamat főleg az 1960-as és 1970-es éveket jellemezte. Azelőtt nem volt ilyen pozitív a kép.²⁶⁹ A szocialista rezsimek, amelyek diktatórikus jellege csak nagyon nehezen letagadható, egyes országokban szociális és kulturális téren komoly, szinte példátlan felemelkedést jelentettek a lakosság széles rétegeinek. A térségből gyakorlatilag eltűnt az

²⁶⁴ SZILÁGYI István: *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996.

²⁶⁵ Adam MICHNIK: *Doroga cserez dolinu szlez*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztya*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011. 15.

²⁶⁶ Ez azonban nem jelenti automatikusan a magántulajdonon alapuló gazdaság elutasítását.

²⁶⁷ Uo. 14.

²⁶⁸ Uo. 23.

²⁶⁹ Az úgynevezett szocialista tábor gazdasági-társadalmi fejlődéséről I. BEREND T. Iván: *Terelőúton*. Bp., 2009.

éhínség, az analfabetizmus, a tuberkulózis, a szegényebb rétegek gyermekei is tömegesen tanulhattak, diplomát szerezhettek, azaz komoly szociális mobilitás volt tapasztalható ezekben, a korábban meglehetősen megcsontosodott társadalmakban.²⁷⁰

Ilyen körülmények között csak nagyon ritkán robbannak ki erőszakos és mindent felforgató forradalmak; egyszerűen nincs rájuk lakossági igény. A létező szocializmus körülményei között majdnem az összes, erőszakkal is járó megmozdulásra a nagyon nehéz 1950-es években került sor. Erről tanúskodnak az 1953-as berlini, az 1956-os magyar és lengyel események. Igaz, Lengyelországban az 1960-as és 1970-es évek fordulóján is belelőttek a tömegbe, de az inkább a varsói hatalom aránytalan túlkapása volt a munkások megmozdulásaira.²⁷¹

Jellemző, hogy a sorsfordító 1989-es esztendőben a kelet- és közép-európai térségben egyetlen volt szocialista országban került sor erőszakos átmenetre: az elképesztően elszegényedett, lerongyolódott és emiatt a hatalom által félig-meddig közvetlen terrorral irányított Romániában. A Szovjetunió területén előfordultak ugyan az 1980-as évek második felében erőszakos események, de azok elsődleges okai az etnikai konfliktusok voltak. Lengyelországban pattanásig feszült volt a helyzet, de a robbanást sikerült elkerülni. Magyarországon a válság tudata erős volt ugyan, de szociális téren a helyzet nem volt különösebben drámai, akármilyen is volt ennek az oka. Az ország mégiscsak az úgynevezett gulyáskommunizmus utolsó évét élte át.

Nagyon jellemző volt ebben a kontextusban a magyar átmenet egyik kulminációs, leginkább katartikus jellegű pontja – Nagy Imre mártír miniszterelnök temetése. 1989. június 16-án a budapesti Hősök terén soktíz ezres tömeg búcsúztatta ezt a jelentős politikust (valamint mártírtársait), aztán, nyár eleje révén, a tüntetők döntő része elment nyaralni. Az ellenzéki politikusok pedig leültek a kerekasztalhoz és letárgyalták a kommunista hatalom képviselőivel a békés átmenet forgatókönyvét.²⁷²

Részben a most leírtakban kell keresni az okát annak, hogy a több évtizedes diktatúra ellenére a szocializmus kifejezés, mint olyan, az európai (és ebben nem nagyon mutatkozik különbség a kontinens keleti és nyugati része között) lakosság és értelmiség körében soha nem vált teljesen negatív fogalomná. Abban a tekintetben viszont nem nagyon van kétely, hogy az államszocializmus időszakában a domináns párt és annak vezetői diktatórikus módon gyakorolták a hatalmukat. Ha esetleg itt kirobbant volna forradalom, az e hatalomgyakorlási módja és nem a jóléti vívmányok bevezetése miatt robbanhatott volna ki.

²⁷⁰ Az államszocialista rendszer modernizációs teljesítményére, a korlátok és az ellentmondások bemutatásával együtt rámutatott BEREND T. Iván: *Térelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944–1990*. Vince Kiadó, Bp., 1999. 193–265. Berend T. Iván szerint a térségben a modern társadalmak megszületése tulajdonképpen az ezen a rendszer által meghatározott időszakhoz kötődik. L. az idézett mű 243–265. oldalakat.

²⁷¹ Mindezek az erőszakos akciók társadalmi és politikai hátteréről lehet információt találni a Berend T. Iván előbb idézett könyvében.

²⁷² Erről részletesen l. a többkötetes *A rendszerváltás forgatókönyve I–V*. Szerk.: Bozóki András. Új Mandátum Kiadó, Bp., 2000.

Ami a „forradalmi” minősítést illeti, azt mégsem kell teljesen kiiktatni a rendszerváltás értékelésére szavakat kereső szótárból. Lehetséges, hogy technikailag valóban nem mentek végbe látványos forradalmak, de azok a változások, amelyeket az 1989. évi fordulat elindított, mindenképpen forradalmiak voltak – akár a politika, akár a gazdaság, akár a társadalom szférájáról van is szó. Ebben a tekintetben valószínűleg az a helyes megoldás, amelyet e dilemma feloldására Kis János alkalmazott. Szerinte ugyanis „... a forradalmakat nemcsak következményeik radikalizmusa különbözteti meg az átalakulás más formáitól, hanem a folyamat mikéntje is. Abol forradalom van, ott új szereplők törnek be a politikai küzdőterre; az állam elveszti erőszak-monopóliumát; kiszámíthatatlan kimenetelű, nyílt küzdelemben, dől el, milyen rezsim váltja föl a régit, s az hogyan osztja meg a közhatalom fölötti ellenőrzést a társadalom különböző csoportjai között.”²⁷³

A közjog és az egész jogrendszer problematikája azonban némileg kilóg ebből a sorból. Közjogi szempontból ugyanis forradalomról leginkább ott lehet beszélni, ahol megszakadt a jogfolytonosság. A rendszerváltást pedig mindenütt inkább a kontinuitás mintsem a diszkontinuitás jellemezte.²⁷⁴ A formális és a materiális folytonosság megkülönböztetése azonban messzire vezet, és nem tárgya a jelen értekezésnek.²⁷⁵

A szakirodalomban egyébként nem mindenki tartózkodik ilyen szigorúan a forradalom szó alkalmazásától. Fehér Ferenc és Heller Ágnes például az 1990-es évek elején Kelet-Európa „dicsőséges forradalmairól” érkezett, igaz, ők ezt a kifejezést idézőjelbe

²⁷³ Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: *Az összetorlódott idő*. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 17. Ugyanitt az idézett szerző a következőt is mondja: „Ha tehát «forradalomnak» nevezzük a hirtelen s nem várt politikai fordulatokat, amelyek a gazdasági és társadalmi rend progresszív átalakulást eredményeznek, akkor helyénvalónak tűnik az állítás, hogy a Bastille lerombolásának kétszázadik évfordulóján új forradalmi hullám söpört végig Európán, ezúttal a kontinens keleti szegélyén.”

²⁷⁴ Egyébként példát az igazi jogi diszkontinuitásra még a változásokra és éles fordulatokra oly gazdag 20. században is nagyon nehezen lehet megtalálni. A jogfolytonosság igazi, azaz formális és materiális értelemben egyaránt vett megszakítására talán csak az 1917-es orosz bolsevik forradalom következtében került sor. Hiszen még az 1918-ben létrejött új államok is legtöbb vonatkozásban (polgári jog, közigazgatás, különböző eljárások stb.) arra építettek, amit az előző államok hagytak rájuk – mást egyébként nem is nagyon tehettek volna. L. Jan FILIP: *Ústavní právo České republiky. I*. Masarykova univerzita – Doplněk, 2003. 28. 4. számú lábjegyzet.

²⁷⁵ A cseh Alkotmánybíróság egyik 1993. évi határozatában (Pl. ÚS 19/93) egyébként megpróbált reflektálni erre a kérdésre: „Cseh alkotmány akceptálja és tiszteli a legalitás elvét, mint a jogállam komplex koncepciójának részét, azonban a pozitív jogot nemcsak a formális legalitáshoz köti. A jogi normák magyarázatát és alkalmazását alárendeli azok tartalmi-materiális értelmének is, továbbá a jog alkalmazását attól is függővé teszi, hogy tiszteletben tartják-e a demokratikus társadalom alapvető konstitutív értékeit, és ezekkel az értékekkel méri a jogi normák felhasználását. Ez azt jelenti, hogy a „régijoggal” való kontinuitás esetében is létezik a „régizsimmel” való értékbeli diszkontinuitás.” Ez alapján Vojtěch Šimíček úgy gondolja, hogy a cseh esetben is lehet beszélni éles diszkontinuitásról a kommunista és a demokratikus rezsim kötött, bár inkább csak a tartalom, az értékek és nem feltétlenül az intézmények szintjén. L. Vojtěch ŠIMÍČEK: *Předlistopadový ústavní systém – je vůbec na co navazovat?* In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Peter et alii. Leges, Praha, 2011. 140.

tették, ami mindenképpen sokatmondó gesztus.²⁷⁶ Egyáltalán nem használ idézőjelet viszont Dimitr Ludzsev bolgár történész, aki egyértelműen forradalomnak nevezi az 1989-es folyamatot, hiszen akkor egy olyan párt hatalmát döntötték meg, amely az élet majdnem minden dimenziójában totális ellenőrzési monopóliummal rendelkezett. Az akkori események millióknak nyújtották a szabadság élményét és teljesen megváltoztatták az egész régió életét.²⁷⁷

Az alkotmányozás szempontjából Sólyom László sem idegenkedett teljesen a forradalmi kifejezéstől, amikor a következőket írta: „Az alkotmány 1989. október 23-án kihirdetett szövegében tehát megvalósult a rendszerváltás. Ez a változás forradalmi volt; az alkotmány identitása gyökeresen megváltozott. Az, hogy formailag, ismert történelmi okokból, ez alkotmánymódosításként zajlott, azt jelenti, hogy a tartalom és forma felcserélődött. Ez már így is marad: ha mégis új alkotmányt hoznának, az tartalmilag csupán alkotmánymódosítás lehet mindaddig, amíg újabb identitásváltás nem következik be.”²⁷⁸ Ez azonban nem jelenti a jogi kontinuitás tagadását: Erről tanúskodik a Sólyom László vezette első összetételű magyar Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenysége is.

Fehér és Heller abból indul ki, hogy egyes forradalmak egyszerűen „megtörténnek”, mások pedig inkább csak „lezajlanak.” Az előbbi jellemzés a leglátványosabb politikai forradalmakra vonatkozik, utóbbi a jóval több időt igénylő társadalmi-gazdasági átalakulásokra. A politikai forradalmak tudatosan indulnak és bár nincsenek megtervezve, az emberek tudatában vannak annak, hogy amit csinálnak, az forradalom.²⁷⁹ A szerzőpáros az 1980-as évek kelet-európai eseményeit politikai forradalmaknak tartja, amennyiben azok megdöntötték a régi rendszert, és újat kezdtek építeni.

Fehér és Heller párhuzamokat is keres az európai forradalmak történetében, illetve próbál rávilágítani néhány sajátosságra. Azt vizsgálják, melyek azok a hagyományok, amelyekre az úgynevezett „89-esek” építeni akartak, azaz hol kívánták felvenni a megszakadt kontinuitás fonálát. Bár a kelet- és közép-európai népek a rendszerváltás idején valójában nem akarhattak visszatérni a 10, 20 vagy több mint 30 évvel azelőtti állapotokhoz, eseményekhez, valamilyen viszonyt mégiscsak próbáltak kialakítani azokhoz. Ez a magyarok esetében a visszatérést jelentette az 1956-os emlékekhez, a lengyeleknél az 1980–1981-es „szolidaritási” küzdelmekhez, a csehek és a szlovákok esetében pedig a Prágai Tavasz hagyományaihoz.

Ugyanakkor mindenütt jelentős különbségek is mutatkoztak. Az idézett szerzőpáros a következőképpen ragadja meg ezt a problémát: „A forradalmak azonban rendszerint a tényleges jelenben és nem a múltban találják fel kezdeteiket. A múlt egy kiválasztott pilla-

²⁷⁶ FEHÉR Ferenc – HELLER Ágnes: *Kelet-Európa „dicsőséges forradalmi.”* A T-Twins kiadása, h. n. 1992. 11–30.

²⁷⁷ DIMITR LUDZSEV: *Igyeologija i tyehnologija peregoda k gymokratyiji v sztranych Vosztocsnoj Jevropi.* In: *Revoluciji i reformi v sztranych Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztya.* Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.

²⁷⁸ SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei.* In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2004. 14.

²⁷⁹ FEHÉR Ferenc – HELLER Ágnes: *Kelet-Európa „dicsőséges forradalmi.”* i. m. 13.

*nataához való visszatérést jobbra gesztusként kell értelmeznünk, afféle jelmezes főpróbaként, amely megelőzi a valódi eseményt. Csakhogy nem ez a helyzet az 1980-hoz való lengyel visszanyúlás vagy a gyökereiket az 1956-os forradalomban kereső magyar törekvések esetén. Ezek nem gesztusok, nem a jelen forradalmának főpróbái csupán. Sokkal inkább úgy tekint-
hetjük őket, mint a korábban lezajlott forradalmak egyenes folytatását, s mindaz, ami e kettő között politikai téren történt, most egyszerűen eltöröltetett. Az eltörlés e gesztusa pedig döntő jelentőségű: általa nyer igazolást a tartózkodás a vérontástól, sőt még azok megbüntetésétől is, akik különben a totalitárius rendszer idején politikailag jelentős pozícióban voltak (kivéve persze a közönséges gyilkosokat).²⁸⁰ Továbbá a szerzőpáros következőképpen érvel: „Egy politikai változás vagy átalakulás akkor nevezhető forradalomnak, ha az a szuverenitás megváltozását eredményezi. A totalitárius politikai rendszerek a párt szuverenitásán alapulnak, ami azt jelenti, hogy a kommunista párt minden hatalom formális letéteményese. A pártszuverenitás de jure és de facto egyaránt, már majdnem mindenütt lebomlott, s helyette a közép-európai térségben immár bevezették a népszuverenitást. Azokat a forradalmakat, amelyek ezt kivívták, szó szerint megilleti a «dicsőséges» jelző, minthogy felszabadító forradalmak voltak. Természetesen vannak dicsőtelen forradalmak is... Kelet-Európa egynemely politikai forradalma azonban nem csupán a szó szoros értelme szerint «dicsőséges.» A «visszatérés» az attól a ponttól való újrakezdés gesztusa, ahol e népek saját történelme «félbeszakadt», valamint az a szándék, hogy magát e «félbeszakított ságot» is kitoröljék a kollektív emlékezetből – nos mindenben van valami, ami a «dicsőséges angol forradalom» távoli emlékét idézi.²⁸¹*

A témával foglalkozó magyar szakirodalomban leginkább Krausz Tamás történész utasítja el a forradalom szó használatát. A forradalmak klasszikusnak is mondható marxista felfogásából indul ki, amely szerint forradalomról akkor lehet beszélni, amikor „... az alul lévők, illetve az alsó osztályok gazdasági és politikai szervezetei ragadják magukhoz a gazdasági és politikai folyamatok irányítását, maguk akarnak «a nemzet vezető osztályává» válni. Vagyis ha forradalomról van szó, akkor nem maradhat a történelmi folyamat irányítása a régi uralkodó osztályok és hatalmi elitek egymással folytatott keretein belül.²⁸² Krausz egyébként a rendszerváltás értelmezésekor azon az állásponton van, hogy a központi problémát itt nem a demokrácia és a szabadság kérdése jelenti, hanem mindenütt inkább „...a tulajdonviszonyok átalakítása, egy új tőkés osztály és szupranacionális tőkeuralom létrehozása és kiterjesztése jelentette.²⁸³

Ez a narratíva, amely Nyugaton is meglehetősen elterjedt, főleg újbóloldali körökben, nem összeesküvés-elméletekben gondolkodik, hanem a gazdasági és társadalmi folyamatok elemzéséből indul ki.²⁸⁴ Krausz Tamás az államszocializmus bukásának okát

²⁸⁰ Uo. 14.

²⁸¹ Uo. 15.

²⁸² KRAUSZ Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történeti értelmezéséhez*. In: Krausz Tamás: *Viták kérdések a Szovjetunió és Kelet-Európa XX. századi történetében*. Előadások, esszék és tanulmányok. (Russzisztikai könyvek XXXIII.) Russica Pannonicana, Bp., 2011. 193.

²⁸³ Uo. 189.

²⁸⁴ Azaz emiatt egyáltalán nem hasonlítható össze a különböző obskurus (és sajnos divatos) összeesküvés-elméletekkel.

megvalósíthatatlanságában látja, illetve abban, hogy a bürokrácia eltorlaszolta az utat a szocializmusba vezető átmenet előtt. „*Máshonnan tekintve, a bukás a belső gazdasági és társadalmi ellentmondásokban, irányítási válságjelenségekben, a Nyugattal való gazdasági, technikai-technológiai és katonai versengés elvesztésében keresendő...*” Mindennek ellenére a kelet-európai rendszerváltás Krausz szerint nem a szervezett tömegmozgalmak eredménye volt.²⁸⁵ Az egészben fontos szerepet játszott a térségben már hagyományosnak mondható utolérési paradigma, illetve a hatalmi játszmák a régi nomenklatúrán és az új eliteken belül. A rendszerkritikus ellenzéki értelmiségi csoportok itt-ott befolyásolták ugyan az eseményeket, de nem ők voltak „...*a rendszerváltás valódi demiurgoszai, hanem a nomenklatúra azon csoportosulásai, amelyek felismerték, hogy a társadalmi státuszukat csak a nyugati centrumhatalmak vezető csoportosulásainak támogatásával tarthatják fenn.*”²⁸⁶

Az akkori események inkább formai, mintsem tartalmi szempontból vett forradalmi jellegének túlhangsúlyozása ellen szólnak azok a lehetséges forgatókönyvek, amelyeket Hankiss Elemér gyűjtött össze 1989 elején befejezett könyvében.²⁸⁷ A szerző kétfajta lehetséges forgatókönyvet vázolt fel: a gazdasági és a politikai átalakulási forgatókönyvet. Miután jelen értekezés alapvetően a közjogra koncentrál, itt most nem került sor az első kategóriába tartozó kiutak, lehetőségek leírására. Ami pedig a politikai fejleményekre vonatkozó lehetséges alternatívákat illeti, Hankiss a következőket sorolta fel:²⁸⁸ a kommunista rezsimiek szempontjából „hivatalosnak” is nevezhető forgatókönyv, amely továbbra is a szocializmus győzelmében bízott; a „neo-sztálinista restauráció” szintén egyre kevésbé valószínű scenáriója, továbbá a kommunizmus nacionalizálódását jelentő úgynevezett „nemzeti kommunista” alternatíva, amely leginkább Romániában valósult meg, illetve a „normalizációs” forgatókönyv. Közös vonásuk az volt, hogy többé-kevésbé figyelmen kívül hagyták a mélyülő válságot és az egyes országok társadalmainak igényeit. A többi vázolt alternatív megoldás már jobban érzékelte a reform szükségességét. Hankiss itt a következőkre gondolt: az egységes párt és a hatékony államapparátus által vezérelt válságkezelő „reformdiktatúra,” a felelősség szimbolikus megosztására is játszó, a párt és a nemzet összefogását sürgető „nemzeti szolidaritásos” modellt, a „jó cár,” azaz a reformokban és a humánusabb megoldásokban érdekelt reform pártvezető forgatókönyve, amellyel szorosan összefüggött az úgynevezett „Gorbacsov”-forgatókönyv.

További fontos és egyben a maga korában népszerű alternatíva a „változás két lépcsőben” forgatókönyv volt. Eszerint első lépésként csak egy technokrata jellegű reform lehetséges, amely azonban később kiválthat egy második fejlődési szakaszt, a demokratizáló reformok szakaszát. Ezzel rokon jellegű azon elképzelés, hogy a gazdasági reformok szinte automatikusan – előbb vagy utóbb – maguk után vonják majd a demokratikus politikai változásokat. Ebben a kontextusban a piacosság a demokratizálás előfeltétele volt. A következő forgatókönyv-csoport „revizionistának” is nevezhető, amely a Prágai

²⁸⁵ KRAUSZ Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történeti értelmezéséhez...* i. m. 191.

²⁸⁶ Uo. 194.

²⁸⁷ E könyv címe is sokatmondó: HANKISS Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Bp., 1989.

²⁸⁸ Ezeket az alternatívákat az előző lábjegyzetben idézett könyvében a 273. és a 300. oldal között írta körül.

Tavaszi emlékei nyomán még mindig a felvilágosult pártvezetők által indikált, a „felülről jövő forradalomban” bízott.

Az ezt követő Hankiss-féle forgatókönyvek a társadalmi kontroll és a társadalmi részvétel lehetséges formái köré épültek. A „társadalmi kontroll társadalmi részvétel nélkül” forgatókönyv szerint „...*az optimális stratégia az volna, ha a társadalom kifejlesztené a társadalmi ellenőrzés formális és informális szervezeteit; ha sikerülne a szakszervezeteket a tényleges társadalmi érdekvédelem szervezeteivé átalakítani; ha minél több társadalmi mozgalmat és érdekcsoport alakulna ki... A társadalmi ellenőrzésnek ez a gazdagon szövődő hálózata fokozatosan visszaszoríthatná és korlátozhatná a hatalom önkényes jellegét.*”²⁸⁹ Az „új korporativista” forgatókönyv megint azzal számolt, hogy előbb egy jól működő korporativista rendszert kellene kifejleszteni, amely megoldaná az alapvető gazdasági és társadalmi érdekek közötti közelítésének és egyeztetésének a kérdését. Kialakulhatna egy másik, az egypártrendszert kiegészítő érdekvédelmi mechanizmus, amely később akár a törvényhozás második kamarájává alakulhatná át. Az „intézményeken belüli pluralizmus” forgatókönyve szerint a többpártrendszer kibontakozása csak nagyon hosszú és nehéz feladat lesz, ezért addig arra kell törekedni, hogy az intézményesített érdekluralizmus a párton belüli programok, platformok formájában működjön, erre a célra aktivizálódjanak a Hazafias Népfront szervezetei és a szakszervezeti képződmények. Azaz a pluralizmus első lépésként az intézményeken belül valósulna meg. Gradualistának, azaz a fokozatosságban érdekeltnek mondható „az átmenet az abszolút monarchiából az alkotmányos monarchiába” című forgatókönyv is. Ennek a forgatókönyvnek a hívei abban bíztak, hogy hasonlóan más (azaz korábbi) társadalmi-gazdasági formációkhoz, létezhet átmenet a „felvilágosult szocialista abszolútizmusból” a „demokratikus szocializmus” felé.

A magyarországi átmenetre nagy hatással volt a „társadalmi szerződés”, avagy az „önkorlátozó pluralizmus” forgatókönyve, amely leginkább Kis János filozófus nevéhez fűződik, illetve fontos szerepet játszott a magyar demokratikus ellenzék gondolkodásában is. De tulajdonképpen ugyanaz mondható el az 1980-as évek második felének lengyel ellenzékéről is. Hankiss szerint ebben a programban a demokratikus ellenzék késznek mutatkozott a pártállammal való dialógusra és egy „társadalmi szerződés” megkötésére a hatalom és a társadalom között. Ennek a szerződésnek az lenne az előfeltétele, hogy „...*a pártállam elfogadja a hatalmának, a társadalom pedig elfogadja a követeléseinek a korlátozását.*”²⁹⁰ Ezáltal egy autoritárius jogállam jöhetne létre, amely később átalakulna valódi demokratikus állammá. Ez a koncepció meglehetősen világos elképzelésekkel rendelkezett arra nézve, hogy egy ilyen átmenet hogyan, milyen lépcsőkben, illetve szakaszokban történhetne meg. Az átmenet a párt szerepének alkotmányos szabályozásával, belső életének átszervezésével, azaz demokratizálásával, továbbá a parlamentnek valódi törvényhozó testületté való átalakulásával és annak megengedésével venné kezdetét, hogy a dolgozók valódi érdekvédelmi szervezeteket alapítsanak maguknak. Következő lépésként a vállalati szférában bevezetésre kerülne az öngazgatás rendszere és a korporatizmus intézménye-

²⁸⁹ Uo. 285–286.

²⁹⁰ Uo. 290.

inek kiépítése. Fontos lenne továbbá egyes polgári jogok törvényi kodifikációja, a bírói függetlenség visszaállítása és a megfelelő szociálpolitika kidolgozása.²⁹¹

Ezzel a koncepcióval sok rokon vonást mutat fel az „alkotmányos állam”, avagy a „rex sub rege” koncepció, amely abból indult ki, hogy a válság bizonyos fázisában a hatalmi elit rádöbbenhet arra, hogy önkényes hatalmának bizonyos fokú korlátozása elkerülhetetlen, azért belemegy abba, de úgy, hogy abból hasznot is húzzon. Ilyen esetben a társadalom megpróbálhatja kiépíteni az alkotmányos állam egyes intézményeit, amelyek révén olyan helyzet is kialakulhat, hogy az elit is aláveti magát a beleegyezésével létrehozott törvényeknek. Ez a koncepció is abból indult ki, hogy meg kell teremteni a pártdemokráciát, a valódi parlamentet, a független alkotmánybírárságot, az emberi jogok katalógusát és védelmét stb.²⁹²

Meg kell említeni még a „radikalizálódási spirál”, avagy a „kiegyezés” forgatókönyvét. Ez azzal függött össze, hogy egyes tudósok és politikusok féltek a kiegyezésre alkalmas időpont elszalasztásáról és az emiatt később bekövetkező társadalmi radikalizálódástól. A társadalom radikalizálódása és a hatalom megmerevedése pedig végzetes polarizálódást eredményezhetett volna. Ezért az így gondolkodók szerint minél hamarabb meg kellett találni a társadalom és a hatalom megfelelő kompromisszumát. Ennek lényege Pokol Béla szerint a hatalom megosztása lehetett volna, Schlett István szerint pedig egy „duális politikai rendszer létrehozása.” *„A kompromisszum két változata képzelhető el. a) A „tisztta hatalommegosztás,” illetve a „manifeszt dualizmus.” E modellen belül a párt által kinevezett államfő (valamint esetleg a Parlament második házaként működő Központi Bizottság) és a többpártrendszerre épülő, szabadon megválasztott Parlament között oszlana meg a fő hatalom a jogok pontos, alkotmányban rögzített elhatárolásával. b) A „látens dualizmusban” ezzel szemben a választási folyamat bizonyos fokú ellenőrzésének a joga nyújtana biztonságot a párt számára. Garantálni lehetne a párt számára 51%-os többséget a Parlamentben; az országos listán a párt által indított jelöltek számát fel lehetne emelni; minden körzetben két jelöltet lehetne választani, egyet a párt, egyet az összes többi párt listájáról; a pártnak joga lehetne arra, hogy a pártok által benyújtott jelöltlistáról a jelöltek bizonyos százalékát törölje; és így tovább.”²⁹³*

Végül érdekes és az utókor szemszögéből tanulságos, hogy maga Hankiss Elemér mit tekintett a legvalószínűbb forgatókönyvnek 1989 elején. Egyfajta nagykoalícióban gondolkodott, de természetesen nem nyugat-európai politikai értelemben. Több nagykoalíciós modellt vázolt fel, de ezek ismertetésére most nincs lehetőség és igazából szükség sem.²⁹⁴ A társadalomtudós szerző által felvázolt forgatókönyv szerint a jövőt valószínűleg a pártbürokrácia közép- és felső rétegei, az állami bürokrácia közép- és felső rétegei, továbbá a nagy és közepes méretű vállalatok és szövetkezetek menedzserei

²⁹¹ Uo. 290–291.

²⁹² E koncepció kapcsán Hankiss több neves magyar jogász munkásságára hivatkozik (Bihari Mihály, Kilenyi Géza, Kukorelli István, Kulcsár Kálmán, Sárközy Tamás, Schmidt Péter, Tölgyessy Péter. L. HANKISS E.: *Kelet-európai alternatívák* i. m. 292.

²⁹³ Uo. 296.

²⁹⁴ Uo. 301–310.

és a vállalkozó réteg középső és felső szintjei közötti képzeletbeli nagykoalíció fogja meghatározni. Ebben az esetben nem annyira tudatos koalícióalkotásról lesz szó, mint inkább történelmi folyamatról.²⁹⁵ Hankiss tulajdonképpen azt is észrevette, hogy ennek a koalíciónak a kialakulása és a neki kedvező, akkor reformszelleműnek és demokratizálónak tartott jogszabályok²⁹⁶ nem biztos, hogy kedvezőek lesznek a magyar társadalom széles rétegei számára. E nagykoalíció létrejötte együtt fog járni az ideológiai hangsúlyok eltolódásával, új összefonódásokkal, és nem utolsósorban a fennálló elitek hatalmának bonyolult rendszerű, de végül sikeres konvertálásával. Ennek a folyamatnak lesznek előnyei és hátrányai, mint ahogyan lesznek nyertesei és vesztesei is. Mindez nem feltétlenül fog az igazságosság tengelye mentén eldőlni.²⁹⁷

Hankiss Elemér koncepciójának ilyen részletes bemutatására azért volt szükség, hogy egyértelművé váljon, 1989-ban a legtöbb reálisnak tűnő forgatókönyv nem a forradalomból, és nem is a neosztálinista restaurációból indult ki, hanem egy fokozatos kiegyezéssel átmenet forgatókönyvéből, illetve forgatókönyveiből. Ez sokatmondó tény, ami meghatározta a későbbi fejleményeket.

A Fehér–Heller szerzőpáros korábban vázolt forradalomcentrikus érvelésétől függetlenül az általuk használt terminológia nem igazán vert gyökeret Magyarországon, de a régióban másutt sem. Ez összefügg azzal a ténnyel, amit a Hankiss által körvonalazott lehetséges scenáriók is sugallnak – a kiutat az értelmiség többsége nem egy forradalmi robbanásban és annak mindent elsöprő erejében, hanem graduális, többé-kevésbé békés és kompromisszumos átmenetben látta. Ez különösen érvényes Magyarországra, de másutt is inkább ez volt a társadalmi elvárás.

Csakhogy a térségbeli kommunista államokban regnáló konzervatívabb és a represszív eszközöket sűrűbben alkalmazó politikai rezsimok alatt kevésbé artikulálódtak szakmailag ezek a nézetek, mint a reformok élén járó Magyarországon, Lengyelországban és bármilyen meglepő, a Szovjetunióban is. A „reformellenes” államokban azonban szintén bekövetkezett a fordulat, de annak valamivel forradalmibbabbak voltak a külsőségei (tömegtüntetések, az utca nyomása, az intézmények hirtelen összeomlása stb.), ami leszűkítette az ottani hatalmi elitek mozgásterét és hatalmuk átmentésének a lehetőségeit. Ettől függetlenül végső soron majdnem mindenütt tárgyalásos úton dőltek el a rendszerváltás legfontosabb politikai kérdései.

Elvértve természetesen magyar kontextusban is előfordult a forradalom emlegetése az 1989-es események kapcsán, de ez a narratíva soha nem vált meghatározóvá. Mellesleg a forradalom kifejezés soha nem szerepel az egyes szövegekben önmagában, hanem mindig valamilyen jelző kíséretében, és többnyire az idézőjelben. Kukorelli István egyik írásában például az Ellenzéki Kerekasztal megalakulása kapcsán a „tárgyalásos forradalom” kezdetét emlegeti,²⁹⁸ de ő is idézőjelbe tette ezt a kifejezést és egészében

²⁹⁵ Uo, 310.

²⁹⁶ Például az 1986-os lakástörvény, az új adótörvény, az 1988-ban elfogadott társasági törvény.

²⁹⁷ Részletesebben l. HANKISS E.: *Kelet-európai alternatívák* i. m. 310–346.

²⁹⁸ KUKORELLI ISTVÁN: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Bp., 1995. 17.

véve írásaiban inkább a békés történelmi, illetve politikai átmenetről értekeznek.²⁹⁹ Az alkotmányjogász, aki egyébként az akkori események aktív résztvevője is volt, ezt az időszakot a következőképpen foglalja össze: „A XX. század utolsó évtizede a magyar alkotmányjog újjászületésének korszaka. E történelmi korszak jellemzője, hogy a magyar közjog nem forradalmi, hanem békés, parlamentáris úton jött létre, továbbá folyamatos alkotmányozás történt, amely több alkotmánymódosító törvényben öltött testet.”³⁰⁰ Ebben a tekintetben mindez összhangban is van az 1989. októberében elfogadott alkotmányos szöveg rövidke preambulumaival, amely *expressis verbis* békés átmenetként határozta meg az 1989-es események jellegét.

Magyarországon tehát megállapítható, hogy az 1989–1990-es esztendő történéseire leginkább a „reform”, a „békés átmenet”, illetve a „rendszer váltás” a leggyakrabban használt és emiatt egyúttal talán a legnépszerűbb fogalom. Egyes szerzők az akkori közjogi események leírására használják a „jogállami forradalmat”, illetve legalábbis a „jogállami forradalom történeti alkotmányáról” beszélnek.³⁰¹

Valamivel bonyolultabb volt a helyzet Lengyelországban, ahol 1988–1989 fordulóján nem annyira reformokról beszéltek. Azokból a lengyel lakosságnak addig is sok jutott, tehát nem is rajongott értük. Sokkal inkább a nyílt konfrontáció szükséges elkerüléséről, továbbá az azt elősegítő változásokról, illetve átalakulásról, azaz transzformációról, a közjogban pedig a szerkezeti átalakításáról (transformacja ustrojowa), esetleg egyszerűen csak átmenetről beszéltek.³⁰² Az akkori események kulminációs pontja a kerekasztaltárgyalás volt, amely során úgymond megszületett „a paktum.”³⁰³ Igaz, az utóbbi kifejezés nem értéksemleges, sőt, inkább negatív, ezért a tankönyvek csak ritkán használják.

Felmerül a kérdés, legitim és elfogadható-e a magyar szakirodalomnak e szóhasználat a térség más államaira? Szabad-e a rendszer váltás kifejezést használni az olyan államok történetére, ahol esetleg ezt a kifejezést nem is hallották? Ha igen, mi legitimálja ezt a szóhasználatot? Az első kérdésre adandó válasz: igen. A rendszer váltás kifejezés óriási előnye a terminológiai értéksemlegesség. Aki ezt használja, még nem mond értékítéletet az akkori eseményekről, csak egyszerűen konstatálja, hogy a térségben gyökeres átalakulás történt, amely az emberi és társadalmi élet majdnem mindegyik szegmensét érintette. Az összes többi felmerült és használt kifejezés ennél „értékeltettebb”, akár pozitív, akár negatív értelemben. Ez egyaránt igaz a csehszlovák „bársonyos” vagy a romániai „decemberi forradalomra,” a lengyelországi „paktumra,” továbbá a sokhelyütt használt „fordulat” szóra vagy az olyan jelzős szerkezetekre, mint a „demokratikus átmenet”, a „kapitalista restauráció”, a „polgári világ újjászületése” stb.

²⁹⁹ Uo. 15.

³⁰⁰ Uo. 12.

³⁰¹ Például Majtényi László, I. MAJTÉNYI László: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya*. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2004. 71–80.

³⁰² A szerző itt köszönetet mond Dr. Illés Pál Attilának, a PPKE BTK oktatójának az értékes tanácsokért és terminológiai felvilágosításért.

³⁰³ Andrzej PACZKOWSKI: *Fél évszázad Lengyelország történetéből. 1939–1989*. Budapest: 1956-os Intézet, 1997. 378.

A rendszerváltás lényege békés jellegű gyökeres átalakulásként értelmezhető. Romániától eltekintve a kelet- és közép-európai térségben békésen zajlott le a demokratikus fordulat. A békesség egyik záloga a távozó hatalmi elit és az érkező ellenzéki erők közti kompromisszum volt, amely az állami és jogi folytonosság talaján állt. A kompromisszumos jelleg legjobb kifejezői a kerekasztal-tárgyalások voltak.³⁰⁴ Ebben két élenjáró reformország, Lengyelország és Magyarország volt meghatározó.³⁰⁵ Az itt kialakult modell kisebb-nagyobb eltérésekkel másutt is érvényesült. Nem mindenütt került sor kerekasztal-tárgyalásokra, de a „régiek” és az „újak” közti átmeneti kompromisszum majdnem mindenütt megtörtént. A békés átmenetről szóló megegyezést a többi országban kétoldalú tárgyalásokon kötötték meg, de ez a lényegen nem sokat változtat.³⁰⁶

Nagyon plasztikusan fogalmazta meg a „se nem forradalom, se nem reform” rendszerváltás fogalmát és elméleti menetét Kis János a tárgyalásos koordinációról vagy a koordinált rendszerváltásról szóló fejtegetésében. Szerinte „... a szovjet birodalom közép-kelet-európai végein 1989-ben koordinált rendszerváltás zajlott. A koordinációt a rendszerelutasító ellenzék részvételével biztosították; a tárgyalások felvételét azt tette lehetővé, hogy alternatíváját, a politikai káoszt, mindkét oldal jóval kockázatosabbnak látta a megegyezés keresésénél, míg a megegyezést az, hogy a legitimációs válság lezárásának volt egy minden más lehetőséget maga mögé utasító, domináns forgatókönyve: a szabad választásoké. Ahol az átmeneti szakaszban maradéktalanul tiszteletben tartották a jogalkotás rendjét, ott ez számottevően hozzájárult a folyamatok kiszámíthatóvá tételéhez, azonban – mint Cseh-szlovákia esete mutatja – nem volt elengedhetetlen feltétele a koordináció fenntartásának.”³⁰⁷

A koordinált rendszerváltás fogalmát Kis két alcsoportra osztotta – az irányított rendszerváltásra, illetve a tárgyalásos rendszerváltásra. A koordinált rendszerkorrekció szerint az irányított rendszerkorrekcióból és a tárgyalásos rendszerkorrekcióból áll. Rendszerváltásnak az a változás számít, ha az átalakulás utáni rezsim nem folytatása, hanem tagadása az átalakulás előttiének. Abban az esetben viszont, ha a módosítás után

³⁰⁴ A kerekasztal-tárgyalásokról, mint a demokratikus békés átmenetet elősegítő formáról l. részletebben *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. Elster, Jon. University of Chicago Press, Chicago, 1996.

³⁰⁵ A magyarországi kerekasztal-tárgyalások dokumentumait l. részletesen *A rendszerváltás forgatókönyve*. Magvető Kiadó, Bp., 1999–2000. (itt több kötetről van szó)

³⁰⁶ Megkockáztatható, hogy a kerekasztal-tárgyalások és a bilaterálisan lefolytatott „hatalom-ellenzék” tárgyalások minta alapján formalizált a kelet- és közép-európai békés demokratikus átmenet egyik olyan jellegzetessége, ami az 1989-es átmenetet megkülönbözteti az 1970-es években végbement dél-európai demokratikus átmenetektől, illetve a valamivel később bekövetkező latin-amerikai fordulatoktól. Ott ugyanis ez a forma többé-kevésbé hiányzott, legalábbis a tranzíciós folyamat kezdeti stádiumában. Spanyolországban a kerekasztal-tárgyalásokra utólag került sor, az első szabad választások után. Ez nagy különbség Lengyelországhoz és Magyarországhoz képest. Tény viszont, hogy Spanyolországban a hatalom és az ellenzék közti koordináció szerepét a kerekasztal helyett a János Károly király töltötte be, aki egyrészt Franco tábornok akaratából lett uralkodó. Ezzel jó pontot szerzett a francóista hadseregben, másrészt pedig demokratikus elkötelezettségű volt (ami megfelelt a rendszerváltó ellenzéknek). A konkrét történelmi pillanatban tehát az ő autoritása helyettesítette a formális tárgyalást és megegyezést az átmenet forgatókönyvének elfogadtatásában. L. Kis János: *Reform és forradalom közt...* i. m. 36–37. 17. lábjegyzet.

³⁰⁷ Uo. 54.

a rezsim csupán ugyanazon igazoló elveket közelíti meg tökéletesebben, melyek már a módosítás előtti állapotban is igazolták, akkor az átalakulás csak a rendszerkorrekciónak tekinthető.³⁰⁸ Ebben a fogalmi keretben a reform szokványos fogalma leginkább az irányított rendszerkorrekciónak felel meg, a klasszikus forradalom pedig a koordinálatlan rendszerváltásnak.³⁰⁹ Timothy Garton Ash, a híres brit történész-politológus által a kelet-közép-európai események leírására kitalált refolúció kifejezést,³¹⁰ amely tulajdonképpen a felülről kiinduló reformok és az alulról induló forradalmi akciók keverékét jelenti, Kis szintén az irányított rendszerváltás kategóriába sorolja. Koordinálatlan rendszerkorrekciónak nevezi viszont azt az esetet, amikor a koordináció a reform során összeomlik.³¹¹

A rendszerváltás és a jogkontinuitás kérdését politika- és jogelméleti szempontból a magyar szakirodalomban sokan próbálták feldolgozni.³¹² Ez a kérdés leginkább a kárpótlási törvények és az úgynevezett sortűzpercek kapcsán került előtérbe. Ez különálló nagy téma. A mostani téma szempontjából inkább Bragyova András általános megközelítése az érdekes, aki a szocialista rendszerből az alkotmányos demokráciába való átmenetet jelöli a rendszerváltás terminussal. Ez az átmenet jelentheti az átalakulás folyamatát, de jelentheti a változás eredményét is. Szerinte „*A rendszerváltás értelmét és jelentőségét elsősorban nem a mikéntje, hanem a tartalma adja, azaz az eredmény, a társadalom, benne és vele a jogrendszer így létrejött új állapota, amely azonban nem független az átalakulás mikéntjétől.*”³¹³

Bragyova szerint a rendszerváltás alapvető jellemzője a jogrendszer kontinuitásának fennmaradása, hiszen az alkotmányos, politikai, gazdasági, társadalmi és jogi változások a fennálló jogrendszerben, annak alapján és annak megváltozásával mentek végbe. „*A jogrendszer kontinuitása, mint majd kimutatom, azt jelenti, hogy a jogrendszer tartalmazza saját előző állapotait, ezért a jogrendszer folytonossága elsősorban a jogrendszer megváltoztatásának jogi korlátaiban jelenik meg. Ezért a rendszerváltásban különleges kérdés az átmenet előtti és utáni jog viszonya. Ez alapvető az átmenet jellegének megértésében.*”³¹⁴ Fontos, hogy a szűken vett átmenet időszakában, azaz az 1988 és 1990 közötti időszakban majdnem mindenki tisztában is volt ezzel a kontinuitással, azaz nem kételkedtek

³⁰⁸ Uo. 40–41.

³⁰⁹ Uo. 42.

³¹⁰ Erről l. részletesebben Timothy GARTON ASH: *Revolution, the Springtime of Two nations*. The New York Review of Books, 1989. július 5., illetve Timothy GARTON ASH: *Revolution in Hungary and Poland*, The New York Review of Books, 1989. augusztus 17. A refolúció kifejezés a reform és a forradalom kifejezések összekapcsolásából született.

³¹¹ Kis János: *Reform és forradalom közt...* i. m. 43.

³¹² A teljesség igénye nélkül megemlítendő VARGA Csaba: *Jogi átmenetünk*. AKAPrint, Bp., 1998., továbbá *Kiáltás gyakorlatiasságért a jogállami átmenetben*. Tanulmánykötet. Szerk.: Varga Csaba. AKAPrint, Bp., 1998., továbbá BRAGYOVA András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás*. In: *Rendszerváltás a jogban. Rendszerváltás Magyarországon. Műhelytanulmányok*. Szerk. Lamm Vanda. MTA JTI – MTA TK, Bp., 2009. 11–46.

³¹³ BRAGYOVA András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás* i. m. 14.

³¹⁴ Uo. 14–15.

benne és a többség nem is kívánta a megszakítását. A rendszerváltásnak a koordinatív-tárgyalásos módja pedig éppen ennek a megőrzését szolgálta.³¹⁵

Bragyova tehát felteszi magának a következő kérdést: miközben a rendszerváltás következtében teljesen átalakult a jogrendszer tartalma, miért beszél mégiscsak a jogászok többsége arról, hogy a kontinuitása ezzel együtt töretlen maradt? Azaz: „... *miért ugyanaz a jogrendszer, amikor annyira megváltozott? A válaszom erre a kérdésre az, hogy a jogrendszer alapvető tulajdonsága, a jogrendszer érvényességi igénye nem változott: a jogrendszer kontinuitása pedig abban áll, hogy a jogrendszer érvényességi igénye változatlan maradt.*”³¹⁶ Az idézett szerző szerint „*A jogrendszer kontinuitása akkor lehet kérdéses, ha a jogrendszer változása ellentétben áll – vagy úgy tűnik, hogy áll – a jogrendszer érvényességi igényével. A jogrendszer mindaddig kontinuos, ameddig változása a jogrendszer érvényességi igényével (legalitásával) összefér. Ha a jogrendszer változása ezzel ellentétes – ha tagadja saját érvényességi igényét –, akkor egy másik jogrendszerrel állunk szembe, amelynek érvényességi igénye független bármely előző jogrendszertől... A rendszerváltás a jogrendszer kontinuitásában kritikus helyzetben volt, mert a jogrendszer érvényességi igényének folyamatossága mindig kérdéses, ha az azt megalapozó normák változnak. Ebben nem annyira magában véve az alkotmány változása az érdekes, hanem az az alkotmány jogrendszerbeli státusának megváltozása. A szocialista jogrendszerben ugyanis az alkotmány nem volt a jogrendszer része, a jogrendszernek csak minimális-szükségyszerű alkotmánya volt.*”³¹⁷ Ez azt jelenti, hogy amikor az alkotmány megszabadult a maga fölött gyámkodó párt vezető szerepétől, tulajdonképpen visszaszerelte szuverenitását és normativitását, azaz újból a jogrendszer részévé vált.³¹⁸

Az alkotmány szuverenitásának visszaszerzéséhez nem volt feltétlenül szükséges új alkotmány elfogadása. Az összes szocialista ország ugyanis már a rendszerváltás előtt rendelkezett olyan alkotmánnyal, amelynek jelentős része paradox módon, de alkalmas volt a szuverén alkotmány szerepének a betöltésére. A legtöbb kelet- és közép-európai állam rendszerváltása tehát „technikailag” az ily módon emancipálódó, azaz a szuverenitását visszaszerző régi alkotmány alapján ment végbe. A kivétel csupán Románia és részben az NSZK-ba beolvadó Kelet-Németország.

Természetesen több téren tapasztalhatók különbségek a kelet- és közép-európai térségben 1989-ben végbement rendszerváltások között. Kis János két markáns csoportot látott: az elsőbe Lengyelország és Magyarország tartozott, a másodikba Csehszlovákia és Kelet-Németország. „*Lengyelországban és Magyarországon a kerekasztal-tárgyalásokat nem a hatalom de facto összeomlása kényszerítette ki; a kormányzó körök elébe mentek az elkerülhetetlenek. Kezdetben mindkét országban felülről vezényelt reformokkal próbálkoztak; innen sodródtak tovább a tárgyalásos rendszerváltás elfogadásáig. Az NDK-ban és Csehszlovákiában az ellenkező irányból közelítették a folyamatokat a tárgyalásos rendszerváltás felé. Ahogy e tanulmány bevezetőjében írtam, Csehszlovákia és az NDK kommunista vezetői semmiféle reformra nem voltak hajlandóak: beásták magukat a hatalom védősáncái*

³¹⁵ Uo. 38.

³¹⁶ Uo. 15.

³¹⁷ Uo. 27. és 28.

³¹⁸ Uo. 28–37.

mögé, egy jottányit sem akartak engedni a változás sürgető igényének. Rövidlátó, ostoba viselkedésük mindkét országban közvetlen forradalmi helyzetet idézett elő. 1989 őszén mindennaposá váltak és feltartóztathatatlanul dagadtak egyre nagyobbra a tömegtüntetések; a demoralizált apparátusok már nem voltak képesek a mozgalom visszaszorításához szükséges erőszak bevetésére; a kommunista vezetés az utca nyomása alatt kettészakadt, a régi rend leggyülöltebb képviselőit leváltották, utódaik fejveszett engedményekkel próbálták úrrá lenni a helyzeten. Ám e próbálkozások már nem a pártállam megszilárdulásához, hanem gyors összeomlásához vezettek... A hatalom az utcán hevert, bárki lenyúlhatott volna érte: akár a széteső államgépezet önjáróvá vált részei, akár a rendszerellenes mozgalom egyes csoportjai, akár ezek egyidejűleg. Kézközbe került a kettős vagy többes hatalom létrejöttének veszélye. A bukófélben lévő csehszlovák és keletnémet kommunista vezetők az utolsó pillanatban szánták rá magukat, hogy a kiszámíthatatlan helyett a kiszámíthatót válasszák: a lengyel és magyar mintát követve tárgyalásba kezdtek az ellenzék elismert vezetőivel, hogy az eseményeket koordinált mederbe tereljék. A tárgyalások ebben a két országban egy már elindult forradalmat változtattak át tárgyalásos rendszerváltássá... A koordinációs teszt végül is mind a négy országban teljesült. Sehol nem jött létre kettős vagy többes hatalom; a hatalomért és a hatalmi struktúra átalakításáért folyó küzdelmet a szabad választások medrébe terelték. Az átmenet döntő szakaszában a koordináció fenntartását mind a négy országban a hatalmi rend képviselői és a rendszerelutasító ellenzék képviselői közti tárgyalások tették lehetővé. Mind a négy országban tárgyalásos rendszerváltás ment végbe.”³¹⁹

Jellemző a rendszerváltó Csehszlovákia példája, amely több tekintetben is határeset az egyes modellek között. Az ottani kommunista rezsim, amely az 1968-as reformkísérlet megakadályozásából merítette legitimitását, nemigen mutatott reformhajlandóságot, és egészen 1989 késő ősziig rendőri ügyként kezelte az ellenzéki megmozdulásokat. A fordulópont az 1989. november 17-i diáktüntetés volt, amely hivatalosan engedélyezett manifesztációként indult,³²⁰ de egy ponton túl kormányellenes tüntetéssé alakult, amit aztán a rendőrség brutálisan szétvert. A társadalom azonban másképpen reagált a rendőri brutalitásra szóló hírekre, mint korábban. Sok egyetemen okkupációs sztrájk kezdődött, amelyhez nemsokára csatlakoztak a színészek is, majd néhány nap leforgása alatt majdnem az összes városban kisebb-nagyobb tüntetések kezdődtek, amelyek végül meghátrálásra, azaz tárgyalásztalhoz kényszerítették a kommunista hatalmat.

Az, hogy a csehszlovák kommunista rezsim a keletnémet diktatúrához hasonlóan a tömegtüntetések következtében bukott meg, némi forradalmi jelleget kölcsönzött az eseményeknek. Az utcákon tüntető, éneklő, fűtyülő és zászlókat lengető lakosság joggal érezhette, hogy valóban az utca népe az, amely meghátrálásra kényszerítette a régi hatalom birtokosait. Ez a szóhasználatban is megnyilvánult. A novemberi eseményeket a lakosság és a külföldi szakértők egy része is „báronyos forradalomnak” ne-

³¹⁹ Uo. 51–53.

³²⁰ A prágai egyetemek hallgatói ezen a napon emlékeztek meg a Nemzetközi Diáknapról. Éppen 50 évvel azelőtt ugyanis a Cseh- és Morvaországot megszálló náci német hatóságok bezárták a cseh egyetemeket és sok diákot elhurcoltak. Ez volt a reakció a csehszlovák antifasiszták 1939. október végi náciellenes tüntetésekre.

vezte.³²¹ A „bársonyosság” a békés jelleget hivatott szimbolizálni. Sokan azonban akkoriban és most is egyszerűen csak Novembernek³²² nevezik azt. A prágai Károly Egyetem Jogi Karán használatos, Václav Pavlíček professzor vezetésével készült mértékadó cseh alkotmányjogi tankönyvben például nem „bársonyos forradalom” szerepel, hanem „1989. november,” illetve a „november 17-i események” vagy a „demokratikus átmenet” kezdete szóösszetételek.³²³ A pozsonyi rendszerváltó eseményeket tízéves távlatból feldolgozó tanulmánykötet is egyszerűen csak „November 1989 Szlovákiában” címet viseli.³²⁴

A tankönyv nem véletlenül kerül a „forradalom” kifejezést. A szerzők itt Eric Stein, cseh származású amerikai alkotmány- és nemzetközi jogász műveire hivatkoznak, aki Václav Havel nyomán „kialkudott forradalomnak” nevezte az eseményeket.³²⁵ Mindezt arra alapozták, hogy az előző rezsim válságainak végén, tárgyalóasztalhoz ült és meg egyezett az erősödő ellenzéki csoportokkal a hatalom fokozatos átadásáról. Tény az is, hogy e megállapodásokat 1989 végén a társadalom nagyfokú aktivizálódása, tüntetések és általános sztrájk kísérte.

Romániában erőszakos irányt vettek az események, amelyeket az ország most is hatályos 1991. évi alkotmánya hivatalosan decemberi forradalomnak nevez. A változások forradalmi jellege azt is jelentette, hogy megszűntek a régi hatalmi szervek³²⁶ és helyüket ideiglenesen a Nemzeti Megmentési Front szervei vették át. Ezek nemcsak politikai, hanem közjogi intézményként is működtek. Más kérdés, hogy a romániai fordulat során végül milyen erők kerültek hatalomra, mert ebben a tekintetben Románia nem különbözött gyökeresen a térség többi országától. Mindez azonban semmit sem változtat a romániai közjogi rendszerváltás forradalmi jellegén.

Az új romániai rendszer egyik meghatározó átmeneti jellegű dokumentuma az 1989. december 22-én megalakult Nemzeti Megmentési Front néphez intézett közleménye. Ebben a következő fontos gondolatok olvashatók: „*A Nemzeti Megmentési Front célja a demokráciának, a román nép szabadságának és méltóságának meghonosítása. E pillanattól kezdve feloszlattuk a Ceausescu-klán valamennyi hatalmi struktúráját. A kormányt leváltottuk, az Államtanács és annak intézményei megszűntetik tevékenységüket. Az egész hatalmat az államban a Nemzeti Megmentési Front Tanácsa veszi át...*”³²⁷ A közlemény kimondta,

³²¹ Szlovákiában emellett elterjedt még a „gyöngéd forradalom” („nežná revolúcia”) kifejezés. A bársonyos forradalom csehül „sametová revoluce,” angolul pedig közismerten „velvet revolution.”

³²² A „November emberei” vagy a „November vívmányai” kifejezések nem szokatlanok a cseh és szlovák szakirodalomban vagy publicisztikákban.

³²³ Václav PAVLÍČEK et kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011. 272. és 275.

³²⁴ *November 1989 na Slovensku. Súvislosti, predpoklady a dôsledky. Štúdie a úvahy*. Szerk. Pešek, Jan – Szomolányi, Soňa. Nadácia Milana Šimečku – HU SAV – UK, Bratislava, 1999.

³²⁵ PAVLÍČEK, V. et kol.: *Ústavní právo a státověda...* i. m. 272. Eric ŠTEIN: *Česko–Slovensko. Konflikt, roztržka, rozpad*. Praha: Academia, 2000. 21.

³²⁶ Magát az államfőt, Nicolae Ceaușescut és feleségét, Elenát egy katonai bíróság még decemberben halálra ítélte, és aznap ki is végezték őket. A parlament összehívására a forradalom után már nem került sor.

³²⁷ L. A Nemzeti Megmentési Front Tanácsának felhívása az országhoz. PÁNDI Lajos: *A kelet-európai diktatúrák bukása*. Szeged: JATE Kiadó, 1991. 612–613.

hogyan haladéktalanul megkezdi működését az új alkotmányt megszövegező bizottság is, miközben nem vetették el teljesen a korábbi alkotmányos rendszer minden elemét. Ezért 1989. december 22-e és 1991. december 8-a között Románia alkotmányát az új hatalom által hozott alkotmányos jellegű aktusok, valamint az 1965. évi alkotmány azon rendelkezései alkották, amelyeket nem helyeztek hatályon kívül. Ezek főleg az emberi és polgári jogokra, valamint az állam működésének alacsonyabb szintű szerveire, például a bíróságokra, az ügyészségre, a területi közigazgatási szervekre stb. vonatkoztak.³²⁸ Az új jogi aktusokat pedig az Ideiglenes Nemzeti Egységtanács hozta meg, amely a Nemzeti Megmentési Frontból alakult át 1990. február 8-án.

Minél korábban kötötték meg a békés átmenetről szóló kompromisszumot, az érthetően annál mérsékeltebb, azaz konzervatívabb volt. A békés átmenet egyik előfeltétele az adott körülmények között a jogfolytonosság vállalása az előző rezsimmel. Ez igazából nem is volt kérdéses. Az új rendszerek a régiékből nőttek ki, azok formai környezetének kihasználásával és totális tartalmi megújításával. Érdekes összefüggést fedezett fel ebben a tekintetben Sólyom László: *„A történelem iróniája, hogy a békés rendszerváltást, a jogi folytonosságot az tette lehetővé, hogy az 1949. évi XX. törvény tökéletes weimari alkotmány volt. Nem szerepelt benne megváltoztathatatlan rendelkezésként az állam szocialista jellege, sem a marxista-leninista párt vezető szerepe és a társadalmi tulajdon domináns volta sem. A sztálini alkotmány magyar kópiájának leple alatt, alkotmánymódosítás formájában meg lehetett dönteni ugyanezt az alkotmányt. Ezt megkönnyítette az a magyar közjogi hagyomány, amely nem különböztetett – legalábbis eljárásjogilag – alkotmánymódosítás és alkotmányozás között. Magyarországon mindig parlament alkotmányozott.”*³²⁹

Ez a weimari hasonlat egyébként akár kiterjesztően is használható. Végső soron a hitelét és hatékonyságát veszített régi rezsim, amely már kezdte felélni tartalékait, egyre kevésbé tudta magát legitimálni – akár ideológiai, akár fogyasztási, akár szervezési síkon. Sokszor már a működtetői sem azonosultak vele, a szerkezete viszont tovább dőcögött. Végül ezért is bizonyult viszonylag könnyűnek formális kereteinek ilyen hatékony kihasználása a rendszer teljes tartalmi felújítására, illetve inkább totális cseréjére. Ez csak erősítette a folytonossági elemeket.³³⁰

³²⁸ TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szeged: JATE, 1997. 41.

³²⁹ Sólyom László: *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig* i. m. 15..

³³⁰ Érdekes és szerteágazó, azaz nagyon sok részproblémára reagáló jogi folytonossági tesztet dolgozott ki Kis János a *Reform és forradalom közt* c. írásában. (Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 17–63. Eredendően a Hans Kelsen által használt megkülönböztetésből indul ki. Kelsen ugyanis ajánlja az olvasóinak a jogrend folyamatosságát megőrző változás és a „jogi forradalom” megkülönböztetését. Amennyiben egy átalakulási folyamat kielégíti a jogi folytonosság tesztjét, jogszerű folyamatról van szó, ha megsérti a tesztet, akkor a jogot áttörő folyamatról lehet beszélni. A reform tehát jogszerű folyamat, a forradalom pedig a jogot áttörő folyamat. (L. Kis János: *Az összetorlódott idő*. i. m. 20.) Kis a rendszerváltás elméletét is megpróbálta ebben a jogi kontinuitás és diszkontinuitás, illetve ezzel összefüggésben a reform és forradalom dichotómiában szemlélni.

A kérdés itt inkább az, hogy ez a „jogfolytonossági” probléma mennyire tudatosult az akkori elitek fejében, esetleg mit gondolt erről a lakosság. A csehszlovák rendszerváltás első heteiben előfordult egy érdekes eset, amely mintha arról tanúskodna, hogy a kontinuitás problémakör kezelése nem volt az elejétől a végéig egyértelmű, fontossága nem volt teljesen evidens az elitek számára, akár a „régiekről,” akár az „újjakról” volt szó.

Az ügy a csehszlovák államfőválasztással függ össze, amelyre 1989. december végén került sor. Gustáv Husák, az utolsó csehszlovák kommunista köztársasági elnök 1989. december 10-én hivatalosan egészségügyi okokra hivatkozva, a valóságban a rendszer bukása miatt lemondott tisztségéről. Erre reagálva a Szövetségi Gyűlés kommunista képviselőinek egy csoportja hivatalosan azt követelte, hogy az új csehszlovák államfőt a nép közvetlenül válassza meg. Ezzel érdekes helyzet alakult ki, mert tulajdonképpen a bukott diktatúra képviselői követelték a helyzet demokratikus megoldását, a rendszerváltó ellenzéki erőkkel szemben, amelyek ahhoz ragaszkodtak, hogy az átmeneti hatalommegosztásra vonatkozó megállapodásokhoz híven a kommunista többségű Szövetségi Gyűlés válassza meg államfőnek az ellenzék legemblematikusabb vezetőjét, Václav Havel drámáírót. Természetesen, nem egyszerűen arról volt szó, hogy a diktatúra híveit ennyire megszállta volna a demokratizmus jó szelleme, vagy az ellenzék cinikus lett volna, hanem arról, hogy a kommunista képviselők időt akartak nyerni. Az államfőválasztás elhalasztásával és a közvetlen választás azonnali bevezetésével ugyanis megnövekedett volna a mozgásterük. Havelt akkor még nem mindenki ismerte, Szlovákiában Alexander Dubček talán még népszerűbb is volt nála, illetve nem lehetett kizárni azt sem, hogy a közvélemény jelentős része szimpatizálni fog az utolsó kommunista miniszterelnökkel, Ladislav Adamec-cel. Ő az utolsó hónapokban tett néhány reformszellemisségű gesztust, amelyek különösen a bigott csehszlovák kommunista vezetés kontextusában voltak figyelemre méltóak. A demokratikus ellenzék ezért joggal úgy érezte, hogy a közvetlen elnökválasztás bevezetése bonyolítani fogja a helyzetét és a békés demokratikus átmenet zökkenőmentességét. Emiatt 1989. december 11-e és 17-e között feszült tárgyalások folytak a két fél között.³³¹ Fő közvetítőnek Marián Čalfa, az új szövetségi miniszterelnök bizonyult. Hivatalosan ő volt az átmeneti „nemzeti megértés kormányának” feje, aki a távozó kommunista hatalom jelöltjeként meggyőzte a kommunista honatyákat, hogy ne fogadjanak el a közvetlen elnökválasztásról szóló jogi döntést és törődjenek bele Havel általuk történő megválasztásába. Ezzel létrejött a csehszlovák rendszerváltás leglátványosabb „jogfolytonossági” gesztusa.³³²

³³¹ Jan KUDMA: *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*. In: Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. UK v Praze, Praha, 14–15.

³³² Ezekről az eseményekről, politikai intrikákról I. 1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty. (1985–1990) Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.

Ebben a történetben az a furcsa, hogy az átmenet hektikus napjaiban mintha mindkét fél figyelmen kívül hagyta volna a dolog szimbolikus oldalát, tartalmát. Egyik érdekelt sem törődött azzal, hogy ezzel a gesztussal esetleg megteremtődik-e a két rendszer közti jogi folytonosság látszata, ami a kommunisták érdeke lett volna, vagy éppenséggel megszakad. Ez lehetett az akkori ellenzék érdeke. Egyik fél sem cselekedett úgy, ahogyan ebből a szempontból logikusnak tűnt. Ez magyarázható azzal, hogy a jogfolytonosság kérdését mindkét fél evidensnek érezte. Egyáltalán nem tartották szükségesnek, hogy újabb közjogi gesztussal pecsételjék meg. Vagy csak arról lehetett szó, hogy egyszerűen nem volt idejük erre a finom aspektusra figyelni. Ezekre a kérdésekre nem adható egyértelmű válasz. Mindegyik felvetés tartalmaz néhány igazságmagot.³³³

Az akkori ellenzék, amelynek egyik részéből később a kormányzó polgári demokratikus jobboldal szerveződött, később többször próbálkozott annak meghatározásával, hogy mit tekint antidemokratikus, avagy pontosabban „szabadsághiányos korszaknak.” Legtöbbször két dokumentumot használnak e korszak kijelölésére: a teljes kommunista hatalomátvétel napját (1948. február 25.) és a békés átmenetet megnyitó 1989. november 17-i diáktüntétést. Néhány törvény azonban túlmegy ezen a dátumon.

Ugyanakkor figyelembe kell venni a csehszlovák demokratikus ellenzék alapvető jelentőségű dokumentumát, a Charta '77 nyilatkozatot. Ebben ugyanis a csehszlovák másként gondolkodók a helsinki csúcserkeztet utáni években arra hívták fel a csehszlovák kommunista, normalizációs³³⁴ rezsim figyelmét, hogy legalább saját törvényeit és nemzetközi kötelezettségvállalásait tartsa be, hiszen azok, bár limitáltan, de mégis

³³³ 1989-ben egyébként érdekesen alakult az első rendszerváltás utáni lengyel elnök, Wojciech Jaruzelski tábornok megválasztásának ügye. Az, hogy ő lesz az államfő, a kerekasztal-tárgyalásokon elért kompromisszum egyik része volt. Nemzetgyűlési megválasztását az tette lehetővé, hogy a Szolidaritás színeiben megválasztott képviselők és szenátorok egy része inkább nem jelent meg a választás lebonyolításakor, hogy ezzel is csökkenjen az előírt kvórum, illetve nagyobbak legyenek Jaruzelski esélyei. Néhány kommunista képviselő nem volt hajlandó szavazni rá. Így tehát tulajdonképpen az ellenzék kisegítette LEMP azon részét, amely tovább akart menni a változások útján. Erről lásd Mirosław WYRZYKOWSKI: *Konstytucja negocjacji i kompromisu*. In: *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jarosławowi*. LIBER, Warszawa, 2000. 225..

³³⁴ Az úgynevezett normalizációs rezsimnek szokás nevezni a szovjet tankok segítségével 1968-ban hatalomhoz juttatott antireformista csehszlovák kommunista vezetők rendszerét, amely egészen 1989-ig fennmaradt. A rendszer emblematisz alakjai voltak Gustáv Husák főtitkár és államfő, Vasil Bilák ideológiai titkár és Lubomír Štrougal szövetségi kormányfő. A „normalizációs politika” személyzeti és ideológiai következményeiről l. Juraj MARUŠIAK: *Nezávislé iniciatívy na Slovensku v rokoch normalizácie*. In: *November 1989 na Slovensku. Súvislosti, predpoklady a dôsledky. Štúdie a úvahy*. Szerk. Pešek, Jan – Szomolányi, Soňa. Nadácia Milana Šimečku – HU SAV – UK, Bratislava, 1999. 56–57.

garantálják az alapvető emberi és polgári jogokat.³³⁵ Ez természetesen önmagában nem jelenti a kommunista rezsim legitimitásának teljes elfogadását, de mégis megteremtett, megteremthetett egyfajta tárgyalási platformot a két fél között.

A két rendszer közötti kontinuitás vagy diszkontinuitás problémája egyébként a csehszlovák rendszerváltás után többször előkerült, egyrészt elméleti értelemben, másrészt nagyon is gyakorlati megfontolásokból, hiszen az úgynevezett restitúciós procedúrák során visszaszerezhető vagyonokról volt szó. A viszonyulás az előző rezsim jogához átfogó módon 1991-ben került terítékre, amikor a Szövetségi Gyűlés elfogadta az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartáját bevezető 1991. évi 23. számú alkotmányerejű törvényt. E jogszabály 6. cikkének 1. bekezdése ugyanis deklarálta, hogy a törvényeket és más jogi normákat legkésőbb 1991. december 31-ig összhangba kell hozni az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának rendelkezéseivel, mert ezen napon azok a jogszabályi rendelkezések, amelyek nem lesznek összhangban a Chartával, hatályukat veszítik.

A következő fontos törvény az 1991. évi 480. számú volt, amely megpróbálta meghatározni a szabadság hiányának időbeli kereteit. A jogalkotó itt kimondta, hogy az 1948 és 1989 közötti kommunista rezsim lábbal tiporta az emberi jogokat és saját törvényeit is, de a jogbiztonság érdekében azt is kimondta, hogy az említett időszakban elfogadott jogi aktusokat csak akkor lehet hatályon kívül helyezni, ha azt külön törvények lehetővé teszik.³³⁶

Radikális módon az 1993. évi 198. számú törvény próbálta definiálni a kommunista rezsim jogellenes voltát, valamint az ellenállás jogosságát. Ez a törvény már az önálló Cseh Köztársaságban született. A jogalkotó itt kimondta, hogy a kommunista

³³⁵ Magyarországon hasonlóan próbálták szembesíteni a kommunista diktatúrát saját jogszabályaival a magyar FIDESZ alapítói is 1988-ban. Erről az ügy egyik kulcsszereplője, Szájer József a következőket írta: „A FIDESZ gyakorlatilag a megalakulástól fogva szorosan összefonódott az alkotmány és az alkotmányozás kérdésével. Én egyébként a FIDESZ-be – bár alapító tag vagyok – aktívan úgy kerültem be, hogy az 1972-ben alaposan átírt, 1949. évi XX. törvény egyesülési joggal foglalkozó részével kapcsolatban indítottam egy próbapert. (Egy sajtópoert egyébként.) 1988-ban, néhány nappal a FIDESZ megalakulása után, egy Magyar Hírlap-cikk azt állította a FIDESZ-ről, hogy nem törvényes szervezet. A mi érünk az volt, ha a KISZ, a szakszervezetek és az MSZMP megalakulásához nem kell az egyesületi törvény szerinti bejegyzés, akkor mi is, mint országos ifjúsági szervezet, az alkotmány alapján létrejövő szervezet vagyunk. Bibó István nyomán a szabadság fikciójából indultunk ki: mindenki tudta, hogy a sztálinista alkotmányra nem lehet hivatkozni, az abban foglalt emberi jogok nem gyakorolhatók. De mégiscsak le volt írva az egyesülési szabadság ebben a dokumentumban, és ezen az alapon indítottunk próbapert. Amit egyébként csúnyán el is veszítettünk, de időközben a FIDESZ egy harmincvalahány fős csoportból több ezer főt számláló szervezetté alakult.” Lásd ABLONCZY Bálint: *Az új Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, Bp., 2011. 15.

³³⁶ Emiatt például a csehszlovák és cseh restitúciós törvények abból indultak ki, hogy az előző kommunista rezsimben érvényesek, azokat retroaktív módon nem helyezték hatályon kívül. Azokat a személyeket viszont, akikről az előző rezsim elvett vagyonokat és tulajdontárgyakat, kárpótolni kell. Az úgynevezett restitúciós jogszabályok inkább csak megszüntették vagy enyhítették a korábbi jogtalanságok következményeit. Erről a folyamatról l. Jan BIČOVSKÝ: *Problematika navrácení církevního majetku po listopadu 1992*. Právní praxe, 1993. évf. 9. szám, 529.

rezsim rendszeresen megsértette a demokratikus jogállam alapvető elveit, a nemzetközi szerződéseket és még saját törvényeit is, emiatt „*bűnös, illegitim és megvetendő*” rendszernek tekintendő. Az ellenállás a rezsimmel szemben az állampolgárok részéről akkor is „*legitim, igazságos, tiszteletre méltó és erkölcsileg igazolható volt,*” amikor egy idegen, de demokratikus hatalommal való szövetségben történt. E törvény meglehetősen erős megállapításait viszont jelentősen tompította a cseh Alkotmánybíróság 1994. évi 14. számú határozata, amely kimondta, hogy ezek csak deklarációk.³³⁷ Ez is inkább a kontinuitás elméletét erősíti.³³⁸

A témával foglalkozó Bragyova András egyébként a múlttagadásnak fontos, majdnem stílusalkotó szerepet tulajdonít a kelet- és közép-európai rendszerváltó alkotmányozás és jogalkotás történetében. Szerinte a rendszerváltó jogváltoztatás éppen a múlt tagadó mivoltában különbözik a jogrendszer rendes változásától. Ilyen múlttagadás jellemezte egyébként a feudalizmus felszámolását is a 18–19. században. A rendszerváltás után alkotott múlttagadó törvények Bragyova szerint egy új alkotmány visszamenőleges alkalmazását jelentik. A múlttagadó jogalkotó alkotmányellenesnek tartott bizonyos, ma már nem is érvényes, de a jogrendszer kontinuitása miatt jogerővel bíró jogi normákat, például az államosítást vagy a büntető jogszabályokat, de azok hatásait a jogrendszer mai állapotában próbálta megszüntetni.³³⁹

A szakirodalom a múlttagadó jogalkotásnak igazából két alapvető típusát különbözteti meg. Az egyik oldalon állnak a múlttagadó normák, amelyek a múlt érvénytelenítését célozzák meg és jelentésük rendszerint szimbolikus, de néha akár büntetőpolitikai is lehet. A másik fő típust, amely az előbbinél jóval gyakoribb, a rejtett múlttagadást érvényesítő jogalkotás képviseli: „...*az ilyen törvények expliciten ki nem mondott előfeltevésként mondják ki a korábbi jog – egyes jogszabályok vagy jogintézmények – érvénytelenségét. Az NDK felbomlása és az NSZK-ba való bekebelezése (az ún. német egyesítés) után ez főleg az NDK és az NSZK polgárok, intézmények, emberek eltérő kezelésében, az alkotmánybíróság részéről pedig ezek szisztematikus alkotmányosnak minősítésében*

³³⁷ Jan FILIP: *Ústavní právo České republiky 1. Masarykova univerzita – Doplněk*, Brno, 2003. 29.

³³⁸ Ettől függetlenül később is előfordultak olyan jogi normák, amelyek megpróbálták erkölcsi és anyagi elismerésben részesíteni azokat a személyeket, akik szembeszálltak a kommunista rezsimmel, és azért valamilyen hátrányt szenvedtek. Utoljára 2011-ben született ilyen törvény, amely úgy mond a „harmadik ellenállás” résztvevőiről szól. Az „első ellenállásnak” Csehszlovákiában azok a légiósok számítottak, akik az első világháború alatt harcoltak a csehszlovák állam létrejöttéért. A „második ellenállás” tagjai a második világháború alatti megszállók ellen harcoltak. Egyébként mindkét esetben az államhatalom nemcsak erkölcsi elismerésben részesítette az érintetteket, hanem az anyagi juttatásokkal is. A légiósokat az állam igyekezett elhelyezni a közszolgálatban, a szerencsésebbek a földreform során még kisebb földbirtokokhoz jutottak, a többiek, ha igényeltek, rendszerint dohány- vagy újságárus standot kaptak (azaz trafikot, ahogyan azt a korabeli köznyelv elnevezte). A második világháború alatti antifasiszta ellenállók és partizánok az ügynevezett 255. számú rendelet alapján részesültek a nyugdíj-kiegészítésben. Most pedig a hadügyminisztérium bírálja el az antikommunista ellenállók érdemeit, az itt született elutasító döntések ellen pedig a Cseh Köztársaság Etikai Tanácsához lehet fellebbezni.

³³⁹ Bragyova András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás* i. m. 39–40.

*nyilvánult meg.*³⁴⁰ E kérdésnek komoly szakirodalma van, de szorosan nem függ össze a jelen értekezés témájával, azért itt ennél részletesebben már nem lesz róla szó.

A jogfolytonossági kérdés érdekes epilógusát jelenti a magyar alkotmányozás 2011-ben. E folyamat terminológiai, ideológiai sajátosságairól később még lesz szó, hasonlóan az egész dokumentum identitásáról. Az akkor elfogadott Alaptörvény ugyanis mintha minden porcikájában próbálna elhatárolódni és elrugaszkodni az 1949 és 1989 közötti időszaktól, annyira, hogy még néhány logikai következetlenséget is elkövetett – például a záró rendelkezések között arra a dokumentumra hivatkozik, amely érvénytelenségét hirdeti a preambulumban. Az 1949. évi XX. törvényről van szó, azaz az alkotmányról.³⁴¹

Amikor Szájer József a vele készült interjúban az Alaptörvény egyik megfogalmazójaként megpróbálta elmagyarázni, hogy miért fontos dátum május 2-a (az első szabadon választott Országgyűlés összeülésétől a napja), a magyar államiság és jogrend szempontjából, a következőket is kimondta: *„Sokak véleményével szemben úgy vélem, a kezdőpontnak igenis van jelentősége. Például Sólyom László alkotmánybírói elnökként és államfőként – szemben a Magyarországon néha fölbukkanó, baloldalon divatos rendszerváltáshoz kapcsolódó kontinuitásmérettel – mindig is a diszkontinuitást hangsúlyozta.*³⁴² *Vagyis azt, hogy a mai jogállam kezdete 1990-hez kapcsolódik, és nincsen folyamatosság a diktatúra időszakával. E gondolat gyakorlatba ültetése húsz éve nagyon komoly problémákkal járhatott volna, hiszen a rendszerváltás átmenetének volt egy szövete, amelyben egymáshoz kapcsolódtak a különböző jogszabályok. Ma annak a kockázata, hogy jelképesen kimondjuk a kontinuitás teljes hiányát, gyakorlati szempontból lényegesen kisebb. Meglát-*

³⁴⁰ Uo. 40. Egyébként ilyen „alkotmányosnak minősítés” nem egy egyszerű művelet. A jogrendszerben még szereplő, de egyébként jogosságában tagadott normát valami oknál fogva ilyenkor érvénytelennek vagy nem teljesen érvényesnek kell deklarálni. Az erre vonatkozó igazolási megoldásokat leginkább a német jogtudósok dolgozták ki, ami nem is meglepő a bonyolult 20. századi német múlt tükrében. A Gustav Radbruch által megfogalmazott, majd később a német Alkotmánybíróság által alkalmazott klauzula szerint, bizonyos alapvető értékek megsértése érvénytelenné tehet egyes pozitív jogi normákat, és ezzel igazolja nem jognak tekintésüket. Bragyova András szerint „Ennek jogfilozófiailag kevésbé igényes, de jogdogmatikailag elfogadhatóbb – mert a pozitív joghoz közelebb álló – változata, amikor a megtagadott jog nem jogállami jognak, vagy az emberi jogokat sértőnek minősítetik. Ilyen a német bíróságok az NDK-t Unrechtstaatnak minősítő dogmatikai figurája; a magyar Alkotmánybíróság is felhozta időnként, amidőn «nem jogállami jognak» nevezi a szocialista jogot, a «kommunista jogot» jogtalanak minősítő már említett cseh törvény is ilyen.” Uo. 45.

³⁴¹ Erre a következtetésre többen felhívtak a figyelmet, köztük JAKAB András is: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG/ORAC, Bp, 2011. 183. Annak érdekében, hogy ne abszurd értelmezés alakuljon ki, Jakab azt javasolja, hogy a szöveggörnyezetből kell kiindulni. A 2012 decemberéig hatályos 1949. évi alkotmány érvénytelenségét ugyanis csak a gyengébb erejű Nemzeti Hitvallás mondja ki, miközben az érvényességére való hivatkozás az „erősebb” normatív részében történik. Az ilyen furcsaság megszületését Jakab a következőképpen magyarázza: „A preambulumbeli fogalmazásmód vélhetően annak eredménye, hogy az alkotmányozót elragadta a retorikai hév, és ezért dogmatikailag pontatlanul fogalmazott. Jogkövetkezménye azonban nincs a pontatlanságnak.” Uo. 183.

³⁴² Ennek a kijelítésnek némileg ellentmond a Sólyom László vezette Alkotmánybíróság 1992. évi döntése a Zétényi-Takács féle igazságtételi törvényről.

*juk, mennyire szabadon fogják ezeket a pontokat értelmezni a jogalkalmazók. Remélem, bátrabbak lesznek!*³⁴³

Az előbbi idézetből az derül ki, hogy korábban pragmatikus okokból minden akarat ellenére nem voltak figyelmen kívül hagyhatók bizonyos kontinuitás elemek az 1990 előtti és utáni jogrend között, de most, több mint 20 év után már lehet. Ezzel mintha a hivatalos politika azt szeretné sugallni, hogy most már lehet rendszerváltó forradalom, mert jóval kisebb az egész folyamat kockázata. Korábban nem lehetett, ezért ideiglenesen el kellett fogadni nem túlzottan elvhű ideiglenes kompromisszumokat. A probléma ezzel a gondolatmenettel csak az, hogy a kontinuitás megszakítására igazából csak egy mindent elsöprő forradalom³⁴⁴ képes. Arra pedig 1989-ben nem került sor. 20 év távlatából pótolni egy igazi forradalmat nagyon nehéz, emiatt nagy a kockázata annak, hogy egy ilyen próbálkozás sokak szemében inkább pótcselekvésre, illetve a rosszul sikerült imitálásra fog majd hasonlítani.

1. A rendszerváltás utáni alkotmányozás sajátosságai – modellek, dilemmák, közös és sajátos vonások

A rendszerváltás alkotmányozása 1989-ben kezdődött. E sorsfordító esztendőnek is vannak közvetlen előzményei, amelyek különösen ott voltak markánsak, ahol az átmenet elhúzódott és szervesen következett az azt megelőző fejlődésből. Ez különösen Magyarországra igaz, amelynek demokratikus átmenetét néhány szakember egyenesen „alkotmányos forradalomnak”³⁴⁵ vagy „jogállami forradalomnak”³⁴⁶ nevezi.

A térség 1989 utáni alkotmányozása szempontjából a magyar példa többé-kevésbé egyedinek számít, hiszen 1989-ben formálisan alkotmánynovellának számító, de tartalmilag tulajdonképpen új alkotmányos dokumentum született – mondhatni a kelet- és közép-európai alkotmányozás első új chartális alkotmánya. Igaz, ez az alkotmány deklaráltnan átmenetinek számított, de már minden olyan politikai és szakmai kihívásra reagált, amelyet az akkori demokratizálódó korszellem támasztott az új demokratikus alkotmányokkal szemben. Az, hogy végül is nem ebben a minőségben vonult be a történelembe, főleg annak volt köszönhető, hogy megalkotói konkrét politikai okokból

³⁴³ ABLONCZY Bálint: *Az új Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, Bp., 2011. 48.

³⁴⁴ Illetve esetleg egy ország és vele együtt a jogrend teljes bekebelezése – I. a német újraegyesítés ügyét.

³⁴⁵ Szente Zoltán ilyen című alfejezetet szentel az 1989–1990-es magyarországi eseményeknek. L. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005).* Osiris Kiadó, Bp., 488–495.

³⁴⁶ Ezt a kifejezést használja például a korábban már idézett MAJTÉNYI László: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya.* In: És mi lesz az alkotmánnyal? Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2004. 71–80. Ehhez a felfogáshoz áll közel KUKORELLI István is, aki főleg a folyamatok graduális jellegét emelte ki (erről részletesebben lásd később). KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede.* Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek. Korona Kiadó, Bp., 1995. 12–13.

továbbra is az 1949. évi XX. törvénynek akarták nevezni. Részben hasonló volt Lengyelország esete, bár az ottani alkotmánynovella nem volt annyira komplex, mint az 1989-es magyar alkotmánymódosítás. A magyar és lengyel „egyediség” azonban alapvetően nem abban rejlik, hogy az átmenet szakaszos volt, hanem inkább abban, hogy ez az alkotmányozási folyamat mindkét oldalról elhúzódott – azaz korábban kezdődött és később ért véget, mint máshol. A térségben másutt ezek az események 1989 késő ősze és 1991 decembere közötti időszakban jobban összesűrűsödtek.

1990 és 1997 között tulajdonképpen valamennyi posztoszocialista állam új, demokratikus alkotmányt fogadott el. A horvátok és a szerbek³⁴⁷ már 1990-ben alkotmányoztak, a bolgárok, a macedónok, a románok és a szlovénok 1991-ben fogadták el új alkotmányukat, a csehek, az észtek, a litvánok és a szlovákok 1992-ben, az oroszok 1993-ban,³⁴⁸ a beloruszok és a moldávok 1994-ben,³⁴⁹ az ukránok 1996-ban és végül a lengyelek 1997-ben, illetve az albánok 1998-ban. Közben 1995-ben született meg a nemzetközi közösség nyomása révén visszaállított Bosznia és Hercegovina oktrojált alkotmánya, ez azonban nem annyira a demokratikus átmenethez kötődik, hanem inkább a délszláv háború lezárásához. Ezen alaptörvény nem a helyi politikai erők kompromisszumának terméke, hanem a nagyhatalmak rájuk oktrojált dokumentuma.³⁵⁰

Tulajdonképpen az 1997. évi lengyel és az 1998. évi albán alkotmány³⁵¹ elfogadásával zárult a békés átmenet demokratikus alkotmányozása. A később született alkotmányok

³⁴⁷ Az 1990. évi szerb alkotmányt azonban még az egypártrendszer és a Kommunista Liga teljhatalmanak idején választott köztársasági parlament szavazta meg, ezért a demokratikus legitimitása viszonylag kétes értékű volt. A rendelkezései mögött nem állt meg a Nemzeti Kerekasztal tekintélye sem, mint a korabeli Magyarországon. Erről l. Tóth Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk. Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 28.

³⁴⁸ Kérdés, hogy az akkori alkotmányozás során mennyire tartották be az összes demokratikus procedurális szabályt, hiszen közismert, hogy az új szöveg kidolgozására azután került sor, miután az államfő erővel szétkergette a neki ellenszegülő parlamentet. Azután összehívott egy alkotmány által korábban nem elismert szakmai-korporatív tanácskozást, amely kidolgozta magát a szöveget, amelyet aztán egy népszavazás hagyott jóvá. Borisz Jelcin elnök szerencséjére a demokratikus világ végül elfogadta a lépést. Amikor viszont 1996-ban Belorussziában is sor került hasonló jellegű hatalmi szembenállásra, amely szintén a törvényhozásnak (valamint az Alkotmánybíróságnak) az erős elnök általi felhasználásával és egy jelentős alkotmánynovellával ért véget, az akkori demokratikus világ azt már nem volt hajlandó lenyelni. L. Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Szerk. Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 16.

³⁴⁹ Ezt az alkotmányt azokban az években hatalomra került és mai napig is regnáló Alekszander Lukasenko államfő 1996-ban jelentősen átírta, ezzel is elősegítve saját tekintélyelvű rezsimje alapjainak lerakását. Uo. 16.

³⁵⁰ *Transformace ústavních systémů zemí střední Evropy. III.* Szerk. Pavlíček, Václav – Jirásková, Věra. PF UK, Praha, 2001. 68.

³⁵¹ Mindkét ország esetében figyelembe kell venni, hogy itt a békés átmenet folyamán elfogadták az úgynevezett ideiglenes kisalkotmányokat, az albánok már 1991-ben, a lengyelek pedig 1992-ben. Ezek nem is voltak alkotmányok, inkább a hatalmi ágak egymáshoz való viszonyát szabályozó alkotmányerejű törvények. Miután az albánoknak hiányzott innen az alapjogok felsorolása, 1993-ban a korábban említett alkotmányos törvényt kiegészítették egy alapjogi katalógussal. L. SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* i. m. 514–515.

vagy alaptörvények már más korban, más kihívásokra reagálva születtek. A 2006-ban elfogadott szerb alkotmány a jugoszláv államiság utolsó maradványainak eltűnésére, a Szlobodan Milosevics elnök neve által fémjelzett tekintélyelvű és háborús bűncselekményekben is érintett rezsim összeomlására, valamint Koszovó közeledő elszakadására volt hivatott reagálni. A függetlenné vált Koszovó 2008-ban fogadta el új alkotmányát, szintén komoly, de inkább csak közvetett nemzetközi segítséggel.³⁵² Erre logikus módon a függetlenség megszerzése, valamint a nemzetközi közösség fokozatos visszavonulása miatt volt szükség.

Az új alkotmányozás sorát egyelőre Magyarország zárja, ahol 2011-ben egy új Alaptörvény elfogadására került sor, amely azonban radikálisan nem változtatta meg a közjogi szerkezetet. A nemzeti, sőt már-már nemzetieskedő rendelkezések nem is akarták felforgatni a rendszerváltáskor és az utána kialakult szerkezetet, inkább csak szimbolikusan akarták lezárni az átmenetinek deklarált elmúlt 20 évet, és egy új kezdet reményét kívánták adni a lakosoknak. Talán egy új konzervatív alapú konszolidáció csíráit is fel lehet fedezni ebben a dokumentumban.³⁵³

Az ezredforduló táján egyébként több térségbeli országban jelentős alkotmányos átalakulásra került sor, de csak kevés nekibuzdulás vezetett teljesen új alkotmány elfogadásához. A horvát, román, szlovák, ukrán³⁵⁴ és más politikai elitek inkább csak az alkotmányok nagy novelláira szorítkoztak. Ezek ugyan jelentős elmozdulásokat is eredményeztek, illetve eredményezhettek a közjogi rendszerekben, de alapjaiban mégsem változtatták meg az alkotmányok identitását.

A fenti felsorolásból hiányzik Lettország. E balti kisállam érdekes utat választott, amelynek bemutatása lehetetlen anélkül, hogy ne szóljunk a többi baltikumai állam rendszerváltás kori történetéről. A két világháború között függetlenséget élvező Észtország, Lettország és Litvánia lakosságának jelentős része igazságtalanságnak tartotta, hogy 1940 után az államok a diktatórikus nagyhatalmak döntése révén újból az oroszok által vezetett államiság keretei közé szorultak, azaz a Szovjetunió részévé vált. Ebben a soknemzetiségű konglomerátumban úgy érezték, hogy könnyen elveszíthetik nyelvüket és

³⁵² A hatályos koszovói alkotmányon például érezhető a nemzetközi közösség, az ENSZ helyi főmegbízottja által a tartományra oktrojált Ideiglenes Önkormányzat Alkotmányos Keretének hatása. (Constitutional Framework for Provisional Self-Government). E dokumentum tartalmáról l. HALÁSZ Iván: *Nemzetközi igazgatás a válságvezetékben, különös tekintettel a délszláv válságra*. In: Dayton, 10 év után. MTA JTI – MTA TK, Bp., 2006. 126–132. Maga a dokumentum UNMIK/REG/2001/9–15 may 2001. www.unmikonline.org/constframework.htm.

³⁵³ Orbán Viktor miniszterelnök többször hangsúlyozta, hogy ez nem egy liberális alkotmány.

³⁵⁴ Ezekről a reformról l. magyarul részletesebben VARGA Attila – VERESS Emőd: *Román alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007. 114–116., továbbá MÉSZÁROS Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere*. In: *Magyarok Szlovákiában (1989–2004)*. Szerk. Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Kisebbségkutató Intézet Liliium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 2004. 125–140., illetve HAMBERGER Judit: *Alkotmánymódosítás Szlovákiában*. <http://epa.oszk.hu/00200/00266/00011/c000207.html> 2001.03.25., továbbá HALÁSZ Iván: *A hatályos szlovák alkotmány eddig megvalósult, illetve tervezett módosításai*, Jogtudományi Közlöny, 55. évf., 2000/9., 361–370. és TÓTH Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011/1. 94–96.

előbb-utóbb egész identitásukat is. A peresztrojka idején talán ezért is kapcsolódott össze náluk olyan elemi erővel a demokrácia és a nemzeti önállóság utáni vágy.

Mindhárom baltikumi államban komoly tömegbázissal rendelkező ellenzéki mozgalmak (népfrontok) jöttek létre, amelyek előbb a köztársaságok szuverenitását, majd teljes függetlenségét követelték. Ebben a küzdelemben maximálisan próbáltak elzárkózni minden szovjet közjogi hagyománytól, amelyet a Molotov–Ribbentrop paktum nyomán bekövetkezett megszállás miatt hivatalosan is illegitimnek tartottak.³⁵⁵ A két világháború közötti államiségük visszaállítására tett lépések tehát nem üres szimbolikus gesztusok voltak számukra, hanem komoly politikai relevanciával rendelkeztek, akár az alkotmányozási folyamatról, akár az új állampolgársági törvényekről, akár a választójog meghatározásáról volt szó.³⁵⁶

Ebben a kontextusban már érthető, hogy miért merült fel ezekben az országokban az 1990-es évek elején az a gondolat, hogy igazából az első fázisban nem is lenne szükség új alkotmányra, hanem elegendő lenne visszatérni a második világháború előtti közjogi dokumentumokhoz. A probléma csak az volt, hogy a Baltikumban az 1930-as évek végén már nem érvényesültek maradéktalanul az alkotmányos és demokratikus elvek, mert az élesedő külpolitikai veszélyek, valamint a belpolitikai feszültségek miatt többi kelet-európai országhoz hasonlóan itt is tekintélyelvű, alapvetően az erős elnöki hatalomra támaszkodó rezsimek jöttek létre. Az akkori alkotmányos dokumentumok pedig ezt nyíltan hirdették. Az észtek például nem is vállalkoztak 1938-as alkotmányuk akár szimbolikus visszaállítására, hiszen ez annak idején majdnem diktatórikus hatalmat adott a közvetlenül választott államfőnek.³⁵⁷ Ezért az észtek Alkotmányozó Gyűlést hívtak össze, amely egy teljesen új alkotmány szövegét dolgozta ki és fogadta el. Az alaptörvényt az 1992-ben tartott ügydöntő népszavazáson a lakosság is jóváhagyta.

A litvánok más utat választottak. A Litván Legfelsőbb Tanács 1990 márciusában törvényt fogadott el a „Litván Állam restaurációjáról.” Annak érdekében, hogy a közel félévszázados megszakítás után biztosítsák a kontinuitást a korábbi litván államiséggel, még ugyanabban az évben újból hatályba léptették az 1938. évi májusi alkotmányt, amelyet azonban egy óra múlva fel is függesztettek és helyébe Litvánia Ideiglenes Alaptörvényét fogadták el. Ezzel az aktuussal egyidejűleg hatályon kívül helyezték a szovjet szocialista Litvánia 1978. évi alkotmányát és legalábbis a saját területükön a Szovjetunió 1977. évi alkotmányát is. Ezt követően az ország lakossága népszavazáson is megerősítet-

³⁵⁵ Dietrich André LOEBER: *Regaining Independence – Constitutional Aspects: Estonia, Latvia, Lithuania*. Review of Central and East European Law, 1998. 1–7.

³⁵⁶ Ez a törekvés azonban később nagyon sok feszültséget szült az adott államok nagyszámú orosz kisebbségeivel, amelyeket különösen a restaurációs jellegű észt és lett állampolgársági jogszabályok nagyon nehéz helyzetbe hoztak, ami nemcsak a magát becsapottnak érző demokratikus Oroszország, hanem az európai szervezetek, így különösen az Európa Tanács és az Európai Unió rosszallását is maga után vonta, mégpedig teljesen jogosan. Az észt állampolgársági politikáról l. KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországban*. In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Bp., 2006. 205–212.

³⁵⁷ TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai... i. m. 47

te függetlenségi szándékát és 1992-ben a parlament elfogadta Litvánia új demokratikus alkotmányát, amelyet a lakosság ismételt népszavazással hagyott jóvá.³⁵⁸

A lettek végigmentek a göröngyös alkotmányos restaurációs úton és a mai napig nem fogadtak el új alkotmányt. A törvényhozás 1990 tavaszán semmisnek mondta ki az ország szovjet annektálását és néhány hónappal később ideiglenesen életbe léptette Lettország 1922. évi demokratikus alkotmányát. Keletkezésének körülményei következtében ez a dokumentum eleve demokratikusabb volt, mint az 1938-as észt és litván alkotmány. A lettek eredetileg csak ideiglenesnek szánták ezt a megoldást, de az végül tartóssá vált. Az ország közjogi rendszere ugyanis működőképes maradt, amellet pedig demokratikus is volt.³⁵⁹ Kizárólag az alapjogok kérdését kellett megoldani, mert azok felsorolása hiányzott az 1922-es lett alkotmányból. Az alapjogok csak 1998-ban jelentek meg a lett alkotmányos rendszerben.³⁶⁰

Melyek voltak azok a kihívások, amelyekre a rendszerváltó alkotmányozóknak reagálniuk kellett, illetve melyek voltak a közös vagy legalább hasonló megoldások, technikák és intézmények, amelyeket akkor alkalmaztak, illetve honosítottak meg? Fontos és érdekes problémakör az alkalmazott és általában követendőnek tartott minták kérdése. Ebben beletartozik mind a külföldi minták figyelembe vétele, mind a viszonyulás a saját nemzeti közjogi hagyományokhoz.

A kihívások kérdése viszonylag egyszerű. 1989-ben szinte mindenütt általános volt az a meggyőződés, hogy a kommunista állampárti diktatúráról át kell térni a pluralista többpárti demokrácia rendszerére, továbbá a tervutasításos és totálisan központosított, a társadalmi tulajdon dominanciájára épülő gazdasági-társadalmi modelltől a szabad versenyen és a magántulajdon szentségén alapuló piacgazdaságra. Evidenciának számított továbbá, hogy az emberi jogok több évtizedes lábbal tiprása után olyan rendszert kell kialakítani, amely nemcsak deklarálja, hanem garanciákkal körül is bástyázza azok valódi érvényesülését. A további kihívások közé tartozott a frissen visszaszerzett nemzeti szuverenitás és állami függetlenség alkotmányjogi biztosítása, valamint a demokratikus átmenettel együtt járó, annak céljait olykor erősítő, olykor keresztező „nemzeti reneszánsz” közjogi kifejeződése, lehetőleg új etnikai konfliktusok kirobbanása nélkül. A teendők közé tartozott a térségben korábban megszokottá vált mindenható állampárti modell teljes lebontása és a normális, egymással versengő, ugyanakkor a fegyveres különítményeket nem alkalmazó pártok meghonosítása.

Végül meg kell említeni ezen évek még egy fontos hívószavát, illetve fontos geo- és külpolitikai törekvését, amelyet egyszerűen úgy lehetne jellemezni, mint „a visszatérést Európába.” Ez a törekvés csak 2004-ben, illetve Bulgária és Románia esetében csak 2007-ben perfektuálódott, de a kezdetektől fogva befolyásolta a térségben a közgondolkodást és a politizálást. Ez a célkitűzés nem volt teljesen leválasztható egy szélesebb, bár kevésbé népszerű, ugyanakkor biztonságpolitikailag kulcsfontosságú euró-atlanti

³⁵⁸ TÓTH K.: *Új alkotmányok előkészítése* i. m. 50–51.

³⁵⁹ Uo. 48–49.

³⁶⁰ SZENTE Z.: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* i. m. 462.

integrációról. Az utóbbi ugyanis nemcsak az európai integrációs folyamatokhoz való felzárkózásban nyilvánult meg, hanem a NATO-hoz való csatlakozási igényben is.

A „visszatérés Európába” és az euró-atlanti integráció hívószavaknak van egy másik, a geopolitikán és biztonságpolitikán túli dimenziója. Ezeket a jelszavakat ugyanis jogi, közjogi értelemben is lehet értelmezni. A „visszatérés” az akkori politizáló közvélemény szerint a jól bevált európai – értsd nyugat-európai polgári demokratikus – megoldásokhoz való visszatérést is jelentette egyben.³⁶¹ Ezzel az is összefügg, hogy az 1989-es fordulattal együtt járó demokratikus átmenet nagyon radikális változásokat hozott magával, de a közjogi megoldások tekintetében jóval kevésbé volt innovatív és kreatív, mint például az 1789-ben kezdődött nagy francia polgári forradalom vagy az 1917-es orosz forradalom radikális szocialista szakasza.³⁶² Mindkét esetben ugyanis más alapokra akarták helyezni a világot és ennek megfelelően újszerű megoldásokban gondolkodva, azokat részben alkalmazták is. A rendszerváltást ebből a szempontból egyfajta történelmi és jogi konzervativizmus jellemezte és az akkor színre lépő politikai eliteket a lakosság nagy részével együtt alapvetően inkább a nyugati demokratikus jóléti modellhez való csatlakozás vágya hajtotta, nem annyira az új társadalmi és politikai kísérletek.³⁶³

Ebben a kontextusban tehát érthető, hogy az 1990-ben induló demokratikus alkotmányozás során miért estek olyan komolyan latba a külföldi modellek és minták.³⁶⁴

³⁶¹ Kis János ezt a trendet a következőképpen fogalmazta meg: „1989-ben volt ilyen uralkodó eszme: a többpártrendszerű, demokratikus jogállamé. Kétségtelen, harmadikutas elképzelések is megfogalmazódtak mind a hatalom, mind az ellenzék oldalán. Ezek az ötletek azonban nem voltak versenyképesek a nyugati típusú demokráciával. A térség lakosságának nagyobb része elutasította a kipróbálatlan eszmékkel való kísérletezést: oda akart eljutni, ahol a nyugati társadalmak már jó ideje voltak.” Kis János: *Reform és forradalom közt*. In: Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 47.

³⁶² Jürgen HABERMAS: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége*. Világosság, 1991/2.

³⁶³ Erről szól az előző lábjegyzetben idézett Kis János tanulmánya is. De ezt támasztja alá a Jürgen Habermas által felvázolt események értelmezése is, amely még korábban született. Habermas az eseményeket pótló vagy „helyrehozó” forradalomként értelmezi. Szerinte a volt keleti blokk országokban 1989 után győzedelmeskedett a liberális kapitalizmus és demokrácia, amelyek egyben részben az elmaradt nyugati típusú modernizációt is hivatottak voltak szolgálni. Ugyanakkor itt nem voltak kreatív, innovatív energiák, a demokratizálódás egyetlen tartalma a válságban lévő, elöregedett modellek intézményesítése és a történelmi lemaradás behozása volt. A rendszerváltás tulajdonképpen a nyugati technikai, fogyasztási és demokratikus potenciál másolását hozta magával. A legfontosabb mozgósító jelszavakat a kétszáz évvel korábbi polgári forradalom eszméi jelentették – azaz a népszuverenitás és az emberi jogok tiszteletben tartása. Erről l. HABERMAS, J.: *Mit jelent a szocializmus ma?* i. m.

³⁶⁴ A külföldi minták és modellek átvételének nagyon gazdag szakirodalma van, akár a jelenség elméleti, akár a rendszerváltás utáni „gyakorlati” oldaláról. Magyar nyelven ezt a problematikát alaposan kielemezte és összefoglalta Varga Csaba. L. VARGA Csaba: *Jogi mintaadás egy globalizálódó korban*. Társadalomkutatás, 24. 2006/1. 33–60., illetve VARGA Csaba: *Jogállamiság: egy éthosz dilemmája*. Társadalomkutatás 29, 2011/ 3., 287–302. A teljesség igénye nélkül a legutóbbi nemzetközi szakirodalomból célszerű megemlíteni Wen-Chen CHANG – Jiunn-Rong YEH: *Internationalization of Constitutional Law*. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1165–1184., valamint Vlad PERJU: *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations*. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1304–1327.

Ezek követése tűnt ugyanis teljesen kézenfekvő megoldásnak az akkor jelentkező kihívások kezelésére. Nyilván nem mindegyik nyugati modell volt egyformán jól használható ebben a folyamatban.³⁶⁵ Az angol jogfejlődés és a szervesnek tartott brit konstitucionalizmus például nagy népszerűségnek örvendett akkoriban (egyébként a 19. századi magyar reformkorhoz hasonlóan), de chartális alkotmány híján csak nehezen szolgálhatott közvetlenül felhasználható modell alapjául. Ahogyan erről korábban már szó volt, mindenki tudta, hogy a brit modell évszázados fejlődés eredménye és nagyon sok olyan sajátossága van, amely szorosan kötődik Nagy-Britannia történetéhez és jogi kultúrájához. A brit hatás tehát csak áttételesen tudott érvényesülni. Ettől függetlenül érvényesült és hatott – egyébként nemcsak a jogban, hanem az egész közgondolkodásban, kultúrában vagy akár még a divatban is.³⁶⁶

Az USA alkotmányos modelljének ennél közvetlenebb kisugárzása és hatása volt. Figyelembe kell viszont venni az amerikai történelmi fejlődés sajátosságait, továbbá a földrajzi távolságot, a rendszerváltó országok és az USA eltérő geopolitikai súlycsoportba tartozását és sok más szempontot. Az amerikai minta a rendszerváltó években ezért különösen az oroszoknak volt érdekes és tanulságos. Egyrészt azért, mert egy nagyhatalom általában nagyhatalmakhoz méri magát, inkább azoktól hajlandó tanulni, mint a kisebb államoktól. Figyelembe kell venni a két ország jelentős méretét, illetve föderatív berendezkedését is.³⁶⁷

Az amerikai hatás az orosz közjogi fejlődésen nemcsak az 1993-as alkotmány esetében érezhető, hanem már előtte, az 1991–1993 közötti időszakban is. Ilyennek tekinthető például az elnöki és alelnöki poszt bevezetése. Az amerikai hatás érződik az orosz föderalizmus és az abból táplálkozó bikameralizmus modelljén is. Azt is le kell szögezni viszont, hogy az úgynevezett jelcini alkotmány hatalmi megoldásaira már nem annyira az amerikai, inkább a francia gaullista alkotmányos minták voltak jellemzőek. Ez a modell különösen az elnök és a kormányzat viszonya kapcsán lett meghatározó.

³⁶⁵ Egyébként az előbbi lábjegyzetben hivatkozott Varga Csabának érdekes okfejtése van az optimális „jogi segítségnyújtásról,” amely sok tekintetben jól illik a rendszerváltás utáni kelet-közép-európai helyzetre. Szerinte ilyenkor nem jó felvenni egy gyors eredménycentrikus cirkuszi idomár pózát, hanem sokkal humánusabb és célravezetőbb magatartás, amely a mindenkor másra figyelő, a szélesebb összefüggéseket is figyelembe vevő kertészeket jellemzi. L. VARGA Csaba: *Jogi mintaadás egy globalizálódó korban...* 33. Ebben a tanulmányban Varga Csaba nagyon hasznos terminológiai tisztázást is végzett. A szerző megpróbálta ugyanis megragadni és megmagyarázni a témával foglalkozó szakirodalomban olyan gyakran előforduló fogalmakat, mint a recepció, az oktrojálás, a jogexport, a jogátvitel, a jogkölcsonzés, illetve a jogátültetés (azaz a jogi transplant). Kitért a jogi segítségnyújtás (azaz a legal assistance vagy a foreign legal aid) fogalmára is. 34. Uo. 40. Fontos, hogy az elemzés egyaránt kitért a folyamatban tapasztalható aktivizmus fokára, továbbá az átadó és az átvevő szempontjaira, illetve a szerző kitért a jelenség szélesebb társadalmi és történelmi kontextusára is.

³⁶⁶ A kelet-közép-európai térségben, leszámítva a két világháború közötti Magyarországot, már régen nem volt olyan „anglomán” korszak, mint a korai 90-es évek.

³⁶⁷ Hogy az amerikai hatás közvetlenül inkább csak a posztszovjet térségben érvényesült, a témával foglalkozó Sári János is észrevette. L. SÁRI J.: *Közép-Európai alkotmányok 1994* i. m. 275. Szerinte Közép-Európában nem volt közvetlen és kimutatható hatása az alkotmányokra.

Mindenki számára inspiráló volt az amerikai emberi jogi fejlődés, a kormányzat bírói kontrolljának modellje, továbbá, részkérdésként az amerikai típusú perrendtartások hatása stb. A kelet- és közép-európai államok alkotmányos fejlődésére azonban nem ez a minta volt a meghatározó. A legfőbb inspirációt a térség elitjei a nyugat-európai modern alkotmányokban és közjogi modellekben találták meg.³⁶⁸ Ide sorolható különösen a második világháború utáni német és francia alkotmányos fejlődés, kisebb mértékben pedig a dél-európai országok (főleg Spanyolország és Portugália) demokratikus tranzíciós tapasztalata is. Akkoriban egy további, addig kifejezetten csak regionális, Skandináviához kötődő emberi jogi intézmény, az ombudsman intézménye is kezdett elterjedni a térségben.³⁶⁹

Sok tényezőtől függött, hogy milyen külföldi mintákat próbáltak meg figyelembe venni a térség államai. Ebben szerepet játszottak a történelmi hagyományok és a kulturális kötődések, a földrajzi vagy a nyelvi közelség, illetve az orosz–amerikai relációban érvényesülő méretbeli hasonlóságok. Nem mellékes szempont a politikai és jogászai elitnek nyelvi felkészültsége sem: melyik idegen nyelvet beszélték, melyik nagyobb ország szakirodalmát olvasták, hol jártak különböző ösztöndíjakkal stb. Ebben a kontextusban tehát nem meglepő, hogy a francia mintákra leginkább a románok voltak érzékenyek, míg a szűken vett Közép-Európában főleg német és részben osztrák hatások érvényesültek.³⁷⁰ A német hatás szempontjából döntően az 1949. évi bonni alaptörvény rendelkezett relevanciával. Ez tekinthető annak a jogi normának, amely talán a legtöbb mintaadó elemet nyújtotta több közép-európai állam számára. Innen merítették többen a konstruktív bizalmatlanság intézményét vagy a nagy tekintéllyel rendelkező, az általános bírósági szerkezettől elkülönült, specializált alkotmánybíróság gondolatát. A német alkotmánybíróság alapjogi ítélkezési gyakorlata is hatást gyakorolt több térségbeli államra.

A külföldi minták követésének szempontjából nem mellékes a páneurópai nemzetközi szervezetek hatása sem. A rendszerváltás utáni alkotmányozás ugyanis egybeesett az ezekhez történő integrálódási törekvésekkel. Ezek a csatlakozási törekvések mindenképpen a nyugati minta követésére ösztönözték a térségbeli államokat.³⁷¹ Miután az EU-hoz való csatlakozásra csak nagyon komoly gazdasági, jogi és politikai kritériumok teljesítése esetében volt lehetőség, az 1990-es években inkább az Európa Tanács által támasztott követelmények befolyásolták a kelet- és közép-európai államok közjogi szerkezetének és jogrendjének átalakulását. Ez mindenképpen pozitív hatással volt a térségre.

³⁶⁸ SÁRI János: *Közép-Európai alkotmányok 1994* i. m. 275. o.

³⁶⁹ Ez viszont nem jelenti azt, hogy mindegyik posztkommunista országban nagy lelkesedéssel fogadták volna ezt az intézményt, legalábbis az 1990-es évek elején. A helyzet csak később változott meg, de ez nem jelenti azt, hogy az ombudsmanok mindenütt azonos népszerűségnek és tekintélynek örvendenének. Az intézmény kelet- és közép-európai kezdeteiről I. Vladimír SLÁDEČEK: *Ombudsman, ochrānce prāv ve veřejné právé*. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 3 – 4/1997. Karolinum – Nakladatelství Univerzity Karlovy, 91. és 94.

³⁷⁰ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–385.

³⁷¹ SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet* i. m. 436.

Előfordultak direktebb bevonási lehetőségek is. Amikor a romániai Alkotmányozó Gyűlés 1990 végére befejezte „*Románia alkotmánytervezete kidolgozásának téziseit*,” aztán pedig az alkotmány szövegtervezetét, azt nemcsak külföldi és nemzetközi szakértők bevonásával megtartott tudományos konferenciákon vitatták meg, hanem be is küldték az Európa Tanácshoz tartozó Velencei Bizottságnak konkrét véleményezésre. Sőt, a román alkotmány kidolgozásával foglalkozó parlamenti bizottság kapcsolatot tartott az ENSZ Emberi Jogi Központjának genfi szakértőivel is.³⁷²

A románok azon törekvése, hogy a készülő alaptörvényt megismertessék, véleményezzék és megvitassák a neves külföldi, főleg nyugati jogász szakértőkkel, illetve a nemzetközi szervezetek erre szakosodott bizottságaival, döntően legitimációs célokot szolgált. Ez valószínűleg összefüggött a román fordulat forradalmi – azaz erőszakos – jellegével. Lehetséges, hogy a román törvényhozók így akarták megnyugtatni a világot és kifogni a szelet a későbbi kritikák vitorlájából.³⁷³

A nemzetközi részvétellel, sőt, a helyiek tulajdonképpeni kihagyásával elkészített úgynevezett daytoni alkotmány oktrojálása Bosznia-Hercegovina államra azonban más célokot szolgált. Ebben az esetben nem a legitimitás biztosításáról volt szó, hiszen a felülről történő oktrojálás nem a legjobb eszköz egy alaptörvény elfogadtatására. A boszniai békét kikényszerítő nagyhatalmak ugyanis semmit sem akartak a véletlenre bízni, még a helyi alkotmányozást sem. Ehhez túl sok energiába és pénzbe került a balkáni béketeremtés.

A békésebb körülmények között alkotmányozó és az ország szétválását kulturáltan levezénylő Csehszlovákia is megpróbálkozott neves külföldi szakértők bevonásával a saját problémái megoldásába. Ez főleg az egyre inkább elhúzódo cseh–szlovák államjogi vitával függött össze, amelynek tétje nem volt kevesebb, mint a föderatív ország jövője. Václav Havel, az utolsó csehszlovák köztársasági elnök mindent meg akart tenni a csehek és a szlovákok közös államának megmentésére. Ez vezérelte akkor is, amikor megkérte egyik amerikai ismerősét, Lloyd N. Cutlert, aki nemcsak a washingtoni ügyvédi kamara tagja volt, hanem 1979–1980 között, valamint 1994-ben az amerikai elnökök jogi tanácsadója is volt, hogy hozzon létre egy kisebb nemzetközi szakértői csapatot, amely segíteni fog a csehszlovák demokratikus alkotmányozás során.

Az egyik legelső ilyen szakértő Eric Stein. Stein Csehszlovákiában született, aztán emigrált, amerikai állampolgár lett, egy ideig az USA külügyminisztériumának alkalmazottja is volt, aztán pályát váltott és egyetemi ember lett. Sok amerikai egyetemen oktatott közjogot. Az 1980-as években pedig abba a jogász csoportba tartozott, amely

³⁷² TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. JATE, Szeged, 1997. 43.

³⁷³ Az 1991. évi román alkotmány megalkotása szempontjából pedig közzismerten az egyik leginspirálóbb modellnek az ötödik Francia Köztársaság modellje bizonyult. L. Vlad PERJU: *Constitutional Transplants* i. m. 1314. De átvétel azért nem volt teljes, mert a közvetlen diktatórikus előzményekkel rendelkező románok néhány ponton megpróbálták a franciáknál jobban megkötni az eredetileg erősnek szánt elnököknek a hatásköreit.

kapcsolatokat ápolt a csehszlovák másként gondolkodó értelmiséggel és figyelte az ellenük indított pereket.³⁷⁴

A már említett Lloyd N. Cutler és Herman Schwartz professzor által létrehozott, majd Havel elnök által meghívott szakértői csoportban többnyire jogász végzettségű cseh és szlovák politikusok, akadémiai-egyetemi szakemberek, észak-amerikai és nyugat-európai alkotmányjogászok, bírák és volt politikusok tanácskoztak. A szakértők főleg a nyugati föderációkból, valamint Franciaországból és Nagy-Britanniából érkeztek. A vezető politikusok közül Pierre Trudeau, egykori kanadai kormányfő érdemel említést. Szintén meg kell említeni Helmut Steinberger professzort is, a német Max Planck Intézet heidelbergi központjának igazgatóját. Többen a szövetségi államok problematikájára specializálódtak, ami logikus volt, hiszen az akkori csehszlovák alkotmányozás legneuralgikusabb pontja éppen a csehszlovák föderáció jövője volt.

A működés anyagi hátterét egy emigráns házaspár a Bass család és a Charta'77 new-yorki alapítványa biztosította.³⁷⁵ Az ülésezést egyébként a salzburgi Amerikai Szemináriumban kezdték, de hamarosan átmentek Csehszlovákiába, ahol különböző városokban és kastélyokban tartottak szakértői üléseket. A fő igény a csehszlovák politikusok részéről a szakértői, és nem a politikai tanácsadás volt. Ezt egyértelműen juttatta kifejezésre Ján Čarnogurský, szlovák jogász-politikus, az akkori szövetségi kormány alelnöke.³⁷⁶

Ennek a szakértői csoportnak nem lett nagyobb befolyása az eseményekre. A cseh és szlovák politika a saját logikája mentén alakult és a közös államot nem sikerült megmenteni. Ettől függetlenül az egész történet az alkotmányozás során nyújtott külföldi, illetve nemzetközi segítség, asszisztálás egyik érdekes fejezetének tekinthető.

Lengyelországban nem került sor ilyen csoport létrehozására, és a közvetlen alkotmányozást elősegítő szándékkal szervezett nemzetközi konferenciasorozatokra, de itt is volt néhány olyan szakember, aki közvetve a nyugaton szerzett tapasztalatait adta tovább a lengyeleknek. Mindkét rendszerváltás utáni alkotmányozás során például szakértőként fontos szerepet játszott Wiktor Osiatynski, aki a képviselőházi alkotmány-előkészítési bizottság szakértője, egyben pedig a Chichagói Egyetem kelet-európai alkotmányossági kutatások központjának társigazgatója volt.³⁷⁷

Az 1989. évi magyar alkotmányozás során Magyarországon nem jött létre külföldi asszisztálásnak a csehszlovákhhoz hasonló fóruma. Ugyanakkor az élenjáró magyar tranzíciós tapasztalat több hasonló sorsú, de kissé megkésett külföldi ország számára volt érdekes. Az ilyen vonatkozású tapasztalatok összegyűjtésében és továbbadásában fontos szerepet játszott a Budapesten működő COLPI – Constitutional and Legislative Policy Institute, illetve a Soros György által Budapesten alapított Central European University. Természetesen azt is figyelembe kell venni, hogy a fenti élenjáró jelleg miatt

³⁷⁴ Eric STEIN: *Česko-Slovensko. Konflikt – roztržka – rozpad*. Academia, Praha, 2000. 13. és 16-17

³⁷⁵ Uo. 283.

³⁷⁶ Uo. 34.

³⁷⁷ TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása a Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk. Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 38. 68. l. ábrájegyzet.

egyes magyar szakértők viszonylag hamar a különböző nemzetközi szervezetek tranzíciós szakértőivé váltak.

A 2011-es magyar alkotmányozás tulajdonképpen önálló és nagyon érdekes fejezet a fent jelzett folyamatok kutatásában. Itt már azonban nem a rendszerváltás alkotmányozásáról van szó, hanem sokkal inkább a 2008-ban kibontakozott pénzügyi-gazdasági válság által okozott sokkra való egyfajta potenciális reagálásáról.³⁷⁸ Ez általános jelenségként fogható fel, amelynek hatásai a közjogra másutt is tapasztalhatóak.³⁷⁹ Magyarországon mindez kiegészült a 2006. évi őszi események miatt kialakult permanens válsághangulat következményeinek kezelési igényével is. Izgalmas az a vita, amely a nemzetközi, döntően páneurópai és uniós szervek, szervezetek és a magyar állam közjogi intézményei között alakult ki az új magyar Alaptörvény egyes megoldásairól, különösen a későbbi alkotmánymódosítások tartalmáról. A helyzet jogilag és politikailag is több szempontból más, mint az 1990-es évek elején volt. Egyrészt akkoriban még nagyon erős illúziók éltek a lakosság és az elitek körében az „Európába való visszatérésről.” Az ezredfordulóra ez a visszatérés már megtörtént, sőt, az első csalódásokat okozta. Ez lelkileg és politikailag nagyon más helyzetet jelent.

Intézményileg, illetve jogilag az a fő különbség, hogy amíg az 1990-es elején nemcsak az uniós csatlakozás, hanem az Európa Tanácshoz való csatlakozás is sokak számára még csak a jövő kérdése volt, most már Magyarország a többi térségbeli állammal együtt mélyen beintegrálódott az ET-be és az EU-ba. Az utóbbi szervezeteknek komoly jogi és jogilag is megfogható értékbeli identitásuk van. Ennek számon kérhetősége és konkrét mechanizmusai azonban nem teljesen kidolgozottak. Sőt, még elvileg sem egyértelműen tisztázott, hogy mi és mi által is kérhető számon az egyes tagállamokon. Azért alakulhatott ki az a meglehetősen furcsának tűnő helyzet, amelyben Magyarország találta magát 2011 után. Az ország, illetve politikai vezetése bizonyos esetekben maga kérte ki az alkotmányjogi tanácsadásra illetékes konzultatív szerv, az ET Velencei Bizottságának

³⁷⁸ Bár a 2011-es alkotmányozás viszonya a rendszerváltáshoz meglehetősen ambivalens. Az akkori alkotmányozó és annak eszméit sajtóban kommunikáló publicistái mintha nem tudnák eldönteni, mi volt az igazi céljuk: végre befejezni a rendszerváltást hatalmi, személyzeti és szimbolikus síkon egyaránt, vagy inkább már meghaladni azt és maguk után hagyni az elmúlt húszéves időszak „kaotikus” viszonyait.

³⁷⁹ A 2008-ban kezdődő válság például komolyan megrendítette az izlandi társadalmat és az ottani közjogi-politikai rendszert. Egyik következményeként a szigetországban elindult egy új alkotmány kidolgozása is, amely során komoly szerephez jutottak a közvetlen demokrácia fórumai, a virtuális térben történő „facebook-os” és részben az újszerű megoldások is. Ez a folyamat azonban egyelőre kifulladás, az izlandiaknak a komoly nekirugaszkodás ellenére sem sikerült elfogadni új alkotmányt. Szlovákiában pedig 2011-ben az úgynevezett Gorilla-botrányt az egész országot behálózó korrupciós viszonyok, valamint a politika és a gazdasági szféra súlyos összefonódásai váltották ki komoly tiltakozási hullámmot. A tüntetők egy része új alkotmányt kezdett követelni. Mintául részben az izlandi alkotmányozás szolgált volna. L. Eduard CHMELÁR: *Tento štát treba založiť odznova* c. cikkét az interneten. Megjelent 2013. január 27-én. A szerző újaboldali szlovák aktivista és publicista.

véleményét,³⁸⁰ más esetekben viszont nagyon ingerülten reagált olyan jelentésekre és nyilatkozatokra, amelyeket a nemzeti alkotmányozás kapcsán nem kért. Ilyen voltak például az Európai Parlamentben lefolytatott viták a magyar médiaszabályozásról vagy a 2013-ban született Tavares-jelentés.³⁸¹

A helyzetet összefoglalva érdekes az a belső vívódás, amely ezekben a kérdésekben egyaránt jellemzi a magyar tagállamot és a nemzetközi, illetve szupranacionális partnereket is. A magyar vezetés egyre kevésbé akarja figyelembe venni a külföldről érkező impulzusokat, kritikákat, viszont az nem tudja megtenni, hogy teljesen ignorálja azt a környezetet, amelyben működik.³⁸² Maga is többször fordult szakvéleményért a Velencei Bizottsághoz, igaz annak jelentései nem kötelező jellegűek és inkább a soft law kategóriába tartoznak.

Látszik, hogy akármennyire szeretné egy tagállami vezetés megőrizni a teljes mozgásterét és szabad kezét, azt már nem igazából tudja. Lehet, hogy nem szívesen kéri ki a külföldi véleményeket a saját belső dolgának vélt ügyekről, de a jelenlegi konstellációban nem választhatja a teljes ignoranciát sem. De a különböző európai intézmények is gondban vannak saját lépéseikkel, mert a nemzeti alkotmányok „belügyeibe” való beavatkozás nagyon érzékeny kérdés az EU és az ET berkein belül. Erre ugyanis más tagállamok is éberrel figyelnek, mert a jövőben ők sem akarnak a Magyarorszáéhoz hasonló kellemetlen helyzetbe kerülni. Mindez olyan problematika, amely mélyebb, komplexebb elemzést igényel, és egy önálló disszertáció témája is lehetne.

További izgalmas kérdés a nemzeti közjog-történeti hagyományok hatása a demokratikus átmenet alkotmányozására.³⁸³ Már szó esett arról, hogy ezeket az éveket nemcsak a demokratizálódási igény, hanem a nemzeti érzések egyfajta reneszánsza és a saját történelmi múltnak bizonyos újrafelfedezése jellemezte. A problémát ezen a téren főleg az okozta, hogy a térség demokratikus „pedigréje” a kommunista rendszerek hatalomra jutása előtt sem volt makulátlan. A rövid átmenetet megelőzően háborús viszonyok uralkodtak, de az 1930-as évek közjogi megoldásaihoz sem lehetett nagyon visszanyúlni, mert azokban az években a legtöbb államot nem a demokratikus, hanem a tekintélyelvű politikai berendezkedés jellemezte. A rendszerváltáskor két ellentétes

³⁸⁰ Az Alaptörvény bizonyos rendelkezéseiről például Navracsics Tibor, a közigazgatásért és igazságügyért felelős miniszterelnök-helyettes kért véleményt a Velencei Bizottságtól. A vélemény szövegét l. JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/ORAC, Bp., 2011. 358–375.

³⁸¹ A jelentés teljes szövegét magyarul l. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0315+0+DOC+XML+V0//HU> (letöltés 2013. 09. 02.)

³⁸² A helyzetre nagyon jellemző a magyar Alaptörvény negyedik novellája körüli nemzetközi vita, amelyre a magyar kormány ötödik alkotmánymódosítással próbál reagálni. Rétvári Bence, a KDNP politikusa és egyben a KIM egyik fontos államtitkára egy tévéműsorban egyértelműen kimondta, hogy az ötödik alkotmánymódosítás nemzetközi nyomásra történik. Szerinte a negyedik alkotmánynovella által kreált szöveg jobb volt ugyan, de a kormány már le akarja zárni ezt az ügyet, ezért néhány pontban enged. L. *Beszélgetés Rétvári Bence államtitkárral*, a Ma reggel c. műsorban. M1, Ma reggel, 2013. szeptember 11.

³⁸³ Ezzel a kérdéssel átfogóan foglalkozott például Jon ELSTER: *Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction*. University of Chicago Law Review, Vol. 58., 1991. 447. és 476.

érdek csapott össze egymással: annak igénye, hogy hosszú évek után megint a saját nemzeti hagyományok szerint lehessen alkotmányozni, azzal a szomorú ténnyel ütközött, hogy a legtöbb esetben elég szegényes volt a második világháború előtti örökség. Ott is bonyolult volt a helyzet, ahol ennek az örökségnek bizonyos elemei mégiscsak léteztek. Lengyelországban például tudni lehetett, hogy a demokratikus 1921-es alkotmány az adott körülmények között nem volt igazán működőképes, a hatékonyabb 1935-ös alkotmány viszont már nem volt demokratikus. Ezt a dokumentumot már a második világháború alatti emigráns kormányzat és a mögötte álló politikai erők sem nagyon kedvelték, hiszen többségük a háború előtt a szanációs rezsim ellenzékéhez tartozott.

Szente Zoltán a következőképpen jellemezte ezt a problémát: *„Figyelemre méltó demokratikus tradíciókkal ugyan csak néhány közép-európai ország rendelkezett, a második világháború után több országban rövid és korlátozott többpárti demokrácia alakult ki, amelyek – némely politikailag semleges közjogi hagyománnyal együtt – felhasználható politikai mintákat nyújtottak az új demokráciák alkotmányozása számára. Ezek követése persze megint csak eltérő mértékű volt; Magyarországon a nemzeti kerekasztal tárgyalásai során inkább az 1945–1948 közötti időszak egyes megoldásait vették alapul, s kevésbé a háború előtti – vagy akár a 19. századi – tradíciókat, míg Csehszlovákiában még a kommunista időkben is igyekeztek ragaszkodni az egyszemélyi államfői tisztséghez.”*³⁸⁴

Az egyes technikai megoldások tekintetében könnyebb volt a helyzet. Tipikusan ilyen a kétkamarás törvényhozás modellje, amely a két világháború közötti időszakban több meghatározó térségben is jellemzett, köztük Csehszlovákiát, Lengyelországot, Magyarországot és Romániát is. A rendszerváltás során tehát a cseh, a lengyel és a román szakértők a szenátus létrehozásának szükségességére, mint a nemzeti hagyomány által alátámasztott, általa legitimált igényre tudtak hivatkozni. Magyarországon és Szlovákiában viszont nem hatott e tradíciónak az emléke.

A monarchia visszaállításának igénye, amelyet különösen a balkáni államok tudtak nemzeti hagyományként is feltüntetni, nem rezonált különösebben a térségben. Ennek okát valószínűleg abban kell keresni, hogy a monarchia restaurációja nem állt az 1990-es években meghatározó politikai elitnek érdekében. Ettől függetlenül a régi dinasztiai tagjai, illetve híveik több országban meglehetősen aktívak voltak. Annak érdekében, hogy a monarchia-restaurálási tendenciákat már csírájában elfojtsák, Romániában 1991-ben megváltoztathatatlanak deklarálták az államformára vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket.³⁸⁵ Albániában 1997-ben népszavazást tartottak az államforma kérdéséről, de csak a szavazók egyharmada támogatta, hogy az ország Leka trónörökös megkoronázásával alkotmányos monarchiává váljon.³⁸⁶ Bulgáriában Szimeonnak, a volt cári dinasztia, a Coburg család tagjának aktív helyi politizálása, II. Szimeon Mozgalmának létrehozása, sőt részleges parlamenti választási győzelme dacára sem sikerült megfordíta-

³⁸⁴ SZENTE Z.: *Európai alkotmány* i. m. 436..

³⁸⁵ A román alkotmány módosíthatatlan rendelkezéseiről és az ilyen megoldás mögött álló érvekről I. VARGA Attila – VERESS Emőd: *Román alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007. 68–70.

³⁸⁶ SZENTE Z.: *Európai alkotmány* i. m. 515.

ni a trendet és visszaállítani a monarchiát. Szimeon Szakszkoburgotszkij ugyan nem lett sem cár, sem köztársasági elnök, de néhány évig mégis ő volt Bulgária miniszterelnöke. Ami a szűk értelemben vett Közép-Európát illeti, időről időre felbukkantak olyan pártocskák vagy politikusok, akik a monarchia restaurálását pártolták, de egyetlen esetben sem releváns komoly politikai erőkről volt szó, hanem marginális és bizarr politikai alakzatok próbálkozásairól.³⁸⁷

Összességében a második világháború előtti közjogi hagyományok átvétele egy-két technikai megoldáson kívül komolyabban csak ott került szóba, ahol valóban mélyek voltak a demokratikus gyökerek és emiatt teljes mértékben vállalható volt ez az örökség. Döntően Csehszlovákiáról van szó, illetve még inkább az 1993. január 1-jén megalakult Cseh Köztársaságról. Az 1989 utáni szlovák politikai elitek ugyanis kevésbé azonosultak a háború előtti polgári demokratikus csehszlovák államisággal, főleg annak unitarista és centralista jellege miatt. Emiatt nem meglepő, hogy a legtöbb korabeli alkotmányozási dokumentumban, illetve későbbi szacikkben az 1920. évi alkotmánylevél³⁸⁸ szerepel, mint az a dokumentum, amely az 1992-ben a Cseh Köztársaság alkotmányát elfogadó honatyákat és honanyákat inspirálta. Még a most hatályos cseh alkotmány indokolása is hivatkozik erre a dokumentumra.³⁸⁹ Az 1920-as csehszlovák alkotmány ennyire erős hatása annak ellenére érvényesült, hogy a cseh szakirodalom is elismeri: a hivatkozott alaptörvény esetében nem beszélhetünk különösebben eredeti vagy újító jellegű jogi normáról. A maga korában közismert és elfogadott elvekből indult ki és alapjogi felsorolása sem volt túlzottan széles körű. Ezért valószínűleg nem annyira a technikai paraméterei voltak tiszteletre méltók, hanem az, hogy ez a dokumentum a többi társadalmi, politikai, gazdasági tényezővel egyetemben a térségben egyedülálló módon képes volt garantálni a polgári demokrácia működését. Ez pedig 1992-ben olyan teljesítménynek tűnt, amelyet az új tranzíciós korban is el kellett ismerni.³⁹⁰

A hatályos cseh alkotmány alapos ismerői azonban azokról a hatásokról sem feledkeznek meg, amelyek az állampárti diktatúra időszakából maradtak fenn, illetve öröklődtek át a demokratikus alkotmányozókra. Ez azért is igaz, mert az 1989 decembere és 1992 decembere közötti időszakban a csehszlovák szövetségi állam az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmány részlegesen módosított és az új kor kihívásaihoz hozzáigazított rendelkezései szerint működött. Ez a tény pedig nyomot hagyott. Nemcsak olyan, az

³⁸⁷ Magyarországon rendszerváltáskor Habsburg Ottóval leginkább az újjászületett kisgazda párt néhány politikusa kacérkodott. Azokban az években megalakult az egyébként jelentéktelen Magyar Legitimista Párt is. A rendszerváltó Csehszlovákiában is 1990-ben megalakult a Csehország, Morvaország és Szilézia Rojalista Mozgalma, amely azonban mint politikai erő mindvégig jelentéktelen maradt, akkor is, amikor 1992-ben előállt saját alkotmánytervezettel. L. Jan KYSELA: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvou-komo-rových systémů*. Eurolex Bohemia, Praha, 2004. 424.

³⁸⁸ A két világháború közötti csehszlovák alkotmánynak ugyanis ez volt a hivatalos neve. Csehül: Ústavní listina Republiky československé.

³⁸⁹ PAVLÍČEK V.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání*. Leges, Praha, 2011. 322.

³⁹⁰ Uo. 322–323.

1960. évi alkotmányból átvett „apróságokról” van szó, mint a köztársasági elnök 5 éves mandátuma, vagy azon előírás, hogy a törvényeket a köztársasági elnöknek, a parlamenti elnöknek és a miniszterelnöknek kell aláírni, hanem magának az államfői tisztségnek a teljes koncepciójáról. Václav Pavlíček cseh alkotmányjogász az 1992-ben született megoldást hibridnek minősítette. *„Az államfő alkotmányos jogosultságainak elemzése jelzi, hogy ezt a tisztséget részint a hatalom egységének az elvéből kiinduló szocialista alkotmány koncepciójából, részint pedig a hatalommegosztás elve alapján álló 1920. évi alkotmánnyal megoldásaiból hozták össze, ami abban nyilvánult meg, hogy az elnök politikailag és alkotmányosan nem felelős, de ellenjegyzés szükséges a döntéseihez. A Cseh Köztársaság alkotmányában ezért a köztársasági elnök jogállását részben a parlamenti köztársaság modellje szerint, részben pedig az autokratikus kormányzás elve alapján fogalmazták meg, hiszen az elnöknek még azokban az esetekben sem kell felelnie a tisztsége gyakorlásáért, amikor maga hoz döntéseket.”*³⁹¹

Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy a külföldi hatások egyáltalán nem érvényesültek volna a cseh alkotmányozás során. Ez azoknak az intézményeknek az esetében igaz, amelyeknek voltak háború előtti előzményei. A jelenlegi cseh alkotmánybíróság jogállása és kompetenciái például jobban hasonlítanak a mostani német alkotmánybíróságra, mint a két világháború között dőcögösen működő csehszlovák alkotmánybíróságra.³⁹²

Miután a rendszerváltás az emberi jogok kérdésének reneszánszát hozta magával, az új alkotmányok nagyon sok figyelmet szenteltek ennek a problematikának. Ezek az alaptörvények már jobban figyelembe tudták venni a régi nyugat-európai demokráciák tapasztalatát, valamint a különböző egyetemes és regionális nemzetközi szervezetek emberi jogokkal kapcsolatos jogfejlesztő tevékenységét. Miután a térség lakói az államszocializmus 40 éves tapasztalata után tudták, hogy a jogokat nem elég csak deklarálni, hanem azokat garantálni is kell, az új posztoszocialista alkotmányokba sok olyan mechanizmus és intézmény került be, amelyek éppen e garanciák nyújtására voltak hivatottak. Főleg két intézmény volt nagyon népszerű: az alkotmánybíráskodás és az alapvető jogok biztosa, azaz az ombudsmannak az intézménye.³⁹³ Mindkét intézmény lassú „beszívárgása” a kelet- és közép-európai államok közjogi rendszerébe több helyen már az 1980-as évek második felében elkezdődött, de a folyamat igazából csak az 1989 után dinamizálódott.

Bár a trendek és a megoldások hasonlóak voltak, természetesen nem beszélhetünk teljesen homogén modellről. Amíg a legtöbb állam alkotmánya egyetlen általános emberjogi ombudsmant nevesített, az 1997. évi lengyel alkotmány ismerte a gyerekjogi ombudsman intézményét is. Magyarországon pedig a 2011. évi alkotmányozás előtt

³⁹¹ Václav PAVLÍČEK: *Teoretická koncepce Ústavy ČR*. (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí.) In: Jan Kysela (ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy*. Eurolex Bohemia, Praha, 2003. 87.

³⁹² E testület működéséről l. részletesebben Tomáš LANGÁŠEK: *Ústavní soud České republiky* i. m.

³⁹³ SÁRI János: *Közép-Európai alkotmányok 1994* i. m. 282. és 285.

4 szakosított ombudsman működött: az általános alapjogi, a kisebbségjogi, az adatvédelmi és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa. A legtöbb tranzíciós ország külön alkotmánybíróságot hozott létre, de például az észtek inkább az amerikai modell mellett döntöttek és nem egy külön alkotmánybíróság, hanem a Legfelsőbb Bíróság egyik egysége látja el az alkotmánybíráskodás feladatát. A rendes bíróságok az észti alkotmány szerint nem alkalmazhatják az alkotmányellenes jogszabályokat.³⁹⁴

A kormányforma tekintetében már jóval változatosabb képet mutat a posztoszocialista régió. A posztiszovjet Kelet-Európában inkább az erős prezidenciális hatalomra támaszkodó modell vált meghatározóvá, különösen Oroszországban és Belorussziában.³⁹⁵ Ukrajna ebben a tekintetben ingadozik, de az ukrán államfő hatalmi pozíciója mindenképpen erősebb, mint közép-európai kollégáinak jogállása.³⁹⁶ Az úgynevezett visegrádi Közép-Európában egyértelműen a parlamentáris kormányforma a domináns, igaz, az államfői hatalom eltérő erőt mutat. A délkelet-európai államok ebben a tekintetben változatosak, de elmondható, hogy a délszláv háború, illetve háborúk befejezése után még azokban az országokban is elindult a parlament hatalmának erősödése, ahol korábban éppen a háborúra való tekintettel tekintélyelvű erős elnöki rezsim alakult ki (például Szerbiában, Macedóniában vagy Horvátországban). A parlamentek jelentős megerősítése ellenére ezekben az országokban az államfői pozíció továbbra is tekintélyes maradt.

A romániai kormányformáról intenzív viták zajlanak, nevezetesen arról, hogy az valóban félprezidenciális, vagy csupán parlamentáris-elnöki jellegű.³⁹⁷ De amellett is lehetne érvelni, hogy alapjaiban parlamentáris jellegű, amit a meglehetősen önálló államfői intézmény színesít. A román rendszert alapvetően a konkrét működés alapján célszerű megítélni. Itt pedig Sente Zoltán szerint megfigyelhető egy tendencia – a közvetlenül választott államfő súlya akkor növekszik meg, amikor a stabil és a vele szimpatizáló parlamenti többségre tud támaszkodni, illetve képes együttműködni a kormányfővel. A helyzetét jelentősen megkönnyítheti, ha az utóbbi nem pártvezér is egyben. Abban az esetben viszont, amikor a kormányfőnek stabil a parlamenti támogatottsága és ráadásul egy erős párt vezetője is, az államfői tisztség strukturálisan is meggyengül.³⁹⁸ Hasonló kettősség jellemzi Litvániát is, amelyre néha félparlamentáris, máskor viszont félprezidenciális kormányformaként tekint a szakirodalom.³⁹⁹

Részben ezekkel a kormányforma szerinti sajátosságokkal függ össze a posztoszocialista térség belső osztályozása is. Sente Zoltán három alrégiót különböztet meg. Az elsőbe

³⁹⁴ SZENTE Z.: *Európai alkotmány* i. m. 462.

³⁹⁵ A térségbeli „prezidencializmusról” l. ANDRÉS KROUWEL: *Measuring presidentialism of Central and Eastern European Countries*. Working Papers Political Science, Vrije Universiteit, Amsterdam. 2003/2.

³⁹⁶ Az ukrán elnökök alkotmányos jogállásáról l. részletesebben TÓTH Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011/ 1. 91–96.

³⁹⁷ A román rendszer leírását lásd VARGA A. – VERESS E.: *Román alkotmányjog* i. m. 262–295.

³⁹⁸ SZENTE Z.: *Európai alkotmány* i. m. 501.

³⁹⁹ Uo. 463.

odáig jutottak, hogy a nemzeti kisebbségeknek privilegizált parlamenti képviselőket is biztosítottak.⁴⁰⁴

Legbőkezűbbnek Szlovénia bizonyult, amely a két őshonos kisebbségnek, a magyaroknak és az olaszoknak, nemcsak a közjogi nemzetiségi önkormányzati rendszer létrehozását tette lehetővé, hanem külön parlamenti képviselőket is biztosított a számukra, mégpedig a plurális választójog segítségével.⁴⁰⁵ Ez azt jelenti, hogy a magyar és az olasz nemzetiségű szlovéniai állampolgárok két szavazattal rendelkeznek – egyszer szavaznak a saját nemzetiségi jelöltjükre, egyszer pedig az általános szlovéniai listákra és jelöltekre. Sőt, az 1991. évi szlovén alkotmány nemcsak a saját határon túli nemzettársi közösségekről emlékezik meg, hanem a saját területén élő őshonos kisebbségeknek is deklaráltnan lehetővé teszi a kapcsolattartást az anyaországgal. A szlovén megoldás egyetlen szépséghibája, hogy csak a két őshonos, de létszámában egyáltalán nem meghatározó nemzeti etnikai közösségre vonatkozik. A helyi szerbek és horvátok már nem élveznek ilyen privilegizált státust. A romákra külön szabályozás vonatkozik és a németek sem kerültek be a szlovén alkotmányozó látókörébe. Ettől függetlenül el kell ismerni a szlovéniai szabályozás nagyvonalúságát.

A másik végletnek talán Bulgária tekinthető,⁴⁰⁶ amelynek alkotmánya deklarálja (11. cikkelyének 4. bekezdése), hogy etnikai, faji vagy felekezeti alapon politikai párt nem hozható létre, és nem létesíthető olyan párt sem, amely az államhatalom erőszakos megszerzését tűzi ki célul.⁴⁰⁷ Ezt a restriktív szabályt nem kompenzálják az alkotmány nagyon szűkszavú kisebbségvédelmi rendelkezései sem. Az alkotmány 36. cikkelye három bekezdésből áll, amelyekből az első azt deklarálja, hogy a bolgár nyelv tanulása és használata a bolgár állampolgárok joga és kötelessége! A 2. bekezdés sem enyhít sokat ezen a szigoron, amikor azt mondja ki, hogy a nem bolgár anyanyelvű állampolgárok a bolgár nyelv kötelező tanulása mellett jogosultak saját anyanyelvük tanulására és közelebbről meg nem határozott használatára. Ebből a bekezdésből tehát mintha az következne, hogy amíg a bolgár nyelv elsajátítása kötelesség, addig a saját anyanyelv tanulása csupán lehetőség. Végül a 3. bekezdés szerint törvény sorolhatja fel azokat az eseteket, amikor csak a hivatalos nyelv használható. Az egyesülési joggal foglalkozó 44. cikkely 2. bekezdése szerint tiltott az olyan szervezet, amelynek tevékenysége az ország szuverenitása, területi épsége és nemzet egysége ellen, továbbá faji, nemzeti, etnikai vagy vallási ellenségeskedésre, az állampolgári szabadságjogok megsértésére irányul, valamint az olyan szervezet, amely titkos vagy militarizált struktúrát hoz létre, vagy céljait erőszak

⁴⁰⁴ Erről a problematikáról lásd összefoglalóan PAP ANDRÁS László: *Identitás és reprezentáció*. Gondolat Kiadó – MTA KI, Bp., 2007. 202–211.

⁴⁰⁵ A szlovéniai modellről lásd GYÖRI SZABÓ Róbert: *A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Bp., 2007. 308–323.

⁴⁰⁶ PAP ANDRÁS L.: *Identitás és reprezentáció* i. m. 205–206.

⁴⁰⁷ Albániában pedig az etnikai, vallási és területi pártok létrehozását 1991-ben a párttörvény tiltotta meg, amelyen később csak az erőteljes görög nyomásra enyhítettek. L. PAP ANDRÁS László: *Identitás és reprezentáció* i. m. 205.

útján igyekeznek elérni.⁴⁰⁸ Ezen korlátozó rendelkezések egyébként Bulgáriában főleg az ott élő és korábban komoly asszimilációs nyomásnak kitett törökökre vonatkoznak.

E két véglet között a különböző megoldások széles skálája helyezkedik el. Néha bizonyos ellentmondások is jellemezték ezeket a rendelkezéseket. A román alkotmány mai napig nemzetállamként határozza meg Romániát, de szintén lehetővé tette a kisebbségek privilegizált képviselőházi képviselétét.⁴⁰⁹ Az alkotmány 59. cikkelyének 2. bekezdése szerint ugyanis „*A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviselőséghez szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.*”

Ezzel egyidejűleg a román alkotmány tartalmaz egyfajta anti-pozitív-diszkriminációs klauzulát is. Az alkotmány 6. cikkelyének 2. bekezdése értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek.

Hasonló szellemiségű klauzulát tartalmaz egyébként az 1992 szeptemberében elfogadott hatályos szlovák alkotmány is. A nemzetiségi kisebbségek jogaira vonatkozó 34. cikkely 4. bekezdése szerint „*A nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz tartozó állampolgárok számára az alkotmányban biztosított jogok gyakorlása nem irányulhat a Szlovák Köztársaság szuverenitásának és területi integritásának veszélyeztetésére, valamint a többi lakos diszkriminálására.*” Tulajdonképpen erre a klauzulára hivatkozva tette annak idején lehetetlenné a kassai székhelyű Alkotmánybíróság, hogy Szlovákia is rendelkezzen olyan antidiszkriminációs törvénnyel, amely elismerné az etnikai alapú pozitív diszkrimináció lehetőségét.⁴¹⁰ A szlovák alkotmány többi kisebbségvédelmi vonatkozású rendelkezése már csak a megszokott közép-európai standardot jelenti.⁴¹¹

A nemzeti reneszánsz nemcsak a kisebbségek védelme területén hagyott nyomot a rendszerváltás után elfogadott alkotmányokon. A kor egyik újdonsága az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzula volt, amely rendszerint a határon túl élő nemzetársak segítségére és a velük való kapcsolattartásra vonatkozott. A sort a rendszerváltás-kori magyar alkotmány kezdte, de utóbb valamilyen formában a bolgár, horvát, lengyel, macedón,

⁴⁰⁸ Ezek a rendelkezések magyarul megtalálhatók a bolgár alkotmány szövegében, amely magyarul publikálásra került: *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szerk. Tóth Károly, JATE, Szeged, 1997. 66–67.

⁴⁰⁹ Részletesebben a romániai megoldásról l. FÁBIÁN Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviselőségének jogi keretei*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Bp., 2007. 233–248.

⁴¹⁰ Ezen klauzula egyébként az elfogadás idején inkább a magyar kisebbséggel szembeni bizalmatlanságot fejezett ki, de a következményeit sokkal inkább a roma közösség tagjai viselik, hiszen a pozitív megkülönböztetést szolgáló intézkedések alapvetően rájuk vonatkoztak volna.

⁴¹¹ Mészáros Lajos szerint a szlovák alkotmány az alapjogi vonatkozású kérdésekben tulajdonképpen a német-osztrák mintából indul ki. L. MÉSZÁROS Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere* i. m. 130.

orosz, román, szlovák, szlovén és ukrán alkotmány is folytatta.⁴¹² Ezen klauzulák alapján a komoly diaszpórával rendelkező államok többsége elfogadta az úgynevezett státus- vagy kedvezménytörvényüket.⁴¹³

Érdekes mozzanatokat tartalmaz még az 1996-ban elfogadott ukrán alkotmány. A független és nemzeti Ukrajna ugyanis meglehetősen komoly identitás gondokkal küszködött az 1990-es években, bár ezek a problémák ma sem veszítették el teljesen az aktualitásukat. A helyzetre jellemző volt, hogy a második független ukrán elnök, Leonid Kucsma nem beszélt hibátlanul ukránul. Lehetséges, hogy éppen ezzel függött össze az ukrán alkotmány azon paragrafusa, amely az államfői poszthoz szükséges kritériumok között felsorolta az ukrán nyelv ismeretét. Ilyen kitétel csak ritkán szerepel az alkotmányokban, hiszen az államfők többnyire tökéletesen beszélik saját országuk nyelvét.⁴¹⁴ Az ukrán alkotmány nemzeti szempontból azért is érdekes, mert az állami feladatok közé sorolja az ukrán nemzeti identitás építését. Pontosabban az ukrán alkotmány 11. cikkelye kimondja, hogy az állam közreműködik az ukrán nemzet konszolidálásában és fejlődésében. Az is igaz viszont, hogy az alkotmányozók megígérték, hogy az állam közre fog működni az Ukrajnában őshonos népek és nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosság fejlesztésében is.

Annak ellenére, hogy az 1990-es évek elején elfogadott térségbeli alkotmányok inkább mintakövetők és euro-konformak lettek, mintsem kreatívak és innovatívak, mégis bekerült azokba néhány olyan sajátosság, amelyek igazából csak rájuk jellemző. Korábban már volt szó arról, hogy reagálva a saját pártállami múltjukra, a rendszerváltó alkotmányozók általában nagyon óvatosan közelítették meg a pártok működését. Különösen arra törekedtek, hogy meghatározzák a pártok helyét a közjogi, illetve politikai rendszerben, megpróbálják kizárni azok egyeduralmi törekvéseit,⁴¹⁵ valamint azt, hogy esetleg félkatonai egységekkel is rendelkezzenek. Ilyen utalásokkal Nyugat-Európában csak elvétve lehet találkozni.

Az utóbbi tendencia – azaz a fegyveres pártszervek tilalma – nemcsak a munkásörökség tradíciója miatt fontos, hanem azért is, mert bizonyos nemzeti mozgalmakban az elmúlt száz évben nem volt ritka a félkatonai, illetve paramilitáris különítmények működtetése. Ez jellemezte például a két világháború közötti ukrán nacionalista pártokat,

⁴¹² Erről lásd részletesebben HALÁSZ Iván: *A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban*. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Bp., 2004. 27–41.

⁴¹³ Ezekről l. részletesebben HALÁSZ Iván: *A határon túli nemzetársakról való gondoskodás modelljei Kelet- és Közép-Európában*. In: Ami összeköt? Státustörvények közel s távol. Gondolat, Bp., 2004. 42–74. A magyar magyarságpolitikáról l. még BÁRDI Nándor: *Tény és való*. Kalligram, Pozsony, 2004.

⁴¹⁴ Ez azonban nem mindig igaz. Nagy valószínűséggel az önálló finn állam létrehozója és első vezetője, Karl Gustav Mannerheim tábornok az 1920-as évek elején például jobban beszélt svédül és oroszul, mint finnül.

⁴¹⁵ Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Szerk. Václav PAVLÍČEK a kol. PF UK, Praha, 2000. 18.

de a jelenség a Balkánon,⁴¹⁶ sőt, a fasiszálódó Közép-Európában sem volt ismeretlen.⁴¹⁷ Az ukrán alkotmány 17. cikkelye részben emiatt kifejezetten megtiltja minden olyan fegyveres erő létrehozását, amelyet nem a törvény ír elő. A hatályos román alkotmány pedig kifejezetten megtiltja a titkos egyesületek működését.

Több térségbeli alkotmány kiemelt, néha külön cikkelyben is manifesztálódó figyelmet szentel a pártoknak. Az 1991. évi román alkotmányozó például a 8. cikkelynek „A pluralizmus és a politikai pártok” elnevezést adta. Ebben az esetben az alkotmány a pluralizmust úgy értelmezi, mint az alkotmányos demokrácia feltételét és garanciáját, a politikai pártok pedig a törvény feltételei között alakulhatnak és működhetnek. Az alkotmány megfogalmazása szerint „*A politikai pártok hozzájárulnak az állampolgárok politikai akaratainak meghatározásához és kinyilvánításához, tiszteletben tartva a nemzeti szuverenitást, a területi integritást, a jogrendet és a demokrácia elvét.*”

Mi a helyzet a szűkebb értelemben vett visegrádi Közép-Európában? A hatályos cseh alkotmány 5. cikkely a következőket deklarálja erre nézve: „*A politikai rendszer olyan politikai pártok szabad és önkéntes megjelenésén és szabad versenyén alapul, amelyek tiszteletben tartják az alapvető demokratikus elveket, és elutasítják az erőszakot, mint érdekeik érvényesítésének eszközét.*”

Az 1997. évi lengyel alkotmány 11. cikkelye értelmében „*(1) A Lengyel Köztársaság biztosítja a politikai pártok alapításának és működésének szabadságát. Politikai párt az önkéntesség és a lengyel állampolgárok egyenlőségének elvei szerint alapítható, célja az állami politika demokratikus eszközökkel történő formálása. (2) A politikai pártok finanszírozása nyilvános.*”

A hatályos szlovák alkotmány nem az általános rendelkezések között, hanem a politikai jogoknak szentelt alfejezetben foglalkozik a politikai pártok szabályozásával, mégpedig az egyesüléshez való jog garanciális feltételei keretében (lásd az alkotmány 29. cikkely). Ezekből a rendelkezésekből az derül ki, hogy Szlovákiában csak az állampolgárok jogosultak politikai pártokat alapítani és azokban egyesülni. Ugyanakkor az egyesülési és pártalapítási jogot a 29. cikkely 3. bekezdése szerint korlátozni is lehet, „*... amennyiben a demokratikus társadalom és az állam biztonsága, a közrend, a bűncselekmények megelőzése vagy mások jogai és szabadságai védelmében elkerülhetetlen.*” Az idézett cikkely 4. bekezdése értelmében „*A politikai pártok és politikai mozgalmak, valamint az egyletek, társaságok és egyesületek az államtól elválasztva működnek.*”

A magyar alkotmány 1989-ben megállapított szövege még az általános rendelkezések között foglalkozott a politikai pártokkal, mégpedig kitüntetett helyen, a 3. cikkelyben. Ezen cikkely 1. bekezdése deklarálta, hogy „*A Magyar Köztársaságban a pártok az Alkotmány és az alkotmányos jogszabályok tiszteletben tartása mellett szabadon alakulhatnak és*

⁴¹⁶ Lásd a horváth Jogpárttal szoros kapcsolatokat ápoló usztasákat, a román vasgárdistákat vagy a különböző bolgár pártok különítményeit. Ezekről a képződményekről l. Barbara Jelavich: *A Balkán története. 20. század.* Osiris Kiadó – 2000, Bp., 1996. 180–186.

⁴¹⁷ Még a gyenge cseh fasisztáknak is voltak paramilitáris egységei. Szlovákiában a legerősebb párt, a Hlinka-féle Szlovák Néppárt rendelkezett Hlinka Gárdával. L. Magyarországon pedig közismert a nyilaskeresztes párt különítményeinek a működése.

szabadon tevékenykedhetnek.” A 2. bekezdés kimondta, hogy a pártok közreműködnek a népakarat kialakításában és kinyilvánításában. Végül a 3. bekezdés szerint *„A pártok közhatalmat nem gyakorolhatnak. Ennek megfelelően egyetlen párt sem irányíthat semmiféle állami szervet. A pártok és a közhatalom szétválasztás érdekében törvény határozza meg azokat a tisztségeket, közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.”*

A 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény már nem a dokumentum elején foglalkozik a pártokkal, hanem az egyesületekkel és szakszervezetekkel együtt az emberi jogoknak szentelt nagy fejezetben. Maga a szöveg azonban meglehetősen hasonló mint 1989-ben volt. A „Szabadság és Felelősség” című fejezet VIII. cikkelyének 3. bekezdése szerint a *„Pártok az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek. A pártok közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. A pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak.”* A részletszabályok megalkotását az Alaptörvény sarkalatos törvényre bízta. A különbség igazából az, hogy az alkotmányozó mellőzte a korábbi alkotmány 3. cikkelyének 3. bekezdésének jelentős részét, amely közvetlenül a pártállami élettapasztalat árnyékában született. 1989 óta mégiscsak eltelt már több mint 20 év.

A most ismertetett rendelkezések tehát a régebbi nyugat-európai alkotmányokkal való összehasonlításban a kelet- és közép-európai térség egyik sajátosságaként tekinthetők. Ez a pártállami tapasztalat elutasítására reagálva született, de még nem vonható le belőle az a következtetés, hogy a rendszerváltás-kori alkotmányok az alaptörvények külön és specifikus csoportja.⁴¹⁸

Végül a korábbi szocialista múlt abban is megnyilvánul a térségbeli új, demokratikus alkotmányok esetében, hogy azok erős készletet éreznek saját államiségük, gazdasági-társadalmi rendszerük és alkotmányos rendjük konkrétabb definiálására. Ezért főleg a bevezető rendelkezések viszonylag sok ideológiai és rendszertani meghatározást tartalmaznak. Hasonló a helyzet az állami függetlenségre és a nemzeti szuverenitásra törekvő utalásokkal.⁴¹⁹ Ez is érthető, hiszen a posztkommunista térség az 1989-et megelőző évtizedekben legfeljebb csak formális értelemben tekinthető szuverénnek. Ebben a tekintetben egyébként a szűk értelemben vett közép-európai alkotmányok még viszonylag visszafogottak, szemben például a posztszovjet szláv vagy baltikumi alkotmányokkal.

⁴¹⁸ Věra Jirásková, a témával foglalkozó cseh alkotmányjogász egyik írásában azt állapította meg, hogy szerkezetileg és tartalmilag ezek az új alkotmányok nem nagyon lógnak ki a modern alkotmányok sorából. Tulajdonképpen átveszik a kipróbált liberális közjogi megoldásokat és igyekeznek reflektálni az alkotmányjog fejlődésének legújabb trendjeire is. A korábbi térségbeli alkotmányoktól viszont az értékek szintjén nagyon markánsan különböznek. VĚRA JIRÁSKOVÁ: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk. Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 17.

⁴¹⁹ Bár létezik egy olyan vélemény is, hogy nem eléggé. Ezt az álláspontot képviseli például a neves cseh alkotmányjogász, Václav PAVLÍČEK: *Úvaha o vnějších vlivech, suverenitě a kontinuitě ústavních změn*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk. Václav PAVLÍČEK a kol. PF UK, Praha, 2000. 9. Az idézett szerző itt valószínűleg az elért eredmények vagy inkább kudarcok szemszögéből, illetve a cseh alkotmány alapján vizsgálta az ügyet, mert több térségbeli alkotmány valóban komoly figyelmet szentelt ennek a kérdésnek.

3. FEJEZET

Az alkotmányozás folyamata és a fontosabb alkotmánymódosítások 1989 és 2012 között

A visegrádi térség államaiban a rendszerváltás utáni alkotmányozás hasonló időben kezdődött, de országonként eltérő időszakokban ért véget. Figyelembe kell venni azt is, hogy az alkotmányozás tulajdonképpen egy folyamat, amely igazából soha nem zárul le, hiszen ebbe a fogalomba nemcsak magának az alkotmánynak, illetve alaptörvénynek az elfogadása tartozik, hanem annak folyamatos karbantartása is, azaz a későbbi alkotmánynovellák megszavazása is. Ebből a szempontból a kezdeti hasonlóságok ellenére a jelen értekezésben tárgyalt visegrádi államok helyzete nem teljesen azonos.

Az 1990-es évek során elfogadott alkotmányok között találunk ugyanis olyat, amely elfogadása pillanatától csak nagyon keveset változott (ilyen például a lengyel vagy kisebb mértékben a cseh alkotmány), de olyat is, amely viszont a politikai események hatására komoly revízió esett keresztül (Szlovákia). Sőt, arra is van példa, hogy a jogalkotók egy olyan, teljesen új alkotmányt fogadtak el, amely már nem a rendszerváltás hektikus éveiben született, hanem jóval azután (lásd a Lengyelország 1997. évi alkotmányát). Végül a térségben megtalálható olyan ország is, amely az elmúlt 25 évben már kétszer alkotmányozott – először 1989-ben, aztán 2011-ben. Természetesen Magyarországról van szó.

1. Az alkotmányozás időzítése és az arra hivatott szerv kérdése

Az átmenet éveiben komoly dilemmák fogalmazódtak meg az alkotmányozás optimális időzítése, valamint az új alkotmány elfogadására leginkább alkalmas képviseleti szerv kapcsán. Az utóbbi kérdéssel összefüggésben tulajdonképpen két fő válasz létezik. Az első szerint az alkotmányozásra általában célszerű egy speciális alkotmányozó szervet létrehozni⁴²⁰, a másik szerint viszont elegendő erre a rendes körülmények között megválasztott „szokásos” parlament is. A problémát tovább árnyalja az új alkotmány jóváhagyására hivatott népszavazás kérdése. A konkrét modell kiválasztása döntően az adott

⁴²⁰ Ilyen volt például a rendszerváltás után az Alkotmányozó Nemzetgyűlés Romániában vagy a Nagy Nemzetgyűlés Bulgáriában.

ország közjogi hagyományaitól, illetve a konkrét politikai helyzetétől függ.⁴²¹ A kelet-közép-európai térségben egyébként általában a rendes parlamentek voltak azok, amelyek elfogadták az új alkotmányokat, ezért a szakirodalom parlamentáris alkotmányozásnak is nevezi ezt a folyamatot, amely itt zajlott le.⁴²² Ennek okát valószínűleg egyrészt a rendszerváltás graduális, azaz fokozatos és egyben megegyezésszerű jellegében kell keresni, másrészt pedig abban, hogy a térség legtöbb államában a jogtudomány nem nagyon tett különbséget az alkotmány és az azt módosító alkotmányerejű törvények között.⁴²³

Az alkotmányozás időzítésével kapcsolatos kérdés következőképpen merült fel: a társadalmi értelmzett rendszerváltó folyamat elején jobb-e alkotmányozni, azaz közvetlenül a régi diktatórikus rezsim bukása után, amikor még eufórikus a hangulat, és ezért nagyobb az esély a szélesebb konszenzus megtalálására, vagy inkább az átmenet végén, amikor már kialakultak az alapvető társadalmi és politikai struktúrák, lecsillapodtak a kedélyek, mindenki megfogalmazta saját elképzeléseit, és kiderült az is, hogy a társadalomban melyik eszmeiség és szellemiség a meghatározó.⁴²⁴

Természetesen a valós életben ez a dilemma nem volt ilyen egyszerű és a kortársak nem is mindig fogták fel a súlyát. A politikai életet ugyanis mindig a konkrét napi kihívások és események viszik előre. Igaz, a rendszerváltásnak a társadalmilag többé-kevésbé konszenzuális, politikailag békés és hatalomtechnológiailag graduális jellegéből inkább a második koncepció érvényesülése következne. Ez történt azokban az országokban, ahol az egész folyamat elindult, és ahol emiatt ezek a jellemzők különösen látványosak voltak – azaz Lengyelországban és Magyarországon. Mindkét említett országban a politikai elitek az alkotmányozást szimbolikusan a rendszerváltás lezárásához kívánták kötni. Ezért az elején még nem törekedtek egy teljesen új és rögzült szerkezet kialakítására. Ezzel viszont együtt járt a korai alkotmánymódosítások magas száma – az 1989 és 1995 közötti időszakban Lengyelországban 12, Magyarországon pedig 15 alkalommal módosították az 1989-ben egyébként gyökeresen átalakított alkotmányokat.⁴²⁵

Sok olyan tényező szólhat azonban közbe, amely radikálisan felgyorsítja az eseményeket. Ilyen lehet egy föderáció békés vagy erőszakos felbomlása, a súlyos politikai-gazdasági válság vagy a régi közjogi struktúrák teljes összeomlása. Ez utóbbi következett be például Romániában az 1989. évi decemberi forradalom idején, amikor a hatalmat

⁴²¹ Ilyen népszavazásra volt például szükség Oroszországban 1993 decemberében. Kora ősszel ugyanis konfliktusra került sor az oroszországi parlament és Borisz Jelcin államfő között, amely végül a parlament erőszakos szétkergetésével zárult le. Azaz az év végén nem létezett az országban olyan legitim választott szerv, amely jogilag fel lett volna hatalmazva az új alkotmány elfogadására. Arra viszont nagy szükség volt, mert Jelcinnek gyorsan kellett elkezdenie az országos állapotok konszolidálását, valamint a külföld is azt várta el tőle. Erről l. HALÁSZ Iván: *Az új oroszországi föderalizmus. Régiók és a központ viszonya az 1993. december 12-i alkotmányban*. Jogtudományi Közlöny, 1996. december, 12. szám.

⁴²² Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 387.

⁴²³ Ez különösen igaz a visegrádi államokban. Ezt használta ki a magyar jogalkotó 1989-ben, amikor egy alkotmánynovella formájában materiálisan egy teljesen új alkotmányt fogadott el.

⁴²⁴ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás* i. m. 385–386.

⁴²⁵ Uo. 386.

átvevő csoportok a régi rezsimet elsöprő események erőszakos jellege és a közjogi rendszer teljes összeomlása miatt nem tudtak – még formálisan sem – a korábbi hatalmi szervekre támaszkodni, helyettük ideiglenesen a Nemzeti Megmentési Front vette át a hatalmat. Ebben az esetben tehát sürgős volt minél előbb egy új, demokratikus és főleg legitim alkotmányt elfogadni.⁴²⁶ Azért mindenképpen egyet lehet érteni az adott problematikát összegző ifj. Trócsányi Lászlóval, aki 1995-ben konstatálta, hogy „...*az alkotmányozásnak rendelt ideje van. Ez általában nagyon rövid időn belül követi a történelmi eseményeket, és a későbbiek folyamán már lényegesen nehezebb egy alkotmány elfogadása.*”⁴²⁷

A csehek és a szlovákok ebből a szempontból bizonyos átmenetet képeznek. Annak ellenére, hogy a földcsuszamlásszerű politikai változást itt nem a régi hatalom és az új ellenzék részvételével lezajlott kerekasztal-tárgyalások indították el, hanem az 1989. november 17-én kezdődött tömegtüntetések, végső soron a békés átmenet lényeges kérdései itt is a tárgyalóasztal mellett dőltek el. Legfeljebb nem volt szimbolikusan sem kör alakú ez az asztal, hiszen egyik oldalon a távozó kommunista hatalom képviselői ültek, a másikon pedig az éppen érkező ellenzékiek. A felek egy rövid, féléves átmenetben állapodtak meg, ez idő alatt a lényeges pontokon módosítani kellett az 1960. évi csehszlovák szocialista alkotmányt, továbbá el kellett fogadni azokat a fontos jogszabályokat – például az egyesülési, gyülekezési és választási törvényt, a párttörvényt stb. – amelyek 1990 közepén lehetővé tették az első szabad választásokat. A folyamat békés voltát és zökkenőmentességét az volt hivatott szolgálni, hogy új hatalommegosztásra került sor a régi hatalom és az ellenzék között. Az ellenzék egyik vezére, Václav Havel drámaíró lett a köztársasági elnök. A szövetségi miniszterelnöki poszt viszont egy ideig még a kommunisták kezében maradt. Ezzel megteremtődött a békés közjogi átmenet levezényléséhez szükséges féléves (1989. december – 1990. június) politikai garanciarendszer.

Csehszlovákia tehát közjogi tekintetben azon az úton indult el, amelyen néhány hónappal azelőtt a lengyel és magyar politikusok. 1992-ben azonban felgyorsultak az események. A kora nyári parlamenti választások után ugyanis kiderült, hogy a föderatív ország két tagállama el fog válni. A kérdés csak az volt, hogy ez a folyamat mennyire szabályozott körülmények között fog végbemenni és milyen hátrányokkal, illetve előnyökkel jár a jövőre nézve. Eldőlt, hogy mindkét országgrész 1993. január 1-je után önálló és szuverén állam lesz. A Kálmán Imre nevéhez fűződő régi magyar operettszlágert idézve, amely szerint „új műsorhoz új férfi kell,” parafrázisként megkockáztatható azon kijelentés, miszerint „új államhoz új alkotmány kell.” Ez azt jelenti, hogy a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában már 1992-ben elfogadták az új demokratikus alkotmányokat, azaz éppen a közjogi rendszerváltás vége felé közeledve, illetve a nemzeti függetlenség kikiáltása küszöbén.

Mindkét dokumentum viszonylag gyors tempóban született. Igaz, a szlovák alkotmány előkészítésének hosszabbak voltak az előzményei, mert a szlovák köztársasági

⁴²⁶ Erről I. TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk. Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 40–44.

⁴²⁷ Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás* i. m. 386.

honatyák és honanyák már 1991 óta intenzíven gondolkodtak az új alkotmányról. A csehek komolyan csak 1992 nyarán és őszén kezdtek el foglalkozni ezzel a kérdéssel, és a föderáció közelgő végére való tekintettel sietniük kellett. Végül a szlovák parlament 1992. szeptember 1-jén, a cseh törvényhozás pedig 1992. december 16-án fogadta el új nemzeti alkotmányát. A szlovák – egyes rendelkezések kivételével – október 1-jén hatályba is lépett, a cseh alkotmány hatálybalépése pedig 1993. január 1-jén következett be.

A lengyel fejlődés ezzel szemben merőben más volt. A lengyelek miután már 1989-ben néhány ponton módosították az 1952. évi népi-demokratikus alkotmányt, régi hagyományaikhoz híven először egy provizórikus kisalkotmányt, azaz tulajdonképpen egy fontos alkotmányerejű törvényt fogadtak el (1992),⁴²⁸ és csak ezután, 1997-ben szavazták meg a teljesen új alkotmányt. Ennek komoly előnye az volt, hogy már az 1990-es évek elejének demokratikus tapasztalatát is figyelembe vették a jogászszakemberek és politikusok, nemcsak a rendszerváltás körüli eseményeket és kihívásokat. Valószínűleg ez az oka annak, hogy meglehetősen kiegyensúlyozott és jól sikerült alaptörvény született, amelyet eddig mindössze három helyen módosított a lengyel törvényhozás.

A cseh és a szlovák alkotmány, ugyanúgy mint a magyar Alaptörvény viszonylag könnyen módosítható alkotmányos jogszabályok, hiszen mindhárom államban az alkotmánynovellához vagy akár az egészen új alkotmány elfogadásához is elegendő a törvényhozás tagjainak minősített (a csehek és szlovákok esetében 3/5-ös, a magyarok esetében 2/3-os) többsége. A most hatályos lengyel szabályozás azonban valamivel bonyolultabb. Az 1997. évi lengyel alkotmány módosítását ugyanis legalább a képviselők egyötöde, a szenátus vagy a köztársasági elnök kezdeményezheti. Mindkét kamarának – a szejmnek és a szenátusnak – külön meg kell szavaznia minden alkotmánynovellát. A szejmnek 2/3-os többséggel, miközben legalább a képviselők felének jelen kell lennie, a szenátusnak pedig abszolút többséggel úgy, hogy legalább a szenátorok fele jelen van.

Külön szabályok vonatkoznak Lengyelországban azonban az alkotmány I., II. és XII. fejezetének a módosítására. Ezek az alapvető, általános rendelkezések tulajdonképpen a Lengyel Köztársaság működésének egészére, továbbá az alapvető emberi és polgári jogokra, valamint az alkotmánymódosítási folyamatra vonatkoznak. Az ilyen előterjesztésről a szejm csak az első parlamenti olvasattól számított 60 nap után szavazhat. Ennél még fontosabb rendelkezés az, hogy az alkotmánymódosítás kezdeményezésére jogosult szervek bármelyike a szenátusi, azaz a második kamarai döntéstől számított 45 napon belül megerősítő népszavazást kérhet, amelyet a Szejm elnöke köteles kiírni. Emiatt csak akkor lesz érvényes az ily módon népszavazásra bocsátott alkotmánynovella, ha a szavazók többsége megszavazza azt.

⁴²⁸ Ez a csomag egyrészt a törvényhozó és a végrehajtó hatalom kölcsönös kapcsolatáról, és a területi önkormányzatokról szóló törvényből, valamint a Lengyel Köztársaság alkotmányának megalkotásáról és elfogadásáról szóló alkotmánytörvényből állt.

2. A csehszlovák előzmények – az 1990 és 1992 között született elképzelések

Az új demokratikus alkotmányok megalkotása valamennyi érintett államban némileg más-más történelmi és politikai körülmények között zajlott. Eltérő volt az alkotmányozó koalíciók összetétele, különbözött a kompromisszumra való hajlandóságuk, eltérő intenzitással léptek be a folyamatba a parlamenten kívüli erők, és mások voltak azok a kérdések, amelyek megosztották az alkotmányozókat. És itt még nincs is szó a nemzeti alkotmányos hagyományok erejéről, illetve gyengeségéről és a különböző külföldi modellek hatásáról. Sőt, eleve más jellegűek és gyökerűek voltak azok a testületek, amelyek elfogadták az új alkotmányokat. A Cseh Köztársaságban a nemzeti köztársasági parlament, a 200 tagú Cseh Nemzeti Tanács készítette elő és fogadta el az új alaptörvényt, amely 1992 decemberében, azaz néhány nappal a csehszlovák föderáció megszűnése előtt született meg. Az alkotmány elfogadásával, illetve hatályba lépésével egyidejűleg ezen képviseleti testület a Cseh Köztársaság Parlamentjének képviselőházává transzformálódott. A második kamaraként létrehozott szenátus azonban csak 1996-ban ült össze. 1992 és 1996 között már nem került sor új választásokra, hanem mindkét utódállam azzal a törvényhozással kezdte meg önálló létét, amelyet a föderáció létezésének utolsó évében választottak meg.

A demokratikus alkotmányozás Csehszlovákiában először nem a nemzeti szinten, hanem még a föderatív keretben kezdődött el. Csehszlovákia 1968 óta föderatív államként működött ugyan, de csak egy közös alkotmánya volt. A csehszlovák föderációról szóló 1968. évi 143. számú alkotmányerejű törvény,⁴²⁹ amelyet kiegészített még a nemzetiségek jogairól szóló 1968. évi 144. számú törvény, elméleti szinten a három szuverenitás koncepciójából indult ki.⁴³⁰ Az 1968-ban még a Varsói Szerződés inváziója előtt kialakított föderatív modell azonban ebben a megálmodott formában alig működött. Már 1970-ben elkezdődött azon alkotmányos törvények elfogadása, amelyek újból központosították az ország működését. A „normalizációs rezsimet”⁴³¹ működtető politikai elit tulajdonképpen csendes, azaz nem nyílt és nem formális módon felújította a centralizált állam alkotmányos alapjait.⁴³²

Ez a tendencia megpecsételte az eredetileg tervezett három önálló alkotmány megalkotásának koncepcióját is. A föderációról szóló alkotmányerejű törvény, valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvény ugyanis nem helyezte hatályon kívül az 1960.

⁴²⁹ E jogszabály elfogadásához vezető útról és az ez alapján létrejött csehszlovák föderatív államról l. részletesebben Jan RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko.slovenské vztahy 1945–1992*. AEP a Ústav T.G. Masaryka, Bratislava, 1998. 213–270.

⁴³⁰ Václav PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011. 258.

⁴³¹ Ezzel a kifejezéssel szokták a cseh és szlovák történészek, illetve politológusok jelölni az 1968 és 1989 közötti időszakot. Gustáv Husák főtitkár és később köztársasági elnök neve által fémjelzett rezsim ugyanis célul tűzte ki az állapotok normalizálását, ami alatt az 1968 előtti évekre való visszatérést értették.

⁴³² PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda* i. m. 257.

évi szocialista alkotmányt, csupán kiegészítették és megváltoztatták azt. Az 1960. évi alkotmány továbbra is hatályban volt. 1968-ban és 1969-ben többen még gondolkodtak a két tagköztársasági alkotmány elfogadásáról, de a „normalizációs” folyamat előrehaladásával ezen gondolat fokozatosan háttérbe szorult. Az új, még mindig szocialista alkotmány ötlete csak az 1980-as évek második felében került újból előtérbe, a gorbacsovi peresztrojkával kapcsolatban. A Csehszlovákia Kommunista Pártjának XVI. kongresszusa, amelyre 1986-ban került sor, kimondta, hogy a pártvezetés szándékában áll egy új országos alkotmány elfogadása. Az új alaptörvénynek tulajdonképpen a „hármasséget” megvalósító dokumentumnak kellett volna lennie, amely három entitásból álló egységes alkotmány lett volna.⁴³³ A dokumentum ennek megfelelően érdekes nevet viselt volna: „A Csehszlovák Szocialista Köztársaság, a Cseh Szocialista Köztársaság és a Szlovák Szocialista Köztársaság alkotmányai.” Ezen elképzelés azonban csak projekt maradt, mert 1989 novemberében teljesen más irányt vettek az események.⁴³⁴

Az 1989. november 17-én kezdődött csehszlovák „bársonyos forradalom” újból rehabilitálta a három különálló alkotmány elfogadásának a gondolatát. A rendszerváltás után tehát meg kellett volna születnie a közös csehszlovák és a két nemzeti – cseh és szlovák – alkotmányoknak. Természetesen mindenki várta az első szabad választások eredményeit, hiszen az alkotmányozáshoz a maradéktalan legitimitással rendelkező közjogi szervekre volt szükség. Ezért a politikai elit úgy döntött, hogy egyelőre csak nélkülözhetetlen részleges módosításokat fognak végrehajtani a közjogban. Ez a folyamat még 1989 végén kezdődött el, amikor az 1989. évi 135. számú alkotmányerejű törvénnyel törölték az alkotmányból a kommunista párt vezető szerepét, utána az 1990. évi 140. számú alkotmányerejű törvénnyel eltörölték az imperatív mandátumot. Ezen intézkedések nem váltottak ki nagyobb vitákat a rendszerváltó erők között, nem úgy, mint az ország nevét megváltoztató 1990. évi 81. számú alkotmányerejű törvény, valamint a szövetségi állam szimbólumairól szóló 1990. évi 102. számú alkotmányerejű törvény. Itt már megmutatkoztak a cseh és a szlovák politikusok közötti szemléletbeli különbségek.⁴³⁵

Az 1990 és 1992 közötti időszak azonban egy súlyos elméleti-politikai dilemmával volt megterhelve, nevezetesen azzal a kérdéssel, hogy mi legyen az alkotmányozás ütem-

⁴³³ Ezen elképzelés azonban nem tetszett a nemzeti érzelmű szlovák kommunista politikusoknak, valamint az alkotmányjogász szakembereknek sem. A Szlovák Nemzeti Tanács Elnöksége végül még 1989 októberében elfogadott egy határozatot, amelyben támogatta a „hármasséget” ötletét, de a fordulat után ezen határozat az első olyan döntések közé tartozott, amelyeket még a régi szlovák parlament helyezett hatályon kívül. Erről l. Jaroslav CHOVANEC: *Od tzv. trojčedinej Ústavy ČSSR po Ústavu samostatnej Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 63–64.

⁴³⁴ PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státovéda* i. m. 269.

⁴³⁵ Ezt a konfliktust a szakirodalom néha „kötőjel-háborúnak is nevezi.” Arról volt ugyanis eleinte szó, hogy a szocialista jelző egyértelmű törlése után egybe írják a csehszlovák jelzőt vagy inkább kötőjellel. Végül kompromisszum született és a kötőjelet felváltotta az „és” szó. Az ország hivatalos neve a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság lett. A szlovák parlament egyébként eredetileg a Föderáció Cseh-Szlovákia elnevezést preferálta. Erről l. részletesebben RYCHLÍK, J.: *Češi a Slováci ve 20. století* i. m. 315.

terve? Először a szövetségi alkotmányt alkossanak meg és ez alapján aztán a nemzeti alkotmányokat, vagy éppen fordítva, a nemzeti-tagállami alkotmányozástól kell haladni a szövetségi alkotmányozás felé? Ezen sorrend ugyanis egyáltalán nem volt mellékes abból a szempontból, hogy mi tekinthető a föderáció legfőbb és elsődleges jogi normájának – a szövetségi alkotmány vagy a nemzeti alkotmányok. A cseh politikusok többsége inkább az első verziót pártolta, a szlovák politika jelentős része viszont inkább a második állásponton volt.

Az első rendszerváltás utáni nem kommunista alkotmánykoncepció már 1989 decemberében született és a szerzői többsége az 1968-ban eltávolított ellenzéki prágai alkotmányjogászok, illetve tanárok voltak. Ezt a koncepciót a Polgári Fórum rendszerváltó mozgalom is magáévá tette. A tervezet azzal számolt, hogy a szövetségi alkotmánnyal párhuzamosan meg kell alkotni a tagállami alkotmányokat is. Érdekes, hogy ezen javaslat is a nemzeti-köztársasági szuverenitás primátusából indult ki, amelyet csak a szövetségi alkotmány korlátozhatja.⁴³⁶

Az első szabad választások után minden szinten elkezdődött az új államjogi modell keresése. Ennek az időszaknak a legfontosabb alkotmányjogi fejleménye az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának az elfogadása volt 1991-ben.⁴³⁷ A Charta a legmodernebb nemzetközi emberjogi trendekből indult ki és próbálta pótolni azokat a hiányokat, amelyek az 1960. évi alkotmány további létezése miatt keletkeztek a csehszlovák jogrendben. Ezen dokumentum mai napig a cseh és szlovák közjog integráns részét alkotja.⁴³⁸ Következő fontos, most már strukturális jellegű reform volt a csehszlovák szövetségi Alkotmánybíróság létrehozása 1991-ben, mégpedig az 1991. évi 91. számú alkotmányerejű törvény révén.

Az új csehszlovák szövetségi alkotmány kidolgozására a Szövetségi Gyűlés 1990 szeptemberében egy bizottságot hozott létre. Ebben a testületben a nemzeti parlamenteknek is kellett volna képviselgetniük magukat. Nemsokára azonban a cseh és a szlovák reprezentáció közötti markáns államjogi különbségek kezdtek megbénítani ezen bizottság munkáját. A szlovákok ugyanis „lentről,” azaz a szuverenitás hordozójának tekintett köztársaságok szintjéről akarták kezdeni a szövetségi állam rekonstrukcióját, amelynek egy megállapodással kellett volna lezárulnia a szövetségi állam közös kompetenciáiról. A csehek ezzel szemben inkább a meglévő föderációs modell javításában, autentikusabbá tételében gondolkodtak. Ők inkább a szövetségi alkotmány elfogadását érezték prioritásnak, mert a nemzeti alkotmányoknak a szövetségi dokumentumból kellett volna kiindulni.⁴³⁹

A föderáció működése és jövője szempontjából nagyon fontosnak bizonyult az úgynevezett hatásköri törvény, amelyet a Szövetségi Gyűlés 1990-ben fogadott el. Az 1990.

⁴³⁶ Ladislav OROSZ: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 10.

⁴³⁷ Konkrétan az 1991. évi 23. számú alkotmányerejű törvényről volt szó.

⁴³⁸ Uo. 14.

⁴³⁹ Uo. 15.

évi 556. számú alkotmányerejű törvény jelentősen módosította az 1968. évi föderációs törvényt és inkább a szlovák fél elképzeléseihez állt közel, hiszen jelentősen megerősítette a nemzeti szint kompetenciáit.⁴⁴⁰ Az államjogi viták következő fordulója 1991 elején kezdődött el, amikor a szlovákiai kormánykoalíció részét alkotó kereszténydemokraták szorgalmazni kezdték az államjogi szerződés megkötését. Ennek szerződő alanyai a nemzeti köztársaságok lettek volna, és ezen szerződés alapján elindulhatott volna a másodlagosnak tekintett szövetségi alkotmány kidolgozása. Ez a megoldás azonban a cseh politikusok döntő többségének elfogadhatatlan volt.⁴⁴¹ Közben Václav Havel szövetségi elnök is előjött saját alkotmánytervezettel, amely értelmében a közös alkotmánynak egy együttélési deklarációból kellett volna kiindulnia, amelyet a két nemzeti tanács fogadott volna el a köztársaságok nevében. A javaslat abból indult ki, hogy az összes olyan kompetencia, amely nem tartozik kifejezetten a föderáció hatáskörébe, a köztársaságokat illeti, valamint mindkét tagállam lehetőséget kapott volna a föderációból való kilépésre, azonban csak egy népszavazás után. Az államfő továbbá egy olyan külön törvény elfogadását javasolta, amely szabályozta volna az alkotmányozási folyamatot, továbbá megakarta változtatni a referendumról szóló törvényt, valamint Szövetségi Gyűlés szerkezetét. Havel egyik javaslata abból indult ki, hogy a szövetségi alkotmánynak csak azután kellene hatályba lépnie, miután azt mindkét nemzeti parlament már ratifikálta.⁴⁴² A csehszlovák államfő tulajdonképpen gesztusokat próbált tenni a szlovákok felé, illetve megtalálni azokat a közjogi megoldásokat, amelyek segítették volna átlendíteni a cseh–szlovák államjogi vitát a holtpontra. Ez a törekvése azonban nem járt sikerrel, annak ellenére, hogy 1991 júniusában a morvaországi Kroměřížben egy megállapodás született arról, hogy a közös állam alapjává egy megállapodásnak kellene válnia, valamint arról, hogy a szövetségi alkotmányt mindkét tagállami parlamentben is ratifikálni kell. A megállapodás tervezetét azonban csak a szlovákok dolgozták ki, a csehek nem. Viszont a szlovák javaslat elfogadhatatlan volt a csehek számára. A vita tárgya leginkább az volt, hogy egy szövetségi állam részét alkotó köztársaságok megköthetnek-e egymással egy nemzetközi jellegű szerződést. A kompromisszumos megoldás a köztársaságközi megállapodás lehetett volna az államjog két szubjektuma között.⁴⁴³ Végül azonban az egészről már nem lett semmi és a cseh–szlovák viták nem oldódtak meg. Az sem segített, hogy a két nemzeti parlament egy közös bizottságot hozott létre az államjogi megállapodás megszövegezésére, mert az ott kidolgozott javaslat nem ment át a Szlovák Nemzeti Tanács Elnökségén. Ezután a cseh parlament vezetése a további tárgyalásokat tárgytalannak nyilvánította. Az 1992. évi második szabad választások eredményei pedig megpecsételték a közös állam sorsát.

A csehszlovák államiság sorsa az új győztesek között az 1992 nyarán lefolytatott politikai tárgyalásokon dőlt el. Ezekben Václav Klaus cseh és Vladimír Mečiar szlovák

⁴⁴⁰ CHOVANEC, J.: *Od tzv. trojvednej* i. m. 67.

⁴⁴¹ Uo. 67.

⁴⁴² OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky* i. m. 18–19.

⁴⁴³ Uo. 19–20.

kormányfő megállapodtak a csehszlovák föderáció rendezett és békés szétszerelésében. Ebben a folyamatban egyfajta közjogi epilógusként lehet értelmezni a Szlovák Nemzeti Tanács által 1992. július 17-én elfogadott szuverenitási deklarációt, amely ugyan nem szüntette meg egyoldalúan a közös államot, de már egyértelműen jelezte a szlovák politika szándékait. A deklaráció ugyanis a nemzetközi jog által elismert önrendelkezési jog alapján kimondta, hogy a Szlovák Köztársaság szuverén. A szlovák kormányfő egyik akkori beszédében pedig úgy értelmezte ezt a lépést, mint politikai és nem alkotmányjogi aktust, amely azt szeretné jelezni kifelé, hogy a szlovákok a saját kezükbe veszik saját államiságuk építésének a folyamatát, amely folyamatot végig is akarnak vinni.⁴⁴⁴ Ez végül a cseh fél hathatós közreműködésével sikerült is.

3. Az önálló cseh alkotmány megszületése

A most hatályos cseh alkotmányt egy olyan szerv dolgozta ki és fogadta el, amelyet eredetileg nem az alkotmányozás szándékával választottak meg. Egyébként formális szempontból ugyanaz volt a helyzet az akkori szlovák köztársasági parlamenttel kapcsolatban. Egy lényeges különbség azonban mégiscsak létezett az 1992-ben megválasztott 200 fős Cseh Nemzeti Tanács és 150 fős Szlovák Nemzeti Tanács között – a szlovák köztársasági törvényhozásban ugyanis több fontos, első vonalbeli politikus ült, mint a prágai cseh parlamentben. Ez azzal függött össze, hogy az önállóságra mégiscsak érzelmileg jobban készülő Szlovákiában az egyes pártok már nemcsak a szövetségi képviseleti szervekbe próbálták bejuttatni a vezető politikusaikat, hanem a nemzeti szintű törvényhozásba is. A cseh oldalon ez a tendencia nem érvényesült ennyire markánsan. Mindez azt jelenti, hogy a Cseh Nemzeti Tanács úgymond nem tervezetten, „előre kitervelten” lett a függetlenségre készülő Cseh Köztársaság legfőbb és egyetlen alkotmányozó szerve, hanem mondhatni az események logikája folytán.⁴⁴⁵

Szintén fontos sajátosság az, hogy a cseh politikai közösség, amely mélyen azonosult az 1918-ben keletkezett csehszlovák államisággal, az 1990-es évek elején nem törekedett túlzottan a saját cseh államiság kiépítésére. Ahogyan azt Jan Filip brnói jogász megfogalmazta „*A cseh nemzet tudatosan nem törekedett erre az alkotmányra, csupán pragmatikusan reagált arra a helyzetre, amely az 1992. évi választások után alakult ki...*”⁴⁴⁶ Ebben a tekintetben a helyzet radikálisan különbözött 1920-tól vagy 1992-től, hiszen az előbb említett évben a csehszlovák politikai közösség tudatosan építette saját közjogi identitását, ugyanúgy, mint 1992-ben a szlovákok is a Morva folyó túlsó partján.

Az alkotmány tervezete elsődlegesen a kormány által létrehozott bizottság szintjén született. A Cseh Nemzeti Tanács Elnöksége ugyan 1990-ben egy komoly létszámú

⁴⁴⁴ CHOVANEC, J.: *Od tzv. trojvedinej* i. m. 69.

⁴⁴⁵ JAN FILIP: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. Ed.: Kysela, Jan. Eurolex Bohemia, Praha, 2003. 27.

⁴⁴⁶ Uo. 26.

alkotmány-előkészítő bizottság⁴⁴⁷ hozott létre, de az különösebb eredmények nélkül már 1991-ben befejezte a működését. Az 1992. júniusi parlamenti választások után a cseh kormány rögtön létrehozta saját alkotmány-előkészítő bizottságát, amely el is kezdte a tevékenységét. Közben a Cseh Nemzeti Tanács Elnöksége is létrehozta saját bizottságát, amely munkája jobban dokumentált, mint a kormány bizottságának a munkája, pedig az komolyabban hatott a végső verzió kidolgozására. A cseh parlament elé ugyanis a végén a kormány szakértői által kidolgozott verzió került be, igaz, ott komoly változásokon ment keresztül. Ahogyan megjegyezte Jan Filip professzor, a nyáron született koncepció, a parlamentbe novemberben bekerült javaslat és az elfogadott alkotmány között jelentős eltérések léteznek.⁴⁴⁸ Az okokat a kezdeti bizonytalanságokban és a pártok közötti későbbi kompromisszumokban kell keresni. Egyébként több akkori parlamenti párt saját alkotmánytervezettel lépett elő,⁴⁴⁹ amelyek ugyan nem arattak osztatlan sikert, de bizonyos mértékig mégiscsak hatással voltak az alkotmányozás folyamatára.

Érdekes, hogy a nagy politika felől kezdetben csak nagyon kevés útmutató impulzus érkezett az alkotmány kidolgozóikhoz. Sőt, igazából csak egy konkrétumról lehet beszélni – a cseh köztársasági parlament azon kéréséről, amely értelmében a csehszlovák és cseh állam kontinuitása érdekében az új alkotmánynak azokból az alapelvekből kellene kiindulni, amelyekre támaszkodott az akkoriban nagyon nagy becsben tartott 1920. évi polgári-demokratikus csehszlovák alkotmány. Itt nem annyira konkrét jogalkotási utasításról volt szó, hanem inkább csak egy emocionális vagy szimbolikus gesztusról, hiszen nyilvánvaló, hogy 1920 és 1992 között hosszú és nagyon fordultatos idő telt el.⁴⁵⁰

Az egyértelmű külföldi alkotmányos modell az 1992. évi cseh alkotmányozás során igazából nem azonosítható be. Tény, hogy sok korabeli liberális vagy konzervatív beállítottságú jobboldali-polgári honatyára akkoriban komolyan hatottak Hayek libertariánus eszméi, de ebből még nem következik valamely konkrét külföldi modell iránti elkötelezettsége. Ugyanakkor az egyes konkrét cseh megoldások esetében fel lehet fedezni komparatiztikai párhuzamokat és külföldi inspirációkat.⁴⁵¹ Ezek azonban nem voltak versenyképesek a saját csehszlovák-cseh jogtörténeti inspirációkkal.

⁴⁴⁷ A testület összesen 48 képviselőből és 12 szakértőből állt.

⁴⁴⁸ FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 28.

⁴⁴⁹ Konkrétan az ellenzéki szociáldemokraták, továbbá a Baloldali Blokk és a Liberális Szociális Unió javaslatairól volt szó. A parlamenten kívüli erők közül a liberális jellegű Polgári Mozgalom és a monarchista Cseh Korona nevű szervezet is készített saját koncepciót.

⁴⁵⁰ Věra JIRÁSKOVÁ: „*Ústavní vzory*” jejich přijetí a legitimita. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011. 187.

⁴⁵¹ FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 32. o. Jan Filip itt a következő párhuzamokat találta: az alapjogi alkotmánylevél vonatkozásában leginkább a nemzetközi szervezetek hatását látja bizonyítottnak, a strukturális közjogi megoldások között spanyol hatást lát érvényesülni a két parlamenti kamara közös üléseinek szabályozása során, az 1992. évi lengyel kisalkotmány hatását a Szenátus által elutasított vagy módosított törvények ismételt képviselőházi tárgyalása során, vagy az amerikai és francia hatást a Szenátus működése és megújítása vonatkozásában. Erről a témáról Filip egy komplex tanulmányt is írt, I. Jan FILIP: *Zapomenutá inspirace a aspirace Ústavy ČR*. (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR) Časopis pro právní vědu a praxi. 2002/4. 301.

Milyenek voltak a cseh alkotmányozás politikai körülményei? Melyek voltak azok a politikai erők, amelyek kompromisszumának köszönhető a most is hatályos dokumentum elfogadása? A cseh alkotmányozó koalíciót a három jobbközép jellegű párt – a domináns Polgári Demokrata Párt (ODS), a liberálisabb Polgári Demokrata Szövetség (ODA), valamint a centrista beállítottságú Keresztény-demokrata Unió – Csehszlovák Néppárt (KDU – ČSL) és a csehszlovákból éppen csehé váló Szociáldemokrata Párt (ČSSD) szövetsége alkotta.⁴⁵² Az akkori parlament két szélsőségesnek tartott pártjára – azaz a viszonylag nagyszámú kommunistákra és a kicsi frakcióval rendelkező szélsőjobboldali republikánusokra – nem volt szükség az alkotmányozáshoz. Szintén nem volt igazán szükség a morvaországi regionális érdekeket képviselő frakcióra, bár őket értelemszerűen nem tartották a pálya szélén.

A szélsőségesnek titulált pártokat a többiek egyébként – Václav Havel köztársasági elnök politikai intencióinak megfelelően – úgymond „politikai karanténban” tartották. Ez a karantén a cseh politika csúcsein szimbolikusan és reálisan igazából csak Havel érájának vége után tört meg, tulajdonképpen az új jobboldali és pragmatikus elnök, Václav Klaus „trónra lépésével.” Igaz, addig a republikánusok már régen kikoptak a cseh törvényhozásból. A kommunisták viszont annyira megerősítették ott a pozícióikat, hogy további távoltartásuk nem tűnt már sem célravezetőnek, sem helyesnek. Végso soron a választópolgárok már több demokratikus választáson legitimálták parlamenti jelenlétüket. Ezekből a megfontolásokból indult ki a kommunisták körében nem túl népszerű Václav Klaus, amikor felhagyott a prágai Vár „karantén-politikájával.”

A leginkább vitatott pontok,⁴⁵³ amelyekben az alkotmányozó pártoknak meg kellett egyezniük, a következők voltak: a második, illetve harmadik generációs emberi jogok (különösen a gazdasági és szociális jogok) kérdése, amelyeket a polgári jobboldal ki akart hagyni az alapjogi felsorolásból, továbbá az országos népszavazás kérdése, a középszintű önkormányzatok problémája, valamint a Szenátus létrehozása és mibenléte. Ezekben a kérdésekben mindenképpen kompromisszumot kellett kötni ahhoz, hogy végül megszülessen az alkotmány. Egyébként ezen pontok egy része ideológiai-elvi jellegű volt, a másik inkább pragmatikus. A polgári demokrata jobboldal például nem elvből idegenkedett a középszintű önkormányzatoktól, hanem csak azért, hogy az átfogó gazdasági átalakulás során a kormánynak ne kelljen még egy választott népképviseleti szinttel bajlódni. A népszavazás intézményének elutasítása a liberális-konzervatív képviselők egy részéről viszont már jóval ideologikusabb volt.

A létrehozandó második kamarának a problémája szorosan összefüggött azzal a kérdéssel is, hogy mi legyen a föderatív állam megszüntetését megszavazó szövetségi képviselőkkel. A csehszlovák szövetségi állam megszűnéséről szóló 1992. évi 542. számú

⁴⁵² Az akkori cseh politikai pártok jellemzését l. részletesebben HALÁSZ Iván: *A cseh pártrendszer főbb törvonalai és regionális összefüggései*. In: Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában. Szerk. Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovic Rita. PPKE BTK, Piliscsaba, 2003. 456–464.

⁴⁵³ Ezek rekonstruálása Jan Filip fent idézett tanulmánya alapján valamint a Zdeněk Koudelka valamivel lejjebb idézett budapesti előadása alapján történt. L. FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR i. m.* 30–32. és „Alkotmányozás a szomszédoknál» konferenciák» Pro Publico Bono 2011/1. 133–135.

alkotmányerejű törvény ugyanis, amelyet a végnapjait élő Szövetségi Gyűlés fogadott el 1992. november 25-én. Ugyan még Csehszlovákiában megválasztott, de várhatóan az utódállamokban továbbélő törvényhozó hatalmat az 1992 nyarán megválasztott szövetségi és nemzeti képviselőkkel álló törvényhozó testületekre bízta. Ilyenek azonban a törvény betűje ellenére egyik új államban sem jöttek létre, és a törvényhozás egyszerűen a korábbi tagköztársasági nemzeti parlamentek kezébe került. A szövetségi szintű képviselőknek, akik éppen a fenti törvénnyel megszüntették munkahelyüket, új állás vagy egyéb elfoglaltság után kellett nézniük. Ebben előnyt jelentett számukra, ha kormánypárti frakciók tagjai voltak.⁴⁵⁴

A parlamenti vita nem volt mentes furcsa ötletektől sem. Mindenképpen ilyenek tekinthető azon kormánypárti javaslat, amely el akarta érni a minősített többségi szavazást az alkotmánymódosítások, illetve az alkotmányerejű törvények elfogadása során. Az egyes kormánypárti képviselők ugyanis arról próbálták meggyőzni az ellenzéket és a közvéleményt, hogy ez a nyugati demokráciákban is teljesen normális.⁴⁵⁵

Az alkotmányozási folyamatot az egyensúly megtalálására való törekvés jellemezte, amely a különböző fékek és ellensúlyok beépítésében nyilvánult meg, egyebek mellett például az egyes hatalmi ágak megkettőzésében. Részben ezért jött létre a kétkamarás cseh parlament, továbbá a „kétfejű” végrehajtó hatalom, amely gyakorlása a kormányzásért felelős kormányra és a fontos kompetenciákkal rendelkező államfőre hárul, valamint ezért jött létre a legfelsőbb bíróságok viszonylag tagolt rendszere. A Cseh Köztársaságban így jött létre az elkülönült Alkotmánybíróság, a Legfelsőbb Bíróság és a Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság. Mindhárom bírói szerv székhelye a „jog fővárosában”, Brnóban van.⁴⁵⁶

Az egész cseh alkotmányozási folyamat alatt érezhető volt egyfajta bizalmatlanság mindennel szemben, aminek úgymond „nemzeti elvű” színezete volt. Ebben az 1992. évi cseh alkotmányozás nagyon különbözik az akkori szlovák, illetve az utóbbihoz a nemzeti problematika szempontjából meglehetősen hasonló 2011. évi magyar alkotmányozástól. Mindkét utóbb említett esetben az alkotmányozó nem volt mentes némi túlfűtöttség, de közjogilag csak nehezen értelmezhető „nemzetieskedéstől.” Ez a tartózkodó cseh magatartás valószínűleg az előző két év cseh–szlovák közjogi viták következménye volt, amelyek során gyakran a „nemzeti elv”, azaz főleg a nagyobb önállóságot követelő szlovákok, és a „polgári elv”, azaz a gazdasági reformokra és a demokratizálásra koncentráló cseh politikusok és szlovák federalisták hívei vitáztak egymással a szövetségi állam jövője kapcsán. Ezek a viták „nemzeti” terminológiájukkal szubjektíve annyira megkeserítették a cseh politikusok és a politizáló közvélemény mindennapjait, hogy

⁴⁵⁴ Ebben a kontextusban született azon, egyébként reálisan soha meg nem valósult ötlet, hogy a volt szövetségi képviselők fogják alkotni az Ideiglenes Szenátust, legalábbis addig, amíg nem kerül sor az első reguláris szenátusi választásokra.

⁴⁵⁵ FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 31.

⁴⁵⁶ Václav PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda II. Ústavní právo České republiky 1*. Linde, Praha, 2008. 623–624.

a nemzet szó egyszer sem fordul elő a hatályos cseh alkotmányban.⁴⁵⁷ Korlátozottan ez a kifejezés mégiscsak része a cseh alkotmányos rendnek, mégpedig az alapjogi felsorolást tartalmazó, még 1991-ben elfogadott csehszlovák Alapvető Emberi és Polgári Jogok Alkotmánylevele révén (azaz röviden az Alapjogi Charta), amelyet a cseh alkotmányozó 1992-ben nagyobb változtatások nélkül emelt be a cseh jogrendszerbe. Itt a preambulumban van egy utalás a cseh és a szlovák nemzetre. Minden nemzeti jellegű vonatkozás kerülése, amely a 1990-es évek első felére nagyon jellemző volt, még az egyes konkrét jogszabályokon is éreztette hatását. Ilyen volt például az állampolgársági törvény.⁴⁵⁸

Az alkotmányozás során különböző részkoalíciók alakultak, amelyek révén a cseh politikusoknak végső kompromisszumot sikerült elérni. A gazdasági és szociális jogok kérdésében a polgári jobboldal engedett, a Szenátus tekintetében pedig a szociáldemokraták. A maradék két kérdést a döntéshozók gyakorlatilag nyitva hagyták. Az 1990-es évek végén alkotmányos szinten is rendezték a középszintű regionális önkormányzatok kérdését, amelyek aztán az ezredforduló közigazgatási reformja után meg is alakultak. Most már csak az országos népszavazás kérdése nincs megoldva a Cseh Köztársaságban, és emiatt ez az intézmény hiányzik a cseh jogrendből. Hiábavalóak voltak az intézményt kedvelő cseh szociáldemokraták és kereszténydemokraták kezdeményezései, ezek ugyanis mindig megtörték a polgári demokraták ellenállását. Eddig csak egyszer került sor országos népszavazásra – mégpedig az uniós csatlakozás kérdésében, amelyről a polgári jobboldal sem akart döntené a lakosság megkérdezése nélkül. Erre az esetre azonban a cseh törvényhozás egy ad hoc jellegű külön alkotmányerejű törvényt alkotott, amelyben egyszeri alkalomra megengedte a népszavazást.⁴⁵⁹

Az 1992 legvégén elfogadott cseh alkotmány a viszonylag rövid idő ellenére, amelyet a politikusok akkor rászántak, jól sikerült és stabil műnek tekinthető. A tartalma kiegyensúlyozott, a koncepcionális kiindulópontjai teljesen megfelelnek egy modern demokratikus és alkotmányos állam kritériumainak. A dokumentum a későbbi alkotmánymódosításokkal együtt alkalmasnak bizonyult arra, hogy a Cseh Köztársaság megvalósítsa az euroatlanti integrációs álmait és betagozódjon a demokratikus európai államok közösségébe.

Az 1990-es évek elején elfogadott alkotmány ugyanakkor természetesen magán viseli annak a kornak a jegyeit, amikor megszületett, azaz az akkor érzékelt kihívásoknak igyekszik megfelelni. A fő kihívás akkor a demokrácia építése, a diktatórikus múlt visszatérésének a megakadályozása, valamint az előbb már említett integrációs ambíció realizálása volt. Mindez azt jelenti, hogy a hatályos cseh alkotmány döntően a békés

⁴⁵⁷ Ez egyes cseh szerzőknél egyébként már kritika tárgyává is vált, l. Pavel MARŠÁLEK: *Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011. 163.

⁴⁵⁸ Erről lásd Zdeněk Koudelka budapesti előadását, amely 2010-ben hangzott el a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Karán. Ismertetése megtalálható: „Alkotmányozás a szomszédoknál» konferenciák» Pro Publico Bono 2011/1. 133–135.

⁴⁵⁹ A cseh alkotmányozásról lásd még Ladislav OROSZ – Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavné právo porovnávání. Základy ústavného práva České republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ PF, Košice, 2007. 14–17.

átmenet, azaz transzformáció terméke, azzal együtt, hogy több vonatkozásban igyekezett szimbolikusan visszatérni a csehszlovák demokratikus ősforráshoz, az 1920. évi alkotmányhoz.⁴⁶⁰ Ugyanakkor az alkotmányt nem lehet elszigetelten szemlélni, hanem mindenképpen figyelembe kell venni az 1991-ben elfogadott, és azóta is hatályos Alapjogi Alkotmánylevél rendelkezéseit is.

Ezen dokumentumok elemzéséből kiderül, hogy alapvetően a liberális, demokratikus, szociális és jogállami identitás keveredik bennük. Az alkotmány érzékeny a mindenkorai kisebbségek jogaira, maximálisan igyekszik elkerülni a veszélyes hatalomkoncentrációt és a diktatórikus múlthoz való visszatérést. Ezek egyben a fő erényei. Ilyennek tekinthető a relatív szűkszávúsága és pontossága is. Ezek mind jó kiindulópontok a cseh alkotmányos kultúra ápolásához. Hátrányként egyes alkotmányjogászok azt hozzák fel, hogy az alkotmány maga nem rendelkezik alapjogi részekkel, illetve kevés inspirációt nyújt külföldnek – azaz itt egy szokásos demokratikus dokumentumról van szó, amely viszont nem különösen innovatív. Ez viszont önmagában nem kell, hogy baj legyen.⁴⁶¹

4. A szlovák alkotmány elfogadása

Szlovákiában más volt a helyzet. Itt az új alkotmányt az 1992. évi választásokon győztes és egymással szorosan kooperáló posztkommunista, függetlenségi-nacionalista és rendszerváltó pragmatista pártok szövetsége – azaz a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS), a Demokratikus Baloldal Pártja (SDĽ) és a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) – fogadta el. Ezek a pártok ugyan hivatalosan nem alkottak kormánykoalíciót, mert formálisan a HZDS egyszínű kisebbségi kormánya irányította az országot, amely kormányban csak egy nemzeti párti miniszter is ült. Ez a „másfeles tagságú” koalíció azonban a legtöbb kérdésben a baloldali demokratákra is számíthatott, de őket nem kötötte semmilyen koalíciós szerződés. Az alkotmányozás során egyáltalán nem volt szükség a szlovák kereszténydemokrata és a magyar kisebbségi ellenzék szavazataira. A parlamenti többségnek nem is kellett egyeztetni ezekkel az erőkkal, és meglehetősen fölényesen viselkedtek velük szemben. Előfordult, hogy technikai javító javaslatokat is elutasították, inkább elvből, mint politikai megfontolásokból.

Az alkotmányozás körülményeit a későbbi visszaemlékezők szerint a következő tényezők határozták meg: a föderatív állam gyorsuló szétesése, nem kellőképpen kialakult és tagolt politikai paletta, nehéz gazdasági helyzet és Szlovákia európai integrációs prioritásai.⁴⁶² Az új alkotmányhoz vezető utat pedig a következő eszmék, illetve kihívások

⁴⁶⁰ FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 33.

⁴⁶¹ Uo. 33–39.

⁴⁶² Lubomír FOGAŠ: *Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 37.

határozták meg – a kereszténység eszméje, a szlovák nemzeti emancipációs folyamat, továbbá a szociális eszme és az önkormányzatiság gondolata.⁴⁶³

Ugyanakkor a szlovák alkotmányozás sem volt lehetséges bizonyos kompromisszumok nélkül. Azokat azonban nem annyira a deklarált parlamenti ellenzékkel, hanem egymás között kellett megkötni az alkotmányozásban aktívan résztvevő politikai erőknél. Ez különösen igaz a mečiaristákra⁴⁶⁴ és a baloldali demokratákra, akik mindketten komoly jogi háttérrel rendelkeztek.⁴⁶⁵ A nemzetiek között ugyanis kevesebb volt a felkészült jogász, a politikusaik jelentős része műszaki értelmiségi vagy történész volt.

Magát az alaptervezetet a kormány szakértői dolgozták ki, azért úgy vonult be a történelembe, mint kormányjavaslat. A helyzet azonban némileg összetettebb volt. Az 1992 nyári alkotmányozás ugyanis nem volt teljesen előzmények nélküli. Már 1990 februárjában a Szlovák Nemzeti Tanács Elnöksége, Karol Plank professzor, a legfelsőbb bírósági elnök vezetésével létrehozott egy szakértői bizottságot, amelynek ki kellett dolgoznia a Szlovák Köztársaság alkotmányának tervezetét. Az első szabad választások után, amelyekre 1990 kora nyáron került sor, megalakult a szlovák parlament és kormány közös alkotmányelőkészítő bizottsága, amely élén megint Karol Plank állt. Közben az egyes politikai pártok is elkezdtek foglalkozni a saját tervezetek előkészítésével. 1991 áprilisában a Szlovák Nemzeti Tanács Elnökségének már összesen 7 alkotmánytervezet állt rendelkezésére.⁴⁶⁶ Igaz, a pártok közötti politikai ellentétek miatt egyiknek sem volt komoly esélye az elfogadásra. Az ellenzéki pártok többsége ugyanis olyan alkotmányt akart elfogadni, amely már megfelelt volna a független állammal kapcsolatos elvárásoknak, mások pedig még mindig számoltak a csehszlovák állam létezésével. Az utóbbiak legfeljebb azzal az apró kérdéssel nem voltak még tisztában, hogy annak föderációnak kellene maradni, vagy inkább át kellene alakulni konföderációvá. A szlovákiai alkotmányozás további sorsa tehát főleg a föderáció sorsának alakulásától függött.⁴⁶⁷

Az újabb alkotmányelőkészítő bizottságot a szlovák parlament elnöksége (azaz a tulajdonképpeni kollektív államfői testület) 1991 júniusában hívta életre. Az élén már nem Plank professzor, hanem az akkori szlovák házelnök, František Mikloško állt. Ennek a bizottságnak közre kellett volna működnie a szövetségi alkotmány kidolgozásának folyamatában is. Egyébként ezen testület az év végéig le is tette az asztalra saját koncepci-

⁴⁶³ Marcela GBÚROVÁ: *Ideové a stranicko-politické východiská vzniku Ústavy Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 53–59.

⁴⁶⁴ Ezzel a kifejezéssel szokták jelölni a HZDS tagjait, illetve híveit. Az akkori kormányfő, Vladimír Mečiar pártja 1992-ben ideológiai szempontból érdekes konglomerátumot képviselt, ahol egyaránt megtalálhatók voltak konzervatívok, szociáldemokraták és volt reform-kommunisták, centristák, népiek és nemzetiek is. A párt vezetése azonban alapvetően pragmatista volt. Lásd GBÚROVÁ, M.: *Ideové a stranicko-politické východiská* i. m. 60.

⁴⁶⁵ A baloldali demokraták egyik fő jogásza Ľubomír Fogaš volt, aki az 1990-es években különböző közjogi tisztségeket viselt – volt parlamenti képviselő, de a kormány elnökhelyettese is.

⁴⁶⁶ Ladislav OROSZ: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy. UPJŠ PF, Košice, 2009. 23.

⁴⁶⁷ Uo. 23–24.

óját. Végül azonban az 1992. évi parlamenti választásokig már nem történt ezen a téren semmi, és maga a parlament vezetése konstatálta, hogy abban a ciklusban a szlovák alkotmány feletti munkálatok befejeződtek.⁴⁶⁸

1992 nyarán a rossz parlamenti alaphangulat és számos belső kompromisszum ellenére végül egy elfogadható, főleg az addigi csehszlovák hagyományokra és a demokratikus korszellemre építkező alkotmány született, és Szlovákia továbbra is parlamentáris köztársaság maradt. Ezen nem változtat azon tény, hogy túlzottan historizálónak és „nemzetinek” sikerült a preambuluma, amelyet szintén a fent már említett „nemzeti” és a „polgári” elv hívei közötti éles viták során fogalmaztak meg, és az sem, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó paragrafusok egyfajta bizalmatlanságot tükröztek a kisebbségek törekvéseivel szemben. Ez például abban nyilvánul meg, hogy olyan kiegyesítő klauzula is bekerült az alkotmányba, amely később lehetetlenné tette a pozitív megkülönböztetés alkalmazását érvényesítő törvény elfogadását.

Szemben a cseh alkotmányozóval, aki egyfajta „maradék cseh államiság” alkotmányát próbálta megalkotni, a szlovák jogalkotó jobban ki akarta domborítani azt, hogy a szlovák nemzet élni fog az önrendelkezési jogával. Igaz, a szövetségi állam megszűnéséről szóló törvény nem ezt a felfogást tükrözte, hiszen Csehszlovákia nem Szlovákia kiválásával szűnt meg, hanem a föderáció közös megegyezésén alapuló megszűnésével, amely után két azonos jogállású utóállam maradt.

Ennél komolyabb gondokat és működési zavarokat okozott a későbbiekben az alkotmánymódosító népszavazás kérdésének tisztázatlansága, a köztársasági elnök parlamenti megválasztására vonatkozó szabályok (a megválasztásához szükséges háromötödös kvórum a sokadik kudarc után sem csökkent), valamint a köztársasági elnök és a kormány kapcsolatának néhány problémája. Az eredeti megfogalmazás értelmében ugyanis az államfő nem volt köteles visszahívni azt a minisztert, akinek visszahívását a végrehajtó hatalom gyakorlásáért felelős miniszterelnök kérte. Ezek a „technikainak” tűnő kérdések az 1990-es években a kiélezett belpolitikai körülmények között súlyos alkotmányos válságokhoz vezettek. Mindez az 1990-es évek végén nagyobb alkotmánymódosítást tett szükségessé.⁴⁶⁹

Tény, hogy az 1992 augusztusában az alkotmányozó Szlovák Nemzeti Tanács elé került alkotmánytervezet nagyon hektikus tempóban, alig két hónap alatt készült, de a fentiek tükrében nyilvánvaló, hogy itt egyáltalán nem volt szó az úgynevezett „zöldmezős” vállalkozásról. A kormány jogalkotási szakértői ugyanis tudtak támaszkodni az akkor már körülbelül nyolc létező, de meg nem valósult alkotmánytervezetre.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ Uo. 24.

⁴⁶⁹ A hatályos szlovák alkotmányos rendszerről lásd részletesen HALÁSZ Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve*. PPKÉ BTK, Esztergom–Piliscsaba, 2008.

⁴⁷⁰ Katarína TÓTHOVÁ: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 48.

A bizottsági és a plenáris ülések során azonban ezen hivatalos tervezet szellemisége és konkrét rendelkezései is több ponton módosultak.⁴⁷¹

Melyek voltak tehát azok a kompromisszumok, amelyeket az alkotmányozás során meg kellett kötni a folyamatban meghatározó szerepet játszó politikai erőknek? Az olyan lényeges kérdésekről, hogy Szlovákiának parlamentáris vagy prezidenciális kormányformával kellene rendelkeznie, már nem nagyon volt szó, hiszen a parlamentáris kormányforma az egész addigi csehszlovák alkotmányfejlődés tükrében teljesen kézenfekvő megoldásnak tűnt. A parlament belső szerkezete – azaz az egy- vagy két kamarás törvényhozás dilemmája sem merült fel komolyan. A parlament kapcsán inkább arról vitáztak a képviselők, hogy továbbra is Szlovák Nemzeti Tanács névre hallgasson, vagy inkább a területiséget jobban kifejező Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa legyen a hivatalos neve, illetve tegyenek eleget a nemzetiek követelésének, és a jövőben inkább Szlovák Országgyűlésnek hívják ezt a testületet.⁴⁷²

Ennél lényegesebb vita zajlott 1992 nyarán arról, hogy a Legfelsőbb Ellenőrző Hivatal külön fejezetet kapjon, mint egyfajta önálló – a sorban már negyedik – hatalmi ág, vagy inkább megmaradjon a szokásos hármas felosztás, és az ellenőrzés ezen fontos intézménye a gazdasági kérdésekkel kapcsolatos fejezetbe kerüljön. Ez végül meg is történt. További szerkezeti vita az ügyészségnek a kormánynak való alárendeléséről vagy az önálló alkotmányos pozíció megőrzéséről szólt. Az utóbbi megoldás lett a győztes. A képviselők szintén hosszasan elvitatkoztak azon is, hogy az országos népszavazás külön fejezetet kapjon vagy inkább a törvényhozó hatalommal foglalkozó fejezet része legyen. Ez a vita viszont a fontosabb kérdések rovására történt – például akkor nem dőlt el, hogy pontosan hogyan realizálódjon a népszavazás során elfogadott, kötelezőnek számító döntés a jogszabályok formájában.⁴⁷³ Ebből később nagyon sok probléma keletkezett.

Végül meg kell még említeni az életnek a fogantatás utáni, de még a születés előtti védelmét, amely szorosan összefüggött az abortuszproblematikával. Ezen kérdés főleg a kereszténydemokratákat és a baloldali demokratákat osztotta meg. Végül egy olyan kompromisszumos megoldás született, amely nem adott egyértelmű választ erre a kérdésre, ezért a nyomában nem kellett jelentősen megszigorítani a terhesség megszakítására vonatkozó szabályokat. Az élet védelmére vonatkozó 15. cikk tehát az 1. bekezdésben a következőket állapítja meg: „Mindenkinek joga van az élethez. Az emberi élet már a megszületés előtt védelmet érdemel.” Miután a „védelmet érdemel” meglehetősen tág fogalom, végül is senkinek nem kellett egyértelműen állást foglalnia ebben az érzékeny kérdésben.⁴⁷⁴

⁴⁷¹ A kormányjavaslat ugyan a parlamentáris kormányformával számolt, de valamivel erősebb miniszterelnököt akart, az alkotmánybírók sorsát erőteljesebben a parlamenthez kötötte volna, szélesebben akarta meghatározni az ügyészség alkotmányos jogállását, polgáribb jellegű preambulumot tervezett és a végül megvalósultnál eltérő fejezeti struktúrát akart bevezetni. L. Ladislav OROSZ: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 32–33.

⁴⁷² Uo. 48.

⁴⁷³ Uo. 51.

⁴⁷⁴ Uo. 49.

Nagyon éles vita zajlott az általános bíróságok bírúinak a kinevezéséről, pontosabban a megválasztásáról, hiszen az akkor elfogadott szlovák modellben a rendes bírúkat is a parlament választotta. Végül átment az a javaslat, amely értelmében az ilyen kezdő bírúkat a parlament első körben csak 4 évre választotta, azzal, hogy ha beválnak, akkor lehetőségük lesz a következő lépésben végleges bírúi státust is elnyerni.⁴⁷⁵ Ezt a megoldást az ellenzék kritizálta, mert attól tartott, hogy ez a politikai befolyásolás lehetőséget fog majd jelenteni a jövőben.

Az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány viszonylag nagy többséget kapott a parlamentben. A ratifikációs népszavazásra pedig az elfogadott dokumentum nem szorult. Igennel 114 képviselő szavazott, a teremben jelenlévő kereszténydemokraták nemmel szavaztak és az alkotmány tervezetével elégedetlen magyar kisebbségi képviselők⁴⁷⁶ pedig nem is voltak jelen a szavazáskor, mert tüntetőleg kivonultak a teremből.⁴⁷⁷ Az új alkotmány aztán 1992. október 1-jén hatályba is lépett.

5. A hatályos lengyel alkotmány elfogadásához vezető út

A most hatályos lengyel alkotmányt az 1993-ban megválasztott parlament fogadta el 1997-ben, és a lakosság is megszavazta az ugyanabban az évben megtartott népszavazáson. Az alkotmányozás során a kétkamarás lengyel törvényhozás Nemzetgyűlésként járt el. Az új alkotmány nagy előnye az volt, hogy már figyelembe vette azokat a problémákat és hiányosságokat, amelyek az 1990 és 1997 közötti időszakban megkeserítették a lengyel politikai és kormányzati elit életét. Ilyen volt a köztársasági elnök túl nagy beleszólása a kormány napi működésébe, túlzott befolyása a honvédelmi, külügyi és belügyi tárca felett, valamint a kormányoknak a parlamenttel szembeni gyengesége. Ezt az alkotmányozó hatalom a konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetésével, valamint az államfőnek a végrehajtó hatalom területéről történő részleges kiszorításával próbálta megoldani.

A most hatályos lengyel alkotmány elfogadásához hosszú út vezetett. A végső eredmény jobb megértéséhez legalább részben vissza kell térni a rendszerváltást közvetlenül

⁴⁷⁵ Uo. 50.

⁴⁷⁶ A két magyar kisebbségi párt – azaz az Együttélés Mozgalom és a Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom több ponton is nagyon kritikus volt az alkotmánytervezettel – egyrészt nem tekintette elegendőnek a benne szereplő nemzetiségi jogokat, kifogásolta a „nemzetiszedő” preambulumot, nem értett egyet azzal, hogy a dokumentum a „nemzeti kisebbségek” helyett a „nemzetiségi kisebbségekről” beszéljen stb. A szlovák alkotmánnyal és jogrenddel szembeni magyar kisebbségi kifogásokról l. részletesebben MÉSZÁROS Lajos: *(Cseh)Szlovákia alkotmányos rendszere*. In: Magyarországi Szlovákiában. Összefoglaló jelentés. *A rendszerváltástól az Európai Unió csatlakozásáig*. 1. kötet. Szerk. Fazekas József – Hunčík Péter. Forum Institute – Liliium Aurum, Somorja–Dunaszerdahely, 2004. 125–140.

⁴⁷⁷ Jaroslav CHOVANEC: *Od tzv. trojvedinej Ústavy ČSSR po Ústavu samostanej Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 71.

megelőző és azt szorosan követő időszakhoz, mert az akkori viták később is sokszor visszaköszöttek a lengyel alkotmányozás során.

Lengyelországban egyébként még a rendszerváltás előtti kiindulópontok is mások voltak, mint a teljesen megcsontosodott 1989 előtti Csehszlovákiában. Az 1980-ban kibontakozó sokmillió szabad szakszervezeti mozgalmat, amely Szolidaritás néven vonult be a történelembe és alapjaiban megrengette a kommunista rendszer alapjait,⁴⁷⁸ ugyan a pártszervek és a hadsereg 1981 decemberében illegálisba szorították, de a szükségállapotot bevezető rezsim is tisztában volt azzal, hogy csak a szuronyokkal nem lesz képes fenntartani a rendet. Bár az akkori lengyel társadalmat nagy megosztottság jellemezte, a hatalom néhány képviselője nem zárkózott el attól, hogy néhány közjogi reformmal javítsák a bürokratikus-katonai rezsim imázsát, és megnyugtassák az értelmiség bizonyos köreit. Annál is inkább, mert az akkori lengyel társadalmat, és azon belül a közjogász szakmát⁴⁷⁹ már nem lehetett teljesen a korábbi izoláltság állapotába visszataszítni. Az 1985-től kezdve Szovjetunióban zajló folyamatok hatását sem szabad alábecsülni.

Mindez konkrétan abban nyilvánult meg, hogy Lengyelországban már 1989 előtt sor került a legfelsőbb közigazgatási bírászkodás rehabilitálására, az új, korábban sosemvolt Alkotmánybíróság létrehozására, valamint az ombudsman intézményének bevezetésére.⁴⁸⁰ Az 1980-as évek közepén pedig komoly alkotmányjogi viták kezdődtek a hivatalos – azaz akadémiai és egyetemi – tudományos szférán belül, valamint a társutas pártnak számító Demokratikus Párt környékén, amely párt hangoztatni kezdte a köztársasági elnöki poszt és a Szenátus intézményének visszaállítását. Ezen viták során az alkotmányosság és a demokrácia értékei egyre fontosabb hivatkozási ponttá váltak.⁴⁸¹ Azt sem kell elfelejteni, hogy közeledett az 1791. évi első lengyel alkotmány 200-ik évfordulója, és emiatt sokan (még a pártállam szervein belül is) úgy gondolták, hogy új alkotmányt kellene elfogadni.⁴⁸²

⁴⁷⁸ E mozgalom történetéről lásd részletesebben MITROVITS Miklós: *A remény hónapjai... A lengyel Szolidaritás és a szovjet politika 1980–1981*. Napvilág Kiadó, Bp., 2010.

⁴⁷⁹ A lengyel jogász szakma közismerten a szocialista táboron belül a legnyitottabbak közé tartozott, ebben a tekintetben csak a szintén viszonylag nyitott és liberalizált körülmények között élő magyar kollégáik voltak velük összehasonlítható helyzetben.

⁴⁸⁰ Erről l. Leszek GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykladu*. LIBER, Warszawa, 2006. 15. A most idézett szerző, aki egyébként vezető lengyel alkotmányjogász, az írásaiban kihangsúlyozza, hogy a lengyel alkotmányjogi gondolkodás átállása, azaz egyfajta elvi re-orientálása már az 1980-as években kezdődött el. Akkor egyre inkább előtérbe kerültek a politikai pluralizmus koncepciói, valamint az olyan alkotmányfelfogás, amelynek nem az a célja, hogy elvezesse az emberiséget a boldogabb jövő felé, hanem sokkal inkább korlátozza a kormányzatot és védje az állampolgárt. A szocialista alkotmányosság eszméje visszaszorulóban volt, és inkább a törvényesség elve vált népszerűvé a szakmán belül. L. GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne* i. m. 15.

⁴⁸¹ Ryszard CHRUSCIAK – Wiktor OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. ISP, Warszawa, 2001. 16.

⁴⁸² Az új alkotmány emberjogi vonatkozásaival sokat foglalkozott a poznani székhelyű Emberi Jogok Központja, amely a régi rendszeren belül eredetileg hivatalos intézményként jött létre, de egyre inkább elkötelezetté vált az alapjogok modern koncepciója mellett.

Az első, azaz a kerekasztal mellett kialakított közjogi változásokat az 1952. évi alkotmány áprilisi novellájának formájában⁴⁸³ még az utolsó pártállami szejm fogadta el 1989-ben. Ez a novella nem szakított teljesen a hatalom egységének elvével, hiszen a Szejm továbbra is az államhatalom legfelsőbb szerve maradt. A szenátus létrejötte akkor igazából inkább csak egyfajta rögtönzésnek és politikai kompromisszumnak tűnt, mintsem átgondolt politikai döntésnek. Ez a novella fontos jogosítványokhoz juttatta a köztársasági elnököt, akinek a régi állampárt számára garantálnia kellett az átmenet békeességét, és ezáltal a tagjai biztonságát. Az ellenzék szempontjából viszont fontos vívmánynak számított a bírói függetlenség megteremtése. Igaz, ez a folyamat még csak gyerekcipőben járt. Mindenesetre a novella eredményeként megalakult az Országos Bírói Tanács, amelynek a bíróságok és a bírói kar függetlenségét kellett védenie. Ettől kezdve ez a testület tette meg a javaslatokat a köztársasági elnöknek arra nézve, hogy kit kell bírónak kinevezni. A bírák továbbá elmozdíthatatlanok lettek.⁴⁸⁴

Ez a novella ugyan megpróbálta a közjog nyelvére átültetni a kerekasztal megállapodásait, azonban az nem sikerült maradéktalanul. A dokumentumot ugyanis még a régi, teljes mértékben kommunista összetételű szejm fogadta el, amely néhány ponton igyekezett megváltoztatni a „paktum” lényegét. Ilyen problémás pontnak számítottak például a teljesen szabadon választott szenátus ellenőrzési hatáskörei.⁴⁸⁵ A lényegen azonban már nem változtattak.

Az áprilisi novella elfogadása után nyár elején sor került az úgynevezett „kontraktuális” választásokra, amelyek ugyan hosszú idő után első többjelöltes, de ezzel egyidejűleg igazából csak félig szabad választások voltak, hiszen az ellenzék csupán a választókerületek 35%-ában indíthatott saját jelölteket. Legfontosabb következményük mégiscsak az volt, hogy a parlamenten belül megjelent markáns és viszonylag nagy létszámú ellenzéki frakció,⁴⁸⁶ amely mögött a Szolidaritás Szakszervezet és társintézményei álltak. A szabadon választott szenátusban azonban az ellenzék totális győzelmet aratott, ami viszonylagossá tette a korábban megkötött alku legitimitását. Sokan azt állították, hogy emiatt a kerekasztal-tárgyalásokon elért kompromisszum tulajdonképpen kimúlt, oka fogyottá vált. Ha nem is rögtön, de mindenképpen akkor, amikor a LEMP szétesésnek indult.⁴⁸⁷ Ebben van logika, de nem szabad elfelejteni, hogy az államfő még mindig Wojciech Jaruzelski tábornok volt, a szejm képviselőinek 65%-a az állampártból érkezett. Csupán a kormány vált nemsokára egyszínű ellenzékivé.

Az áprilisi alkotmánynovella nem volt az 1989-es esztendő utolsó alkotmánymódosítása. A választások után ugyanis a jogalkotó az úgynevezett decemberi novellával

⁴⁸³ A lengyel közjog az egyes hónapokat használja az alkotmányok és fontosabb közjogi fejlemények – így a novellák – megjelölésére.

⁴⁸⁴ Krzysztof SKOTNICKI: *Konstytucyjny rozwój Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej*. In: 20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. ústavné dni. I. zväzok. Eds.: Orosz, Ladislav – Breichová Lapčáková, Marta – Majerčák Tomáš. PF UPJŠ, Košice, 2012. 101–102.

⁴⁸⁵ Uo. 102.

⁴⁸⁶ Hivatalos neve: az Állampolgári Parlamenti Klub, lengyel rövidítéssel OKP.

⁴⁸⁷ SKOTNICKI, K.: *Konstytucyjny rozwój* i. m. 103.

megváltoztatta a korábbi ideológiai preambulomot, továbbá az állam visszatért a tradicionális elnevezéséhez, a Lengyel Köztársaság nevéhez, valamint a koronás sashoz a címerben. Már ezek is a fontos elmozdulásokat jelezték. De az alkotmányozó tovább ment ennél. A hatalom forrása a népként felfogott nemzet lett, továbbá az államot olyan demokratikus jogállamnak deklarálták, ahol érvényesül a társadalmi igazságosság eszméje és a politikai pluralizmus. Fontos változásokra került sor a gazdasági alkotmányosság vonatkozásában – a társadalmi tulajdonformák többé már nem élveztek elsőbbséget a többi tulajdonformával szemben.⁴⁸⁸

A következő évben a „kontraktuális” parlament két fontos alkotmánymódosítást hajtott végre. 1990 márciusában Lengyelország visszatért a hagyományos önkormányzatisághoz és elindult az államigazgatás, illetve az önkormányzati igazgatás különválasztása. A területi önkormányzatiság alapja a település – azaz a község és város – lett. Nemsokára pedig sor került a közvetlen államfőválasztás bevezetésére is. Mindez még a régi, azaz 1952. évi népi demokratikus alkotmány talaján történt. Az alkotmányozásnak ezen első „módosító” szakasza tulajdonképpen 1991-ben ért véget, amikor sor került az első, már valóban szabad választások kitűzésére.⁴⁸⁹

Már ebben a félig szabad törvényhozási ciklusban elkezdődtek azon előkészítő munkálatok, amelyek célja az új alkotmány elfogadása volt. Annál is inkább, mert közeledett az 1991-es esztendő, amikor meg lehetett volna ünnepelni az 1791-es első lengyel alkotmány elfogadását. Ez egy fontos szimbolikus dátum volt. A „kontraktuális” Szejmen belül azért megalakult a 46 tagú alkotmány-előkészítő bizottság, amely a képviselők 10%-át foglalta magában. A testület elnöke Bronisław Geremek történészprofesszor és egyben a Szolidaritás egyik élvonalbeli programadó politikusa lett. Szakmailag jól felkészült bizottságról volt szó, hiszen a tagjainak 55%-a rendelkezett jogi végzettséggel. A külső szakértők bevonására is sor került, akik között sok volt az akadémiai, egyetemi, sőt külhoni egyetemi szakember is. Igaz, az ellenzékéből jött politikusok némileg bizalmatlanok voltak a hivatalos tudományos szférából érkezett szakértőkkel.⁴⁹⁰

Érdekes, hogy az 1989 és 1991 közötti alkotmányos viták nem annyira a pártvonalak mentén haladtak, mint amennyire erre számítani lehetett, és az ideológiai töltetük sem volt erős. A legfőbb pártok mindegyike akkor már a demokrácia, jogállamiság és a társadalmi igazságosság értékeiből indult ki. Sőt, leszámítva az egyházügyi problémákat, a posztkommunista képviselők a gazdasági és társadalompolitikai kérdésekben inkább a Szolidaritásból kinőtt katolikus indíttatású képviselői csoportokkal voltak egy platformon, mint a szintén posztzolidaritásos liberálisokkal.⁴⁹¹

A minimális államot és a szociális jogok negligálását képviselő liberálisok ezért egyre több kérdésben kisebbségbe kerültek. Ez azonban nem vonatkozott a közjogi kérdésekre. Amikor a radikális liberálisok rájöttek, hogy a gazdasági-társadalmi rendre vonat-

⁴⁸⁸ Uo. 104.

⁴⁸⁹ Uo. 103.

⁴⁹⁰ CHRUŚCIAK, R. – OSIATYŃSKI, W.: *Tworzenie konstytucji* i. m. 15–16.

⁴⁹¹ Uo. 19.

kozó, az általuk kidolgozott általános rendelkezések nem rendelkeznek igazi eséllyel, inkább azon voltak, hogy az ilyen típusú megfogalmazások be se kerüljenek a készülő alkotmányba. Abból indultak ki, hogy ha az adott körülmények között minél kevesebb általános gazdasági-társadalmi relevanciájú rendelkezés kerül be az alaptörvénybe, annál jobb a gazdaságnak.⁴⁹²

A fentiek tükrében nem meglepő, hogy az első parlamenti ciklusban lezajlott alkotmányozási munkálatokra a Szolidaritás táborának pártpolitikai és ideológiai felbomlása nagyobb hatással volt, mint a korábbi pártelkötelezettségek mentén szerveződő törésvonalak. Később, amikor Lech Walesa lett a köztársasági elnök ez a konfliktus kiegészült még a hatalmi ágak közötti koncepcionális szembenállással. Ezek a problémák aztán szépen lassan el is temették azt a reményt, hogy a lengyel parlament rögtön a rendszer-váltás után képes legyen tető alá hozni az új demokratikus alkotmányt.

Az 1989 és 1991 közötti sikertelen alkotmányozási folyamatnak a legfőbb vitapontjai a következők voltak: a munkához való jog, az abortusz kérdése,⁴⁹³ a gazdasági-társadalmi berendezkedésre vonatkozó rendelkezések, az állam és egyház kapcsolata, valamint az élethez való jog értelmezése. Számos államszervezési, illetve szerkezeti kérdés is megosztotta a képviselőket. Érdekes, több akkori vitás pont úgymond állandósult a lengyel közjogi diskurzusban és mindegyik újabb alkotmányozási próbálkozásnál visszatért. Tipikusan ilyen volt az államfő közvetlen választásának a kérdése, illetve a Szenátus további sorsa. 1990-ben ugyan a parlament bevezette a közvetlen elnökválasztást, de az nem volt egy különösebben átgondolt lépés, itt inkább a képviselők csak a kialakult helyzetre reagáltak. Sokan később meg is bánták az akkori döntésüket. Az egyszer már megadott lehetőséget visszavonni az állampolgároktól azonban nem volt túl népszerű lépés, ezért egyetlen későbbi alkotmányozási hullámban sem került rá sor. Hasonló volt a helyzet a Szenátussal, amely létezésének az értelmében sokan nagyon intenzíven kételkedtek. De miután ez volt az első valóban szabadon választott népképviselői szerv a diktatúra bukása után, nem volt olyan könnyű politikailag és érzelmileg hozzányúlni.⁴⁹⁴

Az 1990-es évek legelején a parlamentáris kormányforma volt a legnépszerűbb az ellenzéki, de részben még a régi állampárti képviselők körében. Az államfő erős jogosítványainak a korlátozása ezen kívül jól beleillett az 1989. évi „paktum” következményeinek felszámolási folyamatába. A demokrácia valódi mindennapi együttműködése azonban sokakat elgondolkodtatott, valamint teljesen megváltozott a helyzet, amikor az ellenzék karizmatikus vezére elfoglalta ezt a posztot. Ettől függetlenül egyre többen a racionalizált parlamentarizmus platformjára helyezkedtek. A szakértők között továbbá intenzív viták folytak a hatalom egységének az elvéről, illetve a hatalommegosztásról. Többen elgondolkodtak a választási rendszer alapelveiről is.⁴⁹⁵ Végül azonban ezek a viták hiábavalóknak bizonyultak. Az alkotmánytervezet ugyan elkészült,⁴⁹⁶ de azt a kép-

⁴⁹² Uo, 21.

⁴⁹³ A halálbüntetés eltörlése ezzel szemben nem okozott különösebb problémát.

⁴⁹⁴ CHRUŚCIAK, R. – OSIATYŃSKI, W.: *Tworzenie konstytucji* i. m. 24–25.

⁴⁹⁵ Uo. 24–25.

⁴⁹⁶ Egyébként a liberális elvek, valamint a szociáldemokrata és katolikus felfogás keverékeként.

viselők már 1991-ig, azaz az első szabad választásokig nem fogadták el. Maga Geremek is azt mondta, hogy talán jobb lenne, ha a valóban szabadon választott törvényhozás fogadná el azt.⁴⁹⁷

Az újabb alkotmányozási nekirugaszkodásra tehát 1991 és 1993 között került sor. Ebben a ciklusban két nagyon jelentős alkotmányerejű törvény született, amely sok tekintetben meghatározta a későbbi – mondhatni végleges, azaz 1997. évi – lengyel alkotmányozást. 1992 áprilisában a lengyel törvényhozás elfogadta az új alkotmány előkészítését és elfogadását szabályozó alkotmányerejű törvényt. A második fontos jogszabály az úgynevezett kisalkotmány volt. Mi előzte meg ezen fontos törvények elfogadását? Hogyan alakult a későbbi sorsuk és mindez hogyan vezetett el a most hatályos alkotmány elfogadásáig? A szejmben 1991 előtt kidolgozott alkotmánytervezet ugyanis csupán az egyik alkotmányozási alternatívát jelentett, mert az 1989-ben már valóban szabadon megválasztott Szenátusban szintén intenzíven dolgoztak egy új alkotmány tervezete felett. A szenátorok munkája végső soron sikerrel járt, mert a parlamenti ciklus végére sikerült egy komplex tervezettel előállniuk. Igaz, a Szejm tervezetéhez hasonlóan, a szenátusi tervezetről sem folyt már rendes parlamenti vita. Ez a szenátusi javaslat azonban hatással volt a döntően keresztény jobboldali irányultságú politikai erők későbbi alkotmánytervezeteire.

Itt érdekességként meg lehet említeni, hogy a Nemzetgyűlés két kamarájában folyó „hivatalos” alkotmány előkészítő munkán kívül az egyes politikai pártok keretében is foglalkoztak az alkotmány előkészítésével, valamint néhány magántervezet is előkerült. Az 1989 és 1991 között tehát összesen 11 alkotmánytervezet született, anélkül, hogy azokat végül megvitatta volna a törvényhozás plénuma.⁴⁹⁸ A rendszerváltás utáni lengyel alkotmányozás második szakasza az 1991. évi parlamenti választások után kezdődött el. Ezek voltak tulajdonképpen a kommunizmus bukása utáni első valóban szabad választások. Emiatt az akkor felállt népképviselői szerv legitimitása nemcsak formálisan, hanem materiálisan is makulátlannak mondható. A probléma csak az volt, hogy a bekerülési küszöb hiányának köszönhetően nagyon sok párt került be a Szejmbe, ahol összesen 29 különböző frakció működött, ami lényegesen csökkentette a szerv operativitását. Ezen frakciók közül a legjelentősebb pártra is csak a választópolgárok 12%-a szavazott.⁴⁹⁹ Nyilvánvaló volt, hogy ilyen körülmények között nem lesz könnyű sem kormányozni, sem alkotmányozni. Továbbá ezen parlamenti ciklus éveire⁵⁰⁰ esett a rendszerváltás gazdasági-társadalmi következményei miatt bekövetkezett első jelentős kiábrándulás. Ezek a tényezők végeredményben negatívan hatottak az új alkotmány elfogadásának az esélyeire.

⁴⁹⁷ CHRUSCIAK, R. – OSIATYŃSKI, W.: *Tworzenie konstytucji* i. m. 25.

⁴⁹⁸ Ennek az első parlamenti ciklusnak az alkotmánytervezetei olvashatók: *Projekty konstytucyjne 1989–1991*. Eds. Kallas, Marian. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1992.

⁴⁹⁹ TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása a Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szerk. Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 38.

⁵⁰⁰ Ez egy rövid ciklus volt, mert csak 1991-től 1993-ig tartott. Az 1993-as választások pedig földcsuszamlás szerű változásokat eredményeztek a lengyel politikában.

Az alkotmányozási folyamat ugyanakkor kezdetben nagyon lendületesen indult. Igaz, az első évben csak arról folytak viták, hogy hol kellene kidolgozni az új alkotmányt és hogyan kellene azt elfogadni. Az alkotmányozás menetéről leginkább két jelentős párt, a Keresztény Nemzeti Egyesülés és a liberális pártok csoportja⁵⁰¹ rendelkezett konkrét és átgondolt elképzelésekkel. Mindkét elképzelésben közös volt az, hogy a két kamarából álló Nemzetgyűlés közös alkotmány-előkészítő bizottságának kellene kidolgoznia az új alkotmány tervezetét. Az 1989 és 1991 között ugyanis az alkotmányozó munka párhuzamosan haladt a Szejmben és Szenátusban, amit később mindenképpen el akartak kerülni.

A két tervezet közötti különbségek inkább abban rejlettek, hogy: hány képviselőből és szenátorból kellene állni a testületnek; milyennek kellene lenni az egész folyamatban az egyéb közhatalmi szervek pozíciójának; milyen törvényhozási többséggel kellene elfogadni a tervezetet, majd magát az alkotmányt; milyen típusú népszavazással⁵⁰² kellene a végén elfogadni az alkotmányt stb. A helyzetet tovább bonyolította az, hogy később nagyon aktívan a köztársasági elnök is bekapcsolódott a vitákba, aki értelemszerűen saját pozícióját akarta erősíteni az alkotmányozási folyamatban. Az elnökön kívül természetesen más pártok és jogász szakértők is bekapcsolódtak a vitába. Köztük és a politikusok között az volt talán a legnagyobb különbség, hogy amíg a gyakorló politikusok olyan megoldást akartak megtalálni, amely lehetővé tette volna az alkotmány gyorsabb elfogadását és a véleményük minél hatékonyabb érvényesülését, addig a szakértők inkább egy hosszadalmas, bonyolult, de a procedurális szempontokból valamivel demokratikusabb eljárást preferálták.⁵⁰³ Lech Walesa köztársasági elnök azt akarta elérni, hogy a nemzetgyűlési szavazás után mindenképpen sor kerüljön az obligatórius referendumra, valamint azt is, hogy a Nemzetgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottságának munkájába mindenképpen markánsan be tudjon kapcsolódni az államfő, a kormány és a fontosabb bírói testületek képviselői.⁵⁰⁴ Végül 1992 tavasszal nehézkesen ugyan, de megszületett a végső szövegtervezet, amely leginkább a köztársasági elnök és a Demokratikus Unió elképzelései közötti kompromisszumot jelentette. Bár az alkotmányozás továbbra is döntően a kétkamarás nemzetgyűlés kezében maradt, az elnök lehetőséget kapott a saját tervezet benyújtására, arra, hogy a végső tervezetről való szavazáskor a második és a harmadik olvasat tárgyalása között felfüggesztő vétót emelhessen, valamint saját kiegészítő javaslataival élhetett az egész folyamat során. A parlamentben elfogadott tervezetről aztán a népnek is szavazni kellett egy kötelező érvényű referendum során. Maga az Alkotmány-előkészítő Bizottság pedig mindkét kamara 10%-ának megfelelő számú

⁵⁰¹ A Demokratikus Unióról, a Munka Uniójáról és a Liberális-Demokratikus Kongresszusról volt szó. A baloldali Munka Uniója nem volt ugyan liberális párt, amint a neve is jelzi, de szemben a posztkommunista baloldallal inkább a Szolidaritásban rendelkezett gyökerekkel.

⁵⁰² A viták során az is felmerült, hogy a népszavazást nem az alkotmányozási folyamat végén, hanem inkább az elején kellene tartani. Nyilván akkor nem a végleges tervezetről lehetett volna szavazni, hanem csak néhány koncepcionális alapkérdésről és elvről. Ilyen állásponton volt például a korábbi miniszterelnök, Tadeusz Mazowiecki.

⁵⁰³ CHRUŚCIAK, R. – OSIATYŃSKI, W.: *Tworzenie konstytucji* i. m. 83.

⁵⁰⁴ Uo. 88.

képviselőből, illetve szenátorból állt. Nagy vesztesnek a kormány számított, amely nem kapott különösebb helyet és jogosítványokat az alkotmányozás folyamatában.⁵⁰⁵

Az alkotmány előkészítéséről és elfogadásáról szóló alkotmányerejű törvény⁵⁰⁶ elfogadása után 1992 nyarán elkezdődhetett az érdemi alkotmányozó munka. Viszonylag gyorsan megalakult a 46 képviselőből és 10 szenátorból álló bizottság, amely várta a politikai erőktől érkező javaslatokat, illetve tervezeteket. Az utóbbiakat a törvény értelmében legalább 56 képviselőből és szenátorból álló csoportok vagy maga a köztársasági elnök nyújthattak be. Összesen 7 olyan alkotmánytervezet érkezett a bizottsághoz, amely megfelelt ezeknek a követelményeknek. Ezek közül egy volt az államfői tervezet, a többi az egyes politikai pártok képviselőitől és szenátoraitól érkezett. Néhány olyan tervezet is beérkezett, amelyet nem írt alá az előírt számú kezdeményező,⁵⁰⁷ azért ezekkel nem kellett hivatalosan foglalkozni, de egyes megoldásaikat azért figyelembe lehetett venni.

Az első beérkezett tervezet, amelyet döntően a keresztény-nemzeti, illetve centrista honatyák írták alá, tulajdonképpen az 1991 előtti előkészítő munka szenátusi eredményeit foglalta magában, hiszen itt az 1989 és 1991 között kidolgozott szenátusi alkotmánytervezetről volt szó. Másodikként beérkezett a posztkommunista erőket tömörítő Demokratikus Baloldal Szövetségének a tervezete, amely vissza akart térni az egykamarás törvényhozáshoz és a parlamentáris-kabinet jellegű kormányformához. Harmadikként az erős rendszerváltó identitással rendelkező és inkább liberális jellegű Demokratikus Unió nyújtotta be alkotmánytervezetét, amely sok tekintetben hasonlított azokra a megoldásokra, amelyek a később még ismertetett kisalkotmányban szerepeltek. Negyedikként a centrista jellegű Lengyel Néppárt, valamint a Munka Uniója és a lengyelországi németek képviselői léptek színre saját tervezettel, amely szintén az egykamarás parlament koncepciójából indult ki. Következő a sorrendben Lech Walesa államfő tervezete volt, amely az elfogadása esetén elmozdulást jelentett volna a prezidenciális kormányforma irányában, mert az elnök azt akarta, hogy ő legyen az a szerv, amely megbízta és vissza is hívhatja a kormány tagjait. Ezen tervezet ugyanakkor nem tért ki az alapjogokra. Hatodikként a Független Lengyelország Konföderációjának a tervezete érkezett, amely legjobban kilógott a sorból, ami azért nem annyira meglepő, mert egyrészt igyekezett támaszkodni a háború előtti hagyományokra, másrészt némileg non-konform módon igyekezett kettéválasztani a szejm és szenátus profilját. Szejm a függetlenségek koncepciójában kizárólag csak a jogalkotással foglalkozna, a szenátus pedig ellenőrizné a kormányt és a közigazgatást. Az utolsó javaslat a Centrum Egyetértés párt környékéről érkezett, és több vonatkozásban hasonlított a korábbi szenátusi tervezetre.⁵⁰⁸

⁵⁰⁵ Uo. 97–98.

⁵⁰⁶ Érdekes, hogy a törvényre a Szejmben 242 képviselő igennel, 54 képviselő nemmel szavazott, 20 fő pedig tartózkodott.

⁵⁰⁷ Konkrétan a nemzeti demokraták, a Demokrata Párt, a Nagylengyelek Uniójától, valamint a Realista Politika Uniójától érkezett.

⁵⁰⁸ Uo. 111–112. Ezen tervezetek komplex alkotmányjogi elemzését lásd Jaka Konstytucja? Ed.: Kruk, Maria, Warszawa, 1994.

A nemzetgyűlés Alkotmány-előkészítő Bizottsága tehát ezekkel a tervetekkel kezdett dolgozni és ezek alapján kívánta kialakítani saját tervezetét. Ez azonban már nem sikerült, mert 1993-ban a köztársasági elnök feloszlatta a Szejmet és az új képviselőházi és szenátusi választásokra került sor.⁵⁰⁹ Az, hogy az akkori alkotmányozás nem fog feltétlenül sikerrel járni, már elég korán lehetett prognosztizálni a politikailag és ideológiailag roppant heterogén parlamentben. Emiatt fokozatosan egy másik opció kezdett körvonalazódni.

Ennek az opciónak a lényege abból állt, hogy továbbra is a régi 1952. évi alkotmányt kell módosítani, egészen addig, amíg nem születik megfelelő nemzetgyűlési többség az új alaptörvény elfogadásához. A korábbi népi demokratikus alkotmány ugyanis meglehetősen könnyen volt módosítható, hiszen elegendő volt hozzá a Szejm képviselőinek kétharmados többsége. A gond csak az volt, hogy ezen jogszabály a lengyel politikai közösség szemében komoly legitimitás-deficittel rendelkezett. Az egyes pártok mindenképpen ki akarták mondani Szejmmel, hogy ezen közjogi dokumentum már csak ideiglenes jellegű. Ez a keresztény nemzeti jobboldalnak sikerült is, bár gyakorlati haszna ennek a deklarációnak nem nagyon volt, legalábbis jogalkotási szempontból nem.⁵¹⁰ Politikai szimbolikája viszont természetesen erős volt.

Amikor 1992-ben már látni lehetett, hogy megint nem fog sikerülni gyorsan tető alá hozni az új alkotmányt, többen arra az elhatározásra jutottak, hogy a lengyel közjogi tradíciónak megfelelően legalább egy kisalkotmány jellegű hatalommegosztási és működtetési törvényt kellene elfogadni. Az elfogadását főleg az indokolta, hogy egyre nehezebben működött az 1989 és 1991 között úgymond „menetközben,” azaz sokszor az eseti politikai kompromisszumok során kialakított lengyel közjogi, illetve közhatalmi berendezkedés. 1992 őszén napvilágot látott a Lengyel Köztársaság törvényhozó és végrehajtó hatalom kölcsönös viszonyáról, valamint a területi önkormányzatokról szóló alkotmányerejű törvény, amely a lengyel közjogtörténet második kisalkotmányaként vonult be a köztudatba.⁵¹¹ Miután az úgynevezett kisalkotmány nem tért ki az emberi és polgári jogok kérdésre, az államfő a mellette működő államminiszter útján beterveztette a parlamentbe a Jogok és Szabadságok Chartájának tervezetét, azt azonban a törvényhozás az idő hiánya miatt már nem tudta elfogadni.

A kisalkotmány elfogadása érdekes módon oldotta meg az előbb már említett problémát, az 1952. évi népi demokratikus alkotmány hatályának a kérdését. A kisalkotmányként elhíresült alkotmányerejű törvény ugyanis általános jelleggel hatályon kívül helyezte az 1952. évi alkotmányt, de több fontos részét, illetve fejezetét kifejezetten

⁵⁰⁹ A Szejm feloszlátása ugyanis hatással volt a Szenátus mandátumára is, hiszen a két kamara sorsa a lengyel közjogban össze van kötve – a Szejm feloszlátása tehát a Szenátus mandátumának végét is jelenti egyben.

⁵¹⁰ CHRUSCIAK, R. – OSIATYŃSKI, W.: *Tworzenie konstytucji* i. m. 96. és 101. (ott 33. számú lábjegyzet)

⁵¹¹ Az első 1947-ben fogadta el a háború utáni lengyel Szejm. Az akkori alkotmányerejű törvény szintén csak a Lengyel Köztársaság legfelsőbb hatalmi szerveinek szerkezetével és tevékenységi köreivel foglalkozott és ezt kifejezésre jutott a hivatalos elnevezésében is.

hatályban hagyta. Tulajdonképpen a politikai és gazdasági rendszer alapjaira, az állami jelképrendszerre, a Szejm, Szenátus és államfő megválasztásának az alapelveire, az Alkotmánybíróságra, az Állami Törvényszékre, a Legfelsőbb Ellenőrzési Kamarára, valamint az ombudsmanra, továbbá az alkotmánymódosításra,⁵¹² a bíróságokra és ügyészségre vonatkozó fejezetekről volt szó. Jobb dokumentum híján hatályban maradtak az alapjogi részei is.⁵¹³

Ezekkel a lépésekkel a lengyel politikai elit mindenképpen időt nyert. Egyébként az úgynevezett kisalkotmány elfogadása során a lengyel pártok meglepő mérsékletességet tanúsítottak, amely valószínűleg a készülő dokumentum deklarált provizórikusságával függött össze. A dokumentum problémája inkább az volt, hogy az elfogadása pillanatában az alkotmányozó nem rendelkezett a jövő politikai-kormányzati berendezkedésének koherens koncepciójával és inkább csak reagált azokra a működési problémákra, amelyek 1989 után jellemezték a lengyel közjogi rendszert. Továbbá nagyon lehetett érezni rajta az erős és ambiciózus államfő aktivista irányú nyomását.⁵¹⁴

A kisalkotmány elfogadásával a lengyel politikai elit azonban csak egy időre oldotta meg a problémát, mert az új komplex és chartális alkotmány elfogadása továbbra is napirenden maradt. Ezt a feladatot végül az 1993-ban megválasztott Nemzetgyűlés oldotta meg. A képviselőkből és szenátorokból álló új Alkotmány-előkészítő Bizottság még abban az évben ősszel megalakult és elkezdte a működését. A helyzet sajátossága az volt, hogy az 1993-as választások eredményeként jelentősen megerősödött a törvényhozás baloldali és liberális centrista szárnya, végletesen legyengült viszont a jobboldal.⁵¹⁵ Maga a parlament a korábbi választási reformnak köszönhetően kevésbé lett széttöredezett, de politikai értelemben csökkent a reprezentativitása is.⁵¹⁶

⁵¹² De nem az új alkotmány elfogadására, hiszen arról a korábban már említett 1992. évi külön törvény rendelkezett.

⁵¹³ SKOTNICKI, K.: *Konstytucyjny rozwój* i. m. 105. Egyébként a kisalkotmány szövege, együtt az 1952. évi alkotmány hatályban maradt részeivel olvasható a *Kelet-Európa új alkotmányai* c. kötetben 183–205.

⁵¹⁴ Uo. 106. Skotnicki szerint a kisalkotmány némileg legyengítette a Szejmet, mint a legfőbb államhatalmi szervet, továbbá stabilizálta a Szenátus jogállását a lengyel közjogi rendszerben és mindenekelőtt megteremtette a végrehajtó hatalom dualizmusát. A végrehajtó hatalmat ugyanis tulajdonképpen a rendelkezési értelmében két szervnek kellett gyakorolni – az államfőnek és a Minisztertanácsnak. Az előbbi volt az általános irányítás legalábbis a külpolitikai és belső biztonsági kérdésekben, a kormányé pedig a politika végrehajtásának, realizálásának a feladata. Arra, hogy államfőnek megmaradt nagyobb befolyása a külügyi, hadügyi és belügyi tárca betöltésére, utalt az is, hogy a kormányfő ezen miniszterek jelölése előtt kénytelen volt előzetesen kikérni a köztársasági elnök véleményét. SKOTNICKI, K.: *Konstytucyjny rozwój* i. m. 106–108.

⁵¹⁵ Az 1993. évi választásokon ugyanis a lengyel jobboldali pártok túl sok formációban indultak a szavazatok megszerzésért folytatott harcban, miközben nem nagyon vették figyelembe, hogy megváltoztak a választási szabályok. Bevezetésre kerültek a bekerülési küszöbök, amelyek különösen a többpárti koalíciók esetében magasak voltak. Ezért előfordulhatott az, hogy a politizáló lengyel társadalom majdnem egyharmada, amely a jobboldali pártokra szavazott, végül nem jutott parlamenti képviselőhez. Erről l. TÓTH K.: *Új alkotmányok előkészítése* 40.

⁵¹⁶ Marian KALLAS: *Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, 1997. 18.

Az Alkotmány-előkészítő Bizottság pontos működési rendjét csak 1994 elején tisztázták. Ugyanakkor érdekes, hogy a Szejm nem adott semmilyen koncepcionális útmutatót az éppen alakult Bizottságnak. Miután viszonylag korán megjelentek azok a vádak, hogy a testület a jobboldali tömb hiánya miatt nem kellőképpen reprezentatív, a testület úgy döntött, hogy a munkájába bevonja a parlamenten kívüli szereplőket, valamint a katolikus egyházat is. A jobboldal már nagyon korán kezdett mozgolódni és 1994-ben meg is alakult a jobboldali koalíció Alkotmány-előkészítő Bizottsága, amely azt akarta elérni, hogy az általa kidolgozott alkotmánytervezet a parlamenti tervezet alternatívájaként kerüljön a nép elé egy alkotmányozó népszavazáson. Ezután megalakult a Szolidaritás szakszervezet országos tanácsa által kezdeményezett Közös Alkotmány-előkészítő Bizottság, amelynek hasonló ambíciói voltak, mint az előbb említett koalíciónak. Ez a testület a Szolidaritáshoz tartozó szenátorok klubjához kötődött. A munkájában meghatározó szerepet játszott Marian Krzaklewski, aki később győzelemre is vitte a mozgalmat – igaz, nem az alkotmányozási folyamatban, hanem az 1997. évi parlamenti választásokon. Az alkotmány-előkészítéssel foglalkozó két bizottság azonban nem olvadt össze és külön-külön dolgoztak tovább.⁵¹⁷ Az ily módon a parlamenten kívül született alkotmánytervezet később állampolgári alternatív javaslatként vonult be a történelembe.

Az államfő alkotmányos pozíciója, a szociális jogok kérdése, az egyház és a vallás szerepe voltak azok a sarkalatos kérdések, amelyekről 1997 előtt a liberális, illetve baloldali erőknek meg kellett egyeznie a jobboldali és konzervatív csoportokkal. A helyzet azért is érdekes volt, mert az alkotmányozási folyamat elején a tekintélyes, de némileg öntörvényű Lech Walesa volt a köztársasági elnök, miközben a törvényhozásban 1993-ban már egyértelműen a posztkommunista baloldali és a korábbi rendszerellenes ellenzékben kinőtt liberálisok voltak meghatározóak. A baloldaliak a néppártiakkal együtt mindenképpen korlátozni akarták az elnök jogállását, amit a tradicionális jobboldal elutasított. Közben azonban fontos változásokra került sor az államfői poszton – Walesát a posztkommunista Alexander Kwasniewski váltotta. Az a Kwasniewski, aki az államfővé választása előtt a pártja színeiben az Alkotmány-előkészítő Bizottság elnöke volt. A baloldal intézményi reformszándéka emiatt alábbhagyott, hiszen az ő emberük töltötte be ezt a meghatározó tisztséget, de az új alkotmány tervezete már majdnem kész volt.⁵¹⁸ Emiatt végül az államfői kompetenciák csökkentek ugyan, de nem olyan drámai módon, mint amennyire az eredetileg várható volt.

A korábbi állapotokhoz képest alapvető és főleg látványos szerkezeti változtatásokat 1997-ben már nem végeztek el. Bár volt róla szó, nem szüntették meg a Szenátust és nem is nagyon módosították az addigra már kialakult lengyel bikameralizmus rendszerét. Az államfői hatalmat nem erősítették tovább, azaz nem mozdultak el a prezidenciális rendszer irányába. Az 1994 és 1997 közötti alkotmányozási folyamatot ugyanakkor több ideológiai színezetű elvi vita kísérte: az *invocatio Dei* kérdése a preambulumban, a házasságnak a férfi és a nő kapcsolataként történő definiálása vagy az, hogy a családi

⁵¹⁷ KALLAS, M.: *Konstytucja...* i. m. 19.

⁵¹⁸ Garlicki LESZEK: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykladu*. Liber, Warszawa, 2006. 25.

gazdaságot kell-e a lengyel mezőgazdaság alapjának deklarálni vagy sem.⁵¹⁹ Viták kísérték az állam és az egyház kapcsolatának újraszabályozását, továbbá a szociális jogok kérdését. Az utóbbi kapcsán az volt a fő kérdés, hogy azok alanyi jogként szerepeljenek az alkotmányban vagy inkább mint az állam kötelezettségei a szociális politika területén.⁵²⁰ Ezekben a kérdésekben egyébként fontos közvetítő szerepet játszottak a liberálisokhoz közel álló katolikus politikusok, mint például Tadeusz Mazowiecki, a rendszerváltás utáni első nem kommunista miniszterelnök. Egy ideig problematikusnak tűnt továbbá a legfőbb ügyész pozíciója és az önkormányzati rendszer alapelveinek kérdése is.⁵²¹

Érdekesen alakult az alkotmányozó koalíció sorsa. Az 1993 és 1997 közötti törvényhozás sajátossága ugyanis az volt, hogy a jobboldal csak gyengén képviselte magát ott, mert az 1993-as választásokon a széttöredezett lengyel jobboldal ugyan megszerezte volna a szavazatok kb. 40%-át, de miután a választások előtt nem tudott egy vagy két egységes tömbbé szerveződni, ezek a szavazatok tulajdonképpen elvesztek. A legnagyobb frakcióval meglepő módon a posztkommunista erőket tömörítő Demokratikus Baloldal Szövetsége (SLD) rendelkezett, amely koalícióra lépett a lengyel baloldal régi szövetségeseivel, a paraszti érdekeket képviselő Lengyel Néppárttal (PSL). Velük tartott a Szolidaritás talajából kinőtt baloldali jellegű Munka Uniója is (UP). Az alkotmányozáshoz azonban még nem voltak elegendőek, ezért a Szolidaritás hősiességét ápoló, liberális értelmiségi jellegű Szabadság Uniót (UW) is bevonták a munkálatokba. Ezáltal megalakult az alkotmány elfogadásához szükséges koalíció.

A korábban már említett poszt-szolidaritásos jobboldal, amely a parlamenten kívül rekedt, kidolgozta saját alkotmánytervezetét, amelyet aláírásgyűjtés révén szeretett volna alternatív javaslatként eladni, ez azonban nem sikerült. Az akkor hatályos jogszabályok ugyanis lehetővé tették, hogy 500 000 választópolgár is benyújthassa saját alkotmánytervezetét.⁵²² Tervezetüket ugyan figyelembe vették a törvényhozók a parlamenti előkészületek során, de csak mint egy kiegészítő javaslatot, és nem mint önálló alternatívát. Bár az alkotmányozás során nem sikerült keresztülvinnie elképzeléseit, a Szolidaritás jobboldali csoportjaiból éppen formálódó Szolidaritás Választási Akció (AWS) annyira sikeres lett a lengyel társadalom jobboldali szegmensének mozgósításában, hogy 1997-ben megnyerte a parlamenti választásokat. Igaz, négyéves reformkorszak után ebben a formában megint kikerült a parlamentből.

Azt lehet tehát mondani, hogy az 1993-ban nagy vereséget szenvedett lengyel jobboldal a társadalmi súlyának és a mediális jelenlétének köszönhetően az alkotmányozás során mégiscsak tudott valamelyest hatni a folyamatokra. Ebben a katolikus egyház

⁵¹⁹ Ezt főleg a vidéki gazdálkodó érdekeit képviselő Lengyel Néppárt képviselte, amelyet a Munka Uniója is támogatott.

⁵²⁰ KALLAS, M.: *Konstytucja...* i. m. 20.

⁵²¹ A lengyel alkotmány elfogadásának a körülményeiről l. még OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie*. i. m. 200–204.

⁵²² Az 1992-es szabályozás szerint erre a köztársasági elnöknek, illetve a Nemzetgyűlés 56 tagjának volt lehetősége. Az 500 000 fő támogatását élvező népi kezdeményezés lehetősége 1994-ben került be a jogszabályba.

szövetsége is szerepet játszott ugyanúgy, mint az, hogy a kommunista rezsim utódpartjainak tekintett SLD és PSL történelmi okoknál fogva a parlamenti súlyuk ellenére több vonatkozásban inkább visszafogtak, illetve önkorlátoztak magukat. Az akkor meghatározó nagyobb pártok talán emiatt sem akarták teljesen felforgatni az 1989–1990-ben kialakult közjogi berendezkedést.

Maga az alkotmányozó munka több lépcsőben zajlott le. 1994-ben lezajlottak az első komoly parlamenti viták, amelyek eredményeképpen megszületett egy olyan tervezet, amely rendelkezéseit már cikkekre foglalták. Összesen 215 cikkből állt az első verzió. A dokumentum még mindig több variánst tartalmazott, és az ezek feletti munka egészen 1996 nyárig eltartott. Az akkor megszületett egységes szövegtervezet már csak 211 cikkből állt. Utána a Bizottság munkájába bekapcsolódtak a nyelvtudósok is, akik elkezdtek átfésülni és tisztázni a szöveget. Ennek eredményeként 1996 nyár végéig előállt a 227 cikkből álló alkotmánytervezet. A Szolidaritás köré szerveződő parlamenten kívüli erők még kaptak lehetőséget, hogy kifejtsek a nézeteiket és tegyék meg a javasataikat a szöveghez. Az Alkotmány-előkészítő Bizottság egyébként 1994 és 1997 eleje között összesen 82-szer ülésezett.⁵²³

Végül 1997 januárjában a bizottsági tagok szavaztak a tervezetről. A jelenlévő 45 tag közül 42-en igennel szavaztak, ami komoly kompromisszum-készségről tanúskodott. Ezután a Bizottság a Nemzetgyűlés elé tárta a munkáját, amely akkor összesen 237 cikkből állt. Elkezdődött az alkotmány parlamenti vitája, amely során még sok (azaz körülbelül 400) kiegészítő és módosító javaslat érkezett. Márciusban pedig elkezdődött a szavazási procedúra. A második olvasatban a Nemzetgyűlés március 22-én fogadta el a projektet, amely akkor már 242 cikkből állt. A Nemzetgyűlés 461 tagja igennel szavazott, 31 fő nemmel, 5-en tartózkodtak és 63 fő nem volt jelen.⁵²⁴ Utána elkezdődött még az elnöki javaslatok megtárgyalása. A nemzetgyűlési többség egy részüket nem vette már figyelembe. Mégis 31 módosításra még sor került. Ebben a fázisban például még kibővült az ellenjegyzést nem igénylő államfői jogosítványok köre. Végül áprilisban sor került a harmadik olvasatra is. A Szejmből és Szenátusból alakult Nemzetgyűlés egyértelmű többséggel, 451 vokssal megszavazta az alkotmányt, 40 fő ellenezte azt, 6 képviselő pedig tartózkodott.⁵²⁵ Ez nagyon komoly és konszenzuális eredmény volt. Az államfő még a tervezet végleges megszavazása napján (azaz 1997. április 2-án) rendelkezett a népszavazás kitűzéséről, amelyre aztán 1997. május 25-én került sor. A parlamenten kívüli ellenzék még egyszer el akarta érni, hogy az ő tervezete is a választópolgárok elé kerüljön, de hiába, már nem jártak sikerrel.

Bár a Nemzetgyűlés nagyon komoly többséggel és nagy konszenzussal elfogadta az új lengyel alkotmányt, a helyzet azonban mégiscsak felemás volt. Az alkotmányozó koalíció nagy többséggel rendelkezett a törvényhozásban, amely azonban a jobboldal 1993. évi nagy kudarca miatt politikailag kevésbé volt reprezentatív, mint bármikor azelőtt és

⁵²³ KALLAS, M.: *Konstytucja...* i. m. 21–23..

⁵²⁴ Uo. 24.

⁵²⁵ Uo. 24–25.

azután. Ebből a szempontból is nagyon fontos volt a népszavazás megtartása. Az viszont némileg furcsán zárult le. A népszavazáson ugyanis az arra jogosult választópolgárok csupán 42,86%-a vett részt, azaz 12,1 millió választópolgár. Ebből 6,3 millió szavazott igennel, 5,5 millió állampolgár pedig nemmel.⁵²⁶ Ezen eredmény okot szolgáltatott arra, hogy különösen a parlamenten kívüli jobboldalról újból támadni kezdjék az alkotmány legitimitását, hiszen a választópolgárok 50%-a sem vett részt a voksoláson. A vitákat végül a Legfelsőbb Bíróság zárta le, amely megerősítette a népszavazást, legitimnek és jogszerűnek tartva azt. Miután az új alkotmány stabilnak és kiegyensúlyozottnak bizonyult, idővel végül elmaradtak az ellene irányuló politikai támadások és a lengyel politikai közösség szereplőinek többsége magáévá tette azt. A jobboldal is megnyugodott, amiben az is szerepet játszott, hogy még ugyanabban az évben megnyerte a parlamenti választásokat.

Miután kiderült, hogy az új alkotmány mennyire kiegyensúlyozott és stabil, a körülötte folyó szakmai és ideológiai viták is lassan lecsendesedtek, és egyelőre Lengyelországban nincs napirenden új alkotmányozás. Az azóta végrehajtott alkotmánymódosítások száma is nagyon csekélynek bizonyult – eddig a honatyák és honanyák összesen háromszor nyúltak a szöveghez. Egyik módosítás sem volt azonban szerkezeti jellegű, és nem változtatta meg az alaptörvény lényegi identitását.⁵²⁷

6. A közép-európai alkotmányozás utóélete – a jelentősebb alkotmánymódosítások és az új korrekciós alkotmányozás tervei

Mindegyik rendszer vagy szerkezet idővel változtatásokra szorul, különösen akkor, ha megváltoznak az eredeti kiindulópontok és feltételek. Ez az alkotmányok esetében sincs másként. A kérdés inkább az, hogy mi az oka a novelláknak: teljesen új gazdasági vagy társadalmi körülmények, egyszerűen csak a fejlődés iránya (azaz a fejlődés technikai, humán illetve integrációs dimenziója) vagy a rossz politikai tapasztalatok. A most tárgyalt visegrádi országoké közül eddig két új alkotmány meglehetősen stabilnak bizonyult (a cseh és a lengyel), amelyeket eddig csak minimális mértékben módosítottak.

Lengyelországban eddig strukturális értelemben (azaz érdemileg) kétszer módosították az alkotmányt – 2006-ban, amikor az európai kiadatási szabályokkal összhangban bizonyos esetekben lehetővé tették a lengyel állampolgárok külföldre történő kiadatását (emiatt megváltoztatták az alkotmány 55. cikkét), valamint 2009-ben, amikor az alkotmány 99. cikke kiegészült a 3. bekezdéssel, amely értelmében nem lehet képviselő vagy szenátor az a személy, akit a bíróság jogerősen szabadságvesztésre ítélt hivatalból üldözendő, szándékosan elkövetett bűncselekményért. Az első novella egyértelműen az

⁵²⁶ Uo. 25.

⁵²⁷ SKOTNICKI, K.: *Konstytucyjny rozwój* i. m. 114–115.

uniós tagsággal és a nemzetközi jogi, közösségi jogi fejlődéssel függ össze. A második már egyértelműen belpolitikai indíttatású volt, de nem jelent gyökeres változást a lengyel közjogban.

A cseheknél sem történt túl sok módosítás az alkotmány elfogadása után. Az első évtizedben, amikor általában az alkotmányok „finomhangolása” zajlik, csak öt novella, illetve fontos, azaz lényegi alkotmányerejű törvény született.⁵²⁸ A legtöbb novella inkább technikai, kiegészítő és tökéletesítő jellegű volt. A változások többsége az ország euroatlanti ambícióinak megvalósításával függött össze,⁵²⁹ valamint azzal, ami eredetileg kimaradt az alkotmányból.⁵³⁰ A sikertelen alkotmánymódosítási kezdeményezések pedig döntően a Szenátus eltörlésére, vagy éppen fordítva, a megerősítésére irányultak, továbbá a nemzeti és nemzetközi jog egyes részkérdéseire, és az általános bíróságok szervezetére. Külön kategóriát jelentenek azok a próbálkozások, amelyek a választási rendszer megváltoztatására irányultak,⁵³¹ valamint a Képviselőház mandátumának ad hoc jellegű eseti lerövidítésére.⁵³² Ehhez is kell ugyanis az adott közjogi kontextusban alkotmányerejű törvény. Az utóbbi kísérletek egyébként néha sikeresek is voltak.

A lényegesebb szerkezeti változtatások utáni vágy csak az utóbbi években, a sorozatos kormányválságok és a gyenge kormánytöbbségek miatt erősödött fel. A cseh kormányok ugyanis az utóbbi évtizedben többször minimális (azaz 1-2 fős) többséggel kormányoztak, ami meggyengítette a kormány közjogi pozícióját. A kiüresedett térbe a kreatív köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság próbált benyomulni. Szerencsére a központi kormány gyengeségét némileg ellensúlyozza a bürokrácia stabilitása. Hasonló volt a helyzet az 1990 előtti Olaszországban, de a történelmi tapasztalatok tudatában nem biztos, hogy ez a legjobb megoldás.

Ezért 2011 tavaszán a cseh politikusok és szakértők felvetették azt a gondolatot, hogy erősíteni kellene a cseh közjogi berendezkedésben a kancellári elemeket, illetve felmerült a közvetlen elnökválasztás bevezetésének ötlete is. 2011-ben az utóbbi kérdésben nemcsak konkrét politikai javaslatok születtek, hanem 2012-ben a közvetlen elnökválasztást bevezető alkotmánynovella is. Az utóbbi tekinthető a legjelentősebb olyan szerkezeti változásnak, amely a hatalomgyakorlás központi szerveit érinti. Ezek

⁵²⁸ Pedig ennél lényegesen több javaslat született. Majdnem 60 olyan parlamenti irat létezik, amely javaslatokat tartalmaz az alkotmány egyes rendelkezéseinek a módosítására. L. FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 45–46.

⁵²⁹ Ide sorolható tehát a NATO-csatlakozással összefüggő 2000. évi 300. számú alkotmányerejű törvény, továbbá a csatlakozási népszavazásról szóló 2002. évi 515. számú alkotmányerejű törvény, és magát a csatlakozási klauzulát tartalmazó 2001. évi 395. számú alkotmányerejű törvény.

⁵³⁰ Ebbe a kategóriába sorolható az 1997. évi 347. számú alkotmányerejű törvény a magasabb területi önkormányzati egységek, azaz a kerületi önkormányzatok létrehozásáról szóló alkotmányerejű törvény, valamint az 1998. évi 110. számú alkotmányerejű törvény a Cseh Köztársaság biztonságáról. Az utóbbi jogszabály ugyanis pontosan meghatározza a különböző rendkívüli helyzeteket és előírja, hogy ilyenkor kinek mit kell tenni.

⁵³¹ Erre 1999-ben került sor, amikor a polgári demokraták és a szociáldemokraták olyan alkotmánymódosítást akartak véghez vinni, amely közvetlenül a kisebb pártokat megfosztotta volna komolyabb esélyeiktől és ezáltal a zsarolási potenciáltól is.

⁵³² FILIP, J.: *Deset let Ústavy ČR* i. m. 45–46.

főleg azért merültek fel, mert egyre méltatlanabb politikai alkuk és játékok kísérték a legutóbbi államfőválasztást. A másik gond, hogy a 2010-es választások előtt 12 éven keresztül vagy kisebbségi kormányok irányították az országot, vagy olyan kormányok, amelyeknek az előbb már említett módon csak 1-2 fős többsége volt a parlamentben. Kérdés azonban az, hogy az utóbbi helyzet megoldásához mindenképpen módosítani kell-e a cseh alkotmányt vagy elég csak megreformálni a választójogi törvényt. Több szakértő és politikus ez utóbbit elegendőnek tartja. A cseh politika és közvélemény ugyanis többé-kevésbé elégedett az 1992-ben megalkotott alkotmánnyal, amely az instabilitás közepette is képes stabil működést garantálni.

1992 után Szlovákiát jellemezte a leginkább hektikus közjogi fejlődés. Az okokat a nehéz tranzícióban, a szlovákiai társadalom kulturális-mentális-politikai fragmentáltságában és nem utolsósorban az „államalapító” miniszterelnök, Vladimír Mečiar polarizáló személyiségében kell keresni.⁵³³ Azon parlamenti és politikai közhangulat sem tett jót az 1992-es szlovák alaptörvény általános elfogadottságának, amely akkor jellemezte a törvényhozás munkáját. Ez az ellenzéki javaslatok majdnem programszerű negligálását, az ellenzéki képviselők elleni invektívákat, sőt bizonyos esetekben a „nemzetből való kiutasítását” jelentette. Ehhez társult azon felismerés, hogy az alapvetően demokratikus alkotmány néhány technikainak tűnő következetlensége milyen súlyos közjogi válságokhoz vezethet a nagy társadalmi-politikai polarizálódás és a hiányos politikai kultúra esetében.

Különösen nagy gondot okoztak 1997-ben a népszavazás kérdésének szabályozása és az államfő megválasztása körüli problémák. A kiélezett belpolitikai viszonyok közepette ugyanis lehetetlen volt háromötödös többséget szerezni az új államfő megválasztásához. Az ellenzéki pártok ezért már 1996-ban azt javasolták, hogy az adott helyzetben át kell térni a közvetlen elnökválasztásra, amit az akkori kormánytöbbség azonban elutasított. Egyebek mellett azért is, mert a meg nem választott államfő kompetenciái ideiglenesen a kormány kezébe kerültek. Ez nem volt kecsesítő akkor, amikor tudni lehetett, hogy az 1993-ban megválasztott Michal Kováč elnök mandátuma 1998 februárjában jár le, pontosan fél évvel a mečiarista rezsim szempontjából sorsdöntőnek ígérkező parlamenti választások előtt.

Bár az ellenzéknek sikerült összegyűjteni az alkotmány módosításáról szóló népszavazás kiírásához szükséges több mint 350 000 aláírást, de miután nem volt teljesen egyértelmű, hogy erről a kérdésről lehet-e egyáltalán népszavazást tartani, végül az egész ügy a kassai Alkotmánybíróság előtt landolt. Az Alkotmánybíróság azt ugyan kimondta, hogy elvben lehet az alkotmány megváltoztatásáról népszavazást tartani, de annak a döntése nem változtatja meg közvetlenül az alaptörvény szövegét, ehhez ugyanis mindenképpen a parlament döntése kell, amelynek kizárólagos joga az alkotmányozás

⁵³³ Ezen viszonylag karizmatikus, de ugyanakkor nagyon problematikus politikus összesen háromszor volt kormányfő: 1990 és 1991 között, aztán 1992 és 1994 között, végül pedig egy egész cikluson át 1994 és 1998 között. Pártja utoljára 2006-ban került a hatalom közelébe, hogy aztán 2010-ben ki is essen a parlamentből.

és a törvényhozás. Ezt az érvelést az akkori kormányzat megpróbálta kihasználni a már szabályszerűen kiírt 1997. évi népszavazás megghiúsítására. Végül az egész voksolás botrányos jelenetekbe és káoszba fulladt. Nem túl elegánsan ugyan, de az akkori kormánytöbbség ezzel elérte célját, az államfői poszt üres maradt és a fontos elnöki hatásköröket a kormányfő vette át.⁵³⁴

Az 1998. évi parlamenti választásokat azonban az egyesült antimečiarista ellenzék nyerte meg, mégpedig az alkotmányozáshoz szükséges háromötödös többséggel. Megnyílt tehát a lehetőség arra, hogy az 1992-es alkotmány korábbi kritikusi érvényt szerezzenek elképzeléseiknek. Az első demokratikus szlovák alkotmány radikális kritikusi azt állították, hogy az alkotmányos életet új alapokról kell kezdeni, ezért szimbolikusan is szakítani kell a félresikerült 1990-es évek politikai és közjogi örökségével. Azaz teljesen új alkotmányt akartak elfogadni. Ebbe a táborba főleg a mečiarizmus liberális ellenfelei és a magyar kisebbség reprezentánsai tartoztak. Az 1998 és 2002 közötti időszakban azonban a Demokratikus Baloldal Pártja is helyet foglalt a kormánykoalícióban. Ennek a pártnak a politikusi és jogi szakértői fontos szerepet játszottak az 1992-es alkotmány kidolgozásában és elfogadásában, mert akkor még külső szövetségesei voltak a kormányzó és alkotmányozó HZDS-nek. Az alkotmány tehát az ő művük is volt, amire büszkék is voltak. Arról ugyan hajlandók voltak tárgyalni, hogy néhány ponton akár látványosan is megváltoztassák az alaptörvényt, de elleneztek egy teljesen új dokumentum elfogadását a közjogi kontinuitás jegyében.⁵³⁵

A baloldali demokraták ebben a kérdésben váratlan segítséget kaptak egyik legfőbb politikai vetélytársuktól, a szlovák kereszténydemokratáktól. A Kereszténydemokrata Mozgalom kezdettől fogva a Vladimír Mečiar-féle kurzus elvi és gyakorlati legfőbb ellenfelei közé tartozott. Képviselői az 1992-es alkotmányt sem szavazták meg. Sőt, a készülő alkotmány több hiányosságára hívták fel a figyelmet, amit azonban az akkori győztesek győzelmi mámorukban nem akartak figyelembe venni.

Az akkori helyzet nem volt könnyű a kereszténydemokraták számára. Közvetlenül a rendszerváltás után ugyanis úgy tűnt, hogy éppen ezen nemzeti konzervatív csoportosulás lesz az, amely kulturált és békés formában végül eléri a szlovák függetlenséget. A KDH azonban inkább a fontolva haladás híve volt, mert egyrészt féltek a hirtelen jött függetlenség gazdasági következményeitől, másrészt fontos volt számukra az euroatlanti integráció is. Lelkük mélyén tehát ők akarták megszavazni az első szlovák demokratikus alkotmányt. Végül nem így alakult – a nemzeti populista, posztkommunista és nacionalista vetélytársaik megelőzték őket ebben a tekintetben.

⁵³⁴ Az 1997. botrányos népszavazás körülményeiről l. *Slovenské referendum '97: zrod, priebeh, dôsledky*. Szerk. Mesežnikov, grigorij – Bútorá, Martin. IVO, Bratislava, 1997. A szlovák alkotmánybíróóság 1997. május 21-én hozta meg a döntését (II. ÚS 30/1997) – a szlovák hivatalos közlönyben (Zbierka zákonov) a 139/1997. Z.z. szám alatt jelent meg.

⁵³⁵ A szlovák politikai pártok elképzeléseiről és politizálásáról az 1990-es évek végén és az új évezred küszöbén l. *Karajina v pohybe*. Szerk. Gyarfášová, Oľga – Krivý, Vladimír – Velšic, Marián. IVO, Bratislava, 2001. 54–146.

Ezért 1998 után sokak számára meglepetést okozott az, hogy a kereszténydemokrata vezérkar is arra az álláspontra helyezkedett, hogy minden hiányossága ellenére, mégsem kell teljesen új alkotmányt kidolgozni. Ehelyett amellet érveltek, hogy elég lesz egy komoly alkotmánynovella, amely kiküszöböli azokat a hiányosságokat, amelyek nem állták ki az idő próbáját. A KDH politikusai főleg azzal érveltek, hogy az alig tízéves államisággal és annál csak két évvel idősebb demokráciával rendelkező Szlovákia nem engedheti meg magának azt, hogy bármilyen markánsabb rezsiváltásnál alkotmányt is váltson. Inkább a politikai és közjogi folytonosság szükségességével érveltek.

A kereszténydemokraták ezen „közjogi pálfordulása”, vagy talán inkább következetessége, viszont eldöntötte azt a kérdést, hogy új alkotmány szülessen-e vagy elegendő lesz-e egy nagyobb alkotmánynovella. Az akkori kormánykoalíció két markáns tagjának az új alkotmányozással való szembehelyezkedése arra ösztönözte a többi partnert, hogy inkább egy nagy novellában gondolkodjanak.

Ennek megvalósítása egyébként két lépésben történt. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsa 1999-ben először bevezette a közvetlen elnökválasztást, amivel tulajdonképpen egyik fontos választási ígéretének próbált eleget tenni. Ez a lépés azért volt annyira sürgős, mert az országnak már 1998 februárjától nem volt köztársasági elnöke. A második, az előbb említettnél átfogóbb alkotmánynovella 2001-ben született.⁵³⁶

Az akkori alkotmánymódosítás egyszerre több fontos kérdésre reagált – az önkormányzati regionalizmus bevezetésére, az ombudsmani tisztség létrehozására, a közeledő uniós csatlakozásra, az elnök és a kormány viszonyának tisztázására stb. Lényegében Szlovákia 1998 után is az 1992-ben elfogadott alkotmány talaján maradt, csupán a legkirívóbb hiányosságokat pótolta. Ez a két nagy blokk – a mečiaristák és antimečiaristák – korábbi nagy politikai szembenállása tükrében némileg meglepő volt, viszont az egészben volt némi konzervatív logika. Végző soron az 1992-ben elfogadott szöveg, minden hiányossága ellenére, nem volt antidemokratikus, csupán tartalmazott néhány rosszul sikerült fejezetet. Ez azért erkölcsileg más kategória, mint a nyíltan antidemokratikus és kirekesztő jelleg.

Lényeges kérdés az, hogy a hatályos közép-európai alkotmányok tartalmaznak-e olyan rendelkezéseket, amelyek bizonyos alapértékek vonatkozásában kizárnának olyan módosításokat, amely a jogállami rendszer felszámolására irányulnának. Ebből a szempontból legerősebb fogódzókat a most hatályos cseh alkotmány nyújt. A cseh preambulum szabad és demokratikus államnak tekinti a Cseh Köztársaságot. Leglényegesebb viszont az alkotmány 9. cikke, amely az 1. bekezdésében kimondja, hogy az alkotmányt csak alkotmányos törvénnyel lehet kiegészíteni vagy megváltoztatni. A következő két bekezdés viszont némi határt is szab a módosításoknak, illetve kiegészítéseknek: „(2) *A demokratikus jogállam lényeges elemei nem változtathatóak meg.* (3) *Jogi normák értelmezésével nem lehet jogszerűvé tenni a demokratikus állam alapjainak megszüntetését vagy veszélyeztetését.*” Ezen rendelkezések alapján a cseh Alkotmánybíróság az utóbbi évtizedben kiépítette a „demokratikus állam materiális magvának elméletét,” amely tulajdonképpen a magyar „láthatatlan alkotmány” helyi megfelelője. Erről a kérdésről,

⁵³⁶ IGOR Palúš – Ludmila SOMOROVÁ: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ, Kosice, 2007. 41–51.

valamint ezen cikk gyakorlati alkalmazásáról egyébként rengeteg szakmai és politikai vita folyik a cseh jogászok között. Ilyen próbálkozásra Szlovákiában eddig nem került sor, de tény, hogy a hatályos alkotmány kevés fogódzót is nyújt hozzá. Csupán az ország jogállami jellegének a deklarálása az, amibe itt bele lehetne kapaszkodni. A kassai Alkotmánybíróság tehát még nem dolgozott ki ennek megfelelő doktrínát – igaz, a szlovák alkotmányjogász szakmára mindig kihatnak a cseheknél folyó viták, tehát nem lehet kizárni, hogy jövőben mégiscsak sor kerül majd hasonló próbálkozásra.

Lengyelországban az egyes közjogászok az ilyen „alkotmányvédelmi” célokra leginkább az alkotmányuk preambulumának következő mondatait próbálják felhasználni: *„Felhívunk mindenkit, aki alkalmazni fogja a jelen alkotmányt a Harmadik Köztársaság érdekében, hogy tartsa tiszteletben az ember vele született jogát, szabadsághoz való jogát, a másokkal vállalt szolidaritás kötelezettségét, mint a Lengyel Köztársaság megengedhetetlen alapjait.”* Ez a mondatrész nemcsak az alkotmány önmeghatározása miatt fontos, hanem azért is, mert meghatározza azokat a legfőbb értékeket és imperatívuszokat, amelyek alapján áll a modern lengyel alkotmányosság. Ebből az is következik, hogy az ember vele született méltósága, a szabadsága és a másokkal vállalt szolidaritás azok a sarokkövek, amelyek alapján áll az egész modern alkotmányos rendszer, és amelyek tulajdonképpen az alkotmányozó kezét is megkötik, legalább addig, amíg fennáll a lengyel Harmadik Köztársaság. Ebben az értelemben ez a három princípium összehasonlítható a 18. században keletkezett „szabadság – egyenlőség – testvériség” triásszal.⁵³⁷ A következő korlátozás a jövőbeli alkotmányozó számára az egyes lengyel jogászok számára a demokratikus jogállam elvéből is következik.⁵³⁸

7. A két magyar alkotmányozás tapasztalatai

Magyarországon a rendszerváltás során gyakorlatilag két komplex alkotmány született. Ez akkor is így van, ha az első alkotmányozás végül is formális értelemben nem eredményezett új alkotmányt, a második alkotmányozás pedig az alkotmány kifejezés helyett az alaptörvény szót használta. Hiszen mindkét esetben egy komplex, koherens, az alkotmányokkal szemben támasztott követelményeknek majdnem maradéktalanul megfelelő dokumentum született. Mindkét alkotmány megszületése azonban nem volt problémamentes. Az 1989. évi szöveg esetében legfőbb problémát annak a szervnek a legitimitása okozta, amely elfogadta a nagy novellát magába foglaló 1989. évi XXXI. számú törvényt. A második alkotmányozás során ilyen legitimitási probléma már nem merült fel, hiszen az alkotmányozó koalíció egyértelmű parlamenti többséggel rendelkezett, a gond inkább abból fakadt, hogy ez a többség már-már olyan méretű volt, ami

⁵³⁷ Ryszard PIOTROWSKI: *Zamiast zakónczenia. Preambula i zagadnienie granic zmian w Konstytucji RP?* In: Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa, 2009. 140.

⁵³⁸ Uo. 140–141. Ugyanakkor itt hivatkozni lehet a lengyel Alkotmánybíróság egyik határozatára is – TK K 32/04.

nem tette lehetővé, hogy az alkotmányozás során a magyar társadalomban meglévő minden meghatározó szegmens, áramlat hatékonyan hallassa a hangját. Emiatt az Alaptörvény ideológiai és értékelvű szempontból némileg egyoldalúnak sikerült.⁵³⁹ Ez nem csökkenti formális legitimitását, de nyilvánvalóan limitálja a társadalmi elfogadottságát.

A rendszerváltás kori magyar alkotmányozás tulajdonképpen egy hosszú elhúzódó folyamat volt, amely még a régi állampárti keretek között kezdődött el, de már az új demokratikus körülmények között fejeződött be. Kukorelli István alkotmányjogász több szakaszra tagolja ezt a folyamatot. Szerinte az alkotmányozási átmenet⁵⁴⁰ egy előkorszakkal kezdődött, amelyet úgy is fel lehet fogni, mint a prealkotmány-módosítások korát (1987–1989). Utána következett az igazi fordulat időszaka (1989. október – 1990. augusztus), továbbá a közjogi viták kora (az 1990 és 1994 közötti parlamenti ciklus), valamint végül az alkotmánykonszolidáció kezdete (1994-től).⁵⁴¹ Az utóbbi keretében meg kellett volna születnie az új alkotmánynak, amely azonban a tervezett időpontban nem került elfogadásra, mert az 1994 és 1998 között regnáló és a minősített többséggel rendelkező szocialista-liberális koalíció végül nem volt képes megszavazni az új alaptörvényt. Talán ezen nekifutás után lehet beszélni az 1989-es alkotmánynak is mondható dokumentum valódi konszolidációjáról, hiszen a magyar liberális és részben konzervatív alkotmányjogászok körében akkor vált meghatározóvá azon nézet, hogy igazából nincs is szükség az új alaptörvényre, hiszen a régi viszonylag jól funkcionál, és az esetleges hiányosságait az Alkotmánybíróság képes lesz korrigálni, illetve kipótolni.⁵⁴²

Bár most már a kutatók csak kevés figyelmet szentelnek az alkotmányozást megelőző korszak próbálkozásainak, legalább röviden érdemes felvázolni azokat is, mert ezek nélkül nem lehet teljesen megérteni azt a történelmi-politikai beágyazottságot, amelyben megszületett az 1989. évi megoldás. A legtöbb szocialista országgal szemben a Magyar Népköztársaságban csak viszonylag ritkán nyúltak hozzá az 1949-ben elfogadott népi demokratikus alkotmányhoz. Az igazán komoly – azaz átfogó novellára 1971-ben került sor, amikor kidolgozták és elfogadták az 1972. évi I. törvényt.⁵⁴³ Ezzel a módosítással azonban nem változott meg a magyar alkotmány identitása, hiszen a szövege továbbra is tartalmazta annak a deklarációját, hogy Magyarország népköztársaság, illetve szocia-

⁵³⁹ Azaz alapvetően a keresztény nemzeti ideológiát követi és kevés gesztust tesz a baloldali, liberális, illetve ateista polgárok felé. JAKAB András: *Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez*. In: Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/Orac, Bp., 2011. 180–181.

⁵⁴⁰ Már ez a kifejezés is arra utal, hogy a közjogászok, illetve a jogi gondolkodás milyen fontos szerepet játszottak az eseményekben. Tulajdonképpen ezt a magyar rendszerváltás egyik specifikumának is lehetne tartani.

⁵⁴¹ KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Bp., 1995. 12–13.

⁵⁴² Ezt a szemléletet tükrözi a következő tanulmánykötet is: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2004.

⁵⁴³ Somogyvári István ezt az alkotmánynovellát úgy jellemzi, mint az 1968-as új gazdasági mechanizmus közjogi tükröképét. L. SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. http://www.politikaevkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html (letöltés dátuma: 2013. 02. 21. 14:15)

lista állam, hogy minden hatalom forrása a dolgozó nép, a társadalom vezető osztálya a munkásosztály, valamint annak marxista-leninista pártja a társadalom vezető ereje.

Az 1980-as évek közepétől azonban a Magyar Szocialista Munkáspárton belül bizonyos mozgolódás volt tapasztalható, amely természetesen nem volt független a Szovjetunióban a „glasznosztj” és a „peresztrojka” kulcsszavak jegyében zajló folyamatoktól. A párt reformereinek és közjogásainak a körében akkor viszonylag korán megérett az a felismerés, hogy modernizálni kellene a hatályos alkotmányt. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1988. május 31-én ennek nyomán el is fogadott egy állásfoglalást az alkotmány felülvizsgálatáról. Erre a munkára a kormány kapta meg a felkérést, azon belül pedig a frissen kinevezett igazságügyi miniszter, Kulcsár Kálmán kezdett foglalkozni az ügygel.⁵⁴⁴ A terv az volt, hogy a következő országgyűlési választásokig, azaz 1990 júniusáig jó lenne végére járni az alkotmányozási folyamatnak, sőt, a tervek szerint azt népszavazással akarták lezárni.⁵⁴⁵

Ennek a folyamatnak voltak termékei azok az alkotmánymódosító törvények, amelyek még 1989 elején születtek – az 1989. évi I. törvény és az 1989. évi VIII. törvény. Az elsőként említett jogszabály az Országgyűlés ügyrendjének korszerűsítése érdekében elvégzendő kiegészítéseket, az egyesülési és a gyülekezési jogról szóló törvényjavaslatok előkészítése során felmerült változtatásokat, a honvédelmi kötelezettségen belül a polgári szolgálat bevezetéséhez és az Alkotmánybíróság létrehozásához, valamint a népszavazás intézményének törvényi szintű szabályozásához szükséges módosításokat tartalmazta. A másik alkotmánymódosítás pedig, amely májusban született meg, a bizalmatlansági indítvány és a bizalmi szavazás intézményét, valamint az ügyvezetővé vált kormány limitált jogköreinek szabályozását építette be az alkotmányba.⁵⁴⁶

Már ezek a módosítások is jelezték az idők szavát és az események trendjét. De a nagy elmozdulás még hátra volt. 1989 júniusában ugyanis nagyon felgyorsultak az események – a katartikus körülmények között újratemették Nagy Imrét, az 1956-os mártír miniszterelnököt, továbbá június 13-án került sor a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások⁵⁴⁷

⁵⁴⁴ Bár végül soha nem valósult meg a reális életben, 1990. május 8-ra elkészült az úgynevezett Kulcsár Kálmán-féle alkotmánytervezet, amelyet a miniszter útmutatásai szerint Somogyvári István készített el. Inkább csak az akkori alkotmányozás egyik mellékági epilógusáról volt szó. A tervezet kétkamarás törvényhozással, a közvetlenül választott köztársasági elnökkel, négyszintű bírósági rendszerrel, az Igazságszolgáltatási tanáccsal, a kormány alá rendelt ügyészséggel és a modern önkormányzati szabályozással számolt. L. SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 10.

⁵⁴⁵ SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 3.. Az Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott első szabályozási koncepció pedig már 1988. november 30-án kész volt.

⁵⁴⁶ Uo. 3.

⁵⁴⁷ Ezen hivatalosan három fél vett részt: az MSZMP egyik oldalán, az Ellenzéki Kerekasztal pártjai, egyesületei (Bajcsy-Zsilinszky Endre Baráti Társaság, Fiatal Demokraták Szövetsége, Független Kisgazda, Földmunkás és Polgári Párt, Keresztény Demokrata Néppárt, Magyar Demokrata Fórum, Magyar Néppárt, Magyarországi Szociáldemokrata Párt, Szabad Demokraták Szövetsége és végül a Független Szakszervezetek Demokratikus Ligája), a másik oldalán és harmadik félként pedig a különböző irányultságú, súlyú és motiváltságú társadalmi szervezetek (azaz a Baloldali Alternatíva Egyesülés, Hazafias Népfront, Magyar Demokratikus Ifjúsági Szövetség, Magyar Ellenállók és Antifaszisták Szövetsége, Magyar Nők Szövetsége, Münnich Ferenc Társaság és a Szakszervezetek Országos Tanácsa).

első plenáris ülésére. Addig ugyanis két szálon futottak az események – a kormány véglegesítette és benyújtotta a parlamentnek a nagyon fontos változásokat tartalmazó törvényjavaslatokat, közben pedig már folytak az előkészítő tárgyalások az állampárt és az ellenzékiek között a kerekasztal-tárgyalások szervezeti kereteiről és fő témáiról. Amikor megszületett a megállapodás a tárgyalásokról, a kormány kérésére az Országgyűlés egészen a Nemzeti Kerekasztal végéig felfüggesztette az előbb említett fontos törvényjavaslatok tárgyalását.⁵⁴⁸ A fontosabb szálát a kerekasztal-tárgyalások jelentették, de nem volt érdektelen a hivatalos kormányzati-parlamenti szál sem.

A nyáron folytatódó kerekasztal-tárgyalásokon a kommunista fél több fontos közjogi kérdésben akart véglegesen dűlőre jutni – például a közvetlenül választott köztársasági elnök intézményesítése vagy az Alkotmánybíróság minél korábbi felállítása ügyében. Ezzel szemben az ellenzéki szervezetek ezen intézmények közül egyiket sem akarták az első szabad parlamenti választások előtt létrehozni, mert úgy érezték, hogy ezek a javaslatok csak az állampárt hatalmának az átmentését szolgálják. Az ellenzék eleinte csak az első szabad választások feltételeit akarta megteremteni, amihez leginkább a párttörvény, a választójogi szabályozás és az alkotmány szocialista jellegének megváltoztatása kellett. A harmadik fél a vegyes összetételének megfelelően nem nagyon rendelkezett határozott elképzelésekkel, de végül magukra vállalták az emberi jogokra vonatkozó szabályok korszerűsítésének az előmozdítását.⁵⁴⁹ Néhány munkabizottsági ülés után azonban nagyon konstruktív légkör alakult ki és a felek pontról pontra kezdték el tárgyalni a közjogi átalakulás szempontjából fontos kérdéseket.

Tárgyalási alapként leginkább a kormányzati tisztviselők által kidolgozott, de utána az ellenzék sok javaslatával kiegészített dokumentum szolgált, továbbá Tölgyessy Péter saját alkotmánykonceptiója és az MDF legfőbb szakértőinek⁵⁵⁰ több fontos, az ügyet előrelendítő javaslata. A köztársasági elnöki intézmény tekintetében például így alakították át a kormány és állampárt eredeti javaslatát és az 1946. évi I. törvényben lefektetett megoldást vették alapul, ami azért is volt fontos, mert ezzel egy olyan hagyományra tudták visszavezetni a szabályozást, amelyet még a kommunista diktatúra előtti szabadabb Magyarország alakított ki.⁵⁵¹ Végül megszületett egy közös kompromisszumos alkotmánymódosítási javaslat, amely pozitív visszhangra talált az ellenzék körében is, ezért gyorsan kidolgozták az alkotmánybírói törvény tervezetét, hiszen a módosított alkotmány szövege már méltónak tűnt ilyen típusú védelemre. Bár az SZDSZ és a FIDESZ nem írta alá a záró megállapodást, nem is vétózták meg azt. Ezért a kormány a megállapodásoknak megfelelően átdolgozott törvényjavaslatokat hamar be tudta nyújtani az Országgyűlésnek, amely azokat több-kevesebb változtatással

⁵⁴⁸ SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 4. Ezek a törvényjavaslatok egyébként olyan fontos kérdésekre vonatkoztak, mint az Alkotmánybíróság jogállása, a választások alapelvei, a pártok működése és gazdálkodása.

⁵⁴⁹ Uo. 3–4.

⁵⁵⁰ Köztük az alkotmányozás szempontjából kiemelkedő szerepet játszott Antall József, Sólyom László és Szabad György.

⁵⁵¹ SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 5.

végül elfogadta.⁵⁵² Az új alkotmányos szöveg kihirdetésére pedig 1989. október 23-án került sor.

A régi alkotmány fent említett egyik legfőbb legitimációs problémáját, nevezetesen azt, hogy az 1989. évi XXXI. törvényt még nem egy hiánytalan legitimitású, a magukat szabad választásokon megmérettető pártokkal rendelkező parlament fogadta el, hanem az utolsó állampárti Országgyűlés, pedig a szakma később azzal próbálta áthidalni, hogy az első szabad választások után végrehajtott alkotmánymódosításokra hivatkozott. Konceptcionálisan ezt a problémát Sólyom László a következő szavakkal, illetve gondolatokkal próbálta megoldani: *„A kerekasztal tárgyalói jól tudták, hogy nincs felhatalmazásuk alkotmányozásra; ugyanott szóra került az akkori parlament legitimációjának hiányos volta. Ugyanakkor szükség is volt a parlamentre, hogy érvényes jogi formában kibocsáthassa az alkotmányt, pontosabban módosíthassa azt. Sok európai alkotmány keletkezésével szemben hozhatók fel hasonló súlyú kifogások. A német Grundgesetz létrejöttének körülményeit máig nem tudja megemészteni a német alkotmányjog-tudomány. Megoldásuk azonban megszívlelendő: a születési hibákat orvosolhatja az idő. Az alkotmány tényleges érvényesülése és elfogadása a lakosság által utólagos legitimációt teremthet. Mint mondják, az egymást követő választások sorozatában a nép jóváhagyta az alaptörvényt. A magyar alkotmánybíró szeme különösen legitimáló hatást láthat abban, ahogy a nép populáris akció lehetőségével élt. Az évente ezernél több, absztrakt normakontrollra a „népből” irányuló indítvány felfogható úgy, hogy a nép magáénak érezte az alkotmányt és érvényesíteni kívánta, méghozzá legsajátosabb funkciójában, tudniillik a törvényhozással szemben.”*⁵⁵³

Egyébként a fejlődés és az alkotmány érvényesülése hatása alatt megváltoztatta a legitimációs gondokkal kapcsolatos véleményét az USA-ban élő magyar jogász, Arató András is: *„Én hosszú ideig a legitimációs deficit álláspontját képviseltem, némiképp Bruce Ackermanhoz hasonlóan, aki legutóbb azt mondta, Magyarországon nincs is alkotmány, hanem csak az Alkotmánybíróság van, bár ezzel a megfogalmazással nem értek egyet... Ennek ellenére a korábbi nézeteimet revideálva azt mondanám, hogy azért nem úgy áll a dolog, hogy egyetlen kezdeti pillanaton múlik, vajon kialakul-e vagy sem ez az alkotmányos patriotizmus...”*⁵⁵⁴

Az 1989–1990-es magyar rendszerváltás szűken vett alkotmányozása szerkezeti szempontból egyébként amúgy is két szakaszra osztható. Az első szakaszban, még a régi állampárti parlament fennállása idején, annak közreműködésével megszületett a nagy alkotmánynovella, amely gyakorlatilag teljesen megváltoztatta az addigi alkotmány identitását.⁵⁵⁵ Ezen novella azonban még nem adott választ az összes kérdésre – egyebek mellett a köztársasági elnök jogállásának és a kormány, illetve a parlament viszonyának

⁵⁵² Uo. 5.

⁵⁵³ SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei. És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Bp., 2004. 16.

⁵⁵⁴ ARATÓ András: *Kelet-Európa: Az alkotmányozás harmadik modellje. És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 29.

⁵⁵⁵ SÓLYOM L.: *A jogállami forradalomtól* i. m. 14.

a problémájára. Az utóbbi két kérdés – azaz az államfő parlamenti megválasztásának a kérdése és a magyar kancellárdemokrácia létrejötte tehát már az új, teljesen szabad és legitim körülmények között dőlt el. Körösenyi András ezt úgy fogalmazza meg, hogy az új alkotmányos és kormányzati rendszer alapszerkezete két nagy alkotmánymódosító törvény nyomán jött létre. Az első volt tulajdonképpen a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások megállapodásának alkotmányjogi legalizálása (azaz az 1989. évi XXXI. törvény), a második pedig az 1990-es parlamenti választások után született MDF–SZDSZ megállapodást⁵⁵⁶ az alkotmányba átültető 1990. évi XL. törvény, amelyet aztán követett még az 1990. évi XXIX. törvény és az LXIII. törvény. Szerinte a kormányzati rendszer átalakítása az új önkormányzati törvény elfogadásával zárult le.⁵⁵⁷

Az állami, illetve nemzeti szimbolika kérdése 1989-ban nyitva maradt és az MDF–SZDSZ megállapodás sem tért ki rá. A mai napig fennálló megoldás ezért már a parlamenti viták és útkeresés során született meg. A kérdést rendező 1990. évi XLIV. törvény volt tehát az első olyan alkotmánymódosítás, amely már sem az 1989. évi, sem az 1990. májusi alku részét nem képezte.⁵⁵⁸ Az azután elfogadott alkotmánymódosításokat tulajdonképpen két csoportra lehet osztani – az olyan módosításokra, amelyeket a kormánykoalíció az ellenzékkel együtt fogadott el, illetve olyan novellákat, amelyeket a minősített parlamenti többséggel rendelkező koalíciók önállóan, az ellenzékiek közreműködése nélkül valósítottak meg. Az első kategóriába tartoznak az 1990 és 1994 között, illetve aztán az 1998 és 2010 között elfogadott alkotmánynovellák, a másodikba pedig értelemszerűen az 1994 és 1998 közötti időszak, valamint a 2010 utáni évek.⁵⁵⁹

Az 1989-ben elfogadott nagy alkotmánynovella a későbbi módosításaival együtt tartalmi értelemben új alaptörvénynek volt tekinthető, de formálisan még mindig magán viselte az 1949. évi XX. törvényszámot. Miután rövid preambulumban is szerepelt azon kitétel, hogy az elfogadása a békés átmenet elősegítése érdekében „a hazánk új Alkotmányának az elfogadásáig” történt, sokan csak ideiglenesnek tekintették ezt a dokumentu-

⁵⁵⁶ Az első szabad választásokból a két legnagyobb frakcióval rendelkező párt közötti tárgyalásokat az MDF miniszterelnök jelöltje, Antall József kezdeményezte az ország kormányozhatóságának érdekében. A győztes helyzetét ugyanis nagyon megehezítette a minősített többséget igénylő törvények túlzottan magas száma. Az MDF tehát ezen törvények számának radikális csökkenését akarta elérni, valamint a kormány stabilitását biztosító konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetését. Cserébe a fórumos tárgyalók a köztársasági elnöki posztot kínálták fel az ellenzéki szerepre készülő SZDSZ-nek, sőt, még mindkét fél számára elfogadható jelöltet is megneveztek – Göncz Árpádot. A két fél megállapodása 1990. május 2-án vált nyilvánossá, éppen akkor, amikor az új Országgyűlés alakuló ülést tartott.

⁵⁵⁷ KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*. In: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Szerk. Gombár Csaba. Századvég Kiadó, Bp., 2006. 10. Érdekességként megemlíthető, hogy Somogyvári István inkább az 1991. évi LVIII. törvény elfogadását tekintti a rendszerváltoztató alkotmányozás lezárásának. Az alkotmányba akkor beemelt cikk főleg a Magyar Nemzeti Bankra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazott. L. SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 9.

⁵⁵⁸ Az állami jelképrendszerről, illetve a nemzeti szimbolikáról l. részletesebben HALÁSZ Iván – SCHWEITZER GÁBOR: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010.

⁵⁵⁹ SOMOGYVÁRI I.: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m. 10.

mot. Különösen pedig a rendszerváltó elit jelentős része, hiszen ennek az átmenetiségnek a kimondása döntően az ő akaratát tükrözte. Az ideiglenességről Sólyom László azonban a következő általános érvényű gondolatokat állapította meg: „*A történelem produkálhat olyan alkotmányt, amely határozott időre szól. «Ideiglenes» alkotmány azonban jogilag nem létezik abban az értelemben, hogy a határozott időre szóló alkotmány ne lenne teljes hatályú... A preambulum idézett kitételei az alkotmányozás történelmi körülményeiről számolnak be. De az alkotmány nem rendelkezik sem időbeli hatályának végpontjáról, sem egy új alkotmány megalkotásának kötelezettségéről. A legfontosabb érv a véglegesség mellett az, hogy az alkotmány nem tartalmaz olyan átmeneti rendelkezéseket sem, amelyek csak a rendszerváltás idejére szóltak volna.*”⁵⁶⁰

Ettől függetlenül, vagy éppen emiatt nem nagyon volt rendszerváltás után olyan kormány, amely nem akart volna új alkotmányt elfogadni, sőt, volt olyan koalíció is, amelynek volt hozzá parlamenti ereje. Mégsem történt ezen a téren semmi, legalábbis a 2010-es országgyűlési választásokig nem. Miért? Körösi András politológus négy magyarázatot sorol fel erre nézve. Szerinte az új alkotmány létrejöttének elmaradásában először szerepe volt annak, hogy a rendszerváltó erők politikai egysége korán, tulajdonképpen már 1990-ben felbomlott. Szerepet játszott a folyamatban a felek eltérő elkötelezettsége is. A materiális értelemben vett status quo pártiak ugyanis nem voltak igazán érdekeltek az új alkotmány elfogadásában. Ide a szerző szerint döntően az SZDSZ, az MDF „antallista” szárnya és a korai FIDESZ tartozott.⁵⁶¹

Az új alkotmány elfogadását sokáig az is akadályozta, hogy tartalmáról sem jött létre konszenzus és az alkotmánnyal kapcsolatos álláspontok keresztbe metszték a szokásos bal-jobb tagoltságot, illetve az egyes politikai pártokat. Ebben az időben, közjogi értelemben az alkotmányos gondolkodás három eltérő megközelítése alakult ki. Az első felfogás nagyon összefonódott az 1989–1990 során létrejött alapszerkezettel, és a liberális-jogállami radikalizmus, valamint a konszenzusos demokrácia felfogásának egyfajta ötvözete volt.⁵⁶² A második, a radikális demokrata felfogás a joguralommal szemben inkább a népszuverenitás elvéből indult ki. A hívei erősíteni akarták a választók és a képviselők közti kapcsolatot, akár a liberális szabad mandátum elvével szemben is, és a közvetlen demokrácia intézményeit akarták fejleszteni.⁵⁶³ A harmadik felfogás az alkotmányos és kormányzati rendszer guvernamentális felfogása volt, amely „...*a parlamentarizmus és a felelős kormányzás elemeinek az erősítését célozta. A parlament itt nem elsősorban a képviselet, hanem inkább a kormányzás intézménye. A kormányzás legfőbb letéteményese a parlamenti többség felhatalmazását élvező kormányfő és kormánya, s ezért a hatalommegosztást szélesítő, de a politikai elszámoltathatóság alól mentesülő, úgynevezett félállami vagy kormányzattól független és ellensúlyt alkotó intézmények (például független ügyészség) és jogállami autonómiájuk csökkentését, a parlamenti ellenzék törvényhozási vé-*

⁵⁶⁰ SÓLYOM L.: *A jogállami forradalomtól* i. m. 13.

⁵⁶¹ KÖRÖSÉNYI A.: *Mozgékony patthelyzet* i. m. 14-15.

⁵⁶² Uo. 16.

⁵⁶³ Uo. 17.

*tőjogát jelentő kétharmados törvények korlátozását, illetve megszüntetését irányozza elő. Ez a nézet a többségi demokráciára építve elutasítja a végrehajtó hatalom félelnöki rendszerrel (vagy annak egyes elemeivel) való megosztási kísérletet. E felfogás a kilencvenes évek elején bizonyos mértékig az MDF-et, a második felétől kezdődően és a mai politikai palettán leginkább a Fideszt jellemzi.*⁵⁶⁴

A negyedik magyarázat az új alkotmány elfogadásának az elmaradására abból áll, hogy szemben más posztkommunista államokkal, Magyarországon 1990 után hiányzott az alkotmányozási kényszer. Egyrészt azért, mert a hatályos alkotmányt nagyon könnyű volt módosítani, azaz viszonylag egyszerűen lehetett azt hozzáigazítani a kihívásokhoz, másrészt azért, mert az alkotmányozás funkcióját a részben döntésképtelen parlamenttől átvette a széles hatáskörű és aktivista Alkotmánybíróság.⁵⁶⁵

Az új alkotmányos szöveg indirekt – azaz a populáris akciók – formájában megjelenő legitimáló erőről már volt szó korábban.⁵⁶⁶ Végül meg lehet említeni egyfajta egészséges társadalmi konzervativizmust, amely nem szívesen nyúl hozzá olyan intézményekhez, amelyek viszonylag jól működnek. Igaz, ez a hozzáállás néha felcserélődik tehetetlenségi erővel, amely akár a közjogi inerció, azaz tehetetlenség képét is magára veheti. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a magyar társadalom és politika előtt az 1990-es években még számos más kihívás is állt – például a gazdasági rendszer teljes átalakítása, a szociális problémák kezelése stb. Ez is energiákat vont el az alkotmányozástól.

A rendszerváltás utáni magyar alkotmányozás egyik fontos sajátossága az alaptörvény szövegének gyakori módosítása. Ezt főleg maga a közjogi rendszer tette lehetővé, a sajátos rugalmasságának köszönhetően. Az alkotmánymódosítás is tulajdonképpen alkotmányozást jelent, különösen ott, ahol a jog nem nagyon tesz különbséget az új alkotmány elfogadása és módosítása között, mint például a visegrádi államok többségében (talán csak Lengyelország a kivétel). Természetesen ennek a folyamatnak is meg volt a maga dinamikája. Legtöbb módosítás a régi alkotmány létezésének első és utolsó éveiben született – azaz 1990-ben, illetve 2010-ben. Az első két parlamenti ciklusban a fentiekén kívül több fontos strukturális módosítás született, amelyek az önkormányzatokra és az önkormányzati választásokra, az országgyűlési biztosok helyzetére, az Alkotmánybíróság létszámára, valamint az alkotmány-előkészítés szabályozására vonatkoztak.⁵⁶⁷ Közben leginkább akkor születtek strukturális relevanciájú változásai, amikor megváltozott Magyarország általános geopolitikai helyzete – például, amikor a NATO és az EU részévé vált. Az ilyen csatlakozások miatt nemcsak az úgynevezett euroklauzulát kellett beépíteni a magyar közjogba, de újra kellett szabályozni egyrészt a Magyar Honvédség vezetési szerkezetét, illetve alkotmányjogilag szabályozni kellett

⁵⁶⁴ Uo. 17.

⁵⁶⁵ Uo. 18–19.

⁵⁶⁶ L. SÓLYOM L.: *A jogállami forradalomtól* i. m. 16.

⁵⁶⁷ A fenti tematikus sorrendnek megfelelően a következő törvényekről volt szó: az 1994. évi LXI. törvény, az 1994. évi LXXIII. törvény, az 1994. évi LXXIV. törvény és az 1995. évi XLIV. törvény. Meg kell említeni még az 1997. évi LIX. törvényt, amely azonban az ellenzék komoly rosszallását váltotta ki. Ez a törvény gyorsan orvosolt néhány halaszthatatlannak tűnő ügyet.

a szövetséges, de mégis idegen csapatok magyarországi átvonulását vagy a magyar csapatok külföldi bevetését.⁵⁶⁸ Strukturális szempontból még mindenképpen meg kell említeni a 2006. évi LIV. törvényt, amely az új kormány megalakulását és a neki megfelelő kormányzati struktúra átalakítását volt hivatott szolgálni (az ellenzék támogatásával), valamint a 2007. évi LXXXVIII. törvényt, amely a határőrségnek a rendőrségbe való beolvadásával függött össze, illetve a deregulációs célokat is szolgálta.

Az 1990 és a 2010 közötti időszakban többször komolyan felvetődött a teljesen új alkotmány elfogadása. Magyarország a Horn Gyula vezette kormány idején került legközelebb az új alkotmány elfogadásához. Az akkor kormányzó szocialista-liberális koalíció ugyanis kétharmados többséggel rendelkezett a törvényhozásban és az új alkotmány előkészítését a kormányprogramba is beleírták. A saját túlsúlyukra és a szocialista párt múltjára való tekintettel (pontosabban az azzal összefüggő bizonyos politikai – de semmiképpen sem jogi – legitimitási kételyek miatt) a többség úgy döntött, hogy önkorlátozza magát az új alkotmánykoncepció elfogadása során. Ez azt jelentette, hogy az új alkotmány előkészítésének részletes szabályait megállapító országgyűlési határozatot, amely a házszabályba beépülő rendelkezéseket tartalmazott, a képviselők négyötödös többségével kellett elfogadni az addig kötelező kétharmados többség helyett.⁵⁶⁹ Ezt a szabályt tartalmazta ugyanis az 1995. évi XLIV. törvény. Mindez azonban nem jelentette azt, hogy majd magát az alkotmányt is négyötödös többséggel kellett volna elfogadni – ott továbbra is elegendő lett volna kétharmad.

A kiszagdzák kivételével mindegyik akkori parlamenti párt⁵⁷⁰ nyitottnak mutatkozott az alkotmányozásra. A koncepció és a tervezet kiépítésében az Igazságügyi Minisztériumon kívül az MTA Állam- és Jogtudományi Intézete is nagyon fontos szerepet játszott.⁵⁷¹ A kiszagdzák elképzelései több ponton markánsan különböztek a többiekétől, valamint magától az 1989-es modelltől, amely egyébként többé-kevésbé az új alkotmányozás kiindulópontjának számított. A Szent Korona-tan és a Szent Korona közjogi szerepének a felélesztésén túl a kiszagdzák nagyon pártolták a két kamarás parlamentet, a közvetlenül választott megerősített államfőt és a képviselők visszahívhatóságának az újbóli bevezetését. Másfelől csökkenteni akarták az Alkotmánybíróság hatásköreit. Ezen javaslatok közül csak egy tekintetében találtak partnereket a parlamenti pártok között, ugyanis a szocialisták és a kereszténydemokraták is el tudták volna képzelni a közvetlen elnökválasztást. A többiek ezzel szemben abból indultak ki, hogy az új alkotmánynak is követnie kell a rendszerváltás során született alaptörvény strukturális megoldásait.⁵⁷²

⁵⁶⁸ Ebbe a témakörbe tartozott a 2001. évi XLII. törvény (a módosítás a Honvédelmi Tanács összetételét érintette), a 2002. évi LXI. törvény (az euronovella), a 2003. évi CIX. törvény (a csapatmozgás-engedélyezési hatáskörök megváltozása), a 2004. évi CIV. törvény (a megelőző védelmi helyzet bevezetése), valamint a 2006. évi XIII. törvény (a Magyar Honvédség és a külföldi fegyveres erők alkalmazása és csapatmozgása).

⁵⁶⁹ SOMOGYVÁRI I.: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m 12.

⁵⁷⁰ Azaz a koalíciós MSZP és SZDSZ, valamint az ellenzéki FIDESZ és MDF is.

⁵⁷¹ Az itt kidolgozott alkotmánytervezet főleg Bragyova András alkotmányjogász nevéhez fűződik.

⁵⁷² SOMOGYVÁRI I.: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. i. m 15.

A fontos koncepcionális kérdésekről a pártok és a szakértők 1995 októbere és 1996 januárja között vitatkoztak. A megszületett koncepciót 1996. április 1-jén az országos napilapokban is publikálták, és elkezdődhetett a dokumentum társadalmi vitája. A parlamenti vita a koncepcióról 1996 májusában kezdődött. Végül az Országgyűlés 1996. június 27-én szavazott az alkotmány-előkészítő bizottság által támogatott 93 módosító indítványról a szabályozási elveit tartalmazó koncepcióhoz, de a szükséges 257 szavazat helyett csak 252 szavazatot kapott az előterjesztés. A legmeglepőbb az volt, hogy a legnagyobb kormánypárt, a szocialisták képviselői szavazták meg legkisebb arányban a javaslatot. A párt vezetése ezért egy bizottságot hozott létre, amely felmérte és megfogalmazta, hogy miért nem akarták sokan a párt frakciójában megszavazni az eléjük terjesztett dokumentumot. A párt végül hosszas viták után azt javasolta, hogy a koncepcióban megtörténjen az állam szociális jellegének kimondása, továbbá a társadalmi-gazdasági érdekegyeztetés intézményesítése és a pihenéshez való jog alanyi jogként való elismerése. Sokaknak a szocialista képviselők közül ugyanis az eredeti javaslat túlzottan liberálisnak tűnt. Végül az alkotmány-előkészítő bizottság 1996 szeptemberében elkezdte az új alkotmány szabályozási elveiről szóló országgyűlési határozati javaslat átdolgozását.⁵⁷³ Decemberben aztán megszületett a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről szóló 119/1996 (XII. 21.) országgyűlési határozat. Ezután elkezdődhetett az alkotmány normaszövegének az előkészítése. Az idő azonban már nagyon szorított. Az egyes pártok elkötelezettsége is csökkenni kezdett. Végül pedig abban a parlamenti ciklusban az új alkotmány már valóban nem született meg.

Az akkori alkotmányozást tulajdonképpen az elhúzódo viták és előkészületek, valamint a koalíciós pártok közötti nézeteltérések hiúsították meg. Pedig a kiindulópont nagyon kézenfekvőnek és logikusnak tűnt. Maga a kezdeti ambíció sem volt túlzott, hiszen az alkotmányozók alapvetően át akarták venni a kijavított és megtisztított 1989-es modellt. Egyébként ha az új alkotmány elfogadása ilyen körülmények és feltételek mellett bekövetkezett volna, Magyarország hasonlított volna az 1997-ben az új alkotmányt megszavazó Lengyelországra, amely az új alaptörvény elfogadása során döntően abból indult ki, hogy meg kell őrizni az addig kialakult modell alapelemeit, azokat azonban újra kell hangolni.

Az 1998 és 2002 között regnáló első Orbán-kormány az új alkotmány előkészítését már bele sem foglalta a programjába. Dávid Iboly igazságügy-miniszter viszont megpróbálta keresztül vinni egyébként racionálisnak tűnő ötletét, hogy ne nyúljanak komolyan a létező alkotmányhoz, csupán egészítsék ki azt egy új, tartósabb preambulummal, változtassák meg némileg a belső szerkezetét, valamint számozzák át az egész normaszöveget és ezután fogadják el az egészet, mint a 2000. évi I. törvényt. Az akkori ellenzéki pártok azonban nem pártolták ezt a megoldást, a kormányoldal pedig nem támogatta az ellenzéki ötleteket, ezért végül az egészből nem lett semmi.

A 2002-ben hatalomra került második szocialista-liberális kormány Medgyessy Péter vezetésével szintén nem tartotta fontosnak már az alkotmányozást, kivéve Szili Katalin

⁵⁷³ Uo. 17.

akkori házelnököt, aki próbálkozott azzal, hogy életet leheljen az alkotmányozási folyamatba. Ebben az időszakban egyébként az egyes liberális és mérsékelt konzervatív szakértők között egyre jobban terjedt azon vélemény, hogy legjobb lenne nem hozzányúlni az alkotmányhoz, inkább azt kell stabilizálni és körülbástyázni.⁵⁷⁴ Egy fontos jogalkotási kísérlet azonban még ebben az időben is megtörtént – Petrétei József igazságügy-miniszter alkotmánytervezetéről volt szó, amely szintén az 1989-es modell alapértékeiből, valamint az 1998-as koncepció megoldásaiból indult ki, illetve azok megoldásait akarta tartósítani, illetve átmenteni. Petrétei és stábjja főleg a régi alkotmány szerkezetén akart változtatni, ki akarta pótolni a hiányosságait és fel akarta oldani néhány belső ellentmondását.⁵⁷⁵ Ebből a munkából sem lett semmi és a 2006-os választások után az alkotmányozás majdnem teljesen lekerült az akkori kormányzat napirendjéről.

Nemsokára azonban komoly fordulatra került sor, nevezetesen a 2010. évi választásokra, amelyek valóban utat nyitottak az új alkotmányozásnak. A 2011. évi alkotmányozás olyan időben érkezett, amikor már többé-kevésbé konszenzus alakult ki a régi alkotmány működőképességéről és az egyes megoldásai már mélyen rögzültek a politikai közösség tagjainak gondolkodásában. Erről egyebek mellett az is tanúskodik, hogy az 1996-ban elkészített új alkotmány tervezete sem tért el lényegesen az 1989-es szellemiségtől. Talán csak 2006-ben merültek fel komoly kételyek a rendszer helyességéről és működőképességéről, de az is inkább csak a társadalom egyik részében.⁵⁷⁶

A 2010-ben bejelentett alkotmányozási szándék tehát nem annyira azért keletkezett, mert olyan nagy szükség volt az új alkotmányra, hanem azért, mert a parlamentben megjelent egy olyan politikai erő, amelynek volt hozzá ereje és eltökéltsége. Azt azonban, hogy annak sem volt alapvető gondja a rendszerváltáskor keletkezett közjogi szerkezettel jelzi az is, hogy éppen az államszerkezeti részek tartoznak azok közé, amelyeket az új Alaptörvényben csak minimális értelemben változtattak meg. A kevés kivételt csak az Alkotmánybíróság szűkített hatáskörei és a vétőjoggal rendelkező Költségvetési Tanács létrehozása jelentik.⁵⁷⁷ Ezek egyébként nem mellékes változások a közjogi rendszer működési és egyensúlyi állapota szempontjából, mégsem módosítják az egész alkotmányos szerkezet identitását.

Ennél jóval jelentősebb eltolódások következtek be az általános rendelkezések és az alapjogi paragrafusok vonatkozásában, azok azonban nem képezik a jelen értekezés tárgyát. Ezen változások azt a konzervatív elmozdulást jelzik, amelyen az utóbbi időben keresztülment a magyar politika és társadalom. Háttérben pedig a 2010-es győztesek egyoldalú politikai-ideológiai-szellemi preferenciái állnak. Az egész folyamat legpreg-

⁵⁷⁴ Uo. 19–20.

⁵⁷⁵ Uo. 20.

⁵⁷⁶ JAKAB András: *Mire jó egy alkotmány? Avagy az újonnan elkészülő alkotmány legitimitásának kérdése*. In: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG/Orac, Budapest, 2011. 56–57.

⁵⁷⁷ Szintén megváltoztak egyes tisztségek megbízási időszakai – azaz jelentősen, akár több parlamenti cikluson keresztül átívelően meghosszabbodtak, ami alapvetően a hatalmon lévők hatalmi igényeit szolgálja. Lehet, hogy ez valóban nem elegáns intézkedés, de strukturálisan nem sokat változtat az egész konstrukción.

násabban a Nemzeti Hitvallásnak keresztelt preambulumban jelentkezik, amelyre a végső eredmény minőségétől függetlenül nagy energiákat fordított az alkotmányozó hatalom.⁵⁷⁸ Ennek a dokumentumnak vélhetően az új magyar társadalmi és szellemi konszolidáció alapjává kellene válnia. Az, hogy az új közjogi rendszer valóban képes lesz-e betölteni ezt a feladatot, csak az idő mutatja majd meg.

Az új Alaptörvény jogi legitimitásához csak nehezen fér kétség, hiszen a valóban szabad választásokon megszerzett mandátumokkal rendelkező képviselők szavazták meg. Ugyanakkor paradox módon az elfogadását talán kisebb társadalmi és ideológiai konszenzus övezte, mint korábban, ami egyrészt a többi politikai-ideológiai csoportosulás nem túl fényes választási eredményeivel, valamint a választási győztesek ideológiailag nem túlzottan nagyvonalú magatartásával és egyoldalú preferenciáival függött össze.

A formális szempontból gyengébb legitimitású 1989-ben tulajdonképpen nagyobb politikai és értékbeli konszenzust sikerült elérni az egyes fő szereplők között, mint 2011-ben. Tény viszont az is, hogy az akkor elfogadott alkotmányos szöveg ideológiailag nagyon minimalista volt. Ez nagy különbség az ideológiailag nagyon is telített mostani szöveghez képest. Lehetséges, hogy mint sok más dologban, a helyes út itt is valahol a közepén vezet. Erre jó példa az 1997-es lengyel alkotmányozás, amely egyáltalán nem tekinthető kilúgozottnak, de nem is terjengős, és főleg nem megy bele olyan bonyolult, sommás és egyben részletes múltértelmezésbe vagy a nemzetfogalom újra meghatározásába, mint a hatályos magyar Alaptörvény.

⁵⁷⁸ Az elemzőnek néha az a benyomása támadt, hogy az egész alkotmányozás tulajdonképpen a preambulum miatt kezdődött el. Nyilvánvalóan ez a megállapítás túlzás.

4. FEJEZET

A modern közép-európai alkotmányok történelmi, politikai és hatalmi identitása

1. Az alkotmányok identitásának fogalma és fő kérdései

Az alkotmányok identitása a modern közjogtudomány népszerű témái közé tartozik, bár nem mindig tudható pontosan, mit is értenek a szakértők e fogalom alatt.⁵⁷⁹ Az alkotmányos identitás kérdése továbbá szorosan összefügg az állami önazonosság kérdésével.⁵⁸⁰ Az alkotmányok identitását ugyanis meglehetősen széles skálán lehet megragadni. E fogalom egyrészt úgy fogható fel, mint az adott alkotmány legfontosabb jellemzőinek összessége, amelyek például eldöntik, hogy az adott állami berendezkedés elnöki vagy parlamentáris köztársaságnak, illetve föderációnak vagy unitarista államnak tekinthető-e. Másrészt viszont az alkotmányos identitás fogalma jelentheti az adott alkotmány és a „hazájául” szolgáló kultúra kapcsolatát, de úgy is fogható fel, mint az alkotmány és az adott ország nemzeti, vallási, ideológiai identitásának a kölcsönhatása.⁵⁸¹

A témával foglalkozó Michel Rosenfeld amerikai közjogász szerint e fogalom kapcsán legalább három jelentéstartalom merül fel. Az első szerint az alkotmány meglétének a ténye a döntő – azaz vannak olyan politikai közösségek, amelyek rendelkeznek vele, mások pedig nem. A második jelentés szerint az alkotmány tartalma a fontos, hiszen az határozza meg az identitását. Végül nagyon fontos az a kontextus is, amelyben egy alkotmány működik, illetve érvényesül.⁵⁸² Ez a kontextus nagyon sok identitáselemet foglalhat magában.

Az alkotmányos identitás kutatásának egyik legfontosabb esszenciális funkciója foglalkozni azokkal az esetekkel, amelyeket alkotmányos diszharmóniának is lehet nevezni.⁵⁸³ Itt az identitás kérdése kiemelkedő szerephez juthat – hiszen innen levezethetők a megfelelő megoldások is. E levezetés az interpretálás segítségével történhet – ebben

⁵⁷⁹ Az utóbbi időben például Michel Rosenfeld foglalkozott ezekkel a kérdésekkel: *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. In: Constitutional Topography: Values and Constitutions. Eds. Sajó, András – Uitz, Renáta. The Hague, 2010., továbbá Gary JACOBSON: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge, 2010.

⁵⁸⁰ E két fogalom azonban nem azonos. Arisztotelész szerint az állami identitás ugyanis nem annyira az adott ország fizikai adottságaitól függ, hanem sokkal inkább alkotmányától. ???

⁵⁸¹ Michel ROSENFELD: *Constitutional Identity*. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 757.

⁵⁸² Uo. 757.

⁵⁸³ Gary JACOBSON: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge, 2010. 4.

pedig éppen az aktuális alkotmányos identitásnak van meghatározó szerepe. Ezen értelmezés visszafelé is formálja az adott politikai közösség politikai identitását, tehát itt vice versa folyamatról van szó.⁵⁸⁴

Az alkotmányos identitás meghatározásának három eleme van: kinek a nevében, illetve kinek címezve születik egy alkotmány, mit szeretne elérni, mit nyújt, végül hogyan, illetve mivel próbálja igazolni önmagát.⁵⁸⁵ Ezekből a kérdésekből próbál kiindulni az alábbi elemzés is a közép-európai államok alkotmányos identitásának a vonatkozásában.

2. Az alkotmányok identitását formáló tényezők

Minden alkotmány konkrét időben és helyen születik. Másképp fogalmazva, a tartalma történelmileg, földrajzilag és mentálisan determinált. Mindezek a szempontok természetesen hatnak az alkotmányozási folyamatra, ugyanúgy, mint az alaptörvényét elfogadó politikai társadalom pillanatnyi önképe és az azt megelőző előtörténete is. Nem mellékesek azok a konkrét gazdasági, szociális, politikai és kulturális kihívások sem, amelyek előtt az alkotmányozás pillanatában az adott politikai közösség áll.

Mindegyik alkotmány identitását tehát azok a történelmi körülmények és politikai-társadalmi kihívások határozzák meg, amelyek között él az alkotmányozó politikai közösség. Ezáltal az adott kor domináns eszméi mindig jelentős nyomot hagynak minden egyes alkotmányon. Ez volt a helyzet például a 18. század végén a felvilágosodás eszméivel, amelyek nemcsak az akkori amerikai, majd francia forradalmi alkotmányozást befolyásolták, hanem az 1791-es lengyelt is, de ugyanez volt a helyzet 200 évvel később, a Szovjetunió bukása idején is.

Természetesen az adott alkotmányt elfogadó állam korábbi közjogi hagyományai, történelmi fejlődése, valamint aktuális gazdasági és társadalmi állapota is érezteti hatását az alkotmányozás során. A történelem ismer olyan példákat is, amikor az alkotmányozó hatalom tudatosan igyekezett figyelmen kívül hagyni a saját nemzeti tradíciókat és nem is csak külső nyomásra.⁵⁸⁶ Az oroszországi bolsevikok például tudatosan fordultak szembe a cárizmus közjogi örökségével. Ez azért sem meglepő, mert a bolsevikok nemcsak forradalmároknak, hanem egy globális nemzetek feletti rendszer építőinek is érezték magukat. Az a rendszer építése során a jövőendő univerzalizmusa miatt nem támaszkodhatott a nemzeti hagyományokra. Az „új típusú államot” építő bolsevikoknak tehát jóval fontosabb volt a rendszer újdonsága, mint illeszthetősége a nemzeti hagyományokhoz.

⁵⁸⁴ Michel ROSENFELD: *Constitutional Identity*. i. m. 771.

⁵⁸⁵ Michel ROSENFELD: *Constitutional Identity*. i. m. 761.

⁵⁸⁶ Erre viszonylag jó példa a második világháború utáni kelet-közép-európai népi demokratikus alkotmányozás, amelynek során leginkább az 1936. évi szovjet – sztálini – alkotmány hatása érvényesült. Az 1946-ban kidolgozott új japán alkotmánynak sem volt sok köze a japán állami és társadalmi hagyományokhoz, mégis az tekinthető az amerikai megszállás egyik legpozitívabb és legnépszerűbb hagyatékának. L. Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384. Ian BURUMA: *Zrod moderného Japonska. 1853–1964*. Slovart, Bratislava, 2004. 124–125.

Egyébként, ha Vlagyimir Iljics Lenin valahonnan ihletet merített a szovjet államépítés során, az főleg az 1871. évi párizsi kommün közjogi tapasztalata volt.⁵⁸⁷

Az egyes alkotmányok identitását sokszor meghatározzák azok a geopolitikai és világhatalmi körülmények is, amelyek között az alkotmányozásra készülő országok és társadalmak működnek. Triviálisan fogalmazva a történelmi vesztesek megoldásai csak ritkán váltak követendő példává, bár néha ez is előfordult. A nagy világháborús vereség után, 1919-ben elfogadott német köztársasági alkotmány – az úgynevezett weimari alkotmány – a két világháború között viszonylag népszerű volt.⁵⁸⁸ Ebben valószínűleg nemcsak Németország európai civilizációs jelentősége, hanem a korabeli német jogtudomány presztízse és az általános demokratizálódási hangulat is szerepet játszott. Logikus, hogy az adott korban sikeresnek, ezért győztesnek tartott politikai modellek nagyobb mértékben gyakorolnak hatást, mint az elmaradtak és a vesztesek példája. Nem szabad megfeledkezni a helyszínen lévő felszabadító, illetve megszálló hadseregek „alkotmányozó szerepéről” sem. Ez volt a helyzet az 1945 utáni Kelet-Közép-Európa esetében, a legyőzött militarista Németország vagy Japán vonatkozásában, továbbá az 1995 utáni, azaz poszt-daytoni Bosznia és Hercegovina,⁵⁸⁹ illetve az indonéz hatalma alól 1999-ben felszabadított kelet-timoriak, valamint az 1999 és 2008 között közvetlen ENSZ felügyelet⁵⁹⁰ alatt élő koszovói albánok tekintetében is.⁵⁹¹

Természetesen ilyenkor az adott ország jogi és azon belül különösen alkotmányjogi kultúrájának is szerepe van. Nem mellékes szempont az egyes meghatározó politikusok műveltsége vagy a közreműködő jogász szakértők társadalmi elismertsége. A magyar történelemből a 19. században találhatunk erre egy nagyon pozitív példát: senki nem kérdőjelezheti meg ugyanis Deák Ferenc jogi felkészültségének és politikusi megfontoltságának szerepét a dualizmus közjogi szerkezetének a kialakításában. Hasonlóképpen nem lehet megkérdőjelezni Hans Kelsen német–osztrák jogtudós hatását a két világháború közötti német és osztrák közjog fejlődésére.

Milyen alkotmányos identitásmodelleket ismer a kurrens szakirodalom? A témával komplex módon foglalkozó Michel Rosenfeld összesen hét markáns modellt különböz-

⁵⁸⁷ Hubert Izdebski: *Historia administracji. Wydanie 5. LIBER*, Warszawa, 2001. 185–186.

⁵⁸⁸ Ezen az alkotmányon három eszmeáramlat hatása érződött: a szociáldemokratáké, a katolikus centrumé, valamint a német liberálisoké. A weimari alkotmány volt a kor uralkodó alkotmánytípusa, a szociális alkotmány mintája. L. Kovács István: *Az európai nép demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István. KJK, Budapest, 1985. 11. Az alkotmány részleteiről l. SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Osiris, Bp., 2000.

⁵⁸⁹ David CHANDLER: *Empire in Denial. The Politics of State-Building*. Pluto-Press, London – Ann Arbor, MI, 2006.

⁵⁹⁰ Az ENSZ szerepéről ezekben a folyamatokban l. *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*. Eds.: Newman, Edward – Rich, Roland. United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris, 2004. és SIMON CHESTERMAN: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford University Press, Oxford – New York, 2004.

⁵⁹¹ A koszovói esetről l. részletesebben HALÁSZ Iván: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*. Pro Minoritate 2005/tavaszi 3–34.

tetett meg. Elsőként német modellel foglalkozik. Ennek központi jellemvonása az, hogy alapvetően nem a németországi démosz fogalomból indul ki, hanem inkább a német etnoszból. Azaz, a német modell a közös nyelv, a kultúra és az etnicitás által meghatározott homogén közösségnek készült. Ezzel szemben a második identitásmodellként beazonosított francia modell az állampolgári démosz fogalmat részesíti előnyben az etnicitással szemben. Itt az állam és a nemzet sokkal inkább történelmi és jogi entitás, kevésbé etnikai. Ez a felfogás tehát individualistább is. A francia modellhez közel áll az amerikai koncepció is, azzal a különbséggel, hogy a felvilágosodásból született francia alkotmányos modell annak idején már nagyjából készen kapta a franciák közösségét, az amerikai alkotmányos modellnek előbb még meg kellett teremtenie az amerikai közösségét. Az USA-ba érkező migránsok multietnikus és multikulturális sokasága éppen az alkotmányos rendszer segítségével vált és talán válik most is koherens nemzetű és dinamikus közösséggé.⁵⁹²

Az angol alkotmányos identitás modellje annyira kézenfekvő, hogy sajátosságairól nem kell részletesen beszámolni: hosszú és sok tekintetben organikus történelmi fejlődés következménye, amely azonban ebben a formában másutt csak nagyon nehezen ismételtető meg. A következő modellt Spanyolország képviseli, amely 1978-ban fogadta el most is hatályos demokratikus alkotmányát. Sajátossága két ponton ragadható meg. Egyrészt kényes egyensúlyt igyekszik találni az állami egység és az önálló etnikai identitással rendelkező szubnacionális területi egységek között. Arra törekszik, hogy olyan keret legyen, amelyben a multietnikus politikai közösség közös otthont találhat magának. Úgy szeretné kielégíteni a katalánok és baszkok igényeit, hogy az ne vezessen az ország federalizálásához, még kevésbé széteséséhez. A spanyol modell másik sajátossága, hogy több transznacionális normát is importál, illetve inkorporál, ami főleg az európai integrációval függ össze. A spanyol alkotmány tehát több európai demokratikus értéket épít be magába.

Rosenfeld szerint a hatodik modell az európai transznacionális alkotmányos koncepció. Ez sok tekintetben nehezen határozható meg pontosan, annyira új és sajátos jelenség, de erősen hat az egész európai kontinensre, az uniós tagállamokra közvetlenül, a többiekre közvetve. Ez a modell az amerikaihoz hasonlóan sok tekintetben a jövőre koncentrál, nem befelé, illetve visszafelé fordul, ugyanakkor a spanyolhoz hasonlóan sokszínű és multietnikus politikai közösség ideálját szeretné megvalósítani. Végül meg kell említeni még a posztkoloniális modellt. Ez főleg a második világháború után felszabadult afrikai és ázsiai államokra jellemző. Kettősség jellemzi: a volt gyarmatok egyrészt szakítani akartak a volt gyarmatosítóikkal, sőt, teljesen el akartak tőlük szakadni, de az ott maradt jogi és igazgatási struktúrákkal nem tudtak, de nem is akartak szakítani. Azok ugyanis valamilyen formában nemcsak a kolonializmust jelentették, hanem bizonyos furcsa modernitást is. Ebben a modellben tehát párhuzamosan elrugaszkodási és követési igény érvényesül.⁵⁹³

⁵⁹² Uo. 763-764.

⁵⁹³ Uo. 766.

Ebből a felsorolásból látszik, hogy a koncepciót felvázoló Rosenfeld alapvetően az alkotmányozó közösség formájából, illetve identitás állapotából indult ki. E logikából talán csak az utolsóként említett modell lóg ki. Ez azonban csak egy szempont, amely alapján érdemes vizsgálni az alkotmányok identitását. Természetesen más aspektusok is szóba jöhetnek a csoportosításnál.

Rosenfeld az alkotmányozás „technikája” szemszögéből is megvizsgálta az alkotmányok identitását. Jelen értekezés számára éppen ez az aspektus fontos – ebben a kontextusban ugyanis könnyebben megtalálható Közép-Európa helye, mint az előbbi felsorolásban. Rosenfeld tehát a keletkezési körülmények szempontjából hat modellt különböztet meg.⁵⁹⁴

Az első a forradalom alapú modell. Ebben az új alkotmány rendszerint élesen szakít az előző rendszerrel és minőségileg teljesen új formát ad az adott állam közéletének. Tipikusan ilyen volt a nagy francia forradalom utáni alkotmányozás. A másik „forradalmi példa” az amerikai alkotmány. Ez már nem ennyire egyértelmű, mert az amerikaiak küzdelme a britek ellen inkább függetlenségi háború volt, mintsem forradalom, ezért az 1787-es alkotmányozás azért nem jelentett éles elfordulást a gyarmatok korábbi közjogi tradícióitól. A brit modell érthető okokból megint külön áll. A többi alkotmány-keletkezési modelltől abban különbözik, hogy itt nem történt radikális szakítás a múlttal, nem került sor külföldi asszisztálásra sem, hanem – bár nyilván ezen modell történetét is különböző paktumok kísérték –, döntően saját szerves gyökerekből táplálkozott.

A következő opciót Rosenfeld háború alapú modellnek nevezi. Ez alatt azt a folyamatot érti, amikor a háborús vesztesek a győztesek által rájuk oktroyált alkotmányt kaptak, illetve voltak kénytelenek kidolgozni. Tipikusan ilyen volt a második világháborúban elszenvedett totális vereség utáni Németország és Japán. Szerencséjükre a nyugati győztesek közreműködésével demokratikus alkotmányokat kaptak. Ez némileg hasonlít a forradalmi alkotmányozásra, hiszen az egész folyamat itt is a megelőző rendszer tagadásával kezdődik. Ennek az alkotmányozásnak nem voltak hazai, belső mozgatórugói.⁵⁹⁵

Az előbb ismertetett koncepcióhoz legjobban a nemzetközi közösség által kezdeményezett alkotmányozás hasonlít, amelyre oly sok példa akadt a hidegháború utáni világban: Bosznia és Hercegovina daytoni alkotmánya 1995-ből, Kelet-Timor alkotmánya 2001-ből, korábban a kambodzsai rendezés 1992-ből stb. Erre az alkotmányozásra rendszerint akkor került sor, amikor a nemzetközi közösség – döntően, de nem kizárólag az ENSZ – közbelépésével sikerül megállítani egy konfliktust, és abban a helyzetben, a korábbi bukott államiság romjain külföldi közreműködéssel elindulhatott az új közjogi világ építése. A nemzetközi szereplők szerepe ebben a folyamatban meghatározó, de messziről sem olyan domináns, mint a vesztes háború után bekövetkezett „asszisztált” alkotmányozás során.

Rosenfeld viszonylag sok figyelmet szentelt a transznacionális modellnek. Ez alatt alapvetően az európai integráció során elindult, de még nem teljesen befejezett alkotmá-

⁵⁹⁴ Uo. 766–771.

⁵⁹⁵ Uo. 768.

nyozási folyamatot érti. Itt a legfőbb gondot a transznacionális demosz hiánya okozza, illetve, hogy ez teljesen újszerű próbálkozás: nem egy nép alkotmányoz, hanem az együttműködő tagállamok. Ezért itt nem is alkotmányról, hanem inkább alkotmányos szerződésről van szó.

Az 1989 utáni közép-európai közjogi problematika szempontjából leginkább inspiratív az utolsó modell, amelyet Rosenfeld a paktumos vagy másként kialakított tranzíciós modellnek (the pacted transition model) nevez. Erre a legjobb példa megint az 1978. évi spanyol demokratikus alkotmányozás, amikor ki kellett egyezni a reformokra nyitott régi (azaz francoista) erőknek és a hatalomra készülő demokratikus ellenzéknek. Ez tehát a kiegyezései modell lényege. Tulajdonképpen ilyenek indult 1989-ben a posztoszocialista térség alkotmányozása is, azzal a különbséggel, hogy itt az új elitek valamivel hamarabb tudtak megszabadulni a korábbi kötöttségektől, mint Spanyolországban, de azok azért nem veszítették el teljesen erejüket. Itt ugyanis senki sem szenvedett totális vereséget, és a külföldi asszisztálásra is csak annyiban nyílt lehetőség, amennyire azt a helyi szereplők kívánták. A helyzet forradalmi volt ugyan, de klasszikus véres forradalom (Románia kivételével) mégsem tört ki a térségben. Ettől függetlenül az új alkotmányok a korábbiakhoz képest tartalmilag forradalmian új minőséget jelentettek. Mégsem keltettek azonban forradalmi benyomást, mert alapvetően külföldi mintákat és néhány régi nemzeti hagyományt követő nem-innovatív alkotmányok voltak, az 1787. évi amerikai, az 1791. évi francia vagy az 1918. évi szovjet-orosz forradalmakkal szemben.⁵⁹⁶

3. A rendszerváltás és az alkotmányozás, valamint a távlati történeti perspektíva kérdése a közép-európai alkotmányokban

A most hatályos közép-európai alkotmányok döntő többsége a rendszerváltás pillanatában fogant, hogy többnyire az átalakulás első éveiben meg is szülessen. Az új alkotmányok arculatát azonban nem csak a diktatórikus egypártrendszerekből a demokratikus többpártrendszerbe, illetve az állam által teljesen uralt tervutasításos gazdaságból a magántulajdonon alapuló piacgazdaságba történő átmenet körülményei határozták meg. Mindenképpen hatott az új alaptörvényekre az új kezdet érzése is, bár nem mindegyik rendszerváltó állam esetében egyformán. Ez különösen azon országok esetében szembeűnő, amelyek az 1989–1990-es eseményeknek köszönhetően nyerték el nemzeti

⁵⁹⁶ Erről a nagy bevezető fejezetben már volt szó. A problémáról egyébként l. Jürgen HABERMAS: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának a szükségessége.* Világosság, 1991/2., Kis János: *Reform és forradalom közt.* In: Összetorlódtott idő. Kis János válogatott művei. Kalligram, Pozsony, 2013. 47.

és állami függetlenségüket. Ehhez a csoporthoz tartoztak a csehszlovák, a jugoszláv és a szovjet föderáció utódállamai.

Jelen értekezés a következő szempontokból szeretné megvizsgálni az egyes alkotmányok sokrétű identitását: 1. Miben látták fő feladatukat az alkotmányozás során a törvények megalkotói és elfogadói? 2. Hogyan próbálták elhelyezni „alkotmányozó tettüket” és művüket saját államuk történelmi fejlődésében, saját állami és nemzeti tradícióik sorában? 3. Hogyan definiálták művüket hatalmilag és „politikatudományilag”? E szempontok néha keresztezik egymást, többször össze is mosódnak, ezért a válaszok nem a feltett kérdések sorrendjében következnek, hanem kombinálva.

Sokat segítenek az egyes alaptörvények identitásképeinek meghatározásában a preambulumok, valamint a bevezető általános rendelkezések,⁵⁹⁷ hiszen ezek a részek tulajdonképpen deklaráltak is ezt az identitásképző célt szolgálják. A preambulumok szerepét és jelentőségét nagyon jól megragadta Jiří Jirásek cseh alkotmányjogász, az olmtüzi jogi kar tanára: „A preambulumok ünnepélyes, néha már-már archaikus nyelven, az alkotmány más szövegétől különböző nyelven deklarálják az írott alkotmány elvi jelentőségű rendelkezéseit. Kifejezésre juttatják az alkotmányozó motívumait, valamint az állam és a társadalom azon céljait, amelyeket az alkotmány igyekszik megvalósítani és kiteljesíteni, továbbá körülírják az alaptörvény elfogadásának körülményeit és jellemzik a társadalom fejlettségi fokát. A preambulumokban megtalálhatók az állam alapvető értékorientációi, valamint annak az alkotmányos berendezkedésnek a jegyei, amelyeket az alkotmány más részei részletesen kifejtenek. Nem szokatlan, hogy a preambulumok tartalmazzák az állameszmét. Az alkotmányok orientációs pontokat jelentenek az államb hatalom összes – törvényhozó, végrehajtó és bírói – ága számára és saját polgárai irányában az állam egyfajta általános kötelezettségét jelentik. A preambulumok azonban nem tartoznak az alaptörvények kötelező erejű részei közé. Az Európában most hatályos alkotmányok több mint a fele tartalmazza őket.”⁵⁹⁸ Egy másik cseh jogtudós, Viktor Knapp megjegyzése szerint a preambulumok főleg politikai jelentőségű dokumentumok, de ezzel párhuzamosan normatív értékük is van. Egyik funkciójuk az, hogy segítsenek megérteni a jogi szövegek politikai intencióit és ezért komoly értelmezési jelentőségük is van.⁵⁹⁹

A visegrádi térség viszonylag komoly tradícióval rendelkezik a preambulumok tekintetében.⁶⁰⁰ Ez különösen igaz az ideologizálásra nagyon hajlamos államszocialista

⁵⁹⁷ A preambulumokról l. a következő műveket: VARGA Csaba: *A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat*. In: A jog mint logika, rendszer és technika. Osiris, Bp., 2000. 142–206. valamint *Preambulum az alkotmányokban*. Szerk. Lamm Vanda – Majtényi Balázs – Papp András László. Complex, Budapest, 2011. Nagyon érdekes megállapításokat tartalmaz még FEKETE Balázs: *Preambulumok és nyelvfilozófia avagy a preambulumok normativitásáról másként*. Pázmány Law Working Papers 2011/33.

⁵⁹⁸ Jiří JIRÁSEK: *K preambuli ústavy*. In: Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011. 165–166.

⁵⁹⁹ VIKTOR KNAPP: *Téorie práva*. C.H. Beck, Praha, 1995. 128.

⁶⁰⁰ HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor: *Szimbólumok és szimbolikus elemek a visegrádi országok alkotmányaiban*. In: Prudentia Iuris Gentium Potestate. Ünnepi tanulmányok Lamm Vanda tiszteletére Szerk. Nótári Tamás – Török Gábor. MTA–JTI, Budapest, 2010. 213–220.

korszakra. Magyarországon például ebben az időszakban két preambulum is született – 1949-ben és 1973-ban.⁶⁰¹ Hasonló volt a helyzet Csehszlovákiában⁶⁰² és Lengyelországban is.

A rendszerváltás utáni alkotmányozási hullámot Magyarország indította el. Ez pontosan akkor történt, amikor az Országgyűlés 1989 októberében elfogadta az 1989. évi XXXI. törvényt. Igaz, nem Magyarországon, hanem Lengyelországban került sor a térség legelső kerekasztal-tárgyalására, sőt, az utóbbi ország módosította először az 1952-ben elfogadott úgynevezett népi-demokratikus alkotmányt, de a magyar parlament volt az első, amely gyakorlatilag teljesen új és koherens chartális alaptörvényt fogadott el. Ezen nem változtat az a szerencsétlen tény sem, hogy egyrészt formálisan csupán az 1949. évi XX. törvény módosításáról volt szó, másrészt az 1989 októberében a kezüket felemelő honatyák még nem rendelkeztek az első szabad választásokon megerősített legitimitációval. A későbbi parlamentek úgymond bepótolták ezt a hiányt.⁶⁰³

Ebből a szemszögből az 1989-ben született, majd 1990-ben némileg csiszolt magyar alkotmánymódosítás valóban a rendszerváltás első komplex alkotmányának tekinthető, nem pedig az utolsó sztálinista alapnormának. Mindez „identitáspolitikailag” több következménnyel járt. A teljes térséget átölelő rendszerváltáshoz hasonló események során elsőként született alaptörvények ugyanis mindig visszafogottabbak, mint azok a dokumentumok, amelyek kevésbé hektikus és többesélyes körülmények között születtek. Jobban magukon viselik az adott történelmi kompromisszum jegyeit és rendszerint kevésbé ideologikusak. Lehetséges, hogy jobban hordozzák a megelőző ideológiai keretek sajátosságait is. Erre utal például az 1989-ben elfogadott komplex magyar alkotmánynovella szerkezete. Kevés modern alkotmány helyezi ugyanis az emberi jogokat az államszervezeti fejezetek mögé,⁶⁰⁴ illetve az állami „névjegyként” szolgáló nemzeti jelképeket a dokumentum végére. Ennyi képzelőerővel ott lehetne tárgyalni az államhatárok és az állampolgárság kérdését is, ami természetesen nagyon bizarr lenne.

Az 1989-ben elfogadott szöveg rendszerváltáshoz kötődését legjobban maga a preambulum szimbolizálja, amely meglehetősen szűkszavúan mondja ki, hogy „*A többpárt-rendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba*

⁶⁰¹ Ezen preambulumok szövege olvasható: ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel*. Elektromédia, 2011. 202–203.

⁶⁰² A korábbi csehszlovák preambulumok szövege megtalálható: JÁN GRONSKÝ: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa*. Karolinum, Praha, 2006.

⁶⁰³ Erről a kérdéstről a bevezető fejezetben már volt szó.

⁶⁰⁴ Más kérdés, hogy egyes alkotmányos rendek az emberi jogokat teljesen kiszervezik az alkotmány főszövegéből. Az 1992 végén alkotmányozó cseh honatyák például úgy döntöttek, hogy az alapjogi rész nem is fog szerepelni az alkotmányban, hanem egy utalással beemelték az alkotmányos rend fogalmába a korábbi csehszlovák alapjogi chartát. Az 1958-ban elfogadott francia alkotmány egyáltalán nem tartalmaz alapjogi részt, ami nem jelenti, hogy a Franciaországban ilyenek nem is léteznének. A dokumentum preambuluma viszont hivatkozik az 1789. évi Ember és Polgár Jogairól szóló Nyilatkozatra és az 1946. évi alkotmány preambulumban foglaltakra. Ezáltal pedig ezeket is beemeli a hatályos francia alkotmányjog körébe. Ezt később a francia Alkotmánytanács is megerősítette határozataiban. L. *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk. Trócsányi László – Badó Attila. KJK Kerszöv, Bp., 2005. 377–378.

való békés politikai átmenet érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának a szövegét a következők szerint állapítja meg:...” A legfontosabb, egyébként univerzális jellegű új értékek, mint a többpártrendszer és a szociális piacgazdaság deklarálása mellett két mozzanat igazán érdekes ebben a szövegben. Az egyik az események jellegének „politológiai” pontos definiálása, hiszen az alkotmányozó békés politikai átmenetről beszélt. A másik pedig az, hogy az alkotmány-módosítást felvezető félmondat – „...Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg...” – úgy fogalmazódott meg, hogy az tulajdonképpen optikailag az új alkotmány elfogadásának is tűnhet.

E bevezetést a többi visegrádi és néhány más közép-európai alkotmány bevezető mondataival összehasonlítva szembetűnő e magyar megfogalmazásban a távlati történelmi perspektíva hiánya. Ez főleg a múltra vonatkozik, hiszen a jövőre nézve a jogalkotó új alkotmány elfogadását ígérte. Hiányzik az 1989-ben elfogadott szövegből a magyar államfejlődés megelőző korszakainak értékelése, sőt akár rövid megemlézése is, valamint további kulturális-szellemi fogódzók. Végül hiányzik a magyar állam és politikai közösség emelkedettebb öndefiníciója is.⁶⁰⁵ Ez természetesen önmagában sem nem pozitívum, sem nem negatívum, csupán tény. Egy modern alkotmány egyáltalán nem köteles reflektálni a múltra. A lényeg, hogy jól és lehetőleg távlatilag is szabályozza az adott társadalom és az abból építkező politikai közösség életviszonyait.

A történelmi perspektíva alkotmányban való szerepeltetése szempontjából a másik véletlenek az 1990-ben elfogadott horvát alkotmány tekinthető. A „Történelmi alapok” című bevezetés⁶⁰⁶ a 7. században kezdi a modern horvát államiság történelmi előfutárainak a bemutatását, majd az összes középkori és újkori állomást megemlítve a 20. század végén zárja le a folyamatot. Az ilyen részletes felsorolás már kontraproduktívnek tűnik, hiszen az alkotmánynak más a hivatása, mint egy történelmi tankönyvnek. A „múlt és a jövő” közismerten néhány jól megfogalmazott mondattal is megragadható.

Ebből a szempontból tanulságos az 1997-ben elfogadott lengyel alkotmány. Ez az 1989. évi magyar alaptörvénnyel szemben nem nyitotta meg a „jogállami forradalmat”, hanem inkább lezárta.⁶⁰⁷ A nyitányt az 1952-es alkotmány módosítása jelentette, a „demokratikus csiszolást és újrachangolást” az 1992-ben elfogadott úgynevezett provizórikus kisalkotmány végezte, végül a rendszerváltásnak nevezett folyamat és az azt követő évek tapasztalatait az 1997-es alkotmány összegezte.

A hatályos lengyel alkotmány preambuluma kifejezetten „Harmadik Köztársaságnak” deklarálja „az 1989-ben újjáalakult” Lengyelországot. Felhív ugyanis mindenkit „...aki alkalmazni fogja a jelen Alkotmányt a Harmadik Köztársaság érdekében, hogy tartsa tisz-

⁶⁰⁵ Tulajdonképpen közvetve ezt kifogásolták a 2011. évi magyar Alaptörvény „szülő atyái,” akik éppen ellentétes irányból indultak ki és azt vallották, hogy az alkotmánynak kell rendelkeznie erőteljes szimbolikával. ABLONCZY B.: *Az Alkotmány nyomában* i. m. 21.

⁶⁰⁶ A szövegét l. *Kelet-Európa új alkotmányai*. Szerk. Tóth Károly. JATE, Szeged, 1997. 139–140.

⁶⁰⁷ Ezt a folyamatot plasztikusan ábrázolja az 1989 utáni alkotmányozás történetét összefoglaló monográfia: Ryszard CHRUSCIAK – Wiktor OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. ISP, Warszawa, 2001.

teletben az ember vele született méltóságát, szabadsághoz való jogát, a másokkal vállalt szolidaritás kötelezettségét, mint a Lengyel Köztársaság megingathatatlan alapjait.” Felidézi azonban „... az Első és a Második Köztársaság legjobb hagyományait...”⁶⁰⁸ is, ami azért sokatmondó, mert közben mélyen hallgat az 1945 és 1989 közötti Lengyel Népköztársaságról, amely így teljesen kihull a nemzeti államiságok panteonjából. Az Első és a Második Köztársaság alatt ugyanis a lengyel közéleti diskurzusban hagyományosan a felosztások előtti lengyel–litván nemesi köztársaságot és a két világháború közötti Lengyelországot értik. A „népköztársasági korszakra” és a második világháború alatti tragikus időszakra nincs közvetlen utalás. A preambulum csupán azt mondja ki, hogy nem felejtí „... azon idők keserű tapasztalatait, amikor az alapvető jogokat és szabadságokat hazánkban megsértették...”

A Lengyel Köztársaságnak egyébként a preambulumban több elnevezése is van: „Köztársaság”, „Szülőföld” és „Haza”. A történeti utalások között meg kell még említeni, hogy a lengyel alkotmányozó a preambulumban kifejezte háláját az ősöknek munkájukért és függetlenségi küzdelmeikért, valamint „... a nemzeti keresztény hagyományokban és az egyetemes emberi értékekben megnyilvánuló kulturális gyökereikért.” Itt is egyensúlyozás érezhető több elv és felfogás között, valamint azon törekvés is, hogy mindenki találjon a preambulumban olyan pontokat, amelyekkel azonosulni tud.⁶⁰⁹

A lengyel példa jól bizonyítja, hogy az aktuális viszony a múlthoz megfogalmazható egyértelműen anélkül is, hogy az alkotmányozó olyan, egy-két mondatban megoldhatatlan feladatokra vállalkozna, mint a közelmúlt bonyolult eseményeinek tételes megítélése.⁶¹⁰ A törekvés ugyanis a szűkre szabott terjedelem miatt nem eredményezhet többet néhány túlzottan sommás, történetileg pontatlan, és ideológiailag erősen vitatható, inkább csak aktuálpolitikai pártérdekeket szolgáló mondatnál. Ez viszont azt okozhatja, hogy az alkotmány nem képes maradéktalanul eleget tenni összetársadalmi integratív funkcióinak.⁶¹¹

A lengyel alaptörvény már csak az elején utal a rendszerváltás korszakára, amikor arról van szó, hogy 1989-ben „újjaalakult a Szülőföld.” A lengyel jogalkotó tehát nem vállalkozott arra, hogy politológiailag definiálja mi is történt 1989-ben. Ezért is utalt csak röviden egyetlen fontos történelmi évszámra. Ebből is látszik, hogy ez a dokumen-

⁶⁰⁸ Ebben a fejezetben szereplő alkotmányidézetek a *Nemzeti alkotmányok az Európai Unió államai-ban*. Szerk. Trócsányi László –Badó Attila. KJK, Budapest, 2005. c kötetből származnak.

⁶⁰⁹ A kommentárt ezekhez a rendelkezésekhez Tomasz Giaro és Ks. Franciszek Longchamps de Bériér írása tartalmazza In: *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa, 2009. 13–34.

⁶¹⁰ Érdekes, hogy ezzel a 2011. évi magyar Alaptörvény megfogalmazói elvben tisztában voltak, mégsem ragaszkodtak ehhez a gyakorlatban, és olyan értékeléseket vállaltak, amelyekből úgy-mond lehetetlen jól kijönni. 49–50.

⁶¹¹ Az utóbbi főleg a 2011-ben elfogadott Nemzeti Hitvallás problémája. Ennek elemzésére – más szempontból – még sor kerül. A Nemzeti Hitvallás ugyanis túlzottan egyoldalúan, főleg a keresztény nemzeti értékvilágra támaszkodik, emiatt meglehetősen egyoldalú, hiszen a baloldali és liberális, illetve az ateista szavazók irányában még az apró gesztusok is hiányoznak belőle. Erről lásd JAKAB András: *Fogódzók az új Alaptörvény értelmezéséhez*. In: Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/Orac, Budapest, 2011. 180–181.

tum nem közvetlenül a rendszerváltás viharos éveiben született, hanem a nyugodtabb, későbbi időkben, amikor már „ráértek” az értékek és példaképek után kutatni.

A cseh és a szlovák hatályos alkotmány más körülmények között született. Igaz, időben a lengyel alaptörvénynél közelebb álltak a rendszerváltáshoz, de nem annak a megragadása volt az alkotmányozók legfőbb problémája, hanem inkább a születő önálló cseh és szlovák államiság lényege. Az 1918. október 28-án kikiáltott Csehszlovákia ugyanis 1992. december 31-én megszűnt és helyén két utódállam – a Cseh Köztársaság és a Szlovák Köztársaság – lett létre.

Végül mindkét ország parlamentje sikerrel oldotta meg ezt az önmeghatározó problémát, ha nem is azonos szellemben és módon. A két utódállam ugyanis nem volt teljesen azonos helyzetben. Az önálló cseh államiság gyökerei jóval régebbiek voltak, mint a szlováké. Némileg érthetetlen azonban a két alkotmány viszonya a korábbi csehszlovák államisághoz és ezzel szoros összefüggésben a nemzetek önrendelkezési jogához.

Az 1992. decemberében elfogadott cseh alkotmány preambuluma úgy fogja fel az alkotmányozás történelmi pillanatát, mint az önálló cseh állam megújulását, de nem tér ki arra, hogy a cseh nemzet élni kíván az önrendelkezési jogával. Ez logikus is, hiszen – ahogyan a cseh preambulumból és egész kontextusából kiderül – a cseh alkotmányozó honatyák nem határolódtak el a korábbi csehszlovák államiságtól, sőt a bevezetés szerint hűek is próbálták maradni „... a *Cseh Korona Országai ősi államisága és a csehszlovák államiság valamennyi jó hagyományához...*”⁶¹² A demokratikus csehszlovák örökséghez való ragaszkodás megnyilvánult abban is, hogy a csehek megtartották a korábbi csehszlovák állami zászlót, annak ellenére, hogy a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság megszűnéséről szóló 1992. évi 542. sz. alkotmányerejű törvény értelmében egyik utódállam sem használhatná a megszűnt föderáció szimbólumait. A szlovák fél egy darabig méltatlankodott ezen a jogszabálysértésen, de néhány hét elteltével végül beletörődött. E lépés jogszerűségét cseh jogászok azzal próbálták indokolni, hogy tulajdonképpen nem sérült a nemzetközi közjog, mert a „gazda nélkül maradt” csehszlovák zászlót semmilyen más nemzetközi jogalany nem foglalta le, azaz szabad maradt.

A cseh jogrend és jelképrendszer más pontokon is közösséget vállal a csehszlovák államisággal. A legmagasabb szintű cseh állami kitüntetés továbbra is a Fehér Oroszlán Érdemrend, amely korábban a legfőbb csehszlovák állami kitüntetés volt, hiszen 1922-ben hozták létre. Az igazság kedvéért ki kell emelni, hogy az oroszlán a cseh (és nem a szlovák) heraldika és állami jelképrendszer egyik legfontosabb eleme. A cseh preambu-

⁶¹² A ragaszkodás a korábbi államiságok jó hagyományaihoz visszatérő motívum a csehszlovák, illetve cseh közjog történetében. Már az 1920. évi csehszlovák alkotmány preambuluma is azt írta, hogy az alkotmányt és az összes törvényt „a történelmünk, valamint az önrendelkezés jelszavába foglalt modern elvek szellemében” kell megvalósítani. Az 1948. évi alkotmány preambuluma megint megígéri, hogy a népi demokrácia építése során a csehek és szlovákok együtt fognak dolgozni és igyekeznek majd építeni „a történelmünk haladó és humanista tradícióira.” Az 1991-ben elfogadott csehszlovák Alapjogi Charta pedig deklarálja, hogy szeretné folytatni „nemzeteink demokratikus és öngazgatási tradícióit.” Erről l. Pavel MARŠÁLEK: *Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011. 153.

lumban kiemelt két „előd” államisághoz szorosan kötődik a két cseh nemzeti ünnep is. A jelenleg is egyfajta „függetlenségi napnak” számító október 28-a, amikor hivatalosan az önálló csehszlovák állam 1918. évi kikiáltását ünneplik, valamint szeptember 28-a, amikor a cseh államiságról emlékeznek meg. 2000-ben történő bevezetését vitatták, mert gyakorlatilag Szent Vencel cseh patrónus és kultuszának ünnepléséről van szó. A kritizálóknak nem annyira vallási tartalmával volt problémája, inkább azzal, hogy Szent Vencel 20. századi emlékét beárnyékolta, hogy 1939 és 1945 között a német náci megszállók és a helyi szövetségeseik ezt a kultuszt igyekeztek kihasználni a cseh–német kapcsolatok elmélyítésére, valamint a cseh területek német alárendeltségének kihangsúlyozására.⁶¹³ Végül a Cseh Köztársaságban január 1-je nemcsak Újév ünnepe, hanem egyben az önálló cseh állam napja is, bár a lakosság az átmulatott szilveszteri éjszaka után ezt nem mindig tudatosítja megfelelően. A két „önállósági” nap (január 1-je és október 28-a) azonos súlyát az állam részéről viszont jól jelzi, hogy a cseh államfő ezen a két napon tünteti ki az arra érdemes közéleti személyiségeket.⁶¹⁴

Szlovákiában másként alakult a hozzáállás a csehszlovák államisághoz. Jogilag és gyakorlatilag a Szlovák Köztársaság is a korábbi Csehszlovákia egyik utódállama, amely nem tud és most már nem is igazán akar elhatárolódni a pozitív csehszlovák hagyományoktól, ennek ellenére ez nem derül ki a preambulum szövegéből. Ez ugyanis a cseh alaptörvénytől eltérően egyetlen szóval sem emlékezik meg a csehszlovák államiság hagyományáról, ehelyett csak a nagyon távoli és jogilag nehezen interpretálható Nagymorva Birodalom történelmi örökségéről tesz említést, viszont egyedüli visegrádi preambulumként hivatkozik a nemzetek önrendelkezésének természetes jogára.

Talán emiatt jelentkezett a szlovák szakirodalomban olyan vélemény, hogy a preambulum a nemzeti-polgári elven alapul, a nemzeti princípium enyhe preferálásával.⁶¹⁵ Annak ellenére, hogy az eredeti javaslat, inkább a polgári elvet hangsúlyozta – azaz nem a szlovák nemzetet, hanem a Szlovák Köztársaság állampolgárait akarta megjelölni az alkotmányozás alanyaként.⁶¹⁶ Az elfogadott szöveg végül is kompromisszum e két megközelítés között. A preambulum a „*Mi, a szlovák nemzet...*” formulával kezdődik, ezt követően viszont a szöveg szerint az alkotmány elfogadása „...*a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen...*” történik. A végén pedig újból összegzi az alkotmányozás alanyát, amikor kimondja: „...*mi, a Szlovák Köztársaság polgárai választott képviselőink útján a következő alkotmányt fogadjuk el.*”

A szlovák alkotmányozó 1992-ben szubjektív módon úgy érezte, hogy éppen ő valósítja meg a szlovák nemzet régi vágyát és élve az önrendelkezés jogával, megteremti az

⁶¹³ PAVLÍČEK, V. et kol.: *Ústavní právo a státověda...* i. m. 406.

⁶¹⁴ HALÁSZ Iván: *A Cseh Köztársaság állami és nemzeti szimbólumai*. In: Állami és nemzeti jelképek az Európai Unióban. Szerk. Glatz Ferenc. Európa Institut Budapest – MTA Történettudományi Intézet, Bp., 2005. 57–58.

⁶¹⁵ Ladislav OROSZ: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 38.

⁶¹⁶ Uo. 32.

önálló szlovák államiséget, amely különbözik a korábbi csehszlovák államiségtől. Annak ugyan sokat köszönhet a szlovák nemzet, de mégsem tekinti azt teljesen magáénak. A két állam alkotmányos preambulumban megjelenő finom distinkció egyébként jól tükrözi a viszonyulást a szövetségi államiséghez: a többségi cseh oldalon az egyértelmű azonosulást, az egykori kisebbségi szlovák oldalon pedig bizonyos ambivalenciákat.⁶¹⁷ Ez abban is megnyilvánul, hogy október 28-a, a csehszlovák önállóság napja Szlovákiában nem munkaszüneti nap, csupán emléknap. Minden művelt szlovákiai szakember és értelmiségi számára azonban a mindennapi állami gyakorlatban, közéleti mentalitásban és a társadalom mély reflexeiben a modern önálló szlovák államiség sokkal jobban kötődik az 1918 és 1992 közötti csehszlovák, sőt, bizonyos vonatkozásokban még az 1918 előtti magyarországi állami hagyományokhoz, mint a 9. századi nagymorva államiséghez.⁶¹⁸

⁶¹⁷ Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a csehszlovák állam szétválásáért csak a szlovák politikai elit lett volna felelős. Ezt tulajdonképpen plasztikusan leírta a témával foglalkozó monográfiájában I. Jan RYCHLÍK: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992*. AEP, Bratislava, 1998. 336–357.

⁶¹⁸ Jól fogalmazta ezt meg 2003. január 1-jei újévi beszédében Pavol Hrušovský, a szlovák parlament akkori elnöke. Később angolul és magyarul is közreadott beszédében kihangsúlyozta, hogy a modern Szlovákia képét több fontos hagyomány, illetve alapvonás határozza meg – elsősorban a keresztény hit elfogadása 829-ben, utána a Magyar Királyság megalakulása 1000-ben, továbbá a modern szlovák nemzet kialakulása a 19. század első felében, valamint a belső szlovák felekezeti megosztottság a 19. század második felében. A 20. századi történések közül Hrušovský pozitív hagyományként kiemelte Csehszlovákia megalakulását 1918-ban, ennél jóval árnyaltabban az önálló szlovák állam megalakulását 1939-ben és az 1944-es antifasiszta felkelést is. A beszéd a következő mondatot is tartalmazza: „*Jelentős pozitív vonásnak tartom Szlovákia arcán az 1946-os választásokat. A demokratikus politikai elit képes volt az összefogásra a kommunizmus előretörése ellen.*” Ez a mondat különösen érdekes a Nemzeti Hitvallás kontextusában, amely teljes mértékben negligálja az 1945 és 1948 közötti események jelentőségét. Végül pedig a beszéd az 1989-es rendszerváltás jelentőségét emelt ki, ami érthető is, hiszen az egész új szlovák demokrácia és tulajdonképpen a nemzeti függetlenség is innen sarjad. Ami a Magyar Királyság kialakulásának megemléztetését illeti, az itt egyáltalán nem úgy jelentkezik, mint negatív tényező, hiszen a beszéd a következő mondatokat is tartalmazza: „*Szlovákia olyan királyság része lett, amely kilencszáz éven át alakította Közép-Európa történelmét.*” Akkor jöttek létre az ország területén a középkori városok, az első egyetemek, akkor védték a keresztény Európát a törökkel szemben, akkor tartották Pozsonyban a magyar országgyűléseket és ott történt több koronázás is. Ezt a részt a beszéd a következő szavakkal zárta le: „*Ne féljük magunkénak vallani azt, amire méltán lehetünk büszkéek. Egy birodalom része voltunk, amelynek olyan jelentős uralkodói voltak, mint Szent István, Róbert Károly, Korvin Mátyás vagy Mária Terézia. Ők a mi királyaink és uralkodóink is voltak, és az ő uralkodásuk idején jól ment Szlovákia sorsa. Ne akarjuk megszabadulni tőlük, és ne hagyjuk, hogy megfosssanak bennünket tőlük. Határozott eszmékkel és nagy tettekkel írták be magukat a történelmünkbe. Ne kerüüljük meg, ne akarjuk retusálni a történelmet. Valljuk büszkén magunkénak Magyarhon történelmét mint történelmünk részét.*” A független Szlovákia fennállásának 10. évfordulójára íródott beszéd-ből sugárik egy pozitív integratív szemlélet. Egyértelműen érezhető rajta, hogy a megírásában a házelnököt néhány élvonalbeli szlovák történész és értelmiségi segítette. A teljes háromnyelvű szöveget I. Pavol HRUŠOVSKÝ: *Tvár krajiny. Vydavateľstvo Michala Vaška, Prešov, 2003*. Az idézet részek megtalálhatók: 44–51. Első magyar kiadása Käfen István fordításában: Deo Gratias. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem és a Nagyszombati Egyetem Milleniumi ünnepi találkozója, 2001. február 2–3. PPKE BTK Szlavisztika – Közép-Európa Intézet, Nyugati Szláv Kulturális Kutatócsoport, Esztergom–Piliscsaba, 2003. 101–112.

Utóbbi azonban a 18. és 19. században úgy rögzült a szlovák nemzeti érzelmű történelmi és politikai köztudatban, mint az igazi szlovák államiság előfutára és példaképe. A második világháború alatti, a náci Németország árnyékában élő, azzal intenzíven kollaboráló önálló szlovák államiságot az 1992-ben demokratikus körülmények között regnáló politikai erők jelentős része nem akarta, illetve nem nagyon tudta felkarolni és az alkotmány preambulumaiba emelni.

Eddig csak az 1989-es magyar alkotmányról volt szó, amely ideológiai és historizáló szempontból minimalista volt, legalábbis a térség többi releváns államához képest. A helyzet 2011-ben gyökeresen megváltozott. Az akkor elfogadott új magyar Alaptörvény ideologikusságában és historizáló hajlamával mindenkit megelőz a térségben, talán Horvátország kivételével. Ennek ellenére áttételesen Magyarország Alaptörvénye is a békés átmenet terméke, akkor is, ha a rendszerváltás vagy a békés átmenet kifejezések expressis verbis nem szerepelnek a dokumentumban. Erről tanúskodik a „fogalmazó atyák” egyike, Gulyás Gergely következő nyilatkozata: *„Nyilvánvaló, Magyarországon egy hosszú távon is értékelendő helyzetet eredményezett, hogy nálunk a rendszerváltozás, a diktatúrából demokráciába való átmenet és az új alkotmány elfogadása elvált egymástól. Ezért aztán a kettőt érdemes egy folyamat részeként kezelni, ami ilyen értelemben most zárult le. Nagyon káros és helytelen 1989–90-nel szembeállítani ezt az alaptörvényt, mert ami abból értékes, bevált, jónak bizonyult, azt átvettük: ezért is szerepel a szövegben 1990. május 2-a a jogállami működés és az ország önrendelkezése helyreállításának dátumaként, és ezért nem volt szükség mélyreható változtatásokra az államszervezetben.”*⁶¹⁹

Ahhoz képest, milyen komoly figyelmet szentel az Alaptörvény a történelmi kérdéseknek, viszonylag csekély figyelem jut a preambulumban a rendszerváltásnak. Csupán a Nemzeti Hitvallásnak keresztelt preambulumban utal arra,⁶²⁰ hogy az alkotmányozó hatalom 1990. május 2-tól számítja az „... 1944 március tizenkilencedikén elvesztett állami önrendelkezésének visszaálltát...” Május 2-án ugyanis megalakult az első szabadon választott népképviselő. Az alkotmányozó tehát ezt tekinti „... hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.” Maga az a szó, hogy „rendszerváltás” itt nem is szerepel, de még az 1989-es esztendőt sem említik.⁶²¹ Sőt, ez az év tulajdonképpen beletartozik abba az 1944. március 19. és 1990. május 2. közötti időszakba, amelyet az Alaptörvény

⁶¹⁹ ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergellyel.* Elektromédia, 2011. 19.

⁶²⁰ Az alkotmánynak eredetileg preambulummal kellett volna rendelkeznie. A Nemzeti Hitvallás elnevezést az akkori államfő, Schmitt Pál javasolta. Az egyházas kifejezés közjogba való emeléséről azonban még az alkotmány szövegezőinek is voltak némi kételyei. Egy megelőző szavazáson Gulyás Gergely is inkább a „nemzeti nyilatkozat” szófordulatra szavazott. L. ABLONCZY B.: *Az Alkotmány nyomában* i. m. 41. A Nemzeti Hitvallás kapcsán többeknek, különösen a reformátusoknak a helvét hitvallás szóösszetétel jut eszükbe, ami nem mindegyik református esetében arat osztatlan sikert, de akár a más felekezeti személyeket is zavarhatja.

⁶²¹ Mindez annak ellenére, hogy a 2011-es alkotmányozásban kulcsszerepet játszó politikai erők – azaz a FIDESZ és KDNP – is a létezésüket szorosan az 1988 és 1989 közötti időszakhoz kötik. (Tény, a kereszténydemokraták korábbi hagyományokra is tudnak hivatkozni, a FIDESZ léte és identitása azonban teljes mértékben a rendszerváltás terméke.)

nagyon sommásan és talán kevésbé megfontolva állami szuverenitás nélküli periódusnak tekint.⁶²² Az utókor számára így alkotmányos szinten mintha homályba veszne az 1989-es politikai elitek teljesítménye.

Mindenki számára nyilvánvaló ugyanakkor, hogy 1989. október 23-a nélkül nincs 1990. május 2-a sem. Azok az értékek, amelyeket az Alaptörvény képvisel végül is az 1989/1990-es rendszerváltás során kerültek újból előtérbe. Az akkor kialakult közjogi szerkezet kisebb módosításokkal ugyan, de tovább él. És azt sem szabad elfelejteni, hogy a történelmi kiinduló alap is azonos – az 1956-os forradalom és szabadságharc. Kifejezetten csak a 2011. évi Alaptörvény preambuluma hivatkozik rá: „*Egyetértünk az első szabad Országgyűlés képviselőivel, akik első határozatukban kimondták, hogy mai szabadságunk az 1956-os forradalmunkból sarjadt ki.*” Az 1989-es szövegben ez a dátum még nem szerepelt.

Az Alaptörvény döntő része reálisan a rendszerváltásban gyökerezik ugyan, az alkotmányozó hatalom 2011-ben mégis másként értelmezte saját feladatát. Utóbbiról azt vallotta, hogy a modern Magyarországot vissza kell helyezni az ezeréves magyar alkotmányosság folyamatába. Erre a Nemzeti Hitvallásban egyértelmű utalások találhatók: „*Tiszteletben tartjuk történelmi alkotmányunk vívmányait és a Szent Koronát, amely megtestesíti Magyarország alkotmányos állami folytonosságát és a nemzet egységét. Nem ismerjük el történelmi alkotmányunk idegen megszállások miatt bekövetkezett felfüggesztését. Tagadjuk a magyar nemzet és polgárai ellen a nemzetiszocialista és kommunista diktatúrák uralma alatt elkövetett embertelen bűnök elévülését. Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.*”⁶²³ E megfogalmazások bonyolultságára, belső ellentmondásosságra és a nem túl nagy koherenciára leginkább Jakab András mutatott rá az Alaptörvényhez készített rövid kommentárjában.⁶²⁴ Sem régen, sem most nem lehet pontosan tudni, hogy mi tartozik az ezeréves történelmi alkotmány fogalmába.⁶²⁵

Mindez teljesen más, az 1989-es állapottól eltérő alkotmányozási és történelmi attitűdöt jelent. 1989-ban a jogalkotók nem annyira a magyar történelmi alkotmányosság egészéhez nyúltak vissza, hanem annak csak egyik szakaszához, az 1945 és 1948 közötti átmeneti, de mégis legalább korlátozottan demokratikus időszakához. Annak a periódusnak meghatározó dokumentuma az 1946. évi I. törvény volt, amely nemcsak kikiáltotta a köztársasági államformát, hanem egyfajta provizórikus kisalkotmányként is funkcionált egészen 1949 nyaráig. Az 1946. évi I. törvénynek jelentős hatása volt a rendszerváltás utáni első években is. Ezt még az 1990-es évek elején született alkot-

⁶²² Pedig az állami szuverenitás reális gyakorlása során nagyon kis különbség létezik 1989 decembere és 1990 júniusa között. A szovjet csapatok mindkét hónapban még Magyarországon tartózkodtak.

⁶²³ E törekvés jogalkotói háttéréről lásd ABLONCZY B.: *Az Alkotmány nyomában*. i. m. 13–30. és 81–85..

⁶²⁴ JAKAB A.: *Mire jó egy alkotmány?* i. m. 184–185.

⁶²⁵ Erre rámutatott SCHWEITZER GÁBOR: *Alaptörvény – sarkalatos törvény – történelmi alkotmány*. In: *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage – Liber Amicorum Endre Ferenczy*. Patrocinium, Bp., 2012. 259–261.

mánybírósági határozatokban is megnyilvánult, amelyek néhányszor éppen az 1946. évi I. törvény segítségével keresték a kiutat.⁶²⁶

A magyar köztársasági hagyományok szemszögéből némileg zavaró tehát, hogy a hatályos preambulumban egyáltalán nincs utalás az 1945 utáni demokratikus kísérletre és legfontosabb közjogi dokumentumára, az 1946. évi I. törvényre.⁶²⁷ Az új „történeti alkotmányos” kontextusban viszont „technikai” szempontból nézve sokkal problematikusabb, hogy a preambulumban sehol nincs utalás a modern magyar polgári alkotmányosság kezdő dátumára, az 1848. évi áprilisi törvényekre. Ez némileg parttalaná teszi a történeti alkotmány fogalmát és azt is, hogy a jogértelmezést végző szakembereknek időben hol kell keresniük a történeti alkotmány vívmányait. 1848 elé nem nagyon célszerű menni. Ezt egyébként jelezte a magyar Alkotmánybíróság is egyik fontos határozatában.⁶²⁸

4. Az új alkotmányok demokratizmusa és a korábbi államisághoz való viszonya

A visegrádi alkotmányok önzonosságának alapvető eleme a demokratizmus, hiszen mindegyik most tárgyalt alkotmány valamilyen formában a már említett demokratikus átmenet terméke. Ugyanakkor ezt a kifejezést ebben a formában csupán a magyar

⁶²⁶ KUKORELLI István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek.* Korona Kiadó, Bp., 1995. 87.

⁶²⁷ Érdekes, hogy ezt még azok a politikusok is érzékelték, akik végső soron megfogalmazták az Alaptörvény tervezetét. Az Alaptörvény megszületéséről szóló interjúkötetben Szájer József mintha némileg magyarázkodna ezen utalás elmaradása miatt: „Az alkotmányozó nem vette a bátorságot, hogy átvegye a történetírók szerepét. Az alkotmány nem képes történelmi tabló! De erről a kérdéstről konkrétan komoly vita volt. Talán nem lett volna, tankönyvíví, ha megemlítjük, de a fő cél mégiscsak az volt, hogy a történelmi alkotmánnyal való folyamatosságot helyreállítsuk, az 1949. évi kommunista alkotmányt diszkvalifikáljuk, s az 1956-os forradalmat bekapcsoljuk, méghozzá a rendszerváltással egyetemben – erre szolgál, hogy az első szabadon választott parlament 56 előtt tisztelgő gesztusát említsük. Az 1945-öt követő demokratikus kísérlet amúgy, tartalmát tekintve szerepel az alkotmányban, méghozzá az 1946. évi I. törvény révén, a köztársasági elnök megválasztásáról szóló részben. Ahogy 1989-ben, úgy most is oda nyúltunk vissza. Ez lehet erősebb kövétel, mint egy szimbolikus említés.” L. ABLONCZY B.: *Az Alkotmány nyomában.* i. m. 46–47. E magyarázat azonban nem nagyon állja meg a helyét, mert egy technikai megoldás átvételének nincs olyan szimbolikus súlya egy szimbolikus és historizáló, rendkívüli módon bőbeszédű szövegben, mint a 2011. évi Alaptörvény Nemzeti Hitvallása.

⁶²⁸ Konkrétan az AB 33/2012. (VII.17) számú határozatáról van szó, amely a 2011. évi CLXII. törvény egyes rendelkezéseinek alkotmányellenességét mondta ki. Ebben a határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy annak megállapítása, mi tartozik a történeti alkotmány vívmányai közé, az ő feladata. Továbbá a taláros testület azt is deklarálta, hogy az Alaptörvény híres értelmezési klauzulája nem magáról a történeti alkotmányról beszél, hanem csupán annak vívmányairól. Nagyon fontos az is, hogy az Alkotmánybíróság szerint azok a törvények, amelyek megalapozták a 19. századi polgári átalakulást, mindenképpen a történeti alkotmány részét alkotják, sőt, ezek azok a törvények, amelyek létrehozták azt az intézményi alapot, amelyen kialakulhatott a jogállamiság.

alkotmánynak az 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított szövege használta a rövidke preambulumban. Az akkor elfogadott preambulumban azonban nemcsak említést tett erről a fogalomról, hanem gyakorlatilag meg is határozta a tartalmát, amikor a következő megfogalmazást használta: „*A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának a szövegét a következők szerint állapítja meg:...*” Ebből a szempontból az 1989-ben elfogadott alkotmányos szöveg tekinthető a leginkább „tranzíciós” terméknek, ami nem is meglepő, hiszen ez a dokumentum időben a rendszerváltásnak nevezett folyamat kellős közepén született – az 1989-es esztendő második felében.

Az összes többi fontos közép-európai alkotmányos dokumentumot már csak néhány éves késéssel fogadták el. Valószínűleg ezzel magyarázható, hogy 1989 és demokratikus összefüggésrendszere ebben a kiemelt formában már csak az 1997-ben elfogadott lengyel alkotmány preambulumban fordul elő, amely a következő szavakkal kezdődik: „*Figyelembe véve Szülőföldünk létét és jövőjét, amely 1989-ben újjáalakult, megteremtve annak lehetőségét, hogy sorsát szuverén és demokratikus alapokra helyezze,...*”

Az 1992-ben elfogadott cseh és szlovák alkotmányok preambulumai viszont már nem tartalmaznak ilyen egyértelmű „tranzíciós utalást”. Ez valószínűleg azzal függ össze, hogy elfogadásuk évében már nem a rendszerváltás, hanem az országuk függetlenedése volt a fő közéleti téma. A szlovák alkotmány a rendszerváltás ténye helyett inkább a nemzetek önrendelkezésének jogára, az elődök politikai és kulturális hagyatékára, a nemzeti létért és az önálló államiságáért folytatott évszázados harcok tapasztalataira, valamint a Cirill és Metód szellemi hagyatékára, illetve a Nagymorva Birodalom történelmi örökségére hivatkozik. A cseh alkotmány preambuluma az alkotmányozás idejét úgy értelmezi, mint az önálló cseh állam megújulásának idejét. Külön történelmi eseményeket konkrétan nem említ, de hű akar maradni a Cseh Korona Országai ősi államiságához és a csehszlovák államiság „*valamennyi jó hagyományához.*”

Hogy ez alatt pontosan mit ért az alkotmányozó, azt már nem konkretizálta.⁶²⁹ Ez tulajdonképpen optimális megfogalmazás, mert az alkotmányozó nem tagad meg semmit az előzményekből, viszont kiemeli, hogy a pozitívumokhoz akar ragaszkodni, nem pedig minden hagyományhoz. Bizonyos szempontból hasonló a lengyel alkotmány preambuluma is, amely megpróbálja felidézni „*az Első és a Második Köztársaság legjobb hagyományait.*” E két fogalom alatt a lengyel közéletben és politikai publicisztikában a felosztás előtti lengyel–litván államot (azaz a tulajdonképpeni „nemesi köztársaságot”), valamint a két világháború közötti újjászületett lengyel államot érti. A hatályos lengyel alkotmány egyébként az 1989 utáni Lengyelországot egyértelműen Harmadik Köztársaságnak deklarálja.

A cseh alkotmányhoz visszatérve megállapítható, hogy a normatív jog csak nagyon kevés fogódzót nyújt a „jó hagyományok” beazonosításához, ezért ez a feladat inkább a történészekre és filozófusokra, jobb esetben a jogtörténészekre maradt. Itt viszont

⁶²⁹ FEKETE B.: *Preambulumok és nyelvfilozófia* i. m. 5–6.

mindenképpen ki kell emelni egy fontos történelmi körülményt. A csehek általában nem hajlamosak a túlzott historizálásra, bár nyilvánvalóan tisztában vannak saját történelmük értékeivel. Hagyományörző értelmiségük viszont fogékony egyfajta átfogó állameszme keresésére. Ez a tradíció az 1920-as évek elején keletkezett, amikor a fiatal csehszlovák állam kereste saját identitását és helyét a világban. A keresésben élen járt az első köztársasági elnök, Tomáš Garrigue Masaryk, aki „civilben” filozófus és szociológus volt. Masaryk a huszitizmusból és a cseh reformációból próbált levezetni egyfajta demokratikus és humanista cseh, illetve csehszlovák hivatástudatot és állameszmét,⁶³⁰ amely aztán a roppant népszerű elnök nyomán mélyen beépült a két világháború közötti csehszlovák értelmiség gondolkodásába, de emellett hatással volt az országban élő más nemzetiségekre is. Miután a hivatalos kommunista ideológia negligálni próbálta az első csehszlovák államfő örökségét, annál elemibb erővel tört magának utat a rendszerváltás után. Masaryk most is nagyon fontos hivatkozási pont a cseh politikai életben és publicisztikában is. Erről tanúskodnak azon értelmiségiek művei is, akik próbálják megkeresni a cseh államiság jó hagyományait.⁶³¹

A jogtörténész Pavel Maršálek abban látja a cseh államiság jó hagyományát, hogy a csehek mindig próbálták megőrizni állami önállóságukat, és ha ilyen nem volt, akkor törekedtek a visszaállítására. Ezen törekvésük azonban egyesült egyfajta pragmatizmussal, amikor nagyobb, mondhatni szupranacionális közösségekbe kellett vagy lehetett beintegrálódniuk. További jó hagyományt lát a szerző a védekező hazafiságban és a nemzeti elkötelezettségben és végül, de nem utolsó sorban a cseh politikai elitek humanista és demokratikus elkötelezettségében, amely leginkább az első csehszlovák köztársaság idején nyilvánult meg.⁶³² Maršálek viszont úgy véli, hogy a hatályos cseh alkotmány preambuluma csupán az utolsó pozitív hagyományra reflektál. Az előbb említett két tradíciótól inkább elfordul, aminek jelét abban látja, hogy a Cseh Köztársaság egyre inkább integrálódik az Európai Unióba, illetve alkotmányában egyszer sem említi a nemzet szót. Ami viszont pozitívum és egyértelműen kötődik a harmadikként említett humanista-demokratikus tradícióhoz, az elkötelezettség az emberi jogok iránt és az alkotmányos demokratikus berendezkedés védelme.⁶³³

Sem a cseh, sem a lengyel, sem pedig a szlovák alkotmány nem említi viszont direkt módon az 1989 előtti kommunista rezsimet. Csupán a lengyel preambulumban található egy utalás arra, hogy az alkotmányozó nem akarja elfelejteni „... azon idők keserű tapasztalatát, amikor az alapvető jogokat és szabadságokat Hazánkban megsértették.” Ebbe az általános megfogalmazásba sok dolog belefér és nem feltételül csak az amúgy

⁶³⁰ Ez irányú gondolatait leginkább a következő, magyarul is elérhető művekben foglalta össze: MASARYK G. Tamás: *Az új Európa. A szláv álláspont.* Bp., 1923.

⁶³¹ Az egyik legambiciózusabb és leginkább átfogó vállalkozásnak tekinthető az alkotmányjogász Václav PAVLÍČEK: *O české státnosti I-III.* Karolinum, Praha, 2002–2009. háromkötetes műve, illetve a neves történész Jan PÁNEK: *Idea českého státu v proměnách staletí.* Praha, 2008. könyve.

⁶³² Pavel MARŠÁLEK: *Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti.* In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy.* Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011. 158–160.

⁶³³ Uo. 162–163.

kézenfekvő 1948 és 1989 közötti „népköztársasági” korszak, hanem például a második világháború alatti német megszállás időszaka is. Ennél még tágabban is értelmezhető ez a megfogalmazás, amely általánossága ellenére kellőképpen konkrét, amikor meghatározza, hogy a jelenkor demokratikus alkotmányozóját zavarja az alkotmányos jogok megsértése az előző antidemokratikus korokban.

Sokat elárulnak az új alkotmányok demokratikus igényéről a fogantatásuk körülményei, a preambulumok értékelvi része, illetve az alaptörvényeknek azok a részei, amelyek megpróbálják meghatározni az új demokratikus államiság lényegét. A cseh alkotmány preambulumában az alkotmányozó deklarálja, hogy „... *építeni, védeni és fejleszteni fogjuk a Cseh Köztársaságot az emberi méltóság és szabadság érinthetetlen értékeinek szellemében, mint olyan egyenjogú és szabad állampolgárok hazáját, akik tudatában vannak kötelezettségeiknek másokkal szemben és felelősségüknek a közösség iránt, mint olyan szabad és demokratikus államot, amely az emberi jogok tiszteletben tartásán és a polgári társadalom alapjain nyugszik...*”

A hatályos cseh alkotmány 5. cikkelye egyébként pontosan meghatározza, milyen legyen a cseh demokratikus politikai rendszer. Eszerint „*A politikai rendszer olyan politikai pártok szabad és önkéntes megjelenésén és versenyén alapul, amelyek tiszteletben tartják az alapvető demokratikus elveket, és elutasítják az erőszakot, mint érdekeik érvényesítésének eszközeit.*” Ebből a megfogalmazásból következik, hogy a cseh alkotmányozó csak az alapvető demokratikus elvek mentén erőszakmentesen működő pártokat tekinti rendszerkompatibilisnak. A rendszer pedig az ilyen pártok szabad és önkéntes versenyén alapul. Mindez a népszuverenitás elvének deklarálásával együtt az önvédelemre is képes politikai demokrácia meglehetősen szabatos definícióját is jelenti.

Érdekes, hogy a hasonló tradíciókból és szellemi alapokból építkező 1992. évi szlovák alkotmány nem fogalmazza ezt a kérdést ilyen pontosan és egyértelműen, annak ellenére, hogy a szlovák alkotmány demokratizmusához és politikai erőszakmentességéhez sem fér kétség. Ezt erősíti a preambulum is, amely kifejezetten a demokratikus kormányformáról szól. A hatályos szlovák alkotmány preambuluma mégis szűkszavúbb a csehnél, bár kijelenti, hogy az alkotmányozó hatalom az alkotmány megalkotása során „... *a demokratikus kormányformára, a szabad élet garanciáinak érvényesítésére, valamint a szellemi kultúra és a gazdasági prosperitás fejlesztésére*” törekedett.

Az 1997. évi lengyel alkotmány demokratizmusának alapjait szintén több helyen kell keresni. A közvetlen utalások szempontjából legfontosabb a Köztársaság címet viselő első fejezet 11. cikke, amelynek az 1. bekezdése a következőket deklarálja: „*A Lengyel Köztársaság biztosítja a politikai pártok alapításának és működésének szabadságát. Politikai párt az önkéntesség és a lengyel állampolgárok egyenlőségének elvei szerint alapítható, célja az állami politika demokratikus eszközökkel történő formálása.*” Ebből a megfogalmazásból, amely egyébként viszonylag közel áll a cseh megoldáshoz, az következik, hogy a lengyel politikát legálisan csak demokratikus eszközökkel lehet formálni. Nagyon fontos kiegészítő követelmény pedig az, hogy a lengyelországi pártok kizárólag csak az állampolgári egyenlőség elve és az önkéntesség alapján működhetnek.

A második fontos hivatkozási pont a preambulum. A lengyel alkotmányozó a preambulum szerint szuverén és demokratikus alapokra akarta helyezni a szülőföld létét és

jövőjét, és olyan alkotmányt akart megalkotni, „*amely a szabadság és igazság tiszteletben tartásán, az állami szervek együttműködésén, a társadalmi párbeszédén és a polgárok és közösségeik jogai segítésének és megerősítésének elvén nyugszik.*” Sőt, a lengyel preambulum a következő nagyon szép, ugyanakkor súlyos szavakkal végződik, amelyeket az alkotmányozók a jövőendő korok jogalkalmazóihoz intéztek egyfajta viselkedési kódexként: „*Felhívunk mindenkit, aki alkalmazni fogja a jelen Alkotmányt a Harmadik Köztársaság érdekében, hogy tartsa tiszteletben az ember vele született méltóságát, szabadsághoz való jogát, a másokkal vállalt szolidaritás kötelezettségét mint a Lengyel Köztársaság megingathatatlan alapjait.*”

A szlovák megoldáshoz hasonló logikát követett az 1989-as magyar alkotmányos megfogalmazás is. A pártok számára nem közvetlenül az általános demokratikus elvek követését tette kötelezővé annak érdekében, hogy a politikai rendszer teljes jogú tagjai lehessenek, hanem „csupán” azt, hogy az alkotmány és az alkotmányos szabályok tiszteletben tartása mellett alakulhattak és tevékenykedhettek szabadon. Ez tulajdonképpen hasonló helyzetet teremt, mint a cseheknél, azzal a különbséggel, hogy a cseh megfogalmazás a demokrácia szempontjából valamivel jobb, mert közvetlenül a demokratikus elvekre, nem „csupán” az alkotmányra hivatkozik, amely mégiscsak módosítható dokumentum.

A 2011. évi magyar Alaptörvény három helyen is próbál reagálni ezekre a strukturális identitáskérdésekre. A preambulum közelebbről meg nem határozott módon említi a népuralmat, továbbá az Alapvetés c. részben, ahol a 3. cikk 2. bekezdésében mindenki számára megtiltja az erőszak alkalmazását a politikai életben, végül a Szabadság és Felelősség c. részben, ahol a VIII. cikk 3. és 4. bekezdésében a legáltalánosabb formában szabályozza a pártok alakulását és működését. Szintén fontos a C. cikk 3. bekezdése is, amely deklarálja az állam erőszakmonopóliumát. Ez korábban ebben az erős formában nem szerepelt az alkotmányban. Egyes szakemberek szerint e rendelkezés ilyen formájú beemelése az Alaptörvénybe valószínűleg a gárdaállítás jelenségével függ össze. Önmagában azonban nem jelent nagyobb védelmet ezzel a negatív jelenséggel szemben, hiszen már a korábban érvényes jogrend alapján is lehetett hatékonyan fellépni vele szemben.⁶³⁴

A 2011. évi magyar Alaptörvény demokratikus identitását két deklaratív ponton lehet megragadni.⁶³⁵ A preambulum utolsó harmadában található az a deklaráció, hogy az alkotmányozó 1990. május 2-át tekinti „*hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje*” kezdetének. Az Alapvetés B) cikke pedig deklarálja, hogy Magyarország független demokratikus jogállam, amelynek államformája köztársaság. Emellett ki kell emelni a magyar Alaptörvénynek a preambulumban több ponton is érzékelhető erőteljes nemzeti függetlenségi kontextusát. Már a preambulum elején található egyfajta nemzeti büszkeségi felsorolás, amelyben kiemelt helyen szerepel a következő mondat:

⁶³⁴ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei.* HVG/ORAC, Bp., 2011. 187.

⁶³⁵ Természetesen egy alkotmány demokratizmusának a vizsgálatát nemcsak a deklaratív pontokra kell leszűkíteni.

„Büszkék vagyunk az országunk megmaradásáért, szabadságáért és függetlenségéért küzdő őseinkre.” Itt nem szerepel ugyan a demokráciáért való harc, de végül az előbb felsorolt értékek szorosan összefüggnek vele, akkor is, ha nem feltétlenül az egyének szabadságáról és függetlenségéről van szó, hanem az ország megmaradásáról, szabadságáról és függetlenségéről.

A Nemzeti Hitvallás nagyon szép formában deklarálja a népuralom elvét, illetve meghatározza feltételeit: „Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.” Az is igaz, hogy ebben a megfogalmazásban nem egyértelmű, hogy a népuralom a demokrácia szinonimája vagy valami más. Önmagában ugyanis, hogy egy állam szolgálja polgárait, és ügyeiket méltányosan, minden visszaélés és részrehajlás nélkül intézi, még nem jelenti, hogy ezen állam demokratikus. Az állam demokratizmusa ugyanis más szempontoktól (is) függ: például az állampolgári egyenlőség és a szólásszabadság garantálása vagy szabad választások szervezése. Ad absurdum egy jól szervezett és igazságosan működő abszolutista állam is jól szolgálhatja polgárait. Legalábbis ezt gondolták a 18. századi felvilágosult uralkodók. Fordítva az is elképzelhető hogy egy állam működése demokratikus ugyan, de a korrumpáltsága miatt nem mindenben szolgálja megfelelően és méltányosan állampolgárait. Annak érdekében, hogy a magyar állampolgárok a legkedvezőbb és a leginkább eurokonform magyarázatot kaphassák, a fenti idézetet úgy célszerű értelmezni, hogy a népuralom a demokratikus rendszer szinonimája. A népuralom egyébként is akkor szolgálja igazán polgárait, amikor demokratizmusa mellett tisztességes és méltányos is velük szemben.

Mindegyik alkotmány a preambulumban, valamint a bevezető jellegű általános rendelkezések között próbálja megragadni aktuális államiságának és részben a társadalmi-politikai berendezkedésének lényegét is. E tekintetben a legemelkedettebb a lengyel alkotmány, amelynek normatív szövege egy jellemző mondattal kezdődik: „A Lengyel Köztársaság valamennyi állampolgára közös értéke.” A lengyel alkotmány további rendelkezései aztán pontosítják ezt a képet.

A 2. cikkely kimondja, hogy a Lengyel Köztársaság demokratikus jogállam, amely alkalmazza a szociális igazság elvét. Az állam közhatalmi szervei törvény alapján működnek (7. cikk). A Lengyel Köztársaság körmányzati rendszere a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom szétválasztásán és egyensúlyán alapul (10. cikk). Az egyes hatalmi ágak belső szerkezetét az alkotmányozó tovább pontosította, amikor az idézett cikkely 2. bekezdésében kimondta, hogy „... a törvényhozó hatalom a képviselőházat és a szenátust, a végrehajtó hatalom a Lengyel Köztársaság elnökét és a minisztertanácsot, a bírói hatalom a bíróságokat és a törvényszékeket illeti.”

Az 1992-ben elfogadott cseh alkotmány öndefiniációs rendelkezései szerint a „A Cseh Köztársaság szuverén, egységes és demokratikus jogállam, amely az emberi és állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartásán alapul.” (1. cikkely.) Az államhatalom valamennyi állampolgárt szolgálja. (2. cikkely 3. bekezdés). Az ország politikai rendszere olyan politikai pártok szabad és önkéntes megjelenésén és szabad versenyén alapul, amelyek tiszteletben tartják az alapvető demokratikus elveket, elutasítják az erőszakot, mint az érdekek érvényesítésének eszközt. A hatályos szlovák alkotmány 1. cikkelye szerint

a Szlovák Köztársaság szintén szuverén, demokratikus jogállam, amely nem kötődik egyetlen ideológiához vagy valláshoz sem. Az állam területének egységét és oszthatatlanságát nem ez, hanem a 3. cikk deklarálja, tehát nincs lényeges különbség a cseh és a szlovák alaptörvény között.

A térségben egyedülálló módon a magyar Alaptörvény nemcsak az állam és a közhatalmi rendszer alapjait határozza meg, hanem önmagát is definiálja, amikor kimondja: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akaratát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk. Mi, Magyarország polgárai készen állunk arra, hogy országunk rendjét a nemzet együttműködésére alapítsuk.”* Ugyanakkor az alkotmány ilyen sajátos öndefiníciója nem szokatlan a magyar közjogban, hiszen az 1989-ben elfogadott nagy alkotmánynovella szintén deklarálta az alkotmány alaptörvényi jellegét.

Hasonló definíció az 1997. évi lengyel alkotmányban is található, amikor a preambulum végén a lengyel alkotmányozó kimondja: *„...ezenel megalkotjuk a Lengyel Köztársaság alkotmányát, mint az állam alaptörvényét, amely a szabadság és igazság tiszteletben tartásán, az állami szervek együttműködésének, a társadalmi párbeszédén és a polgárok és közösségeik jogai segítésének és megerősítésének elvén nyugszik.”*

5. A társadalmi-gazdasági identitás kérdése a visegrádi alkotmányokban

A lengyel alkotmányban több fontos összefoglaló rendelkezés található a gazdasági-társadalmi berendezkedés definíciójára. A 20. cikkely kimondja, hogy a Lengyel Köztársaság gazdasági rendjének alapja a gazdasági tevékenységek szabadságán, a magántulajdonon, a szolidaritáson és a felek párbeszédén, illetve együttműködésén alapuló szociális piacgazdaság. Az állam mezőgazdasági rendjének alapja ugyan a családi gazdaság, de ez az elv nem érinti a magántulajdon védelmét, az öröklés jogát, valamint azt, hogy a gazdasági tevékenységek szabadsága csak törvény alapján és lényeges közérdekből korlátozható.

A hatályos szlovák alkotmány egy rövid fejezetben fejt ki a Szlovák Köztársaság gazdaságáról vallott nézeteket. Eszerint az ország gazdasága a szociális és a környezetet védő piacgazdaság alapelvein nyugszik, valamint azt is deklarálja, hogy Szlovákiában védik és támogatják a gazdasági versenyt. A fejezet többi szabálya inkább technikai jellegű – a vámterületről szól, a jegybankkal és költségvetési kérdésekkel foglalkozik, valamint felsorolja a lehetséges adók és illetékek szintjeit.

A szlovákkal egy időben született cseh alkotmány nem szervezte önálló fejezetté vagy alfejezetté az ország gazdasági identitására vonatkozó szabályokat. Az ilyen típusú utalások főleg az általános rendelkezések között találhatóak, de ott sem fordulnak elő sűrűn. Inkább a természeti erőforrások takarékos kihasználásáról és a nemzeti vagyon védelméről van itt szó. A piacgazdaság deklarálása nem is szerepel a cseh alkotmányban.

A magyar alkotmány 1989. évi szövege például a 9. cikkben deklarálta azt, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Egyébként a paraszti családi gazdaságokat

nevesítő lengyel alkotmánnyal szemben, egyetlen más visegrádi ország alkotmánya sem nevezett meg ilyen speciális tulajdoni formát, illetve gazdasági egységet.

A 2011. évi magyar Alaptörvény az 1989. évi szöveg szűkszavúságával szemben komoly figyelmet szentel a társadalmi együttélés és a gazdasági élet alapszabályozni kívánó rendelkezéseknek és deklarációknak. Ez nyilván nem független attól, hogy az Alaptörvény elfogadása új kezdetet is akar jelenteni az államéletben, és egyik fontos célja a társadalom konszolidációja. Igaz, ennek a konszolidációnak az alkotmányozó hatalom döntő részét alkotó politikai erők értékpreferenciái alapján kellene bekövetkeznie. Ebből a társadalmi együttélési és konszolidációs szempontból a legfontosabb talán a preambulum következő része: *„Valljuk, hogy az emberi lét alapja az emberi méltóság. Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet. Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye. Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét. Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése. Valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.”* Ezekből a megfogalmazásokból a hagyományos erkölcsi értékek, valamint a közösségi szolidaritás dominanciája és a munka alapú társadalom víziója rajzolódik ki. Ezt normatív formában továbbfejlesztik az Alaptörvény „Alapvetés” és „Szabadság és Felelősség” című fejezeteinek egyes rendelkezései. Ilyen például az „Alapvetés” M) cikkének 1. bekezdése, amely kimondja, hogy Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. Az O) cikk értelmében pedig *„Mindenkinek felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”* A „Szabadság és Felelősség” című fejezet XII. cikke egyebek mellett kimondja, hogy a képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához, Magyarország pedig igyekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson. A XVI. cikk a szülők és a gyermekek kapcsolatát szabályozza és egyebek mellett az utolsó két bekezdésben deklarálja e viszony kölcsönösségét: *„(3) A szülők kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni. E kötelezettség magába foglalja gyermekük taníttatását. (4) A nagykorú gyermekek kötelesek rászoruló szüleikről gondoskodni.”*

A visegrádi államok területi jellege – egységes államok speciális autonómiák nélkül

Mindegyik visegrádi állam hatályos alkotmánya a területi egység elvéből indul ki. Azaz a térségben sehol sem lehet találkozni speciális alapokon működő területi jellegű autonómiával. Ugyanakkor több alkotmány komoly figyelmet szentel a helyi önkormányzatiságnak.

A szlovák alkotmány 3. cikke szerint a Szlovák Köztársaság területe egységes és oszthatatlan. Ugyanígy a cseh alkotmány 11. cikke is kimondja, hogy a Cseh Köztársaság

területe oszthatatlan és határait csak alkotmányos törvénnyel lehet megváltoztatni. A lengyel alkotmány 3. cikkelye lakonikusan megjegyzi: „*A Lengyel Köztársaság egységes állam.*” Mindez azt jelenti, hogy a térség államai egységesek, azaz unitárius jellegűek, nem föderatív államoknak tartják magukat. Magyarország is az, függetlenül attól, hogy az állami egység és oszthatatlanság deklarálása nem található sem az 1989 évi szövegben, sem a 2011-ben elfogadott Alaptörvényben. Ez a deklaráció valószínűleg a szomszédos államokban élő magyar nemzeti közösségek potenciális autonomista törekvéseire való tekintettel maradt ki az alkotmányból, illetve Alaptörvényből, de ez nem sokat változtat azon a tényen, hogy Magyarország tulajdonképpen példátlan módon homogén ország, amelyben inkább a centralizáció elve érvényesül. Ez különösen 2010 után vált markánsá.

Ugyanakkor Magyarország a térségben egyetlen ország, amely a területén élő őshonos (azaz 100 évnél „idősebb” nemzetiségeknek lehetővé teszi a perszonális elven működő közjogi autonómia működtetését. Ezt azt autonómiát az egyes nemzetiségek a helyi és országos választott önkormányzatok révén tudják megvalósítani.

Mindegyik térségbeli alkotmány a fenti definícióktól függetlenül kiemelt figyelmet szentel a helyi önkormányzatoknak. Az összes alkotmányban egy külön fejezet foglalkozik e kérdéssel és bizonyos ide vonatkozó utalások az általános rendelkezések között is megtalálhatók. A cseh alkotmány például kimondja a helyi önkormányzatok öngazgatásának garantálását. A lengyel alkotmány 163. cikke deklarálja, hogy a helyi önkormányzatok azokat a közfeladatokat látják el, amelyeket az alkotmány és a törvények nem utalnak más közhatalmi szerv hatáskörébe. Ez tulajdonképpen a maradék elv alapján megteremti a lengyel önkormányzatok általános hatáskörét. A többi alkotmány nem tartalmaz ilyen típusú deklarációt. A szlovák alkotmány a települési és területi önkormányzatokat az állam területeileg és igazgatásilag független egységeinek mondja ki, de ez mégis más, szűkebb fogalom. A hatályos magyar Alaptörvény értelmében „*Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.*” A régi alkotmányban megfogalmazott azon elv, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga, már kikerült a magyar közjogból, ugyanúgy mint azon gondolat is, hogy a helyi önkormányzatoknak alapjogai vannak.

A lengyel állam felépítése és működése szempontjából fontos elvet foglal magában a 15. cikkely, amely kimondja, hogy a Lengyel Köztársaság területi rendszere a közhatalmi szervek decentralizációját biztosítja. A 2. bekezdés szerint az állam alapvető területi beosztását a törvény állapítja meg. A 16. cikkely két bekezdése szerint az alapvető területi egységek lakosai önkormányzatot alkotnak. A helyi önkormányzat részt vesz a közhatalom gyakorlásában. A kötelezettségek lényeges részét, amelyeket a helyi önkormányzat törvény alapján teljesíthet, a maga nevében és felelősségére végzi. Az alkotmány lehetővé teszi szakmai-foglalkozási önkormányzatok létrehozását, és kimondja, hogy a törvény alapján egyéb önkormányzati formák is létesíthetők.

6. Az állam- és kormányforma kérdése

Némileg meglepő, hogy nem mindegyik visegrádi alkotmány rendelkezik kifejezetten az államformáról. A cseh, a lengyel és a szlovák alkotmányok nem deklarálják külön paragrafusban a köztársaságot, hiszen az eleve a nevükből következik: Cseh Köztársaság, Lengyel Köztársaság, Szlovák Köztársaság. Magyarország hivatalos neve is Magyar Köztársaság, ennek ellenére az 1989-ben elfogadott szöveg azzal kezdődik: „*1. §. Magyarország: köztársaság.*” Egyébként az 1989-es szövegben végig Magyar Köztársaságként szerepel az ország elnevezése, nem Magyarországgként. Ebben a tekintetben viszont lényeges változás következett be 2011 tavaszán. Az úgynevezett „húsvéti alkotmányozás” során arról döntöttek, hogy az országot egyszerűen csak Magyarországnak kell nevezni. Ez nem példa nélküli a külföldi országok gyakorlatában sem – Románia és Ukrajna is hasonlóképpen határozza meg magát.

A kormányforma szakkifejezést csak a szlovák alkotmány használja, de nem a parlamentáris vagy prezidenciális jelzővel összekapcsolva. A preambulum egyszerűen csak megemlíti a demokratikus kormányformát. Az összes visegrádi alkotmány valamilyen formában ismeri és deklarálja a hatalommegosztás elvét. A kormányforma jellege minden térségbeli alkotmányban a konkrét rendelkezésekből és megoldásokból következik – azaz a parlament és a kormány közötti bizalmi kapcsolatból, az államfői jogállásból és jogosítványokból stb.

Érthető módon közvetlenül egyik alkotmány sem vállalkozik arra, hogy alkotmányjogi és politológiai szempontból pontosan meghatározza az érintett állam kormányformáját. Egy ilyen öndefiníció csak az egyes alkotmányos rendelkezések elemzéséből vezethető le. Az pedig inkább a szakirodalom feladata. Abban természetesen többféle vélemény létezhet és létezik is. Jelen értekezés itt csak a domináns meghatározásokra vállalkozik.

Egyetlen közép-európai állam alkotmánya sem mondja ki tehát nyíltan, hogy az adott ország kormányformája parlamentáris köztársaság, pedig mindegyik visegrádi alkotmány kisebb-nagyobb eltérésekkel ebbe, az európai kontinensen meglehetősen elterjedt kategóriába tartozik. Ugyanakkor az egyes konkrét megoldások között markánsak a különbségek és nem jelentéktelen belső fejlődésük dinamizmusa sem.

A klasszikus parlamentáris kormányformához a térségben talán Szlovákia és látszólag a Cseh Köztársaság áll legközelebb.⁶³⁶ A törvényhozó hatalmat az állampolgárok által közvetlenül választott gyűlési Nemzeti Tanács gyakorolja, amelynek összetételétől függ az is, milyen kormányt kap végül politikai bizalmat. A parlament tehát nemcsak megbízza, hanem elvben hatékonyan ellenőrzi is a végrehajtó hatalmat. A kormány léte tehát teljes mértékben a parlament bizalmától függ – akár testületileg, akár az egyes miniszterek szintjén. Szlovákiában ugyanis a parlament egyes minisztereknek is megszavaz-

⁶³⁶ Igor PALÚŠ – Ludmila SOMOROVÁ: *Štátne právo Slovenskej republiky. Tretie vydanie.* UPJŠ, Košice, 2010. 285. Az idézett szerzőpáros a klasszikus modellhez sorolja még Ausztriát, Olaszországot, Szlovéniát és némileg meglepő módon Magyarországot is.

hatja a bizalmatlanságot, anélkül, hogy ez hatással lenne az egész testület mandátumára. Ennyiben valóban azt lehet mondani, hogy a Nemzeti Tanácsnak kulcspozíciója van a hatalommegosztás rendszerében. Az 1999 óta közvetlenül választott államfő növekvő befolyással rendelkezik ugyan a kormányzati rendszerben, de strukturálisan nincs olyan nagy hatása a kormány működésére, mint például Lengyelországban vagy akár a Cseh Köztársaságban. A szlovák államfőnek alapvetően egyfajta arbiternek és válságkezelőnek kellene lennie.⁶³⁷

Tény viszont, hogy a közvetlen államfőválasztás bevezetése óta az egyes elnökök politizálásának köszönhetően folyamatosan növekszik az államfői tisztség mozgásteret. Ezt bizonyítja egyrészt a 2011. évi kormányválság (Iveta Radíčová jobbközép kormányának őszi bukása), amikor módosították is a szlovák alkotmányt és az ügyvezető kormányok idején a köztársasági elnök fontos, új jogosítványokkal gazdagodott. Erről tanúskodik a legfőbb ügyész választásának ügye is, amely majdnem két évig húzódott és végül a parlament által megválasztott jelölt (Jozef Čentés) kinevezését megtagadó államfő győzelmével zárult. Igaz, ebben nemcsak az Alkotmánybíróság segített az elnöknek, hanem a 2012-ben bekövetkezett újabb kormányváltás is. Az előrehozott választások révén az államfőhöz közelálló SMER került hatalomra és megalakult a második Fico kormány.

Hasonló államfő-erősödés tapasztalható a Cseh Köztársaságban is, ahol az alkotmány szükségviszonya még nagyobb mozgásteret biztosít a köztársasági elnöknek, mint Szlovákiában. Ennek köszönhetően a cseh államfői pozíció erősödése még jóval a 2012-ben bevezetett közvetlen elnökválasztás előtt kezdődött. Közben a meghatározó cseh alkotmányjogi szakirodalom továbbra is joggal azt állítja, hogy az országban megvalósult a kiegyensúlyozott parlamentáris kormányforma, ahol a kétkamarás törvényhozás alsó kamarája, azaz a Képviselőház központi szerepet játszik.⁶³⁸ A cseh alkotmány azonban több ponton nem rendelkezik pontosan az államfői hatáskörökről, amit az egyes elnökök rendszerint ki is használnak és általában kiterjesztő értelmezés mellett teszik le a voksukat.

A szakirodalomban ezt a kiterjesztő vagy más néven aktivista felfogást leginkább Zdeněk Koudelka alkotmányjogász képviseli, aki egyben a cseh államfő jogállásáról szóló legújabb monográfia szerzője is.⁶³⁹ Koudelka alapvetően a cseh alkotmány szövegének szigorúan szó szerinti elemzésére és az eddig követett alkotmányos szokások negligálására építi véleményét. Ebbe beletartozik a parlamentáris kormányforma néhány íratlan működési szabályának, illetve konvenciójának figyelmen kívül hagyása is.

A cseh alkotmány elvben valóban szabad kezét ad az államfőnek, hogy a választások után kit bíz meg kormányalakítással. Természetesen a köztársasági elnök is kénytelen

⁶³⁷ Uo. 287–288.

⁶³⁸ Erről l. például az ország két meghatározó alkotmányjogi tankönyvét, amelyekből a prágai és a brnói egyetem jogi karán is oktatnak: Jan FILIP: *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Masarykova univerzita, Brno, 1999. 217. és Václav PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011. 320–321. és 860.

⁶³⁹ Zdeněk KOUDELKA: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011. 223.

figyelembe venni a politikai realitásokat és a választások eredményét. Ez a szabadság döntően a kormányfő személyének a kiválasztására vonatkozik, a többi kormánytag esetében már a kormányfő javaslatához kötött. Ettől függetlenül Koudelka szerint a miniszter kinevezése is államfői aktus, tehát a javaslattal elégedetlen elnök esetleg a kormányfőtől kérheti más miniszterjelölt megnevezését.⁶⁴⁰ Azt a vádat, hogy ezen értelmezés ellentmond a parlamenti demokrácia elveinek, Koudelka azzal utasítja el, hogy ebben a rendszerben a kormány felelős ugyan a parlament előtt, de nem tekinthető a kormány egyszerű bizottságának. A kormány alkotmányos léte pedig két aktuson múlik – az államfő általi kinevezésén és a parlamentben végbement bizalmi szavazáson. Sőt, a rövid távú működéshez (például ügyvezető kormány esetében vagy közvetlenül a választások után, de még a bizalmi szavazás előtt) tulajdonképpen az elnöki kinevezés is elegendő ahhoz, hogy a kormány munkához lásson.⁶⁴¹ Igaz, hosszú távon csak arra alapozva nem lehet kormányozni.

Hasonló a helyzet akkor is, ha a miniszterelnök szabadulni szeretne néhány miniszterétől, és emiatt visszahívásokat kezdeményezi az államfőnél. Ilyenkor a köztársasági elnök valóban köteles visszahívni a kormány kifogásolt tagját, de az nem jelenti azt, hogy nem lenne joga foglalkozni azzal, hogy mi lesz az érintett miniszter leváltása után. Azaz az elnök foglalkozhat azzal, hogy az elé terjesztett javaslat alkotmányjogilag mennyire konform és azzal is, hogy ki lesz az utód, hiszen az államfőnek is szerepet kell vállalnia az állami szervek megfelelő működésének biztosításában. Koudelka szerint lehetséges és a tisztségek betöltésének kontinuitása szempontjából tulajdonképpen helyes is, ha az államfő nem tesz eleget olyan miniszterelnöki javaslatnak, amely nem tartalmazza a kinevezendő személy nevét, illetve, amely javaslat nem rendelkezik arról, hogy az ily módon megüresedett miniszteri poszt teendőit a kormányfő átmenetileg magára vállalja vagy valakit megbíz ezzel a kormány tagjai közül.⁶⁴² Sőt, Koudelka azt állítja, hogy a hatályos alkotmány azt sem tiltja az államfőnek, hogy akár a kormányfő akarata vagy tudta ellenére is leválthassa valamelyik minisztert. Az alkotmány leszűkítően értelmezett szövege ugyanis tényleg nem mond semmi olyat, hogy az államfő nem kezdeményezheti egyes miniszterek vagy akár az egész kormány leváltását. Koudelka véleménye szerint tehát a cseh kormányok léte nemcsak a parlamenti, hanem az államfői bizalomtól is függ.⁶⁴³

Ezek valóban erős állítások, amiket a parlamenti kormányforma elveire hivatkozva többen el is utasítanak.⁶⁴⁴ A probléma viszont az, hogy a hatályos cseh alkotmány megfogalmazásai valóban lehetővé teszik az ilyen alkotmányértelmezést is. Sőt, úgy tűnik,

⁶⁴⁰ Uo. 109. Ebben a tekintetben Koudelka nincs egyedül a cseh alkotmányjogászok között. Más szerzők írásaiból sem következik, hogy az elnök ilyenkor mindenképpen kötve lenne a kormányfő javaslatához és nem utasíthatná el a problematikus jelölteket. L. Vladimír Adamus: *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů*. Správní právo, 1996/2..73–74.

⁶⁴¹ KOUDELKA, Z.: *Prezident republiky* i. m. 110.

⁶⁴² Uo. 114.

⁶⁴³ Uo. 114.

⁶⁴⁴ Például Jiří PEHE: *Prezident může se jmenováním vlády otálet, avšak neudělá to*. Slovo, 1998. július 15. 2., illetve Václav PAVLÍČEK – Jiří HRBEJK: *Ústavní právo a státověda*. 2. díl, 1. část. 1. vydání, Praha, 2001. 345.

hogy Miloš Zeman, a 2013 elején első közvetlenül választott köztársasági elnök a regnálása első hónapjaiban ezt a felfogást tette magáévá. Ellenfelei és kritikusi főleg azzal érvelnek vele szemben, hogy nem tartja be az addigi alkotmányos szokásokat. Ez azonban nem olyan erős érv, mint az alkotmány szabályainak megsértése. Tualjdonképpen a 2013. évi cseh kormányválság kezelése is bizonyítja, hogy a a fent ismertetett kiterjesztő értelmezés nem légből kapott – nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy Nečas kormány bukása után hosszú hónapokon keresztül olyan kormány irányította az országot, amely csak az elnöki kinevezéssel rendelkezett – nevezetesen a Zdeněk Rusnok kormánya.

Az eddigi kormányforma-változások szempontjából a legstabilabb képet talán Magyarország nyújtja. Az alkotmányozó politikusok 1989-ben visszatértek a parlamentáris kormányformához, amit aztán 1990-ben a Német Szövetségi Köztársaságból átvett kancellári demokrácia irányában módosítottak.⁶⁴⁵ A német kancellári rendszer domináns eleme pedig köztudottan a konstruktív bizalmatlanság intézménye.

Tölgyessy Péter szavaival élve kezdetben Magyarországon is több eltérő elképzelés létezett, hogy az állam melyik intézménye legyen a cselekvőképesség végső hordozója. Végül a rendszerváltó döntéshozók teljes mértékben a magyar közjogi hagyományoknak és az európai trendeknek megfelelő parlamentáris rendszer mellett döntöttek.⁶⁴⁶ Ebben a parlament által választott államfőnek a szokásosnál is kisebb szerep jutott, legalábbis a hatalomgyakorlás hétköznapijaiban. Rendes körülmények között a köztársasági elnök jobbra alkotmánytechnikai teendőket lát el.⁶⁴⁷ Így volt ez 2011 előtt, és így maradt ez az Alaptörvény elfogadása után is.⁶⁴⁸

A magyar közjogi rendszer az állam cselekvőképességét tehát nem a nehezebben ellenőrizhető elnöki hatalomtól várta el, hanem elsősorban a mindenkori parlamenti többség bizalmához kötött kormánytól. Az 1990-es évek elején többféle megoldás kombinációjától remélték az ország kormányozhatóságát: a stabil kormánytöbbséget biztosító vegyes választási rendszertől, a miniszterelnök kiemelkedő szerepétől, a konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetésétől.⁶⁴⁹ Ebbe a körbe tartozik az is, hogy a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiányában miniszterek is nagyon szorosan a kormányfőhöz kötődnek.

⁶⁴⁵ A mai napig meghatározó alkotmányos-kormányzati alapszerkezet tehát nem annyira 1989-ben kristályosodott ki, inkább 1990-ben, az első szabad választások után. A rendszer tehát két fontos alkotmánymódosítás – az 1989. évi XXXI. törvény és az MDF-SZDSZ paktumot alkotmányba foglaló 1990. évi XL. törvény nyomán született.

⁶⁴⁶ TÖLGYESSY Péter: *Túlterhelt demokrácia*. In: *Túlterhelt demokrácia*. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég Kiadó, Bp., 2006. 111.

⁶⁴⁷ Uo. 111.

⁶⁴⁸ Körösekényi András ezt következőképpen látta: „*A végrehajtó hatalom politikai értelemben monista: feje a kormány, illetve a miniszterelnök, miközben az államfő végrehajtó hatalmi jogosítványai csekélyek.*” Ugyanakkor az elnöki rendszerre emlékeztető dualista elemek is beépültek a parlament és a kormány viszonyába – azaz a kormány és a parlament viszonylagos függetlensége egymástól, a házfelosztás korlátozása, a konstruktív bizalmatlansági indítvány, a miniszterekkel szembeni bizalmatlansági indítvány hiánya. KÖRÖSEKÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*. In: *Túlterhelt demokrácia*. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég Kiadó, Bp., 2006. 10–11.

⁶⁴⁹ TÖLGYESSY P.: *Túlterhelt demokrácia* i. m. 12.

Az 1990 és 2011 közötti magyar modell működési sajátossága az volt, hogy a formális szabályok látványos megváltozása nélkül szépen lassan változni kezdett a konkrét hatalomgyakorlás felfogása. Körösényi András ezt 2006-ban a következőképpen fogalmazta meg: „*Másfél évtized távlatában azonban az apró változások trenddé állnak össze. A változások nem egyenes vonalú és egyenletes fejlődés révén, de tendenciaszerűen mégis egy irányba mutatnak: a hatalommegosztás szempontja fokozatosan veszített korábbi, kiemelt szerepéből, s a kormányozhatóság szempontjai kerültek előtérbe.*”⁶⁵⁰ Ez másként fogalmazva azt is jelenti, hogy a magyar modellben a törvényhozással szemben megerősödött a végrehajtó hatalom: azaz a kormány a parlamenttel szemben.⁶⁵¹ Ezek a tendenciák már az 1990-es években tapasztalhatók voltak, de igazán az ezredfordulón, az első Orbán-kormány idején váltak látványossá.⁶⁵²

Az ezredfordulón kezdődött és a 2010 után perfektuálódott trendet a politikatudomány a prezidenciálódás fogalmával próbálja leírni. Ezt a fogalmat nem szó szerint – tehát alkotmányjogi dimenzióban – kell értelmezni, hanem mint analógiát vagy metaforát.⁶⁵³ „*A prezidenciálódás analógiája a végrehajtó hatalmon belüli hatalmi átrendeződést, valamint ezen túlmenően a politizálási stílust, a politikai verseny jellegének és így az egész politikai rendszer természetének, működési logikájának változását jelöli. A változások döntően három területen zajlanak. Az első a végrehajtó hatalom megerősödése a politikai rendszer egészén belül, és a végrehajtáson belüli hatalmi erőviszonyoknak a miniszterelnök javára történő átrendeződése. A második a kormányfői hatalom növekvő függetlenedése a kormány parlamenti többségét biztosító párháttértől. A pártkormányzás évszázados mintáját az «elnöki» jellegű kormányzás váltja fel... A végrehajtó hatalom tényleges feje (ott az elnöki, itt a kormányfői) már nem a pártoligarchia foglya többé... A változás harmadik területe a választási verseny és politika növekvő perszonalizálódása, amerikanizálódása. Mindezek a változások az alkotmányon túl, a politikai rendszer működésében történtek, illetve történnek.*”⁶⁵⁴ Az utóbbi mondat igazát a 2011. évi alkotmányozás is alátámasztja – annak ellenére, hogy akkor volt mód az előbb leírt prezidenciálódás folyamatának közjogiasítására,⁶⁵⁵

⁶⁵⁰ KÖRÖSÉNYI A.: *Mozgékony patthelyzet*. i. m. 20.

⁶⁵¹ Uo. 21.

⁶⁵² Tölgyessy Péter erről a következőket írta: „Orbán Viktorral igazi politikai korszakváltás kezdődött. Ő volt a magyar kormányfők sorában az első, aki ízig-vérig a tömegdemokráciák korának embereként szerzte és gyakorolta hatalmát.” TÖLGYESSY P.: *Túlterhelt demokrácia* i. m. 129.

⁶⁵³ KÖRÖSÉNYI A.: *Mozgékony patthelyzet*. i. m. 26.

⁶⁵⁴ Uo. 26–27.

⁶⁵⁵ A 2011 előtti úgynevezett prezidenciálódásnak több intézményi megnyilvánulási formája volt: már az első Orbán kormány idején nagyon megerősödött a kormányzati rendszeren belül a Miniszterelnöki Hivatal pozíciója. A saját pártjától függetlenedő miniszterelnök egyre nagyobb autonómiát szerzett a kormányon belül a személyzeti döntések meghozatalában – azaz a kormányba a miniszterelnök egyre gyakrabban nem párttag minisztereket nevezett ki. Az ilyen civil miniszterek tovább növelték az „egyszemélyi” kormányfői hatalmat, az 1990-es évek elejével szemben az ezredfordulón megszűnt a kormányülések kabinetmunka jellege – azaz egyre kevesebb érdemi vita zajlik ott, az előkészítés és a reális döntés is más szintekre kerül. Nő a miniszterelnök saját tanácsadóinak, megbízottjainak és hivatali apparátusainak szerepe is. Ezekről a trendekről l. részletesebben KÖRÖSÉNYI A.: *Mozgékony patthelyzet* i. m. 28–30. Az idézett szerző ezeket a tendenciákat még 2006-ban írta!

de az mégsem következett be. Miközben a fogalom által jelzett majdnem összes tendencia felerősödött, az alkotmányjogi szintű változásra nem került sor, és az ország közjogi szerkezete formálisan csaknem változatlan maradt.

Amíg az előbb bemutatott Cseh Köztársaságban és Szlovákiában egyértelműen kikapintható a köztársasági elnöki pozíció erősödése és mozgásterének folyamatos bővítése, Magyarországon pedig az egész politika kormányfő-központú prezidenciálódása zajlik az államfői hatáskörök változatlansága mellett, addig a Lengyel Köztársaságban az elmúlt két évtizedben éppen ellentétes folyamat ment végbe. A rendszerváltás által erősen körülbástyázott államfői tisztség, amelynek lehetőségeit a maga rendkívüli aktivista és extenzív módján csúcsra járatta Lech Wałęsa, az első szabadon és közvetlenül választott lengyel elnök, az 1990-es évek második felétől némileg visszaszorult. Az 1997. évi lengyel alkotmány ugyanis több olyan változást vezetett be, amelyek miatt most már a közjogászok nem úgy emlegetik Lengyelországot mint félprezidenciális vagy szemiprezidenciális rendszert,⁶⁵⁶ inkább mint olyan parlamentális kormányformát, amelyben megtalálhatók a racionalizált parlamentarizmus és a kancellári rendszer egyes elemei,⁶⁵⁷ de egy-két ponton (például az államfőválasztás közvetlen módja vagy az elnök széles autonóm hatáskörei révén) kombinálódik a nehezen értelmezhető parlamentáris-elnöki rendszerre⁶⁵⁸ jellemző vonásokkal.⁶⁵⁹ A lengyel szakirodalom egyébként a parlamentáris kormányformát gyakran parlamentáris-kabinet kormányformának nevezi.⁶⁶⁰

A leggyakoribb minősítés, amellyel 1997 után a szakértők az aktuális lengyel kormányformát jellemzik, egyértelműen a racionalizált parlamentarizmus. Jerzy Jaskiernia szerint a klasszikus parlamentarizmus prototípusa Nagy-Britannia. A diszfunkcionális parlamentarizmus úgynevezett racionalizálása viszont Franciaországban kezdődött, reakcióként a harmadik köztársaság negatív kormányzati tapasztalataira. Mindez az ötödik köztársaság „színe lépésével” változott meg 1958-ban.⁶⁶¹

A racionalizált parlamentarizmus legfőbb feladata az volt, hogy a parlamentáris és elnöki rendszer kombinálása alapján hatékonyabb hatalommegosztást valósítson meg,

⁶⁵⁶ Ez a minősítés leginkább az 1990-es évek legelején lehetett igaz, amikor az átmenet éveiben a lengyel államfő valóban erős hatáskörökkel rendelkezett. Lásd Marek CHMAJ: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997* (I i II Kadencja). Studium prawnoustrojowe. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999. 296–297.

⁶⁵⁷ Leszek GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Wydanie 10. Liber, Warszawa, 2006. 75. Garlicki szerint ez teljesen megfelel a lengyel közjogi hagyományoknak.

⁶⁵⁸ Ezt a modellt, mint a racionalizált parlamentarizmus egyik változatát említi írásában CHMAJ, M. *Sejm Rzeczypospolitej* i. m. 296–297.

⁶⁵⁹ Ezt a jellemzést lásd Ladislav OROSZ – Věra Jirásková: *Ústavné právo porovnávacie. Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ, Košice, 2007. 207–208.

⁶⁶⁰ GARLICKI, L.: *Polskie prawo konstytucyjne*. i. m. 73.

⁶⁶¹ Jerzy JASKIERNIA: *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zracjonalizowanego*. In: *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zracjonalizowanego*. Szerk.: Paździor, Mariusz – Szmulik, Bogumił. WSEI, Lublin, 2011. 52–53.

a demokratizmus elveinek egyidejű megtartásával.⁶⁶² Az utóbbi követelmény figyelembe vétele nagyon fontos. Jaskiernia szerint ugyanis a parlamentarizmus racionalizálásának folyamatát főleg ott lehet demokratikusan lebonyolítani, ahol a nép szuverenitását nemcsak a parlament, hanem a közvetlenül választott elnök is kifejezi. Mindezt azért, mert így a parlamentarizmus pozíciójának bizonyos fokú korlátozása nem interpretálható úgy, mint a legfőbb szuverén akarat korlátozása.⁶⁶³

Miből áll tehát a korábbi, mindenekelőtt az 1992 és részben az 1997 előtti lengyel parlamentarizmus konkrét racionalizálása? Jaskiernia ezt a következőkben látta: 1. A pártok koalícióira vonatkozó bekerülési küszöb bevezetése a törvényhozási választások során. Erre már 1993-ban került sor. 2. A kormányfő pozícióját jelentősen megerősítő konstruktív bizalmatlansági szavazás bevezetése 1992-ben és annak megerősítése 1997-ben. 3. Egy küszöb bevezetése a törvényhozási kezdeményezések során. Azaz a lengyel parlamenti rendszerben egy képviselő már nem elegendő a törvénykezdeményezéshez, ahhoz legalább 15 képviselő kell a 460 fős teljes képviselői létszámból.⁶⁶⁴ Még problematikusabb ez a küszöb a módosítások kezdeményezése esetében, ami főleg a független, azaz a nagyobb frakciókhoz nem tartozó képviselők életét nehezíti meg. 4. Szintén a kormányzat megerősítését szolgálja az a rendelkezés, amely az említett eljárás alatt megnehezíti a kormány által sürgősségi eljárásban benyújtott jogszabály-tervezetek módosítását. 5. Az államfő halasztó hatályú vétójogának bevezetése.⁶⁶⁵

Amíg a törvénykezdeményezés jogának a bizonyos minimális képviselői létszámhoz kötése elméleti szempontból a lengyel parlament racionalizálásának a legproblematicusabb pontja, addig a politikai gyakorlati szempontból sokan a halasztó hatályú elnöki vétójogot tekintik ilyennek. Különösen akkor, amikor a kormány és az államfői poszt más-más politikai erők kezében van. Ez volt a helyzet például 2007 és 2010 között, amikor Lech Kaczyński köztársasági elnök „együtt élt” a vele szemben álló kormánykoalícióval. Ebben az esetben az elnök kevésbé viselkedett úgy, mint válságkezelő döntőbíró és a jogalkotás minőségének elősegítője, sokkal inkább, mint az ellenzék legfontosabb embere. Emiatt a liberális-konzervatív Polgári Platform képviselői és szenátorai alkotmánymódosítás formájában akarták megváltoztatni a fennálló rendszert. Konkrétan le akarták szállítani az elnöki vétó leszavazásához szükséges minősített többséget. E kezdeményezés 2010 elején történt, azaz néhány hónappal a híres szmolenszki tragédia előtt, amelyben a lengyel politikai elit jelentős részével az államfő is életét vesztette. Miután az új köztársasági elnök, Bronislaw Komorowski közel áll a Polgári Platformhoz, e módosítás politikai szempontból okafogyottá vált.⁶⁶⁶

⁶⁶² Anna Łabno: *Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynek do dyskusji. Przegląd Prawa i Administracji*. T. LXV. Szerk. Banaszak, Boguslaw. Wydawnictw Uniwersytetu Wroclskiego, Wrocław, 2005. 7.

⁶⁶³ JASKIERNIA J.: *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu* i. m. 54.

⁶⁶⁴ Ez vitatható rendelkezés. Néhányan a népköztársasági időszak maradványának tekintik. L. uo. 60.

⁶⁶⁵ JASKIERNIA J.: *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu* i. m 58-63.

⁶⁶⁶ Erről a problematikus helyzetről és kezdeményezésről l. részletesebben uo. 62–63.

A visegrádi államok közjogi-kormányzati identitását összegezve megállapítható, hogy a konstruktív bizalmatlanság intézményét alkalmazó lengyel racionalizált parlamentáris modell, illetve a magyar „kancellári” modell az egyik oldalon és a konstruktív bizalmatlanságot ugyan nem ismerő, de az utóbbi időben folyamatosan erősödő, minden közjogi hézagot kihasználó közvetlenül választott államfőkkel rendelkező cseh és szlovák parlamentáris rendszerek főbb vonásokban mégiscsak egy csoportba tartoznak. Azaz több a közös vonás köztük, mint az eltérés, legfeljebb arról van szó, hogy a parlamentarizmus melyik formáját valósítják meg. Az is igaz viszont, hogy mindegyik visegrádi államban egyre fontosabb szerepet játszanak az erős politikai személyiségek, ami távlatilag jelentős elmozdulásokat is eredményezhet a térség közjogi rendszereiben.

7. Az alkotmány, a nemzetfogalom és a politikai közösség határainak problémája

Minden alkotmány fontos identitáspolitikai célja az adott állam politikai közösségi határainak pontos kijelölése. Ezt a feladatot az alkotmányozó rendszerint a preambulumban, az általános rendelkezésekben, valamint a választójogra és választásokra vonatkozó rendelkezések között tudja megoldani. Minden modern demokratikus alkotmány a felvilágosodásból és a francia forradalomból eredő népszuverenitás eszméjéből indul ki. Nem igen akad most Európában olyan alaptörvény, amely már az elején nem deklarálná, hogy az államhatalom a népből ered, a nép pedig ezt a hatalmat többnyire választott képviselői útján, illetve néha közvetlenül is gyakorolhatja.

A probléma az, hogy nem minden alkotmány használja a nép kifejezést, hanem néhány helyen szinonimaként a nemzet kerül elő. Sőt, van olyan alkotmány is, amely normatív részében a népszuverenitás megfogalmazásakor egyszerűen csak azt mondja, hogy a hatalom a polgároktól ered.⁶⁶⁷ Erre a visegrádi térségben is akad példa. Hogy egy-egy alkotmány a nép vagy inkább a nemzet kifejezést preferálja, az összefügg a történelmi körülményekkel, a nemzetfejlődéssel és sokszor az adott nyelv terminológiai sajátosságaival is. A Szovjetunió befolyása alá került kelet-közép-európai térségben például a nemzet nem tartozott a hatalom által közkedvelt fogalmak közé.⁶⁶⁸

A nemzetfelfogás kérdése különböző formában ugyan, de mindenképpen hat az egyes alkotmányok megfogalmazásaira. Ebből a szempontból a visegrádi térségben éppen a magyar eset a legtanulságosabb, de sok rokon vonást mutat vele a korábbi szlovák fejlődés is. A 19. században a magyar közgondolkodást még a francia gyökerű államnemzet felfogás határozta meg, amelyet azonban egyértelműen a magyar nemzetállami célok szolgálatába állítottak. A Trianon után azonban elkezdődött a magyar nemzetfelfogás

⁶⁶⁷ Ilyen alkotmány például a szlovák normatív része, igaz, a preambulumban azért az alkotmányozó nevesítette a szlovák nemzetet.

⁶⁶⁸ Ezekről a kérdésekről l. részletesebben HALÁSZ Iván: *A nemzetfogalom nyelvi-kulturális elemei a modern kelet- és közép-európai demokratikus alkotmányokban*. In: *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Gondolat, Bp., 2004. 27–41.

fokozatos etnicizálódása.⁶⁶⁹ A nyelvileg és kulturálisan majdnem homogénné vált országban, amelynek 1919 komoly határon túli nemzetrészei is keletkeztek, részben érthető is volt a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás előretörése a korábbi, hivatalosan elismert politikai államnemzeti felfogással szemben. Ha a magyar nacionalizmus megőrizte volna a korábbi évtizedekben – részben az arra hajlandó nemzetiségi tömegek asszimilációjának megkönnyítése érdekében – kialakított nyitott, a magyar nyelv elfogadásán és a kultúra ápolásán alapuló nemzetfelfogását, nem történt volna nagyobb tragédia. A történelmi kataklizmák és belpolitikai viták miatt egyre inkább erősödő intranszignens nacionalizmus viszont kezdett letérni a befogadó álláspontról és kirekesztővé vált. Ez a hosszabb, majdnem negyedszázados folyamat az 1944–45-ös tragédiába torkollott. A kirekesztés politikája akkoriban részben hazai szellemi forrásokból táplálkozva, részben a német náciizmus hatására elsődlegesen a zsidóság ellen irányult. Ettől függetlenül és bizonyos körökben önkéntesen, a német „völkisch” gondolat hatása alatt elindult a németiség egy részének disszimilációja is. Míg az előbbi folyamatot az 1944. évi zsidóellenes genocídium tetőzte be, a második a németek II. világháború utáni kitelepítéséhez vezetett. Az 1944-ben egy időre dominánssá vált magyar etnicista, egyes megnyilvánulásaiban rasszista nemzetfelfogást és annak súlyos következményeit a második világháború után kezelni kellett.

Az 1949-ben hatalomra jutott kommunista diktatúra azonban nem annyira e kérdés megoldását, hanem inkább az asztalról való lesöprést, részben a hallgatást választotta. Ha az 1949 és 1989 közötti nemzetfelfogást jellemezni kellene, azt lehet mondani, hogy újból keveredni kezdtek benne a kulturális és politikai jellegű elemek. A két nemzetfelfogás egy idő után konvergálni kezdett, ennek a mai napig ható, nem feltétlenül negatív következményei vannak. Fokozatosan és csendesen alakultak ki az 1989 utáni kombinált közjogi nemzetfelfogás alapjai.⁶⁷⁰

Az 1989-ben alakult modern magyar demokratikus közjog kettős – a politikai és a kulturális nemzetfelfogást ismeri. A második azonban sokáig csak kiegészítő jellegű volt és döntően kifelé irányult, a határokon túl, valamint a diaszpórában élő magyarok felé.⁶⁷¹ Részben befelé is, de ennek csak a nemzeti és etnikai kisebbségek vonatkozásában volt, illetve van relevanciája. A magyar állam ugyanakkor egyéb belső „kulturális

⁶⁶⁹ A 19. és 20. századi magyar nemzeteszme alakváltozásairól és fejlődéséről I. GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszme és nacionalizmus története*. Osiris, Bp., 2007.

⁶⁷⁰ A modern magyar állam jellegéről és a hatályos magyar közjogi nemzetfelfogásáról I. részletesebben MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Gondolat, 2007.

⁶⁷¹ Erről I. MAJTÉNYI Balázs: *Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai?* REGIO 2004. 4. sz. Ebben a tanulmányban a szerző részletesen kifejti a politikai nemzetfelfogásnak a kulturális nemzetkonceptióval szembeni elsőbbség indokait. Továbbá I. még Helge HORNBERG: *A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. II. kötet. Szerk. Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK., Bp., 2007. 970–983.

nemzetépítő” feladatokat nem vállalt és deklaráltan most sem vállal.⁶⁷² Fontos, hogy a kulturális nemzetfelfogás valóban kulturális és nyelvi alapú volt, ezáltal pedig meglehetősen nyitottá is vált.⁶⁷³ Ez pozitívum, amit meg kell őrizni. A két nemzetfelfogást azonban nem célszerű közjogilag „összemosni”, mert az komoly hatással lehet a magyar közjogi rendszer működésére és demokratikus legitimitására. Ugyanakkor a közép-európai térség történelmi valóságának körülményei között a két fogalom teljesen nem szigetelhető el egymástól.

2011 áprilisában jelentős változásokra került sor ezen a területen is. Az akkor elfogadott új Alaptörvény Nemzeti Hitvallása komoly figyelmet szentel a nemzet kérdésének. Szövege akkor készült, amikor a magyar nemzeti gondolat egyfajta posztintegrációs reneszánszát élte. Az Alaptörvény azonban a nemzetfogalom használatakor nem következetes. Találhatók benne a politikai nemzetfelfogásra, azaz a nemzetre, mint a jogilag pontosan körülhatárolt magyar politikai közösség összes tagjára vonatkozó utalások és a magyar nemzetre, mint a kulturális-nyelvi és történelmi-érzelmi közösségre vonatkozó megfogalmazások is. Az utóbbi értelmezés egyébként hangsúlyosabb, akkor is, ha a nemzet kifejezés használata nem mindig koherens és következetes.

A Nemzeti hitvallás a következő szavakkal kezdődik: „*Mi, a MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat...*” Túl azon, hogy nem tűnik logikusnak a három kezdő szó nagybetűs írásmódja, a közép-európai térség alkotmányjogával foglalkozó kutatóknak e sorok olvasása során rögtön eszébe jut az 1992. szeptember 1-jén elfogadott szlovák alkotmány preambuluma, amely a „*Mi, a szlovák nemzet...*” szavakkal kezdődik. Ezzel a függetlenség útjára éppen rálépő, saját bevallása szerint a nemzetek önrendelkezési jogával élni készülő akkori szlovák alkotmányozó hatalom kiváltotta a magyar kisebbség képviselőinek és a velük rokonszenvező liberális szlovákiai értelmiségiek nemtetszését.

Az akkori szlovákiai kritikusok főleg két dolgot kifogásoltak. Egyrészt azt, hogy véleményük szerint nem célszerű ilyen szavakkal kezdeni az alkotmányt egy olyan országban, ahol a lakosság mintegy 15%-a valamilyen nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozik. Másrészt, miután a hatalom forrása egy demokratikus jogállamban alapvetően az állampolgárok közössége, nem pedig a sokféleképpen értelmezhető nemzet, ezért fölösleges olyan kifejezéseket használni az alaptörvényben, amelyek a kelet-közép-európai kontextusban úgysem fedik le az ily módon definiált politikai közösséget. A szlovákiai

⁶⁷² Erről a kérdésről l. részletesen a szerző (Halász Iván) hozzászólását a *Fundamentum* c. folyóirat 2006. 2. számában, a Fórum rovatban megjelent *Nép, nemzet szuverenitás* témakörhöz. *Fundamentum* 2006. 2. sz. 65–73.

⁶⁷³ Ebből a szempontból érdekesek Csepeli György kutatásai, amelyek az 1990-es évek közepén kimutatták, hogy a lakosság körében melyek azok a meghatározó tényezők, amelyek fontosak a „ki a magyar?” kérdés megválaszolásában. Az önbesorolás volt a legfontosabb szempont, amelyet követett az anyanyelv, a lakhely, az állampolgárság és a születési hely. Kisebbs szerepet játszottak olyan aspektusok, mint a kereszténység és a demokratikus intézmények. L. CSEPELI György: *A nagyvilágon e kívül... Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1070-2002*. Jászóveg, Budapest, 2002. 126.

magyarok ugyanis soha nem érezték magukat a szlovák nemzet részének, és a többségi közvélemény sem tekintette őket annak.

A hatályos szlovák közjog végül különválasztotta a szlovákiai állampolgári politikai közösséget és a kulturális-nyelvi módon felfogott szlovák nemzetet. Azaz nem ismeri, illetve nem használja a politikai vagy államnemzet fogalmát. Ez abban is megnyilvánult, hogy a szlovák preambulum külön megemlékezett a szlovák nemzet mellett a nemzetiségi kisebbségek és az etnikai csoportok tagjairól, akik a szlovák nemzettel együtt egy magasabb, „összegző” kategóriát alkotnak, amely „...mi, a Szlovák Köztársaság polgárai” névre hallgat. A preambulum emelkedett, de némileg pontatlan megfogalmazásáért az alkotmányozó mintha kompenzálni akarta volna a közvéleményt, amikor a szlovák alkotmány 2. cikkének 2. bekezdésében kifejezetten megerősíti azt a kézenfekvő tényt, hogy az államhatalom a polgároktól ered.

A szlovák alkotmányhoz hasonló nemzetfelfogásbeli kettősség nyomai a hatályos magyar Alaptörvény szövegében is fellelhetők. Ha a jelenlegi magyar alkotmányozó következetes kívánt volna lenni, és a 19. századi nemzeti szabadelvű hagyományokhoz híven egyértelműen meg szeretne volna honosítani a magyar közjogban a politikai nemzetfelfogást,⁶⁷⁴ akkor az 1997-es lengyel alkotmány preambuluma lett volna célszerű példának tekintenie. A lengyel alkotmány preambuluma az alkotmányozás alanyaként a „*a Lengyel Nemzetet – a Köztársaság minden állampolgárát*” határozza meg, mégpedig rögtön az alkotmány elején. Az 1992. évi cseh alkotmányt az akkori képviselők egyszerűen a „*Cseh Köztársaságnak a Csehországban, Morvaországban és Sziléziában élő állampolgárainak*” nevében fogadták el.

A magyar Alaptörvény preambulumának szerzői igyekeztek ugyan némileg tompítani a kérdés élet annak deklarálásával, hogy „*A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség része és államalkotó tényező.*” de arról már megfeledeztek, hogy az első mondatban nagybetűvel említett magyar nemzet tagjai az új évezred kezdetén nemcsak minden magyarért való felelősséggel kell eljárjanak, hanem minden honpolgárért is. Sőt, miután végső soron Magyarország Alaptörvényét fogadták el, a szakmai adottságokból és a műfaji sajátosságokból kiindulva az alkotmányozó entitásnak elsősorban minden magyar állampolgárért felelősséget kellene viselni, ami természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen túl az összes többi magyarért is felelősséget érezzenek. Ez azonban csak többletvállalás lehet. Annál is inkább, mert az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása tulajdonképpen minden magyarul beszélő és magyar állampolgár felmenőkkel rendelkező személy számára lehetővé tette, hogy maga döntse el, mennyiben kíván be-

⁶⁷⁴ A jelenlegi magyar állam más helyzetben van. A dualizmus idején inkább az volt a kérdés, hol találják meg a nagyszámú, az ország lakosainak körülbelül a felét kitevő, nem magyar ajkú honpolgárok helyét a rendszerben. Most másként áll a helyzet – Magyarország etnikailag viszonylag homogén, a nagyon különböző migránsok nagyobb csoportjai sem érkeztek meg, viszont az ország határain túl nagyon jelentős magyar nemzetiségű lakosság lakik. Az alkotmányozó láthatólag inkább rájuk gondolt, mint a belső nemzetiségek integrációjára, akkor is, ha az utóbbi problémát is igyekezett megoldani.

kapcsolódni a magyar(országi) politikai közösségbe, vagy helyette megelégszik „csupán” a magyar kulturális kötődésekkel.

A „Nemzeti hitvallás” végén szerepel ugyan az a kifejezés, hogy *„Mi, Magyarország polgárai”*, de nem a hatalom forrása megnevezéseként, hanem csak azon entitásként, amely készen áll arra, hogy az ország rendjét a nemzet együttműködésére alapítsa. Az Alapvetés B. cikkelyének 3. bekezdése minimalista módon deklarálja a népszuverenitás elvét, amikor kimondja, hogy *„A hatalom forrása a nép.”* A fentiek tükrében nem lenne célszerű itt inkább a magyar állampolgárok közösségére utalni? A *„Mi, Magyarország polgárai”* kategória egyébként szintén hasonlít az 1992-es szlovák megfogalmazásra, amely miután a preambulumban már egymás mellett említette a szlovák nemzetet és az együtt élő nemzetiségi kisebbségeket és etnikai csoportokat, a preambulum végén összegző szándékkal mégiscsak kimondta, hogy az alkotmányt végül a Szlovák Köztársaság polgárai által választott képviselők útján fogadják el. Ebben az értelemben létezik tehát egy magasabb kategória – a Szlovák Köztársaság állampolgárai, a szlovák nemzet tagjai és a nemzetiségek.

A „Nemzeti hitvallás” és az „Alapvetés” című részek több olyan megfogalmazást tartalmaznak, amelyekből az olvasható ki, hogy az alkotmányozó itt nem elsődlegesen a politikai értelemben vett magyar nemzetről beszélt, hanem inkább a kulturális-nyelvi nemzetről. A preambulumban második bekezdésében például szó van *„a részekre szakadt nemzetünk szellemi és lelki egységéről”*. A szöveg megemlíti a magyar kultúrát és az egyedülálló magyar nyelvet. A preambulum végén szerepel a következő mondat: *„Alaptörvényünk jogrendünk alapja: szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. Élő keret, amely kifejezi a nemzet akarátát, azt a formát, amelyben élni szeretnénk.”* Ebből az derül ki, hogy az alkotmányozó a nemzetet nem csupán egy politikai közösségi formának tekintti, hanem magasabb rendű, generációkon átívelő entitásnak, a nemzetet pedig a múlt, a jelen és a jövő magyarjai alkotják. A preambulumban egyfajta mottója, a magyar Himnusz elejéről átvett fohász – *Isten, áldd meg a magyart!* – is ezt az interpretációt erősíti.

Végül, de nem utolsósorban az Alaptörvény a D) cikkben újradefiniálja az úgynevezett nemzeti felelősségi klauzulát is: *„Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”* Ez a megfogalmazás szintén egyértelműen utal a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájára.

Az új magyar Alaptörvény természetesen nem feledkezik meg az országban élő nemzetiségekről sem. A preambulumban két mondatban is szerepelnek. Egyrészt az alkotmányozó kimondta: *„A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők.”* Ezt megerősítette a normatív szöveg XXIX. cikke is: *„(1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az*

anyanyelvű oktatáshoz. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. (3) A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” A preambulumban kimondta: „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megővjük. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” (Itt célszerű kiemelni, hogy a többi visegrádi állam alkotmánya nem tartalmaz ilyen erős megfogalmazásokat a nemzetiségek államalkotó jellegéről, az legfeljebb az alkotmány egyes rendelkezéseiből olvasható ki.)

Az aktuális nemzetfelfogás kérdésén a politikai közösség határainak, illetve konkrét tartalmának a meghatározása során nem hagyhatók figyelmen kívül a nép általi hatalomgyakorlás különböző lépcsőfokai, valamint ezzel összefüggésben az alkotmányos népi részvételi szintenként változó tartalmának a kérdése. 1989 után például a demokratikus Magyarországon a következő politikai közösségek léteztek: 1) országos szinten a nép, amely minden hatalom birtokosa, és a népszuverenitást választott képviselői útján vagy közvetlenül gyakorolja, 2) a középső önkormányzati szinten a megyei választópolgári közösségek, 3) helyi (községi, városi, fővárosi és kerületi) szinten pedig a helyi választópolgári közösségek. Ez a konstrukció lényegesen nem változott a 2011. évi Alaptörvényben sem.

Ez volt a többi visegrádi országra jellemző konstrukció, talán a különbséggel, hogy itt a regionális önkormányzati szint a rendszerváltást követően néhány évre megszűnt, mint választott szint. A választott középszintű népképviseleti szervek Lengyelországban, a Cseh Köztársaságban és Szlovákiában csak az 1990-es évek végén és Szlovákia esetében az ezredforduló után végrehajtott közigazgatási-önkormányzati reformok révén születtek újjá.⁶⁷⁵

Az alkotmányos nép, illetve a politikai nemzet meghatározásánál főleg az okozza a nehézséget, hogy az 1989 előtti állapotokhoz képest bizonyos értelemben megváltozott a nép összetétele. 1989 előtt az alkotmányban említett nép egyértelműen a magyar állampolgárok összessége volt. Ugyanaz volt a helyzet a többi visegrádi államban. Amikor azonban Magyarországon az 1989-es alkotmánymódosítás során a Magyar Köztársaságon belül minden hatalmat úgymond a nép kezébe adtak, már némileg más volt a helyzet. Azelőtt ugyanis csak magyar állampolgárok vehettek részt a parlamenti és a helyhatósági választásokon, kisebbségi önkormányzati választások pedig nem is léteztek. Az 1989-es alkotmányreform, valamint az azt követő, főleg az uniós csatlakozással összefüggő választójogi módosítások azonban lehetővé tették azt is, hogy a helyhatósági választásokon a letelepedett, bevándorolt és menekült státussal rendelkező külföldiek,

⁶⁷⁵ Jelenleg a Cseh Köztársaságban 13 önkormányzati kerület létezik, valamint az azonos önkormányzati státussal rendelkező Prága főváros. Szlovákiában most 8 kerületben választják a kerületi képviselőket. Lengyelország tér el leginkább a többi térségbeli államtól, mert itt nemcsak a 16 nagy vajdaságban működik középszintű választott önkormányzati szerv, hanem a több mint 300 járásban is.

majd valamivel később, az uniós csatlakozás után az itt élő és lakóhellyel rendelkező európai uniós polgárok is szavazhassanak.⁶⁷⁶ Az uniós és nem uniós állampolgárok között az lett a fő különbség, hogy passzív választójoggal csak az EU tagállamok állampolgárai rendelkeznek. Ezen a 2011. évi Alaptörvény nem változtatott.

Hasonló folyamatok játszódtak le a többi térségbeli államban.⁶⁷⁷ A rendszerváltás utáni Magyarországhoz leginkább hasonlítható pályát Szlovákia járta be. Az alkotmány 30. cikkében szintén lehetővé tette az országban letelepedett – azaz állandó lakóhellyel rendelkező – állampolgároknak, hogy részt vegyenek a települési és középszintű területi (azaz kerületi) önkormányzati választásokon. A szlovák alkotmány egyáltalán nem tesz különbséget az uniós és a harmadik országbeli állampolgárok között. Miután Szlovákiában a helyhatósági passzív választójog az aktív választójoghoz kötődik, ez azt jelenti, hogy az állandó lakóhellyel rendelkező külföldiek települési és kerületi szinten passzív választójoggal is rendelkeznek.⁶⁷⁸

A magyar és a szlovák modellől jelentősen eltér a cseh és lengyel eset. Mindkét állam ugyanis minimalista stratégiát követ a letelepedett külföldiek helyi politikai integrációjára. Azaz csupán azok számára teszik lehetővé a helyhatósági szintű választási participációt, akiknél azt az uniós jog írja elő – azaz a más tagállamokból érkezett uniós polgárok esetében. A más EU tagállamokból származó, de a Cseh Köztársaságban és Lengyelországban élő uniós polgárok továbbá csak a lokális, azaz települési szinten rendelkeznek aktív és passzív választójoggal. Az ilyen státusú személyeknek mindegyik visegrádi államban van aktív és passzív választójoguk az Európai Parlamentbe, de ez szintén nem nemzeti, hanem uniós előírás, amit a nemzeti alkotmányos szabályozás áttemelt.

Ezektől az eltérésektől eltekintve, azt lehet mondani, hogy a nép fogalma mára már mindegyik térségbeli államban szubnacionális, némileg elmozdult a szigorúan vett állampolgári alapról. A népszuverenitás gyakorlása szempontjából fontos országos szinten⁶⁷⁹ továbbra is csak a nagykorú állampolgárokból álló nép gyakorolja a hatalmat, a helyhatósági „népek” vagy az európai parlamenti választásokon megjelenő „nép” tartalma azonban kibővült.

Országos szinten tehát nem annyira az állampolgárság érdekes, sokkal inkább a lakóhely. Három visegrádi állam az aktív országos választójog tekintetében sem korábban, sem később nem tett különbséget az ország területén lakóhellyel rendelkező állampolgárok és a tartósan külföldön élő állampolgárok között. Ez azt is jelenti, hogy a külföldön

⁶⁷⁶ A magyar állampolgárság konkrét politikai tartalmáról l. részletesebben Tóth Judit: *Mit ér az állampolgárság, ha magyar?* In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Bp., 2006. 419–426.

⁶⁷⁷ Egyébként azt lehet mondani, hogy a saját állampolgárok és az országban élő letelepedett külföldiek közötti jogi különbségek egyre több vonatkozásban eltűnnek. Ez akár regionális tendenciaként is felfogható 1989 után. L. Věra Jirásková: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk. Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 18.

⁶⁷⁸ PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. UPJŠ, Košice, 2010. 226.

⁶⁷⁹ Ez adott esetben nemcsak a parlamenti, hanem Magyarországot leszámítva most már mindenütt a köztársasági elnökválasztásokat és az országos népszavazásokat is jelenti.

elő cseh, lengyel és szlovák állampolgárok már régóta részt tudnak venni anyaországuk országos politikai életének alakításában.⁶⁸⁰ Ami ezekben az országokban leginkább változott, az a külhoni szavazás módja. Szlovákiában például a külföldön állandó lakóhellyel élő szlovák állampolgárok 2006 előtt csak úgy szavazhatnak, hogy a választások napján hazajöttek. 2006-tól kezdve azonban ez a lehetőség megszűnt, és minden külföldön élő szlovák állampolgár levél útján tud, illetve kénytelen szavazni. Lengyelországban a külhoni szavazás két módját ismerik: a már régóta gyakorolt külképviseleti és a 2011-ben bevezetett postai úton történő szavazást. Jelenleg e két módszer kombinációja érvényesül. A Cseh Köztársaságban a képviselőházi és az államfői választásokon a külföldön élő állampolgárok a külképviseleteken tudnak szavazni. A szenátusi választásokon is részt tudnak venni, de csak a Cseh Köztársaság területén, mert a külképviseletek nem szerveznek szenátusi választásokat.

Magyarország 2011 előtt azon kevés európai államok közé tartozott, amelyek magyarországi lakóhelyhez kötötték az országgyűlési választójogot. Ez a szabályozás 2011-ben az Alaptörvény és az új országgyűlési választási törvény⁶⁸¹ elfogadása révén radikálisan megváltozott. Az új választási szabályozás értelmében a külföldi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok is szavazhatnak az országgyűlési választásokon, azzal a különbséggel, hogy az otthon élőktől eltérően ők nem kettő, hanem csak egy szavazattal rendelkeznek. Konkrétan ez azt jelenti, hogy külhoni magyar állampolgár, ha Magyarországon nincs lakóhelye, csak a pártlistás szavazáson tud részt venni, az egyéni választókerületi jelöltekre már nem tud szavazni.

Ami pedig a kisebbségek választási részvételét illeti, két visegrádi állam – a Cseh Köztársaság és Szlovákia – a választási eljárás során semmilyen kedvezményben nem részesíti a helyi nemzetiségek jelöltjeit. Szlovákiában a nemzeti kisebbségek képviselői mindig ott ültek ugyan a törvényhozásban, de csak a saját jogon. Erre pedig reálisan csak a majdnem félmillió magyar kisebbségnek van reális lehetősége. Ezzel szemben a lengyel képviselőház választási szabályozás szerint a kisebbségi állampolgárokat tömörítő választási bizottságnak el kell érnie annyi szavazatot, amennyi egy mandátum megszerzéséhez szükséges, de esetükben nem kell figyelembe venni az 5%-os bekerülési küszöböt. Ez a kedvezmény főleg a lengyelországi németeknek teszi lehetővé, hogy egy képviselőjük bejusson a varsói törvényhozásba.

Magyarországon hosszú éveken keresztül szintén szó volt arról, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek privilegizált országgyűlési képviselőhöz jussanak, de ezt a lehetőséget reálisan csak az Alaptörvény és az új választási törvény teremtette meg. Az új szabályozás értelmében ugyanis az országos nemzetiségi önkormányzat által indított nemzetiségi listának negyedannyi szavazatra lesz szüksége a mandátumszerzéshez, mint a rendes pártlistán induló jelölteknek. Azok az állampolgárok viszont, akik nem az országos pártokra akarnak szavazni, hanem a nemzetiségi listákra, viszont kénytelenek

⁶⁸⁰ A helyi és kerületi, illetve vajdasági szinten érthető módon nem rendelkeznek ilyen lehetőséggel, ott ugyanis a választójog lakóhelyhez kötött.

⁶⁸¹ A 2011. évi CCIII. törvény.

lesznek előzetesen regisztrálni, hiszen senkinek sem lehet több szavazata, mint a többi állampolgárnak, hiszen Magyarország elutasítja a plurális választójogot.⁶⁸²

A népszuverenitás gyakorlása szempontjából meghatározó országos szinten a politikai közösség határainak tekintetében tehát most már nem léteznek lényeges különbségek a visegrádi államok között. A legálisan letelepedett külföldiek vonatkozásában már nagyobbak a különbségek a megengedőbb politikát folytató Magyarország és Szlovákia, valamint a szigorúbb Cseh Köztársaság és Lengyelország között. Ez a kérdés azonban alapvetően nem befolyásolja az egyes érintett államok alkotmányos identitását. Az továbbra is több közös vonást mutat, mint különbséget.

8. A közép-európai alkotmányok szerkezeti identitása

A visegrádi térségben egyaránt lehet találkozni az úgynevezett „államszervezeti” alkotmányokkal és az úgynevezett komplex alaptörvényekkel, amelyek magukba foglalják az alapjogi részt is. Ha egy alkotmány közvetlenül nem tartalmazza az alapjogok katalógusát, az természetesen nem jelenti azt, hogy ilyenek az adott országban nem léteznek, illetve nem élveznek kiemelt közjogi védelmet.

Az 1989 utáni visegrádi térségben csak egy tisztán államszervezeti alkotmány született – az 1992 végén elfogadott és 1993. január 1-én hatályba lépett cseh. Az összes többi térségbeli alkotmány komplex chartális dokumentumnak számít, amely igyekszik lefedni az összes fontos alkotmányjogi kérdést. Ez vonatkozik mindkét magyar alaptörvényre, a szlovák alkotmányra, illetve a rendes, azaz „végleges” lengyel alkotmányra. Nem érvényes ez viszont az 1992-ben elfogadott úgynevezett lengyel kisalkotmány esetében, abból ugyanis a provizórikus jogszabály révén hiányoztak az alapjogi rendelkezések.

A Cseh Köztársaságban így kialakult forma főleg az alkotmányozási folyamat alatti ideológiai vitákkal függ össze. Ezek során a polgári jobboldal egy része ki akarta hagyni az alapjogi katalógusból a gazdasági, a szociális és a kulturális jogokat. Ez a törekvés viszont megfeneklett a szociáldemokraták és részben a kereszténydemokraták ellenállásán, akik elérték, hogy az 1991-ben még a Csehszlovákia keretében elfogadott Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája megőrizte az alkotmányos rangot, bár közvetlenül nem emelték be az új alkotmányba. Emiatt viszont a cseh alkotmányozónak egy új fogalmat kellett kreálni – a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjének fogalmát, ami nemcsak az alkotmányból áll, hanem az alkotmány 3. cikke értelmében része az előbb említett Alapvető Jogok és Szabadságok Chartájának. Ezen alkotmányos rend részei az egyéb alkotmányerejű törvények is, amelyeket szintén az alkotmányban előírt minősített többséggel kell elfogadni. Emiatt a cseh szakirodalom polylegálisnak nevezi az ország alkotmányát, illetve alkotmányos rendszerét. A „polylegális alkotmány” és az „alkotmányos rend” kifejezések itt tulajdonképpen szinonimák.⁶⁸³

⁶⁸² A térségben egyébként erre is van példa: a szlovéniai alkotmányos és választási szabályozás.

⁶⁸³ Václav PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. Leges, Praha, 2011. 337.

Az alkotmányos rend tartalmát egyébként a cseh alkotmány 112. cikke határozza meg pontosabban: „*A Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét alkotja az Alkotmány, az Alapvető Jogok és Szabadságok Chartája, az Alkotmány alapján elfogadott alkotmányos törvények, a Csehszlovák Köztársaság Nemzetgyűlésének, a Csehszlovák Szocialista Köztársaság Szövetségi Gyűlés és a Cseh Nemzeti Tanács alkotmányos törvényei, amelyek a Cseh Köztársaság határát megállapították, valamint a Cseh Nemzeti Tanács által 1992. június 6. napja után elfogadott alkotmányos törvények.*” Az idézett paragrafus további két bekezdése azzal foglalkozik, hogy melyek azok a jogi normák, amelyek hatályukat veszítik, illetve az új rendszer hatálybalépésével egyszerű törvényekké váltak.

A meghatározó cseh alkotmányjogi szakirodalom összesen 11 olyan törvényt ismer, amely valamilyen formában a határok kijelölésével foglalkozik, továbbá külön megemlíti azt a két alkotmányerejű törvényt, amelyek a csehszlovák föderáció megszűnésére reflektáltak. Végül felsorol 26 olyan alkotmányos szintű jogi normát, amely szintén az alkotmányos rend része.⁶⁸⁴ Ezek többsége még mindig a határkérdésekkel, illetve az alkotmány és a charta módosításaival foglalkozik. Kiemelkedő jelentőségű az 1998. évi 110. számú törvény a Cseh Köztársaság biztonságáról. Ez a törvény szabályozza ugyanis az alkotmány szövegéből kimaradt rendkívüli és egyéb hasonló különleges állapotokat.

Az alkotmányos rend fogalmának létezése a cseh jogrendszerben arra ösztönzött egyes szerzőket, hogy különbséget tegyenek a kis *a* és a nagy *A* betűvel írt alkotmány között. Eszerint a szorosán vett cseh alkotmányt nagy kezdő *A* betűvel kell írni – azaz a Cseh Köztársaság Alkotmánya kifejezés alatt csupán az államszervezeti alkotmány értendő, a kis *a* betűvel írt alkotmány pedig az egész alkotmányos rend szinonimája.⁶⁸⁵

Formális jogi szempontból ezek az alkotmányos erejű jogi normák egyenrangúak és csupán a „*lex posterior derogat priori*” elv képes köztük rendet teremteni. Egyik norma sem rendelkezik az alkotmány feletti erővel, ténylegesen azonban egyértelműen maga az alkotmány és az alapjogi charta játszik kiemelkedő szerepet az értelmezés során.⁶⁸⁶

Ami az alkotmányos rendszer polylegalitását illeti, hasonló a helyzet Szlovákiában, akkor is, ha a szlovák alkotmány jóval komplexebb, azaz az államszervezeti kérdések mellett kitér az alapjogokra is. A szlovák alkotmányos rendszer szintén több forrásból áll: a chartális alkotmányból, valamint az azt kiegészítő, módosító, minősített parlamenti többséget igénylő alkotmányerejű törvényekből. Ide sorolhatók azok a régi csehszlovák, illetve valamivel későbbi szétváláskori törvények, amelyek megállapították az ország határait. Ideális állapot, amikor egy államnak monolegális alkotmánya van, azaz az alkotmány formális és materiális jogi értelemben teljesen egybeesik,⁶⁸⁷ de a cseh és

⁶⁸⁴ Uo. 331–333.

⁶⁸⁵ Pavel PEŠKA: *Úvod do ústavního práva – Čtyřicet devět stručných úvah k české ústavě na pozadí ústav stabilních demokracií*. Univerzita Karlova, Praha, 1994. 69.

⁶⁸⁶ Václav PAVLÍČEK a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Leges, Praha, 2011. 335.

⁶⁸⁷ Ladislav OROSZ: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009. 66.

a szlovák (valamint Közép-Európában még az osztrák) alkotmányos fejlődés nem ebben az irányban indult el.⁶⁸⁸

Az azonos módon elfogadott és azonos jogi erejű alkotmányos törvények létezése olyan csehszlovák sajátosság, amelynek gyökerei a két világháború közötti időszakba nyúlnak vissza. Majdnem az összes eddigi csehszlovák alkotmány polylegális alkotmányos rendszerben született. A posztoszocialista térségben egyébként Oroszországban és Litvániában is ismert az alkotmányerejű törvények kategóriája.⁶⁸⁹

A hatályos szlovák alkotmányerejű törvények felsorolása nélkül, röviden célszerű ki térni a csoportosításukra. Jelentős részük a határkérdésekkel foglalkozik. Másik, szintén markáns csoportjuk a választásokat érinti, pontosabban a parlament és az önkormányzati képviselőtestületek mandátumát. Említeni kell még az állami élet egyes fontos területeit szabályozó kulcsfontosságú jogszabályokat. Ide tartoznak a következő jogszabályok: az ország biztonságáról szóló 2002. évi 227. számú alkotmányerejű törvény, az egyes köztisztviselők betöltése során a közérdek védelméről szóló 2004. évi 357. számú alkotmányerejű törvény, a szlovák parlament és a kormány uniós ügyekben való együttműködéséről szóló 2004. évi 397. számú alkotmányerejű törvény, a szlovák parlament olyan bizottságának létrehozásáról szóló 2006. évi 254. számú alkotmányerejű törvény, amely bizottság felülvizsgálhatja a Nemzetbiztonsági Hivatal⁶⁹⁰ egyes határozatait. Azt sem szabad elfelejteni, hogy a csehszlovák időkben elfogadott Alapvető Emberi Jogok és Szabadságok Chartája most is része a szlovák alkotmányos rendnek.⁶⁹¹

A közép-európai térség egyik legkomplexebb alkotmányos dokumentuma az 1997. évi lengyel alkotmány, amely nemcsak az alapjogi és államszervezeti kérdésekkel foglalkozik, hanem magában foglalja a különleges helyzetekre és állapotokra vonatkozó részeket is. A lengyel alkotmány, amely egész fejezetet szentel a jogforrásoknak, nem ismeri az alkotmányerejű törvények fogalmát. 87. cikkének 1. bekezdése értelmében „A Lengyel Köztársaság általánosan kötelező jogának forrásai: az Alkotmány, a törvények, a ratifikált nemzetközi szerződések és a rendeletek.” Igaz, a lengyel jogrend is ismeri a minősített többség különböző formáit, de az nem érinti a jogrend terminológiáját, az alkotmány módosítására pedig speciális szabályok vonatkoznak.

Szerkezeti szempontból nagyon érdekes helyzet alakult ki Magyarországon az új Alaptörvény elfogadása után. Addig a modern demokratikus magyar alkotmányjog az alkotmány mellett csupán az úgynevezett kétharmados törvények kategóriáját ismerte. Ezen kétharmados többséget azonban nem az összes képviselő létszámához mérték, hanem csak a jelenlévőkhöz. A határozatképességi szabályokra ilyenkor is figyelemmel

⁶⁸⁸ Jan FILIP: *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty*. Ústavní základy ČR. Masarykova univerzita, Brno, 1999. 130.

⁶⁸⁹ Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy. Szerk. Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000. 18.

⁶⁹⁰ Ez a hivatal állítja ki ugyanis azokat a tanúsítványokat, amelyek egyes állami tisztviselők és közszolgák számára lehetővé teszik a titkos információkhoz való hozzáférést.

⁶⁹¹ OROSZ L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky* i. m. 80–85.

kellett lenni. Az alkotmánymódosításokhoz érthető módon az összes képviselő kétharmadának támogatására volt szükség.

A 2011 utáni magyar közjogban egy alapvetően chartális alkotmány – azaz Alaptörvény – létezése mellett újból megjelent a történelmi alkotmány fogalma. A magyar történelmi alkotmány fennállása idején ez a fogalom gyakorlatilag több alaptörvényből állt, de egyiket sem írták nagy A betűvel. Az 1944 előtti magyar közjogi múltban soha nem létezett olyan alaptörvény, amely egységesen és komplex módon akarta volna szabályozni a közjogi élet minden területét.⁶⁹² A történelmi alkotmányosság lényege egy komplex chartális alkotmány hiánya, amit a jogrendszer gerincét alkotó kiemelt közjogi törvények rugalmas kezelésével próbáltak ellensúlyozni. Ezért az 1945 előtti magyar közjogi múltban mindig több, következetesen kisbetűvel írott alaptörvénnyel lehetett találkozni. Ugyanakkor soha nem volt pontosan tisztázva, mely törvények (pontosabban a kor szóhasználatával élve törvénycikkelyek) számítanak az alaptörvényeknek.⁶⁹³

A helyzetet tovább bonyolítja az a korábban már jelezett tény, hogy a 2010-es választások utáni alkotmányozási folyamat kezdő szakaszában mindenki új alkotmányról beszélt. A 2010 végére született dokumentum is az alkotmány tervezetének számított. Az Alaptörvény mint fogalom csak 2011 első hónapjaiban került elő, aztán néhány hét alatt teljes győzelmet aratott.

A történelmi alkotmány rendszerének újjáélesztése szempontjából attól függetlenül, hogy az mennyire jó, hasznos és egyáltalán technikailag kivitelezhető a majdnem 60 éves megszakítás után, logikusabb lenne a mostani Alaptörvény egyes részeinek „kiszervezése” több önálló alaptörvénybe. Bizonyos dekonstrukció valóban történt. Erre utal az Alaptörvény egyes nagy részeinek különböző elnevezése és eltérő számozása. Sőt, belső tagolása is ebbe az irányba mutatott. Ez láthatólag nem volt véletlen, hiszen a dekonstrukciós szándékot elismerte Szájer József európai parlamenti képviselő, az Alaptörvény legfőbb értelmi szerzője is.⁶⁹⁴ Szerinte egy chartális komplex alkotmány alternatívájaként felmerült az úgynevezett svéd modell követése, azaz négy fontos alkotmányos törvény elfogadása. *„A formai és a tartalmi cél a kontinuitás visszaállítása, az 1949. évi alkotmány ily módon a chartális alkotmány dekonstrukciója volt. Ebben a középútat találtuk meg, ami persze nem középútat a jelenlegi főirányú jogfelfogás tekintetében.”*⁶⁹⁵

Érdekes adalék, hogy az alkotmányozók legbelsőbb körének visszaemlékezései szerint komolyan felmerült az úgynevezett minimalista magalkotmány ötlete is. Gulyás Gergely a következőket írta erről: *„Ha azt a koncepciót fogadjuk el, hogy az alkotmány tulajdonképpen csak egy magalkotmány, a legszükségesebb kérdéseket tartalmazza, akkor az*

⁶⁹² A magyar történelmi alkotmány fogalmáról l. részletesebben RIXER Ádám: *A történelmi alkotmány helye mai jogunkban*. Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely. KRE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2012. 93.

⁶⁹³ Erről a problematikáról l. részletesebben SCHWEITZER Gábor: *Alaptörvény – sarkalatos törvény – történelmi alkotmány*. In: *Il me semblait que j'étais mi-même ce dont parlait l'ouvrage – Liber Amicorum Endre Ferenczy*. Szerk. Boóc Ádám – Fekete Balázs. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 258–265.

⁶⁹⁴ ABLONCZY B.: *Az új Alkotmány nyomában*. i. m. 28.

⁶⁹⁵ Uo. 33.

államszervezet különböző elemeiről lehetett volna sarkalatos törvényeket hozni. Talán annyi kulisszatitok elárulható, hogy amikor a Fidesz elnöksége először tekintette át az Alaptörvény-tervezet első változatát, akkor az első három fejezet (Nemzeti Hitvallás, Alapvetés, Szabadság és Felelősség) után a miniszterelnök felvetette, hogy itt akár pontot is tehetnének, ez így kész alkotmány. Ebben van igazság, mert egy más koncepció esetén valóban az. Ebben az esetben az államszervezet különböző intézményeiből további alkotmányerejű törvények rendelkeztek volna... Igaz, sokkal nehezebb lett volna meghatározni az absztrakciónak azt a mélységét, amelyet a további törvények elfogadása során követni érdemes: mi az, ami még alkotmányos szintű szabály, és mi esik kívül e körön? Ezen kívül e megoldás ellentétes lett volna az elmúlt húsz – sőt hatvan – évben megszokottakkal, ugyanakkor nem jelentett volna visszatérést a történeti alkotmányhoz sem, csak jobban hasonlított volna rá.”⁶⁹⁶

Ehhez képest a modern magyar közjogi hagyományok és a garanciális szempontok érvényesülése szempontjából valószínűleg jobb a végül megszületett felemás modell, amely „rejtőzködő chartalitás alkotmánynak” is nevezhető. Ugyanakkor a 2011-ben alkalmazott megoldás terminológiai és rendszerezési szempontból csak félmegoldás maradt. Arra jó volt, hogy bonyolultabbá tegye a tájékozódást a nagybetűs Alaptörvényben, arra viszont már nem, hogy valóban több részalaptörvényre bontsa a legmagasabb szintű és legfőbb erejű magyar közjogi dokumentumot.

Mert végül is minden ködösítés és bonyolítás ellenére ez deklaráltan Alaptörvény. Ezt egyértelműen kimondja az Alapvetés nevű rész R) cikke, amikor az egész jogrendszer alapjának nevezi az Alaptörvényt, amely a többi jogszabállyal együtt Magyarországon mindenkire nézve kötelező. Igaz, egyes rendelkezéseit a céljukkal, a Nemzeti Hitvallással és a történeti alkotmány vívmányaival összhangban kell értelmezni. Ez azonban semmit sem változtat azon a tényen, hogy az egész magyar jogrendszer alapja az Alaptörvény, amely megfelel egy komplex, írott, chartális alkotmánnyal szemben támasztott összes követelménynek. Így csak nagyon nehezen újjáéleszthető az a korábban létezett történeti magyar alkotmány, amelynek lényeges eleme éppen a polylegális jellege volt.

Az új magyar alkotmány alapító atyái is tisztában lehettek ezzel a terminológiából következő hierarchiaveszéllyel. Ez abból látható, hogy a velük készült interjúkötetben kétszer is hangsúlyozták: „Az írott jog egyértelmű szabályait nem ronthatja el a történeti alkotmány, de az értelmezési szabadság rugalmassá, s így időtállóvá teszi az alaptörvényt.”⁶⁹⁷ és „A magyar közjogi hagyományok nem ronthatják le az Alaptörvény rendelkezéseit, hanem segítséget adnak az értelmezéshez. Az alaptörvény elnevezés pontosan azt fejezi ki, hogy a történeti alkotmány értelmezési keretként megmarad.”⁶⁹⁸

A helyzet terminológiailag azért is problematikus, mert az Alaptörvényben többször is szerepel az alkotmány kifejezés – igaz, mindig a történelmi jelzővel kísérve. Emiatt az a benyomás alakulhat ki, hogy az országnak párhuzamosan van alkotmánya és alap-

⁶⁹⁶ Uo. 33.

⁶⁹⁷ Uo. 29.

⁶⁹⁸ Uo. 26.

törvénye is. Sőt, néhány közjogi megjegyzésből⁶⁹⁹ akár arra is lehetne következtetni, hogy az Alaptörvény a történelmi alkotmány vagy legalábbis a történelmi alkotmányosság egyik fontos, talán a legfontosabb állomása. Nem kizárható, hogy a két hasonló, de nem azonos tartalmú fogalom párhuzamos egymás mellett létezése a jövőben akár a terminológiai problémáknál is súlyosabb gondokat okozhat az alkotmányos rendelkezések értelmezőinek.⁷⁰⁰ Különösen abban a nyelvi és jogi kontextusban, amely az alkotmány kifejezést magasabb rendűnek értelmezi, mint az alaptörvény szót. Ez egyébként más idegen nyelvi rendszerekben is így van.⁷⁰¹

2011 után tehát az a sajátos helyzet alakult ki, hogy Magyarországnak gyakorlatilag van egy chartális alkotmánya (Alaptörvénye), amely a normatív szöveg értelmében az ország legfontosabb jogi normája, miközben az Alaptörvény preambuluma azt a benyomást próbálja kelteni, hogy az egész dokumentum csak egy láncszem a magyar történelmi alkotmány épületében. A zavart csak növeli a már idézett, egyébként szép és emelkedett mondat, miszerint az Alaptörvény tulajdonképpen szerződés a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között. A Nemzeti Hitvallás mondatainak értelmében talán logikusabb lenne, ha ez a kapocs a történelmi alkotmány lenne. Miután nem így lett, egyfajta nem kívánatos verseny alakulhat ki a transzcendentális kapcsolódás szerepért.

9. A visegrádi alkotmányok és a politikai ideológiák

Az alkotmányok csak ritkán deklarálják közvetlenül saját ideológiai jellemzésüket. Ez ugyanis egyrészt fölösleges, másrészt nem is illik. Azért fölösleges, mert az ideológiai jellemzés amúgy is kiolvasható egy ilyen súlyú és terjedelmű politikai dokumentumból. Az illedelem kérdése bonyolultabb, mert képletesen szólva nem mindegyik politikai erőnek azonos a „neveltetése.” Az egész társadalom integrációjára törekvő modern demok-

⁶⁹⁹ Ilyen mindenekelőtt a preambulumnak azon mondata, mely szerint az alkotmányozó nem ismeri el a történelmi alkotmány felfüggesztését. Ha azt nem ismeri el, akkor azt nem kellene továbbra is érvényesnek tekinteni? Különösen annak a fényében, hogy az ország 1944 és 1990 között tulajdonképpen az idegen megszállás alatt állt (legalábbis a Nemzeti Hitvallás szerzői szerint) és az első magyar chartális alkotmány (azaz az 1949. évi XX. törvény) a zarsnoki rendszer alapjául szolgált.

⁷⁰⁰ Igaz, az 1989. évi alkotmányos szövegben is előfordult mindkét kifejezés, de ott annyiban egyszerűbb volt a helyzet, hogy az alkotmányozó az akkori Alkotmányt a Magyar Köztársaság alaptörvényének deklarálta. Ami pedig az 1949. évi német Alaptörvényt (azaz Grundgesetz-et) illeti, ott más volt a helyzet – az akkori német (egyébként csak korlátozottan szuverén) német alkotmányozó azért választotta ezt a kifejezést, mert tisztában volt a sajátos történelmi helyzettel és a saját maga felhatalmazásának korlátaival. Azért nem akarta alkotmánynak nevezni a dokumentumot, amelyet elfogadtak. Mellesleg a német Alaptörvény nem állítja szembe és nem is rangsorolja a két fogalmat. Alaptörvény ott az alkotmány szinonimájaként szolgál.

⁷⁰¹ Mindezt alátámasztja Szájer József egyik okfejtése erről a témáról: *„Az alkotmány szélesebb értelemben fogalmazza meg egy ország jogrendjének különböző szabályait, amelybe nemcsak a tételes jogszabályok, hanem az értelmezési elvek és maga a jogi hagyomány is benne foglalhatók. Az alaptörvény e koncepció szerint egy egységes dokumentum, amely a jogrendszer élén áll. Az alkotmány magában foglalja a sarkalatos törvényeket, a történelmi alkotmányt, a hagyomány különböző elveit, az értelmezési elveket.”* L. ABLONCZY B.: *Az új Alkotmány nyomában*. i. m. 39.

ratikus alkotmányok esetében, amelyeket szabadon választott politikai erők fogadnak el, többé-kevésbé megosztó tényezőként tekintenek az ideológiai deklarációkra.

Különösen igaz ez azokra a kelet-közép-európai államokra, amelyeknek több évtizedes tapasztalata volt az államszocializmussal. Itt eleve elvárt szempont volt az alkotmányok ideologikussága. Az 1960-as évek elejétől elfogadott alkotmányokat például szocialista alkotmányoknak nevezték, mert ezzel is ki akarták fejezni, hogy az ilyen dokumentumot elfogadó állam már túl van a fejlődése népi demokratikus szakaszán és belépett a kommunista társadalom építésének szocialista szakaszába. Az 1960-ban elfogadott csehszlovák alkotmány ezt rögtön az elején, a Nyilatkozat nevet viselő dokumentumban deklarálta: „*Mi, Csehszlovákia dolgozó népe, ünnepélyesen kinyilatkoztatjuk: Csehszlovákia Kommunista Pártja vezetésével nálunk is megvalósult az a társadalmi rend, amelyért munkásaink és többi dolgozóink nemzedékei küzdöttek, amelyet a Nagy Októberi Szocialista Forradalom győzelme óta példaképnek tekintettek. Győzött hazánkban a szocializmus. Történelmünk új korszakába léptünk, és elszánt akaratumk, hogy tovább haladjunk új, még nagyobb célok felé. A szocialista országépítés befejezése után áttérünk a fejlett szocialista társadalom építésére, és erőt gyűjtünk a kommunizmusba való átmenethez.*”⁷⁰² Egy másik helyen az akkori alkotmányozó a következőket is deklarálta: „*Most arra irányul minden törekvésünk, hogy megteremtsük társadalmunkban a kommunizmusba való átmenet anyagi és szellemi feltételeit.*”⁷⁰³ Az alkotmány normatív szövegének 1. cikke szocialista államnak deklarálta Csehszlovákiát, ami az ország nevében is manifesztálódott. Az alkotmány saját magát nem deklarálta szocialistának, hiszen az teljesen nyilvánvaló volt.

Hasonló volt a helyzet az 1989 előtti lengyel és magyar alkotmányok esetében, azzal a különbséggel, hogy az utalás a kommunizmusba való átmenetre itt nem ilyen tiszta és emelkedett formában történt, mint Csehszlovákiában. Ettől függetlenül ezek az alaptörvények is szocialista államnak deklarálták azokat az országokat, ahol érvényesek voltak. Hasonló volt a helyzet az említett korszak bolgár, jugoszláv, kelet-német és román alkotmányainak esetében. Különbségek inkább csak a preambulumok részletességében, hosszúságában és emelkedettségében léteztek. A lényeg változatlan volt.⁷⁰⁴

⁷⁰² *Csehszlovák Szocialista Köztársaság alkotmánya. Az európai népi demokráciák alkotmányai.* Szerk. Kovács István. KJK, Budapest, 1985. 118.

⁷⁰³ Uo. 119..

⁷⁰⁴ Itt meg kell említeni, hogy amikor a salazari rendszert megdőntő portugál katonatisztek és diktatúraellenes politikai erők 1975-ben alkotmányozni kezdtek, annyira balra tofódott a portugál politikai élet, hogy az Alkotmányozó Gyűlésnek olyan alkotmányt sikerült elfogadnia, amely nemcsak elítélte a faszizmust, illetve kolonializmust, hanem amellet, hogy garantálni akarta a demokratikus jogállam elsődlegességét, egyben meg is akarta nyitni az „utat egy szocialista társadalom felé.” Az alkotmány alapelvei között az 1. cikkben rögtön szerepel a következő mondat: „Portugália egy emberi méltóságon és a népakaraton alapuló szuverén Köztársaság, mely egy osztály nélküli társadalom megvalósítása felé halad.” *A Portugál Köztársaság alkotmánya.* In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk. Kovács István – Tóth Károly, KJK, Budapest, 1990. 225. Ezzel Portugália Nyugat-Európa első és egyben egyetlen olyan állama lett, amely az állam céljaként kifejezett formában deklarálta a szocializmusba való átmenet szükségességét. L. Kiss Barnabás: *Bevezető.* A Portugál Köztársaság alkotmánya. In: Nyugat-Európa legújabb alkotmányai. Szerk. Kovács István – Tóth Károly, KJK, Budapest, 1990. 222.

A fentiekben már volt szó az 1989 után elfogadott közép-európai alkotmányok történelmi és demokratikus kontextusáról. A rendszerváltás után született alkotmányok leírására a demokratikus jelző a legalkalmasabb. Valamilyen formában mindegyik utal a demokratikus elvekre és működési szabályokra. Ez egyaránt igaz a különböző körülmények és politikai konstellációk között született 1989. évi magyar, az 1992. évi szlovák és az 1993. évi cseh, illetve az 1997. évi lengyel és végül a 2011. évi magyar alkotmányra. Erre ösztönözték az alkotmányozókat a külső és belső elvárások, a saját deklarált identitásuk és az új kihívások is. Egyéb eszmétörténelmi és politikai-ideológiai definíciók szempontjából viszont már jobban figyelembe kell venni az aktuális politikai konstelláció, a társadalmi közhangulat és a történelmi kihívás közötti részleges különbözőségeket. Létezik még egy fontos mozzanat – nevezetesen a rendszerváltás utáni alkotmányok egyszerre „újrakezdő” és egyben „visszaállító” jellege. Az újrakezdéshez itt nem nagyon fér kétség. Az mindenki számára kézenfekvő volt akkor. Ugyanakkor a rendszerváltás alkotmányai inkább visszaállító jellegűek voltak.

A nehéz kérdés az, hogy végül is mit állították vissza ezek az alkotmányok? A cseh, a lengyel, részben a szlovák és most már a magyar alkotmány preambulumaik elemzéséből következik, hogy alapvetően az előző évtizedekben elvesztett állami nemzeti szuverenitást akartak visszaállítani,⁷⁰⁵ és megpróbálták kapcsolódási pontokat találni államiságuk fejlődésének korábbi, vállalható szakaszaihoz, hagyományaihoz.

Talán megköckéztatható az a kijelentés, hogy a viseigrádi térség alkotmányai az elsődlegesen demokratikus jelleg mellett liberális és konzervatív identitáselemeket is magukba foglalnak. Igaz, egyforma mértékben, illetve arányokban. Az első elemek közé tartozik mindenekelőtt az alapjogi érzékenység, az államhatalom mindenhatóságának korlátozására irányuló szándék, az egyéneket az állammal szemben védő garanciák keresése és fejlesztése. A konzervatív elemek közé tartozik az előbbi bekezdésben említett „újjaszületési” és a korokon átívelő „kapcsolattartási” paradigma. Szintén ide lehet sorolni a család fogalmára és a gyerekek nevelésére vonatkozó néhány utalást, amelyek leginkább az 1997. évi lengyel alkotmányban és a 2011. évi magyar Alaptörvényben találhatók.

Az egyes alkotmányok ideológiai beágyazottságának megértéséhez nem árt megvizsgálni, hogyan látták az elfogadó politikai erők saját tettük ideológiai hátterét. Ezt a látásmódot nem kell fetisizálni, mert a kormánypárti és ellenzéki politikai értékeléseknek nem kell mindig összhangban lenniük az alaptörvények konkrét tartalmával. Mindenestre az ilyen megnyilatkozások sokat elárulnak a kezdeti indítékokról, majd az alkotmány szövege a végső eredményről. A szándék köztudottan mindig hatással van a végeredményre, akkor is, ha közben a körülmények más irányba terelik azt.

⁷⁰⁵ Erről lásd az 1997. évi lengyel alkotmány preambulumaának első szavait: „Figyelembe véve Szülőföldünk létét és jövőjét, amely 1989-ben újjáalakult, megteremtve annak lehetőségét, hogy sorsát szuverén és demokratikus alapokra helyezze...” A cseh preambuluma is az önálló cseh állam megújulását említi. Az 1992. évi szlovák alkotmány preambuluma nem használ ilyen „újjaszületési”, illetve „újjaalakulási” klauzulát, de szintén a nagyon régi múltba nyúlt vissza az inspirációért. A 2011. évi magyar Alaptörvény esetében talán fölösleges is kitérni erre, annyira nyilvánvaló az újjaalakulási és visszatérési szándék.

Az alkotmányok elfogadásával és módosításával foglalkozó fejezetben már volt szó arról, milyen politikai erők álltak e folyamatok hátterében. A 2011. évi magyar alkotmányozást leszámítva mindegyik dokumentum elfogadása mögött viszonylag széles koalíció állt. A cseh alkotmány elfogadása a liberális és konzervatív szemléletű jobbközép pártok és a szociáldemokraták kompromisszumának volt köszönhető. A szlovák alkotmány eredeti szövegét a populista-nacionalista pártok a baloldali demokratákkal együtt fogalmazták meg, az ezredforduló táján nagy módosításait viszont már az ideológiai szempontból roppant heterogén antimečiarista koalíció szavazta meg. Az 1997. évi lengyel alkotmány megszületését a posztkommunista demokratikus baloldal, a vidéki érdekeket védő néppártiak és a Szolidaritás környekéről érkezett liberálisok kompromisszuma tette lehetővé. A 2011. évi magyar Alaptörvényt közismerten polgári, illetve nemzeti jobboldali és kereszténydemokrata erők fogadták el. Ami az 1989. évi nagy magyar alkotmánynovellát illeti, az némileg kilóg a sorból, mert azt a dokumentumot eredeti formájában még a régi állampárti parlament fogadta el, miután az MSZMP politikusai a Nemzeti Kerekasztalnál megállapodtak az Ellenzéki Keretasztalba tömörült erőkkel. Ezért itt nehezebben lehet egyértelmű ideológiai meghatározottságról, politikai determináltságról beszélni, legalábbis a klasszikus pluralista-demokratikus értelemben.

Mindegyik alkotmányozási folyamatnál, legalábbis annak kiindulópontjánál kisebb-nagyobb mértékben valamely nagy ideológia is szerephez jutott. A klasszikus liberalizmus eszméi valószínűleg leginkább az 1992 végén elfogadott cseh alkotmány megszületése kapcsán érvényesültek. Igaz, ennek majdnem áldozatául estek a gazdasági-szociális jogok, amiket csak a szociáldemokraták és a keresztény néppártiak fellépésének köszönhetően sikerült megőrizni.

Az 1992. évi szlovák alkotmányozás során a folyamatot elemző egyik neves helyi politológus, Marcela Gbúrová szerint a következő eszmei kiindulópontok játszottak meghatározó szerepet: a kereszténység, a nemzeti emancipációs gondolat, a szociális megközelítés és az önkormányzatiság gondolata. Az idézett szerző igyekezett liberális-fogódzókat is találni a szlovák történelemben, de az nehezebben ment neki, mert azok legfeljebb csak nagyon áttételesen érvényesültek.⁷⁰⁶ Az alkotmány szövegének egyik megfogalmazója és parlamenti keresztülvívője, Milan Čič akadémikus, aki később az első szlovák Alkotmánybíróság elnöke is volt, a következőképpen látta a művét: „*Alkotmányunk a tipikus természetjogi, etikai, demokratikus-humanista, keresztény és szociális elvekre épül.*”⁷⁰⁷ Nem lehet azt mondani, hogy a liberális elvek nem érvényesültek volna az első demokratikus szlovák alkotmány elfogadása során (lásd az alkalmazott államszervezési elveket és az alapjogi katalógust annak garanciáival együtt), de az akkori meghatározó, inkább antiliberalis politikai erők ezt az eszmerendszert nem nagyon exponálták.

⁷⁰⁶ Marcela GBÚROVÁ: *Ideové a stranícko-politické východiská vzniku Ústavy Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 53–59.

⁷⁰⁷ Milan ČIČ: *Ústava Slovenskej republiky – demokratický dokument*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007. 32.

Az 1997-es lengyel alkotmányozást két tendencia kísérte. Az alkotmányozó olyan működőképes közjogi modellt akart találni, amely képes lenne kiküszöbölni az 1990-es évek elejének politikai válságait. Az egész folyamatot éles ideológiai viták kísérték a váratlanul alkotmányozó helyzetbe került demokratikus baloldali erők és a parlamentből kiszorult jobboldal, illetve a mögötte álló katolikus egyház között. Ennek köszönhetően a mérsékelt liberálisoknak jutott a közvetítő szerep. Miután a domináns pozícióba került politikai erők inkább konszenzusra törekedtek, mind szerkezetileg, mind eszmeileg kiegyensúlyozott közjogi dokumentum született.

A legélesebb ideológiai viták talán a 2011. évi magyar alkotmányozást kísérték. A kétharmad birtokába került magyar jobboldal deklarált célja a konzervatív alapú konszolidációs célú alkotmányozás volt, amely úgymond lezárta volna az előző 20 év néha kaotikusnak tűnő időszakát. Ehhez nyilván a szimbolikus gesztusok is kellettek. Utóbbiak okait a jobboldalon sokan a helytelen rendszerváltás-kori kompromisszumokban és az azután alkalmazott túlzott liberalizmusban látták. Valószínűleg ebben kell keresni a liberalizmus lépten-nyomon kihangsúlyozott és látványosan deklarált elutasításának az okát.⁷⁰⁸

Szajér József, az Alaptörvény szövegének egyik szerzője a vele készült interjúkötetben például kijelentette, hogy a 21. század elején a hagyományos liberális alkotmány végórát éli és az emberiség, vele együtt az alkotmányozók a posztmodern korszakba léptek, ahol különböző részekre kezdenek bomlani az alkotmány szabályai.⁷⁰⁹

Jakab András, az Alaptörvény első kommentátora a preambulum elemzése során kiemelte, hogy a dokumentum valóban a nemzeti keresztény értékvilágot jeleníti meg. A konzervatív értékeken kívül mintha igyekezne kerülni az összes többi meghatározó eszmerendszer megnyilvánulásait. „*A preambulum értékvilága valóban egyoldalú, a baloldali és liberális szavazók irányában még az apró gesztusok is hiányoznak... Ezen felül kifejezetten keresztény jellegű, az ateista állampolgárok számára sem tesz gesztusokat.*”⁷¹⁰

Az egyoldalúság valóban problematikus, hiszen egy modern demokratikus alkotmánynak integratívnak kellene lenni. A kétharmados többség múltó állapot, az Alaptörvénynek pedig nyilván nem a múlandóság a fő ambíciója. A magyar ellenzék is antiliberálisnak tartja a magyar Alaptörvényt. A dokumentum számos kritikus⁷¹¹ kö-

⁷⁰⁸ Legutóbb maga Orbán Viktor miniszterelnök a bálványosi szabadegyetemen Tusnádfördőn elhangzott *A mi időnk* c. beszédében is deklarálta, hogy magyar Alaptörvény nem liberális dokumentum. L. http://videotar.mtv.hu/Videok/2013/07/27/11/Orban_Viktor_miniszterelnok_beszede_a_Balvanyosi_Szabadegyetemen_.aspx

⁷⁰⁹ ABLONCZY B.: *Az Alkotmány nyomában* i. m. 27.

⁷¹⁰ JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei...* 180–181.

⁷¹¹ Azok között egyebként nemcsak baloldaliak és liberálisok találhatók, hanem kifejezetten konzervatív személyiségek is. L. például Sólyom László vagy Zlinszky János megnyilvánulásait. Például ZLINSZKY János: *A húsvéti alkotmányról. Igen-igen, nem-nem?! Új Ember*, 2011. március 20.

zött a legradikálisabban a liberálisok léptek fel, mind politikailag, mind szakmailag.⁷¹² Az Európai Parlamentben szintén a liberálisok frakciója lépett fel legkritikusabban a magyar Alaptörvény kapcsán.

Kérdés, hogy valóban annyira antiliberális-e az új magyar alkotmány? A dokumentum valóban annak akar látszani. Ez nyilván azzal függ össze, hogy a dokumentum szülői is ilyennek akarták láttatni a művüket. A gyakorlatban azonban nem ennyire súlyos a helyzet. A liberális gyökerű alkotmányosság alapvető attribútumai bent maradtak a magyar Alaptörvényben. Nem kérdőjeleződött meg például a népszuverenitás eszméje, a hatalommegosztás elve, az emberi és polgári jogok szükségessége. A jogok és kötelezettségek bizonyos mértékű összekapcsolása önmagában még nem jelenti a liberalizmus végét, hiszen emellett a liberalizmus platformján állva is lehet érvelni. Nagyobb probléma van az Alaptörvény szociális tartalmával. Itt valóban komoly visszalépés tapasztalható, több jogosultságból ugyanis csak állami törekvés lett. Ugyanakkor tény, hogy megosztó jellegű ideológiai deklarációk ilyen sűrű és tömeges alkalmazása hosszú távon tényleg problematikus, legalábbis az alkotmány integratív funkciója szempontjából. A bel- és Európa-politikai kontraproduktivitásról tulajdonképpen kár is beszélni.

⁷¹² L. *Vélemény Magyarország alaptörvényéről.* <http://www.fundamentum.hu/magyarorszag-alaptorvenye-i/cikk/velemenymagyarorszag-alaptorvenyerol>. A vélemény szerzői voltak: Fleck Zoltán, Gadó Gábor, Halmai Gábor, Hegyi Szabolcs, Juhász Gábor, Kis János, Körtvélyesi Zsolt, Majtényi Balázs, Tóth Gábor Attila

5. FEJEZET

Összegzés

A négy visegrádi állam hatályos alkotmányai több közös, mint elválasztó vonással rendelkeznek. Mindegyik az 1989-ben elindult demokratikus átmenet terméke, és mint ilyen markánsan igyekezik érvényesíteni az alapvető emberi és polgári jogok eszméjét, valamint megteremteni a hatalmi ágak elválasztásán, illetve a fékek és ellensúlyok rendszerén alapuló kormányzati-hatalmi rendszert. Ezek az alkotmányok kivétel nélkül a népszuverenitás platformján állnak, azaz a demokratikusan meghatározott állampolgári, országos, politikai közösségből merítik a legitimitásukat. Ez akkor is igaz, ha a közösség határainak és jellegének konkrét meghatározásánál néha túlzottan érvényesültek a szubjektív nemzeti szempontok. Ez növelte az alkotmányok poetikusan vélt emelkedettségét, de csökkentette jogi precizitását.

A kurrens szakirodalom többféle szempont szerint osztályozza az alkotmányok típusait.⁷¹³ Az alkotmányok kiindulópontjául szolgáló politikai eszmék alapján liberális-demokratikus,⁷¹⁴ a liberális, de nem demokratikus,⁷¹⁵ továbbá nem liberális, de demokratikus,⁷¹⁶ szociális vagy más néven jóléti és végül szocialista alkotmányok.⁷¹⁷

Hogyan lehet elhelyezni ebben a koordináta-rendszerben a visegrádi államok alkotmányait? Bár a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvény más benyomást akart kelteni, alapvetően kivétel nélkül chartális írott alkotmányokról van szó, amelyek a lengyel alkotmány kivételével meglehetősen rugalmasak is, azaz könnyen módosíthatóak.

⁷¹³ Erről legutóbb lásd Dieter GRIMM: *Types of Constitutions*. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Eds. Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 98–132.

⁷¹⁴ Ilyen a most hatályos európai alkotmányok jelentős része.

⁷¹⁵ Ilyen volt például egy sor 19. századi polgári liberális alkotmány, függetlenül attól, hogy azokat az uralkodó oktrojálta népére vagy a népképviselői testület fogadta el. Ebben a kategóriában a klasszikusok közé tartozik például az 1831. évi belga alkotmány.

⁷¹⁶ Leggyakrabban ilyennek szokták nevezni az 1919-ben elfogadott német weimari alkotmányt, bár az ugyanilyen gyakorisággal szerepel, mint a jóléti-szociális alkotmányok egyik példája. A szakirodalom ide sorolja a függetlenség megszerzése után elfogadott és a népszuverenitás elvén építkező latin-amerikai alkotmányokat, amelyek azonban egy-két kivételtől eltekintve (például az 1833 és 1925 között hatályos chilei alkotmány) meglehetősen instabil alaptörvényeknek bizonyultak. Érdekes, hogy ebben a populáris-népi típusban komoly szerephez jutottak a katolikus egyház tanításai is. Az a probléma, hogy alkotmányok főleg eredetük tekintetében demokratikusak, de a rendelkezéseik sokszor lehetővé tették tekintélyelvű rezsim kialakulását. L. GRIMM, D.: *Types of Constitutions* i. m. 122–123.

⁷¹⁷ Ez elvben már egy kimúlt kategória, de nem szabad elfelejteni, hogy most is van világon néhány olyan ország, amely népi demokratikus vagy szocialista indíttatású alkotmánnyal rendelkezik. Talán legfontosabb a Kínai Népköztársaság vagy Vietnam.

Valamivel nehezebb kérdés ezen alkotmányok eszmetörténeti, illetve ideológiai besorolása. A jóléti-szociális alkotmányok bizonyos elemeinek jelenléte mellett talán megkockáztatható az a kijelentés, hogy az 1989-es demokratikus rendszerváltás termékeként, az „Európába való visszatérés” jegyében elfogadott közép-európai alkotmányok leginkább a liberális-demokratikus kategóriával jellemezhetők. A cseh, a lengyel, a szlovák és az 1989. évi megfogalmazású magyar alkotmány esetében tulajdonképpen egyértelmű a helyzet.⁷¹⁸

Nagyobb problémát okoz a 2011. évi magyar Alaptörvény értékelése, illetve besorolása. Bár az újonnan elfogadott alkotmányos dokumentumnak nagyon erős az ideológiai töltete, gyakorlati-működési megoldásai vonatkozásában mégsem lehet azt mondani, hogy konkrét szövege olyan éles szakítást jelentene az 1989-es szellemiséggel, mint ahogyan azt a 2011-es alkotmányozó egyébként sugallni akarta. Az alapvető emberi jogok és a kötelességek összekapcsolása a Szabadság és Felelősség részben, az öngondoskodás-eszmének és az egyházi indíttatású szociális tanítások előtérbe helyezése, valamint a munkaalapú társadalom elveit sugalló rendelkezések önmagában még nem jelentik az elfordulást a liberális-demokratikus modelltől. A magát antiliberális nemzeti-konzervatív oldal képviselőjének tekintő alkotmányozó valószínűleg tiltakozna, ha valaki liberális-demokratikus alkotmánynak minősítené a művét. Ezzel szemben a jóléti-szociális alkotmányokra jellemző elemek valóban gyengültek az Alaptörvényben.

Nem tagadható, hogy a 2010 utáni parlamenti kétharmaddal rendelkező politikai oldal hatalomfelfogásától és hatalomgyakorlásától egyáltalán nem idegen a demokratikus legitimációnak az alkotmányos liberális elvek fölé helyezése. Az Alkotmánybíróság hatásköreinek fokozatos megkurtítása, ezáltal a bírói elem gyengítése a közjogi rendszerben is ebbe az irányba mutat. Nem lehet figyelmen kívül hagyni az alkotmányozó szubjektív akarátát és önképét sem. Ha valaki nem akar liberálisnak tűnni, akkor ez előbb vagy utóbb nyomot hagy azokon a dokumentumokon, amelyeket elfogad vagy módosít. Megkockáztatható, hogy bár az új magyar alkotmányosság nem szakított teljesen a liberális-demokratikus alkotmány koncepciójával, de mindenképpen elindult a demokratikus, de már nem liberális alkotmány irányába. Ez önmagában nem tragédia, hiszen világszerte több ilyen alkotmány létezik. A kérdés inkább az, mennyire felel ez meg az eddigi magyar közjogi hagyományoknak és annak a tágabb közjogi környezetnek, amelyben Magyarország is „él és mozog.”

⁷¹⁸ Kis János az 1989-es események egyik fontos résztvevője, valamint az elmúlt 20 év magyarországi eseményeinek liberális elemzője egyértelműnek látja, hogy az 1989-es alkotmányozás során az SZDSZ és a FIDESZ által képviselt liberálisok koncepciója győzedelmeskedett a népuralmi, népi, illetve korporativista elemeket tartalmazó ötletekkel szemben. L. Kis J.: *Az összetorlódott idő*. i. m.

Attól függetlenül, hogy az Alaptörvény csak kismértékben változtatta meg az előző alkotmány hatalmi identitását,⁷¹⁹ az összes többi vonatkozásban jelentős változásokat eredményezett. A legfontosabb az alkotmányos dokumentum megváltoztatott neve (Alkotmány helyett a nagybetűs Alaptörvény), a korábban már idézett transzcendens öndefiníciója (az Alaptörvény szerződés a múlt, jelen és jövő magyarjai között), és végül, de nem utolsósorban a történeti alkotmány rehabilitálása. Az utóbbi mozzanat talán a legfontosabb, és itt nem számít, hogy ez a rehabilitálás, illetve revitalizáció meglehetősen ellentmondásosan és inkonzisztensen sikerült.

A legutóbbi magyar alkotmányozás sajátos, külföldön ugyan néha nehezen értelmezhető, szellemileg és történelmileg viszont nagyon izgalmas magyarországi történeti, eszmei és közjogi kontextusa az, ami csak nehezen követhetővé teszi a magyar Alaptörvényt. Pedig joggal merül fel a kérdés: lesz-e Magyarország 1989-hez hasonlóan megint valamilyen jelentős regionális fordulat vagy eseménysorozat első fecskéje? Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy furcsa módon, éppen Magyarország szülte meg a kelet- és közép-európai demokratikus rendszerváltás első új tartalmú és koherens alkotmányát. Igaz, ezt a dokumentumot a régi kommunista alkotmány köntösébe bújtatta.

Ha nem is valószínű, hogy a világgazdasági folyamatoknak teljes mértékben kiszolgáltatott, az EU-tagságot szerzett és ebbe a szupranacionális formációba mélyen beintegrálódott Magyarország újabb nagy rendszerváltás elindítója lenne, azt tényleg nem lehet kizárni, hogy a 2011. évi alkotmányozás ténye és szellemisége új fejezetet nyisson legalább a hasonló gondokkal küszködő poszt szocialista és most már talán az átalakulás utáni (azaz poszttranzíciós) demokratikus és az EU-ba integrált kelet-közép-európai térség alkotmányos történetében. Végso soron 2005 környékén a Kaczynski fivérek lengyelországi regnálása⁷²⁰ idején történt már kísérlet a rendszerváltás során és következtében született közjogi rendszer legalább részleges átszabására. Ezt a kísérletet az akkori lengyel politika és publicisztika a harmadik köztársaság rendszerének a negyedik köztársasággal való felváltási próbálkozásnak nevezte el. Miután a Jog és Igazságosság (lengyelül rövidítve: PiS) nevű, magát jobboldali nemzeti konzervatívnak nevező párt nem rendelkezett a törvényhozásban az alkotmányozáshoz szükséges minősített többséggel, valamint nemsokára el is veszítette a választásokat, ez a próbálkozás meghiúsult. Viszont mindenképpen jelzés értékű, hogy a térség ebben a két politikailag legdinamikusabb országában, amelyek a történelemben többször fontos változások elindítói,

⁷¹⁹ Az a kevés módosítás, amely mégiscsak történt, sajnos inkább az eddigi közjogi rendszer rosszabb tendenciáit erősíti – azaz még jobban előtérbe helyezi az amúgy is nagyon erős parlamentet és csökkenti az azzal szembeni fékek és ellensúlyok hatékonyságát. Ez főleg az eddig egyedüli reális ellensúlyként működő Alkotmánybíróság hatásköreinek csökkentésével és a testület tagjainak, illetve elnökének megváltoztatott választási szabályaival érte el. Ez a változás önmagában nem kell, hogy elvből elutasítandó legyen, de magyarországi kontextusban valószínűleg jobb lehetne a fogadtatása, ha más területen nőne a hatalmi ágak közötti kiegyensúlyozottság. Azt például a változatlan hatáskörű államfő közvetlen megválasztásával vagy az országgyűlési választásoktól eltérő időpontban és lehetőleg más elveken nyugvó második kamara létrehozásával lehetne elérni.

⁷²⁰ A Kaczynski ikerpár Lech nevű tagja ugyanis köztársasági elnök volt, Jaroslaw nevű testvére pedig miniszterelnök.

kezdeményezői, vagy legalábbis első kísérleti terepei voltak, már szóba került a rendszerváltás szülte rendszer jelentős korrekciója.⁷²¹

Itt meg kell jegyezni, hogy önmagában a bizonyos nemzeti történeti hagyományok vagy kulturális-mentális önazonossági kérdések nagyobb, illetve intenzívebb exponálása még nem jelenti egy ilyen „új hullám” kezdetét. Végso soron az akkori konzervatív többségű szlovák parlament már az uniós csatlakozás előtt nyilatkozatban⁷²² deklarálta, hogy a kulturális és etikai kérdésekben fenn kívánja tartani szuverenitását, azaz ezen a területen⁷²³ nem akar engedni a meghatározó európai trendeknek. Önmagában, a többi változtatás nélkül, és a magyar alkotmányozás egész kontextusának figyelmen kívül hagyásával a most hatályos magyar Alaptörvény preambulumának nemzeti és historizáló retorikája sem jelentene mérföldkövet.

A mérföldkő, a korszakváltás vagy egyszerűen csak az új kezdet érzéséhez ennél jóval több kell. Nem szabad ugyanis elfelejteni, hogy az említett magyarországi historizáló és nemzeti-nemzetieskedő retorika csak eszköz egy nagyobb tervben, illetve ambiciózusabb projektben: az ország sajátos „újrafazonírozási” kísérletében és a sokak által oly áhított új konszolidációban. Az, hogy az „új konszolidáció” igénye ultramodern vagy ókonzervatív köntösben jelentkezik, tulajdonképpen mellékes. Nyilvánvaló azonban, hogy az adott társadalmat a külvilág által okozott problémáktól, az onnan kiinduló rezgésektől megóvni akaró „bezárkózó” vagy „lokalista” politikának inkább a történeti-nemzeti argumentáció dolgozik a keze alá.

A konkrét „kőrités” kérdése mindig az adott társadalom mentális állapotától és beidegződéseitől függ. A magyar társadalom hagyományosan nyitott a történelmi aspektusok, argumentáció irányában. A historizáló hajlam nemcsak a politikai és egyéb közéleti diskurzusokat képes befolyásolni, hanem a fogyasztási szokásokat, az építészetet vagy akár bizonyos szakmák (adott esetben nyilván a történések) társadalmi presztízsét. A dicsőséges múlthoz való viszony teljesen érthető egy olyan országban, amelynek a 20. században meg kellett élnie saját vélt vagy valós nagyságának elvesztését. De az is igaz, hogy ez a historizálási hajlandóság már 1918 előtt is jelen volt a magyar közéletben és kultúrában. Ebben a kontextusban ezért könnyen előfordulhat az is, hogy egy más predispozíciókkal rendelkező társadalom, illetve politika (például az inkább modernista beállítottságú Szlovéniában vagy Finnországban) más retorikát és érvrendszert talál alkalmasnak az új kezdetű konszolidáció elindítására.

Visszatérvén az eredeti kérdés megválaszolásához, nevezetesen ahhoz, hogy a 2011. évi magyar alkotmányozás nyitányt jelent-e egy új regionális alkotmányozási hullámhoz vagy egyszerűen csak egy egyedi, sajátos, másutt nem másolható esetről van szó, egyelőre

⁷²¹ Felváltásról egyelőre talán túl erős lenne beszélni. Végül nem kell figyelmen kívül hagyni azt a tényt, hogy azok a politikai erők és személyiségek, amelyek az „új kezdet” és a sajátos „nemzeti együttműködési konszolidáció” ötletével jöttek elő, egyértelműen kötődnek az 1989-es esztendőhöz, ahonnan melleleg a politikai karrierjük is elindult. Teljesen új friss erőnek tehát egyáltalán nem mondhatók.

⁷²² Erről lásd ????

⁷²³ Itt főleg az abortusz, az eutanázia vagy az azonos neműek házassága kérdéséről volt szó.

a nyilvános és nyilvánvaló tényekből kell kiindulni. Bár a 2008-ban kezdődött pénzügyi-gazdasági válság nemcsak Magyarországot viselte meg, hanem eltérő intenzitással és mélységben ugyan, de az egész visegrádi térséget, másutt egyelőre nem mutatkoznak jelei annak, hogy az egész közjogi rendszert és az alapjogi felfogást kellene megváltoztatni. Úgy tűnik, a cseh, a szlovák és a lengyel politikai elitek egyelőre nem akarnak letérni a rendszerváltás alkotmányozása által kijelölt útról. Ez biztosan azzal is összefügg, hogy a társadalmi-politikai „betegségtudatuk” más intenzitású, mint a magyar lakosságé és eliteké, illetve a baloldal és a jobboldal közötti konfrontáció sem vette fel azt a tragikus formát, mint Magyarországon.⁷²⁴

Ez nem jelenti azt, hogy egyáltalán nem lenne erre igény. A lengyel jobboldali próbálkozásról már volt szó. Szlovákiában 2011-ben és 2012-ben spontán tiltakozási hullám söpört végig, amit a politikai elit korrupciós ügyeire részben rávilágító ügynevezett Gorilla-dosszié nyilvánosságra kerülése váltott ki. A téli napokban több ezer tiltakozót a nagyobb városok főtereire szólító alternatív aktivisták többnyire nem kötődtek a nagy pártokhoz, amelyek majdnem kivétel nélkül valamilyen formában érintettek voltak az említett botrányban. Az aktivisták körében és a különböző facebook oldalakon felmerült a politikai rendszer újragombolásának igénye, amelybe egyes felszólalóknak belefért volna a teljesen új alkotmány igénye is. Végső soron hasonló volt a helyzet Magyarországon is 2006 őszén. Az ügynevezett Kossuth téri tiltakozó csoportok körében szintén felmerült az új alkotmányozás igénye. Lehetséges, hogy mindez néha meglehetősen zavaros, már-már obskurus szellemi háttérű csoportoktól indult ki, de az akkori válság közepette többé-kevésbé reális politikai igényt és részben jogos erkölcsi felháborodást jelzett.

Itt azonban véget is ért a hasonlóság. A Kossuth téren tartósan berendezkedő budapesti rendszerellenes antikorrupciós tiltakozók viszonylag hamar a Szentkorona-tan és egyéb hasonló történeti relikviák, illetve elméletek hatása alá kerültek. A pozsonyiak a különböző alternatív ötletekkel, az internetes demokráciára jellemző ötletekkel rukoltak elő. Őket kevésbé a pozsonyi koronázó székesegyház tornyán levő Szent Korona ihlette meg, annál nagyobb hatással volt rájuk a legutóbbi, egyébként befejezetlen izlandi alkotmányozás. De az is igaz, hogy ezek a hangok gyorsan elhalgattak.

A prágai Szent Vitus katedrálisban gondosan őrzött cseh koronázási ékszerek (azaz a IV. Károly által Szent Vencelnek felajánlott korona) kapnak ugyan kellő tiszteletet a cseh lakosságtól, mégsem váltanak ki belőle olyan elemi erejű érzelmeket, mint a magyar társadalom bizonyos szegmenseiből. Prágában egyelőre senkinek sem jutott eszébe a koronázási jelvények segítségével konszolidálni politikai rendszert, és új arculatot adni az országos közjognak. Ettől függetlenül némi alkotmányos relevanciájú mozgás, illetve mozgolódás a Cseh Köztársaságban is érezhető, legalábbis ezt jelzi a közvetlen elnökválasztást bevezető 2012. évi alkotmánymódosítás. Ez azonban egy régi ötlet, nem kötődik közvetlenül a 2008 utáni válságos évekhez. Megint más kérdés, hogy az első közvetlen elnökválasztást 2013 februárjában megnyerő Miloš Zeman új köztársasági elnök rögtön

⁷²⁴ Bár a lengyelek és néha-néha szlovákok is közel kerültek már ehhez az állapothoz, de egyelőre valahogyan mindig sikerült megállni ezen az önpusztító úton.

a megválasztása után jelezte, hogy hozzá egy sokkal aktívabb államfőfelfogás áll közel, mint ami az alkotmányból közvetlenül kiolvasható. Egyébként ebben a tekintetben nincs egyedül. Mindkét hivatali elődje, Václav Havel és Václav Klaus is roppant aktív elnökök voltak. Zeman inkább abban egyedülálló, hogy milyen gyorsasággal jelentette be azt az igényt, amelyet azóta már konkrét – igaz, egyelőre csak a sajtóban említett – jogalkotási változtatási csomag ötletével támasztott alá.⁷²⁵ Egy új alkotmány ötletével azonban eddig sem ő, sem egyetlen releváns cseh politikai erő sem lépett fel.

Összességképpen megállapítható, hogy bár a visegrádi térségben már majdnem mindenütt felmerült az alkotmányos rendszer jelentős átalakításának vagy akár a teljesen új alkotmányok elfogadásának az igénye, ez a folyamat egyelőre sehol sem érte el azt a kritikus tömeget, amely a magyarországihoz hasonló földcsuszamlásszerű, azaz tektonikus politikai változásokat eredményezett volna és valamelyik politikai erőt az alkotmányozáshoz közeli helyzetbe hozta volna. A visegrádi államokban a legtöbb meghatározó politikai erő egyelőre nem kérdőjelezi meg a rendszerváltás utáni alkotmányozás eredményeit és identitását. Természetesen ez bármikor könnyen megváltozhat. Sokak számára talán visszatartó erő az a tény, hogy a közjogász szakmában többen is tisztában vannak azzal, hogy válság idején milyen veszélyes lehet az alkotmányozás. Főleg azért, mert a gazdasági körülmények nyomása alatt történő esetleges alkotmányozásból valószínűleg nehezen születne jobb, az 1990-es évek elejének standardjait felülmúló alapjogi szabályozás. A hatalommegosztást szolgáló fékek és egyensúlyok rendszerét és az egész kormányzati dimenziót lehet jobban is beállítani, finoman hangolni, hatékonyabbá és ütésállóbbá tenni, de a növekvő politikai populizmus, valamint a tömeges elszegényedés és a társadalmi komfort érzés csökkenése idején ez egyáltalán nem biztos.

Egyébként a magyarországi alkotmányozási tapasztalat is óvatosságra intő példa lehet. Az új Alaptörvény talán valóban nem rosszabb az előző, egyébként sok dologért tényleg kritizálható alkotmánynál, de az már látszik, hogy biztosan nem is jobb. Sőt, a korábbi szabályozás néhány negatív elemét inkább csak felerősítette, ahelyett, hogy kiküszöbölte volna. Eszmei-ideológiai oldala sokkal egyoldalúbb, mint a korábbi alkotmány esetében volt. Ha ezt az egyoldalúságot rövid időn belül legalább részben nem sikerül kiegyenlíteni és összhangba hozni a magyar társadalom valódi társadalom-politikai szerkezetével és ideológiai sokszínűségével, hosszabb távon komolyan sérülhet a magyar Alaptörvény, és ezáltal az egész magyarországi politikai közösség identitása.

⁷²⁵ Ebben nemcsak a saját hivatalára tett utalásokat, hanem az országos választójogi reformra is.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- ABLONCZY Bálint: *Az új Alkotmány nyomában. Beszélgetések Szájer Józseffel és Gulyás Gergelyvel.* Elektromédia, Budapest, 2011.
- ADAMOVIĆ, Karolina: *První česká federativní ústava z roku 1619.* ÚSP AV ČR – Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2009.
- ADAMUS, Vladimír: *O jmenování, demisi a odvolání vlády a jejich členů.* Správní právo, 1996. 2. szám.
- ANDREJEV, Mihail: *Isztorija na bolgarszkata burzsoazna gjerzsava i pravo.* Izd. Nauka i Izkusztvo, Szófia, 1980.
- Az összetorlódott idő. Kis János válogatott művei.* Kalligram, Pozsony, 2013.
- BALANYI György: *A Balkán-probléma fejlődése.* A Franklin Társulat kiadása, Budapest, 1920.
- BEBESI György: *Az első orosz alkotmány születése, és a cárizmus utolsó „félparlamentáris” 10 éve, a júniusi monarchia.* In: Európa peremén. Válogatott írások Oroszország és a Szovjetunió történetéből. Kutatási Füzetek 18. MOSZT-Könyvek 6. Szerk.: Bebesi György – Lengyel Gábor. PTE, Pécs, 2013. 89–110.
- BEREND T. Iván: *Terelőúton. Közép- és Kelet-Európa 1944–1990.* Vince Kiadó, Budapest, 2009.
- BEREND T. Iván: *Válságos évtizedek.* Magvető Kiadó, Budapest, 1987.
- BIČOVSKÝ, Jan: *Problematika nauráčení církevního majetku po listopadu 1992.* Právní praxe, 1993. évf. 9. szám,
- BOFFA, Giuseppe: *Ot SzSzSzR k Rossziji.* Izd. Mezdunarodnije odnosenyija, Moszkva, 1996.
- BOSIACKI, Adam: *Utopia, władza, prawo. Doktryna i koncepcje prawne „bolszewickiej” Rosji 1917–1921.* Liber, Warszawa, 1999.
- BRAGYÓVA András: *Jogváltozás, kontinuitás és múlttagadás. Adalék a rendszerváltás jogelméletéhez.* In: Rendszerváltás a jogban. Rendszerváltás Magyarországon. Műhelytanulmányok. Szerk. Lamm Vanda. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2009.
- BUERGENTHAL, Thomas: *Nemzetközi emberi jogok.* Helikon Kiadó, Budapest, 2001.
- BURUMA, Ian: *Zrod moderného Japonska. 1853–1964.* Slovart, Bratislava, 2004.
- CHANDLER, David: *Empire in Denial. The Politics of State-Building.* Pluto-Press, London – Ann Arbor, MI, 2006.
- ČIČ, Milan: *Ústava Slovenskej republiky – demokratický dokument.* In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- CHMAJ, Marek: *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II Kadencja).* Studium prawnoustrojowe. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1999.
- CHOVANEC, Jaroslav: *Od tzv. trojjedinej Ústavy ČSSR po Ústavu samostatnej Slovenskej republiky.* In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- CHRUŚCIAK, Ryszard – OSIATYŃSKI, Wiktor: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997.* ISP, Warszawa, 2001.

- CONCHA Győző: *Az angolos irány politikai irodalmunkban a múlt század végén*. Erdélyi Múzeum, VII. évf. 1880.
- CONCHA Győző: *A konzervatív és a liberális elv*. In: Hatvan év tudományos mozgalmi között. Concha Győző összegyűjtött értekezései és bírálati. II. kötet. A M. Tud. Akadémia Kiadása, Budapest, 1935. 520–573.
- CSEPELI György: *A nagyvilágon e kívül... Nemzeti tudat és érzésvilág Magyarországon 1070–2002*. Jászóveg, Budapest, 2002.
- CSIZMADIA A. – KOVÁCS K. – ASZTALOS L.: *Magyar állam- és jogtörténet*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1990.
- DAVID, RENÉ: *A jelenkor nagy jogrendszerai. Összehasonlító jog*. KJK, Budapest, 1977.
- DEMMEI, JÓZSEF: *A szlovák nemzet születése*. Kalligram, Pozsony, 2011. 240–276. o. *Democracy and Political Transformation. Theories and East-Central-European Realities*. Ed. Szoboszlai György. Hungarian Political Science Association, Budapest, 1991.,
- CHOLNOKY JENŐ: *A Föld és élete. Világrészek, országok, emberek*. VI. kötet. Magyarország földrajza. Franklin, Budapest, é.n.
- DAVIES, NORMANN: *Lengyelország története*. Osiris, Budapest, 2006.
- ELSTER, JON: *Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction*. University of Chicago Law Review, Vol. 58., 1991.
- És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk. Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.
- FÁBIÁN Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviselőinek jogi keretei*. In: Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 233–248.
- FEHÉR FERENC – HELLER ÁGNES: *Kelet-Európa „dicsőséges forradalmi”*. A T-Twins kiadása, h. n. 1992.
- FEKETE BALÁZS: *Preambulumok és nyelvfilozófia, avagy a preambulumok normativitásáról más-ként*. Pázmány Law Working Papers 2011/33.
- FILIP, JAN: *Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy*. In: Deset let Ústavy ČR: východiska, stav, perspektivy. Ed.: Kysela, Jan. Eurolex Bohemia, Praha, 2003.
- FILIP, JAN: *K některým otázkám parlamentní volby prezidenta republiky*. In: Postavení prezidenta v ústavním systému ČR. Sborník. Masarykova univerzita, Brno, 2008.
- FILIP, JAN: *Ústavní právo České republiky. I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Masarykova univerzita, Brno, 1999.
- FILIP, JAN: *Ústavní právo České republiky*. 1. Masarykova univerzita – Doplněk, 2003.
- FILIP, JAN: *Zapomenutá inspirace a aspirace Ústavy ČR*. (K 10. výročí přijetí Ústavy ČR) Časopis pro právní vědu a praxi. 2002. 4. szám.
- FOGAŠ, LUBOMÍR: *Ústava Slovenskej republiky – základ stability štátu*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- FONT MÁRTA – KRAUSZ TAMÁS – NIEDERHAUSER EMIL – SZVÁK GYULA: *Oroszország története*. Maccenas, Budapest, 1997.
- GARLICKI, LESZEK: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. LIBER, Warszawa, 2006.
- GBŰROVÁ, MARCELA: *Ideové a stranícko-politické východiská vzniku Ústavy Slovenskej republiky*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.

- GLATZ Ferenc: *A kisebbségi kérdés Közép-Európában tegnap és ma*. Budapest, 1992.
- GRIMM, Dieter: *Types of Constitutions*. In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Eds. Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 98–132. o.
- GRONSKÝ, Ján: *Dokumenty k ústavnímu vývoji Československa*. Karolinum, Praha, 2006.
- GYÖRI SZABÓ Róbert: *A szlovéniai magyar és olasz kisebbség autonómiaja, politikai képviselete*. In: *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Szerk.: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 308–323.
- GYURGYÁK János: *Ezzé lett magyar hazátok. A magyar nemzeteszmé és nacionalizmus története*. Osiris, Budapest, 2007.
- HABERMAS, Jürgen: *Mit jelent a szocializmus ma? A „helyrehozó” forradalom és a baloldali gondolkodás megújulásának szükségessége*. Világosság, 1991. 2. szám.
- HALÁSZ Iván: *A hatályos szlovák alkotmány eddig megvalósult, illetve tervezett módosításai*. Jogtudományi Közlöny, 55. évf., 2000. 9. szám, 361–370.
- HALÁSZ Iván: *A Cseh Köztársaság állami és nemzeti szimbólumai*. In: *Állami és nemzeti jelképek az Európai Unióban*. Szerk.: Glatz Ferenc. Európa Institut Budapest – MTA Történettudományi Intézet, Budapest, 2005.
- HALÁSZ Iván: *A válságkezelő nemzetközi igazgatás Koszovóban*. Pro Minoritate 2005/tavasz 3-34. o.
- HALÁSZ Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve*. PPKE BTK, Esztergom-Piliscsaba, 2008.
- HALÁSZ Iván: *Nemzetközi igazgatás a válságövezetekben, különös tekintettel a délszláv válságra*. In: *Dayton, 10 év után*. MTA JTI – MTA TK, Budapest, 2006.
- HALÁSZ Iván – Schweitzer Gábor: *Szimbolika és közjog*. Kalligram, Pozsony, 2010.
- HAJDÚ Tibor: *A Tanácsköztársaság mint a közép-európai forradalom része*. In: *1919. A Magyarországi Tanácsköztársaság és a kelet-európai forradalmak*. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010. 17–24.
- HALECKI, Oskar: *The limits and Divisions of European History*. Notre Dae, 1962.
- HANKISS Elemér: *Kelet-európai alternatívák*. KJK, Budapest, 1989.
- HARSÁNYI Iván: *Egy eszmerendszer – két diktatúra a 20. századi Spanyolországban*. In: *Diktátorok, diktatúrák. „akik nyomot hagytak a 20. században” sorozat*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997.
- HELLER, Mihail: *Orosz történelem. Az Orosz Birodalom története*. Osiris Kiadó – 2000, Budapest, 1996.
- HERMET, Guy: *Újjászületés a diktatúrai évei után. Az 1978-as spanyol és az 1976-os portugál alkotmány jelentősége. Jogállam*. Budapesti Jogi és Politikai Szemle. 1993. évi 2. szám
- HORNBERG, Helge: *A nemzet fogalma a magyar jogrendszerben, különös tekintettel a szomszédos államokban élő magyarokra*. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990 – 2005*. II. kötet. Szerk.: Jakab András – Takács Péter. Gondolat – ELTE ÁJK., Budapest, 2007. 970–983.
- HRUŠOVSKÝ, Pavol: *Tvár krajiny. Vydavateľstvo Michala Vaška*, Prešov, 2003.
- ISZAJEV, Igor Andrejevics: *Isztorija goszudarsztva i prava Rossziji*. Izd. Juriszt, Moszkva, 1996.
- IZDEBSKI, Hubert: *Historia administracji*. Wydanie 5. LIBER, Warszawa, 2001.

- JACOBSON, Gary: *Constitutional Identity*. Harvard University Press, Cambridge, 2010.
- JAKAB András is: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. HVG/ORAC, Budapest, 2011.
- JAKA Konstytucja Ed.: Kruk, Maria, Warszawa, 1994.
- Parlamentaryzmu zracjonalizowanego*. Szerk.: Paździor, Mariusz – Szmulik, Bogumił. WSEI, Lublin, 2011.
- JIRÁSEK, Jiří: K *preambuli ústavy*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- JELAVICH Barbara: *A Balkán története. 18. és 19. század*. Osiris Kiadó – 2000, Budapest, 1996.
- JIRÁSKOVÁ, Věra: „*Ústavní vzory*” jejich přijetí a legitimita. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- JIRÁSKOVÁ, Věra: *Ústavní reformy 90. let v zemích střední a východní Evropy*. In: *Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy*. Szerk.: Pavlíček, Václav a kol. PF UK, Praha, 2000.
- KALLAS, Marian: *Historia ustroju Polski X–XX. w. Wydawnictwo naukowe PWN*. Warszawa, 1999.
- KALLAS, Marian: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa, 1997
- KAMENEC, Ivan: *Trauma. Az első Szlovák Köztársaság (1939–1945)*. Aura Kiadó, é. n. és v. n.
- KENDE Péter: *A kommunizmus és a magyar társadalom. Kende Péter válogatott művei*. Kalligram, Pozsony, 2013.
- KISS Barnabás: *Portugália (Bevezető)*. In: *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Szerk.: Kovács István – Tóth Károly. KJK, Budapest, 1990.
- KISTELEKI Károly: *Az állampolgárság szabályozásának kihívásai Észtországbán*. In: *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére*. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 205–212.
- KISTELEKI Károly – LÖVÉTEI István – NAGYNÉ SZEGVÁRI Katalin – POMOGYI László – RÁCZ Lajos: *Egyetememes állam- és jogtörténet*. Polgári kor. HVG/ORAC, Budapest, 2002.
- KLIMEK, Antonín – Kubů, Eduard: *Československá zahraniční politika 1918–1938*. ISKP, Praha, 1995.
- KNAPP, Viktor: *Problém nacistické právní filozofie*. Plzeň, 2002.
- KNAPP, Viktor: *Velké právní systémy. Úvod do srovnávací právní vědy*. C.H. Beck, Praha, 1996.
- KNAPP, Viktor: *Teorie práva*. C.H. Beck, Praha, 1995.
- KOŘALKA, Jiří: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Argo, Praha, 1996.
- KORNAI János: *Mit jelent a rendszerváltás? Kísérlet a fogalom tisztázására*. Közgazdasági Szemle, LIV. évfolyam, 2007. április, 303–321.
- KOUDELKA, Zdeněk: *Prezident republiky*. Leges, Praha, 2011
- KOVÁCS István: *A szocialista alkotmányfejlődés új elemei*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962
- KOVÁCS István: *Az európai népi demokráciák alkotmányainak kialakulása és fejlődése*. In: *Az európai népi-demokráciák alkotmányai*. Szerk. Kovács István, KJK, Budapest, 1985.
- KOVÁCS István: *Piłsudski Katyń. Solidarita. Klíčové pojmy polských dejin 20. století*. Barrister-Principal, Praha, 2010.

- KÖRÖSÉNYI András: *Mozgékony patthelyzet*. In: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Szerk.: Gombár Csaba. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- Közép-Európai olvasókönyv. Szerk.: Módos Péter – Tischler János. Osiris – Közép-európai Kulturális Intézet. Budapest, 2005.
- KRAUSZ Tamás: *A náciizmus és sztálinizmus néhány összefüggéséről. Az analógia funkciója és a történetírás*. In: „akik nyomot hagytak a 20. században” sorozat. Napvilág Kiadó, Budapest, 1997. 66–86.
- KRAUSZ Tamás: *A peresztrojka és a tulajdonváltás. Politikai koncepciók és történelmi valóság*. In: Peresztrojka és tulajdonáthelyezés. Tanulmányok és dokumentumok a rendszerváltás történetéből a Szovjetunióban. Szerk. Krausz Tamás. Russisztikai könyvek XII. Budapest: Magyar Russisztikai Intézet, 2003. 52–104.
- KRAUSZ Tamás: *Rendszerváltás és történelem. Tanulmányok a kelet-európai átalakulásról*. Kelet-európai Tanulmányok 6. kötet. Szerk.: Krausz Tamás – Mitrovits Miklós – Zahorán Csaba. L'Harmattan – ELTE BTK Kelet-Európa Története Tanszék, Budapest, 2010.
- KRAUSZ Tamás: *Sztálin 1996*. Történelmi esszé. Változó világ 3. Budapest, 1996.
- KRAUSZ Tamás: *Tézisek a rendszerváltás történeti értelmezéséhez*. In: Krausz Tamás: Vitás kérdések a Szovjetunió és Kelet-Európa XX. századi történetében. Előadások, esszék és tanulmányok. Russisztikai könyvek XXXIII. Russica Pannonica, Budapest, 2011.
- KROUWEL, Andrés: *Measuring presidentialism of Central and Eastern European Countries*. Working Papers Political Science, Vrije Universiteit, Amsterdam. 2003.
- KUDRNA, Jan: *Přímá volba prezidenta – konec cesty trvající 23 let*. In: Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. UK v Praze, Praha
- KUKORELLI, István: *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995.
- KUNDERA, Milan: *The Tragedy of Central Europe*. The New York Review of Book. 1984. április 26. 33–38.
- KYSELA, Jan: *Dvoukomorové systémy. Teorie, historie a srovnání dvou-komo-rových systémů*. Eurolex Bohemia, Praha, 2004.
- ŁABNO, Anna: *Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynek do dyskusji. Przegląd Prawa i administracji*. T. LXV. Szerk. Banaszak, Boguslaw. Wydawnictw Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 2005.
- LANE, Jan-Erik – ERSSON, Svante: *Democracy. A Comparative Approach*. Routledge. London – New York, 2003.
- LANGÁŠEK, Tomáš: *Ústavní soud Československé republiky a jeho osudy v letech 1920–1948*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2011.
- LENIN, Vlagyimir Iljics: *Állam és forradalom*. Szikra Könyvkiadó, Budapest, é. n.
- LIPSET, Seymour Martin: *Political Man. The Social Bases of Politics*. Expanded Edition. Baltimore, 1981.
- LIPTÁK, Lubomír: *Slovensko v 20. storočí*. Bratislava, 1968.
- LOEBER, Dietrich André: *Regaining Independence – Constitutional Aspects: Estonia, Latvia, Lithuania. Review of Central and East European Law*, 1998.
- LUDZSEV, Dimitr: *Igyeologija i tyechnologija perehoda k gyeokratyiji v sztranach Vosztocsnoj Jevropi*. In: Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztya. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moskva, 2011.

- LUKACS, John: *A XX. század és az újkor vége*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2000.
- Magyar alkotmányjog*. 2. javított kiadás. Szerk.: Schmidt Péter. BM Tanulmányi és Politikai Csoportfőnökség, Budapest, 1976.
- Magyar alkotmánytörténet*. Szerk. Mezey Barna. Osiris Kiadó, Budapest, 1996.
- MAJTÉNYI Balázs: *A nemzetállam új rubája*. Gondolat, 2007.
- MAJTÉNYI Balázs – VIZI Balázs: *Bevezető*. In: A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai. Dokumentumgyűjtemény. Szerk. Majtényi Balázs – Vizi Balázs. Gondolat – MTA JTI MTA KI, Budapest, 2003.
- MAJTÉNYI László: *A jogállami forradalom történeti alkotmánya*. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004. 71–80.
- MANN, Golo: *Németország története 1919–1945*. Balassi Kiadó, Budapest, 1997.
- MARŠÁLEK, Pavel: *Ústava České republiky a dobré tradice naší státnosti*. In: *Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Petr et alii. Leges, Praha, 2011.
- MESONIS, Gediminas: *Presidents of the Baltic States in a comparative context: Elections and Powers*. In: *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum. Acta Universitatis Carolinae. Iuridica 4/2011. 75–88.
- MÉSZÁROS Lajos: *(Cseh)Szlóvakia alkotmányos rendszere*. In: *Magyarok Szlovákiában (1989–2004)*. Szerk.: Fazekas József – Hunčík Péter. Fórum Kisebbségkutató Intézet Lilium Aurum Könyvkiadó, Somorja–Dunaszerdahely, 2004. 125–140.
- MEZEY Barna: *Az európai alkotmány- és parlamentarizmus története*. Osiris, Budapest, 2003.
- MICHNIK, Adam: *Toward a New Democratic Compromise; An Interview with Adam Michnik*. East European Reporter. 3. évfolyam, 2. szám
- MICHNIK, Adam: *Doroga cseroz dolinu szlez*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztya*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moskva, 2011.
- MITROVITS Miklós: *A remény hónapjai... A lengyel Szolidaritás és a szovjet politika 1980–1981*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2010.
- MUSZATOV, Valerij Leonyidovics: *Polityika M. Sz. Gorbacsova i gyeokratyicseskije revoluciji rubezsa 1980–1990-ch godov v Vosztocsnoj Jevrope*. In: *Revoluciji i reformi v sztranach Centralnoj is Jugo-Vosztocsnoj Jevropi: 20 let szpusztya*. Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moskva, 2011. 79–90.
- NAGYÉ SZEGVÁRI Katalin: *A választás mint a hatalom legitimációja*. In: *A választójog*. Szerk.: Máthé Gábor. Press Publica, Budapest, 2002.
- Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. Szerk. Trócsányi László – Badó Attila. KJK Kerszöv, Budapest, 2005.
- Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Szerk. Ábrahám Barna – Gereben Ferenc – Stekovic Rita. PPKE BTK, Piliscsaba. 2003.
- OROSZ, Ladislav: *Ústavný systém Slovenskej republiky – všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: *Ústavný systém Slovenskej republiky. Doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*. UPJŠ PF, Košice, 2009.
- OROSZ, Ladislav – JIRÁSKOVÁ, Věra: *Ústavné právo porovnávacie. Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky*. UPJŠ PF, Košice, 2007.

- Oroszország és Szovjetunió XX. századi képes történeti kronológiája. 1900–1991. Szerk. Krausz Tamás – Szilágyi Ákos. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992. 66. o.
- Összehasonlító jogtörténet. Szerk. Földi András. ELTE Eötvös Kiadó, ELTE, Budapest, 2012.
- PACZKOWSKI, Andrzej: *Fél évszázad Lengyelország történetéből. 1939–1989.* Budapest: 1956-os Intézet, 1997.
- PALÚŠ, Igor – Somorová, Ludmila: *Štátne právo Slovenskej republiky.* UPJŠ, Kosice, 2007
- PÁNDI, Lajos: *A kelet-európai diktatúrák bukása.* Szeged: JATE Kiadó, 1991.
- PAP ANDRÁS László: *Identitás és reprezentáció.* Gondolat Kiadó – MTA KI, Budapest, 2007.
- PAVLÍČEK, Václav: *O české státnosti I-III.* Karolinum, Praha, 2002-2009.
- PAVLÍČEK, Václav: *Teoretická koncepcie Ústavy ČR.* (Několik úvah k 10. výročí jejího přijetí.) In: Kysela, Jan (Ed.): *Deset let Ústavy České republiky. Východiska, stav, perspektivy.* Eurolex Bohemia, Praha, 2003.
- PAVLÍČEK, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda.* II. díl. Ústavní právo České republiky. 1. úplné vydání. Leges, Praha, 2011.
- PAVLÍČEK, Václav et kol.: *Ústavní právo a státověda...* 272.
- PAVLÍČEK, Václav – HŘEBEK, Jiří: *Ústavní právo a státověda.* 2. díl, 1. část. 1. vydání, Praha, 2001.
- PERJU, Vlad: *Constitutional Transplants, Borrowing, and Migrations.* In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.* Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1304-1327.
- PEŠKA, Pavel: *Úvod do ústavního práva – Čtyřicet devět stručných úvah k české ústavě na pozadí ústav stabilních demokracií.* Univerzita Karlova, Praha, 1994.
- PIOTROWSKI, Ryszard: *Zamiast zakónczenia. Preambula i zagadnienie granic zmian w Konstytucji RP.* In: *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.* Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa, 2009.
- Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.* Trybunał Konstytucyjny Wydawnictwa, Warszawa, 2009.
- Projekty konstytucyjne 1989–1991.* Eds. Kallas, Marian. Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa, 1992.
- RADBRUCH, Gustav: *Gesetzliches Unrecht und Übergesetzliches Recht.* Süddeutsche Juristen-Zeitung, 1946.
- Revoljuciji i reformi v sztranzach Centralnoj is Jugo-Vosztocnoj Jevropi: 20 let szpusztya.* Otv. red.: Nyikiforov, K. V. ROSSZPEN, Moszkva, 2011.
- RING Éva: „Lengyelországot az anarchia tartja fenn?” A nemesi köztársaság válságának anatómiája. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001.
- RIPP Zoltán: *Eltékozolt esélyek? A rendszerváltás értelme és értelmezései.* Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.
- RIXIER Ádám: *A történeti alkotmány helye mai jogunkban.* In: *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely. KRE ÁJTK, Budapest, 2012.
- ROSENFELD, Michel: *Constitutional Identity.* In: *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law.* Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012.
- ROTHSCHILD, Joseph: *Lengyelország története a két világháború között.* Stúdium Füzetek 1. A JATE Történetész Diákkör Kiadványa. Szeged, 1995

- RYCHLÍK, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1914–1945*. AEP, Bratislava, 1997.
- RYCHLÍK, Jan: *Češi a Slováci ve 20. století. Česko-slovenské vztahy 1945–1992*. AEP a Ústav T.G. Masaryka, Bratislava, 1998.
- SALAZAR de Oliveira, Antonio: *Békés forradalom*. Az Athenaeum Kiadása, Budapest, i.n.
- SÁRI János: *Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása – Jogtudományi Közlöny, 1994, július-augusztus*,
- SCHWEITZER Gábor: *Alaptörvény – sarkalatos törvény – történeti alkotmány*. In: *Il me semblait que j'étais moi-même ce dont parlait l'ouvrage*. Liber Amicorum Endre Ferenczy. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2012. 258–265.
- SEIBT, Ferdinand: *Německo a Češi*. Academia, Praha, 1996.
- SHARLET, Roger: *Stalinism and Soviet Legal Culture*. In: *Stalinism*. Ed. Tucker, R.C. W.W. Norton és Co.Inc., New York, 1977.
- SKOTNICKI, Krzysztof: *Konstytucyjny rozwój Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej*. In: *20 rokov Ústavy Slovenskej republiky. I. ústavné dni. I. zväzok*. Eds.: Orosz, Ladislav – Breichová Lapčáková, Marta – Majerčák Tomáš. PF UPJŠ, Košice, 2012
- SLÁDEČEK, Vladimír: *Ombudsman, ochránce práv ve veřejné právé*. *Acta Universitatis Carolinae. Iuridica* 3 – 4/1997. Karolinum – Nakladatelsví Univerzity Karlovy,
- SOBEK, Tomáš: *Právní myšlení. Kritika moralismu*. USP AV ČR – Nakl. a vyd. Aleš Čeněk, Praha – Plzeň, 2012.
- SÓLYOM László: *A jogállami forradalomtól az EU-csatlakozásig. Az alkotmányfejlődés keretei*. In: *És mi lesz az alkotmánnyal?* Szerk.: Majtényi László – Miklósi Zoltán. Eötvös Károly Intézet, Budapest, 2004.
- SOMOGYVÁRI István: *Magyar alkotmányozás 1988–2008*. http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-02_somogyvari.html (letöltés dátuma: 2013. 02.21. 14:15)
- STEIN, Eric: *Česko-Slovensko. Konflikt – roztržka – rozpad*. Academia, Praha, 2000.
- SZENTE Zoltán: *A közép- és kelet-európai országok alkotmányfejlődésének fő jellemzői 1945–1989*. *Jogtörténeti Szemle*, 2006. 1. szám.
- SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005)*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
- SZOKOLAY Katalin: *Lengyelország története*. Balassi Kiadó, Budapest, 1996.
- SZABÓ Imre: *A szocialista alkotmány helye a jogrendszerben*. In: *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Szerk.: Kovács István. KJK, Budapest,
- SZABÓ István: *Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban*. Osiris, Budapest, 2000.
- SZILÁGYI István: *Demokratikus átmenet és konszolidáció Spanyolországban*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996.
- SZTÁLIN, Joszif Visszarionovics: *A leninizmus kérdései*. Szikra, Budapest, 1952.
- SZTYEPNYAK-KRAVCSINSZKIJ, Szergej: *Oroszország a cárok uralma alatt*. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1988.
- SZÜCS Jenő: *Vázlat Európa három történeti régiójáról*. *Történelmi Szemle*, 1981. 3. szám. 313–359.
- The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*. Ed. Elster, Jon. University of Chicago Press, Chicago, 1996.
- The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*. Eds.: Newman, Edward – Rich, Roland. United Nations University Press, Tokyo – New York – Paris, 2004.

- CHESTERMAN, Simon: *You, The People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford University Press, Oxford – New York, 2004.
- TÓTH Judit: *Mit ér az állampolgárság, ha magyar?* In: Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére. Szerk. Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor. Budapest, 2006. 419–426.
- TÓTHOVÁ, Katarína: *Právne kompromisy pri zrode Ústavy v roku 1992. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky*. Eds.: Orosz, Ladislav – Dobrovičová, Gabriela. UPJŠ PF – ÚS SR – KSK, Košice, 2007.
- TÓTH Mihály: *Az 1996. évi ukrán alkotmány megszületése*. Pro Publico Bono, 2011. 1. szám
- TÓTH Károly: *Új alkotmányok előkészítése és elfogadása Kelet-Európa államaiban*. In: Kelet-Európa új alkotmányai. Szeged: JATE, 1997.
- TÖLGYESSY Péter: *Túlterhelt demokrácia*. In: Túlterhelt demokrácia. Alkotmányos és kormányzati alapszerkezetünk. Századvég Kiadó, Budapest, 2006.
- Transformace ústavních systémů zemí střední Evropy*. III. Szerk.: Pavlíček, Václav – Jirásková, Věra. PF UK, Praha, 2001.
- Ifj. TRÓCSÁNYI László: *Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában*. Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus, 384–390.
- Új – Legújabbkori Egyetemes Történelmi Szöveggyűjtemény IV*. Budapest, 1968.
- UNGVÁRY Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Jelenkor Kiadó, Budapest, 2012.
- Ústava ČR – vznik, vývoj, perspektivy*. Eds.: Mlsna, Peter et alii. Leges, Praha, 2011.
- VAJDA Mihály: *A fasizmusról*. Osiris, Budapest, 1995.
- VARGA Attila – Veress Emőd: *Román alkotmányjog*. Státus Kiadó, Csíkszereda, 2007.
- VARGA Csaba: *Jogi átmenetünk*. AKAPrint, Budapest, 1998., továbbá *Kiáltás gyakorlatiaságért a jogállami átmenetben*. Tanulmánykötet. Szerk.: Varga Csaba. AKAPrint, Budapest, 1998.
- VARGA Csaba: *Jogállamiság: egy éthosz dilemmája*. Társadalomkutatás 29, 2011. évi 3. szám, 287–302.
- VARGA Csaba: *A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat*. In: A jog, mint logika, rendszer és technika. Osiris, Budapest, 2000.
- VOJÁČEK, Ladislav – SCHELLE, Karel – KNOLL, Vilém: *České právní dějiny*. Vyd. a nakl. Aleš Čeněk, Plzeň, 2008. 227. o.
- WANDYDZ, S. Piotr: *A szabadság ára. Kelet-Közép-Európa története a középkortól máig*. Osiris, Budapest, 2004.
- WEN-CHEN Chang – JIUNN-RONG Yeh: *Internationalization of Constitutional Law*. In: The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Eds.: Rosenfeld, Michel – Sajó, András. Oxford University Press, Oxford, 2012. 1165-1184.
- WHITEHEAD, Laurence: *Demokratizálódás. Elmélet és tapasztalat*. XXI. Század Intézet, Budapest, 2001.
- WYRZYKOWSKI, Mirosław: *Konstytucja negocjacji i kompromisu*. In: Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowana Zdzisławowi Jaroszowi. LIBER, Warszawa, 2000.
- ZAJEWSKI, Władisław: *Europejskie konflikty dyplomatyczne*. Wirk XIX. Arcana, Kraków, 2012.
- ZLINSZKY János: *A húsvéti alkotmányról. Igen-igen, nem-nem?! Új Ember*, 2011. március 20. *1989 November a Slovensko. Chronológia a dokumenty. (1985–1990)* Szerk.: Žatkuliak, Jozef. Nadácia Milana Šimečku – Historický ústav SAV, Bratislava, 1999.