

Halász Iván

---

## Alkotmányozás és a fontosabb alkotmány- módosítások Közép-Európában 1989 után

A cseh, a lengyel és a szlovák tapasztalatok

Közép-Európa pontos földrajzi meghatározása és tartalmi kifejtése bonyolult feladat. De jelen tanulmány szempontjából ez nem is igazán szükséges, mert egyrészt más a célja, másrészt pedig csak a közép-európai térség egyik, visegrádinak is nevezett részével foglalkozik. Ugyanis az ún. visegrádi országok alkotják Közép-Európa keleti felén belül, azaz Kelet-Közép-Európában azt a leginkább homogén csoportot, amely hasonló történeti-szellemi hagyományokkal rendelkezik és majdnem azonos aktuális problémákkal küzd.

A most tárgyalt három visegrádi állam helyzete azonban – minden egyéb hasonlóság ellenére – alkotmánytörténeti és a jogi fejlődés dinamikája szempontjából nem teljesen azonos. Az 1990-es évek során elfogadott alkotmányok között találunk ugyanis olyat, amely elfogadása pillanatától csak keveset változott, ilyen például a cseh alkotmány, de olyat is, amely viszont a politikai események hatása alatt komoly revízió esett keresztül, ez Szlovákia esete. 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, ez Lengyelország alkotmánya. Pedig 1988-ban és 1989-ben éppen a lengyelek voltak a rendszerváltó folyamat úttörői, gyakorlatilag ők alapozták meg a jogi kontinuitás fikciójára és valóságára épülő békés átmenet „közjogi technológiáját,” amelyet aztán többé-kevésbé a többiek is átvettek.

Az átmenet éveiben komoly dilemmák fogalmazódtak meg az alkotmányozás optimális időzítése kapcsán. A tágan értelmezett rendszerváltó folyamat elején jobb-e alkotmányozni, azaz közvetlenül a régi diktatórikus rezsimek 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.

---

\* Halász Iván – a Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar Nemzetközi és Európa Jogi Tanszékének egyetemi docense

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 hatalom-technológiailag graduális jellegéből inkább az első 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.

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 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.

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.

Ennek a megoldásnak azonban volt még egy fontos üzenete, amely legjobban az új demokratikus államfő megválasztásában nyilvánult meg. Václav Havelt ugyanis 1989 decemberében még a régi kommunista parlament választotta meg köztársasági elnöknek, tehát az utolsó olyan testület, amelynek tagjait még a nyílt és tisztességes választási szabályok megkerülésével választották meg. Azzal, hogy az ellenzék elfogadta ezt a gyors és alapvetően garanciális jellegű megoldást, egyben szimbolikusan elfogadta a formális jogfolytonosságot az 1989 előtti és utáni rendszer között.

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 operett slágert 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 (azaz köztársasági) honatyák és honanyák már 1991 óta intenzíven gondolkodtak az új alkotmányról. A csehek igazán 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 a 1952. évi népi-demokratikus alkotmányt, régi hagyományaikhoz híven először egy provizórikus kisalkotmányt, azaz egy fontos közjogi törvénycsomagot fogadtak el (1992), 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 viszonylag könnyen módosítható alaptörvények, hiszen a novellához vagy akár új alkotmány elfogadásához is elegendő a törvényhozás tagjainak 3/5-ös többsége. A most hatályos lengyel szabályozás azonban valamivel bonyolultabb. Az 1997. évi lengyel alkotmány módosítását ugyanis legalább a képviselők egyötöde, a Szenátus mint hatalmi szerv 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 azonban az I., II. és XII. fejezet módosítására. Ezek az alapvető, általános rendelkezések tulajdonképpen a Köztársaság műkö-

désének 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. Mielőtt azonban a jelentősebb alkotmánymódosítások bemutatására sor kerül, tisztázni kell azt, hogy milyen körülmények között és milyen dilemmák után születtek a most is hatályos közép-európai alkotmányok.

### AZ ÚJ ALKOTMÁNYOK MEGSZÜLETÉSE – KORAI DILEMMÁK, KÉSŐBBI PROBLÉMÁK

Az új demokratikus alkotmányok megalkotása valamennyi érintett államban némileg más-más 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.

### Cseh Köztársaság

A cseh alkotmányozó koalíciót a három jobbközép jellegű kormánypárt – 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 csehhé váló Szo-

ciáldemokrata Párt (ČSSD) szövetsége alkotta. Az akkori parlament két szélsőségesnek tartott pártjára – azaz a viszonylag nagy számú 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 előbb említett pártokat egyébként – Václav Havel köztársasági elnök politikai intenciójának megfelelően – ún. „politikai karanténban” tartották. Ez a karantén a cseh politika csúcsain szimbolikusan és reálisan igazából csak Havel érájának vége után tört meg, tulajdonképpen az új jobboldali és pragmatikus elnök, Václav Klaus „trónralépésével.” Igaz, addig a republikánusok már régen kikoptak a cseh törvényhozásból, a kommunisták pedig annyira megerősítették ott pozícióikat, hogy további távoltagekük nem tűnt már sem célravezetőnek, sem helyesnek. Végző soron a választópolgárok már több demokratikus választáson legitímálták 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, 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. Ez utóbbi probléma szorosán 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 alkotmányerejű törvény ugyanis, amelyet a megszűnő föderáció végnapjait élő Szövetségi Gyűlés fogadott el 1992. november 25-én, a kontinuitás elméletének megfelelően még Csehszlovákiában megszületett, de várhatóan az utódállamokban is 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 a kormánypárti frakciók tagjai voltak.

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 székhelye a „jog fővárosában”, Brnóban van.<sup>1</sup>

Az egész cseh alkotmányozási folyamat alatt érezhető volt egyfajta bizalmatlanság mindennel szemben, aminek úgymond „nemzeti elvű” színezete volt. Ebben különbözött az 1992-es cseh alkotmányozás a 2011. évi magyar alkotmányozástól, amely közismerten túltengett a nemzetieskedésben. Ez a tartózkodó magatartás az előző két év cseh–szlovák közjogi vitáinak 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 föderalisták 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 a nemzet szó egyszer sem fordul elő a hatályos cseh alkotmányban. 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 Alkotmánylevelé révén, 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.<sup>2</sup>

Az alkotmányozás során különböző részkoalíciók alakultak, amelyek révén a cseh politikusoknak végső kompromisszumot sikerült elérni. A gazdasági és szociális jogok kérdésében végül 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 mindig is kedvelő cseh szociáldemokraták és kereszténydemokraták kezdeményezései, ezek ugyanis mindig megtörtek a polgári demokraták ellenállásán. Eddig csak egyszer került sor országos népszavazásra – mégpedig az uniós csatlakozás kérdésében, amelyről a polgári jobboldal sem akart dönteni a lakosság megkérdezése nélkül. Erre az esetre azonban a cseh törvényhozás egy ad hoc jellegű külön alkotmányerejű törvényt

<sup>1</sup> Václav PAVLÍČEK (et al.): *Ústavní právo a státověda II. Ústavní právo České republiky I.* (Prága: Linde 2008) 623–624.

<sup>2</sup> 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/I. 133–135.

alkotott, amelyben egyszeri alkalomra megengedte a népszavazást. A törvény a kérdésen kívül az időpontot is tartalmazta.<sup>3</sup>

## Szlovákia

Szlovákiában más volt a helyzet. Itt az új alkotmányt az 1992. évi választásokon győztes és egymással szorosán kooperáló poszkommunista, függetlenségi-nacionalista és rendszerváltó pragmatista pártok szövetsége – azaz a Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (HZDS), a Demokratikus Baloldal Pártja (SDL) és a Szlovák Nemzeti Párt (SNS) – fogadta el. A szlovák kereszténydemokrata és a magyar kisebbségi ellenzék szavazataira nem igazán volt szükség a dokumentum elfogadásához, ezért a parlamenti többségnek nem is kellett egyeztetni velük, és inkább fölényesen, mint a két év alatt csúfosan megbukott politikai erőkkel, tárgyaltak velük. Előfordult, hogy technikai javító javaslatokat is elutasították, inkább elvből, mint politikai megfontolásokból.

Ennek ellenére végül egy elfogadható, főleg az addigi csehszlovák hagyományokra és a demokratikus korszakra építkező alkotmány született és Szlovákia továbbra is parlamentáris köztársaság maradt. Ezen nem változtat azon tény, hogy túlzottan historizáló és „nemzetinek” sikerült a preambulum, 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 kiegészítő 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 utódállam maradt.

Ennél komolyabb gondokat és működési zavarokat okozott az alkotmánymódosító népszavazás kérdésének tisztázatlansága, a köztársasági elnök parlamenti megválasztására vonatkozó szabályok (a megválasztáshoz 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

---

<sup>3</sup> A cseh alkotmányozásról lásd még Ladislav OROSZ – Věra JIRÁSKOVÁ: *Ústavné právo porovnávání. Základy ústavného práva České republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky* (Kassa: UPJŠ 2007) 14–17.

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. Ezek pedig az 1990-es évek végén egy nagyobb alkotmánymódosítás szükségességét vetették fel.<sup>4</sup>

## Lengyelország

A most hatályos lengyel alkotmányt az 1993-ban megválasztott parlament fogadta el 1997-ben, és a lakosság is megszavazta az ugyanabban az évben tartott népszavazáson. Az alkotmányozás során a kétkamarás lengyel törvényhozás Nemzetgyűlésként járt el. Az új alkotmány nagy előnye az, 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.

Az államfő alkotmányos pozíciója, a szociális jogok kérdése, az egyház és a vallás szerepe voltak azok a sarkalatos kérdések, amelyekről 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 ellenzékéből 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. 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.<sup>5</sup> 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, nem is nagyon módosították az addigra már kialakult lengyel bikamaralizmus rendszerét. Az államfői hatalmat nem erősítették tovább, azaz nem

<sup>4</sup> A hatályos szlovák alkotmányos rendszerről lásd részletesen HALÁSZ Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve* (Esztergom–Piliscsaba: PPKE BTK 2008).

<sup>5</sup> Leszek GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu* (Varsó: Liber <sup>3</sup>1999) 25.



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 gazdaságot kell-e a lengyel mezőgazdaság alapjának deklarálni vagy sem. Viták kísérték az állam és az egyház kapcsolatának újraszabályozását, továbbá a szociális jogok kérdését. Ezekben a kérdésekben egyébként fontos közvetítő szerepet játszottak a liberálisokhoz közel álló katolikus politikusok, mint például a rendszerváltás utáni első nem kommunista miniszterelnök, Tadeusz Mazowiecki. Egy ideig problematikusnak tűnt továbbá a legfőbb ügyész pozíciója és az önkormányzati rendszer alapelveinek kérdése is.<sup>6</sup>

Érdekesen alakult az ún. „alkotmányozó koalíció” sorsa. Az 1993 és 1997 közötti törvényhozás sajátossága ugyanis az volt, hogy a jobboldal csak gyengén képviseltette magát, 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 szövetségével, 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 elegenden, azért a Szolidaritás hősies örökségét ápoló, liberális értelmiségi jellegű Szabadság Uniót (UW) is bevonták a munkálatokba. Ezáltal megalakult az alkotmány elfogadásához szükséges koalíció. A 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.<sup>7</sup> Terveztüket ugyan figyelembe vették a parlamenti előkészületek során, de csak mint egy javaslatot, nem mint önálló alternatívát.

Hozzá kell tenni, hogy az 1993 és 1997 közötti alkotmányozás során összesen 7 alkotmánytervezetet vettek figyelembe. Ezek között szerepelt az 1991 és 1993 között működő megválasztott Szenátus alkotmányügyi bizottságának tervezete, a PSL és UP közös, valamint a UW és a SLD saját tervezetei, a Független Lengyelország Konföderációjának tervezete, Lech Walesa köztársasági elnök tervezete és a már említett népi kezdeményezés, amely mögött a Szolidaritás jobboldali csoportjaiból éppen formálódó Szolidaritás Választási Akció (AWS) nevű csoportosulás állt. Szintén ebben a társadalmi közegben mozgott a Lengyelország

---

<sup>6</sup> A lengyel alkotmány elfogadásának a körülményeiről lásd még OROSZ –JIRÁSKOVÁ 200–204.

<sup>7</sup> 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.

Megújhdási Mozgalma. Bár az alkotmányozás során nem sikerült keresztülvinnie elképzeléseit, az AWS annyira sikeres lett a társadalom mozgósításában, hogy 1997-ben megnyerte a parlamenti választásokat. Igaz, négy éves reformkorszak után ebben a formában megint kikerült a parlamentből.

A jobboldal azonban társadalmi súlya és mediális jelenléte révén mégiscsak tudott valamelyest hatni a folyamatokra. Ebben a katolikus egyház szövetsége is szerepet játszott ugyanúgy, mint az, hogy a SLD és PSL történelmi okoknál fogva parlamenti súlyánál valamivel visszafogottabb próbált lenni. Végül talán emiatt sem akarták teljesen felforgatni az 1989–1990-ben kialakult közjogi berendezkedést.

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 azután. Ebből a szempontból is volt fontos a népszavazás megtartása, amely azonban furcsán alakult. A Szejmből és Szenátusból alakult Nemzetgyűlés 451 tagja megszavazta az alkotmányt, 40 fő ellenezte, 6 pedig tartózkodott. Ez nagyon komoly és konszenzuális eredmény volt. Az azt követően megtartott népszavazáson viszont 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 nemmel. Ezen eredmény okot szolgáltatott arra, hogy különösen a parlamenten kívüli jobboldalról újból támadják 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.

Végül a jobboldal is megnyugodott, amiben az is szerepet játszott, hogy még ugyanabban az évben megnyerte a parlamenti választásokat. Az éppen elfogadott alkotmány szakmailag jó dokumentumnak tűnt, amely például lehetővé tette a jobboldali–liberális kormánytöbbség és a posztkommunista baloldali elnök viszonylag békés „kohabitációját.” Az alkotmány körüli szakmai és ideológiai viták lassan lecsendesedtek, és egyelőre Lengyelországban nincs is napirenden új alkotmányozás. Az alkotmánymódosítások száma is csekélynek bizonyult – eddig összesen kétszer-háromszor nyúltak a szöveghez, de egyik módosítás sem érintette a dokumentum identitását és szerkezetét.

## AZ ALKOTMÁNYOZÁS UTÓÉLETE – A JELENTŐSEBB ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁSOK ÉS AZ ÚJ KORREKCIÓS ALKOTMÁNYOZÁS TERVEI

Mindegyik rendszer vagy szerkezet idővel módosításokra vagy 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 vagy 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 kétszer módosították jelentősebben az alkotmányt – 2006-ban, amikor az európai kiadatási szabályokkal összhangban bizonyos esetekben lehetővé tették a lengyel állampolgárok külföldre történő kiadatását (emiat 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 uniós tagsággal és a nemzetközi jogi, közösségi jogi fejlődéssel függ össze. A második már belpolitikai indíttatású, de nem jelent gyökeres változást a lengyel közjogban.

A cseheknél sem történt túl sok módosítás. A legtöbb novella inkább technikai és tökéletesítő jellegű volt. 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 I-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 konkrét politikai javaslatok is születtek, és folyamatban van a politikai egyeztetés. Ezek 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 I-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.<sup>8</sup> 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 következtelensége milyen súlyos közjogi válságokhoz vezethet a nagy társadalmi-politikai polarizálódás és a hiányos politikai kultúra esetében. Különösen nagy gondot okozott 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 rezsím szempontjából sorsdöntőnek ígérkező 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 kérdéstről 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 és a törvényhozás. Ezt az érvelést az akkori kormányzat megpróbálta kihasználni a már szabályszerűen kiírt 1997. évi népszavazás megghiúsítására. Végül az egész voksolás botrányos jelenségekbe 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.

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 kritikussai érvényt szerezzenek elképzeléseiknek. Az első demokratikus szlovák alkotmány radikális kritikussai azt állították, hogy az alkotmányos életet új ala-

<sup>8</sup> 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-be ki is essen a parlamentből.

pokról 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 büszkéek is voltak. Arról ugyan hajlandók voltak tárgyalni, hogy néhány ponton akár látványosan is megváltoztassák az alaptörvényt, de ellenezték egy teljesen új dokumentum elfogadását a közjogi kontinuitás jegyében.

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 felhívták 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 félték 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.

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 rezsimváltásnál alkotmányt is váltson. Inkább a politikai és közjogi folytonosság szükségességével érveltek.

A kereszténydemokraták ezen „közjogi páfördulása”, 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.<sup>9</sup> 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.

---

<sup>9</sup> Igor PALÚŠ – Ľudmila SOMOROVÁ: *Štátne právo Slovenskej republiky* (Kassa: UPJŠ 2007) 41–51.