

A kelet-közép-európai alkotmányok fejlődési tendenciái

Több, mint tizenöt év telt el azóta, hogy a kelet-közép-európai régióhoz tartozó országokban megtörtént a rendszerváltás, és a rendszerváltással párhuzamosan új alkotmányok születtek. Az új alkotmányoknak több kihívásnak is meg kellett felelniük, hiszen nemcsak a szocialista hagyományokkal kellett szakítaniuk, és az elmúlt negyven évet törölve, meg kellett teremteniük a jogállam alkotmányos kereteit, hanem az európai integrációt figyelembe véve, elsőként az Európa Tanácsban való részvétel miatt volt szükséges az alkotmányok demokratikus tartalmú modernizációja, majd pedig az Európai Unióhoz való csatlakozás miatt vált szükségessé az alkotmányok módosítása. Jelen tanulmány az Európai Unióhoz 2004-ben, Magyarországon kívül csatlakozott hét kelet-közép-európai ország (Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Szlovákia, Szlovénia)¹ alkotmányait vizsgálja meg, arra keresve a választ, hogy milyen irányba haladnak Kelet-Közép-Európa alkotmányai, milyen fejlődési tendenciák mutathatóak ki.

1. Alkotmányozás a kelet-közép-európai országokban

A II. világháborút követően a szovjet érdekkörbe tartozó országokban, olyan szocialista alkotmányokat fogadtak el az 1936-os szovjet alkotmány mintájára, amelyek szakítottak az adott ország addigi történelmi hagyományaival, és az európai alkotmányozás klasszikus elveivel. Az így született „népi demokratikus alkotmányok” alapján megvalósuló államszervezet, több, mint négy évtizeden keresztül változatlan volt, és bár szólamaiban sokat ígért, a gyakorlatban – többek között - a hatalommegosztás helyett a hatalom monopóliuma, a többpártrendszer helyett az egypártrendszer, az állami tulajdon elsődlegessége, az emberi jogok tagadása valósult meg. Nem véletlen tehát, hogy az újonnan megszületett alkotmányok a „tagadás alkotmányai”² vagyis szakítanak a „népi demokratikus alkotmányok” hagyományaival, és igyekeznek megfelelő biztosítékokat kiépíteni a megelőző politikai rendszer visszatérése ellen.

Az alkotmányok megszületésekor az alkotmányozók alapvetően két út közül választhattak: vagy visszatérnek a korábbi, szocialista rendszer előtti alkotmányukhoz, vagy teljesen újat hoznak létre. A vizsgált országok többsége a második utat választotta, amihez természetesen az is hozzájárult, hogy a rendszerváltással egy időben, a korábbi föderációk fölbomlásával új államok is születtek, és a megszületett új államok, új alkotmánnyal igazolták állam voltukat.

¹ Az egyes nemzeti alkotmányok szövegrészleteit a Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban című kötetből idézem (KJK – Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest 2005)

² SÁRI János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása, Jogtudományi Közlöny 1994. 7-8. szám, p. 275

Csehországban 1992. december 16-án szavazta meg a Cseh Nemzeti Tanács Csehország modern, demokratikus alkotmányát, amely a különváláskor, 1993. január 1-én lépett hatályba. *Szlovákiában* ezzel egy időben, 1992. szeptember 1-én fogadták el a Szlovák Köztársaság alkotmányát. *Észtországban* a Legfelsőbb Tanács már a függetlenség kikiáltásakor³ megbízást adott az új alkotmány tervezetének kidolgozására, amelyet 1992. június 28-án a választópolgárok hagytak jóvá. Külön törvényt fogadtak el az alkotmány végrehajtásáról, melynek értelmében az alkotmány és a végrehajtásáról szóló alkotmánytörvény 1992. június 29-én együtt lépett hatályba. *Litvániában* 1992. október 25-én került sor az új alkotmány elfogadására. *Szlovéniában* annak ellenére, hogy 1989-ben módosították szlovén alkotmányt, és ezzel megteremtődött a többpártrendszer alapja, Szlovénia a politikai, társadalmi, gazdasági élet változásai miatt új alkotmány megalkotása mellett döntött, ezt a Szlovén Nemzetgyűlés 1991. december 23-án fogadta el.

Csupán két országban késett az új alkotmány megszületése: *Lengyelországban* 1992. október 17-én alkotmánytörvényt fogadtak el, amely a törvényhozó és végrehajtó hatalom közötti viszonyt, valamint a helyi önkormányzatok helyzetét rendezte. A jogszabály azonban hatályban tartotta az 1952-es alkotmány egyes rendelkezéseit,⁴ így sokáig a kettő együtt alkotta Lengyelország alkotmányát. Az egységesítés érdekében azonban szükségessé vált az új alkotmány megalkotása, amelyet végül 1997. május 25-én népszavazás erősített meg. *Lettországon* a rendszerváltással és a függetlenség kikiáltásával egy időben nem született új alkotmány, az 1922-ben elfogadott régi köztársasági alkotmány újra hatályba lépett, néhány törvénnyel kiegészítve. Az alkotmányt elsőként 1991-ben, majd 1998-ban módosították átfogóan.

Minden vizsgált ország alkotmányáról elmondható, hogy a tartalom kialakítását alapvetően három tényező befolyásolta:

- Kommunista múlttal való szakítás: igyekeztek olyan államszervezetet létrehozni, amely megakadályozza egy diktatórikus rendszer kialakulását.⁵
- Nemzetközi tapasztalatok hasznosítása: ez egyrészt az emberi jogok területén született nemzetközi dokumentumok átvételét, valamint a nyugat-európai alkotmányelmélet vívmányainak átvételét jelenti.⁶
- Európai integráció: Európa Tanácshoz, és az Európai Unióhoz való csatlakozás kívánalma.

2. A múlttal való szakítás

A múlttal való szakítás elsősorban az államszervezet átalakításban nyilvánult meg, hiszen elsődleges cél volt, a jogállam követelményének megfelelően a hatalommegosztás, a többpárti parlamentáris rendszer kiépítése. Mivel az új alkotmányok államszervezetre vonatkozó szabályairól számos elemzés, tanulmány született, sőt a kérdéstről 1995-ben, Kecskeméten „Rendszerváltás és alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában”⁷ címmel nemzetközi

³ 1991. augusztus 20.

⁴ Az alapvető jogokat szabályozták az 1952-es alkotmány hatályban lévő rendelkezései.

⁵ A témával SÁRI János idézett műve igen részletesen foglalkozik.

⁶ PACZOLAY Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás (Szent István Társulat, Budapest, 2003, p. 11)

⁷ A konferencia anyagáról egy tanulmánykötet is született: Alkotmány és Jogtudomány, Acta Juridica et Politica, tomus XLVII. Fasciculus 1-18. (Szeged, 1996)

konferenciát is rendeztek, az új alkotmányok államszervezetre vonatkozó szabályait, e helyütt csak összefoglalóan, a teljesség igénye nélkül említem meg; jelezve ezzel az alkotmányokra ható főbb szabályozási irányokat.

Hatalommegosztás: szinte mindegyik közép-kelet-európai alkotmányban szembevető a hatalmi ágak megkettőzése: a törvényhozás a kétkamarás rendszer (a *cseh, lengyel, szlovén* parlament kétkamarás, a többi parlament egy házból áll), a végrehajtó hatalom a kormány és az államfő, az igazságszolgáltatás pedig a rendes bíróságok és az alapvetően normakontrollt végző alkotmánybíróság között oszlik meg. A hatalmi ágakon belüli megkettőzés magyarázata valószínűleg abban kereshető, hogy a hatalmi ágak elválasztásának klasszikus elvén túl egyre inkább előtérbe kerül a hatalmi egyensúlyok elve, amely nem csak a hatalmi ágak között, hanem az egyes hatalmi ágakon belül is megvalósítható.

Általánossá vált az új alkotmányokban, hogy az államok jogállamként definiálják magukat: a *szlovén* alkotmány „szociális” jogállamként definiálja önmagát, míg a *lengyel, cseh, szlovák* alkotmány „demokratikus” jogállamként. Az hogy az alkotmányozók mit értenek pontosan jogállam alatt, csak a szlovák alkotmányból derül ki. A *szlovák* alkotmány 2. cikke szerint az állami szervek csak az alkotmány alapján és annak keretei között, illetve a törvény által megállapított mértékben és módon járhatnak el. Mindenki megteheti azt, amit törvény nem tilt, és senki sem kényszeríthető olyan cselekvésre, amelyre törvény nem kötelezi (2. cikk (2)-(3)).

Megváltozott a parlamentek szerepe, a klasszikus törvényhozói feladat mellett a kormányzati politika általános irányának meghatározása, valamint a vezető állami tisztviselők megválasztása is a feladatukká vált.⁸ A kormányforma kérdésében a legtöbb kelet-közép-európai állam a parlamentarizmus mellett döntött. Egyértelműen a parlamentarizmus hagyományait követte *Csehország* és *Szlovákia*, valamint a balti államok; ezekben az országokban a köztársasági elnöknek inkább szimbolikus hatáskörei vannak. Erős jogosítványokkal rendelkezik a *lengyel* elnök; *Szlovénia* a parlamentáris rendszert választotta, viszont az államfő közvetlen választásával ötvözve.

Minden államban kiépültek az alkotmányvédelem intézményei, az Alkotmánybíróságok. Az alkotmánybíróságok fő funkciójukat: a normakontrollt tekintve az egész alkotmányos rendszer védelmét szolgálják, de a vizsgált alkotmányok egy része (*cseh, szlovák, szlovén alkotmányok*) az egyedi közhatalmi aktusok megtámadását is lehetővé teszik az alapjogok védelmére hivatkozva (alkotmányjogi panasz).

Igen minimális az önkormányzatokat érintő alkotmányi szabályozás. A legtöbb állam ennek a kérdésnek a rendezését, részletes szabályozását a törvényhozásra bízta.

3. Nemzetközi tapasztalatok átvétele

Az egyes alkotmányok előkészítését igen jelentős jog-összehasonlító munka előzte meg, hiszen a kelet-közép-európai átalakulással egy időben Nyugat-Európában már jelentős mértékben folyt az integráció, így nem volt közömbös, hogy az európai egységesítésbe a kelet-közép-európai államok be tudnak-e kapcsolódni. Másrészt az alkotmányok előkészítésekor nem nagyon volt más példa az alkotmányozók számára, mint a nyugati alkotmányok, hiszen sem a II. világháború előtti alkotmányok, sem a szocialista alkotmányok nem szolgálhattak követendő példaként. Ezért az egyes államok külföldi szakértőket kértek fel az alkotmánytervezetek véleményezésére, példaként, pedig elsősorban Németország,

⁸ PACZOLAY Péter: id. mű p.26.

Franciaország, Spanyolország, Portugália alkotmányai szolgáltak.⁹ Bevezetésre kerültek a nyugati demokráciákban már ismert intézmények, mint amilyen az állampolgári jogok biztosa, vagy az Alkotmánybíróság.

A nyugati minták átvételének másik nagy területe az emberi jogoké. Általános jelenség, hogy a kelet-közép-európai államok integrálták jogrendszerükbe az emberi jogok terén született nemzetközi dokumentumokat (ENSZ dokumentumai, Európai Emberi Jogi Egyezmény, Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlata).¹⁰ Az új alkotmányok szakítottak a népi demokratikus alkotmányokban szereplő állampolgári jogokkal, és helyette az „emberi jogok” formula használata terjedt el. Az egyes alkotmányok emberi jogi szakaszait vizsgálva elsőként az tűnik fel, hogy a jogok katalógusa igen széles. Sok helyen az emberi jogok megfogalmazása alfejezetekre bomlik, egészen aprólékosan és részletezően bontva ki az egyes jogok tartalmát. Az alkotmányok tehát nemcsak felsorolják, hanem csoportosítják is az emberi jogokat. Így a *cseh* Alapvető Jogok és Szabadságok Kartáján belül Az emberi jogok: alapvető jogokra; politikai jogokra; nemzeti és etnikai kisebbségek jogaira; gazdasági, szociális, kulturális jogokra; és a bírósághoz és más jogi védelemhez való jogra bomlik. Még részletesebb a *szlovák* alkotmány, amely a *cseh* alkotmányban szereplő fejezeteket a környezetvédelemhez és a kulturális hagyaték védelméhez való joggal egészíti ki. Az alkotmányok már formailag is jelzik, hogy az emberi jogok az alkotmányban kiemelt helyet kapnak, hiszen tipikusan az alkotmányok elején, a preambulumban, és az általános rendelkezések után kapnak helyet az emberi jogokra vonatkozó szabályok. Az új alkotmányok emberi jogi szabályainak másik szembetűnő jellemzője, hogy a büntetőjoghoz, büntetőeljáráshoz kapcsolódó normák igen részletesen vannak megfogalmazva; valamint az alapjogokon belül nagyobb teret kaptak a második generációs jogok, azaz a gazdasági, szociális, kulturális jogok.

Az egyes nemzeti alkotmányokban azonban nemcsak az alapjogi szabályok differenciálódása, hanem markáns erősödése is megfigyelhető, mivel több alkotmány kifejezetten rendelkezik arról, hogy az alkotmány rendelkezései közvetlenül, vagyis más normák közbeiktatása nélkül alkalmazandóak. Ezt figyelhetjük meg a *lengyel* alkotmány 8. cikkében, a *litván* alkotmány 6. cikkében, vagy a *szlovén* alkotmány 15. cikkében, mely szerint az emberi jogok és alapvető szabadságok az alkotmány alapján közvetlenül érvényesíthetők.

Kiemelt szerephez jutott a nemzeti és etnikai kisebbségek jogi szabályozása, és ehhez kapcsolódóan, elsősorban a balti államokban, az állampolgárság rendezése. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak önálló fejezetet szentel a *cseh*, és a *szlovák* alkotmány, külön is nevesítve az anyanyelven történő művelődéshez; az anyanyelv hivatalos kapcsolatokban történő használatához való jogot; valamint a nemzeti kisebbségeket érintő ügyek megoldásában való részvételt. A kisebbségi jogok szabályozásával kapcsolatban a *szlovén* alkotmány emelhető még ki, amely széleskörűen biztosítja az olasz és magyar kisebbségek kollektív jogait: rendelkezik a nemzeti nyelv és jelképhasználati; szervezetalapítási; művelődési jogokról; az önkormányzatiságról és a politikai jogokról. Az alkotmány alapján az olasz és magyar kisebbségek egy-egy képviselőt delegálhatnak a Nemzetgyűlésbe.

4. Európai integráció

A kelet-közép-európai országok számára már a kilencvenes évek elején is igen meghatározó volt az egységesülő Európához való tartozás szándéka, az új alkotmányok igyekeztek ennek a kihívásnak megfelelni. A vizsgált államok mindegyike már az átmenet elején célul tűzte ki az

⁹ ifj. TRÓCSÁNYI László: Alkotmányozás és rendszerváltás Közép- és Kelet-Európában, Jogtudományi Közlöny 1995. augusztus p. 388.

¹⁰ PACZOLAY Péter: id. mű p.11.

Unió tagság elérését, és ezt az elképzelést – a legtöbb országban- nemcsak a politikai elit, hanem a közvélemény is támogatta. Ezért az új alkotmányokban elsőként a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát kellett tisztázni. A *cseh alkotmány* 10. cikke kimondja, hogy a kihirdetett, parlament által ratifikált nemzetközi szerződések a jogrend részét képezik, ha a nemzetközi szerződés ellentétes törvénnyel, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni. Hasonlóan rendelkezik az *észt alkotmány* (123. cikk) is. A *szlovák alkotmány* egyértelműen rögzíti, hogy az emberi jogokra és alapvető szabadságokra vonatkozó nemzetközi szerződés, valamint az olyan nemzetközi szerződés, melynek alkalmazásához törvény nem szükséges és a természetes vagy jogi személyekre közvetlenül jogokat és kötelezettségeket ruház, elsőbbséget élvez a törvénnyel szemben (7. cikk (5)). A *Lengyel Köztársaság* is tiszteletben tartja a számára kötelező nemzetközi jogot (8. cikk (2)).

A kilencvenes évek elején az európai integrációhoz való tartozás gondolata, az „Európába való visszatérés” gondolata is volt.¹¹ Az Európába való visszatérés útja, pedig a demokrácia megvalósításán keresztül vezetett. Természetesen a kilencvenes évek elején született alkotmányok rögzítették a demokrácia formai követelményeit: a hatalmi ágak szétválasztását, jogállamiságot, emberi jogok védelmét; azonban néhány évvel ezen alkotmányok megszületése után az államoknak a gyakorlatban is szembe kellett nézniük azzal, hogy az alkotmányban rögzített elvek hogyan érvényesülnek a mindennapokban. 1993-ban, Koppenhágában, az Európai Tanács megállapította azt a követelményrendszert, amelynek a kelet-közép-európai országoknak meg kell felelniük, amennyiben az Európai Unió tagjává kívánnak válni. A koppenhágai követelményrendszer három területen vizsgálta a csatlakozni kívánó országokat: megfelelnek-e a politikai elvárásoknak, van-e működőképes piacgazdaságuk, és képesek-e vállalni az uniós tagsággal járó kötelezettségeket.

Az említett szempontokat vizsgáló országjelentések szerint a politikai kritériumoknál egyértelműen gyenge értékelést kapott Szlovákia,¹² Szlovéniában javítani kell az igazságszolgáltatást, és növelni kell a korrupció elleni küzdelem hatékonyságát; Lengyelország, Csehország valamint a három balti állam, ugyanakkor szilárd intézményekkel rendelkező demokrácia jegyeit mutatják, alapvetően megvalósult ezen országok demokratikus berendezkedése: a belső intézményrendszer garantálja a törvények, az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartását.¹³ Az alkotmányok tehát kiállták az integráció első próbáját: demonstrálták, hogy Kelet-Közép-Európa országai támogatják a demokrácia kialakulását, az alkotmányok keretét biztosították a demokratikus átalakulásnak.

¹¹ Mary KALDOR- Ivan VEJVODA: Az Európai Unióhoz csatlakozás feltételei: demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban, Politikatudományi Szemle, 1997. 3. szám p.7.

¹² A jelentésben szereplő hiányosságok: bíróság függetlenségének hiánya, korrupció burjánzása, romák helyzete, közigazgatási reform hiánya, környezetvédelem hiányosságai, demokratikus pénzügyi ellenőrzés intézményi biztosításának hiányai. Szlovákiában a sürgősen teljesítendő politikai kritériumok között szerepelt, hogy a választójogi törvényt megreformálják; a tizenöt hónapig tartó köztársasági elnök nélküliséget megoldják; és elfogadják a kisebbségi nyelvhasználati törvényt, amely lehetővé tette a kisebbségek nyelvhasználatát a hivatalos érintkezésekben.

¹³ Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union (Brussels: 15.7.1997.), COM (97) 2010 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-378-EN-C, 18.

Commission Opinion on the Czech Republic's Application for Membership of the European Union (Brussels: 15. 7. 1997.) COM (97) 2009 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-377-EN-C 16.

Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union (Brussels: 15. 7. 1997.) COM (97) 2002 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-382-EN-C 14.

Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union (Brussels: 15. 7. 1997.) COM (97) 2006 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-374-EN-C 16.

Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union (Brussels: 15. 7. 1997.) COM (97) 2004 final, Documents, Catalogue number: CB-CO-97-384-EN-C 18.

Az Európai Unió felé közeledés második lépcsőfoka volt, hogy meg kellett teremteni a nemzeti alkotmányok, valamint az Európai Unió szerződéseinek összhangját. Az új alkotmányok megszületésekor ugyanis a kelet-közép-európai országok nem szabályozták a szuverenitás átruházásával kapcsolatos kérdéseket, vagyis nem voltak meg a csatlakozás belső jogszabályi feltételei. Ezeknek a megteremtése minden kelet-közép-európai országban alkotmánymódosítással járt.

Lengyelország volt az az ország, ahol legkorábban felmerült ez a probléma, így az 1997-es alkotmányba be is került az a cikk, amely szerint a Lengyel Köztársaság nemzetközi egyezmény alapján, meghatározott ügyekben átruházhatja állami szervek hatásköreit nemzetközi szervezetekre vagy nemzetközi intézményekre (90. cikk). A 2001-es alkotmánymódosítás tovább bővítette a hatáskör átruházásra vonatkozó szabályokat (bár az Európai Uniót egyetlen cikkelyben sem nevesítette konkrétan), bekerült az alkotmányba, hogy a hatáskör átruházással járó nemzetközi egyezmény – a Lengyel Köztársaság Hivatalos Lapjában történő közzététel után- a belső jogrend részét képezi, közvetlenül alkalmazandó, elsőbbséget élvez a törvényekkel szemben (91. cikk).

Csehországban a 2001-es alkotmánymódosítással került be az alkotmányba az „Európa-klauszula”, mely szerint az ország nemzetközi szerződésben átruházhatja szervei egyes jogainak gyakorlását nemzetközi szervezetre vagy intézményre (10/A. cikk).

Szlovéniában 2003 márciusában iktatták be az alkotmányba azokat a paragrafusokat, melyek közjogi szempontból szükségesek voltak. Így a szlovén alkotmány kimondja, hogy Szlovénia átruházhatja szuverenitása egyes részeinek gyakorlását olyan nemzetközi szervezetekre, melyek az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásán, a demokrácián, és a jogállamiság elvén alapulnak, és csatlakozhat olyan védelmi szövetséghez, mely a fenti értékek tiszteletben tartásán alapul (3/A. cikk).

Szlovákia –Csehországgal egy időben- 2001-ben módosította az alkotmányát, így a 7. cikk értelmében Szlovákia nemzetközi szerződés alapján átruházhatja hatáskörei egy részének gyakorlását az Európai Unióra, az Unió jogilag kötelező aktusai elsőbbséget élveznek az ország törvényeivel szemben.

Észtországban népszavazás döntött az Unióba való belépésről. Az észti alkotmány 162. cikke szerint Észtország csatlakozik az Európai Unióhoz, és ezen csak népszavazás útján lehet változtatni. A másik balti állam, *Litvánia* alkotmánya kifejezetten nem említi meg az unióhoz való csatlakozást.

Az egyes államok Európa-klauszuláit vizsgálva, azt láthatjuk, hogy a nemzeti alkotmányok rögzítik, hogy a hatáskörök átruházhatóak szupranacionális szervezetekre, mindez azonban nem jelenti a tagállami szuverenitás elvesztését. Vagyis a tagállamok, csak a szuverenitásuk részét képező egyes hatásköröket ruházzák át az Európai Unióra, ennek érdekében, pedig az alkotmányok rögzítik, hogy „egyes jogok” vagy a „hatáskörök egy része” ruházható át. A felhatalmazó cikkelyek tehát csak megnyitják az utat a közös Európa felé, de ezzel korántsem jár együtt a szuverenitás teljes átengedése. További „biztonsági zár”, hogy az egyes alkotmányok (különösen a szlovén alkotmány) külön ki is emelik (az Európai Unió külön nevesítése nélkül), hogy a hatáskör átruházás csak olyan szervezetekre történhet, amelyek a kiemelkedő alkotmányos értékeket (emberi jogok, demokrácia, jogállamiság) tiszteletben tartják. Mindezekon kívül formai jellegű előírások is megjelennek az alkotmányokban, mintegy korlátozva a hatáskörök átruházását: ilyen szabály az adott nemzetközi egyezmény minősített többséggel való elfogadása (pl. a lengyel alkotmány), vagy a parlament aktusát kiegészítő népszavazás (szlovén, észti alkotmány).

A hatáskör átruházást kimondó Európa-klauszúla mellett, szinte majdnem minden kelet-közép-európai ország alkotmányában megjelentek azok a szabályok, melyek a parlament és a kormány viszonyát szabályozzák. Ennek oka talán abban is keresendő, hogy a kilencvenes évek elején, az új alkotmányok megszületésekor az alkotmányozó szervek a parlamentekre helyezték a nagyobb hangsúlyt, „valamennyi kelet-közép-európai államban a parlamentet tekintették a demokrácia lényegi intézményének.”¹⁴ Az integrációhoz vezető út során azonban egyértelműen a kormányok dominanciája érvényesült. A csatlakozási folyamat során az Európai Unió mindig is a kormányokkal tárgyalt, a nemzeti parlamenteknek a bővítési folyamatban (különösen, pedig a tárgyalási szakaszban) nem sok szerepe volt. Az alkotmánymódosítások során tehát sorra jelentek meg az egyes nemzeti alkotmányokban azok a szabályok, melyek a parlamentek és a kormány viszonyát szabályozva, igyekeznek a parlament által ellenőrizhetővé tenni a kormányok integrációs feladatait.

Az új tagállamok szabályozásában a parlament és a kormány európai ügyekben történő együttműködésére vonatkozó kifejezett alkotmányi rendelkezéseket *Csehországban* és *Szlovéniában* találunk. *Litvániában* és *Szlovákiában* alkotmányos törvény rendezi a parlament és a kormány együttműködését, ugyanez törvényi szintű *Lengyelországban*. Minden új tagállam parlamentje rendezi viszont az egyeztetési eljárás részleteit a házszabályban, sőt *Lettországon* és *Észtországon* ez az egyetlen jogforrás, mely az egyeztetési eljárás parlamenti oldalát szabályozza. Minden új tagállamban külön jogszabály (törvény, kormányhatározat, vagy – rendelet) rendelkezik a kormány európai unióval kapcsolatos új feladatainak ellátásáról.¹⁵

A *cseh alkotmány* 10/B. cikke rögzíti a kormány rendszeres és előzetes tájékoztatási kötelezettségét a parlament felé, azokról a témákról, melyek a Cseh Köztársaságnak a 10/A. cikkben meghatározott, nemzetközi szervezetekben vagy intézményekben való részvételéből erednek; a parlament jogát a véleményformálásra a nemzetközi szervezet döntéseiről; valamint, hogy a véleményt a két ház közös testülete is megfogalmazhatja a parlament nevében. Hasonlóan a cseh alkotmányhoz a *szlovén* alkotmány is rögzítette a parlament tájékoztatóhoz való jogát, a kormány tájékoztatási kötelezettségét uniós ügyekben. Az észt, a lengyel, a lett, a litván alkotmány nem szól a parlament uniós ügyekben betöltött szerepéről.

Az egyeztetési eljárásban a parlamenti testületek közül minden új tagállamban az európai uniós bizottságok töltik be a főszerepet, plenáris üléseknek sokkal csekélyebb a szerepük. Ez alól *Csehország* a kivétel, ahol kizárólag a plénum joga az egyeztetési eljárásban a végső állásfoglalás elfogadása. Néhány parlamentben (*szlovén Nemzetgyűlés, észt, litván parlament, cseh Szenátus*) a közös kül- és biztonságpolitikát érintő kérdéseket a külügyi bizottság vitatja meg.¹⁶

A parlament és a kormány viszonyát vizsgálva, a szakirodalom három csoportot különböztet meg: gyenge, mérsékelt (közösségi politikát befolyásoló) és erős (közösségi politikát alakító) kontrollt megvalósító parlamenteket szoktak megkülönböztetni. Az erős kontrollt megvalósító parlamentek lényege, hogy a kormány által javasolt közösségi politikát módosíthatják, elvethetik és helyette saját álláspontot alakíthatnak ki. A mérsékelt parlamenti kontroll jellemzője, hogy a törvényhozás elvetheti a kormány integrációs ügyekben kialakított

¹⁴ David JUDGE: East central European Parliaments: The First Steps, in *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Budapest, Center of Democracy Studies, 1994, 25.

¹⁵ Dr. JUHÁSZ-TÓTH Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában ((Magyar Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005) p. 15.

¹⁶ Dr. JUHÁSZ-TÓTH Angéla: i. m. p. 23.

politikáját, de nem alakíthatnak ki kormánytagokat kötelező állásfoglalást. Végül a gyenge kontrollal rendelkező törvényhozások jellemzője, hogy a kormány politikáját nem módosíthatják, és nem pótolhatják saját elképzeléseikkel.¹⁷ E hármas kategóriában gyengének minősül a *cseh Szenátus*, és a *szlovén Nemzeti Tanács*; mérsékeltnek az *észti parlament*, a *lengyel Szenátus* és a *szlovén Nemzetgyűlés*, erősnek pedig *szlovák, litván, lett parlament*, a *lengyel Szejm* és a *cseh képviselőház*.¹⁸

A közép-kelet-európai államok alkotmányait vizsgálva tehát azt tapasztalhatjuk, hogy a nyugat-európai államokhoz képest sokkal rövidebb idő – mintegy tizenöt év - alatt, építették ki alkotmányaik államszervezetre és emberi jogokra vonatkozó elemeit, melyet a nyugati demokráciák évszázadok alatt formáltak, alakítottak ki. Az idő rövideége, a hagyományok hiánya miatt az így született alkotmányok korántsem voltak tökéletesek, - ezt az is jelzi, hogy az elmúlt években jelentős módosításokon mentek keresztül- de alapvetően megfeleltek a nemzetközi normáknak és az európai értékrendnek.

¹⁷ CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog (Dialog Campus Kiadó, 2005) p. 145.

¹⁸ Dr. JUHÁSZ-TÓTH Angéla: i. m. p. 113.

Felhasznált irodalom

1. Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban (KJK – Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest 2005)
2. PACZOLAY Péter: Az alkotmányelmélet fejlődése és az európai kihívás (Szent István Társulat, Budapest, 2003)
3. CHRONOWSKI Nóra: „Integrálódó alkotmányjog” (Dialóg Campus Kiadó, 2005)
4. Dr. JUHÁSZ-TÓTH Angéla: A nemzeti parlamentek és a kormányok együttműködése európai uniós ügyekben Magyarországon és az Európai Unió többi új tagállamában (Országgyűlés Európai Ügyek Bizottsága, 2005)
5. GYŐRI Enikő: A nemzeti parlamentek és az Európai Unió (Osiris Kiadó, Budapest, 2004)
6. SÁRI János: Közép-Európai alkotmányok 1994: A tagadás tagadása, Jogtudományi Közlöny 1994. 7-8. szám
7. Ifj. TRÓCSÁNYI László: Alkotmányozás Közép- és Kelet-Európában, Jogtudományi Közlöny, 1995. augusztus
8. Mary KALDOR – Ivan VEJVODA: Az Európai Unióhoz csatlakozás feltételei: demokratizálás a közép- és kelet-európai országokban, Politikatudományi Szemle, 1997. 3. szám