

HERBERT KÜPPER – SZABÓ ZSOLT

A jogalkotás alkotmányos keretei Közép- és Kelet-Európában¹

A szocialista jogrendszert a hatalom egysége, a delegált, nem demokratikus és nem nyilvános jogalkotás, valamint a jog instrumentális felfogása jellemezte. Ennek eredményeként a voluntarista jogalkotás keretében gyakran változó és alacsony szinten meghozott jogszabályok születtek. Az 1990-es évek demokratikus változásai során a térség államai jelentős lépéseket tettek a jogállam kiépítése felé, ám bizonyos hiányosságok továbbra is megvannak: a jogalkotás Közép-Kelet Európában gyakran a túlbujánzás és instabilitás tüneteit mutatja. A tanulmány ennek okait kutatja, eközben elemzi a jogszabályalkotás alkotmányos és intézményi kereteit a volt szocialista országokban. A kutatás fókuszában a jogszabályi hierarchia (az alkotmány és a törvények elfogadása és szerepe), a parlamentek jogalkotási tevékenysége (törvényjavaslatok és parlamenti eljárások), és a jogalkotás további lépései (politikai vétő, kihirdetés) állnak. A vizsgálat kitér a végrehajtó hatalom jogalkotó szerepére (ideértve a delegált jogalkotást) és az alkotmánybíróságok szerepére is. A hasonló jelentések ellenére az országcsoport nem homogén. Az egyes országok jogalkotása között hasonlóságok és jelentős különbségek egyaránt vannak a jogalkotás terén: néhányan nemzetközi jogi rendszer tagjai (EU), mások saját belső strukturális problémáikat sem tudják kezelni.

I. Bevezetés

Az alábbi tanulmány a volt szocialista országok jogforrási- és jogalkotási rendszerét vizsgálja alkotmányi szintű szabályaik alapján. A vizsgált országok köre átfogja az Európai Unióhoz 2004 óta csatlakozott tagállamokat Ciprus és Málta kivételével (Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Románia, Szlovákia, Szlovénia), a Nyugat-Balkánt (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Montenegró, Szerbia), valamint a posztsovjét térség néhány államát (Fehéroroszország, Ukrajna és Oroszország). A vizsgált országok államszerkezetüket tekintve egységes államok, csupán kettő (Bosznia-Hercegovina és Oroszország) többszintű állam, bár egyik sem rendelkezik a szövetségi államok valódi sajátosságaival. Tartalmilag az orosz föderalizmus egyes vélekedések szerint csak látszatföderalizmus, bár

¹ E tanulmány az alábbi írás részben rövidített, részben kiegészített változata: Herbert KÜPPER: Normsetzung in Osteuropa *Jahrbuch für Ostrecht* 2015/2. 305–374.

formálisan Oroszország szövetségi állam.² Bosznia-Hercegovinában az állami szuverenitás ténylegesen is megoszlik az állami szint, és az ország két ún. „entitása”³ között, szövetségi államról mégsem beszélhetünk a szövetségből való kilépés joga nélkül, márpedig ezt az országot létrehozó 1995-ös daytoni békeszerződés nem engedi – ezért sem szerepel az ország megnevezésében a szövetségre utaló fordulat.

A közép-kelet-európai térség minden állama alkotmányában jogállamként határozza meg saját magát.⁴ Néhány alkotmány emellett a jogállamiság egyes összetevőiről is kifejezetten rendelkezik: a horvát alkotmány nevesíti a hátrányos visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, míg például Lengyelországban ezt a tilalmat a jogállamiság elve foglalja magában. A jogállamiság alapja a kontinentális felfogás szerint a parlament által alkotott törvények uralma, így a megfelelő törvényalkotás garanciális jelentőségű.

A jogállamiság elvének elismerése ellenére a vizsgált országokra – bár eltérő mértékben – a túlbujánzó, instabil és gyenge minőségű jogalkotás jellemző. A szocialista jog időszakának néhány öröksége – az egyes államokban eltérő mértékben – ma is érzékelhető. Az egyik ilyen rekvizitum a részletszabályok túlbujánzásában és az elvi szabályok hézagosságában érhető tetten.⁵ Ez a mindenható államba vetett, valamint azon a hiten alapult, hogy a szabályozás maga már önmagában megoldást nyújt egy problémára. A jogi szabályozás gyakran az első számú probléma-megoldási eszköz a térség számos államában, ami folyamatosan módosítandó jogszabályokat és instabilitást eredményez.⁶ Módosítások következnek a rosszul megszövegezett vagy a gyakorlatban nem működőképes, túlzottan kauzisztikus jellegű törvényekből is. A jogrendszerben további változtatásokat eredményezett az Európai Unió csatlakozás vagy a jelenleg is folyó integráció. A gyakori változások miatt jogalkalmazók és jogkeresők néha nem képesek a hatályos jogot megismerni és betartani.

2 Részletesen erről lásd Herbert KÜPPER: *The Concept of Multilayered Statehood in the System of the Russian Federalism* *Review of Central and East European Law* 2013/38. 239–266.

3 A két entitás a „Bosznia-Hercegovinai Föderáció” (*Federacija Bosne i Hercegovine*) és a „Szerbek Köztársasága” (*Republika Srpska*).

4 Két kivétellel az alkotmányok kifejezetten jogállamnak deklarálják az adott államot: a lett alkotmány a jogállamiságra a preambulumban hivatkozik, Észtország alkotmánya pedig, bár meghatározza és alkalmazza is a jogállamiság fogalmát, kifejezetten nem deklarálja az országot jogállamnak, ez azonban pusztán formai különbségnek tekinthető.

5 A szocialista jogalkotás ellentmondásosságáról lásd PETERI Zoltán: „Problems of the Legislative Process in the Socialist Countries of Europe” in: Alessandro PIZZORUSSO (szerk.): *Law in the Making. A Comparative Study* (Berlin: Springer 1988) 306–331, Norbert REICH – Hans-Christian REICHEL: *Einführung in das sozialistische Recht* (München: Beck 1975).

6 Példaként említhető az orosz szabálysértési törvény (2001. 12. 30-i 195-FZ számú törvény), amelyet hatályba lépése óta majdnem havonta módosítottak; valamint a cseh csődtörvény (2006. 6. 30-i 182/2006 számú törvény), amelyet 2008.1.1-jei hatályba lépése előtt már négy alkalommal módosítottak, majd hat év alatt további tizenkilenc módosítása történt.

A közös szocialista múlt és a részben közös európai integrációs törekvések mellett a vizsgált országok jelentős eltéréseket is mutatnak. A „szélsőértékeket” egyik oldalon az EU-hoz csatlakozott, a jogállamiságot biztosító országok alkotják, a másikon Oroszország és különösen Fehéroroszország, ahol a jogállamiság és alkotmányosság feltételei nem teljes körűen biztosítottak. A tanulmány azt vizsgálja, hogy mennyiben játszanak közre a jogalkotás nyilvános, parlamenti szakaszának intézményi keretei a fenti jelenségek kialakulásában. A vizsgálat fókuszában a parlamenti jogalkotás (alkotmány- és törvényalkotás) áll. Csak valódi, azaz általánosan kötelező jogi normákról lesz szó, a belső közigazgatási normákat⁷ figyelmen kívül hagyjuk, csakúgy, mint a különleges jogrendben történő jogalkotást. A normaalkotásra és -kontrollra vonatkozó normatív (elsősorban alkotmányos) előírásokat tekintjük át, a gyakorlatra csak néhány példa erejéig kitérve.

II. A jogforrási rendszer

A minőségi jogalkotás egyik alapvető követelménye egy rendezett jogforrási rendszer léte. Ebből a szempontból – jogtörténeti okokból – eltérő a szovjet utódállamok és a többi közép-kelet-európai állam helyzete. Míg az utóbbi térségben már a szocialista jogrendszert megelőző időben kialakult, alkotmányosan szabályozott jogforrási hierarchia él, amelyhez a jogalkotók tartják is magukat, keletebbre a cári, majd bolsevik jogalkotási gyakorlat nem volt tekintettel a formálisan egyébként itt is meglévő hierarchikus jogalkotási hatáskörökre. Ennek szélsőséges példája a szovjet alkotmány többszöri módosítása a végrehajtó hatalom törvény alatti szintű jogalkotási aktsuaival.⁸ E szovjet gyakorlat maradványa a mai orosz alkotmányban is megtalálható: az alaptörvény megengedi a szövetséget alkotó területi egységek (szubjektumok) alkotmányban szereplő felsorolásának a formális alkotmánymódosításnál jóval egyszerűbb módosítását: új területi egység csatlakozása vagy új szubjektum létrehozása egyszerű szövetségi alkotmányerejű törvénnyel, egy szubjektum pusztá átnevezése esetén pedig elnöki ukázzal⁹ lehetséges.

⁷ A kelet-közép-európai államok közigazgatási joga a szakirodalomban elhanyagolt területnek számít. A közigazgatási jogra vonatkozó alkotmányi szintű szabályokat csak Albániában (albán alkotmány 119. cikk) és Lengyelországban (lengyel alkotmány 93. cikk) találunk.

⁸ Herbert KÜPPER: *Einführung in die Rechtsgeschichte Osteuropas. Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 54* (Frankfurt/M.: Lang 2005) Az egyes országokban a „szocialista igazságosság” időszaka alatt továbbélő jogállami hagyományokhoz részletesebben lásd Gerd BENDER – Ulrich FALK (szerk.): *Sozialistische Gesetzlichkeit. Analysen zur Normdurchsetzung in osteuropäischen Nachkriegsgesellschaften (1944/45 – 1989) Bd. 3* (Frankfurt/M.: Klostermann 1999).

⁹ Orosz Alkotmány 137. és 65. cikkei, az Oroszországi Föderációba való felvételtől és abban új szubjektum létrehozásáról szóló, 2001. december 17-i, 6-FZK számú szövetségi alkotmányerejű törvény.

A magyar Alaptörvény T cikkéhez hasonlóan az alkotmányok általában tartalmazzák a jogforrási rendszerre vonatkozó szabályozást.¹⁰ Ismét kivétel az orosz alkotmány: 76. cikke csak a törvényhozó hatalom által alkotott jogot szabályozza, a végrehajtó hatalmat nem érinti, ugyanakkor rendezi a szövetségi és szubjektumok által alkotott jog viszonyát. Jogalkotási törvénye a térségben számos országnak van.¹¹

1. Alkotmányok

Mindegyik államban a kartális alkotmány¹² áll a hierarchia csúcsán, amelyet a közép-kelet-európai térségben többnyire az 1990-es években fogadtak el. Kivételt – a magyar Alaptörvény mellett – egyes a délszláv államok jelentenek, amelyek alkotmánya később, a térség rendezését követően, 2006–2008 között született. Az alkotmányok elfogadásának/kihirdetésének időpontja a következő:

Albán Köztársaság Alkotmánya ¹³	1998. 10. 21.
Belorusz Köztársaság Alkotmánya ¹⁴	1994. 03. 15.
Bolgár Köztársaság Alkotmánya ¹⁵	1991. 07. 12.
Bosznia-Hercegovina Alkotmánya ¹⁶	1995. 11. 21. / 12. 14.
Cseh Köztársaság Alkotmánya ¹⁷	1992. 12. 16.
Észt Köztársaság Alkotmánya ¹⁸	1992. 06. 28.
Horvát Köztársaság Alkotmánya ¹⁹	1990. 12. 21.

10 Például: albán alkotmány 116. cikk, lengyel alkotmány 87. cikk, szerb alkotmány 194–195. cikk, szlovén alkotmány 153. cikk.

11 Például Fehéroroszországnak, Bulgáriának, Koszovónak.

12 Az alkotmányozásról általában a térségben részletesebben lásd Georg BRUNNER: „Verfassunggebung in Osteuropa“ *OER* 1995. 258–279.

13 8417. számú törvény, Fletorja Žyrtare 1998 Nr. 20 S. 1073.

14 Vedamasci Vjarchoŭnaga Saveta Rëspublikí Belarus' 1994 Nr. 9 Pos. 144.

15 Dăržaven Vestnik 1991 Nr. 56.

16 Bosznia-Hercegovina alkotmánya az 1995-ös daytoni békeszerződés (General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) IV. mellékletét képezi. Érdekessége, hogy angol nyelven íródott, és nem az ország saját nyelvén, valamint az ország hivatalos közlönyében (Službeni Glasnik Bosne i Hercegovine) nem hirdették ki. Ilyen értelemben „oktrojált” alkotmánynak tekinthető.

17 A cseh alkotmányt két dokumentum tartalmazza – alkotmány: 1/1993 számú alkotmányerejű törvény, Sbíрка zákonů České republiky 1993 Nr. 1 Pos. 1; az alkotmányt később kiegészítette az alapvető jogokról és szabadságokról szóló alapjogi charta: 21/1991 számú alkotmányerejű törvény, Sbíрка zákonů České a Slovenské Federativní Republiky 1991 Nr. 6 Pos. 23. Az alkotmányt Csehszlovákia felbomlása előtt, míg az alapjogi chartát utána fogadták el, hatályba léptetve a korábbi csehszlovák alapjogi charta szövegét.

18 Riigi Teataja I 1992 Nr. 26 Pos. 350; az észt alkotmány elnevezése a magyaréhoz hasonlóan „alaptörvény” (põhiseadus).

19 Narodne novine 1990 Nr. 56 Pos. 1092, újra kihirdetve 2010.7.6.-án: Narodne novine 2010 Nr. 85 Pos. 2422.

Koszovó Köztársaság Alkotmánya ²⁰	2008. 06. 15.
Lengyel Köztársaság Alkotmánya ²¹	1997. 04. 02.
Lett Köztársaság Alkotmánya ²²	1922. 02. 15.
Litván Köztársaság Alkotmánya ²³	1992. 10. 25.
Macedón Köztársaság Alkotmánya ²⁴	1991. 09. 17.
Moldovai Köztársaság Alkotmánya ²⁵	1994. 07. 29.
Montenegró Alkotmánya ²⁶	2007. 10. 19.
Oroszországi Föderáció Alkotmánya ²⁷	1993. 12. 12.
Románia Alkotmánya ²⁸	1991. 11. 21.
Szerb Köztársaság Alkotmánya ²⁹	2006. 11. 10.
Szlovák Köztársaság Alkotmánya ³⁰	1992. 09. 16.
Szlovén Köztársaság Alkotmánya ³¹	1991. 11. 23.
Ukrajna Alkotmányát ³²	1996. 06. 28.

Az alkotmány szövege általában egységes szabályozást tartalmaz, amely nem oszlik további szintekre, azaz az alkotmányon belüli hierarchiával nem találkozunk. Ezzel némileg ellentétben az orosz alkotmány 16. cikk (2) bekezdése, amely

20 Az alkotmányt nem hirdették ki a hivatalos közlönyben (Gazeta Zyrtare), de a módosításait igen: I-XXII alkotmánymódosítások (2012. 9. 7., Gazeta Zyrtare 2012 Nr. 25), XXIII alkotmánymódosítás (2013. 3. 14., Gazeta Zyrtare 2013 Nr. 7), XXIV alkotmánymódosítás (2015. 8. 3., Gazeta Zyrtare 2015 Nr. 20).

21 Dziennik Ustaw 1997 Nr. 78 Pos. 483.

22 Első kihirdetés: Valdības Vēstnesis 1922 Nr. 141; az 1–3 és 6 cikkeket átmenetileg újra hatályba léptette a Lett SZSZK Legfelsőbb Szovjetje 1990. 5. 4-én. Egészében újra hatályba léptették és újra kihirdették 1993. 7. 6-án (Ziņotājs 1993 Nr. 30). Az újra hatályba léptetéshez lásd Siegfried Lammich – Anita Ušacka: „Grundzüge der Entwicklung des Rechtssystems Lettlands seit der Unabhängigkeitserklärung“ ROW 1995. 65–71; Anders Fogelklou – Fredrik Sterzel (szerk.): Consolidating Legal Reform in Central and Eastern Europe (Uppsala: Lustu 2003) 145–158.

23 Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės Žinios 1992 Nr. 33 Pos. 1014.

24 Službeni Vesnik 1991 Nr. 52 Pos. 998.

25 Monitorul Oficial al Republicii Moldova 1994 Nr. 1 Pos. 1.

26 Službeni list Crne Gore 2007 Nr. 1 Pos. 1.

27 Rossijskaja gazeta v. 25.12.1993.

28 Első kihirdetés: Monitorul Oficial I rész, 1991 Nr. 233; újra kihirdetve: Monitorul Oficial I rész 2003 Nr. 767.

29 Službeni glasnik 2006 Nr. 98 Pos. 2583.

30 460/1992 számú törvény, kihirdetve: Sbirka zákonů České a Slovenské Federativní Republiky 1992 Nr. 92 Pos. 460.

31 Uradni list 1991 Nr. 33 Pos. 1409.

32 Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy 1996 Nr. 30 Pos. 141. A 2004. 12. 8-i, 2222-IV. számú alkotmányerejű törvény az alkotmány számos rendelkezését módosította, azonban ezt a törvényt az alkotmánybíróság 2010. 9. 30-i, 20-rp/2010 számú döntésével formális okból alkotmányellenesnek nyilvánította. A parlament ezt követően 2014. 2. 22-i, 750-VII számú döntésével újra elfogadta (Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy 2014 Nr. 11 Pos. 151). Erről részletesebben lásd Angelika Nußberger: „Neujustierung der Rolle zentraler Verfassungsorgane im politischen Prozess“ in: Herbert Küpper (szerk.): Von Kontinuitäten und Brüchen: Ostrecht im Wandel der Zeiten. FS für Friedrich-Christian Schroeder (Frankfurt/M.: Müller 2011) 321–337.

szerint az első fejezet rendelkezései („Az alkotmányos rendszer alapjai”) minden más alkotmányos rendelkezés fölött áll. Ennek alapján elvileg elképzelhető az „alkotmányellenes alkotmány” jelensége.³³ Ez állhatott elő a Krím és Szevasztopol mint új szubjektumok Oroszországi Föderációba történő felvétele kapcsán, amikor azokat az orosz alkotmány 65. cikk (1) bekezdésébe felvették. A nemzetközi jogi értelemben annexiónak tekinthető, így a nemzetközi jog szabályaiba ütköző³⁴ lépés egyben az alkotmánynak a nemzetközi szokás- és szerződéses jogot az orosz jogrend részének tekintő 9. cikk (4) bekezdésébe ütközik, amely az alkotmány első fejezetének része, így a 65. cikkben foglalt, alkotmányerejű törvénnyel³⁵ kiegészített felsorolásnál magasabb rendű norma.

Indirekt belső hierarchia következik a német alaptörvény egyes rendelkezéseit módosíthatatlannak kimondó rendelkezéshez hasonló román (152. cikk) és cseh (9. cikk) alkotmány „örökkévalósági klauzulájából” is, az ezekbe ütköző alkotmánymódosítás tilos. Ez ugyanakkor érvényességi vagy értelmezési hierarchiát nem jelent. Nem világos ugyanakkor, hogy a szerb alkotmány 20. cikk (2) bekezdése, amely az alapjogok esetén tiltja a már elért jogvédelmi szint csökkentését, értelmezhető-e a többenél magasabb rendű alkotmányos normaként.

2. Alkotmányerejű törvények³⁶

Néhány államban léteznek az alkotmány mellett alkotmányos vagy alkotmányerejű törvények is, amelyeket az alkotmánymódosításhoz szükséges többséggel lehet megalkotni, módosítani vagy hatályon kívül helyezni. A cseh alkotmány³⁷ értelmében az alkotmányerejű törvények az alkotmánnyal és az alapjogi chartával együtt alkotják „a Cseh Köztársaság alkotmányos rendjét” (*ústavní pořádek České republiky*), ezek mindegyikét mindkét kamara összes képviselőjének háromötödével lehet megalkotni.³⁸ Ez az alkotmányos rend (és nem csupán az alkotmány maga) képezi a normakontroll alapját is. Az alkotmányerejű törvény fogalmát a szlovák alkotmány

33 Az alkotmánybíróság ugyanakkor töretlen gyakorlatában elutasítja az alkotmánymódosítás alkotmányosságának vizsgálatát. Tamara MORSCHTSCHAKOWA: „Die Rolle des Verfassungsgerichts der Russischen Föderation im demokratischen Transformationsverfahren” in: Joachim Jens HESSE – Gunnar Folke SCHUPPERT – Katharina HARMS (szerk.): *Verfassungsrecht und Verfassungspolitik in Umbruchsituationen* (Baden-Baden: Beck 1999) 243–253.

34 A Krím beolvasztásának nemzetközi jogi vonatkozásairól lásd Christian Marxsen: „The Crimea Crisis – an International Law Perspective” *ZaöRV* 2014. 367–391; Robert UERPMMANN–WITZACK: „Souveränität und Selbstbestimmung in der Ukraine-Krise: Ist Völkerrecht wichtig?” *JOR* 56 2015. 11–20.

35 2014.3.21-i, 6-FZK számú szövetségi alkotmányerejű törvény, *Sobranie zakonodatel'stva* 2014 Nr. 12 Pos. 1201.

36 Romániában, Moldovában és Szlovéniában 'alkotmány-törvényként' jelölik az alkotmánymódosításokat, ezekre ebben a pontban tehát nem térünk ki.

37 Cseh alkotmány 112. cikk.

38 Lásd Karel SCHELLE: *The Constitutional System of the Czech Republic* (Kaunas: Masaryk University 2011) 8–14.

is ismeri, de nem foglalja azokat az alkotmánnyal együtt „alkotmányos rendbe”. Horvátországban a kisebbségek jogállásáról, valamint az alkotmánybírásról szóló törvények minősülnek alkotmányerejű törvénynek.³⁹

Az orosz jogban ismert szövetségi alkotmányerejű törvény (*federal'nyj konstitucionnyj zakon*) határesetet képez a szövetségi törvény és az alkotmány között: elfogadásához az alkotmánymódosításhoz előírt többség kell, ugyanakkor a szubjektumok törvényhozó testületei kétharmadának alkotmánymódosításhoz előírt egyetértése nem szükséges.⁴⁰

3. Törvények

A törvényeket minden közép-kelet-európai államban a parlament alkotja, és mára általánossá vált, hogy az alkotmánybíráóság is – alkotmányellenesség esetén – hatályon kívül helyezheti. A szocialista jogrendszer idején, ha létezett is,⁴¹ az alkotmánybíráskodás még nem volt érdemi, mert nem volt összeegyeztethető a hatalom egységének doktrínájával, mára azonban minden vizsgált országban működik az alkotmányos normakontroll valamilyen rendszere. Általános az is, hogy a törvények bármit szabályozhatnak, a francia közbjogról ismert, a végrehajtó hatalom számára „foglalt” jogalkotási hatáskörök nincsenek.⁴²

A költségvetést minden országban törvényben fogadják el, valamilyen, a törvényektől eltérő eljárás során; a parlament nem delegálhatja ezt más szervre. A költségvetést kötelező megalkotni, amennyiben a parlament erre nem képes, nem fejezheti be ülészakát,⁴³ vagy – a magyar megoldáshoz hasonlóan – megnyílik a parlament feloszlításának lehetősége.⁴⁴

Míg a szocialista jogrendszerben általános volt, hogy az évente csupán néhány napig ülésező parlament ülései között a kollektív parlamenti elnökség vagy államfői testület gyakorolta a parlament jogalkotói hatáskörét, ma a „pótlólagos” vagy helyettesítő törvényalkotás csak kivételesen kap teret. Általában a végrehajtó hatalom kap felhatalmazást arra, hogy a parlament helyett szükség esetén eljárjon.⁴⁵ Egyedül Csehországban⁴⁶ jelenti a megoldást a második kamara: a szenátus addig, amíg a képviselőház feloszlítás miatt dön-

39 Horvát alkotmány 15. cikk (2) bekezdése, 83. cikk (1) bekezdése, 132. cikk.

40 Orosz alkotmány 108. és 136. cikk.

41 A közép-kelet-európai térségben, a szocialista időszakban először Jugoszláviában, 1963-ban hoztak létre alkotmánybíráóságokat, minden tagköztársaságban és szövetségi szinten is.

42 A törvényalkotási hatáskörök európai összehasonlítását lásd DRINÓCZI Tímea – CHRONOWSKI Nóra: *Európai kormányformák rendszertana* (Budapest: HVG-Orac 2007).

43 Albánia.

44 Észtország, Lengyelország, Horvátország.

45 Albánia, Fehéroroszország, Észtország, Horvátország, Moldova, Románia.

46 Cseh alkotmány 33. cikk.

tésképtelen, sürgős esetben „törvényerejű intézkedéseket” (*zákonné opatření*) foganatosíthat, amelyek felülírhatnak törvényeket. Kezdeményezési joga csak a kormánynak van, és néhány fontosabb jogalkotási tárgy ki van zárva e lehetőségből (választójog, költségvetés). A képviselőháznak, döntési képessége visszanyerése után haladéktalanul meg kell erősíteni ezeket az aktusokat, különben hatályukat veszítik.

Észtországban az államfő – a költségvetés és a minősített többséget igénylő törvények kivételével – törvényerejű rendeletet (*seaduse jõuga seadlus*) adhat ki, ha a parlament külső okból nem képes összeülni.⁴⁷ Hasonló az albán alkotmány⁴⁸ rendelkezése a kormány törvényerejű rendelet (*akte normative që kanë fuqinë e ligjtit*) kiadási jogáról: az csak veszélyhelyzetre vonatkozik. Ezt az albán alkotmánybíróság szűken értelmezi, erre alapozva számos ilyen rendelkezést semmisített meg.⁴⁹ Lettországban 2007-ig hasonló volt a helyzet: az alkotmány azóta hatálytalan 81. szakasza alapján a kormány a parlament ülései között sürgős esetben törvényerejű rendeletet (*noteikums, kuriem ir likuma spēks*) adhatott ki. A jogállamiság szempontjából megkérdőjelezhető a belorusz elnök azon hatásköre, amely mind a parlament felhatalmazására, mind saját hatáskörében lehetőséget ad törvényerejű rendelet (*dėkrėty, što majuc' silu zakonaŭ; dekrety, imejuščie silu zakonov*) kiadására.⁵⁰

Más a helyzet Horvátországban, Romániában és Moldovában, ahol – francia mintára – a kormány a parlamenttől törvényben kapott, egyedi, meghatározott időre kapott felhatalmazás alapján alkothat törvényerejű rendeletet.⁵¹ Romániában gyakran a parlament üléskezési szünete előtt kap felhatalmazást a kormány, hogy a következő ülészakig terjedő időben rendeleteket fogadjon el.⁵² Ez alól kivett szabályozási tárgyak Horvátországban az alkotmányban vagy organikus törvényben szabályozandó kérdések, Romániában pedig általában a magasabb szavazati aránnyal (abszolút többség) elfogadandó szabályozás, például az alapjogok és a választójog⁵³ korlátozása. Mivel magasabb szavazati arányt igénylő törvény

47 Észt alkotmány 78. cikk (7) bekezdés, 109–110 cikk.

48 Albán alkotmány 101. cikk.

49 Lásd a 2014.2.5-i, V-5/14 számú döntést, amely a 2013. 9. 30-i, 5. számú, a közhivatalnokok jogállásáról szóló 2013. évi 152. törvényt módosító kormányrendeletet semmisítette meg. Hasonló sorsra jutnak azok a parlament által meghozott törvények, amelyek ilyen, a kormány által megalapozatlanul hozott törvényerejű rendeleteket erősítenek meg, pl. 2013. .2. 18-i, V-2/13 számú alkotmánybírósági döntés.

50 Belorusz alkotmány 85. cikk (2) bekezdés, 101. cikk (3) bekezdés.

51 Horvát alkotmány 88. cikk, moldovai alkotmány 106. cikk, (2) bekezdés.

52 VERESS Emőd: „A kormány közjogi pozíciója Romániában, különös tekintettel a kormánynak a jogalkotásban betöltött szerepére” *Magyar Közigazgatás* 2004/6. 369–376.

53 Emiatt minősítette a román alkotmánybíróság 2014. 12. 17-i, 761. számú döntésével alkotmányellenesnek egy sürgősségi rendeletet megerősítő törvényt, de nem a rendelet rendelkezéseit, mivel a beadványt készítő alapjogi biztos kérelme csak arra terjedt ki.

alkotására nem adható felhatalmazás, a felhatalmazó törvény maga egyszerű többséget igényel. Romániában és Moldovában emellett a parlament eldöntheti, hogy a felhatalmazásra megalkotott rendeletet később a parlamentnek meg kell-e erősíteni vagy sem.

Romániában⁵⁴ a felhatalmazásra alkotott rendelet mellett a kormány törvényi felhatalmazás nélkül is ún. sürgősségi rendeletet (*ordonanța de urgență*) alkothat egy, egyébként a törvényhozásra tartozó tárgykörben, ha a sürgősséget megindokolja – a sürgősségnek ugyanakkor nincs alkotmányos meghatározása. Az ilyen rendelet csak akkor lép hatályba, ha a kormány egyidejűleg benyújtotta a parlamentnek, amely később megerősítheti, vagy hatályon kívül helyezheti azt. Utóbbi esetben a jog instabillá válik, hiszen a rendeletet egy ideig alkalmazták, majd a parlament hatályon kívül helyezi. Az is problematikus, hogy a román jogrendszer számos – részben a jogállamiság szempontjából is releváns⁵⁵ – elemét ilyen rendeletek, és nem törvények alkotják,⁵⁶ valamint, hogy az alkotmány nem rendelkezik arról, hogy minősített többséget igénylő törvényhozási tárgyat lehet-e szabályozni így. A gyakorlatban a román kormányok túlzó mértékben élnek ezzel a lehetőséggel.⁵⁷

Más országokban,⁵⁸ a negatív történelmi tapasztalatokból kiindulva, a magyar Alaptörvényhez hasonlóan az alkotmány nem teszi lehetővé, hogy a kormány törvényi erővel rendelkező jogi normát fogadjon el.⁵⁹

4. Alacsonyabb szintű normák

A törvény alatti jogforrási szinten mindegyik országban a végrehajtó hatalom által alkotott normák, a kormány- és miniszteri rendeletek állnak. Az elnöki és félelnöki rendszerekben – például Oroszországban és Fehéroroszországban – az államfőnek is fontos jogalkotási hatásköre van (rendelete az *ukáz*), amely a kormányénál magasabb rendű. Romániában a kormány saját hatáskörében meghozott normatív aktusaihoz kifejezett felhatalmazás nem szükséges (az a törvényerejű

54 Román alkotmány 115. cikk.

55 Lásd például a 2013. 3. 27-i, 19/2013 számú sürgősségi rendeletet a 137/2000 számú sürgősségi rendelet módosításáról és kiegészítéséről a hátrányos megkülönböztetés minden formájáról, amely a vonatkozó antidiszkriminációs EU-irányelvet ültette át a román jogba.

56 Az Európai Unió a csatlakozás előtt előrehaladási jelentéseiben e tárgyban többször felszólította Romániát a hatalommegosztás elvének tiszteletben tartására és a parlamenti törvényhozáshoz való visszatérésre.

57 Rendkívüli helyzetre hivatkoztak a befektetői kockázat csökkentése, a kormány „hitelességének növelése”, a turisztikai társaságok privatizációjának felgyorsítása, az oktatási intézmények anyagi helyzetének javítása vagy a nyugdíjak megadóztatása esetén is, ezt a gyakorlatot az alkotmánybíróság is megerősítette. Nem számít ugyanakkor sürgős esetnek az európai integráció érdekében történő jogharmonizáció. Gyakran népszerűtlen témákat szabályoz így a kormány, hogy elkerülje a hosszadalmas és nyilvános parlamenti eljárást. Részletesebben lásd VERESS (52. lj.) 373.

58 Például Bulgáriában és Csehországban.

59 DRINÓCZI Tímea: „Az összehasonlító jogalkotástánról” *Közjogi Szemle* 2015/1. 19–31.

kormányrendeletek szükséges feltétele), illet a kormány bármely törvény vagy akár közvetlenül az alaptörvény végrehajtására kiadhat.⁶⁰

Az önálló közigazgatási szervek jogalkotási hatásköre (a magyar önálló szabályozó szervek rendeletalkotásához hasonlóan) több országban ismert.⁶¹ Ezen felül Lengyelországban rendeletalkotási joga van a médiatanácsnak,⁶² Szlovákiában⁶³ és Magyarországon⁶⁴ a jegybanknak. Ezekkel, valamint a jogforrási hierarchia alján álló önkormányzati normákkal a továbbiakban nem foglalkozunk.

III. Törvényalkotás

A törvényalkotás legfontosabb kérdéseit (például jogalkotási hatáskörök, törvényalkotás alapvető szabályai, minősített többséget igénylő döntések) mindenhol az alkotmányok szabályozzák. Egyedüli kivételt képez Bosznia-Hercegovina alkotmánya, amely a törvényalkotás körében az etnikai vétót állítja a középpontba, és sem a jogforrási hierarchiáról, sem a törvényalkotási eljárásról nem rendelkezik, ezáltal a parlament két házában a jogalkotási eljárásban széleskörű szabályozási hatásköre marad.

1. Törvénykezdeményezés

Formálisan számos alkotmányos szereplőnek van törvénykezdeményezési joga a vizsgált térségben. A parlamenti képviselők majdnem mindenütt rendelkeznek ilyenrel egyénileg is, csupán Koszovóban és Lettországbban szerepel a benyújtás – hasonlóan a német Bundestaghoz – kollektív jogként (hat, illetve öt képviselő nyújthat be törvényjavaslatot). Törvényjavaslatot nyújthat be ezen felül minden frakció,⁶⁵ bármely parlamenti bizottság.⁶⁶ Szerbiában a jegybank és az ombudsman a hatáskörébe tartozó tárgykört érintően, Oroszországban az alkotmánybíróság és a legfelsőbb bíróság is. A kétkamarás parlamenttel rendelkező államokban⁶⁷ a második kamara is benyújthat törvényjavaslatot. A kormány mindenütt kezdeményezhet törvényt, az államfő azonban csak a vizsgált országok mintegy

60 VERESS (52. lj.) 375.

61 Albánia, Szlovákia, Csehország, Ukrajna.

62 Lengyel alkotmány 213. cikk (2) bekezdés.

63 Szlovák alkotmány 56. cikk (1) bekezdés.

64 Alaptörvény 41. § (5) bekezdés.

65 Észtország, Horvátország, Csehország.

66 Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Észtország, Lettország, Szlovákia.

67 Bosznia-Hercegovina, Fehéroroszország, Lengyelország, Oroszország, Szlovénia, Csehország, Románia.

felében.⁶⁸ Lettorszáiban az államfő csak olyan kezdeményezést tehet, amely nem tartalmazza a jogszabály kidolgozott tervezetét, ebben az esetben a parlament dönt arról, hogy felkéri-e a megfelelő minisztériumot vagy valamely bizottságát a normaszöveg kidolgozására.⁶⁹

A vizsgált államok mintegy felében a nép szintén törvénykezdeményező lehet. Az alábbi adatok a szükséges számú választópolgárt mutatják országanként:

Albánia	20.000
Fehéroroszország	50.000
Koszovó	10.000
Lettország	választópolgárok 10%-a
Litvánia	50.000
Macedónia	10.000
Lengyelország	100.000
Románia	100.000
Szerbia	30.000
Szlovénia	5.000

Montenegróban legalább 6.000 választópolgár egy képviselőkön keresztül nyújthatja be kezdeményezését. Macedóniában és a bosznia-hercegovinai entitásokban a törvényjavaslat nép általi benyújtásán felül törvénykezdeményezési célból egy speciális petíciós jog is él: bármely választópolgár vagy szervezet eljuttathatja kezdeményezését bármely törvénykezdeményezési joggal felruházott alkotmányos szereplőnek, amely azonban a kezdeményezésről szabadon dönt.⁷⁰

A szövetségi rendszerű Oroszországban a szubjektumoknak, Szerbiában az autonóm tartománynak (Vajdaság), Moldovában Gagauzia parlamentjének van törvénykezdeményezési joga a központi parlamentben, Csehországban a regionális önkormányzatok (*kraj*) is benyújthatnak törvényjavaslatot.

Az alkotmánymódosítást benyújtani jogosultak köre általában szűkebb a törvénykezdeményezésre jogosultakénál, így – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – a két csoport csupán néhány országban⁷¹ esik egybe. A legtöbb országban az ilyen indítványhoz a parlamentben a törvényjavaslatokénál szélesebb támogatás kell: a képviselők

68 Fehéroroszország, Bosznia–Hercegovina, Koszovó, Lettország, Litvánia, Moldova, Lengyelország, Oroszország, Ukrajna.

69 DRINÓCZI (59. lj.) 26.

70 SZABÓ Zsolt: „The Parliamentary Legislative Process in the Accession Countries of the Western Balkans” *Jahrbuch für Ostrecht* 2015/2. 375–419, 383.

71 Bosznia–Hercegovina, Lettország, Szlovákia, Csehország.

egyötöde,⁷² egynegyede⁷³ vagy egyharmada,⁷⁴ illetve meghatározott számú képviselő⁷⁵ indítványozhat alkotmánymódosítást. Az autonóm területi egységek (Vajdaság, Gagauzia) azonban ilyen javaslatot nem nyújthatnak be. A második kamarák kezdeményezési joga is szűkebb: Lengyelországban és Csehországban a szenátus tehet ilyen javaslatot, Romániában a szenátorok egynegyede, Oroszországban a felsőház és minden szubjektum parlamentjének egyötöde, míg a korporatív szlovén felsőház egyáltalán nem tehet ilyen indítványt. Figyelemre méltó, hogy Fehéroroszországban⁷⁶ a parlamentből nem indulhat ki alkotmánymódosító javaslat, csupán az államfő vagy a nép kezdeményezhet ilyet. Számos országban⁷⁷ a kormány nem rendelkezik ilyen joggal, az államfők ugyanakkor szélesebb körben élhetnek ilyen indítvánnyal.⁷⁸ A nép által kezdeményezett alkotmánymódosításhoz is szélesebb támogatás szükséges, mint törvény kezdeményezéséhez: Szlovéniában 30.000, Fehéroroszországban, Macedóniában és Szerbiában 150.000, Moldovában 200.000, Litvániában 300.000, Romániában pedig 500.000 aláírás. Az országok többségében azonban, Magyarországhoz hasonlóan, a nép nem módosíthatja az alkotmányt, és nem is kezdeményezheti ezt.

A gyakorlatban a lehetséges indítványozó széles köre jelentősen leszűkül. Alig van példa arra, hogy a nép által benyújtható törvényjavaslat vagy alkotmánymódosító javaslat eredményre vezetett volna, és a kezdeményezések is ritkák. A legaktívabb benyújtó – Nyugat-Európához hasonlóan – mindenütt a kormány, azonban helyette néhol egyéni képviselői indítványként nyújtják be az előterjesztést, többnyire politikai okból. Ez a helyzet például Bosznia-Hercegovinában, ahol újra és újra előfordul, hogy a kormány az összetételére vonatkozó etnikai szabály miatt döntésképtelen.⁷⁹ Az észtt alkotmány lehetővé teszi, hogy a parlament abszolút többséggel elfogadott határozatával egy meghatározott tartalmú törvényjavaslat kidolgozására és benyújtására szólítsa fel a kormányt. Az elnöki rendszerekben a végrehajtó hatalom dominanciája nem a kormány, hanem az államfő indítványaiban ölt testet: az elnök Fehéroroszországban és Oroszországban is – a minisztériumok mellett – saját apparátusra támaszkodhat a törvényjavaslatok kidolgozása során.⁸⁰

72 Albánia, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Oroszország.

73 Bulgária, Koszovó, Litvánia, Románia.

74 Moldova, Szerbia, Ukrajna.

75 Macedóniában harminc képviselő (a százhuszonháromból), Montenegróban huszonöt képviselő (a nyolcvanegyéből), Szlovéniában húsz képviselő (a kilencvenből).

76 Belorusz alkotmány 97, 138. cikk.

77 Albánia, Fehéroroszország, Bulgária, Észtország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Ukrajna.

78 Fehéroroszország, Bulgária, Észtország, Koszovó, Horvátország, Macedónia, Montenegró, Lengyelország, Románia, Oroszország, Szerbia, Ukrajna, Lettország, Bosznia-Hercegovina.

79 SZABÓ (70. lj.) 394.

80 Fehéroroszországból megemlíthető itt a Jogalkotás és Jogi Kutatás Nemzeti Központja <http://www.center.gov.by>, Oroszországban pedig az Elnöki Adminisztráció (Administracija Prezidenta) <http://kremlin.ru/structure/administration>.

A kormány több országban befolyással van a törvényhozási eljárásra akkor is, ha nem ő az előterjesztő. Fehéroroszországban és Moldovában az állami bevételeket csökkentő vagy a kiadásokat növelő törvényjavaslatok elfogadásához szükséges a végrehajtó hatalom (államfő/kormány) hozzájárulása, e nélkül a parlamenti tárgyalás nem folyhat.⁸¹ Oroszországban és Albániában gyengébb a végrehajtó hatalom jogköre: csak véleményezési joga van e körben, álláspontját a parlamentnek – elvileg – nem kötelező figyelembe venni.⁸²

A gyakorlatot vizsgálva rövid említést érdemel a nemzetközi közösség hatása néhány állam jogalkotására. Bosznia-Hercegovinában a daytoni békeszerződés óta, az ENSZ Főképviselője (*High Representative*) formálisan még mindig igen széles hatáskörrel rendelkezik, melynek keretében – az ország törvényalkotásával párhuzamosan, attól teljesen függetlenül – megsemmisíthet vagy megalkothat törvényeket, meneszthet tisztségviselőket, bár e hatásköreit 2006 óta nem gyakorolja, és azelőtt is inkább az entitások jogát érintette a tevékenysége. Működését az ország alkotmánybírósága nem ellenőrzi. Koszovóban a törvényjavaslatok kidolgozása még mindig az EU és USA tanácsadóinak befolyása alatt van, minden minisztériumban megtalálhatóak rövid vagy hosszú távú tanácsadók, akik aktívan nyomon követik és segítik a törvényalkotási folyamatokat. A külföldi szakértők jelenléte számos kelet-közép-európai államban jellemző volt a rendszerváltás után, a jogállam kialakulásának időszakában.

A nemzetközi befolyás másik formája figyelhető meg a Független Államok Közösségében (FÁK). A FÁK interparlamentáris közgyűlése számos szabályozási területen kidolgozott modelltörvényeket, amelyeket a tagországok alapul vehetnek saját szabályozásuk kialakítása során (pl. modell polgári törvénykönyv). E tevékenység tetőpontja a '90-es években volt, 2000 után alábbhagyott, és az utóbbi években megszűnt. Az egykori Szovjetunió területén a jogegység megőrzésére tett e kísérlet nem volt sikeres, mivel igen széttartó szabályozások születtek a modelltörvények nyomán.⁸³

2. A parlamenti eljárás

A törvényalkotási eljárás az egyes parlamentekben változatosan alakul, de az általános, Nyugat-Európában is alkalmazott eljárás szerint mindenhol több (két vagy három) olvasatból áll, amelyek során a bizottsági és plenáris szakaszok változnak. Ezeket az eljárásokat a parlamenti házszabályok szabályozzák, kivételesen

81 Belorusz alkotmány 99. cikk (2) bekezdés, moldovai alkotmány 131. cikk (4) bekezdés.

82 Albán alkotmány 82. cikk (2)–(3) bekezdés, orosz alkotmány 104. cikk (3) bekezdés.

83 Példaként említhető az orosz és üzbég közigazgatási bíráskodás különbözőségéről szóló esettanulmány: Jurabek NEMATOV: „Shadows of the Soviet Era in Modern Russian and Uzbek Administrative Law: Continuity and Transformation in the Judicial Review of Administrative Acts” *JOR* 2014/1. 219–249.

az alkotmányok is tartalmaznak ide köthető rendelkezéseket. Minden parlamentben megtalálható egy bizottság, amely központi szerepet játszik, és feladata a jogrendszer egységének és a szabályozás ellentmondásmentességének biztosítása.⁸⁴ Általában – a törvényjavaslatért tárgy szerint felelős bizottság mellett – ez a legfontosabb bizottság⁸⁵ a törvényjavaslat tárgyalása során.

Az egykori jugoszláv szövetségi törvényhozás jellemző vonása volt a törvényhozási eljárás több olyan, egymást követő szakaszra tagolása, amelyek a plénum jóváhagyását követően kezdődhetnek csak el, és amelyek végén az előterjesztő visszakapta előterjesztését, hogy kidolgozza a következő fázisra benyújtandó indítványt.⁸⁶ A bosznia-hercegovinai entitásokban ez a kétszakaszúság, „félidőben” az előterjesztő második benyújtásával, a mai napig megvan. Ez jelentősen lelassítja a törvényalkotás folyamatát, mivel az átdolgozásra hosszú, gyakran több hónapos idő áll az előterjesztő rendelkezésére.⁸⁷ Macedóniában a költségvetési törvényjavaslatot kell két szakaszban tárgyalni, a kettő között az előterjesztő a plenáris vita alapján átdolgozza javaslatát, és újra benyújtja azt a parlamentnek.

A kormány nemcsak indítványozóként szerepelhet az eljárásban. A nyugat-balkáni államokban és Csehországban a – a német megoldáshoz hasonlóan – kormány állást foglal a nem tőle származó törvényjavaslatokról, Macedónia és Szerbia kivételével enélkül a parlamenti tárgyalás el sem kezdődhet. Moldovában⁸⁸ a parlamentnek azokat a törvényjavaslatokat, amelyeket a kormány terjesztett elő, vagy amelyekkel a kormány egyetért, a kormány prioritásai szerint kell tárgyalnia. Egyedülálló a térségben az a belorusz megoldás,⁸⁹ amely lehetővé teszi az elnöknek, hogy megtiltsa a törvényjavaslat parlamentben történő módosítását, azaz a törvényhozás ilyenkor csak az előterjesztés eredeti változatának jóváhagyásáról, a kormány vagy az elnök által előterjesztett módosításokkal történő elfogadásáról vagy elutasításáról dönthet. Ez az elnöki indítványok peccsételő helyévé degradálja a törvényhozást.

Számos alkotmány enged gyorsítási lehetőséget a törvények elfogadása során, másutt ezt a házszabályok teszik meg. Általában a parlament dönt a sürgősségről,

84 Albániában a Jogalkotási Tanács tölt be ilyen funkciót, amely bár képviselőkkel áll, nem állandó bizottság: csupán tanácsadó jogköre van, csak az állandó bizottságok felkérésére vizsgálja a törvényjavaslatok megfelelését a jogalkotás szabályainak, és a kormány és ellenzék paritásos módon vesz részt benne. Oroszországban az Állami Duma Tanácsa lát el hasonló feladatot.

85 Bosznia-Hercegovina parlamentjében például az alkotmányügyi és jogi bizottság jelentése alapján dönt a plénum a törvényjavaslat egyes tárgyalási szakaszainak végén az eljárás folytatásáról vagy a törvényjavaslat elutasításáról.

86 Savin JOGAN: „Some Specific Elements Concerning the Legislative Process of the S. F. R. of Yugoslavia” in: Alessandro PIZZORUSSO (szerk.): *Law in the Making. A Comparative Study* (Berlin: 1988) 332–341.

87 SZABÓ (70. lj.) 393.

88 Moldovai alkotmány 74. cikk (3) bekezdés.

89 Belorusz alkotmány 99. cikk (4) bekezdés.

minősített többséggel,⁹⁰ kivételesen alacsonyabb aránnyal,⁹¹ de az előterjesztő kormány⁹² vagy államfő⁹³ is dönthet a sürgősségről. Albániában a minősített többséget igénylő törvényeket nem lehet sürgős eljárásban tárgyalni. A sürgősség lerövidíti a parlamenti eljárást (pl. Észtországban kettő helyett egy olvasat), vagy az államfő számára a kihirdetésre rendelkezésre álló időt (Lettországban⁹⁴ ki is zárja az államfői vétót).

Néhány alkotmány szerint a parlament már nem alkothat törvényt a választásokat közvetlenül megelőző időszakban, Albániában⁹⁵ például ez a ciklus utolsó hatvan napján csak kivételes és sürgős esetben megengedett. Moldovában⁹⁶ a parlament mandátumának lejártá és az új parlament alakuló ülése közötti időszakban az alkotmány módosítása és organikus törvények elfogadása nem lehetséges. Szerbiában⁹⁷ ugyanebben az időszakban csak a folyamatban lévő vagy halaszthatatlan ügyekkel foglalkozhat a parlament, e fogalmak meghatározását azonban sem az alkotmányban, sem máshol nem találjuk.

Az alkotmány módosításához az egyes államok alaptörvényei a törvények elfogadásához képest eltérő, változatos eljárási szabályokat írnak elő. Több országban meghatározzák az eljárás minimális időtartamát, amely nem rövidíthető le: Fehéroroszországban és Litvániában két tárgyalási szakaszban kell tárgyalni az alkotmánymódosítást, amelyek között legalább három hónapos időszaknak kell eltelnie, Moldovában a szavazást a benyújtást követő hat hónap elteltével lehet leghamarabb megtartani. A délszláv államokban az alkotmány módosítása többlépcsős folyamat. Macedóniában és Szerbiában kétharmados többséggel először az alkotmánymódosítási eljárás elindításáról kell döntenet, majd magát a módosítást az összes képviselő kétharmadával kell elfogadni. Szlovéniában az alkotmánymódosítási szándékról először a jelen lévő, majd a módosítást tartalmazó szövegjavaslatról az összes képviselő kétharmada szavaz. Montenegróban nem két, hanem három szakaszos az eljárás: először a módosítási szándékról kell döntenet, majd a módosítás tervezetéről, ez utóbbi lesz a parlamenti vita tárgya, amit a szavazás követ.⁹⁸ Lettországban háromolvasatos vitát kell tartani az alkotmánymódosításról, a képviselők kétharmadának jelenlétében (a távolmaradás tehát tárgyalási akadály).

90 Pl. Észtországban (alkotmánymódosítás esetén) négyötödös, Lettországban kétharmados többség szükséges ehhez.

91 Pl. Albánia: a képviselők egyötöde (látszólag kisebbségi jog – valójában inkább a kormánytöbbség érdeke a gyorsítás), Románia: a parlament egésze egyszerű többséggel.

92 Albánia, Lengyelország, Románia.

93 Fehéroroszország, Ukrajna.

94 Lett alkotmány 75. cikk.

95 Albán alkotmány 65. cikk (4) bekezdés.

96 Moldáv alkotmány 63. cikk (3) bekezdés.

97 Szerb alkotmány 109. cikk (7) bekezdés.

98 SZABÓ (70. l.) 402.

Néhány közép-kelet-európai ország parlamentje két kamarából áll.⁹⁹ Ezekben az államokban a két kamara viszonyát és részvételét a törvényhozási eljárásban az alkotmány rendezi. Bosznia-Hercegovinában és Romániában szimmetrikus bikameralizmus működik, azaz a két kamara hatáskörei teljesen azonosak, a törvényjavaslat tárgyalása bármelyikben elkezdődhet (ez sokszor vezet patthelyzethez a politikai életben¹⁰⁰), a többi parlamentben van egy „domináns” kamara, amely konfliktus esetén eldönti a vitás kérdést.

Míg Lengyelországban, Csehországban és Szlovéniában a felsőház gyenge, Fehéroroszországban és Oroszországban erős hatáskörökkel rendelkezik. Lengyelországban és Csehországban az alsóház tárgyalja először a törvényjavaslatot, a felsőház elutasító döntését vagy módosítását az alsóház abszolút többséggel felülbíráhatja. Csehországban bizonyos alkotmányban rögzített hatáskörökben (pl. választójog, nemzetközi szerződések) a felsőház egyetértése is szükséges – ugyanakkor a költségvetést az alsóház a második kamara nélkül alkotja meg. Szlovéniában a felsőház (*Državni svet*) korporatív összetételű (önkormányzati és szakszervezeti, szakmai képviselői tagjai vannak), szerepe inkább tanácsadó jellegű. A törvényalkotási eljárásban a második kamara nem vesz részt, csupán a más államokban az államfő hatáskörébe tartozó szuszpenzív vétójog illeti meg. Oroszországban és Fehéroroszországban szintén az alsóház tárgyal először, ám a két kamara egyet nem értése esetén az alsóházban minősített többségre van szükség a törvény felsőház akarata ellenére történő elfogadásához.

A törvényalkotási eljárás részletes szabályait mindenhol a házszabályok tartalmazzák, az alkotmányok nem szabályozzák ezt a területet, hanem általában a parlamenti autonómia elve alapján magára a törvényhozó szervre bízzák. Kivételt a lett alkotmány egy rendelkezése képez, amely kifejezetten megengedi, hogy bármely törvényjavaslat parlamenti tárgyalása során ahhoz a miniszter vagy által megbízott tisztviselő módosító indítványt nyújtson be.¹⁰¹

3. A parlament döntése

A törvényalkotás során döntő kérdés, hogy a parlament milyen többséggel fogadja el a normatív aktusokat. Az egyszerű törvényeket a térségben abszolút vagy egyszerű többséggel fogadják el (utóbbi jelentheti a jelen lévő vagy a szavazó képviselők többségét). Az összes képviselő többségének döntése csak a keleti szláv államokban¹⁰² előírás, máshol elegendő a relatív többség.

99 Ide tartozik Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina (és két entitása közül a Bosznia-Hercegovinai Föderáció), Lengyelország, Románia, Oroszország, Csehország és Szlovénia.

100 Romániában a parlament két házának szembenállása által okozott megbénulás okozza a kormány fentebb kifejtett és sokat kritizált „pótlólagos” rendeletalkotási aktivitását.

101 Lett alkotmány 63. cikk.

102 Fehéroroszország, Oroszország, Ukrajna.

Több országban létezik – a magyar sarkalatos törvényekhez hasonlóan – a törvényeknek olyan kategóriája, amelynek elfogadásához szélesebb többség kell. Az ilyen törvények máshol is az alkotmány alatt helyezkednek el, és általában az egyszerű törvényekkel vannak egy szinten. A legfeltűnőbb a belorusz „programadó törvények” (*pragramymy zakony*) kategóriája.¹⁰³ Ezek a „törvények”, amelyek – tényleges normatív tartalom nélkül, – a bel-, kül- és védelmi politika fő irányait határozzák meg, elfogadásukhoz mindkét kamarában a képviselők kétharmadának szavazata kell.

Számos országban ismert az „organikus törvény” kifejezés, ahogyan Nyugat-Európában is létezik ilyen jogforrás.¹⁰⁴ Horvátországban,¹⁰⁵ Romániában¹⁰⁶ és Moldovában¹⁰⁷ ezek elfogadásához az egyszerű relatív többség helyett a képviselők abszolút többségének szavazata kell. Az „alkotmányos törvény” kategóriáját is több ország használja, ezek elfogadásához ugyanaz a többség elvárt, amelyet az alkotmány módosításához előírnak. Oroszországban az ilyen törvényeket (*federal'nyj konstitucionnyj zakon*) a második kamara képviselők háromnegyedének szavazatával és az Állami Duma tagjainak kétharmadával kell elfogadni. Az ilyen törvényeket az alkotmánymódosító törvényektől az különbözteti meg, hogy azokat a szubjektumok kétharmada parlamentjének is el kell fogadnia.

Néhány ország meghatározott törvényhozási tárgyokban – a magyar sarkalatos törvényekhez hasonlóan – magasabb arányú többséget ír elő anélkül, hogy ezzel a jogforrási hierarchiában új törvényi kategória jelenne meg. Ahol a törvényt relatív többséggel fogadják el, az abszolút többség előírása magasabb arányt jelent. Ez vonatkozhat a költségvetési törvényre,¹⁰⁸ az alapjogokra, önkormányzatokra és kisebbségi jogokra vonatkozó törvényekre,¹⁰⁹ valamint nemzetközi szerződésekre¹¹⁰ és szupranacionális vagy katonai integrációra.¹¹¹ Magasabb arányt jelent ennél a képviselők háromötöde¹¹² vagy kétharmada.¹¹³ Ilyen szavazási arányt általában a szuverenitástranszferrel járó nemzetközi szerződések megkötésére¹¹⁴ vagy más,

103 Fehérorosz alkotmány 104. cikk (4) bekezdés.

104 Például Spanyolországban, Portugáliában.

105 Horvát alkotmány 83. cikk.

106 Román alkotmány 73–74. cikk.

107 Moldovai alkotmány 74. cikk (1) bekezdés.

108 Horvátország, Szerbia.

109 Észtország, Montenegró, Szerbia.

110 Szerbia.

111 Szlovákia, Csehország (abszolút többség mindkét kamarában).

112 Albánia, Szlovákia.

113 Bulgária, Észtország, Koszovó, Horvátország, Lettország, Macedónia, Montenegró, Lengyelország, Szlovénia, Csehország.

114 Bulgária, Koszovó, Horvátország, Lettország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Csehország.

az adott állam számára érzékeny kérdések eldöntésére,¹¹⁵ az alapjogok,¹¹⁶ a kisebbségi jogok,¹¹⁷ az állampolgárság,¹¹⁸ az államszervezet,¹¹⁹ állami jelképek¹²⁰ szabályozására írnak elő, de ide tartoznak a nagy törvénykönyvek,¹²¹ a társadalombiztosítás kérdései¹²² valamint a költségvetési gazdálkodás.¹²³ Litvániában nem az alkotmány, hanem egy a képviselők háromötödének szavazatával elfogadandó alkotmányos törvény határozza meg, hogy melyik törvény minősül alkotmánytörvénynek; ennek szabályozási körébe tartoznak például az állami jelképek és az államnyelv.

A legmagasabb többséget általában az alkotmány elfogadására vagy módosítására írják elő. Oroszországban, a szövetségi berendezkedésnek köszönhetően az alkotmány módosításához nem elegendők a szövetségi szervek (Állami Duma képviselőinek kétharmada, Szövetségi Tanács képviselőinek háromnegyede), hanem a szubjektumok parlamentjeinek kétharmadának egyetértése is szükséges.¹²⁴ Emellett egy ennél „szigorúbb” és „könnyebb” alkotmánymódosítási lehetőség is van: a szigorúbb módosítás szabályai¹²⁵ az államra vonatkozó alapelvek, az alapjogok és az alkotmány módosítására alkalmazandók, ezek előírják egy speciális alkotmányozó gyűlés összehívását. Az egyszerűsített eljárás,¹²⁶ mint fentebb láttuk, lehetővé teszi egy szövetségi alkotmányos törvény elfogadásával az alkotmányban felsorolt szubjektumok (a föderációt alkotó területi egységek) felsorolásának módosítását.

A többi országban az alkotmánymódosítás a parlament kizárólagos hatáskörébe tartozik, a legalacsonyabb elfogadási arány a képviselők háromötöde.¹²⁷ A leggyakoribb a kétharmados arány előírása, értve ez alatt a jelen lévő,¹²⁸ de gyakrabban az összes képviselő¹²⁹ kétharmadát. Ennél magasabb szavazási arány (háromnegyed)

115 Bulgáriában ilyen például a külföldiek földtulajdonhoz jutása, Észtországban és Szlovákiában az államhatár módosítása, Koszovóban az államterület, a katonaság, az alapjogok, a nemzetközi szervezetekhez csatlakozás, Macedóniában az államhatár módosítása és nemzetközi szervezetekbe belépés.

116 Horvátország, Moldova, Montenegró, Románia.

117 Horvátország, Moldova, Montenegró, Románia, Szerbia.

118 Albánia, Horvátország, Moldova, Montenegró, Románia, Szlovénia.

119 Albánia, Horvátország, Macedónia, Moldova, Románia.

120 Litvánia, Macedónia, Moldova, Oroszország, Ukrajna.

121 Albánia, Románia.

122 Moldova.

123 Szlovénia.

124 Orosz alkotmány 136. cikk.

125 Orosz alkotmány 135. cikk.

126 Orosz alkotmány 137. cikk.

127 Szlovákia, Csehország (mindkét kamara külön).

128 Bosznia-Hercegovina, Lettország, Lengyelország (ezen felül a Szenátus szavazatainak abszolút többsége is szükséges).

129 Albánia, Fehéroroszország (mindkét kamarában), Koszovó (ezen felül a kisebbségi képviselők többségének hozzájárulása is szükséges), Horvátország, Litvánia, Macedónia, Moldova, Montenegró, Románia, Szerbia, Szlovénia, Ukrajna.

csak Bulgáriában és Romániában fordul elő.¹³⁰ Észtországban az alkotmány módosításáról két egymást követő parlament dönthet, egy közbeeső választással, amelyen a nép közvetve véleményt mondhat a folyamatban lévő alkotmánymódosításról is. Az „első” parlamentben elegendő az abszolút többség, a „másodikban” már háromötödös többség szükséges, alternatívaként a képviselők négyötöde sürgős eljárást kezdeményezhet, amelyben egy abszolút kétharmados többség elegendő, és nincs szükség a következő parlament egyetértésére.¹³¹

Néhány országban az alkotmánymódosítást a népnek kell megerősítenie. Fehéroroszországban¹³² ez pótolja (azaz kiváltja) a parlament döntését, máshol a referendumra csak a parlament döntését követően kerül sor. Romániában az alkotmány bármely módosítása csak referendum útján lehetséges, Észtországban és Ukrajnában pedig az alkotmány határozza meg, hogy mely részeinek módosításához szükséges a nép beleegyezése is. Említést érdemel, hogy az ukrán alkotmány¹³³ a térségben egyedülálló korlátozást tartalmaz az alaptörvény módosítására nézve: egy szöveghelyet egy törvényhozási ciklusban csak egyszer lehet módosítani.

Az alkotmány bizonyos fontosabb részeinek módosítása és új alkotmány elfogadása Bulgáriában és Oroszországban egy speciális alkotmányozó szerv hatáskörébe tartozik, így a törvényhozó és alkotmányozó hatalom elkülönül egymástól.¹³⁴ A bolgár nagy nemzetgyűlés (*Veliko Narodno sábranie*), amelynek a parlamentben szokásos kétszáznegyven helyett négyszáz tagja van, tagjai kétharmadával hozza meg döntéseit, és halaszthatatlan esetben a parlament funkcióit is gyakorolhatja. Feladatának elvégzése után azonban feloszlik, és egy új parlament választására kerül sor. Oroszországban az alkotmány többi részénél magasabb rendű első fejezetet csak az alkotmányozó gyűlés (*Konstitucionnoe Sobranie*) módosíthatja. Itt azonban az eljárás a parlamentben indul: csak akkor hívják össze az alkotmányozó testületet, ha a parlamentben mindkét ház összes képviselője háromötödének szavazatával támogatja a módosítást, ehhez a döntéshez az alkotmányozó gyűlés (amely tagjai kétharmadával dönt, és akár népszavazás kiírásáról is határozhat) nincs kötve. A bolgár megoldással szemben a parlament az alkotmányozó gyűlés fennállása alatt is ellátja feladatait. A gyűlés eljárásáról szóló törvényt azonban mindmáig nem fogadták el, így erre az alkotmányban szabályozott eljárásra eddig nem is kerülhetett sor.

130 Bulgáriában vagy abszolút háromnegyedes, vagy két egymást követő szavazás mindegyikén abszolút kétharmados többség szükséges. Bizonyos alkotmányos rendelkezések módosításához egy külön alkotmányozó gyűlés összehívása szükséges. Romániában egy eredménytelen egyeztetési eljárást követően a két kamara együttes ülésének háromnegyede dönthet, valamint referendum is szükséges.

131 Észt alkotmány 163–166. cikk.

132 Belorusz alkotmány 140. cikk.

133 Ukrán alkotmány 158. cikk.

134 Bolgár alkotmány 153. cikk, orosz alkotmány 135. cikk.

Bizonyos délszláv, többnyire többnemzetiségű¹³⁵ államokban a törvények elfogadásához a parlamentben képvisellel rendelkező kisebbségek, etnikai csoportok többségének beleegyezése is szükséges, legalább a kisebbségek szempontjából fontos törvények elfogadásához, azaz a kisebbségek képviselői vétójoggal rendelkeznek a törvényalkotás során.

Koszovóban a százhusz képviselőből húsz hely a kisebbségek (köztük tíz hely a szerbek) képviselőit illeti meg.¹³⁶ Ez a mandátumszám a választás eredményétől függetlenül garantált. A kisebbségek számára ún. alapvető érdeket érintő törvények (*ligj me interes vital, zakon od vitalnog interesa, law of vital interest, yaşamsal öneme sahip yasa*, ide tartozik a kisebbségi és kulturális jog mellett az önkormányzati jog egy része) elfogadásához a parlamenti abszolút többség, valamint a húsz kisebbségi képviselő abszolút többsége¹³⁷ is szükséges.¹³⁸ Macedóniában is ismert a kettős többség előírása a kisebbségek számára releváns témakörökben, de ott a döntéshez a jelen lévő kisebbségi képviselők többsége szükséges,¹³⁹ az egyébként az összes képviselők kétharmadának szavazatával elfogadandó, kisebbségi tárgykört érintő alkotmánymódosítás és önkormányzati törvény pedig csak a kisebbségi képviselők abszolút többségének egyetértése esetén születhet meg.¹⁴⁰ Különbséget jelent ugyanakkor, hogy míg Koszovóban a kisebbségi képviselőknek állandó, rögzített számú „foglalt” helyük van, addig a macedón alkotmány nem definiálja, hogy melyik képviselő minősül kisebbséginek, és nincs minimális létszám sem meghatározva. Ebből következően a képviselők maguk dönthetnek arról, hogy kisebbséginek tekintik-e magukat (a gyakorlatban az etnikai pártok képviselőit tekintik ilyennek).¹⁴¹

Szlovéniában az alkotmány egy-egy parlamenti helyet garantál a magyar és olasz kisebbség képviselőinek,¹⁴² a kisebbségi vagy önkormányzati tárgyú törvényeket csak az ő beleegyezésükkel lehet elfogadni.

A Bosznia-Hercegovinai alkotmány, valamint az entitások alkotmányai is ismerik az alapvető érdek kategóriáját, ám azt nem határozzák meg, így szinte bármilyen

135 Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Szlovénia.

136 Koszovói alkotmány 42. cikk.

137 Korábban mind a parlament, mind a kisebbségi képviselők döntése esetén relatív többség volt előírva, ezt az alkotmány második módosítása emelte fel. Az ok valószínűleg az volt, hogy a tíz szerb képviselő ne szavazhassa le a többi tíz kisebbségi képviselőt.

138 Koszovói alkotmány 81. cikk.

139 Macedón alkotmány, 69. cikk.

140 Macedón alkotmány 115. és 131. cikk.

141 A „kisebbségi” képviselő kifejezést ugyanakkor mind a koszovói, mind a macedón alkotmány kerüli, előbbi általánosan „nemzeti közösségekről” rendelkezik, utóbbi pedig a „többséghez nem tartozó közösség” kategóriával él.

142 Szlovén alkotmány 64., 80. cikk.

kérdés ilyenek tekinthető. Koszovóval ellentétben itt¹⁴³ az alapvető érdekre való hivatkozáshoz nem kettős többségi szavazás társul, hanem egy igen bonyolult érdekkiegyenlítési eljárás, amelyet a második kamarában képvisellel rendelkező három „államalkotó nemzet” (bosnyák, horvát, szerb)¹⁴⁴ közül egy vagy több kezdeményezhet, és kompromisszum híján az alkotmánybíróság folytat le. Ez a gyakorlatban alkalmas a törvényhozás lassítására és ellehetetlenítésére is.¹⁴⁵

Végül kitérünk a közvetlen demokráciának a térség törvényalkotásában betöltött szerepére. A parlament sehol sem kizárólagos törvényalkotó: a közvetlen demokrácia eszközei szinte minden országban megtalálhatóak a törvényalkotás körül. A cseh alkotmány a legtartózkodóbb e téren, az EU-csatlakozáson kívül más közvetlen demokráciára vonatkozó szabály nem szerepel benne. Egyedül Bosznia-Hercegovinában nem ismert a közvetlen demokrácia egyetlen formája sem: ott demokrácia helyett etnokrácia a vezérelv.

A „nép általi törvényalkotásnak” két fajtája létezik: a nép döntése helyettesíti a törvény parlamenti elfogadását, és közvetlenül (a kihirdetés után) létrehozza a törvényt, vagy a népszavazás valamilyen szakkérdésben dönt, és csak az első lépést jelenti, mivel törvényhozási kötelezettséget idéz elő, amit parlamenti törvényalkotással kell teljesíteni. Az első lehetőséget, amelyet már a szovjet alkotmányok is ismertek, ám a gyakorlatban sohasem került sor az alkalmazásunkra, a térség számos országa lehetővé teszi.¹⁴⁶ Az országok egy másik csoportja ugyanakkor a parlament törvényhozási monopóliumának alapján áll.¹⁴⁷ Szlovákiában a népszavazás döntését végrehajtó törvényt három évig nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni,¹⁴⁸ és utána is csak alkotmányerejű törvénnyel. Előfordul, hogy egy parlament által elfogadott törvény csak referendummal megerősítve léphet hatályba. Ez történik az észt, a montenegrói, a lengyel, a litván, a lett, a moldovai, a szerb és az ukrán alkotmány bizonyos részeinek módosításakor, illetve a román alkotmány bármilyen módosításakor.¹⁴⁹

143 Bosznia-Hercegovina alkotmánya IV. cikk (3) bekezdés.

144 A három államalkotó nemzethez nem tartozó személyek a második kamarában képvisellel nem rendelkeznek, emiatt az alkotmány egyes részeit az Emberi Jogok Európai Bírósága az Egyezménybe ütközőnek nyilvánította, lásd Sejdić und Finci – Bosznia-Hercegovina, 27996/06 és 34836/06 esetek (2009. 12. 22).

145 Vedran DŽIHIC: *Ethnopolitik in Bosnien–Herzegowina: Staat und Gesellschaft in der Krise* (Baden-Baden: Nomos 2010); Sören KEIL: „Mythos und Realität eines ethnischen Föderalismus in Bosnien und Herzegowina” *Südosteuropa-Mitteilungen* 2010/1. 76–86; Zlatan MEŠKIĆ – Nezir PIVIĆ: „Federalism in Bosnia and Herzegovina” *ICL Journal (Vienna Journal on International Constitutional Law)* 2011. 597–617.

146 Albánia, Fehéroroszország, Észtország, Lettország, Litvánia, Moldova, Lengyelország (a nemzetközi szervezetekre hatáskört átruházása körében).

147 Koszovó, Horvátország, Macedónia, Lengyelország (a szuverenitás-transzfer kivételével), Románia, Szerbia, Szlovákia, Ukrajna.

148 Szlovák alkotmány 99. cikk (1) bekezdés.

149 Román alkotmány 151. cikk (3) bekezdés.

A népszavazásból kivett kérdések listája országról országra változik, ám a költségvetés mindenhol szerepel rajta, emellett általános, hogy nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség nem lehet népszavazás tárgya. Azok a törvények, amelyeknél az etnikai csoportoknak vétójoguk van, általában szintén nem lehetnek népszavazás tárgyai.

Egyedülálló alkotmányos megoldás, hogy Észtországban¹⁵⁰ a parlament egy speciális eljárás keretében voltaképpen felteheti a bizalmi kérdést a népnek azáltal, hogy többségi döntéssel egy törvényjavaslatról olyan referendumot ír ki, amelyen az indítvány elutasításának az az eredménye, hogy az államfőnek új választások kiírásával egyidejűleg fel kell oszlatnia a parlamentet. A gyakorlatban azonban erre még sohasem került sor, a kevés ilyen indítvány egyike sem nyerte el a parlamenti többség támogatását.¹⁵¹

4. Politikai vétó, előzetes normakontroll

Egy törvény érvényes létrejöttéhez önmagában a parlament döntése kevés. Minden közép-kelet-európai államban szükség van aláírásra és kihirdetésre, amely általában az államfő feladata, aki eltérő mértékben alkalmazhat vétót a törvény létrejöttének késleltetése vagy megakadályozása céljából.

Bosznia-Hercegovina és Horvátország kivételével az államfő (Szlovéniában¹⁵² a második kamara) minden államban visszaküldheti a törvényt a parlamentnek újbóli megfontolásra. A vétójog terjedelme eltérő, a legszélesebb a hatalommegosztás elvét alig alkalmazó Fehéroroszországban, ahol az elnöki vétónak nincs korlátja.¹⁵³ Számos országban az államfőnek indokolási kötelezettsége van. Az alkotmánymódosítások a magyar szabályozáshoz hasonlóan csak néhány országban vannak elvonva az államfői vétótól.¹⁵⁴ A politikai vétó néhány országban az alkotmányerejű vagy minősített többséget igénylő törvények esetén kizárt,¹⁵⁵ és általában a referendum útján elfogadott törvények esetén sem alkalmazható.¹⁵⁶ Ha az államfő a politikai vétó mellett alkotmányossági felülvizsgálatot is kérhet, a kétféle vétó viszonyának szabályozása eltérő. Lengyelország¹⁵⁷ a magyar megoldást

150 Észt alkotmány 105. cikk.

151 Ero LIIVIK: „Legitimacy through Direct Democracy in the EU Member State: Direct Democratic Initiatives in the Estonian Parliament“ *Proceedings of the Institute for European Studies* 2010/8. 82–99; Evren SOMER: *Direct Democracy in the Baltic States. Studien des Instituts für Ostrecht München Bd. 76* (Frankfurt/M.: 2015) 37–57.

152 Szlovén alkotmány 91. cikk (2) bekezdés, 97. cikk (1) bekezdés.

153 Fehérorosz alkotmány 84., 100. cikk.

154 Albánia, Bulgária, Ukrajna.

155 Albánia, Oroszország, Csehország, Macedónia.

156 Például Litvániában és Ukrajnában.

157 Lengyel alkotmány 122. cikk (5) bekezdés.

alkalmazza, azaz az utóbbi kontrollmechanizmus elsőbbséget élvez. Észtországban azonban éppen fordított a szabályozás: Az államfő csak akkor fordulhat az alkotmánybírósághoz, ha már élt a politikai vétő jogával, ám a parlament változatlan formában fogadta el a törvényt.¹⁵⁸

A politikai vétőjog terjedelme szintén eltérő, de általánosnak mondható, hogy a parlament mindenütt érvényesíteni tudja akaratát az államfő ellenében. Ehhez az országok kisebbik részében – Magyarországhoz hasonlóan – elegendő az eredetileg előírt parlamenti többség,¹⁵⁹ másutt emelkedik az újbóli elfogadásához szükséges többség: vagy abszolút többségre,¹⁶⁰ vagy minősített többségre (a képviselők kétharmada,¹⁶¹ esetleg a jelen lévők háromötöde¹⁶²) van szükség. Lettországból az államfő a néphez is „fellebbezhet”, azaz elvonhatja a parlament végső döntési lehetőségét egy törvényről általa kezdeményezett népszavazással.¹⁶³

A politikai vétő mellett – néhány kivétellel¹⁶⁴ – sok ország ismeri a térségben az előzetes normakontrollt, amellyel az államfő (Szerbiában a parlamenti ellenzék), mielőtt aláírná, jogi felülvizsgálat alá vonhatja a már elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt. Az ilyen eljárásban Észtország¹⁶⁵ kivételével minden országban az önálló alkotmánybíróságok járnak el. Romániában és Szerbiában a parlamenti ellenzék is ki tudja kényszeríteni egy törvény előzetes normakontrollját.¹⁶⁶ Az Alaptörvénnyel bevezetett magyar megoldás, amely szerint a parlament többségi döntéssel kezdeményezheti az előzetes normakontrollt, egyedülálló a térségben. Némileg azonban közel áll ehhez a román megoldás: ott a két kamara elnöke és a kormány (valamint mellettük az igazságszolgáltatás vezetője és az ombudsman) is kérhet előzetes normakontrollt.¹⁶⁷ A román alkotmánybíróság döntése kötelező a parlamentre nézve, ám ez csak a 2003-as

158 Észt alkotmány 107. cikk (2) bekezdés.

159 Észtország, Koszovó, Lettország, Moldova, Montenegró, Románia.

160 Albánia, Bulgária, Litvánia, Macedónia, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Csehország.

161 Fehéroroszország, Oroszország, Ukrajna.

162 Lengyel alkotmány 122. cikk (5) bekezdés.

163 Lett alkotmány 72., 74. cikk.

164 Az előzetes normakontroll ismeretlen Csehországban, Lettországból, Litvániában, Macedóniában, Moldáviában, Montenegróban, Szlovákiában és Szlovéniában.

165 Észtországban az alkotmánybíráskodás a legfelsőbb bírói fórum (*Riigikohus*) alkotmányossági felülvizsgálati tanácsának (*Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium*) feladata. Az eljárást az államfő mellett a parlament által választott ún. jogi kancellár (*Õiguskantsler*) kezdeményezheti, akinek ilyenkor először a parlamentnek kell visszaküldenie a törvényt, és csak akkor fordulhat a legfelsőbb bírói fórumhoz, ha az nem módosítja azt. A tisztséget skandináv mintára hozták létre, bár a Svédországban és Finnországban ez a tisztség a kormány alá tartozik.

166 Romániában legalább ötven képviselő vagy huszonöt szenátor, Szerbiában a képviselők egyharmada (más nem is kezdeményezhet előzetes normakontrollt – és ezután utólagos sem –, hiszen ha az előzetes normakontrollt igénybe vették, utólagos normakontrollra már nem kerülhet sor).

167 Román alkotmány 46. cikk.

alkotmánymódosítás óta van így, azelőtt a parlament kétharmados többséggel felülbírálhatta az alkotmánybíróági döntést.¹⁶⁸

Néhány esetben az előzetes normakontroll kötelező, ide tartozik a nemzetközi szerződések mellett az alkotmánymódosítások¹⁶⁹ és a népszavazások¹⁷⁰ előzetes normakontrollja. A román alkotmánybíróóság minden alkotmánymódosítás esetén állást foglal,¹⁷¹ amely azonban nem köti a parlamentet. A nemzetközi szerződések előzetes normakontrolljának lehetősége csaknem mindenütt biztosított. Észországban bármely önkormányzat előzetes normakontrollt kérhet az önkormányzati jogok feltételezett sérelme esetén. Bosznia-Hercegovinában és entitásában az előzetes normakontroll keretében folyik az államalkotó nemzetek érdekeinek védelmére hivatott eljárás.

Az államfő szerepének elemzése kapcsán említhető meg az a figyelemreméltó és máshol nem ismert moldovai¹⁷² megoldás, amely szerint az államfő feloszlathatja a parlamentet, ha a törvényalkotási eljárás több mint három hónapra leáll, ez azonban csak lehetősége és nem kötelessége.

5. Kihirdetés, hatályba lépés

A szocialista jogrendszerben általános, nem nyilvános jogi aktusokkal történő szabályozás gyakorlatára a rendszerváltozáskor minden ország a jogszabályok nyilvánosságát előíró szabályokkal reagált. A kihirdetés a legtöbb országban érvényességi feltétel, néhány országban pedig az alapvető jogok ismeretét alapjogként¹⁷³ vagy a jogszabályok megismertetését állami kötelezettségként¹⁷⁴ (kvázi objektív állami intézményvédelem) szabályozzák. A kihirdetés mindenhol az államfő feladata, az aláírás után ő gondoskodik erről, ha ezt elmulasztja, a rendelkezésre álló határidő leteltével a kihirdetés joga többnyire átszáll a parlament elnökére.

A szocialista korszakban gyakran előforduló visszamenőleges hatályú jogalkotást a későbbi jogállami alkotmányok mindegyike általában is, vagy legalább a büntetőjogi normákra vonatkozóan, tiltja, és legfeljebb az érintettek számára előnyös szabályozásnál engedi meg. A cseh és a magyar alaptörvény kivételével majdnem

168 VARGA Attila: „A jogforrási rendszer néhány elméleti és gyakorlati vonatkozása” *Románia Magyar Jogtudományi Közöny* 2007/2. 5–15.

169 Koszovó, Moldova, Ukrajna – a kontrollra nem az elfogadás után, hanem még azelőtt, a parlamenthez történő benyújtás után kerül sor, ilyenkor nem az államfő jár el.

170 Albániában és Koszovóban a nép által kezdeményezett törvények és alkotmánymódosítások előzetes normakontrollja kötelező.

171 Román alkotmány 146. cikk (a) pontja.

172 Moldovai alkotmány 85. cikk.

173 Lettország, Ukrajna. Az ukrán alkotmány emellett azonban azt is kifejezetten tartalmazza, hogy a törvény nem ismerete nem mentesít a felelősség alól.

174 Moldovai alkotmány 23. cikk (2) bekezdés.

minden alkotmány meghatároz egy minimális időt, amelynek el kell telnie a kihirdetéstől a hatályba lépésig (felkészülési idő). A *vacatio legis*nek ez a minimális ideje lehet három,¹⁷⁵ nyolc,¹⁷⁶ tíz,¹⁷⁷ esetleg tizenöt¹⁷⁸ nap. Néhány országban ezzel ellentétben, főszabályként nincs *vacatio legis*, azaz a kihirdetéssel hatályba lépnek a törvények¹⁷⁹ vagy alkotmánymódosítások.¹⁸⁰ A legtöbb határidőt előíró ország is lehetővé teszi azonban, hogy a határidőt indokolt esetben lerövidítsék.

A rendszerváltozást követően a térségben a jogállamiság kiépülésével megnőtt a törvények száma, hiszen a korábban alacsonyabb szintű jogszabályok helyett a törvény lett a jogok és kötelezettségek szabályozásának elsődleges szintje. A joganyag az állam növekvő és változó szerepvállalásával továbbra is gyakran módosul, ám korábban ez alacsonyabb szintű jogi aktusokban, ma törvényt módosításokban ölt testet. Emiatt a térségben általános probléma a hatályos joghoz való hozzáférés, azaz egy hatályban lévő törvény aktuális, módosításokat tartalmazó változatának megismerése. A korábban általános, pótlapos törvénygyűjteményeket mára felváltották az elektronikus adatbankok vagy más hasonló megoldások.

Két formai jelenség érdemel még rövid említést. A jugoszláv utódállamok sajátossága, hogy az alkotmánymódosításokat nem építik be a szövegbe, hanem az egyes cikkek módosítását – az USA alkotmány-kiegészítései mintájára – az alkotmány szövege után, függelékben közlik.¹⁸¹ Romániában pedig ma is előfordul, hogy a módosuló jogszabály szakaszait újraszámazzák, és egységes szerkezetben adják közre. Így történt az Európai Unióhoz csatlakozás miatti 2003-as alkotmánymódosítás után az alkotmánnyal is. Ez a megoldás a jogállamiság szempontjából igen aggályos, mivel – különösen gyakran módosuló jogszabályoknál – követhetetlené teszi a korábbi hivatkozásokat, ezáltal megnehezíti a korábban, a régi számozás alapján keletkezett jogszabályok, szakirodalom és jogalkalmazói döntések használatát.

6. Utólagos normakontroll

A vizsgált országokban – Észtország kivételével, lásd fent – az utólagos normakontroll alkotmánybírói hatáskörbe tartozik, az indítványozók körében azonban jelentős

175 Bulgária, Románia.

176 Horvátország, Macedónia, Montenegró, Szerbia.

177 Fehéroroszország, Oroszország, Észtország, Ukrajna.

178 Albánia, Koszovó, Lettország, Szlovénia.

179 Litvánia, Moldova, Szlovákia.

180 Koszovó (említést érdemel, hogy az alkotmánymódosításokat nem elnöki határozattal kell kihirdetni), Szlovénia.

181 Macedóniában harminckettő, Koszovóban huszonnégy, Montenegróban tizenhat ilyen alkotmánymódosítást „függeszttettek” az alkotmányhoz, a szerb alkotmány módosítására 2006-os elfogadása óta még nem került sor.

eltérések mutatkoznak. Az utólagos absztrakt normakontrollra Románia kivételével minden országban lehetőség van (Romániában kizárólag előzetes normakontrollra van mód, igaz ugyan, hogy ezt az indítványozók széles köre kérheti). Utólagos absztrakt normakontrollt kérhet az államfő,¹⁸² a kormány vagy a kormányfő,¹⁸³ a parlamenti kisebbség¹⁸⁴ vagy akár a parlamenti többség¹⁸⁵ is. Ritkábban az igazságszolgáltatás vezetői is,¹⁸⁶ valamint az ombudsman,¹⁸⁷ a számvevőszék¹⁸⁸ vagy az önkormányzatok¹⁸⁹ is indítványozók lehetnek egy ilyen eljárásban. Szerbiában, Montenegróban és Macedóniában az alkotmánybíróság hivatalból is eljárhat, emellett az első két említett országban „minden állami szerv” absztrakt normakontroll céljából az alkotmánybírósághoz fordulhat. Többosztú államokban az államalkotó területi egységek, autonóm régiók is élhetnek ezzel az eszközzel.¹⁹⁰ *Actio popularis*, azaz bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll ugyanakkor (a 2011-es magyar eltörlése óta) már csak Macedóniában¹⁹¹ létezik, ám az alkotmánybíróságnak ott is mérlegelési joga van az eljárás elindításáról.

A konkrét normakontroll is széles körben elterjedt a vizsgált térségben. Bírói kezdeményezés keretében minden országban – Ukrajna kivételével, ahol a konkrét normakontroll egyik formája sem ismert – bármelyik bíróság az alkotmánybírósághoz fordulhat, ez csupán Moldovában és Bulgáriában korlátozódik a felsőbíróságra. Szlovéniában igen széles körű az indítványozói kör: a bíróságok mellett a számvevőszék, a jegybank és a főügyész is kérheti a konkrét esetben alkalmazandó törvény alkotmányosságának vizsgálatát. Romániában

182 Albánia, Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina (a három tagú, kollektív államfői testület egyetlen tagja elegendő), Bulgária, Csehország, Horvátország, Koszovó, Lettország, Moldova, Montenegró, Lengyelország, Oroszország, Szerbia, Szlovákia, Ukrajna.

183 Albánia, Fehéroroszország, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Csehország, Koszovó, Lettország, Litvánia, Moldova, Montenegró, Oroszország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia.

184 Albániában, Bulgáriában, Horvátországban, Litvániában, Oroszországban (bármelyik kamarában), Szlovákiában a képviselők egyötöde, Bosznia-Hercegovinában (bármelyik kamarában) Magyarországhoz hasonlóan a képviselők egynegyede, Szlovéniában a képviselők egyharmada kezdeményezhet utólagos absztrakt normakontrollt, ugyanez Koszovóban tíz képviselő, Lettországban húsz képviselő, Moldovában bármely frakció, Montenegróban öt képviselő, Lengyelországban ötven képviselő vagy harminc szenátor, Szerbiában huszonöt képviselő, Csehországban negyvenegy képviselő vagy tizenhét szenátor, Ukrajnában negyvenöt képviselő jogában áll.

185 Fehéroroszország (bármely kamara abszolút többsége), Koszovó, Lettország, Lengyelország, Oroszország, Szlovénia.

186 Fehéroroszország, Bulgária, Lettország, Moldova, Lengyelország, Oroszország, Szlovákia, Ukrajna.

187 Koszovó, Moldova, Lengyelország, Ukrajna; csak az alapjogok körében Albánia, Bulgária, Horvátország, Szlovénia.

188 Albánia, Lettország, Lengyelország.

189 Montenegró, Szerbia, Észtország (csak az önkormányzati jogok körében), Lettország, Lengyelország, Szlovénia.

190 Bosznia-Hercegovina (bármely entitás parlamentjének egynegyede), Moldova, Oroszország (egy szubjektum parlamentje vagy kormánya).

191 Macedón alkotmány 110. cikk.

az ombudsman is élhet ezzel a joggal, emellett a bírósági eljárás folyamán a peres felek maguk is „alkotmányellenességi kifogást” (*exceptio de neconstitucionalitate*) nyújthatnak be.¹⁹²

Végül szintén elterjedt lehetőség a térségben az alkotmányjogi panasz, amelynek keretében egy, az adott jogszabályi rendelkezéssel érintett személy kérheti az ügyében alkalmazandó jogszabály alkotmányossági felülvizsgálatát. Ez Moldova, Litvánia és Bulgária kivételével minden országban lehetséges. A román alkotmányellenességi kifogás már folyamatban lévő bírósági eljárásban is igénybe vehető, másutt általában a jogerős bírósági határozatot lehet megtámadni. Néhány országban az alkalmazandó jogszabályt nem, csak a konkrét döntést lehet megtámadni az alkotmánybíróságon.¹⁹³ Ukrajnában a konkrét ügy érintettje csak hivatalos alkotmány- vagy törvényértelmezést kérhet, de a törvény hatályon kívül helyezését nem.

A normakontroll tárgyai a törvények és a végrehajtó hatalom törvény alatti szintű aktusai lehetnek. Míg Oroszországban a szövetségi szintű alkotmánybíráskodás a szövetségi törvényekre és jogi aktusokra terjed ki (a szubjektumok jogszabályait saját alkotmánybíróságaik vetik össze saját alkotmányukkal), Bosznia-Hercegovinában az állami alkotmánybíróság hatásköre az entitások jogának alkotmányossági felülvizsgálatára is kiterjed, bár azok is rendelkeznek saját alkotmánybíróságokkal.

IV. Jogértelmezés

A szocialista gyakorlatban a jogalkotónak jogában állt az általa alkotott jog kötelező, végső értelmezését megadni – ez ma a hatalommegosztás elvébe ütközik, és visszaszorult a térségben.¹⁹⁴ Maradványa Fehéroroszországban figyelhető meg, ahol a parlament törvényt fogadhat el az alkotmány értelmezéséről.¹⁹⁵ Az autentikus jogértelmezés keretében Jugoszláviában a parlament hivatalos törvényértelmezést fogadhatott el, ennek maradványa több utódállamban fellelhető, így Szlovéniában, Szerbiában és Macedóniában (a gyakorlatban alig használják); Montenegróban azonban a parlamenti házszabály 2010-es módosítása óta már nincs lehetőség ilyen eljárást kezdeményezni.¹⁹⁶

A szovjet jogfelfogás hatására, amely szerint mindenképpen lennie kell az államban egy végső törvényértelmező fórumnak, Lengyelországban 1989-ben

192 Román alkotmány 146. cikk *d)* pont.

193 Horvátország, Macedónia, Montenegró, Szlovákia.

194 Lásd a 41/1993. (VI. 30.) AB határozatot, amely megállapította, hogy az Országgyűlés értelmező határozatai csak rá vonatkoznak és nem a jogalkalmazókra. A jogértelmezésről nemzetközi összehasonlításban lásd ZÓDI Zsolt: „Precedenskövetés és jogszabály-értelmezés” *Állam- és Jogtudomány* 2014/3. 60–85.

195 Belorusz alkotmány 97–98. cikk.

196 SZABÓ (70. l.) 413.

az alkotmánybíróságra ruházták az általánosan kötelező törvényértelmezés (*powszechnie obowiązująca wykładnia ustaw*) hatáskörét, amelyet 1997-ig, az alkotmánybíráskodás újjászervezéséig gyakorolt és ennek keretében mintegy száz törvényértelmezést fogadott el. Ennek nyomán az alkotmány¹⁹⁷ Ukrajnában is felruházta az alkotmánybíróságot a törvények hivatalos értelmezésének (*oficijne tлумачennja*) hatáskörével.

A törvényértelmezéssel szemben az alkotmány alkotmánybíróság általi, nálunk is ismert autentikus értelmezése nem rendszeridegen, és gyakoribb is a térségben.¹⁹⁸ Észországban csak az Unió joga vonatkozásában lehet alkotmányértelmezést kérni. Szlovákiában ugyanakkor az alkotmánybíróság az alkotmányerejű törvényeket is értelmezheti. A magyar Kúriához hasonló, az egységes jogértelmezést és -alkalmazást célzó, jogegységi hatáskörrel a térség több országa rendelkezik.¹⁹⁹

V. Összegzés

A közép-kelet-európai államok jogalkotásának összevetéséből kitűnik, hogy az intézményi feltételek mindenütt adottak a jogállami mércének megfelelő jogalkotáshoz. A részletszabályok azonban sokszor hiányosak vagy problematikusak. Egyedül Bosznia-Hercegovina jelenlegi intézményrendszere – a jogalkotást gyakorta megbénító etnikai vétó, és az állami működés abból következő gyakori megbénulása miatt – tűnik alkalmatlannak a jogalkotás megfelelő szintű ellátására.²⁰⁰

A jogalkotással összefüggő kérdések egy része túlmutat a jogi szabályozáson: a politikai kultúra fejletlensége, a jogállami keretek bizonytalansága, kormány és ellenzék kölcsönös bizalmatlansága és kompromisszum-képtelensége megfelelő szabályozási keretek esetén is hátráltatja a jogállami, demokratikus jogalkotást.

A szocializmus öröksége sokszor visszaköszön a térség jogalkotásában. Ilyen a jog instrumentális felfogása vagy a hatalommegosztás rendszerének kiforratlanságai. Ahogyan azonban a jogfejlődés a szocialista időszak kezdetén is eltérő fejlettségi szinten találta az országcsoportot, úgy a szocialista időszakban valamennyire homogenizált térség a rendszerváltozás után is eltérő módon fejlődött tovább. Különbségek főként a kormány jogalkotási hatáskörének terjedelmében,

197 Ukrán alkotmány 150. cikk (1) bekezdés.

198 Albánia, Bulgária, Koszovó, Moldova, Oroszország, Szlovákia, Ukrajna.

199 Albánia, Bulgária, Horvátország, Macedónia, Lengyelország, Montenegró, Románia, Oroszország.

200 Az ország belső etnikai eredetű strukturális nehézségeiről lásd Florian BIEBER: „Power Sharing and International Intervention: Overcoming the Post-Conflict Legacy in Bosnia and Herzegovina” in Marc WELLER – Barbara METZGER (szerk.): *Settling Self-Determination Disputes* (Den Haag: Brill 2008) 193–241; Saša GAVRIĆ – Damir BANOVIC: „Constitutional Reform in Bosnia and Herzegovina – Procedures, Challenges, Recommendations” *Südosteuropa-Mitteilungen* 2010/1. 60–75.

a parlament felépítésében (egy vagy két kamara), a parlamenti döntéshez szükséges többségekben, a nép törvényalkotásban való részvételében mutatkoznak. Az Európai Unióhoz csatlakozott államok esetén a jogállamiság európai kritériumai erőteljesebben kiépültek, a csatlakozása váró országokban (Nyugat-Balkán) a jogalkotási rendszer konszolidációja folyamatban van, míg még keletebbre haladva Európával együtt elérjük a jogállamiság határait is.

Kulcsszavak: jogalkotás, összehasonlító jogalkotástan, Kelet-Európa, jogalkotási eljárás, normakontroll

Herbert Küpper egyetemi tanár, ügyvezető • Institut für Ostrecht München • herbert.kuepper@ostrecht.de

Szabó Zsolt egyetemi adjunktus • Károli Gáspár Református Egyetem • szabo.zsolt@kre.hu