

BENCSIK PÉTER

Az európai népi demokratikus és szocialista országok alkotmányainak összehasonlító vizsgálata

Bevezetés

A kommunista (államszocialista) országok nem voltak alkotmányos rendszerek. Alkotmányaik összehasonlító vizsgálatát tehát nem is elsősorban alkotmányossági szempontok alapján szeretném elvégezni, hanem az államszervezetben fennálló különbségek és hasonlóságok kimutatása érdekében, továbbá az ideologikus elemek összevetése céljából. Érdekes kérdés, hogy az egyes államszocialista alkotmányok mit őriztek meg – ha egyáltalán megőriztek valamit – saját korábbi alkotmányos hagyományaikból, valamint hogy milyen mértékben hatott rájuk a szovjet alkotmány. Az összehasonlítást térben (az NDK-tól Bulgáriáig elhelyezkedő nyolc kommunista állam esetében) és időben (az első „népi demokratikus” alkotmányoktól a rendszerváltások előtti utolsó alkotmánymódosításokig) szeretném elvégezni. Jelen tanulmányban ugyanakkor nem vizsgálom az alkotmányok valamennyi elemét. Így nem foglalkozom az állampolgári jogok (és kötelességek) vizsgálatával, továbbá az igazságszolgáltatás és az államhatalom helyi szerveinek témakörével sem. Fő céljaim közé tartozik viszont a társadalmi rendre, a törvényhozásra és az államfői hatalomra vonatkozó passzusok elemzése.

A szocialista országok alkotmányfejlődésével különösen a rendszerváltás előtt foglalkoztak sokan.¹ 1989 után a téma ve-

¹ A legfontosabb munkák a következők: Kovács István (szerk.): *A szocialista alkotmányok fejlődése*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1966; BIHARI

szített jelentőségéből, kevesen és inkább tankönyvi összefoglalás-szerűen foglalkoztak vele.² Éppen ezért érdemes mai szemmel újra összehasonlítani ezeket az alaptörvényeket, hiszen az elmúlt két évtized során a társadalomtudományi kutatások új – és nem mindig teljesen megalapozott – szempontokat is felvetettek. Visszatérő vád például a kommunista alkotmányokkal és rendszerekkel szemben, hogy „a hatalommegosztás tételét elvetve, a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmat összpontosítva, azt egy hierarchikusan és oligarchikusan felépülő államszervezet csúcsszerveihez telepítette”.³ Az állítás nagy részével egyet lehet érteni, csakhogy ezek a tanulmányok a hatalom egységének elvét valós szerepénél jobban hangsúlyozzák. Helyesen rámutatnak ugyan a párt és az állam összefonódására is, de ezt inkább másodlagosnak tekintik a hatalommegosztás elvének negligálása mellett. Pedig Kornai János már korábban megállapította: „a formális alkotmányt (...) tekintve a klasszikus szocialista rendszer állama hasonló a többi modern államhoz”,⁴ a különbségek pedig a pártállami rendszer sajátosságaiból adódtak. A hatalom egységének elvét bírálók megelégedeznek arról, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom a 20. században már a nyugati parlamentáris demokráciákban is összefonódott egymással, mivel a parlamentben többséget alkotó pártok alkották a kormányt is. „A hatalmi ágak közti tradicionális hatalommegosztást kormány(többség) és ellenzék közti ellentét, a hatalommegosztás új formája (...) váltja

Ottó: *A szocialista államszervezet alkotmányos modelljei*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1969; HORVÁTH Pál: *Az államszervezet fejlődése az európai szocialista országok alkotmányainak tükrében*. MTA, Budapest, 1986; TÓTH Károly: *A szocialista országok alkotmányfejlődésének iránya az elmúlt negyedszázadban*. MTA, Budapest, 1986.

² SZENTE Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005*. Osiris, Budapest, 2006. Érdekes, hogy az európai államszocialista országok 20. századi történelmét tárgyaló kötetek közül némelyik igen kimerítően foglalkozik az alkotmányjogi összefüggésekkel (BALOGH László: *Románia története*. Aula, Budapest, 2001), míg mások alig említik meg az új alkotmányokat is (RÉTI György: *Albánia sorsfordulói*. Aula, Budapest, 2000).

³ MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris, Budapest, 2003. 465. Hasonlóan érvel SZENTE Zoltán: i. m. 131.

⁴ KORNAI János: *A szocialista rendszer. Kritikai politikai gazdaságtan*. HVG, Budapest, 1993. 69.

fel.”⁵ Ez utóbbi (mármint az ellenzék) viszont hiányzott a szocialista rendszerekben, még azokban az államokban is, amelyek formailag fenntartották a többpártrendszert.

A klasszikus hatalommegosztás elvét egyébként azért vetette el a marxizmus, mert ennek „a burzsoá államban az az alapvető tartalma, hogy biztosítja a végrehajtó hatalomnak mint a burzsoázia legmegbízhatóbb és legtevékenyebb támaszának a függetlenségét a népképvisellettől, amely széles körű választójog esetén a burzsoázia érdekeinek szemszögéből kevésbé megbízható”.⁶ Maguk az államszocialista alkotmányok lényegében csak a törvényhozás és a végrehajtás egységének elvét mondták ki, miközben (legalábbis elvileg) a bírói hatalom függetlenségéről beszéltek.⁷ Ezt az elvi függetlenséget ugyanakkor több dolog is erőteljesen korlátozta. Ilyen volt elsősorban maga a pártállami rendszer, amely elvárta a pártos ítéletek meghozatalát. A bírák visszahívásának lehetősége révén a hatalmi igények kiszolgálása biztosított volt; végül a népbíróságok vagy a szovjet mintára bevezetett ülnökbíraskodás tette teljessé a pártnak tetsző ítéletek meghozatalát.⁸

A szakirodalom jelenlegi értékelése szerint a kommunista alkotmányok második generációjában, az úgynevezett szocialista alkotmányokban is „sokkal több a rendszertani hasonlóság, mint a nemzeti jellemzőkből, tradíciókból eredő különbözőség”.⁹ A ké-

⁵ KÖRÖSÉNYI András: *A magyar politikai rendszer*. Osiris, Budapest, 2002. 194–196. (Az idézett mondat a 196. oldalon található.) – A hagyományos, montesquieu-i hatalommegosztási elv azonban az elnöki rendszerekben továbbra is fennmaradt. – A parlamentarizmusnak e sajátosságát („elhajlás az államhatalmi ágak megoszlásának eredeti elvétől”) már a szovjet államjog szerzői is észlelték a negyvenes években, épp ezért furcsa, hogy az ezredfordulón sokan még mindig a hatalmi ágak összefonódásának gyakorlatát hányták az államszocialista rendszerek szemére. (Vö. I. D. LJEVIN–V. F. KOTOK–A. F. KLEINMAN: *A Szovjetunió alkotmányjogának alapelvei*. Hírlap-, Szaklap és Könyvkiadó, Budapest, 1949. 14–15.) – A szovjet szerzők viszont itt azzal érvelnek, hogy a végrehajtó hatalom valójában még a parlamentáris rendszerekben is megőrizte függetlensége jelentős részét.

⁶ I. D. LJEVIN–V. F. KOTOK–A. F. KLEINMAN: i. m. 12.

⁷ Legrészletesebben lásd BIHARI Ottó: i. m. 203–243., 341–411.

⁸ *Magyar alkotmánytörténet*. I. m. 482.

⁹ SZENTE Zoltán: i. m. 406. – Az állítás megismétlődik később is. (Uo. 417.) Hasonló véleményt tükröz Geoffrey SWAIN–Nigel SWAIN: *Eastern Europe since 1945*. Macmillan, Houndmills–London, 1993. 115–118. – Mindkét kötet éppen emiatt számos leegyszerűsítéssel él, illetve apróbb pontatlanságot is tartalmaz a kom-

sőbbiekben számba veszem az egyes alkotmányok közös és eltérő elemeit, hogy megállapítsam ennek az állításnak a helyességét.

Az államszocialista alkotmányok egyedi, a polgári alkotmányoktól megkülönböztető vonásainak feltárására már a kommunista országok államjogi irodalma is nagy súlyt helyezett. Eszerint a legfőbb elemek a következők: a termelőeszközök társadalmi tulajdona, a proletariátus diktatúrája (avagy a munkásosztály vezető szerepe), a „szocialista demokratizmus” elvére épülő államhatalmi rendszer (ide tartozik a népszuverenitás elve, a képviseleti szervek elsőbbsége – ebből fakadóan a törvényhozó és a végrehajtó hatalom egységének elve és gyakorlata is, sőt „a nép közvetlen részvétele az állami munkában”), a „proletárinternacionalizmus” elve és gyakorlata, illetve az alapjogok elismerése, valamint ezek anyagi garanciái.¹⁰

A szovjet ellenőrzés alá került európai államok alkotmányait¹¹ időben két nagyobb csoportra lehet bontani. Az első időszakban

munista alkotmányokkal kapcsolatban. Ezeket azonban a továbbiakban nem jelzem külön.

¹⁰ KOVÁCS István (szerk.): *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. 19–26. Lásd még I. D. LJEVIN–V. F. KOTOK–A. F. KLEINMAN: i. m. 16–17., 25–35.

¹¹ Az 1945 utáni európai kommunista alkotmányokat az alábbi kiadások alapján hasonlítottam össze: *Az Albán Népköztársaság alkotmánya*. [1946] Szikra, Budapest, 1949; *A Bulgár [sic] Népköztársaság alkotmánya*. [1947] Szikra, Budapest, 1949; *A Lengyel Köztársaság alkotmánya*. [1947] Szikra, Budapest, 1949; *A Csehszlovák Köztársaság alkotmánya*. [1948] Szikra, Budapest, 1949; *A Román Népköztársaság alkotmánya*. [1948] Szikra, Budapest, 1949; *A Lengyel Népköztársaság alkotmánya*. [1952] Szikra, Budapest, 1952; *A Román Népköztársaság alkotmánya*. [1952] Szikra, Budapest, 1952; *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. (Ebben a kötetben megtalálható az 1960-as csehszlovák, az 1965-ös román, az 1968-as keletnémet, az 1971-es bolgár, az 1974-es jugoszláv és az 1976-os albán alkotmány, valamint az 1976-os lengyel alkotmánymódosítás, továbbá ezek 1985-ig megszületett további módosításainak szövege is.) A magyar alkotmányra vonatkozó jogszabályok széles körben elérhetők, a Romsics Ignác szerkesztésében megjelent *Magyar történelmi szövegyűjtemény 1914–1999*. című kétkötetes műben (Osiris, Budapest, 2000) vagy az interneten is: <http://www.1000ev.hu>. A felsorolásból hiányzó alaptörvényeket szintén az interneten találtam meg (utolsó letöltések: 2011. január 16.): http://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia_1946.txt (a Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság 1946-os alkotmánya); <http://www.documentarchiv.de/ddr/verfddr1949.html> (a Német Demokratikus Köztársaság 1949-es alkotmánya); http://sr.wikisource.org/sr/Уставни_закон_о_основама_друштвеног_и_

készültek a „népi demokratikus” alkotmányok, míg 1960-tól megjelentek a „szocialista alkotmányok”. Nem segíti a fogalmi tisztánlátást, hogy mindkét csoport alkotmányait „kommunista” alkotmányoknak is szokták nevezni. Az alkotmányok összehasonlításához szükséges tehát e marxista–leninista ideológiai fogalmak megértése is.

A marxista–leninista „történelmi materializmus” tana szerint a *kommunizmus* a legfejlettebb társadalmi formáció. Mivel akkor megszűnik a kizsákmányolás, nem lesz szükség elnyomó apparátusra, ezért az állam is elhal.¹² Megszűnik a termelőeszközök magántulajdona,¹³ mindenki képessége szerint fog dolgozni, és szükségletei szerint részesül a megtermelt javakból. Ez az osztály nélküli társadalom azonban a forradalom győzelme után nem jön létre azonnal, hanem egy átmeneti időszak, a proletárdiktatúra (más néven a *szocializmus*) iktatódik be a kapitalizmus és a kommunizmus közé.¹⁴

A hatalomra jutott kommunista pártoknak egy idő után „eredményt” kellett produkálniuk, miközben a kommunizmus megteremtésének feltételei egyre távolibbnak tűntek. Emiatt az átmeneti időszak, a szocializmus ideje egyre hosszabbra nőtt; s később, ideológiailag is alátámasztva, további szakaszokra tagolták. A

политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (1953) (Jugoszlávia 1953-as alkotmánymódosítása. Külön köszönöm Vukman Péternek a szerb szöveg fordítását); http://www.worldstatesmen.org/Yugoslavia_1963.doc (a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság 1963-as alkotmánya). Angol, német vagy a helyi nyelven azonban a legtöbb alkotmány szintén megtalálható a világhálón. Fontos forrás volt még William B. SIMONS: *The Constitutions of the Communist World* [A kommunista világ alkotmányai] című kötete (Rijksuniversiteit, Leiden, 1980.), amely a hetvenes években hatályos szövegek közlése mellett rövid bevezető tanulmányokat is tartalmaz az alkotmányok történeti fejlődéséről.

¹² Sztálin szakított az állam elhalásának elvével, sőt ezzel éles ellentétben etatizálta a kommunizmus ideológiáját, s az államot gyakorlatilag is jelentősen megerősítette. (Andrew C. JANOS: *Haladás, hanyatlás, hegemonia Kelet-Közép-Európában*. Helikon, Budapest, 2003. 230–232.)

¹³ Marx nem általában a tulajdon, hanem a termelőeszközök magántulajdonának megszűnéséről írt, vagyis valamiféle (nem tőke jellegű) „személyi tulajdon” fennmaradásával számolt.

¹⁴ Karl MARX: *A gothai program kritikája*. Kossuth Könyvkiadó, 1975. 35.; Vlagyimir Iljics LENIN: *Állam és forradalom*. Kossuth Könyvkiadó, 1977. 121–128. (Az V. fejezet 2. része.)

Szovjetunióban például már az 1936-os, úgynevezett sztálini alkotmány szerint létrejött „a munkások és parasztek szocialista állama” (1. §), ahol „minden hatalom a város és a falu dolgozóié” (3. §). A korabeli hivatalos párttörténet ideologikus megfogalmazása úgy méltatta az alkotmány jelentőségét, hogy a „kizsákmányoló elemeket” már felszámolták, „a munkásosztály megsemmisítette a kapitalizmust, a termelési eszközöket a tőkésektől elvette és társadalmi tulajdonná alakította. (...) Kizsákmányolástól megszabadult munkásosztállyá vált, (...) amilyen még nem volt az emberiség történetében.” Hasonló változásokon ment át a parasztság, és megváltozott az értelmiség is. Így tehát „az osztályhatárok elmosódóban vannak”, s a „társadalom két, egymással baráti viszonyban levő osztályból”, a munkásokból és a parasztokból áll.¹⁵ A hivatalos párttörténet, *Az SZK(b)P rövid története* szerint a Szovjetunió „a fejlődés új szakaszába lépett, amely a szocializmus felépítésének befejező szakasza, s egyben a fokozatos átmenet szakasza a kommunista társadalomba.”¹⁶ Vagyis a szocializmus Sztálin akkori véleménye szerint két szakaszra oszlik: az első szakasz az alapok lerakása, a proletárdiktatúra; a második pedig a szocializmus teljes felépítése, amelynek célja az „össznépi állam” létrehozása.¹⁷ Erre a finom különbségtételre nyilván azért volt szükség, mert a Szovjetunió távolról sem tudta teljesíteni a „mindenkinek szükségletei szerint” elvet, Sztálinnak tehát szüksége volt egy újabb köztes szakasz beiktatására, amellyel a kommunizmus létrejöttét ismét a távoli jövőbe lehetett tolni. A szocializmusban a javak elosztásának elve így hangzott: „mindenkitől képessége szerint, mindenkinek munkája szerint” (lásd a sztálini alkotmány 12. §-ában is).

1945-ben a Szovjetunióknak lehetősége nyílt arra, hogy a náciizmus (Sztálin megfogalmazása szerint a „fasizmus”) elleni harcot kihasználva fegyverrel valósítsa meg a világforradalom újabb szakaszát. Kelet-Közép-Európában és a Balkán nagy részén 1945

¹⁵ *A Szovjetunió Kommunista (bolsevik) pártjának rövid története*. Szikra, Budapest, 1950. 414–415.

¹⁶ Uo. 416–418.

¹⁷ Erről a kérdéstről bővebben lásd Patrick SCHENA: From a Dictatorship of the Proletariat to a State of the Whole People [A proletariátus diktatúrájától az össznépi államig]. *Studies in East European Thought*, 1979/2. 155–163.

és 1949 között szovjet típusú rendszerek jöttek létre. Ezekben forradalmi változások mentek végbe ugyan, de a kommunista pártok általában nem egyik napról a másikra kerültek hatalomra. Fokozatosan építették ki uralmukat, s ezzel lényegében ismét egy újabb átmeneti rendszer jött létre. Ennek társadalmi-politikai rendje már „fejlettebb” volt a nyugati kapitalista rendszereknél, de még nem érte el a proletárdiktatúra (a szocializmus alsó szintje) színvonalát. Ez az átmenet a népi demokrácia, amely már nem kapitalista, de még nem szocialista rendszer (vagyis nem proletárdiktatúra).¹⁸ Így tehát a térség érintett nyolc államának a kommunizmus eléréséhez a következő három fázison kellett átmennie: népi demokrácia, proletárdiktatúra, fejlett szocializmus. Ez a „fejlődés” kimutatható a nyolc állam alkotmányainak változásaiban is,¹⁹ miközben természetesen jelentős különbségek alakultak ki közöttük a fejlődés ütemében, valamint (különösen 1953 után) a nemzeti sajátosságok kibontakozása által is.

Sztálin később sem próbálkozott a kommunizmus meghirdetésével. Az igencsak ambiciózus Hruscsov viszont az SZKP XXII. kongresszusán, 1961 őszén befejezettnek nyilvánította a (fejlett) szocializmus építését, ám ez nem jelentette a kommunizmus kezdetét, csak a kommunizmus építésének kezdetét – a befejezést 20 éven belülre ígérte.²⁰ (Ezzel lényegében ismét egy újabb szakaszt

¹⁸ A „népi demokrácia” fogalma ugyan a „fasizmus” (helyesebben: a különböző szélsőjobboldali rendszerek, diktatúrák) elleni harcban jött létre, s definíciója 1935-től 1947–1949-ig többször is megváltozott, voltaképpen azonban kezdettől fogva egyfajta köztes szakasznak tekintették: „...a fasizmus elleni harcot (...) nem lehet egybekötni a szocialista forradalom feladatainak egyidejű megvalósításával.” (SZABÓ Bálint: *Népi demokrácia és forradalomelmélet. A marxista társadalomelmélet fejlődésének néhány kérdése Magyarországon 1935–1949.* Kossuth Könyvkiadó, 1979. 51.) A (polgári) demokratikus átalakulás zászlóra tűzése ugyanakkor nyilvánvalóan taktikai jellegű volt mind 1935-ben, mind 1945-ben. Legfeljebb a szocialista forradalom fokozatos, lassú, evolutív és békés végrehajtása volt új elem (uo. 107).

¹⁹ Az alkotmányok fejlődésében azonban véleményem szerint csak az első (népi demokratikus) és a harmadik (fejlett szocialista) szakasz mutatható ki; proletárdiktatúrákat „kikiáltó” európai kommunista alkotmányok nem születtek. Kovács István ugyanakkor három szakaszra osztotta ezen alaptörvények fejlődését, ám ezeket egyaránt nevezte népi demokratikus, másutt pedig szocialista alkotmányoknak. (Vö. *Az európai népi demokráciák alkotmányai.* 27.)

²⁰ *Documents of the 22nd Congress of the CPSU* [Az SZKP XXII. kongresszusának dokumentumai], I–II. k. Crosscurrents Press, New York, 1961. Lásd különö-

iktatott be a kommunizmus felé vezető útba.) Brezsnyev ilyen elméleti jellegű kérdésekkel alig foglalkozott, bár az 1977-es szovjet („brezsnyevi”) alkotmány már deklarálta az össznépi állam megteremtését²¹ (preambulum, illetve 1. cikkely). Végül Gorbacsov vonta vissza a kommunizmus építésének tervét. A továbbiakban a „népi demokratikus” és a „szocialista” kifejezéseket a fenti értelemben használom, gyűjtőnévként mindkettőre utalok azonban az „államszocialista” vagy a „kommunista” szóval.²²

A népi demokratikus alkotmányok előtti fejlemények

Az 1945 utáni kommunista alkotmányfejlődés mintáját a már említett 1936-os szovjet alkotmány adta. Ennek alkotmánytaniilag legfőbb újítása a társadalmi rendre vonatkozó pontok felvétele volt, ráadásul az alkotmány első fejezetében. Ez az európai alkotmányjogban ismeretlen volt.²³ A sztálini alkotmány szerint tehát a Szovjetunió szocialista állam, amely a proletariátus diktatúrája eredményeként alakult ki; minden hatalom a dolgozóké. A társadalmi rendről szóló fejezet rögzítette a gazdasági rend alapjait is; ebben több helyen is szó esett a kapitalizmus megdöntéséről, ezzel összefüggésben a magántulajdon megszüntetéséről, a szocialista tulajdonforma túlsúlyáról. (Szocialista tulajdonnak tekintette a szovjet alkotmány az állami és a szövetkezeti tulajdon összességét. Később más alkotmányok az előbbi gyűjtőfogalom helyett a „társadalmi tulajdon” kifejezést is használták.) Az 1936-os alap törvény megengedte a „nem kizsákmányoló” jellegű kismagán-

sen: I. k. 128., II. k. 36–37. Hruscsov itt hosszasan indokolja, miért van szükség egy újabb átmeneti időszakra a kommunizmus megvalósulása előtt: ki kell építeni ennek anyagi és technológiai alapját, valamint létre kell hozni az új, kommunista morált (és embert). Ennek részletes tervét lásd uo. II. k. 39–128.

²¹ 1969-ben ugyanakkor Brezsnyev még azt jelentette be, hogy a XXII. kongresszus programjának ígéreteit nem tudják teljesíteni. Mihail HELLER–Alekszandr NYEKRICs: *Orosz történelem*. Osiris, Budapest, 1996. II. k. 504.

²² Ez utóbbit annak ellenére használom, hogy szó szerinti értelemben vett kommunizmus vagy kommunista alkotmány sehol sem jött létre. Ugyanakkor nyugaton mind ezen országok, mind uralkodó pártjuk megnevezésére általánosan elterjedt a „kommunista” szó használata.

²³ SZENTE Zoltán: i. m. 130.

tulajdon létét, és a „személyes tulajdon” fogalmát is használta. Szintén rögzítette az alkotmány a tervgazdálkodás tényét, valamint a munkakötelezettséget, illetve – mint fentebb már említettem – a szocialista elosztás elvét.²⁴ Sajátos módon a kommunista párt vezető szerepét nem ebben a fejezetben, hanem *A polgárok alapjogai és alapkötelességei* címűben rejtették el; eszerint a párt „a dolgozók élcsapata a szocialista rend erősítéséért és fejlesztéséért folytatott harcukban, és vezető magva a dolgozók összes szervezeteinek, a társadalmiaknak éppúgy, mint az államiaknak” (126. §).²⁵

Az államszervezetben a közjogilag (elvileg) teljhatalmú törvényhozást, a kétkamarás Legfelsőbb Szovjetet ténylegesen háttérbe szorította annak elnöksége (prezídiuma), amely a törvényerejű rendeletek kiadása révén bitorolta a parlament jogkörét. Így vált lehetővé, hogy a Legfelsőbb Szovjet évente mindössze egy-két ülészsakra üljön össze. A törvényhozás eme prezídiuma egyben az egész állam elnökségének szerepét is betöltötte, vagyis kollektív államfői testület volt.²⁶

A „népi demokratikus” alkotmányok 1946-tól jelentek meg először a Balkán-félszigeten. Ugyanakkor 1945 és 1947 között még olyan alkotmányos rendelkezések is születtek a Balkántól északra eső (a továbbiakban: kelet-közép-európai²⁷) területen, amelyeket

²⁴ *A Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetségének alkotmánya (alaptörvénye)*. Idegennyelvű Irodalmi Kiadó, Moszkva, 1947. 7–12.

²⁵ Uo.; lásd még SZENTE Zoltán: i. m. 130–131. – A szerző itt idézi a szovjet államjog korabeli szerzőpárosát, akik az alkotmány értelmezésekor azt is leszögezték: „A kommunista párt irányítja a szovjet államapparátus személyzetének kiválasztását, elosztását és képzését. Ellenőrzi az államhatalmi és államigazgatási szervek tevékenységét. A szovjet állam szervei egyetlen fontos döntést sem hozhatnak a párt előzetes utasításai és tanácsai nélkül.”

²⁶ SZENTE Zoltán: i. m. 131–134. – A prezídiumot egyébként nem az 1936-os alkotmány hozta létre, az már a bolsevik hatalomátvétel után azonnal megszerződött. Még korábban egyes polgári alkotmányok is létrehozta ilyen, a törvényhozást helyettesítő bizottságokat, 1812-ben Spanyolországban, 1848-ban Franciaországban vagy 1920-ban Ausztriában. Ezeknek azonban korántsem voltak olyan széles helyettesítési jogaik, mint a szovjet prezídiumnak.

²⁷ Kelet-Közép-Európa földrajzi és történelmi meghatározása körül jelentős nézeteltérések vannak, ezeket azonban itt nincs módom külön tárgyalni. A továbbiakban – Szücs Jenő nyomán – Lengyelország, Csehszlovákia, Magyarország és az NDK területét sorolom ide. Szücs, bár elemzése a középkorra és a kora újkorra vonatkozik, megjegyzi: „.....napjainkban szinte pontosan megint e határvonal men-

nem lehet még népi demokratikus jellegűnek sem minősíteni. Ezek sorában elsőként a magyar történeti alkotmány átalakítását említhetjük meg. Magyarországon 1949-ig nem született kartális alkotmány, az „ezeréves” történeti alkotmányt azonban az új rendszer *de facto* felszámolta. 1945–1946 folyamán számos alaptörvényi jellegű jogszabály született, amelyek lényegében új alapokra helyezték a magyar államiságot. Úgy is fogalmazhatunk, hogy „új történeti alkotmány” jött létre, amelynek legfontosabb jogszabályai a következő törvények voltak: az 1945: III. tc. a Nemzeti Főtanács létrehozásáról, az 1945: VII. tc. a népbíráskodásról, az 1945: VIII. tc. a választójogról, az 1945: XI. tc. az államhatalom gyakorlásának ideiglenes rendezéséről, az 1946: I. tc. Magyarország államformájáról, az 1946: VII. tc. a demokratikus államrend és a köztársaság büntetőjogi védelméről és az 1946: X. tc. az emberi alapjogok hatályosabb védelméről.²⁸ Az így körvonalazódó új magyar berendezkedés még szinte teljes egészében a nyugati, demokratikus szellemiséget tükrözte.²⁹ Nem tartalmazott a társadalmi/gazdasági rendre vonatkozó pontokat, s megvalósította a hatalmi ágak Nyugat-Európában is jellemző szétválasztását. A népi demokratikus jellegzetességek csírái két ponton fedezhetők fel: a kormánynak a nagykoalíció miatt 1944 végétől 1946 tavaszáig nem volt parlamenti ellenzéke, illetve a törvényhozó hatalmat 1945 őszeig ténylegesen is, azt követően pedig elvileg továbbra is háttérbe lehetett szorítani egy prezídium jellegű testület, a(z Ideiglenes) Nemzetgyűlés politikai bizottsága révén.³⁰ Az 1946: I. tc.-et a kortársak és a mai szakértők egy része is

tén (csupán csak Tübingiánál némi ingadozással) oszlik meg Európa minden korábinál végletesebben két »táborra.« (Szűcs Jenő: Vázlat Európa három történeti régiójáról. *Történelmi Szemle*, 1981/3. 316.) Szűcs ugyan a „Közép-Kelet-Európa” fogalmat használja, de mára ehelyett a földrajzilag helyesebb Kelet-Közép-Európa elnevezés terjedt el.

²⁸ Az első két törvény eredetileg kormányrendeletként született meg 1945 januárjában, s csak szeptemberben, utólag iktatták őket a törvények közé, mivel az Ideiglenes Nemzetgyűlés sokáig nem ülhetett össze.

²⁹ A témát összefoglaló tankönyv szerint ez volt a „második polgári demokratikus kísérlet” a magyar történelemben. *Magyar alkotmánytörténet*. I. m. 300–306.

³⁰ A hatalommegosztás sajátosságait bővebben lásd PALASIK Mária: *A jogállamiság megteremtésének kísérlete és kudarca Magyarországon 1944–1949*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2000. 30–48., 94–136.; a téma monografikus feldolgozását lásd FÖGLEIN Gizella: *Államforma és államfői jogkör Magyarországon 1944–1949*. Osiris,

alaptörvényi jellegűnek, kvázi vagy „csonka” kartális alkotmány-nak – ugyanakkor egy új történeti alkotmány részének is – tekintette és tekinti.³¹ A törvény megszüntette a Nemzeti Főtanácsot, Magyarországot köztársaságnak nyilvánította, amelynek államfője a köztársasági elnök (gyenge jogosítványokkal). Ebből a szabályozásból Magyarország további alkotmányos fejlődése demokrati-kus irányba is haladhatott volna.

Hasonló folyamatok játszódtak le a lengyel alkotmányos fejlődésben is. Bár a (szovjet irányítás alatt álló) Lengyel Munkáspárt kezdettől fogva jóval súlyosabb támadásokat intézett a demokrácia intézményei ellen,³² mint a Magyar Kommunista Párt, ennek ellenére az 1947-es lengyel alaptörvény, a „kis alkotmány” szintén alig emlékeztet a térség klasszikus népi demokratikus alkotmányaira, sokkal inkább a magyar 1945–1946-os rendezésre.³³ A hasonlóságok közé tartozik, hogy a lengyel alaptörvény sem volt teljes kartális alkotmány (erre utalt a „kis” jelző is), vagyis szintén több önálló törvény együttesen rendezte az alkotmányosság kérdéseit. A lengyel alaptörvény alig jelentett szakítást a második világháború előtti berendezkedéssel, hiszen Lengyelország korábban is köztársaság volt, alkotmányos hagyományai között korábban is létezett „kis alkotmány”, sőt, az 1947-es jogszabály szó szerint átvette az 1921. március 17-i alkotmány tucatnyi paragrafusát.³⁴ A „kis alkotmány” sem tartalmazott a társadalmi/gazdasági rendre vonatkozó kitételeket. Az ország államformáját köztársaságnak minősítette, államfőként pedig köztársasági elnök állt az ország élén. Népi demokratikus vonásai – későbbi

Budapest, 2001. (A politikai bizottság demokráciát csorbitó szerepéről lásd különösen: 48–49.)

³¹ PALASIK Mária: i. m. 107.; RUSZOLY József: „A Magyar Köztársaság Alkotmánya”. Történeti alkotmányunk és az 1946. évi I. törvénycikk Magyarország államformájáról. In: FEITL István (szerk.): *Köztársaság a modern kori történelem fényében*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2007. 324–340.

³² Erről lásd Andrzej PACZKOWSKI: *Fél évszázad Lengyelország történetéből, 1939–1989*. 1956-os Intézet, Budapest, 1997. 110–140.; Norman DAVIES: *Lengyelország története*. Osiris, Budapest, 2006. 849–857, 860–867.

³³ Ezen a véleményen van Kovács István is a lengyel alkotmány elé írt bevezetőjében. Lásd: *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 317.

³⁴ Az 1921-ből átvett paragrafusok a szejm képviselőinek jogait, továbbá a köztársasági elnök feladatait és jogkörét szabályozták.

keletkezése folytán – valamivel erősebbek voltak a magyarénál. Rögzítette például, hogy a szejm (vagyis a törvényhozás) évente két rendes ülészakot tart. Emellett létrehozott egy látszólag prezídium jellegű testületet, az Államtanácsot (*Rada Państwa*), amelynek viszont nem volt államfői jellege, bár elnöke a köztársasági elnök volt. Továbbá, bár az alkotmány lehetővé tette a szejm háttérbe szorítását a törvényerejű rendeletek által, de ezek kiadása sem az Államtanács, hanem a minisztertanács jogkörébe tartozott. Az 1947-es Államtanács abban is eltért a szovjet prezídiumtól, hogy formailag sem a szejm elnöksége volt, bár tagjai között a köztársasági elnök és a legfelsőbb ellenőrző szék elnöke mellett a szejm elnöke és alelnökei kaptak helyet. További tagjai nem is voltak, kivéve háború esetén, amikor a hadsereg főparancsnoka is a testület tagja lett (volna). Így létszámában is elmaradt nemcsak a szovjet, de a népi demokráciák prezídiumaitól is. Jogköre a fentiek következtében meglehetősen szűk volt. Tehát az 1947-ben felállított lengyel Államtanács inkább csak nevében emlékeztet a később másutt is így nevezett prezídiumokra.

A „kis alkotmány” lényegében csak „a Lengyel Köztársaság legfelsőbb szerveinek megalkotásáról és tevékenységük meghatározásáról” szolt, de ezt kiegészítette egy önálló alkotmánytörvény a köztársasági elnök választásának módjáról és a szejm deklarációja a polgári jogok és szabadságjogok tárgyában.³⁵

Még nyilvánvalóbb a nyugati alkotmányfejlődéshez való tartozás Csehszlovákiában, ahol 1945-ben egyszerűen újra hatályba léptették az 1920-as alkotmányt. Igaz, nem változatlan formában, mivel az államfőnek eredetileg nem volt joga a törvények megváltoztatására vagy újak kiadására. Az elnöki dekrétumok kiadása viszont épp ezt eredményezte, s erre már 1938-tól lehetőség nyílt. Az akkori szabályozás kétévi, átmeneti felhatalmazást adott volna, de az emigrációban 1945 után is alkalmazták ezt.³⁶ Így lényegében Csehszlovákiában is létrejött egy „népi demokratikus vívmány”, a törvényerejű rendelet intézménye, ráadásul korát megelőzve, még a második világháború előtt. Sajátossága az volt, hogy ezeket a dekrétumokat nem államfői testület, hanem egy személy,

³⁵ Lásd A Lengyel Köztársaság alkotmánya. I. m.

³⁶ GYÖNYÖR József: *Közel a jog asztalához*. Madách, Pozsony, 1992. 163–167.

az államfő, a köztársasági elnök adhatta ki.³⁷ (A „kis alkotmány” elfogadása előtt egyébként Lengyelország is a két világháború közötti alkotmányt léptette életbe, de nem az utolsó, 1935-ös, hanem az 1921-es alkotmányhoz nyúlt vissza.³⁸) A három ország ideiglenes alkotmányrendezése abban is hasonló, hogy a történeti címereket nem, illetve csak csekély mértékben változtatták meg, a szovjet címerelemek átvételének még a gondolata sem merült fel.

Az első népi demokratikus alkotmányok

Térségünk nyolc államának összes többi 1945 utáni alkotmánya vitán felül népi demokratikus jellegűnek (a hatvanas–hetvenes évektől pedig szocialistának) tekinthető. Ezeket ugyanakkor főbb jegyeik alapján tovább lehet csoportosítani. (A csoportosítás szempontjait és az egyes országok főbb alkotmányainak táblázatos összehasonlítását lásd a mellékletben.)

A tárgyalt alaptörvények legkorábban keletkezett csoportjába a negyvenes évek balkáni alkotmányai tartoznak (Jugoszlávia és Albánia 1946, Bulgária 1947, Románia 1948). Közös vonásuk, hogy (talán viszonylag korai elfogadásuk miatt) maga az alkotmány nem minősíti „népi demokratikusnak” ezen államokat, ugyanakkor mind a négy alaptörvény „népköztársasági” államformát deklarált. Mivel a népi demokrácia alacsonyabb fokú volt a proletárdiktatúránál, így ez utóbbi fogalom sem szerepelt egyik alaptörvényben sem. Valamennyi rögzítette, hogy minden „hatalom a néptől ered és a népé”, anélkül hogy a *nép* kifejezést (szovjet mintára) a *dolgozó* jelzővel látta volna el. Preambulumot³⁹ csak a jugoszláv változat tartalmazott, ugyanakkor mind a négyben

³⁷ Az Ideiglenes Nemzetgyűlés összeülését, 1945 májusa és októbere között a köztársasági elnök nem kevesebb mint 91 dekrétumot adott ki. (Mary HEIMANN: *Czechoslovakia. The State that Failed* [Csehszlovákia. Az állam, amely kudarcot vallott]. Yale University Press, New Haven–London, 2009. 154.)

³⁸ William B. SIMONS: i. m. 284. Bulgária az 1879-es tirnovói alkotmányt állította vissza. (Uo. 34.)

³⁹ Az alkotmányok bevezető fejezeteinek összehasonlításáról lásd VARGA Csaba: A preambulumok problémája és a jogalkotási gyakorlat. *Állam- és Jogtudomány*, 1970/2. 249–307.

helyet kapott a társadalmi és/vagy gazdasági rendre vonatkozó fejezet, a sztálini alaptörvényhez hasonlóan hangsúlyos helyen, az alkotmány elején (az államformát meghatározó első fejezetet követően⁴⁰). Közös sajátosság az is, hogy bár a bolgárt kivéve valamennyi alkotmány utal a *társadalmi* rendre a fejezet címében, az ebben szereplő paragrafusok mégis kizárólag csak a *gazdasági* rendre vonatkoznak. Így „a nép hatalmára” vonatkozó kitételek kívül (amely egyébként az államformáról szóló fejezetben kapott helyet) egyedül a legkésőbbi, 1948-as román alkotmány „pontosítja” ideológiailag a néphatalom jellegét: „A Román Népköztársaság abból a harcból jött létre, amit a nép a *munkásosztállyal az élén*, a fasiszmus, a reakció és az imperializmus ellen vívott.”⁴¹ (2. §) Egyik alaptörvényben sem említik meg a Szovjetuniót, a szocializmus felépítésének célját, sem a kommunista párt vezető szerepét, még rejtetten sem. Ez a legfontosabb eltérésük a szovjet alkotmánytól.

A gazdasági rendre vonatkozó pontok kis túlzással szó szerint megegyeznek a négy balkáni állam alkotmányában. Három tulajdonformát ismertek el. Elsőként az állami tulajdont, amely az egész nép közös tulajdona, és amelyet ezen alaptörvények kimondottan a legmagasabb rendű tulajdonformának tekintettek. Például a bolgár változat szerint: „A nép közös javai az állam különleges pártfogása alá tartoznak” (7. §). Tétélesen felsorolták, hogy mely javak azok, amelyek csak állami tulajdonban lehetnek.⁴² Másodsor, elismerték a szövetkezeti tulajdont, amelyet az állam pártfogol és támogat. Harmadszor, ezek az alkotmányok is utaltak a természetes és jogi személyek magántulajdonára, de hangsúlyozták ennek korlátait is: a román kivételével kimondták, hogy a magántulajdon a közérdek kárára nem használható, és hogy a monopolisztikus társaságok (kartell, tröszt stb.) tiltottak. Mind a négy alaptörvény rögzítette, hogy közérdekből – kártérítés

⁴⁰ A jugoszláv alkotmányban azonban nemcsak a második (A néphatalom című), hanem a negyedik (Társadalmi–gazdasági szervezet című) fejezetben is.

⁴¹ Kiemelés tőlem. – B. P. A fasiszmus elleni harcra viszont utal a másik három alkotmányszöveg is, ezek azonban nem említik másutt sem a munkásosztály vezető szerepét.

⁴² Ezek köre csaknem azonos a négy alaptörvényben: a föld mélyének kincsei, erdők, vizek, vasutak, a légi közlekedés, posta, táviró, telefon, rádió és a külkereskedelem. Az albán alkotmány a bankokat is megnevezte.

ellenében – a magántulajdon államosítható. Kimondták az örökösödés jogát, a bolgár és román alkotmány pedig külön is megerősítette, hogy a munkával és takarékoskodással szerzett tulajdon külön védelmet élvez. Ezek a korai alkotmányok nem használták viszont a sztálini alkotmányban már megjelenő „személyi tulajdon” fogalmát.

Hangsúlyosan leszögezték, hogy „a föld azé, aki megműveli”. Ismét csak a meglehetősen szűkszavú román alaptörvény kivételével egyúttal azt is kimondták, hogy a nagybirtok nem engedélyezett (külön törvény határozza meg a birtokolható földterület felső határát). Az alkotmány mind a négy országban rögzítette a terfgazdálkodás tényét, az állami tervezés elsőbbségét, a dolgozók támogatását és védelmét. Figyelemre méltó az is, hogy a bányászok pártfogolása külön is szerepelt a jugoszláv és az albán szövegben: ők lettek a népi demokratikus/szocialista társadalmak munkáságának alkotmányjogilag is legpreferáltabb rétege.

A négy balkáni ország államszervezete is figyelemre méltó hasonlóságokat mutat. E téren a sztálini alkotmány követése erőteljesebben érezhető, mint a társadalmi/gazdasági rendnél, ahol a népi demokráciák „fejlettsége” még „elmaradt” a Szovjetunióétól. Úgy tűnik tehát, hogy az „elmaradottságot” államszervezeti téren lehetett a legkönnyebben felszámolni. Mind a négy ország alkotmánya rögzíti tehát, hogy a nép, amely minden hatalmat birtokol, ezt választott képviseleti szervek révén gyakorolja. E képviseleti szervek legfontosabbika az „államhatalom legfelsőbb szerve”, a törvényhozás. Vagyis a balkáni népi demokráciák első alkotmányai is rögzítik a hatalom egységének és a törvényhozó hatalom szupremáciájának elvét, a sztálini alaptörvényhez hasonlóan. Ez azt is jelenti, hogy elvileg is tagadják a hatalommegosztás klaszikus elvét.⁴³ A törvényhozás neve három balkáni államban népgyűlés, Romániában pedig nagy nemzetgyűlés (*Marea Adunare Națională*) volt. A négy korai balkáni alkotmány abban is szolgáian követte a szovjet példát, hogy a törvényhozás mindössze évi két ülősszakot tartott, a köztes időszakokban pedig a népgyűlés (illetve nagy nemzetgyűlés) elnöksége gyakorolta jogait. A prézi-

⁴³ SZENTE Zoltán: i. m. 131., 146.

diumnak mind a négy államban volt rendeletkibocsátási joga, kizárólagosan értelmezhetette a törvényeket, illetve a jogszabályok alkotmányosságát is vizsgálhatta. Emellett e testületek kollektív államfői szerepet is betöltöttek.⁴⁴ Szintén mind a négy alaptörvény rögzítette, hogy (a népszuverenitás elvéből adódóan) a képviselők felelősek a választóiknak (beszámolóással tartoznak nekik), és visszahívhatók.

Összefoglalva megállapítható, hogy a négy korai balkáni alkotmány lényegi elemeiben alig tért el egymástól; a legfőbb eltérés abból adódott, hogy Jugoszlávia szövetségi állam volt kétkamrás törvényhozással, míg a többiek egységes államok egykamrás parlamenttel.⁴⁵ Ugyanakkor az is kimutatható, hogy bár igyekeztek szolgálani másolni a szovjet alkotmányt, attól nem csekély mértékben különböztek is – elsősorban ideológiai okokból, hiszen „fejletlenebbek” voltak a Szovjetuniónál.

Vegyes jellegű (polgári elemeket is tartalmazó) népi demokratikus alkotmányok

Az eddigi csoportosításokban élesen elkülönült egymástól a népi demokráciák két csoportja: a kelet-közép-európai és a balkáni típusú, ami jól magyarázható az eltérő kulturális, vallási, történelmi hagyományokkal. A továbbiakban azonban ez a háttér kevésbé jelentkezik, és a két alrégió államai szeszélyesen keverednek egymással, majd – már a szocialista alkotmányok időszakában – egyre nehezebbé is válik a csoportosítás.

Külön csoportot alkotnak a kelet-közép-európai államok azon alkotmányai, amelyekben a negyvenes évek közepének átmeneti időszaka után határozottabban jelentkeznek a népi demokratikus vonások, ugyanakkor továbbra sem tűnnek el teljesen a korábbi nyugati alkotmányos hagyományok. Két olyan ország tartozik ide, amelyek 1945 után első alkalommal fogadtak el alkotmányt (Csehszlovákia 1948-ban és az NDK 1949-ben). Pusztán tartalmi

⁴⁴ Uo. 147.

⁴⁵ Hasonló álláspontra jutott korábban TOLDI Ferenc: A jugoszláv alkotmánytörténet áttekintése. *Állam- és Jogtudomány*, 1967/1. 54.

jegyei révén idesorolható a jugoszláv 1953-as alkotmánymódosítás is, amely ugyan nem korábbi délszláv hagyományokat elevenített fel, de szakított a Szovjetunióból importált intézményekkel, és sajátos elemeket vezetett be – akár az alaptörvényben, akár más intézkedések révén.⁴⁶

A három alkotmány közös vonásai között megtaláljuk például a köztársasági elnöki posztot, tehát az államfői hatalom nem egy kollektív testület birtokában volt. Egyik alaptörvény sem utalt a proletárdiktatúra létrejöttére, a munkás–paraszt szövetségre és a párt vezető szerepére sem. Szintén közös vonás, hogy mindhárom állam biztosított eltérő mértékű területi autonómiát is. A föderatív Jugoszlávia mellett az NDK regionális állam volt, tartományokra oszlott. E két államban kétkamarás törvényhozás működött; bár az NDK-ban 1952-ben hivatalosan megszüntették a tartományokat, a tartományi kamara (*Länderkammer*) ennek ellenére 1958-ig fennmaradt. Csehszlovákia félföderatív⁴⁷ jellegű állam lett: bár nemzetgyűlése (*Národní shromáždění*) egykamarás volt, de Szlovákia saját törvényhozó (Szlovák Nemzeti Tanács, *Slovenská národná rada*) és végrehajtó testülettel (Megbízottak Tanácsa, *Zbor povereníkov*) rendelkezett.

Részben közös vonás viszont, hogy a csehszlovák és a keletnémet alaptörvény nem tartalmazott a társadalmi rendre vonatkozó fejezetet (csak a gazdasági rendet szabályozta), a jugoszláv változatban pedig a szovjettől teljesen eltérő társadalmi rend képe bontakozott ki az úgynevezett öngazgatási modell révén. Ennek államszervezeti téren is voltak megnyilvánulásai. Az államhatalom fő szervei a népi tanácsok lettek. A minisztertanács és a korábbi prezídium összeolvadásával a szövetségi törvényhozás végrehajtó és politikai szerveként „szövetségi végrehajtó tanács” (*Savezno*

⁴⁶ Gyakran szinte csak azért változtatták meg a korábbi neveket, intézményeket, hogy ezzel a szovjet bloktól való elkülönülésüket hangsúlyozzák. Megváltozott a párt neve is (Jugoszláv Kommunista Pártról Jugoszláv Kommunisták Szövetségére); ennél fontosabb, hogy a párt „vezető” szerepe helyett „tudatos” szerepről beszéltek, a munkahelyi pártalapszervezeteket felszámolták, a párt (illetve szövetség) gyűlésein pedig a pártonkívüliek részvételét is lehetővé tették, sőt támogatták. (Richard J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. [A Balkán-félsziget a második világháború után.] Longman, London etc., 2002. 117.)

⁴⁷ SZENTE Zoltán: i. m. 145.

izvršno veće) alakult, amelyben igazgatási részterületek helyett inkább a tagköztársaságok és a provinciák kaptak helyet. A minisztériumok helyett államtitkárságok irányították az egyes ágazatokat. Átalakult a parlament (szövetségi népi gyűlés, *Savezna narodna skupština*) két kamarája is: a korábbi második kamara, a népek tanácsa beolvadt a szövetségi tanácsba, új második kamaraként pedig a termelők tanácsát szervezték meg.⁴⁸

A szovjet modelltől némileg eltérő berendezkedésnek a három országban teljesen eltérő okai voltak. Az NDK alkotmánya ideiglenes jelleggel készült, s fő célja az volt, hogy fenntartsa az esélyt Németország újraegyesítésére; ezért szándékosan az 1919-es weimari alkotmányra támaszkodott.⁴⁹ A köztársasági elnöki posztot azonban az első elnök, Wilhelm Pieck halála után már nem töltötték be újra. 1960-ban alkotmánymódosítással az NDK-ban is kollektív államfői testületet hoztak létre, amelyet Államtanácsnak (*Staatsrat*) neveztek. Tagjai közé nemcsak az immár egykamarás törvényhozás, a népi kamara (*Volkskammer*) képviselőit lehetett megválasztani, vagyis a testületet nem tekinthetjük egészében a többi prezídium megfelelőjének. A korábbi köztársasági elnök számos jogköre közvetlenül az Államtanács elnökét illette meg, aki tehát nagyobb hatáskörrel rendelkezett, mint a többi szocialista ország prezídiumának elnöke. Az Államtanács más hatáskörei azonban hasonlóak a többi prezídiuméhoz: törvényerejű rendeleteket adhatott ki, a törvények kötelező értelmezése is jogában állt, és kollektív államfői jogai is voltak (kinevezési, kegyelmi stb. jogok).⁵⁰ Csehszlovákiában a demokratikus hagyományok és a korábbi elnökök magas presztízse miatt döntöttek az államfői poszt

⁴⁸ TOLDI Ferenc: i. m. 56–58.; *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 185.; HORVÁTH Pál: i. m. 51–52.; RICHARD J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 117.; Az öngazgatási modelltől lásd még uo. 114–117.

⁴⁹ Ennek megfelelően az NDK első alkotmánya liberális szabadságjogokat is biztosított, köztük olyanokat is, amelyek a szovjet blokkban merőben szokatlanok voltak (a sztrájkjog). Ugyanakkor az alkotmány 6. cikkelye „a »demokratikus intézmények és szervezetek elleni bojkottra uszítást« (...) bűncselekményként határozta meg, szabad utat adott a nemkívánatos vélemények elnyomásának”. (HEINRICH AUGUST WINKLER: *Németország története a modern korban*. I–II. k. Osiris, Budapest, 2005. Idézet: II. k. 135.)

⁵⁰ *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. 344–345.; Gesetz über die Bildung des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik. <http://www>.

megtartása mellett; utóbb pedig azért nem szüntették meg, mert Klement Gottwald és későbbi utódai elődeik dicsfényében kívántak sütkérezni, illetve a Hradzsín patinás épületegyüttesében szerették volna berendezni rezidenciájukat. Ráadásul az államfői posztot később is többnyire a kommunista párt vezére töltötte be, így a köztársasági elnöki intézmény felszámolása „öncsonkítás” lett volna.⁵¹ Jugoszláviában a szovjet modelltől való szándékos elfordulás fő oka az 1948-as szovjet–jugoszláv szakítás volt. Emellett az államot újraalapító Josip Broz Titót egyfajta „jutalmazásképpen” emelték a köztársasági elnöki posztra, amit az is jól jelez, hogy a későbbi alkotmányok úgy rendelkeztek: az elnöki posztot Tito a megbízatás időtartamának korlátozása nélkül, vagyis egész életében betöltheti.⁵² Érdekesség, hogy a csehszlovák szöveg is kimondta, hogy „senkit nem lehet egymás után kettőnél többször megválasztani”, de a következő bekezdésben Edvard Beneš is Titoéhoz hasonló mentességet kapott: „Ezek a rendelkezések nem vonatkoznak a Csehszlovák Köztársaság második elnökére.” (70. §.) A második világháború utáni első köztársasági elnök személye tehát mindhárom államban „alkotmányos tényező” lett.

A csoport három tagja között a különbségek is számottevők. A csehszlovák alkotmány kimondta, hogy állama népi demokratikus jellegű, és célja a szocializmus felépítése. Az összes kommunista alkotmánytól eltért „az államfő, a kormány és a törvényhozás formális egyenlősége”, vagyis a nemzetgyűlés elméletileg sem birtokolt minden hatalmat.⁵³ A jugoszláv 1953-as törvény nagyon sajátos megoldást alkalmazott, amikor kimondta: „A Jugoszláv Szövetségi Népköztársaság szuverén és egyenjogú nemzetek szocialista, demokratikus állama” (1. szakasz). A „népi demokrati-

documentarchiv.de/ddr/1960/ddr-staatsrat-bildung_ges.html. Utolsó hozzáférés: 2011. január 4.

⁵¹ Richard F. STAAR: *Communist Regimes in Eastern Europe*. Fourth Edition. [Kelet-európai kommunista rendszerek. Negyedik kiadás.] Hoover Press, Stanford, 1982. 64.

⁵² Lásd az 1963-as alkotmány 220. szakaszát és az 1974-es alkotmány 333. szakaszát. 1963-ban az alkotmányozáskor azt is rögzítették, hogy a párt és az állam elválasztása jegyében senki nem tölthet be hivatalt mindkét szervezetben – Tito kivételével. (Richard J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 124.

⁵³ SZENTE Zoltán: i. m. 143.

kus” jelzõt tehát nem használta, helyette megjelent a *szocialista* kifejezés,⁵⁴ ugyanakkor az államforma továbbra is szövetségi népköztársaság maradt.⁵⁵ A két szláv állam alaptörvénye egyaránt a „minden hatalom a dolgozó népé” formulát használta, szemben a korábban tárgyalt alkotmányokkal, valamint az NDK alaptörvényével, amelyek a „dolgozó” jelzõt nem használták. Hosszabb *preambulum* csak a csehszlovák alkotmány előtt állt: ez részletes történelmi áttekintést is adott, amely a keleti és a nyugati fejlődés elemeit is hangsúlyozta. Sajátos módon a szöveg szerint a cseh és a szlovák nép keletrõl vette át a kereszténységet.⁵⁶ Büszkén utalt a huszita harcokra, mondván, hogy a husziták elsõként tüzték zászlajukra Európában a gondolatszabadság, a népuralom, a társadalmi szabadság eszméit. Az ideologikus történelemszemlélet alapján a *preambulum* hazaárulással vádolta a huszita kor nemességét, a 20. századi burzsoáziát és a „bevándoroltakat”, vagyis a német és a magyar kisebbséget. Ezért tehát „elhatároztuk, hogy felszabadult államunk nemzeti állam lesz, (...) megszabadulva minden ellenséges elemtõl”. A most tárgyalt három közül csak a csehszlovák alaptörvény említette meg a Szovjetunió szerepét, még hozzá kétszeresen: az orosz munkások és parasztok példáját (a szocialista forradalmat) és az antifasiszta harc idején nyújtott segítségét is meleg szavakkal illette.

Eltérõ utat választottak az állam hivatalos nevének meghatározásakor is, mivel a „népköztársaság” kifejezést egyedül Jugoszlávia használta. Csehszlovákia minden jelzõ nélküli köztársaság maradt, míg Kelet-Németország „demokratikus köztársaság” lett. A parlament évi két ülésének alkotmányos elõírása (amely a negyvenes évek végi balkáni alaptörvényekben egyöntetûen szerepelt) az NDK alaptörvényébe nem került be, de Csehszlovákiába igen,

⁵⁴ A szakirodalom ennek ellenére egységesen azt állítja, hogy világ második szocialista állama (a Szovjetunió után) 1960-ban Csehszlovákia lett. (Legújabb példaként SZENTE Zoltán: i. m. 413., 417.)

⁵⁵ Bár a „népköztársaság” általában a népi demokráciák államformája volt, a hetvenes években több, magát már szocialistának tekintõ állam (Magyarország, Lengyelország, Bulgária) is megtartotta az elnevezést.

⁵⁶ Az alkotmányozók itt nyilván a morvákat megtérítõ Cirillre és Metódra gondoltak, akik valóban keleti rítus szerint térítettek. Azt elfelejtették hozzátenni, hogy ennek ellenére a cseh és a szlovák nép mellett végül a morvák is a nyugati kereszténységhez csatlakoztak.

Jugoszlávia pedig 1953-ban – meglehetősen ködösen – azt írta elő, hogy a szövetségi népi gyűlés „összehívása esetén” (és rendkívüli alkalmakkor) állandóan ülészik (59. szakasz). A képviselők felelősségének, illetve visszahívhatóságának elve sem a keletnémet, sem a csehszlovák verzióban nem kapott helyet, míg a jugoszláv változat utalt erre. Jugoszláviában a népi gyűlés elnöksége is megszűnt a köztársasági elnöki poszt létrehozásával, ugyanakkor Csehszlovákiában és az NDK-ban létezett parlamenti elnökség, amely természetesen ezen országokban sem volt kollektív államfői testület, és a keletnémet esetben rendeletkibocsátási joga sem volt. Csehszlovákiában viszont fennmaradt egyrészt az elnöki rendelet intézménye (erős korlátokkal: ezek csak ellenjegyzéssel váltak hatályossá), valamint a nemzetgyűlés elnöksége is kiadhatott törvényerejű rendeleteket. Meglehetősen bonyolult szabályozták viszont azt, hogy milyen esetekben nem jogosult a prezídium rendeletek kiadására. Jugoszláviában az újonnan létrejött szövetségi végrehajtó tanács jogot kapott rendeletek kiadására, ám törvényerejű rendeletet csak háborús veszély, mozgósítás vagy hadiállapot esetén adhatott ki (79. szakasz). Az Államtanács létrehozása után viszont az NDK prezídiuma kibocsáthatott ilyen jogszabályokat, és a csehszlovák elnökséghez hasonlóan a törvények értelmezése is jogában állt. Ezt a funkciót Jugoszláviában a szövetségi gyűlés (*skupština*) egyik bizottsága látta el. Különböző szervek végezték az alkotmányvédelem feladatát is: az NDK-ban a népi kamara egyik bizottsága, Csehszlovákiában a prezídium, Jugoszláviában pedig a szövetségi gyűlés egésze.

Voltak különbségek a gazdasági rendre vonatkozó szabályokban is. Ezek elsősorban abból adódtak, hogy Jugoszlávia időközben elvileg is lemondott a kollektivizálásról, illetve megindult az önigazgatási rendszer kiépítésének útján. (Az 1953-as alkotmánymódosítás egyébként nem is érintette a gazdasági kérdéseket.) A szövetkezetek szervezése az NDK-ban 1952 előtt meg sem kezdődött, így az 1949-es alkotmány nem is utalt a szövetkezeti tulajdonra, bár azt leszögezte, hogy az állam támogatja a szövetkezetek alakítását.

A fentiek miatt kijelenthető: a fentebb tárgyalt három alaptörvény nagyon sajátosan egyesítette a „fejlett népi demokratikus”

és a polgári demokratikus értékeket.⁵⁷ Ez a vegyes jelleg egyben e csoport legfőbb közös tulajdonsága. Látszatra ez a csoport már jóval kevésbé homogén a korábbiakban tárgyaltaakhoz képest. A balkáni népi demokratikus alkotmányok a kiemelt szempontok alapján körülbelül 90%-ban egyeznek egymással, míg ez a csoport a mellékletben szereplő táblázat pontjai szerint csak alig több mint 50%-os egyezést mutat. Ennek oka az, hogy a fent említett vegyes jellegük eltérő elemekből állt össze, mindegyik más és más népi és polgári elemeket vegyített egymással. A kohézió lényegesen nagyobb, csaknem kétharmados az NDK és a csehszlovák alkotmány között. A jugoszláv alkotmányt így tulajdonképpen csak egyes jegyei alapján, jelentős kompromisszumokkal sorolhatjuk ebbe a típusba. Valójában helyesebb lenne önálló „csoportba” sorolni, mivel legfontosabb sajátossága épp az volt, hogy a többi államszocialista rendszerben megfigyelhető társadalmi-politikai berendezkedést egy új modellel, az önigazgatás rendszerével váltotta fel. E három alaptörvény közös vonásainak számszerűsített feltárása már csak azért sem lehetséges, mert a jugoszláv alkotmánymódosítás a gazdasági kérdésekkel nem foglalkozott, márpedig ezek a mellékletben szereplő összehasonlítási szempontoknak csaknem 20%-át teszik ki. Ha pedig komolyan vesszük a jugoszláv alkotmányban megjelenő „szocialista” jelzöt, a közös csoportba sorolás végképp értelmezhetetlenné válhat. Ám ha a csoportképzés alapjául a vegyes jelleget tekintjük, a jugoszláv alaptörvényt is ebbe a csoportba sorolhatjuk.

A népi demokratikus alkotmányok érett változatai

Jóval szorosabb (körülbelül 80%-os) a belső kohézió a következő csoportban, amelynek négy ország alkotmánya a tagja: Magyarországon 1949-ben, Albániában 1950-ben, Lengyelországban és Romániában 1952-ben fogadták el az alkotmányt.

⁵⁷ Csehszlovákiáról ezt állapította meg például William B. SIMONS: i. m. 136.; Mary HEIMANN: i. m. 179. A másik két alkotmány vegyes jellegéről lásd SZENTE Zoltán: i. m. 400.

Román és albán esetben négy év után született egy új alkotmány,⁵⁸ míg a másik két állam félig-meddig történeti jellegű alaptörvényét cserélte le kartálisra. Ezt a csoportot a népi demokratikus alkotmányok érett típusának nevezhetjük. Az előbb tárgyalt 1948-as csehszlovák alkotmányt kivéve csak ezen csoport tagjai nevezték országukat népi demokratikus államnak, továbbá ennek megfelelően mindegyiknek az államformája népköztársaság volt. A népi demokratikus jellegből következően a „proletárdiktatúra” kifejezés nem fordul elő, a társadalmi rendről szóló fejezet és a szocializmus felépítésének terve viszont mindegyikben szerepelt, és megemlítették a Szovjetuniót is. A gazdasági rendre vonatkozó szabályok lényegében teljesen megegyeznek a négy szövegben (a tervgazdálkodás, az állami tulajdon prioritása, a szövetkezeti tulajdon megemlítése, a szövetkezetek állami támogatása mellett – korlátok között – a magántulajdon is lehetséges; egyedül a lengyel változat utalt a „személyi tulajdon” meglétére). A társadalom vezető ereje minden esetben a „dolgozó nép”, amely (elvileg) minden hatalommal rendelkezett. Ez a munkásság és a (dolgozó) parasztság osztályszövetségén alapult, amelyben a vezető szerep a munkásosztályé. Ezt a tényt általában már ezen alaptörvények preambuluma is leszögezte, de a szövegben másutt is feltűnik.

E bevezető fejezetek között azonban fontos különbség is van. A magyar és a román változat meglehetősen szervilis módon az ország történelmi múltjából csak a Szovjetunió segítségével megdöntött fasiszta–imperialista–földesúri rendszert emelte ki, míg a lengyel emellett határozottabban utalt a nemzeti függetlenségi harcokra, s azokon belül igen sajátos módon „az orosz rabló gyarmatosítók” elleni küzdelemre is. A román változat sajátossága, hogy a Szovjetuniót nemcsak a preambulum, hanem a 3. szakasz is megemlítette.

⁵⁸ Albániában 1950-ben nem új alkotmány született, hanem csak módosítás. Ez azonban olyan nagy mértékben változtatta meg az 1946-os szöveget, hogy azt több szerző lényegében új alkotmánynak tekinti. Az 1950-es alkotmánytörvényről bővebben lásd Owen PEARSON: *Albania as Dictatorship and Democracy: From Isolation to the Kosovo War, 1946–1998*. [Albánia mint diktatúra és demokrácia. Az elszigeteltségtől a koszovói háborúig, 1946–1998.] I. B. Tauris & Co., London–New York, 2007. 404–405.; William B. SIMONS: i. m. 3–4.

A legfontosabb eltérés a négy „ötvenes évekbeli” alaptörvény között a kommunista párt vezető szerepével kapcsolatos. E téren három különböző megoldást találunk. A román (és a teljesen hasonló albán) verzió nyíltan leszögezte: „A Román Munkáspárt mind a dolgozók szervezeteinek, mind az állami szerveknek és intézményeknek vezetőereje”, pár sorral korábban pedig azt is, hogy az RMP „a dolgozók élcsapata” (86. szakasz). Szovjet mintára ezek a megállapítások nem a társadalmi rendről szóló fejezetbe kerültek, hanem az állampolgári jogokról szóló részbe. E tekintetben a magyar alkotmány készítői is hasonlóan jártak el, de a szövegben csak rejtetten utaltak a Magyar Dolgozók Pártjára: „az élcsapata által irányított munkásosztály az állami és társadalmi tevékenység vezető ereje” (56. §). A lengyel alkotmány még ilyen burkolt utalást sem tartalmazott, mindössze azt szögezte le, hogy a politikai és társadalmi rend ellen irányuló szervezetek létrehozása tilos (72. cikkely).

A népi demokratikus jelleg tükröződött a szovjet példát utánozó állami berendezkedésben is. Mind a négy alkotmány a hatalom egységének elvét képviselte, s a népszuverenitás alapján a törvényhozást tekintette a „legfőbb államhatalmi szervnek”. Ennek ellentmondott, hogy a törvényhozó testületnek mindössze évi két ülésszakot írt elő az alkotmány (magyar és lengyel esetben „legalább két ülésszak”), illetve hogy széles helyettesítő jogkörrel létrehozta a prezídiumot is. A szerv neve (a törvényhozások hivatalos elnevezéséhez hasonlóan) eltért egymástól a négy államban, ám ez nem tükrözőtt lényeges tartalmi különbséget. A szovjet példát leginkább a két balkáni állam követte, hiszen a Népi Gyűlés, illetve a Nagy Nemzetgyűlés *Elnöksége* nevet választották. Romániában 1961-ben azonban alkotmánymódosítással az Elnökség helyett Államtanácsot (*Consiliul de Stat*) hoztak létre.⁵⁹ Ennek tagjait – a lengyel Államtanács és a magyar Elnöki Tanács (a Népköztársaság Elnöki Tanácsa) tagjaihoz hasonlóan – a par-

⁵⁹ Az átalakítás hátterében az állt, hogy a romániai hatalmi harcok véglegesen eldőlték: Gheorghe Gheorghiu-Dej megszilárdította hatalmát, s ezt „oly módon is jelezni kívánta, hogy az Elnökséget Államtanáccsá szervezték át, lényegében hasonló hatáskörrel. Az Államtanács elnökévé Gheorghiu-Dejt választották.” (BALOGH László: i. m. 210.)

lamentum képviselők sorai közül választották meg.⁶⁰ Mind a négy prezídium kollektív államfői testület volt. Apróbb különbségnek mondható, hogy a magyar Elnöki Tanács inkább alkotmányvédő („minden olyan jogszabályt, határozatot vagy intézkedést megsemmisíthet, illetőleg megváltoztathat, amely az alkotmányba ütközik, vagy sérti a dolgozó nép érdekeit” – 20. §), a lengyel prezídium csak törvényértelmező (magyarázó) szerepet kapott, az albán és a román pedig mindkét feladatot ellátta (de „az alkotmány alkalmazásának általános ellenőrzése” Romániában a törvényhozás feladatai között is szerepelt – 24. szakasz). Mindegyik prezídium jogosult volt a törvényerejű rendeletek kiadására, s ezzel a felhatalmazással meglehetősen gyakran éltek is. Az ilyen rendeletek száma jelentősen felülmúlta a törvényekét. A törvényhozás következő ülésén (csak a magyar és a lengyel esetben) be kellett ugyan mutatni azokat, de a parlamentek vita nélkül, formális szavazással erősítették meg a prezídium jogszabályait, amelyek egyébként még ezen aktus előtt hatályba léptek. Mind a négy alkotmány kimondta, hogy a prezídium egész tevékenységéért felelős a törvényhozásnak, illetve köteles annak beszámolni saját működéséről.⁶¹ Csak a magyar alaptörvény szögezte le, hogy az Elnöki Tanács az alkotmányt nem módosíthatja. A korábban tárgyalt népi demokratikus alkotmányokhoz hasonlóan rögzítette a magyar, a lengyel és a román alkotmány is, hogy a parlamenti képviselők választóik előtt felelősek és általuk visszahívhatók, továbbá rögzítették a mentelmi jog és az interpelláció intézményét is. A valóságban ezek a jogok inkább csak papíron léteztek, visszahívásra sehol sem került sor,⁶² legfeljebb a párt akaratából. Összességében az állapítható meg, hogy e csoport alkotmányai hasonlítottak leginkább a szovjet 1936-os alkotmányhoz. Ezt természetesen a szervilizmus mellett az is magyarázta, hogy az alkotmányok keletkezési időpontjában (1949 és 1952 között) volt a legerőteljesebb Sztálin nyomása a csatlósokra.

⁶⁰ Az 1947-ben létrehozott lengyel Államtanácsra ez még nem vonatkozott.

⁶¹ A román alkotmány csak az előbbi, a lengyel pedig csak az utóbbi kitéletet használta, míg a magyarba mindkettő bekerült.

⁶² 1950-től a rendszerváltások előestéjéig egyik európai csatlós államban sem volt (népi kezdeményezésű) visszahívás. A Szovjetunióban viszont 1959 után is több alkalommal előfordult. (SZENTE Zoltán: i. m. 424.)

A szocialista alkotmányok főbb sajátosságai

Ezzel a csoporttal zárul a népi demokratikus alkotmányok sora. A legközelebb elfogadott 1960-as csehszlovák alkotmánnyal megkezdődött a szocialista alkotmányok időszaka.⁶³ Ezek közös sajátossága, hogy államukat már nem népi demokratikus, hanem szocialista alakulatnak tartották. Minden hatalom a *dolgozó* népe – konkrétan a munkás–paraszt szövetségé a munkásosztály vezetésével –, mondták ki ezek az alkotmányok, amelyek továbbra is a hatalom egységének elvét vallották. A törvényhozás tehát elvileg a hatalom egészével rendelkezett mind a nyolc országban, ám a valódi hatalmi központ továbbra is a kommunista párt volt. E pártok vezető szerepét az összes szocialista alkotmány egyértelműen rögzítette is, ráadásul nem az állampolgári jogok közé rejtve, hanem a társadalmi rendről szóló fejezetekben, az alkotmányok elején.⁶⁴ Az összes szocialista alaptörvény egyforma módon foglalta össze a gazdasági rend alapjait is: mindegyik esetben a tervgazdálkodás, a köztulajdon prioritása, a szövetkezeti tulajdon elismerése és a szövetkezetek állami támogatása szerepelt. Ezeken a pontokon túl azonban az európai szocialista államok alkotmányai jóval kevésbé hasonlítottak egymásra vagy az 1936-os (már szocialista) szovjet alkotmányra, mint a népi demokratikus alkotmányok. Érdekes sajátosság, hogy az európai csatlósállamok az alkotmányozás terén lemaradtak társadalmi és gazdasági fejlődésük ütemétől. Mire az utolsó „népi demokratikus” alaptörvények megjelentek 1952-ben, már mindegyik ország jócskán a *proletárdiktatúrát* építette. De mivel az ötvenes éveket (és a desztalinizálódást) alkotmányos szempontból ezen államok „átaludták”,⁶⁵ így mire az újabb alkotmányozási hullám elérte őket, addigra valóban már nem a proletárdiktatúrának, hanem a szo-

⁶³ Ezzel Csehszlovákia lett a Szovjetunió után a világon a második állam, amely szocialistának mondta magát, bár – mint fentebb láttuk – Jugoszlávia már 1953-ban hasonlóan fogalmazott.

⁶⁴ A magyar és a keletnémet alkotmány kivételével az uralkodó kommunista párt hivatalos nevét is rögzítették az alaptörvények.

⁶⁵ SZENTE Zoltán: i. m. 162.

cializmus második, fejlett szakaszának megfelelően határozta meg a társadalmi rendet (az össznépi állam létrejötte alapján).⁶⁶

Tehát az alaptörvényeket tekintve is megkezdődött a szovjet tábor „szétfejlődése”⁶⁷ és a nemzeti sajátosságok fokozottabb érvényesülése. Két esetben nem született új alkotmány, hanem csak módosították a régi szöveget: ez történt Magyarországon (1972) és Lengyelországban (1976) is, míg a másik hat állam teljesen új alaptörvényt fogadott el (Jugoszlávia kettőt is).

A szocialista alkotmányok egyik csoportosítási módja

Ezeket az alkotmányokat már némileg nehezebb a fentiek értelmében csoportosítani. Ráadásul az új alkotmányt elfogadó államok többször módosították is alaptörvényük szövegét. Gyakran csak egy-két elem változott meg, tehát a módosítás előtti és utáni szöveg nem tért el gyökeresen egymástól. A megváltozott elem viszont néha olyan jelentős, hogy csoportképző is lehet. Mindezek alapján két csoportosítási módszer is elképzelhető.

⁶⁶ Az 1936-os szovjet alkotmány utalt a proletárdiktatúrára, de mindössze két, 1960 utáni alkotmányban szerepel ez a kifejezés: az 1974-es jugoszláv és az 1976-os albán alaptörvényben. A Jugoszlávia után a Szovjetunióval (1960), majd Kínával (1974–78 között) is szakító kis ország önmagát tekintette az egyetlen valódi szocialista államnak, továbbra is szigorú sztálinista politikát folytatva. Ennek kifejezése volt az, hogy „Albánia Szocialista Népköztársaság a proletárdiktatúra állama” (2. cikk). A „liberális” politikát folytató Jugoszlávia esetében nehezebb meghatározni, hogy miért fordult ehhez a fogalomhoz épp az 1945 utáni negyedik alkotmány esetében. A hosszú szövegben valójában csak egy helyen, a bevezető rész (alapelvek) IV. fejezetének elején fordul elő ez a kifejezés: „...minden dolgozó fejleszt a szocialista öngazgatási demokráciát mint a proletárdiktatúra sajátos formáját.” A szovjetbarát államok esetében a proletárdiktatúra fogalmának hiánya abból is adódott, hogy átvették az SZKP 1961-es pártprogramját, amely szintén elvetette azt. (Lásd SZENTE Zoltán: i. m. 418–419.)

⁶⁷ A szocialista államok hatvanas években meginduló „szétfejlődéséről” lásd Andrew C. JANOS: i. m. 279–335. Eszerint belpolitikai téren léteztek „puhavonalas”, liberális (Lengyelország, Magyarország, Jugoszlávia) és „keményvonalas”, dogmatikus államok (NDK, Csehszlovákia, Románia, Bulgária, Albánia); külső autonómiájuk szerint pedig függetlenekre (Jugoszlávia, Albánia), szinlett behódolóokra (Lengyelország, Magyarország, Románia) és szolidáris államokra (a Szovjetunióval szorosan együttműködő Bulgária, Csehszlovákia, NDK) tagolták.

Az első módszer két részre osztja a nyolc állam itt tárgyalt kilenc alkotmányát (és azok módosításait). Az egyik csoportba tartoznak a Balkán azon államai, amelyek külpolitikai téren jelentős függetlenséget vívtak ki a Szovjetuniótól: a már 1948-ban kizárt Jugoszlávia, az 1961-ben szakító Albánia és a fokozatosan eltávolodó Románia. E csoport tagjainak közös sajátossága, hogy alkotmányaik természetesen nem említik meg a Szovjetuniót, így nem is tekintik példaképnek. Az összes ide tartozó alaptörvény az állam hivatalos nevét is „Szocialista Köztársaság”-ra változtatta (mellettük egyedül Csehszlovákia járt el így). Albánia hivatalos neve sajátosan vegyes lett: Albánia Szocialista Népköztársaság. További tulajdonságaik azonban legfeljebb részleges egyezést mutatnak, ezért erős csoportkohézióról valószínűleg nem beszélhetünk. Utaltak ugyan a kommunizmus felépítésére (az albán verzió igen sajátosan a szocializmus felépítésére is), ám ez az elem megtalálható volt a csehszlovák, bolgár és keletnémet (1974-es) szövegben is.

A másik csoport tagjai a Szovjetunió aktív vagy vonakodó támogatói voltak, s így valamennyien nemcsak megemlégték alkotmányukban a világtörténelem első munkás–paraszt államát, hanem (Magyarország kivételével) rögzítették a vele ápoltságot és közeli kapcsolatot is. Ez a viszony már visszatetsző szerializmussá vált az NDK 1974-es alkotmánymódosításakor, amely szerint az NDK-t „a barátság örök és széttephetetlen kötelékei fűzik” a Szovjetunióhoz. Sőt: „A vele való szoros baráti szövetség garantálja a Német Demokratikus Köztársaság népének a szocializmus és a béke útján történő továbbhaladását” (1974-es 6. cikk).⁶⁸ Hasonlóan megalázó pontokat terveztek a lengyel alkotmánymódosítás során is, ám a tömeges tiltakozások hatására „enyhítettek” ezen a ponton. Az eredeti javaslatban szereplő „megszakíthatatlan baráti kapcsolatok”-ra való utalást sokan úgy értelmezték, hogy az a lengyel szuverenitást korlátozná. Az erős katolikus és értelmiségi nyomás hatására végül csak az került be az alaptörvény 6. cikkébe, hogy Lengyelország „erősíti a Szovjetunióval (...)

⁶⁸ 1968-ban mindez így hangzott: az NDK „a nemzetközi szocialista internacionalizmus elveinek megfelelően ápolja és fejleszti a mindenoldalú együttműködést és barátságot a Szovjetunióval”. (6. cikk.)

való barátságot és együttműködést”.⁶⁹ Lényegében hasonló pontot iktattak be a bolgár szövegbe is (3. cikk), míg Magyarország alkotmányában a Szovjetunió csak a preambulumban szerepelt, a felszabadítás és a háború utáni újjáépítés „baráti támogatása” kapcsán.⁷⁰ Emellett mind az öt állam alaptörvénye utalt a szocialista vilárendszerre, vagy általában a többi szocialista országra is – igaz, ez az albán és a román alkotmányban is szerepelt. Csehszlovákiát kivéve ezen országok megtartották a korábbi államformájukat (az NDK a demokratikus köztársaságot, a többiek a népköztársaságot). Magyarország és Csehszlovákia közös vonása volt az is, hogy a prezídium (az Elnöki Tanács, illetve a Szövetségi Gyűlés Elnöksége) csak e két államban volt jogosult a törvényhozás általános helyettesítésére.⁷¹ Összességében ez a csoport sem túl koherens; elsősorban Csehszlovákia lóg ki a sorból hivatalos nevével, továbbra is létező köztársasági elnöki posztjával, 1969-től pedig föderalizálódása, kétkamarás parlamentje miatt is.

A szocialista alkotmányok csoportosítása más szempontok alapján

A másik módszer három részre osztja az alkotmányokat. Az első szempont a felosztásban az, hogy a jugoszláv és az albán alaptörvény már annyira eltér az összes többitől, hogy lényegében egyetlen csoportba sem osztható be, így ez a kettő valamiféle maradé-

⁶⁹ Az eredeti tervezetet idézi és a tiltakozásokról beszámol Andrzej PACZKOWSKI: i. m. 274–275. Lásd még SZENTE Zoltán: i. m. 419.; Richard J. CRAMPTON: *Eastern Europe in the Twentieth Century – and After*. (Second Edition.) [Kelet-Európa a 20. században – és azután. 2. kiadás.] Routledge, London–New York, 1997. 363. – Kivették azt a pontot is, amely az állampolgári jogok biztosítását a kötelességek teljesítésétől tette függővé. (Lásd William B. SIMONS: i. m. 285.)

⁷⁰ Ezzel a magyar szocialista alkotmány (egyedülálló módon) kevésbé erőteljesen utal a Szovjetunióval fennálló barátságra, mint a korábbi, népi demokratikus alaptörvény, amely még azt is tartalmazta, hogy „a Szovjetunióra támaszkodva népünk megkezdte a szocializmus alapjainak lerakását, s országunk a népi demokrácia útján halad előre a szocializmus felé” (1949, preambulumban). A csoport többi tagjánál – Csehszlovákia kivételével – a korábbi alkotmányokban a Szovjetuniót meg sem említették.

⁷¹ TÓTH Károly: i. m. 53., 55. – Az alkotmányt azonban még ezekben az országokban sem módosíthatták a prezídiumok.

kot képez. Csak a többi hat államot sorolhatjuk csoportokba. Két ország négy alkotmánymódosítása alakítja ki az egyik csoportot, amelybe Csehszlovákia (1960⁷² 1968/69) és Románia (1965, 1974) tartozik. Mindegyik szocialista köztársaság volt, ennél fogva már nem a szocializmus, hanem a kommunizmus teljes felépítése volt a céljuk az alkotmány szerint is. 1974 után pedig mindkét országnak köztársasági elnöke volt;⁷³ ennek ellenére létezett (nem kollektív államfői jellegű) prezídiumuk is, amely rendeletkiadásra is jogosult volt. A hasonló vonások a négy alkotmányváltozat között meghaladják a 70%-os arányt. Nem lényegtelenek a különbségek sem. Az 1960-as évek Romániája már nem tekintett példaként a Szovjetunióra, szemben a lojális Csehszlovákiával. Több különbség csak amiatt alakult ki, hogy 1969-től életbe lépett a föderatív államszervezet Csehszlovákiában, s ennek megfelelően kétkamarrássá vált a törvényhozás, továbbá (elméletileg) létrejött az alkotmánybíróság intézménye.

Csehszlovákia esetében érdemes összehasonlítani az 1960-as, valamint az 1968-ban elfogadott és 1969. január 1-jén hatályba lépett alkotmányváltozatot egymással, sőt az 1948-as szöveggel is. A szlovák autonómia terén az 1960-as alkotmány még 1948-hoz képest is visszalépést jelentett. Az akkor kialakult „fél-föderatív” rendszer értelmében a szlovák országrésznek 1948-tól volt saját törvényhozása (a Szlovák Nemzeti Tanács) és végrehajtó szerve is (a Megbízottak Testülete), miközben a cseh országrészek igazgatása csak a központi kormányzat által történt. 1960-ban jelentősen szűkültek a szlovák „autonómia” lehetőségei. Bár a Szlovák Nemzeti Tanács fennmaradt, munkáját egy külön törvény értelmében a Csehszlovák Kommunista Párt irányítása alatt végezhette. Az alkotmány felszámolta a Megbízottak Testületét és az

⁷² Erről lásd Josef KALVODA: Czechoslovakia's Socialist Constitution [Csehszlovákia szocialista alkotmánya]. *American Slavic and East European Review*, 1961/2. 220–236.

⁷³ Romániában az 1/1974 sz. törvény módosította az alkotmányt, felállítva a köztársasági elnöki posztot, amelyet a hatalmát addigra megszilárdító Nicolae Ceaușescu egészen haláláig betöltött. (BALOGH László: i. m. 318–319.) Csehszlovákiában viszont 1948-hoz képest a köztársasági elnök jogai valamelyest csökkentek 1960-ban.

országos hatóságok szlovák irodáit is.⁷⁴ 1968–1969-ben viszont Csehszlovákiát teljes mértékben föderalizálták. Lényegében ez lett a „prágai tavasz” egyetlen tartós eredménye. Ez az alkotmánymódosítás az államszocialista rendszerekben szokatlan módon több új alkotmánytörvény megszületésével ment végbe, vagyis nem az eredeti 100/1960 számú törvényt módosították. Ennélfogva a csehszlovák alkotmány elveszítette kartális jellegét, hiszen több különálló jogszabály együttesen adta az alkotmány egészét.⁷⁵ Amíg 1960-ban egységes államként nevezték meg Csehszlovákiát, 1968-ban szövetségi államról írtak.⁷⁶ Ennek megfelelően a törvényhozás (új hivatalos neve: Szövetségi Gyűlés, *Federální shromáždění*) kétkamarássá alakult át. Részletesen szabályozták a szövetségi és a tagköztársasági hatáskörök megosztását. Mindkét országrész saját törvényhozó (Cseh Nemzeti Tanács, Szlovák Nemzeti Tanács) és végrehajtó szervet (kormányt) kapott. Önálló alkotmánytörvényben szabályozták a szövetség területén élő nemzetiségek helyzetét is; az itt garantált jogok zöme azonban szintén papíron maradt. Ezen a téren – vagyis hogy a kisebbségi jogok gyakorlatilag nem érvényesültek – azonos volt a csehszlovák és a román helyzet. A föderalizálódó Csehszlovákiával szemben viszont Romániában épp ekkor, 1968-ban szűnt meg a rövid ideig élő regionalizmus, vagyis a Maros–Magyar Autonóm Tartomány, amelyet az 1952-es alkotmány hozott létre, eredetileg Magyar Autonóm Tartomány néven és a székelyek számára jóval kedvezőbb határokkal. A megszűnés fő oka az volt, hogy Ceaușescu Romániát egységes államnak tekintette, amint ezt már az 1965-ös alkotmány is leszögezte.⁷⁷

⁷⁴ Mary HEIMANN: i. m. 209.

⁷⁵ *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 116–117.

⁷⁶ A Szovjetunióval ellentétben azonban a tagköztársaságok itt formálisan sem kaptak jogot a föderációtól való elszakadásra. (William B. SIMONS: i. m. 137.)

⁷⁷ Richard J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 195. – A MMAT megszűnésének dátumát a szerző tévesen 1966-ra teszi. A megszüntetést közigazgatási átszervezéssel álcázták, hiszen az 1952-ben szovjet mintára bevezetett tartományrendszert országszerte felszámolták, visszaállítva a korábbi megyéket. (Balogh László: i. m. 317.) Az „egységes állam” kifejezés alkotmányjogi szempontból helytálló is volt, „ám a kifejezéshez nacionalista jelentéstartalom is tapadt”. (SZENTE Zoltán: i. m. 409.)

Aszocialista alkotmányok másik csoportjába az NDK 1968-as⁷⁸ (1974-ben jelentősen módosított) és Bulgária 1971-es alkotmánya, továbbá a magyar és a lengyel alkotmánymódosítások (1972, 1976) tartoztak. E csoport Csehszlovákiával közös sajátosságait már fentebb, az első csoportosítási szempont során áttekintettem. A most tárgyalandó négy országnak viszont további közös jellemzői is vannak. Mindegyiknek az élén kollektív államfői testület állt, neve Magyarországon Elnöki Tanács, a többiben Államtanács volt. Bulgária 1971-ben alakította át a Népi Gyűlés prezidiumát államtanáccsá (*Dăržaven sävet*). E testületek tagjai (az NDK kivételével) csak a parlamenti képviselők közül kerülhettek ki. Az államtanácsok törvényhozási szerepköre csökkent, profiljuk egyre inkább az államfői feladatokra szűkült; például viszonylag komoly kinevezési jogkörük volt, s elnökeik az alkotmányban is rögzített speciális jogokkal rendelkeztek. Ez már szinte az egyszemélyi államfői poszt kialakulása felé mutatott, sőt Romániában ezt is eredményezte 1974-ben; ötlet szintjén azonban Lengyelországban is felmerült ez a lehetőség.⁷⁹ A tisztán államfői jelleg felé való elmozdulás legszebb példáját az NDK-ban figyelhetjük meg, hiszen ott 1974-ben megszűnt az Államtanács joga a törvényerejű rendeletek kiadására, a törvények értelmezésére, valamint a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatára.

Mindegyik államban egykamarás törvényhozás működött, amelynek képviselői (az 1976 utáni Lengyelország kivételével) az alkotmány szerint továbbra is választóiknak felelősek és visszahívhatók voltak. Az NDK alaptörvénye nem írta elő az éves ülésszakok számát, Bulgária viszont – „jelentősen” kibővítve a parlament jogait – évente kettő helyett már három ülésszakot írt elő, míg a lengyel és a magyar alkotmánymódosítás nem változtatott a korábbi elveken (holott ekkor már mindkét államban

⁷⁸ Erről bővebben lásd: Michael BOTHE: The 1968 Constitution of East Germany: A Codification of Marxist-Leninist Ideas on State and Government [Az NDK 1968-as alkotmánya: a marxista-leninista eszmék állami kodifikálása]. *The American Journal of Comparative Law*, 1969/2. 268–291.

⁷⁹ Tóth Károly: i. m. 54–58. Az államtanácsok ugyanakkor bizonyos kormányzati szerepkört is betöltöttek: politikai irányítás, védelmi feladatok stb. (SZENTE Zoltán: i. m. 427.)

több ülészakot rendeztek kettőnél).⁸⁰ A kommunizmus felépítésének tervét csak az 1974-es keletnémet és a bolgár alkotmány prognosztizálta (a bolgár viszont az albánhoz hasonlóan egyben a szocializmus felépítését is, ami „ideológiai felületességre” utal). Az NDK esetében meg kell említeni az NSZK-tól való elhatárolódás (*Abgrenzung*) jelenségét is. Míg 1949-ben az alkotmány leszögezte, hogy „Németország egy feloszthatatlan demokratikus köztársaság”, és „csak egy német állampolgárság van” (1. cikk), sőt 1968-ban is az szerepelt benne, hogy az NDK „a német nemzet szocialista állama” (1. cikk), addig 1974-től az ország már „a munkások és parasztok szocialista állama” (1. cikk).⁸¹ Összességében a közös jegyek aránya e csoportban a kiválasztott szempontok közel kétharmadára rúg.

Csoportba nem sorolható alkotmányok

Külön kell tárgyalni a jugoszláv és az albán fejlődést, amelyek sem az eddigi két csoporttal, sem egymással nem mutatnak jelentős hasonlóságot. Az összes szocialista alkotmányra jellemző közös vonáson túl az egyező elemek száma minimálisnak mondható: a kommunizmus felépítésének deklarált terve mellett ilyen a „proletárdiktatúra” fogalmának már említett használata, vagy épp a Szovjetunióra való utalások teljes hiánya. Jugoszláviában valószínűleg „permanens alkotmányozás”⁸² zajlott le, hiszen lényegében négy alkotmány született az országban 1974-ig. Jugoszlávia volt az egyetlen, ahol több önálló „szocialista” alkotmány is volt. Valójában már az 1953-as módosítás szocialista államnak minősítette az országot. Ekkor azonban az 1946-os alkotmány számos pontja még hatályos maradt, vagyis alkotmányjogi értelemben zavaros helyzet állt elő. Ez indokolta az első teljes szocialista al-

⁸⁰ Lengyelországban a szejm ülészakai egyre hosszabbak is lettek, általában több hónapon át tartottak, bár plenáris ülésekre csak néhány napig került sor. (TÓTH Károly: i. m. 51.)

⁸¹ Erről lásd még: SZENTE Zoltán: i. m. 411.; Geoffrey SWAIN–Nigel SWAIN: i. m. 174. – Az önálló NDK-állampolgárságról 1967-ben született törvény.

⁸² A fogalmat Kovács István használta a jugoszláv alkotmány elé írt bevezetőjében. (*Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 185.)

kozmány, az 1963-as megalkotását.⁸³ Ez az alaptörvény, illetve az 1974-es új alkotmány azért is egyedinek tekinthető a tábor országain belül, mert a jugoszlávok az alkotmányozás részletes, magyarázó (sőt elméleti fejtegetéseket is tartalmazó) módját választották.⁸⁴ Így már az 1963-ban elfogadott alkotmány is meglehetősen terjedelmes lett, több oldalra rúgó bevezetése után 279 szakasza volt, s ezzel messze meghaladta a többi tárgyalt alkotmány hosszát. Az 1974-es változat még ennél is terjedelmesebb volt, minden bizonnyal a világ leghosszabb alkotmányaként 406 szakaszból állt.⁸⁵ A permanens alkotmányozás voltaképpen szükséges is volt, mivel az öngazgatási rendszernek nem volt modell-jellegű, követhető példája.⁸⁶ Ennek következtében gyakran került sor módosításokra, majd évtizedenként új alkotmányt is hoztak. Ezek mindegyike alapjaiban módosította az államszervezetet. 1963-ban egyedülálló módon ötkamarás parlamentet hoztak létre (szövetségi, gazdasági, oktatási és kulturális, szociális jóléti és egészségügyi, valamint szervezeti és politikai tanács néven). Ezen túlmenően a szövetségi kamara azon tagjai, akiket a tagköztársaságok és autonóm tartományok gyűlései választottak meg képviselőnek, saját kamarájukon belül egyben „nemzetiségek tanácsát” is alkottak (165. szakasz). Ez a bonyolult összetételű parlament természetesen igen összetett választási rendszer alapján jött létre. Részletesen kellett szabályozni a kamarák közötti viszonyt is; az egyes kamarák önállóan is hozhattak jogszabályokat, bizonyos kérdésekben viszont két vagy több kamara egyhangú döntésére is szükség volt.

Továbbra is létezett a köztársasági elnöki poszt. Az elnök volt a fegyveres erők főparancsnoka, javaslata alapján választották meg a szövetségi végrehajtó tanács (vagyis a kormány) elnökét. Az államfő összehívhatta a kormány üléseit, amelyeken elnökölt is, ha részt kívánt venni a munkában. A kormány üléseinek napirendjét saját javaslataival is kiegészíthette, a kormány határoza-

⁸³ TOLDI Ferenc: i. m. 59.

⁸⁴ *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 187–188.

⁸⁵ RICHARD J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 136.

⁸⁶ Hasonló járatlan úton haladt a korai szovjet alkotmányfejlődés, amelyet szintén jellemezett az alaptörvény gyakori teljes újrafogalmazása (1918, 1924, 1936).

taik pedig jogában állt felfüggeszteni (215–218. szakasz). Mindez tehát sokkal szélesebb jogosítványokat jelentett, mint bármelyik szocialista államfőé. Az elnök jogosult volt arra is, hogy hadiállapot vagy közvetlen háborús veszély esetén elnöki dekrétumokat⁸⁷ (törvényerejű rendeleteket) adjon ki (217. szakasz). Jogai tehát tovább nőttek 1953-hoz képest, hiszen akkor még a Szövetségi Végrehajtó Tanács kezében volt ez a lehetőség. Ezek után aligha meglepő, hogy a Szövetségi Gyűlésnek továbbra sem volt elnöksége,⁸⁸ és nem létezett más szovjet típusú kollektív államfői testület, prezídium sem.

A jugoszláv alkotmányok egyik legfontosabb vonása (már 1953 óta) az volt, hogy az államszervezet alapjává a községet (kommunát) állította, amely az öngazgatási rendszer alapjául is szolgált. A községek élén álló választott önkormányzati testület elnevezése a szerb és horvát eredeti változatban ugyanúgy *skupština* volt, mint a köztársasági és szövetségi törvényhozó szervek neve.⁸⁹

1974-ben az újabb alkotmánymódosítás oka az volt, hogy az 1963-as alkotmányt már 42 alkalommal módosították, így szükséges volt ezeket egységes keretbe helyezve újrafogalmazni.⁹⁰ A módosítások közt a legjelentősebbre 1971-ben került sor, ekkor vezették be a JSzSzK Elnöksége intézményét. Ennek lényege az volt, hogy a köztársasági elnöki posztot ekkor már kimondottan Tito személyéhez kötötték, az ő halála után pedig az egyszemélyi elnöki poszt helyett kollektív elnökség létesül. 1974-ben az új alkotmány is átvette ezt a megoldási módot.⁹¹ Ennek megfelelően 1974-ben már nem is szabályozták a köztársasági elnök megválasztásának módját. A köztársasági elnök jogai továbbra is olyan széles körűek voltak, mint 1963-ban (lásd az 1974-es alkotmány

⁸⁷ Ilyen elnöki dekrétumok 1945 és 1989 között csak Csehszlovákiában (zöm-mel 1948 előtt) és Romániában (1974 után) léteztek az európai kommunista országokban.

⁸⁸ Ez nem jelenti azt, hogy az egyes kamaráknak, illetve a teljes Szövetségi Gyűlésnek ne lett volna saját elnöke és alelnöke; ők azonban nem alkottak együttesen elnökséget.

⁸⁹ *Az európai népi demokráciák alkotmányai.* 186. – Az 1963-as jugoszláv alkotmányról lásd még TOLDI Ferenc: i.m. 60–77.; HEKA László: *Szerbia állam- és jogtörténete.* Bába, Szeged, 2005. 214–216.

⁹⁰ Richard F. STAAR: i. m. 241.

⁹¹ *Az európai népi demokráciák alkotmányai.* I. m. 187.; HEKA László: i. m. 216.

335–345. szakaszát). A köztársaság elnöke egyben a JSzSZK Elnökségének elnöke is volt. Ezzel Jugoszláviában ismét létrejött egy prezídiumjellegű szervezet, amelynek élén (Romániához hasonlóan) erős jogkörökkel rendelkező köztársasági elnök állt. Mivel az egyszemélyi államfő jogai csak Titóra vonatkoztak, ezért az elnök és az elnökség jogköreinek felsorolása lényegében ugyanazon elemeket tartalmazta. Ennek megfelelően mind az elnökség, mind a köztársasági elnök jogai közé bekerült a törvényerejű rendeletek kiadása is, ám továbbra is csak „hadiállapot idején vagy közvetlen háborús veszély esetén” (317. és 338. szakasz).

1974-ben ismét változott a *skupština* szerkezete: a kamarák száma ismét kettőre csökkent, a szövetségi tanács melletti kisebb második kamara neve „köztársaságok és tartományok tanácsa” volt. Az új alkotmány további fontos eredménye pedig az volt, hogy a két autonóm tartomány (Vajdaság és Koszovó) jogai annyira megerősödtek, hogy lényegében egyenjogúvá váltak a hat köztársasággal.⁹² Mind a nyolc terület tagot delegálhatott az Elnökségbe, amelynek kilencedik tagja a párt, a Jugoszláv Kommunisták Szövetsége vezetője volt. Minden tag, így a két autonóm terület képviselője is vétójoggal rendelkezett. Ezzel Szerbia lényegében elveszítette minden beleszólási jogát a Vajdaság és Koszovó belügyeibe. Hasonló vétójogot élveztek a tagállamok és provinciák a szövetségi törvényhozásban is, különösen gazdasági kérdésekben, amelyekben a Köztársaságok és Tartományok Tanácsának kellett (egyhangú) döntést hozni. Jugoszlávia az autonómia ilyen széles körű biztosítása révén szinte már konföderációvá alakult át.⁹³ Tito halála után az Elnökség élén a tagok évente váltották egymást, a soros elnöknek azonban nem volt nagyobb hatalma az egyszerű tagoknál.⁹⁴

Albánia 1976-os alaptörvénye az, amelyik a leginkább kilóg a blokk szocialista alkotmányai közül. Elsőként azért, mert népi demokratikus és szocialista elemek egyaránt jellemzik: államformája „szocialista népköztársaság” (1. cikk). Egyaránt építeni kívánta a szocializmust és a kommunizmust (4. cikk), államszervezeti

⁹² Richard J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 136.

⁹³ Uo.

⁹⁴ HEKA László: i. m. 218–219.

felépítése a klasszikus népi demokráciákat idézte (a törvényhozó hatalom neve népgyűlés, amelynek élén hagyományos elnökség állt, nem államtanács). A társadalmi és politikai rend kapcsán ez az alaptörvény volt a legszókimondóbb, leginkább sztálinista. Így lett Albánia „a proletárdiktatúra állama” (2. cikk), a párt pedig „a munkásosztály élcsapata, az állam és a társadalom egyetlen [sic] vezető ereje”. Leszögezte az alkotmány, hogy „a marxizmus-leninizmus az uralkodó ideológia” (3. cikk), illetve hogy az ország „szakadatlanul vívja forradalmát, amelyben ragaszkodik az osztályharchoz” (4. cikk). Az is egyedülálló kitétel, hogy „az alkalmazottak a népet szolgálják és számadással tartoznak neki, közvetlenül részt vesznek a termelésben, bérezésük igazságos arányban áll a munkásokéval és a szövetkezeti parasztokéval, nehogy egy kiváltságos réteg keletkezessen” (9. cikk). A többi ország alkotmánya nem utalt a demokratikus centralizmusra sem (10. cikk). Más államokban csak az uralkodó párt alapszabályai rögzítették ezt, kivéve a szovjet alkotmányt (lásd az 1977-es alaptörvény 3. cikkelyét). Az a kijelentés, hogy „a szocializmus építésében Albánia Szocialista Népköztársaság főként saját erejére támaszkodik” (14. cikk) a teljes (önként vállalt) külpolitikai elszigetelődést jelezte. A gazdasági rendre utaló szabályok is kemény diktatúrára és egyedi vonásokra vallottak. Ilyen volt például a magántulajdon megszüntetése (16. cikk), ez azonban a más alkotmányok által is használt személyi tulajdon engedélyezésével párosult. Szokatlanabb az árak állami szabályozásának alkotmányos rögzítése (27. cikk), vagy pláne az, hogy „koncesszió bérbe adása; külföldi vagy polgári és revizionista monopóliumokkal és államokkal közösen gazdasági és pénzügyi társaságok (...) létrehozása; valamint tőlük hitel elfogadása tilos” (28. cikk). Nem szokványos kijelentés az sem, hogy „a lakosság semmiféle adót és illetéket nem fizet” (31. cikk). Az alkotmány rögzítette a kulturális élet alapelveit is. Az állam eszerint arra törekszik, hogy „dolgozóit kommunista módon nevelje és új embert formáljon”; az oktatás „a marxista-leninista világnézet alapján épül fel (...), összekapcsolódik a termelőmunkával, a testi és katonai képzéssel” (32–33. cikk). Albánia lett a világ első ateista állama: „Az állam nem ismer el semmiféle vallást. Terjeszti és támogatja az ateista propagandát, hogy az emberekben a tudo-

mányos materialista világnézetet meggyökereztesse.” (37. cikk). E pontok magukért beszélnek. Ezek után aligha meglepő, hogy „a polgárok jogai és kötelességei az egyén és a szocialista társadalom érdekeinek összhangján nyugszanak, s a kettő közül a közös érdek élvezi az elsőbbséget” (39. cikk).⁹⁵

Alkotmánybíráskodás a szocialista országok gyakorlatában

1963-tól alkotmánybíróság is létezett Jugoszláviában; a szocialista államok közül elsőként itt állítottak fel alkotmányvédő szervezetet. A szovjet csatlósok között először Csehszlovákiában, 1968-ban határoztak alkotmánybíróság létesítéséről (emellett Csehszlovákia parlamentjének is voltak alkotmányvédő funkciói). Lengyelországban 1982-ben jött létre ez a szerv, s egyben ekkor törölték az Államtanács feladatai közül az 1976-tól gyakorolt alkotmányvédelmet. Magyarországon nem alkotmánybíróság, hanem alkotmányjogi tanács alakult 1984-ben, amely abban tért el a többi szocialista társszervtől, hogy tagjai többségét az országgyűlési képviselők közül kellett megválasztani (a jugoszláv, a csehszlovák, a lengyel alkotmánybíróságnak csak tapasztalt jogi szakemberek lehettek tagjai); eljárását csak országos vagy megyei szervek vezetői kezdeményezhették (egyes állampolgárok, érdekvédelmi szervek stb. nem); jogai lényegesen korlátozottabbak voltak, például nem helyezhette hatályon kívül még az alacsonyabb rendű jogszabályokat sem, legfeljebb felfüggeszthette végrehajtásukat. Törvények és törvényerejű rendeletek hozatalakor pedig csak véleményyt nyilváníthatott „megfelelő intézkedés végett”.⁹⁶

A törvények *azonnali* hatályon kívül helyezésére azonban a lengyel, a csehszlovák és a jugoszláv alkotmánybíróságnak sem volt joga. A lengyel alkotmány az erről szóló döntést a *szejm* ha-

⁹⁵ E pontokat szintén kiemeli Richard J. CRAMPTON: *The Balkans Since the Second World War*. I. m. 162.; Geoffrey SWAIN–Nigel SWAIN: i. m. 165–166.; SZENTE Zoltán: i. m. 408.; William B. SIMONS: i. m. 4–6.

⁹⁶ 1984. évi I. tv. 18–20. §. – Az alkotmányjogi tanács korlátozott jogköre miatt „egyfajta operett-alkotmánybíróság” minősítést is kap a szakirodalomban. (SZENTE Zoltán: i. m. 413.)

táskörébe utalta (vita esetén a magyar országgyűlés is hasonló jogokat élvezett). A két szövetségi államban az alkotmánybíróság halasztó hatállyal semmisíthette meg az alkotmányellenes szövetségi és tagköztársasági törvényeket: hat hónap alatt kellett az illetékes szerveknek megszüntetniük az alkotmánysértést, ám ha ezt nem tették meg, a kifogásolt jogszabályok hatályukat veszítették. Csehszlovákiában a rendeletekkel kapcsolatban is ez volt az eljárás. A csehszlovák alkotmány szövege itt meglehetősen ellentmondásosra sikerült. Egyrészt tartalmazta: az alkotmánybíróság „kimondja, hogy az illető jogszabályok (...) hatályukat veszítik”, másrészt előírta, hogy az illetékes szervek kötelesek hat hónapon belül összhangba hozni a kifogásolt szabályokat az alkotmánnyal. „Ha ezt elmulasztják, az illető jogszabályok (...) hat hónap elteltével hatályukat veszítik.” (143/1968. alkotmánytörvény, 90. cikk.) Ez a nem teljesen egyértelmű szabályozás hozzájárulhatott ahhoz, hogy a csehszlovák alkotmánybíróságról szóló rendelkezések papíron maradtak, a szervezetet ténylegesen nem hozták létre. Rendelkezései ugyanis – korabeli vélemények szerint – nem vették figyelembe a képviseleti szervek szupremáciájának szocialista elvét, hiszen korlátozták a parlament szuverenitását.⁹⁷ Pedig a fenti, némileg ellentmondásos szabályozás éppen azért született, hogy áthidaló megoldást találjanak erre a problémára.⁹⁸ Ennek következtében ténylegesen működő önálló alkotmányvédelmi szervezet csak a „puhavonalas” belpolitikájú államokban jött létre. Abban a csehszlovák rendelkezés is hasonlított a három működő intézményre, hogy a szervezet tagjai visszahívhatók voltak (kötelességeik nem teljesítése vagy alkalmatlanság esetén, illetve akkor, ha feladataik ellátására méltatlanná váltak). Szintén

⁹⁷ TóTH Károly: i. m. 69. – A magyar és a lengyel megoldás nem korlátozta a törvényhozás jogait, hiszen a végső döntést az alkotmánysértés ügyében az országgyűlés, illetve a szejm hozta meg. Jugoszláviában pedig nem az alkotmánybíróság helyezte hatályon kívül a jogszabályt, csak felszólíthatta az illetékes képviselőházat az alkotmánysértés megszüntetésére. Ha ez nem történt meg (és nem kérték a határidő újabb hathavi meghosszabbítását sem), a kifogásolt jogszabály automatikusan elvesztette hatályosságát. Lényegében Csehszlovákiában is ez volt a helyzet, ám ott az alkotmány utalt arra is, hogy az alkotmánybíróság mondja ki a hatályon kívül kerülés tényét.

⁹⁸ BITTÓ Mária: A Csehszlovák Szocialista Köztársaság bírósági szervezetének kialakulása és fejlődése. *Állam- és Jogtudomány*, 1975/1. 132–133.

mindegyik esetben foglalkozott az alkotmány az alkotmánybírók (alkotmányjogi tanács tagjai) jogállásával. A csehszlovák és a jugoszláv szabályozás határozott összeférhetetlenségi szabályokat hozott: alkotmánybíró nem lehetett képviselő, kormánytag, és más államigazgatási funkciót sem tölthetett be. A magyar jogszabály csak a kormánytagságot zárta ki (hiszen a tagok zömét a képviselők közül választották), a lengyel alkotmány pedig csak azt tartalmazta, hogy az alkotmánybírók „függetlenek, és csak az alkotmánynak vannak alárendelve” (33/a. cikk).⁹⁹ Megállapították az alaptörvények az alkotmánybírók mentelmi jogát is.

A többi országban – Albániában, Bulgáriában és Romániában – a parlamentek jogkörébe tartozott a törvények alkotmányosságának vizsgálata, teljes összhangban a képviseleti szervek „teljhatalmával”.¹⁰⁰ Magyarországon az Országgyűlés és az Elnöki Tanács is rendelkezett alkotmányvédő szerepkörrel – az alkotmányjogi tanács felállítása után is. Az NDK Államtanácsa viszont csak 1968 és 1974 között tölthetett be hasonló szerepkört. Megállapítható tehát: míg a népi demokratikus alkotmányok általában a prezídiumokra bízták az alkotmányvédelmet, a szocialista időszakban ez a feladatkör magasabb szintre került, maga a törvényhozás és/vagy önálló bírói fórum látta el azt.¹⁰¹ A törvények értelmezésének joga viszont megmaradt a prezídiumok kezében (Románia, Bulgária, Lengyelország, 1974-ig az NDK is), vagy erről a kérdésről az új alkotmányok nem is rendelkeztek (Csehszlovákia, Magyarország és 1974-től az NDK sem). Kivételként Jugoszlávia említhető, ahol a Szövetségi Gyűlés látta el ezt a feladatot.

Törvények és törvényerejű rendeletek a gyakorlatban

Az alkotmányok elvi szabályainak elemzése fontos összefüggéseket mutat ugyan, de érdemes a gyakorlati megvalósítást is meg-

⁹⁹ A lengyel alkotmány csak nagyon szűkszavúan foglalkozott az alkotmánybírássággal, a részletes szabályokat pedig külön törvény foglalta össze.

¹⁰⁰ TÓTH Károly: i. m. 47.

¹⁰¹ A témától bővebben lásd RÁCZ Attila: A jogszabályok törvényességének utólagos ellenőrzése. *Állam- és Jogtudomány*, 1982/3. 430–463.

vizsgálni. A „kommunista alkotmányok” számos pontja maradt papíron. Az eddig vizsgált kérdések – a társadalmi és gazdasági rend, illetve az államszervezet sajátosságai – többnyire mégis a valós helyzetet mutatták. E szabály alól a legfőbb kivétel az, hogy a párt vezető szerepét sokáig nem deklarálták, amikor pedig igen, akkor is csak elviekben – a vezető szerep gyakorlati megvalósulását sehol sem részletezték az alaptörvények. Továbbá: bizonyos állami szervek, illetve az alaptörvény előírásait részletező jogszabályok létrejöttét az alkotmányok deklarálták, de azok nem vagy csak később születtek meg. Ilyen értelemben nevezhetjük – különösen a népi demokratikus – alkotmányokat programszerűnek,¹⁰² míg a későbbi szocialista alaptörvények már igyekeztek ezeket az alkotmányos mulasztásokat felszámolni, többnyire a „szocialista törvényesség” nevében.

Így az alkotmányos rendelkezések jelenleg tárgyalt témái közül az az egyik legérdekesebb, hogy az összes alaptörvény által a hatalom fő gyakorlójának tekintett törvényhozások¹⁰³ működését milyen mértékben korlátozták a különböző prezídium jellegű intézmények. Ha a parlamentek fő feladatának a törvényalkotást tekintjük, akkor elsősorban a törvények és a törvényerejű rendeletek számának összevetése mutathatja meg, hogy mennyire volt jelentős a fent említett korlátozás. Bár jelenleg csak szórványos adatokkal rendelkezem, ezekből is látható, hogy a sztálini időkben a pártállami vezetés alaposan élt a prezídiumok helyettesítő jogkörével, így a törvények száma a legtöbb csatlós államban eltörpült a törvényerejű rendeletekéhez képest.¹⁰⁴ A később-

¹⁰² Az alkotmány „több meghatározása deklaratív funkciót töltött be, valószínűleg normatív tartalma nem volt. Egyfajta jövőkép felvázolásával akarta legitimálni a konstrukciót.” (*Magyar alkotmánytörténet*. I. m. 469.) Ilyen volt például a „minden hatalom a dolgozó népé” formula, a mentelmi jog, sőt az interpelláció intézménye, magyar esetben pedig a tanácsrendszer vagy a miniszterek felelőssége is. A programszerűség mellett ezen alkotmányok „jelszószerű szlogeneket” és „elméleti konstrukciókat” is tartalmaztak. (SZENTE Zoltán: i. m. 143., 398.)

¹⁰³ Ennek alapformulája a következő volt: minden hatalom a (dolgozó) népé, de ezt a hatalmat a nép a demokratikusan megválasztott országgyűlésen/nemzetgyűlésen/népi gyűlésen stb. keresztül gyakorolja. (SZENTE Zoltán: i. m. 145–146.)

¹⁰⁴ A kivételek közé tartozott Csehszlovákia, ahol az 1948-as alkotmány után egészen 1954-ig egyetlen törvényerejű rendeletet sem adtak ki, bár elvi lehetőség lett volna rá. Igaz, ennek fő oka az volt, hogy az alkotmány a kormányt is feljo-

biekben az északabbra elhelyezkedő országokban (az NDK-ban, Lengyelországban és Csehszlovákiában) a parlament által elfogadott törvények száma mindvégig meghaladta a törvényerejű rendeletekét,¹⁰⁵ sőt az NDK-ban 1974-ben alkotmánymódosítással meg is fosztották az Államtanácsot e jogszabályok kiadásának jogától (vö. az 1968-as és az 1974-es alkotmány szövegének 66–76. cikkeit).¹⁰⁶ Magyarországon és a Balkánon ugyanakkor fordított helyzet állt elő, az itteni országok ezen a téren is szolgálban követték a szovjet modellt. Jugoszlávia helyzete persze ezúttal is speciális: 1953-ig jelentős volt a törvényerejű rendeletek alkotása, attól kezdve viszont a jugoszlávok komolyan vették a szocialista rendszerek alkotmányos alapelvét, a képviseleti szervek szupremáciáját, és áttértek a „*skupština*i kormányzás” megvalósítására.¹⁰⁷ Az ekkor hozott alkotmánymódosítás hosszasan sorolta, mely kérdésekben jogosult kizárólagos jogalkotásra a szövetségi

gosította a „hatályos törvényektől eltérő rendeletek” kiadására. (KOVÁCS István: A törvény és a törvényerejű rendelet problematikájához. *Állam- és Jogtudomány*, 1973/3. 333–391. Az idézett rész a 370–371. oldalon. A tanulmány megjelent angolul is: On the Act of Parliament and Law-Decree. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae. Acta Juridica et Politica*. Tom. XXIII., fasc. 4. Szeged, 1976.)

¹⁰⁵ Lásd Andrzej Burda és Jan Maurał hozzászólását BEER János: *A törvényhozási mechanizmusa* című előadásához a szegedi 1964. december 9–11-i államjogi konferencián. Közli: *A szocialista országok alkotmányfejlődése*. I. m. 83–87. – A továbbiakban idézek ezekből a hozzászólásokból: „A szejm törvényhozó tevékenysége 1952 és 1956 között nagyon szegényes volt. A törvény kivételnek számított, a szabály az volt, hogy az Államtanács dekrétumokat bocsátott ki. (...) A gyökeres változások 1956-ban, a szejm 8. ülésén kezdődtek.” Ennek és az 1957-es új ügyrendnek értelmében különösen megnőtt a szejm bizottságainak aktivitása is. – „Reális az az igény, hogy mindazon kérdéseket, amelyek az állampolgárok jogait érintik, törvény útján szabályozzák. (...) az 1960. évi [csehszlovák] alkotmány elfogadása után (...) a fő figyelem a nemzetgyűlés szerepének növelésére irányul.”

¹⁰⁶ Lásd még TóTH Károly: i. m. 53., Kovács István: A törvény és a törvényerejű rendelet. I. m. 363–371.

¹⁰⁷ TOLDI Ferenc: i. m. 57–58. Ugyanakkor a Szövetségi Végrehajtó Tanács is széles jogalkotó hatáskört kapott, de az 1953-as szabályozás értelmében ezek végrehajtási rendeletek, az államszervezet átalakítására vonatkozó „törvénytől eltérő” rendeletek”, illetve külön felhatalmazás alapján gazdasági tárgyú dekrétumok voltak. 1963-ban pedig úgy korlátozták a jogkörét, hogy csak külön törvényi felhatalmazással alkothat jogszabályt. Igaz, a gyakorlat később úgy alakult, hogy a testület végrehajtási rendeleteket felhatalmazás nélkül is kiadhatott. (KOVÁCS István: A törvény és a törvényerejű rendelet. I. m. 372–373.)

törvényhozás (15. szakasz). A törvényerejű rendeletek kiadását pedig – amint fentebb már említettem – a háborús veszélyhelyzetek esetére korlátozták, így azok lényegében meg is szűntek.

A másik feltűnő anomália, hogy Magyarország nem követte a vele egy kultúrkörbe tartozó államokat a törvényhozás szerepének növelésében. Ennek oka röviden az alábbiakban foglalható össze: Sztálin halála után két kísérlet is történt arra, hogy növeljék az országgyűlés jelentőségét. Elsőként Nagy Imre kísérelte meg ezt 1953–1954-ben, de Rákosi megerősödése véget vetett ennek a törekvésnek. Rákosi bukása után utóda, Gerő Ernő is célul tűzte ki, hogy az országgyűlés gyakrabban ülésezzen, illetve hogy fontos kérdésekben törvények szülessenek. A program végrehajtása megkezdődött, de az 1956-os forradalom kitörése (és főleg leverése) után szó sem lehetett a folytatásról.¹⁰⁸ A „centrista” Kádár sem Nagy Imre, sem Gerő politikáját nem kívánta követni, hiszen mindkét „szélsőségtől” elhatárolódott, és politikájukat az 1956-os események okaként nevezte meg. Így a magyar parlamentben legfeljebb a bizottsági munka élénkült meg a hatvanas években. Ez azonban az egész térségre, még a Balkán kommunista rendszereire is jellemző volt.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Bővebben lásd BENCSIK Péter: Feledésre ítélt reformok? Az MDP KV 1956. júliusi ülése és a „tiszta lap” politikájának néhány történeti problémája. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Historica*. Tom. CXXIX. Szeged, 2009. 111–137.; BENCSIK Péter: A Rákosi-rendszer állama 1949–1956. In: SZABÓ Pál Csaba (szerk.): *A magyar állam története 1790–2006*. JATEPress, Szeged, 2010. 223–254. – A 104. lábjegyzetben kifejtettek alapján nyilvánvaló, hogy ez a folyamat Magyarországon is akkor indult el, mint Lengyelországban és Csehszlovákiában. Idézett tanulmányaim a honlapomról is letölthetők, lásd: <http://allamszocializmus.lapunk.hu>.

¹⁰⁹ SZENTE Zoltán: i. m. 424–425.

1. táblázat. Törvények és törvényerejű rendeletek száma 1961 és 1980 között (darab)¹¹⁰

	törvények	tvr.-ek
Lengyelország	359	17
Csehszlovákia	303	65
Magyarország	100	634
Románia (1970–1972)	50	198
Bulgária (1968–1972)	61	90

A nemzeti hagyományok megőrzése a címerek példáján

További érdekes összefüggésekre bukkanunk, ha megvizsgáljuk, mely országok őrizték meg történelmi címereiket vagy azoknak legalább bizonyos elemeit, illetve vették át a szovjet címerek sajátos vonásait. A kommunista párt egyeduralma idején a címer persze több országban megváltozott. Ennek ellenére a következő csoportok alakulnak ki a fenti szempontok alapján:

1. *Teljesen szovjet jellegű címerek, az összes hagyományos nemzeti elem elvetésével.* Ide tartozott egész története során Jugoszlávia, Románia és az NDK, valamint az 1956 előtti Magyarország címere is. Közös vonásuk, hogy valójában nem is tekinthetők címernek, inkább csak állami jelképek, mivel hiányzik róluk a címerpajzs. A szovjet elemek legjellegzetesebb tagja a „címereket” keretező gabonakalász-köteg, a címer felső részén elhelyezkedő vörös csillag (ez az NDK címerén nem látható), valamint a munkás–paraszt szövetség szimbólumai. Ez utóbbiak közé tartozik maga a gabonakalász-koszorú, az NDK címerén és a magyaron is látható kalapács, a román jelképen pedig az olajfűrótorony stb. A

¹¹⁰ Az adatok forrása: KOVÁCS István: A törvény és a törvényerejű rendelet. I. m. 363–370.; TÓTH Károly: i. m. 45–46.; KUKORELLI István: A Historical Outline of the Hungarian Constitution and State 1949–1998 [A magyar alkotmány és állam történeti vázlat, 1949–1998]. In: GERGELY András – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *The Hungarian State. Thousand Years in Europe* [A magyar állam. Ezer év Európában]. Korona Kiadó, Budapest, 2000. 447.

jugoszláv címer szimbolikus tartalma inkább a hat tagköztársaság egységét emelte ki ehelyett: a középen látható hat fáklya lángja egyetlen közös lángba olvadt össze.

2. *Vegyes típusú címerek, szintén erőteljes szovjet jelképekkel, de a történelmi címer egyes elemeinek átvételével.* Ide sorolható az albán és a bolgár, valamint az 1957 utáni magyar címer. Mindegyikben megtalálható a gabonakoszorú és a vörös csillag, amelyek miatt jellegükben mégis inkább egy szovjet tagköztársaság címerére emlékeztetnek. A nemzeti elem a Kádár-címeren volt a leggyengébb: mindössze a Kossuth-címer pajzsának körvonalait vette át, de nem a történelmi osztással és vágásokkal, hanem nemzeti színekkel. Az albán és a bolgár címer közepén a régi címerpajzson szereplő kétfejű fekete sas, illetve két lábon álló oroszlán volt látható, de címerpajzs nélkül. Hasonlítanak abban is, hogy a kalászatokat átfogó szalagra rákerült a második világháborús nemzeti felkelések vagy a felszabadulás dátuma (ez jellemezte a jugoszláv címert is). A bolgár címeren 1971-től a bolgár államalapítás dátuma szerepelt.

3. *Tradicionális elemek túlsúlyát mutató címerek.* Ide sorolható a lengyel és a csehszlovák címer, valamint 1949-ig és 1956–1957 során a magyar is. A lengyel címer volt az egyetlen, amelyen semmilyen kommunista jelkép nem jelent meg; a két világháború közöttihez képest csak annyi változott meg rajta, hogy az egyfejű fehér sas fejéről eltűnt a korona. A csehszlovák címer 1960-ig teljesen megegyezett a két háború köztivel. Akkor megváltoztatták a címerpajzs alakját, a pajzs közepén látható, Szlovákiát jelképező kis pajzs mintája is más lett,¹¹¹ valamint a pajzson látható fehér, kétfarkú oroszlán fölé bekerült egy vörös csillag is.

Megállapítható tehát, hogy a balkáni kommunista országok a címerhasználatban is határozottabban követték a szovjet példát, mint az északabbiak. Az NDK – mint „előzmények nélküli”, „gyökértelen” új állam – érthető módon nem illeszkedett a lengyel

¹¹¹ 1960-ig a korábbi és ma is használt szlovák címerrajz szerepelt rajta a hármashalommal és kettőskereszttel, 1960-tól viszont már „a Kriván [hegy – A szerk.] kék színű árnyrajzával és arany színű őrtüzzel” jelképezték Szlovákiát.

és a csehszlovák irányzathoz. Nyilván szerepet játszott ebben az is, hogy erőteljesen el kellett különítenie magát a korábbi hagyományokat továbbra is felvállaló NSZK-tól. Magyarország szintén speciális eset ebben az összefüggésben. 1949-ben Rákosi Mátyás szervilis vakbuzgósága miatt következett be szakítás a tradicionális címerrel. 1956-ban a forradalmárok egyik fő követelése volt a régi, de korona nélküli, úgynevezett Kossuth-címer visszaállítása, a gyűlölt Rákosi-címert pedig ki is tépték a nemzeti trikolor közepéről. (Ilyen, a kommunista címer elleni megnyilvánulásokra a Balkánon nem volt példa, az 1989-es román forradalom kivételével.) A tömeg akarata előtt még a Kádár-kormány is kénytelen volt meghajolni, legalábbis addig, amíg hatalmát nem tudta megszilárdítani. Így 1956 novemberétől 1957 májusáig félhivatalosan (az alkotmány módosítása nélkül) a Kossuth-címert használták. Kádár azonban presztízskérdést csinált abból, hogy a forradalom e jelképes eredménye se lehessen tartós, ezért alkotta meg azt a címet, amely vegyítette a Rákosi- és a Kossuth-címer elemeit, de összességében inkább az előbbire emlékeztetett.

A pártállami rendszer és az alkotmányok

A mai kutatási eredmények alapján még nem vállalkozhattam arra, hogy az egyes országok pártállami berendezkedésének pontos működését összevegyem egymással.¹¹² Általában mindenütt igaz volt, hogy a párt és az állam szervei összefonódtak, a párton belül létrejöttek az állami szervek tükörképei, s az összetartozó szervek közt mindig a pártszerv dominálta ezt a kapcsolatot.¹¹³ A különbségek feltárása fontos további kutatási feladat. Első pillantásra is megállapítható azonban, hogy a pártállami rendszer nem feltétlenül jelent egypárti struktúrát. E téren ismét csak a balkáni ortodox és az északabbi, nyugati kereszténységhez tarto-

¹¹² Régebbi, de jó feldolgozása a témának: Dietrich André LOEBER (szerk.): *Ruling Communist Parties and their Status under Law* [Az uralmon levő kommunista pártok és jogi státusuk]. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht–Boston–Lancaster, 1986.

¹¹³ Bővebben lásd KORNAI János: *A szocialista rendszer. Kritikai gazdaságtan*. I. m. 65–80.

zó államok közti törés mentén alakult ki különbség, bár két fontos kivétellel. Az NDK-ban, Lengyelországban és Csehszlovákiában mindvégig több párt működött: a vezető szerepet betöltő kommunista pártok mellett több „társutas”, szövetséges kispárt létezett, sőt indult a választásokon és be is került a törvényhozásba. A Balkánon viszont 1946 (román esetben 1948) után nem működtek alternatív politikai erők. Az egyetlen kivétel Bulgária, ahol a Bolgár Földműves Népi Szövetség mint a falusi, paraszti erők képviselője politikai szervezetként fennmaradt, tagjai pedig szintén társutasokként részt vettek a bolgár politikai élet minden fórumán.¹¹⁴ A másik kivétel pedig Magyarország, ahol 1949 után egypártrendszer volt. Bár a pártokat nem tiltották be, sőt – az elterjedt nézettel szemben – egyes pártok fővárosi irodái még 1951-ben is működtek, az országgyűlésben már 1949-ben megszüntették a frakciókat. A pártok elsorvasztása szintén Rákosi személyes ambíciója volt: Sztálin legjobb tanítványa akart lenni, és mint mindenben, ezen a téren is szolgálaián másolni akarta a szovjet példát. Nagy Imre viszont már 1954-ben feltehetően tervezte egy korlátozott többpártrendszer bevezetését, amelynek első lépése a Hazafias Népfront megszervezése volt.¹¹⁵ 1956-ban a többpártrendszer a forradalom idején feléledt, de a kádári restauráció idején – ismét csak formális betiltás nélkül – elhalt. Kádár ezen a téren is presztízskérdésnek tekintette, hogy 1956 e vívmánya még látszólag se valósulhasson meg. Az anekdota szerint a kérdésre, hogy Magyarországon miért van egypártrendszer, mindig úgy válaszolt: „nálunk ez történelmileg így alakult”.¹¹⁶

¹¹⁴ *Az európai népi demokráciák alkotmányai*. I. m. 112.; SZENTE Zoltán: i. m. 419–421. (Itt lásd a nem pártjellegű társadalmi szervezetek, például a népfrontok, szakszervezetek helyzetének alkotmányos szabályozását is.) Az összes társutas pártot felsorolja Geoffrey SWAIN–Nigel SWAIN: i. m. 119.; TÓTH Károly: i. m. 8. (Az alkotmányok közül csak a bolgár és a lengyel sorolta fel a nem kommunista pártok nevét.)

¹¹⁵ RAINER M. János: *Nagy Imre. Politikai életrajz*. 1956-os Intézet, Budapest, 1996–1999. II. k. 49–50. A nyilvánosság előtt Nagy is cáfolta, hogy a többpártrendszer bevezetésére törekedne. (Uo. 68.)

¹¹⁶ A szólást idézi például 1988-as írásában MÉRAY Tibor: *Többpártrendszert!* In: Uő: *A párizsi vártán. Írások a Szajna mellől*. Mentor, Marosvásárhely, 2000. II. k. 278.

A párt és az állam sok esetben a személyekben is összefonódott: a fontos pártvezetők gyakran állami tisztségeket is viseltek. Ha csak a legfelsőbb szintre koncentrálunk, érdemes megvizsgálnunk, hogy a párt tényleges vezetője betölt-e államfői vagy kormányfői posztot. Itt érdekes jelenségre figyelhetünk fel. Bizonyos államokban a párt vezetői inkább az államfői, másutt a miniszterelnöki posztot preferálták inkább, hosszú évtizedeken át, vagyis személycserék ellenére is. Ezek tehát „pártállami elnöki típusú”, illetve „pártállami kancellár típusú” rendszert alkotnak.¹¹⁷ Ennek alapján három csoportba oszthatjuk az európai államszocialista rendszereket.

1. Az 1945–1989 közötti korszak nagyobb részében (több mint felében) „elnöki rendszer” alakult ki elsősorban Csehszlovákiában (44 évből 28 éven át), az NDK-ban (40 évből 25 éven át) és Romániában (44 évből 26 éven keresztül).¹¹⁸ Ezen a téren Prága volt az úttörő, ott ugyanis már 1948-tól (néhány évi megszakítással) működött ez a rendszer: a párt vezetője egyben államfő is volt. Az NDK-ban és Romániában 1960 után fejlődött ki hasonló rendszer, érdekes módon különbözően: az NDK-ban épp az egyszemélyi államfői hatalom megszűnésekor; ezzel szemben Romániában az államfő-pártvezető összefonódása vezetett a történelmi gyökerekkel nem rendelkező köztársasági elnöki poszt későbbi létrehozásához.¹¹⁹

¹¹⁷ A kancellár típusú rendszerek szovjet inspirációra jöttek létre, hiszen Sztálin és Hruscsov is hosszabb időn át a Minisztertanács elnöke volt. Az elnöki rendszerek ugyanakkor vagy a korábbi hagyományokra alapozódtak (NDK, Csehszlovákia), vagy a Szovjetuniótól való távolságtartást is demonstrálhatták (Jugoszlávia, Románia).

¹¹⁸ Csehszlovákia: Klement Gottwald 1948–1953, Antonín Novotný 1957–1968, Gustav Husák 1975–1987. NDK: Wilhelm Pieck 1949–1950 (a párt társelnökeként), Walter Ulbricht 1960–1971, Erich Honecker 1976–1989. Románia: Gheorghe Gheorghiu-Dej 1961–1965, Nicolae Ceaușescu 1967–1989.

¹¹⁹ Balogh László szerint Románia ekkor tudatosan nyúlt a francia – ezáltal „sok hatalomkoncentráló, abszolutisztikus elemet” tartalmazó – félprezidenciális rendszer elemeihez, részben a románok hagyományos frankofóniája miatt, részben pedig azért, hogy alkotmányosan garantálják „a romániai hatalmi koncentráció francia mintával átszőtt szélsőségesen abszolutisztikus formáját”. (BALOGH László: i. m. 320.)

2. A korszak első felében a „kancellári” típusú rendszerek később „elnöki” jellegűvé alakultak át Jugoszláviában, Bulgáriában és (bizonyos megszorításokkal) a Szovjetunióban is. A délszláv állam esete annyiban sajátos, hogy itt a két rendszer egyidejűleg is létezett: 1953-ban Tito lett a köztársasági elnök (a posztnak itt sem volt tradíciója), ugyanakkor 1963-ig megtartotta kormányfői státusát is, miközben mindvégig a párt vezetője is volt. Arra, hogy ezt a három posztot egy időben egy személy töltsse be, Titón kívül egyetlen európai példát sem találunk. Ezzel szemben a Szovjetunióban a „kancellári” és az „elnöki” rendszer között hosszabb átmeneti időszak is volt, amikor (1964–1977 között) Brezsnyev még nem szilárdította meg teljesen a hatalmát. A két eset közti átmenet példája pedig Bulgária, ahol Todor Zsivkov 1971-ben nyergelt át a minisztertanács elnökének posztjáról a frissen kreált Államtanács elnöki székébe. Mindhárom esetben feltűnő, hogy a változások alkotmányozási fordulópontokhoz is kötődnek. Érdekes, hogy az „elnöki rendszer” létrehozásában végül tehát a Szovjetunió is követte a balkáni államok gyakorlatát.
3. Egyik rendszer sem tudott gyökeret verni Albániában, Lengyelországban és különösen nem Magyarországon. Ebben a három országban sem az államfői, sem a kormányfői hatalom nem volt tíz évnél hosszabb időn át a párt vezetőjének kezében. Magyarországon pedig a párt első, illetve főtítkára sosem volt államfő.

Összegzés és következtetések

Megállapítható, hogy az európai (nem szovjet) „kommunista” alkotmányokat időben és térben is két csoportra lehet osztani. A korábbi az úgynevezett népi demokratikus alkotmányok csoportja; ez a Balkánon 1946-tól alakult ki, míg az északabbi területeken csak 1949-től jöttek létre ilyenek. A második időszak a szocialista alkotmányokat öleli fel, amelyek mindkét területen a hatvanas–hetvenes években születtek meg. A népi demokratikus alap-

törvények közös sajátossága a szovjet államjog elemeinek minél teljesebb átvétele, s ennek következtében az ekkor keletkezett alkotmányok igen jelentős hasonlósága. A Balkántól északra eső területeken ugyanakkor ebben a periódusban sem elhanyagolható a saját alkotmányjogi tradíciók továbbélése. A szocialista alaptörvények legalapvetőbb tulajdonsága viszont az, hogy nagyszámú közös elem, szocialista vonás mellett a nemzeti, egyedi vonások szerepe megerősödött, a tipizálás itt sokkal nehezebb. Ráadásul ezek a nemzeti fejlődési utak nem is követik mindig az ezeréves történelmi tradíciók kereteit, hiszen a szovjet birodalmi politika szeszélyei sokat alakítottak rajtuk. Például Jugoszlávia, 1948-as kiátkozása után, kénytelen volt nyugati kapcsolatokat kiépíteni, amelynek következtében belpolitikája (és részben alkotmányfejlődése is) „liberális” lett, továbbá eltávolodott mind a szovjet modelltől, mind pedig a szocializmus balkáni típusától. Jugoszlávia fejlődése így egyes elemeiben az északabbi területekével mutat rokonságot, legjellemzőbb vonása azonban az egyedi fejlődési út volt. Ugyanakkor a nyugati kereszténységhez tartozó, gazdaságilag és társadalmilag fejlettebb NDK és Csehszlovákia – bár a népi demokratikus időszakban még leginkább ők ragaszkodtak a szovjet modellel szemben saját alkotmányos és többé-kevésbé demokratikus hagyományaikhoz – később jobban hasonultak a szovjet modellhez.¹²⁰ Ennek ellenére mégis úgy vélem, hogy a szocialista alkotmányok időszakában is kimutatható egy balkáni és egy kelet-közép-európai modell. A Balkánra a szovjet modelltől való tudatos elkülönülés és a saját utak határozottabb keresése volt jellemző, ám anélkül, hogy jelentős mértékben felelevenítettek volna saját korábbi hagyományaikat. Különutas állami és alkotmányos rendszerük ugyanúgy idegen és gyökértelen volt, mint a szovjet példa másolása. Ezzel szemben az északabbi országok még akkor is megtartottak számos elemet saját történelmi múltjukból, amikor leginkább alárendelődtek a Szovjetuniónak. Ez néhány esetben közvetlenül megnyilvánult, más esetekben – például Magyarország kapcsán – bűvópatakként rejtve maradt. Az 1949 utáni magyar alkotmányt látszólag könnyű lenne a balkáni

¹²⁰ Andrew C. JANOS: i. m. 335–338. Lásd még a 66. lábjegyzetet is.

típushoz sorolni. Fentebb azonban több alkalommal azt próbáltam igazolni, hogy ez a kisiklás kimondottan Rákosi személyes „érdeme” volt, a magyar társadalom (sőt a kommunista vezetés nagy része is) azonban már korán megpróbálta korrigálni a torzulásokat, csatlakozva a szocialista tömb északabbi államainak modelljéhez. Ezt végül paradox módon éppen 1956 forradalma tette lehetetlenné: a kádári restauráció úgy vélte, hogy az említett reformtörekvések egyenesen vezettek az „ellenforradalomhoz”, ezért a későbbiekben is mereven elutasította a jelentős alkotmányos reformokat. Így a rákosista alkotmány elemei a nyolcvanas évekig fennmaradtak, s csak a rendszer utolsó éveiben (1984–1987 között) indult meg újra az alkotmány „liberalizálódása”. Ennek első jele az alkotmányjogi tanács felállítása volt 1984-ben, az igazi átörést azonban a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény hozta meg. Ez jelentősen növelte az országgyűlés szerepét, mivel számos kérdésben korlátozta az Elnöki Tanács törvényerejűrendelet-alkotási jogkörét. Ezt követően az országgyűlés ülésnapjainak száma és az elfogadott törvények száma meredeken emelkedni kezdett.¹²¹ 1988-ban már csaknem annyi törvény született, mint törvényerejű rendelet, 1989-ben pedig már kétszer több volt a törvény. Ezzel harminc év késéssel, de Magyarország megkezdte visszatérését a kelet-közép-európai alkotmányfejlődés fő áramlatához, szakítva a szovjet és a balkáni jellegzetességekkel.

¹²¹ BENCSIK Péter: A Kádár-rendszer állama, 1957–1989. In: *A magyar állam története 1790–2006*. I. m. 286–287.

Melléklet. Az európai népi demokratikus és szocialista alkotmányoknak a társadalmi rendre, illetve a törvényhozásra és az államfői hatalomra vonatkozó pontjai

	Ju. 1946	Al. 1946	Bg. 1947	Ro. 1948	Mo. 1945/46	Lo. 1947	Cs. 1948	NDK 1949	Ju. 1953*
Népi demokratikus állam	-	-	-	-	-	-	+	-	-
Népköztársaság	+	+	+	+	-	-	-	-	+
Szocialista állam	-	-	-	-	-	-	-	-	+
Szocialista Köztársaság	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Szövetségi állam	+	-	-	-	-	-	-	+	+
Proletárdiktatúra	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Munkáshatalom/szövetségben a parasztsággal	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Minden hatalom a népé (n)/dolgozó népé (d)	n	n	n	n	n	n	d	n	d
A szocialista országok/világrendszer említése	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A Szovjetunió megemlézése	-	-	-	-	-	-	+	-	-
A Szovjetunióval ápolt különleges viszony	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A párt vezető szerepe (r - rejtetten, ny - nyíltan)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Köztársasági elnök	-	-	-	-	+	+	+	+	+
Törvényhozás elnöksége	+	+	+	+	(+)	-	+	+	-
Államtanács	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Népközt. Elnöki Tanácsa/Szoc. Közt. Elnöksége	-	-	-	-	-	-	-	-	-
A prezidium államfői jellege	+	+	+	+	-	-	-	-	-
Törvényerejű rendeletek kibocsátása	Pr	Pr	Pr	Pr	-	K	E,Pr	-	K
Törvényértelmező szerep	Pr	Pr	Pr	Pr	-	-	Pr	-	Tb
Alkotmányvédő szerep**	Pr	Pr	Pr	Pr	-	-	Pr	Tb	T
Hatalom egysége/parlamentari szupremácia	+	+	+	+	+	+	-	+	+
Kamarák száma a törvényhozásban	2	1	1	1	1	1	1	2	2
Képviselők felelőssége és visszahívása	+	+	+	+	-	-	-	-	+
Évi ülésszakok minimum száma	2	2	2	2	×	2	2	×	×
Szocializmus építésének terve	-	-	-	-	-	-	+	-	-
Kommunizmus felépítésének terve	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tervgazdálkodás	+	+	+	+	×	×	+	+	×
Köz-/össznépi/állami tulajdon prioritása	+	+	+	+	×	×	+	+	×
Szövetkezetek támogatása	+	+	+	+	×	×	+	(+)	×
Szövetkezeti tulajdon	+	+	+	+	×	×	+	-	×
Társadalmi szervezetek tulajdona	-	-	-	-	×	×	-	-	×
Személyi tulajdon	-	-	-	-	×	×	-	-	×
Magántulajdon	+	+	+	+	×	×	+	+	×

* = jelentősebb alkotmánymódosítás

** A jelzettekén túl 1982-ben Lengyelországban is létrejött Alkotmánybíróság, míg Magyarországon 1984-ben Alkotmányjogi Tanács alakult.

NDK 1960*	Mo. 1949	Alb. 1950*	Lo. 1952	Ro. 1952	Ro. 1961*	Cs. 1960	Ro. 1965	Cs. 1969*	Ro. 1974*	NDK 1968	NDK 1974*	Bg. 1971	Mo. 1972*	Lo. 1976*	J u. 1963	J u. 1974	Al. 1976
-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
-	+	+	+	+	+	-	+	-	-	-	-	+	+	+	-	-	+
-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	+	+	+
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+
-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
n	d	d	d	d	d	d	(d)	d	(d)	d	d	(d)	d	d	d	d	d
-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	+
-	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-
-	(+)	-	-	-	-	+	-	+	-	+	++	+	-	+	-	-	-
-	r	r	-	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny	ny
-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-	-	-	+	+	-
-	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	+
+	-	-	+	-	+	-	+	-	+	+	+	+	+	+	-	-	-
-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
+	+	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+	-	+	+
Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	Pr	-	Pr	Pr	Pr	(E)	(E,Pr)	Pr
Pr	-	Pr	Pr	Pr	Pr	-	Pr	-	Pr	Pr	-	Pr	-	Pr	T	T	T
Tb	Pr	Pr	-	T,Pr	T,Pr	T	T	T,A	T	Pr	-	T	T,Pr	Pr	A	A	T,Pr
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	5	2	1
-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	-	+
×	2	2	2	2	2	2	2	2	2	×	×	3	2	2	×	×	2
-	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+
-	-	-	-	-	-	+	+	+	+	-	+	+	-	-	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	(+)	(+)	+
-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-	-	-	(+)	-
-	-	-	+	-	-	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+
+	+	+	(+)	+	+	+	+	(+)	+	-	-	-	+	(+)	-	(+)	-

av = alkotmányvédelmi szerep

T = Törvényhozás joga

Pr = prezidium joga

K = kormányjogkör

E = közt.-i elnök joga

A = Alkotmánybíróság

× = a szöveg nem érinti ezen kérdéskört