

HALÁSZ IVÁN

egyetemi tanár (NKE ÁNTK)

tudományos főmunkatárs (TK JTI)

A 2020. ÉVI OROSZ ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS: ÚJ EGYENSÚLY VAGY A RÉGI EGYENSÚLYTALANSÁG?

A NÉPSZAVAZÁS EREDMÉNYEI ÉS KÖRÜLMÉNYEI

2020. június 25. és július 1. között az Oroszországi Föderáció választójoggal rendelkező állampolgárai 77,92%-os többséggel jóváhagyták azt a komplex alkotmánymódosítást,¹ amelyet Vlagyimir Putyin elnök először 2020. január 15-én vetett fel a Szövetségi Tanácsban elmondott beszédében. Közvetlenül a beszéd elhangzása után kinevezték a 75 tagú munkacsoportot, amely rögtön hozzájárult a munkához. A szakértők valóban hatékonyan dolgoztak, hiszen az alkotmánymódosítás konkrét szövegét a kétkamarás oroszországi törvényhozás már 2020 márciusában elfogadta. 383 дума-képviselő akkor igennel szavazott a tervezetre, 43 fő pedig tartózkodott. Szép gesztusnak fogható fel, hogy senki nem szavazott a változások ellen.²

Bár az alkotmánymódosításra vonatkozó hatályos szabályok szerint egy ilyen típusú novelláról nem kellett volna népszavazást tartani, Putyin elnök a nagyobb legitimitás érdekében mégis ragaszkodott hozzá. A probléma csak az volt, hogy közbeszólt a COVID-19 vilájárvány, amely egy időre bizonytalanná tette a helyzetet. Végül mégis sor került az összoroszországi népszavazásra, amelynek során egy szavazólapon – úgymond csomagban – lehetett meg támogatni vagy elutasítani a javasolt változásokat. Az orosz állampolgárok tehát nem „csemegézhettek” az egyes rendelkezések között. Nyilván a módosítás terjedelmes szövege nem lehetett a szavazólapon, arról a választópolgárok csak a hivatalos honlapról tudtak tájékozódni.³

Az alkotmánymódosításról véleményt mondó népszavazást (vagy inkább „össznépi szavazást”) nem a külön szövetségi törvény által szabályozott módon rendezték, ami több fontos eltérésre adott lehetőséget. A járványra hivatkozva nagyfokú szabadság érvényesült a mozgó urnás szavazás tekintetében, továbbá a választási bizottságoknak nem kellett feljegyezniük a szavazáson részt vevők adatait. Az új szabályozás lehetővé tette a többnapos voksolást is, amely a május 9-ről a járvány miatt június 24-ére elhalasztott győzelmi díszszemlét követő napon kezdődött, azután egészen július 1-ig – a szavazás hivatalos napjáig – tartott. Moszkvában és még egy megyében online is le lehetett szavazni. Megfigyelők sehol nem lehettek jelen. A kivételt csak az államhatalom részét alkotó Társadalmi Kama-

ra tagjai képezték.⁴ Sz. Bíró Zoltán történész szerint a hatalom tulajdonképpen ellenőrizhetetlenné tette a voksolás hitelességét. Sőt „[...] arra hivatkozva, hogy ezúttal nem referendumról van szó, amelynek lebonyolítását külön szövetségi törvény szabályozza, és amely éppúgy megengedi a népszavazásra feltett kérdés mellett, mint elleni agitációt, megtiltotta ezt is, azt is. Pontosan csak az utóbbit, mert a módosítás elfogadása mellett minden lehetséges felületen folyik a társadalom meggyőzése, azt állítva, hogy ez nem agitáció, csak tájékoztatás. De még ez az utóbbi is roppant érdekesen alakult, mert a »tájékoztatásból« rövid időn belül eltűnt Putyin korábbi elnökségeinek »lenullázása«. Természetesen ez a pont ott maradt az alkotmánymódosítási javaslatok között, csak éppen elkezdtek nem beszélni róla. A központi tévék politikai műsorai és az óriásplakátok feliratai úgy tettek, mintha ilyen módosításról nem is lenne szó. Bezzeg az új szociális garanciákról, az ország szuverenitásának védelméről és a történelmi igazság megőrzéséről annál inkább. Bölcs az orosz nép – hajtogatta az állami propagandagépezet –, mert tudja, hogy mi az, ami igazán fontos, és mi az, ami nem. Ez az abszurd játék egészen odáig ment, hogy azon a hivatalos oldalon, ahol el lehet olvasni az összes alkotmánymódosítási javaslatot, valami miatt épp az hiányzott, ami lehetővé teszi Putyin hatalmon maradását. És amikor erre egy újságíró felhívta a figyelmet az elnök szóvivője csak annyit tudott mondani, hogy szimpla technikai hibáról van szó.”⁵

AZ 1993. ÉVI ALKOTMÁNY ELFOGADÁSA ÉS NÉHÁNY JELLEMZŐJE

A rendszerváltás utáni orosz alkotmány is az 1993. december 12-i népszavazás eredményeként született. Igaz, akkor más volt a népszavazás oka – az 1993 kora őszi alkotmányos válság következtében ugyanis Oroszországnak akkor nem volt törvényhozó képviseleti testülete. Az 1978-ban elfogadott, de azóta sokszor módosított és demokratizált orosz-szovjet köztársasági alkotmány⁶ alapján működő Legfelső Tanács nevű parlamentet Borisz Jelcin államfő – nem éppen alkotmányos módon – feloszlatta.⁷ A korábbi soknemzetiségű Szovjetunió összeroppanása után, az annak gerincét alkotó Oroszország 1991 decemberében lett független és szuverén állam. A szövetségi állam felbomlása azonban

nem jelentette a különböző nemzetiségi szeparatista mozgalmak és a dezintegrációs folyamat végét. Sőt ez a folyamat most már magát az Oroszországi Föderációt is kezdte fenyegetni, hiszen az is soknemzetiségű államalakulat volt. Ehhez társultak hozzá a neoliberalis gazdasági sokkterápia negatív társadalmi következményei, amelyek széles tömegek rohamos elszegényedését és az abból fakadó politikai feszültségeket eredményezték. Ebben a közegben 1992-ben kiéleződött az addig együttműködő orosz államfő és a törvényhozás viszonya. Jelcin ugyanis olyan új alkotmányt akart elfogadtatni,⁸ amely jelentősen megerősítette volna a válságkezelő elnöki hatalmat.⁹ A törvényhozás ezt elfogadhatatlannak tartotta. Miután az orosz politikai élet még meglehetősen strukturálatlan volt, a konfliktus végül az államfői és törvényhozó hatalom szerkezeti problémájaként jelent meg a külvilág előtt, noha ezt az alapvető szembenállást komolyan árnyalták egyéb problémák is – például a már említett gazdasági sokkterápiához való viszonyulás, a szuperhatalmi szovjet múlt és az elvesztett birodalmiság megítélése, illetve az egymásnak ellentmondó állami-társadalmi jövőképek.

A konfliktus végül 1993. szeptember végén és október elején kulminált. Az utolsó felvonás stílszerűen az államfő azon rendeletével vette kezdetét, amely az Oroszországi Föderáció lépcsőzetes alkotmányos reformjára hivatkozott.¹⁰ Október 2-a és 4-e között még a fegyverek is szóhoz jutottak, ami következtében – a valószínűleg alábecsült – hivatalos adatok értelmében 147 ember meghalt és 372 megsebesült.¹¹ A konfliktus forró szakasza azzal kezdődött, hogy Borisz Jelcin államfő 1993. szeptember 21-én rendelettel megpróbálta felosztatni a törvényhozást és bevezette az elnöki kormányzást. Az 1993. évi 1400. számú rendelete eufemisztikusan az Oroszországi Föderáción belüli szakaszos alkotmányos reformról szólt. A törvényhozás tagjai viszont úgy döntöttek, hogy nem adják meg magukat, és ebben a kormányfő és az államfő helyettese, Alekszander Ruckoj alelnök is támogatta őket. Összesen 638 különböző irányultságú honatya próbált ellenállni a törvényhozás épületében. Szeptember 25-én pedig a Jelcinhez lojális fegyveres erők elkezdtek a blokádjukat. Az ortodox pátriárka közvetítése – az alkotmánybírói elnök nyári közbejárásához hasonlóan – nem vezetett eredményre. A fegyveres összetűzések október 2-án kezdődtek el, és október 4-én már tankok lötték a moszkvai Fehér Házat. A konfliktusból a hadsereget maga mögött tudó elnök került ki győztesen, aztán az általa felkért szakértők ősszel neki kedvező alkotmánytervezetet dolgoztak ki, amelyet működő törvényhozás hiányában 1993. december 12-én népszavazásra bocsátottak.¹²

A helyzet további érdekessége az volt, hogy a népszavazást elrendelő elnöki rendelet (oroszul: ukáz), amelyet már 1993. október 15-én bocsátottak ki, nem tartalmazott dátumot, hogy az esetleg elfogadott új alkotmány mikor fog hatályba lépni, illetve nem is kötelezte az államfőt arra, hogy aláírja és kihirdesse az alkotmányt. Ugyanakkor a népszavazással egyidejűleg megválasztották az új törvényhozás két kamaráját, pedig az azokat létrehozó alkotmány még nem is volt elfogadva.

A népszavazás és a választások ennek ellenére vagy éppen emiatt sikeresen lezajlottak, és az alkotmány szövegét 1993. december 25-én közzétették a hivatalos közlönyben (Rosszijszkaja Gazeta). Az alkotmány inentől kezdve számít hatályosnak, annak ellenére, hogy magán az alkotmányon kívül erről nem rendelkeznek semmilyen más jogi norma.¹³

Az 1993. évi, jelcinnek is nevezett orosz alkotmány a születési körülményeinek megfelelően ugyan látszólag a félpreszidenciaális kormányformára hasonlító alapokról indult ki, de valóságban inkább nagyon erős államfői hatalmi központot létesített az oroszországi közhatalmi rendszerben. Az államfő közjogi pozíciója és politikai súlya azóta is folyamatosan erősödik. Ezt szolgálta az eddigi alkotmánymódosítások többsége, ahogyan az egész új orosz politikai rendszer negyedszázados belső működése is. Az 1993-ban elfogadott orosz alkotmány másik jellemző vonása az oroszországi föderalizmus újraértelmezése volt. A föderális berendezkedés az 1990-es évek elején Oroszországban szovjet örökségnek számított és a megszüntetése nem volt reális alternatíva, főleg a különböző erősödő nemzetiségi, autonomista, illetve tagállami szuverenista és időről időre jelentkező szeparatista mozgalmak kontextusában. Az utóbbit jól jelképezte a két orosz–cseccsen háború tragikus végeredménye. Az alkotmány jól körülhatárolható módon, külön cikkelyekben meghatározza a föderáció kizárólagos kompetenciáit, valamint a föderáció és a tagállami szubjektumok közös jogköreit is. A szubjektumok feladat- és hatásköreinek pontos meghatározása hiányzik az alkotmányból.¹⁴

Természetesen az orosz alkotmány az elmúlt évtizedekben is módosult. Ezek a módosítások azonban nem igényeltek népszavazást (ahogyan egyébként a mostani sem), de a mostaninál kisebb terjedelműek és talán kisebb jelentőségűek voltak. Noha néha azok is fontos hatalmi kérdéseket érintettek – ilyen volt például az államfő mandátumának négy évről hat évre, illetve az Állami Duma ciklushosszána négy évről ötre emelése 2008-ban. Akkor éppen Dmitrij Medvegyev volt az orosz elnök. 2014-ben pedig újraszabályozták az ügyészek kinevezésének alapjait. Akkor is az elnöki pozíció erősödött meg. Újabb módosításokat sürgetett egyik 2018. évi cikkében az orosz alkotmánybíró akkori elnöke, Valerij Zorkin is.¹⁵

A MÓDOSÍTÁS IDEOLÓGIAI VONATKOZÁSAI ÉS TÖRTÉNETI NARRATÍVÁJA

Az orosz állam hagyományosan soknemzetiségű, ugyanakkor az orosz nemzetiségű lakosság túlsúlya mindig meghatározó volt. Valószínűleg ebből fakad a birodalmi lét és az időnkénti nemzetállami törekvések közötti ingadozás. Ez különösen igaz az 1990-es évekre. Sem a Szovjetunió, sem az I. Péter óta nyugatos irányultságú Orosz Birodalom (Rosszijszkaja Imperija) nem volt kizárólagos orosz nemzetállam, hanem a működésük sokkal inkább birodalmi volt. Ennek megfelelt a terminológia is – az orosz nyelv ugyanis a 18. század eleje óta megkülönbözteti az inkább etnikai tartalommal bíró orosz (russzkij) és oroszországi (rosszijszkij)

kifejezéseket. Ahogyan a cári birodalom is igazából Oroszországi Birodalom volt, úgy most is az ország hivatalos neve Oroszországi Föderáció (Rosszijszkaja Fegyvereracija). Ennek megfelelően a modern orosz történelemben az orosz identitás mellett mindig is létezett oroszországi identitás. Erről a jelcini és a későbbi putyini kurzus sem mondott le.¹⁶

Ugyanakkor az is igaz, hogy az oroszországi állam domináns orosz lakói nem mindig éltek jobban, mint a hozzájuk csatolt perifériák más nemzetiségű lakói, ami valóban szokatlan az európai gyarmati birodalmak vonatkozásában. Valószínűleg ebből következett az is, hogy Oroszország olyan birodalom volt, amely nem tekintette magát annak, és emiatt soha nem is érezte a birodalmi létből fakadó lelkiismeret-furdalást. A nemzetállami törekvések még inkább a történelmileg kialakult államiság széttöbbségével fenyegették Oroszországot.¹⁷

Ezek a dilemmák érződnek az orosz alkotmány szövegén is. A liberális és nyitott 1990-es években született preambulum a soknemzetiségű nép nevében fogalmazódott meg.¹⁸ Az Oroszországi Föderáció soknemzetiségű népe számít a népszuverenitás és a hatalom egyetlen forrásának is. Az orosz nyelv ugyan az egész föderáció területén hivatalos nyelv státusával rendelkezik, de az autonóm köztársaságok jogosultak dönteni saját hivatalos nyelvről is, amelyet az ottani államhatalmi, önkormányzati és igazgatási szervek az orosz mellett használnak. Az alkotmány külön kiemeli a kicsi létszámú népek védelmét.

A 2020. évi alkotmánymódosítás¹⁹ ebben a tekintetben annyiban lépett tovább, hogy az orosz nyelvet az államalkotó nemzet nyelveként deklarálta. Ez a különbségtétel az államalkotó és nem államalkotó népek között eddig nem volt benne az orosz alkotmányos rendszerben, és valószínűleg az utóbbi években tapasztalható etatista és hangsúlyosabb nemzeti irányultságú trendekkel függ össze. Egyébként az új szöveg mintha rögtön visszakozott is volna, amikor tompítani igyekezett az előbbi deklaráció életét annak kimondásával, hogy az államalkotó orosz nép az Oroszországi Föderáció egyenrangú nemzetei soknemzetiségű szövetségének tagja.

Ezt a nyitott megközelítést megerősíti a kultúra alkotmányos definíciója is. Eszerint az Oroszországi Föderációban a kultúra soknemzetiségű népének egyedi öröksége, amelyet az állam támogat és véd. Az államnak pedig meg kell védenie minden nemzet és etnikai közösség kulturális egyediségét, és garantálnia kell az etnokulturális és nyelvi sokszínűséget. Ezenkívül a föderáció megvédi és támogatja az Oroszországi Föderáció külföldön élő honfitársait. Ebbe a fogalomba pedig nem csak az orosz nemzetiségűek tartoznak.

A megszületése pillanatában az orosz alkotmány döntően az akkor népszerű liberális értékekből próbált kiindulni, mind az általános deklarációk, mind az emberi és polgári jogok tekintetében.²⁰ Az alkotmány első cikke ennek megfelelően köztársasági államformájú demokratikus szövetségi jogállamként definiálta az Oroszországi Föderációt, amelynek ezenkívül van még egy egyenrangú hivatalos neve: Oroszország. A népszuverenitás elvén kívül a bevezető rendelkezések dekla-

rálták még a hatalommegosztás elvét, a pártpluralizmust, az ideológiai sokszínűség garantálását és az állam szociális és világi jellegét. Azt is kimondták, hogy az állampolgárt nem lehet megfosztani az állampolgárságától, de annak megváltoztatásához való jogától sem. Idővel azonban az orosz alkotmány kezdeti liberális elvei és elképzelései halványulni kezdtek, és a nemzeti, „szuverenista”, illetve konzervatív értékek, elképzelések, valamint megfontolások kerültek előtérbe.

Mindez a 2020. évi alkotmánymódosítás során csúcsosodott ki. Valószínűleg az egyik legfontosabb „szuverenista” jellegű változás az, hogy az alkotmány új szövege szerint az Oroszország szerződéses részvételével működő államközi szervezeteknek azon határozatait, amelyek ellentmondanak az Oroszországi Föderáció alkotmányának, nem hajthatók végre az ország területén. Ez az orosz alkotmány elsőbbségének a megerősítését jelenti a nemzetközi szervezetek döntéseivel szemben. Egyébként valószínűleg eddig is csak kevesen kételkedtek az óriási atomfegyver-potenciállal rendelkező Oroszország szuverenitásában, de ez a felfogás most újabb megerősítést nyert alkotmányos szinten. Egyébként ez a rendelkezés kiemelt helyen szerepelt Putyin elnök januári javaslataiban is.²¹ Nyilván ez is a multilateralizmus most tapasztalható sajnálatos visszaszorulását jelzi. Egyébként az Állami Duma már el is kezdte elfogadni azokat a törvénymódosításokat, amelyek konkretizálják ezt a fontos szemléletbeli változást. Ez a munka egyelőre öt jelentős törvénykönyvet és 115 egyéb törvényt érint.²²

Az erősödő bezárkózást, illetve a külfölddel és a külföldiekkel szembeni intenzívebb bizalmatlanságot jelzik azok az új rendelkezések, amelyek előírják, hogy az állami tisztségviselők jelentős része nem lehet kettős állampolgár és nem rendelkezhet külföldön vagyonnal, illetve folyószámlákkal. A nyugati szakirodalom ebben látja a regnáló elnök azon igyekezetét, hogy szorosabb ellenőrzés alá vonja az állami apparátusok dolgozóit és az egész közigazgatást (bürokráciát).²³

Az új alkotmányos szövegben az Oroszországi Föderáció továbbá deklarálta a folytonosságot vállalt a Szovjetunióval, akár a saját területén, akár a nemzetközi kapcsolataiban és szerződéseiben. Erre egyébként nem a preambulumban került sor, hanem a szövetségi berendezkedéssel foglalkozó fejezetben. Az egység hangsúlyozása és az Istenbe vetett hit is bekerült az alkotmányos szövegbe,²⁴ mégpedig következő megfogalmazásban: „Az ezeréves történelemmel egybefogott Oroszországi Föderáció, őrizvén az ősök emlékét, akiktől az orosz állam fejlődésében tapasztalt folytonosságot kaptunk meg, elismeri a történelmileg kialakult államegységét.” Továbbá a módosítás kimondta, hogy az „Oroszországi Föderáció tiszteletben tartja a Haza védelmezőinek az emlékét és garantálja a történelmi igazság védelmét. Nem engedi meg, hogy valaki tagadja a népnek a Haza védelme során tanúsított hőstetteit.”²⁵ Ezek az új rendelkezések szintén a szövetségi berendezkedéssel foglalkozó fejezetben kaptak helyet.

Sőt, ide kerültek a gyerekneveléssel és a családdal foglalkozó részek, amelyek szintén új elemekkel gazda-

gították az orosz alkotmányt. Az Oroszországi Föderáció kompetenciájába bekerült a család, az anyaság, az apaság és a gyermekek védelme. A házasságot férfi és nő szövetségeként deklarálták. Az államnak meg kell teremtenie a gyermekek családon belüli méltó neveléséhez szükséges feltételeket. Az alkotmány megemlíti a felnőtt korú gyermekek kötelességét a szüleikről való gondoskodásra. A gyermekeket pedig Oroszország állami politikája legfontosabb prioritásának nevezi a dokumentum. Az államnak garantálnia kell a családon belüli nevelés elsődlegességét, de az olyan gyermekek vonatkozásában, akik szülői gondoskodás nélkül maradtak, magára vállalja a szülők kötelezettségeit.

Az állam szociális jellegével összefüggésben az alkotmányba bekerültek a munkával, annak védelmével és a fizetéssel kapcsolatos rendelkezések is. A minimálbér nem lehet alacsonyabb a munkaképes lakosság megélhetési minimumának oroszországi átlagánál. A nyugdíjrendszer kapcsán az alkotmány új szövege megemlíti az általánosság, az igazságosság és a nemzedékek közötti szolidaritás elveit, sőt, még a nyugdíjak évenkénti indexálását is. Az állam garantálja a kötelező társadalombiztosítást, a célzott szociális támogatásokat és a szociális juttatásokat és egyéb kifizetések indexálását. A gazdaság kapcsán az alkotmányozó megemlíti a tartós gazdasági növekedést szolgáló körülmények megteremtését, illetve az állam és a társadalom közötti bizalmat, a szociális partnerséget, a gazdasági, politikai, szociális szolidaritást, a dolgozó emberek tiszteletben tartását, valamint az állampolgárok jogainak és kötelességeinek az egyensúlyát.

A legutóbbi orosz alkotmánymódosítás kapcsán a hazai alkotmányjogban jártas magyar olvasónak érdekes érzései támadhatnak. Az új – a korábnál jóval ideologikusabb és a saját valós vagy vélt dicső múltjába forduló – orosz alkotmányos szöveg ugyanis sok tekintetben a 2011-ben elfogadott magyar Alaptörvényre emlékeztet. Ez egyaránt vonatkozik a nemzetfelfogásra, a családra, a „munkaalapú” gazdaságra, a „kodifikált” nemzeti emlékezetpolitikára, valamint a jogok és kötelességek közötti egyensúly hangsúlyozására. A 2021-ben első kerek évfordulóját ünneplő magyar Alaptörvénynek eddig még nem akadt ilyen lelkes követője, sem Európában, sem máshol a nagyvilágban. Oroszországra mint követőre pedig büszke lehet a magyar alkotmányozó elit, hiszen ritkán fordul elő, hogy egy kisebb ország megoldásai megihletik a nagy hatalmak döntéshozóit. Természetesen kérdés, hogy mindez mennyire tudatosodott az orosz alkotmányozó honatyákban és honatyákban, vagy csak a véletlen, illetve a korszellem műve.

A TÖRVÉNYHOZÁSRA VONATKOZÓ MÓDOSÍTÁSOK

Az 1993. évi alkotmány az orosz hagyományoknak megfelelően kétkamarás parlamentet honosított meg. A Szövetségi Gyűlés az Állami Dumából és a Szövetségi Tanácsból áll. A Szövetségi Tanácsban minden régió két-két képviselővel képviselteti magát – egyikük képviseli a helyi (azaz tagállami, illetve regionális) törvényhozót, a másik pedig végrehajtó hatalmat. A testü-

let tagjainak a kiválasztása számít eddig az egyik leg-sűrűbben változó elemnek a modern orosz közjogi rendszerben, annak ellenére, hogy ezt a kérdést szövetségi szintű törvénnyel kell szabályozni. A szövetségi tanácsai képviselőket korábban többségi választási rendszerben választották kétmandátumos választókerületekben, amelyek területe egybeesett az egyes föderációs szubjektumokkal, azaz régiókkal. 1995-ben megszületett a Szövetségi Tanács megválasztásának rendjéről szóló szövetségi törvény, amelynek értelmében a regionális végrehajtó hatalmat annak feje, a törvényhozó hatalmat pedig annak elnöke képviselte a moszkvai székhelyű felső kamarában.²⁶

2000 augusztusában hatályba lépett egy újabb módosító jellegű szövetségi törvény, amely értelmében a végrehajtó hatalmi szerv vezetője már nem maga vett részt a Szövetségi Tanácsban, hanem az általa kinevezett képviselő útján, a kinevező által megadott megbízási időre szólóan. A regionális törvényhozó szerv képviselőjét pedig a saját mandátumának idejére ez a szerv választotta meg. 2009-ben ismét módosították a rendszeren: csak olyan orosz állampolgárokat lehetett megválasztani a Szövetségi Tanácsba, akik az őket megválasztó regionális törvényhozó szerv vagy valamely, a régió területén működő municipális képviselő-testület tagjai voltak. Ez a modell átmeneti időszak után 2011 elején lépett hatályba, de már 2012 végén egy új szövetségi törvény született erről a kérdéstről, amelynek értelmében a regionális törvényhozó szerv csak valamelyik külön erre a célra választott tagja képviselheti a Szövetségi Tanácsban. Ami a regionális végrehajtó hatalom képviselőjét illeti, ott azt a modellt vezették be, miszerint a helyi választott végrehajtó vezető még a megválasztása előtt köteles volt megnevezni az illetékes választási bizottság előtt három jelöltet, akik közül megválasztása esetén az egyik őt fogja képviselni a Szövetségi Tanácsban. A Szövetségi Tanács tagja csak az a 30 évnél idősebb orosz állampolgár lehetett, aki legalább öt éven át élt az általa képviselendő területi egység területén. Ez a lakhatási cenzus nem vonatkozott a szövetségi szintű képviselőkre és azokra a személyekre, akik állami hivatalt láttak el, akár országos, akár helyi szinten.²⁷

Az orosz alkotmány legutóbbi novellája megint jelentős változásokat eredményezett. Kisebb jelentőségű, hogy mostantól a Szövetségi Tanács tagjait hivatalosan is szenátoroknak nevezik. Az eddigi modell, amelynek értelmében egy-egy szenátort a regionális törvényhozó szerv választott meg és a végrehajtó hatalom vezetője nevezett ki, megmaradt, de kiegészült néhány jelentős újdonsággal. Egyrészt az államfő, miután lejárt a mandátuma, vagy idő előtti lemondása esetén, élete végéig szenátorrá válik – az utóbbi esetben jogosult visszautasítani ezt a lehetőséget. Ennél fontosabb, hogy az államfő delegálhat a Szövetségi Tanácsba legfeljebb harminc föderatív képviselőt, akik közül hetet akár az életük végéig szóló mandátummal küldhet a testületbe. Ők csak olyan állampolgárok lehetnek, akiknek az országuk előtt kiemelkedő érdemeik vannak, amelyeket állami és társadalmi területeken értek el. A többiek mandátuma hat évre szól. Egyébként a szenátorok összlétszá-

ma mindig a regionális képviselők és az utóbb leírt módon kinevezettek számától függ. Szenátorra pedig csak a legalább 30 éves orosz állampolgár válhat, aki az országban rendelkezik állandó lakhellyel, nem rendelkezik más állam állampolgárságával, illetve külföldi állandó lakhellyel. A többi fontos állami tisztviselőhöz hasonlóan számukra is tilos bankszámlát nyitni külföldön, külföldi bankokban őrizni értékeket és pénzüsszegeket.²⁸

Ehhez képes jóval egyszerűbb volt az elmúlt negyedszázadban az Állami Duma közjogi fejlődése. 1993-hoz hasonlóan most is 450 tagú testületről van szó, amelyben a passzív választójog 21 éves korhatárhoz van kötve. Egyébként a képviselőkre és jelöltekre most már hasonló korlátozások vonatkoznak, mint a szenátorokra. Nem lehet egyszerre mindkét kamarában képviselni a választókat, mert az összeférhetetlen. Szintén tilos más államhatalmi és helyi önkormányzati képviseleti szinten való mandátumviselés. A professzionális alapon dolgozó képviselők továbbá nem állhatnak állami szolgálatban és nem lehet más keresőtevékenységük, a tudományos, oktatói és alkotói munka kivételével. Mindkét kamara tagjai azonos jellegű immunitással rendelkeznek.

Az Állami Dumára vonatkozó választási rendszer az elmúlt negyedszázadban ugyan több változáson esett át, de egy eleme tartósan bizonyult – a vegyes jellege. Ez azt jelenti, hogy 225 képviselőt egyéni választókerületekben, 225 képviselőt pedig pártlistákról választanak. A bekerülési küszöb pedig eredetileg 5%-os volt, később azonban 7%-ra emelkedett. 2011-ig az Állami Duma mandátuma négy évre szólt, akkor viszont öt évre nőtt. Már nem indulhatnak egyéni jelöltek, hanem minden képviselőjelöltet csak pártok delegálhatnak. Ezeket a változásokat már Vlagyimir Putyin elnöksége alatt vezették be, amikor 2005-ben úgy próbálták megreformálni a választási rendszert, hogy csökkenjen a kisebb pártok mozgásteré.²⁹

Az 1990-es években az oroszországi pártrendszer, amely mindig a közjogi és választási rendszer függvénye volt, meglehetősen instablnak és diffúznak bizonyult. A fragmentált pártrendszert a történeti hagyományokon kívül azt is gyengítette, hogy a kormányzásra csak közvetett hatása volt a parlamenti pártok erőviszonyainak. Ennek ellenére akkor olyan jellegzetes pártstruktúra alakult ki, amelynek a posztszovjet térségen kívül alig akadt megfelelője. A törvényhozásban reformer liberális, az állami ipart képviselő centrista, hazafias nacionalista és kommunista csoportosulások ültek.³⁰ Többnyire az utóbbiak voltak sikeresek a választásokon, de kis befolyásuk volt a kormányzatra. A jelcini érában az is jellemző volt, hogy a kormányzáshoz, törvényalkotáshoz és a költségvetés elfogadásához szükséges többséget csak a parlamenti választások után hozták létre a parlamentben helyet foglaló különböző csoportokból és politikusokból. Az így létrejött képződményt pedig egyszerűen a „hatalom pártjának” nevezték.

Ezen a rendszeren gyökeresen változtatott Putyin és elnöki stábja. Ezt a célt szolgálták a már említett 2005. évi választójogi reformok, de a Kreml még azok előtt –

gyakorlatilag rögtön az új elnök hivatalba lépése után – megpróbált létrehozni tartós szerkezetű kormánypartot (az újszerűbb és főleg stabilabb „hatalom pártját”). Az Egységes Oroszország (Единая Россия) nevű pártot két olyan pártból hozták létre, amelyek az 1990-es években már helyet foglaltak az Állami Dumában. Az egyik a Putyinhoz eredetileg is közelálló Egység nevű párt, a másik pedig a korábbi miniszterelnökhöz, Jevgenyij Primakovhoz és a moszkvai főpolgármesterhez, Jurij Luzskovhoz állt közel (Haza – Egész Oroszország).³¹ Az új párt fő feladata – lehetőleg minősített többséggel – megnyerni a soron következő választásokat, ami az erőteljes állami médiatámogatással és az „adminisztratív erőforrások aktivizálásával” többnyire sikerül is. Így a hivatalos politikai rendszer meglehetősen kiszámíthatóvá vált, és minimális szintre csökkentették a különböző „bizonytalansági tényezőket”. Ez ugyanakkor nem jelenti a sajtószabadság teljes hiányát és a választások jelentéktelenségét.

Az erős kormányzati háttérrel rendelkező Egységes Oroszország már a 2003. évi választásokon megszerezte kétharmados többséget, amelyre szüksége volt az alkotmánymódosításokhoz, majd ezt az eredményt 2007-ben is megismételte. Ebben az első ciklusban alakult ki nagyjából az a párt- és frakción szerkezet, amely a mai napig meghatározza Oroszország politikai életét. Az *„[...] Állami Duma lényegét tekintve – egyetlen pártcsere kivételével – azóta is őrzi az akkor kialakult szerkezetét, vagyis azóta is csak négy párt kerül a Dumába, és ezek közt 2003 óta nincs egyetlen nyugatos vagy liberális párt sem. Ettől kezdve a politika legfontosabb nyilvános színterére – a kommunista pártot leszámítva – kizárólag kreatúrapártok nyertek bebocsátást, vagyis olyan pártok, amelyek a mindenkori végrehajtó hatalom politikai szándéka, és nem a társadalom valamely csoportjának az akarata alapján jöttek létre. Ezek a tendenciák a következő években tovább erősödtek, és a párt-, illetve a választási törvény többszöri átalakításával teljesebbek ki.”*³²

A lényeges választójogi változásokra még a 2003–2007-es dumaciklusban sor került. Akkor ugyanis áttértek arányos választási rendszerre, amelyben csak a politikai pártok tudtak jelölteket állítani, és a bekerülési küszöböt 5%-ról 7%-ra emelték. A 2007–2011-es ciklusban meghosszabbították a törvényhozás mandátumát négy évről öt évre, az államfőét pedig hat évre. A 2011–2016-os dumaciklusban pedig visszaállították a vegyes választási rendszert, azaz a 225 дума képviselőt ismét az egymandátumos választókerületekben választják meg. Ekkor vezették be a regionális kormányzók közvetlen választását is.³³

Az orosz törvényhozás két kamarája elkülönülten ülésezik, de az államfő üzeneteinek meghallgatására együttes ülést is tarthat, ülései nyilvánosak. A két kamara különböző feladat- és hatáskörökkel rendelkezik, a különbségek 2020-ban még markánsabbak lettek. Az Állami Dumának inkább a kormányzati munka ellenőrzésében (bizalmi kérdések), a költségvetési kérdésekben és a közpolitika alakításában van meghatározó szerepe. Megválasztja és menesztetheti továbbá a központi bank elnökét, illetve az állami számvevőszék alelnökét (korábban az elnökét, de őt most a Szövetségi

Tanács választja meg), ám mindkét esetben az államfő kezdeményezéséhez van kötve. Ezenkívül az emberi és állampolgári jogok biztosának (Уполномоченного по правам человека) a megválasztása, a meghallgatása és esetleges leváltása is a kompetenciájába tartozik. Amnesztiát is hirdethet, szemben az egyéni kegyelmezési joggal, amely államfői hatáskör.

A Szövetségi Tanács jogkörei inkább az állam egyéb működésére vonatkoznak. A fő bírói pozíciók betöltését ugyanis az államfő a felsőházzal karöltve végzi, a Szövetségi Tanács továbbá jóváhagyhatja a hadiállapot és a rendkívüli állapot elnöki kihirdetését, fogadja az államfő lemondását, ahogyan kiírja az államfőválasztások időpontját is. A szövetségi szubjektumok közötti hátrátmódosítás jóváhagyásához is szükséges a döntése.

A törvénykezdeményezés jogával Oroszországban az államfő rendelkezik, továbbá a kormány, a Szövetségi Tanács és annak tagjai, ugyanígy az Állami Duma és annak tagjai, végül pedig a föderációs szubjektumok törvényhozó testületei is. E szervek törvénykezdeményezési joga korlátlan. Az alkotmánybíróság és a legfelső bíróság pedig csak a kompetenciájukba tartozó ügyekben rendelkeznek azzal. Azokat a törvénytervezeteket, amelyek bevezetik vagy kivezetik az adókat, felfüggesztik azok befizetési kötelezettségét, az állami hitelekéről vagy az állam pénzügyi kötelezettségekről szólnak és minden más olyan törvénytervezetet, amely a szövetségi költségvetés számára kiadásokkal jár, csak a szövetségi kormány jóváhagyásával lehet benyújtani.

A szövetségi törvényeket az Állami Duma fogadja el, az összes képviselő abszolút többségével, hacsak az alkotmány mást nem mond. Az ily módon megszavazott törvényeket öt napon belül el kell küldeni a Szövetségi Tanácsnak. A szövetségi törvény akkor tekinthető elfogadottnak, amikor az utóbbi kamara képviselőinek a többsége is megszavazta, vagy ha 14 napon belül nem döntött róla. Elutasítás esetén egyeztetőbizottságot kell létrehozni, aztán a tervezetet ismét meg kell tárgyalni az Állami Dumában. Amennyiben az utóbbi nem ért egyet a Szövetségi Tanács elutasító döntésével, akkor ismételten, már kétharmados többséggel kell elfogadni a kifogásolt törvényt. A Szövetségi Tanácsnak azonban kötelezően foglalkoznia kell a szövetségi költségvetést, a szövetségi adókat és járulékokat, a pénzügyi, vámügyi és hitelügyeket érintő szabályokkal, valamint a nemzetközi szerződések ratifikálását vagy felmondását, az államhatár jogállását vagy védelmét, valamint a háborút és békét érintő szövetségi törvényekkel. A mindkét kamarában elfogadott törvényt öt napon belül el kell küldeni az államfőnek, akinek 14 nap áll rendelkezésre az aláírására, vagy a halasztó hatályú vétő emelésére. Az elnöki vétő esetében mindkét kamarában kétharmados többséggel kell elfogadni a kifogásolt törvényt.

Ennél is nagyobb többség kell a szövetségi szintű alkotmányos törvények elfogadásához – a Szövetségi Tanács tagjainak háromnegyedes támogatása. Igaz, az Állami Dumában ilyenkor is csak a kétharmados többség szükséges. Eredetileg itt az elnöknek már nem volt mozgástere, de a 2020. évi novella értelmében ilyenkor is fordulhat még az alkotmánybírósághoz azzal, hogy az

vizsgálja meg a jogszabály alkotmányosságát. Érdekes, hogy az alkotmány nem rendelkezik a Szövetségi Tanács elnök általi feloszlatásáról, és csak az Állami Dumára koncentrálna. Az államfő akkor oszthatja fel a testületet, amikor az háromszor megtagadta a bizalmat az általa jelölt kormányfőtől, akkor is, ha a bizalmi szavazást ő kérte. Ugyanakkor a megválasztásától számított egy éven belül semmiképpen sem lehet feloszlatni, ahogyan az államfői mandátum utolsó hat hónapjában sem. Nem lehet feloszlatni az Állami Dumát akkor sem, ha vádemelési eljárást indított az államfővel szemben, továbbá hadi- és rendkívüli állapot fennállása idején sem.

Az alkotmánymódosítási eljárás kezdeményezésére ugyanazok a szervek jogosultak – az alkotmány- és a legfelső bíróság kivételével – amelyek törvénykezdeményezési joggal rendelkeznek. A két parlamenti kamara tagjainak egyötöd része is tehet ilyen indítványt. Ugyanakkor az alkotmány első, második és kilencedik fejezetének rendelkezéseit a Szövetségi Gyűlés nem változtathatja meg.³⁴ Itt az alkotmányos berendezkedés alapjairól, továbbá az emberi és állampolgári jogokról, valamint az alkotmánymódosítási szabályokról van szó. Ez nem jelent totális tilalmat, mert az említett fejezetek módosítását kérheti a két kamara háromötödös többsége. Ilyenkor azonban össze kell hívni az Alkotmányozó Gyűlést, amely vagy megerősíti a fennálló alkotmányt, vagy kidolgozza az új alkotmánytervezetet. Az utóbbit ezt követően kétharmados többséggel vagy népszavazással kell elfogadni. A népszavazáson az elfogadáshoz a szavazó választópolgárok több mint a felének szavazata szükséges. Az érvényességi küszöb pedig a választópolgárok több mint a felének részvételéhez van kötve. A többi fejezet módosítását külön szövetségi alkotmányerejű törvény szabályozza, és csak akkor lesznek jogerősek, ha az Oroszországi Föderáció szubjektumainak több mint a kétharmada is jóváhagyta azokat. A föderáció összetételének a megváltoztatására pedig szintén egy külön szövetségi alkotmányerejű törvény vonatkozik.

AZ ÁLLAMFŐRE VONATKOZÓ VÁLTOZÁSOK

Az erős jogállású elnök (Президент) képezi az orosz politikai és kormányzati rendszer fő pillérét. Pozíciója kezdettől fogva erősödik: az orosz elnöki pozíció modellértékű lett, legalább is a posztszovjet térségben. Az államfőre vonatkozó rendelkezések az alkotmányban megelőzik a törvényhozás szabályozását, másrészt az alkotmány bevezető fejezetében, amely az alkotmányos rendszer alapjai címet viseli, található a 11. cikk 1. bekezdése, amelynek értelmében az oroszországi államhatalmat az elnök, a Szövetségi Gyűlés, a kormány és a bíróságok valósítják meg. Az elnöki intézmény itt is az első helyen szerepel.

Az orosz államfőre az alkotmány negyedik fejezete vonatkozik, amely az elnököt államfőként, az alkotmány, illetve az emberi és a polgári jogok garantálójaként deklarálja. Az ő feladata továbbá megvédeni az ország szuverenitását, függetlenségét, területi integritását, meghatározni a bel- és a külpolitika alapvető irányait, valamint biztosítani a közhatalmi szervek össze-

hangolt működését és együttműködését. Ezek a szervezetek a közhatalom egységes szervezetét jelentik – ebben a fogalomba beleértendők a szövetségi állami, tagállami és helyi önkormányzati szervezetek is. Ezenkívül az elnök belföldön és a külkapcsolatokban egyaránt képviseli az Oroszországi Föderációt. Végül ő a fegyveres erők legfőbb parancsnoka. Agresszió vagy annak közvetlen veszélye esetén az elnök vezeti be az egész ország területén, illetve annak valamely részén hadiállapotot. Erről haladéktalanul értesíteni kell a törvényhozás két kamaráját. Hasonló a helyzet a rendkívüli állapot bevezetésével is.

A 2020. évi alkotmánynovella a fenti felsorolást kiegészítette azzal, hogy az államfő feladata támogatni a polgári békét és egyetértést. A novella továbbá sok ponton módosította az államfő jogállását, mégpedig az elnök erősítése irányába. Megváltoztak például az államfői passzív választójog szabályai is. Eredetileg a jelöltséghez elegendő volt az orosz állampolgárság, a 35 éves kor elérése és legalább tízéves állandó lakhely Oroszországban. A 2020. évi novella értelmében ezeken felül legalább 25 éven át kell állandó jelleggel lakni az országban, nem lehet rendelkezni másik ország állampolgárságával, sőt ha valaki korábban más állam polgára is volt, már nem indulhat az oroszországi elnökválasztásokon. Ez alól kivételt képeznek azok, akik korábban olyan ország állampolgárságával rendelkeztek, amelyet egészben vagy részben felvettek az Oroszországi Föderációba. Ezt a kitévelt akár krími klauzulának is lehetne nevezni, hiszen mindez jelenleg a gyakorlatban a nemrégben a tagállamok közé felvett Krími Köztársaság lakóira vonatkozik, akik korábban ukrán állampolgárok (is) voltak. Szintén nem lehet rendelkezni külföldi állandó lakóhellyel és bankszámlákkal, illetve külföldi bankokban elhelyezett értéktárgyakkal. (Ez a korlátozás minden állami tisztviselőre vonatkozik, nemcsak az államfőre.)

Az államfő eredeti mandátuma négy évre szólt, de a 2008. évi alkotmánymódosítás hat évre emelte ezt. Ez a helyzet jelenleg is. Eredetileg az államfő egyszer volt újraválasztható. Amikor lejárt Vlagyimir Putyin második mandátuma, Oroszországban is felmerült, hogy Fehéroroszország mintájára itt is eltörlik a ciklusok halmozásának a tilalmát, ez történt több közép-ázsiai posztsovjjet államban is. Az orosz politikai elit azonban az ezredforduló utáni első évtized végén még nem vállalta fel ezt a megoldást, és inkább Dmitrij Medvegyevet választottak elnöknek. Közben Vlagyimir Putyin miniszterelnök és a kormányzó párt elnöke lett, majd visszatért az elnöki székbe. Dmitrij Medvegyev tehát csak egy cikluson keresztül volt elnök, azután hosszú évekre ő lett kormányfő. Putyin pedig ennek a konstrukciónak köszönhetően jelenleg már a negyedik elnöki ciklusát tölti.

Miután 2020 elején még nem dőlt el az utódlás kérdése, a legutóbbi alkotmánymódosítás során Valentyina Tyereskova volt úrhajósnő, jelenleg kormánypárti képviselő módosító indítványára az került be az alkotmányba,³⁵ hogy az új szabályok megszületésére tekintettel az éppen regnáló államfőre nem vonatkozik az a korlátozás, miszerint egyvalaki csak kétszer egymás után lehet elnök. Azaz, ha Putyin elnök esetleg úgy dön-

tene, hogy még indulna az elnöki posztért, azt még kétszer megteheti. Ezzel a módosítással tehát Oroszország a korábbi „európai” hezitálás után mégiscsak elindult a „belorusz” vagy „közép-ázsiai” úton. Sokan ebben látják az egész mostani alkotmánymódosítás lényegét. Ugyanakkor ki kell emelni, hogy a korábbi szabályozással szemben, amely azt írta elő, hogy egy személy csak kétszer egymás után lehet az elnök, a mostani alkotmányos szöveg egyértelművé teszi, hogy egyvalaki összesen csak két cikluson át lehet elnök, függetlenül attól, hogy azok egymás követik vagy van köztük szünet.

Az orosz államfőnek egy sor fontos területen vannak feladat- és hatáskörei. Ez egyaránt igaz a jogalkotási, végrehajtó és kreációs (kinevezési) területekre. Törvénykezdeményezési joga van, és ő írja alá, illetve hirdeti ki a már elfogadott törvényeket. Halasztó hatályú vétőjoggal is élhet 14 napon belül, amelyet az Állami Duma és a Szövetségi Tanács tagjai csak kétharmados többséggel tudnak hatástalanítani. A 2020. évi módosítás értelmében az aláírásra rendelkezésre álló határidőn belül az elnök az alkotmánybíróshoz fordulhat azzal a kéréssel, hogy az vizsgálja meg a szövetségi törvény alkotmányosságát. A vizsgálat ideje alatt szünetel a határidő. Ha az alkotmánybíróshoz alkotmányosnak találja a megtámadott törvényt, akkor az elnök azt köteles három napon belül aláírni és kihirdetni. Ha nem alkotmányos a törvény, akkor aláírás nélkül marad, és nem lép hatályba. Az orosz elnök saját rendeleteket és rendelkezéseket is kibocsáthat, amelyek a föderáció egész területén kötelezően végrehajtandók. Természetesen ezek az aktusok nem lehetnek ellentétesek az alkotmánnyal és a szövetségi törvényekkel. Az elnök írja ki a dumaválasztásokat, fel is oszlathatja ezt a testületet és népszavazást is kezdeményezhet.

Az államfő komoly kinevezési jogosítványokkal rendelkezik nemcsak a végrehajtó hatalmon belül, hanem az alkotmányvédelmi és igazságszolgáltatási rendszer irányában is. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy Oroszországban nem a parlamentnek van kormánya, hanem az elnöknek. Ennek megfelelően a kormány mandátuma nem a dumaválasztások után kezdődik, hanem az államfői választások után. A kormányfőt az alkotmány korábbi szövege szerint az államfő az Állami Duma egyetértésével nevezte ki és váltotta le. Az utóbbihoz nem is kell az Állami Duma beleegyezése. A hatályos alkotmányos megfogalmazás szerint az államfő nevezi ki a kormányfőt, akinek jelölését az Állami Duma is jóváhagyja, mégpedig az államfő javaslatára. Továbbra is érvényes, hogy amennyiben viszont az Állami Duma háromszor elutasítja az elnök kormányfőjelöltjét, akkor az államfő feloszlathatja a törvényhozást és új választásokat írhat ki.³⁶ Az Állami Duma ugyan kifejezheti a bizalmatlanságot a kormánnyal szemben, ez azonban nem jelenti azt, hogy annak le is kellene ilyenkor mondani. Sőt ha az Állami Duma három hónapon belül megismétli ezt a lépést, akkor az államfő eldöntheti, hogy menesztje-e a kormányt vagy inkább feloszlathatja a parlamentet. Egyébként a kormány is kérhet bizalmi szavazást magával szemben, de annak végkimenetelétől függetlenül ismét az államfő dönt arról, mi legyen a kormány további sorsa.

Az államfő továbbá jogosult elnökölni a kormány ülésén, és ilyenkor a kormányfőnek át kell engednie a helyét. Itt is módosult és kiegészült azonban az alkotmány szövege. Az államfő ugyanis immár nemcsak jogosult elnökölni a kormányüléseken, hanem ő az, aki az alkotmány szerint ellátja a kormány általános irányítását. Az államfő továbbá a kormányfő javaslatára meghatározza a szövetségi végrehajtó hatalmi szervek szerkezetét, és azon belül eldönti, hogy melyek azok, amelyek tevékenységét ő maga irányítja, és melyeket kell a kormánynak irányítania. Most az államfő az, aki saját hatáskörben nevezi ki és váltja le a szövetségi minisztereket, akiket az Állami Duma is megerősít. Néhány kiemelt minisztert azonban nem a дума megerősítésével nevez ki, hanem csupán a Szövetségi Tanáccsal való konzultáció után. Azokról a vezetőkről van szó, akik a védelmi, állambiztonsági, belügyi, igazságügyi, külügyi, közbiztonsági, valamint a rendkívüli helyzetek megelőzését és a következményeik likvidálását szolgáló tárcákért felelnek.

A kormányfő egyben a funkcióját valamilyen okból ellátni nem képes államfő helyettese. Ez a modell 1993-ban született meg, amikor az új alkotmányból törölték az amerikai típusú alelnöki pozíciót. Az elnököt helyettesítő kormányfő viszont nem oszthatja fel az Állami Dumát, nem írhat ki népszavazást és nem kezdeményezheti az alkotmány módosítását.

Új elnöki kompetenciaként az államfő tesz javaslatot Szövetségi Tanácsnak, hogy kit kell megválasztani az állami számvevőszék elnökének. A helyettesét, akinek személyére szintén az államfő teszi meg a javaslatot, az Állami Duma választja meg. A számvevők megválasztása is megoszlik a két kamara között, igaz, mindegyikre az államfő teszi meg a személyi javaslatot.

Teljesen új szerv az orosz közjogi rendszerben a 2020-ban létrehozott Államtanács (Государственный Совет), amelyről eredetileg sokan azt gondolták, hogy az államfő „kazah típusú”, azaz fokozatos visszavonulását fogja szolgálni. Ezt a szervet az elnök saját tanácsadó testületként hozza létre azzal a céllal, hogy biztosítsa a közhatalmi szervek összehangolt működését, meghatározza a bel- és külpolitika alapvető irányait, ahogyan az állam gazdasági-szociális fejlődését is. Az államfő továbbá létrehozza a föderáció Biztonsági Tanácsát, amely segít neki az idevonatkozó feladatai megvalósításában; a testület elnöke maga az államfő.

Az államfő jogállását megerősíti az is, hogy 1993 óta ő maga alakítja saját adminisztrációját, amely az oroszországi viszonyok között komoly személyzeti hatalommal rendelkezik és a gyakorlatban a kormányt is képes ellenőrizni. Továbbá saját belátása szerint nevezi ki a szövetségi körzetekbe jelhatalmú megbízottjait, akik segítenek neki a régiók ellenőrzésében. Az orosz fegyveres erők parancsnoki állományának formálása is az ő kezében van. Ezenkívül az államfő jogosult felfüggeszteni a regionális végrehajtó vezetők azon aktusait, intézkedéseit, amelyek ellentmondanak az alkotmánynak és a szövetségi törvényeknek, illetve a föderációt kötelező nemzetközi egyezményeknek. Ugyanez vonatkozik az emberi és állampolgári jogok és szabadságok megsértésére. A felfüggesztés addig tarthat, amíg a bíróság megvizsgálja és eldönti az ügyet.

Az orosz államfő személyében sérthetetlen. A tisztségéből elmozdítani csak hazaárulás és más súlyos bűncselekmény elkövetése esetén lehet. Ezt pedig a legfelső bíróságnak kell megállapítani. Az alkotmánybíróság nem az ügy büntetőjogi oldalát vizsgálja, hanem csak azt, hogy betartották-e a vádemelés rendjét. Egyébként ilyen eljárást az Állami Duma kezdeményezhet, kétharmados többséggel. A Szövetségi Tanács szintén ilyen minősített többséggel dönt a tisztségéből való eltávolításról. Erre három hónap áll rendelkezésre. Amennyiben ezalatt nem került sor az elnök elmarasztalására, akkor az egész eljárást és kezdeményezést elutasítottnak kell tekinteni.

A KORMÁNY JOGÁLLÁSÁRA VONATKOZÓ MÓDOSÍTÁSOK

2020-ban érdekes változásokra került sor a kormányalakítási eljárásban is. Korábban a kinevezett kormányfő tette meg az államfőnek a helyetteseire és a miniszterekre vonatkozó személyes javaslatokat, jelenleg a kormányfő ezt a javaslatot már nem az államfőnek nyújtja be, hanem az Állami Dumának, amely egy héten belül dönt. A képviselők által jóváhagyott minisztereket azután az államfő nevezi ki, aki nem jogosult elutasítani az ily módon már megerősített jelölteket. Ezt elvben az Állami Duma pozíciójának erősödéseként is lehetne értelmezni, azonban a legfontosabb „erőminiszterek” (oroszul: „sziloviki”), azaz a hadügy, belügy, közbiztonság, állambiztonság, a rendkívüli helyzetek minisztere, valamint a külügy- és igazságügyi miniszter ki vannak véve e szabály alól. Esetükben tehát a közvetlen államfői befolyás érvényesül. Amennyiben az Állami Duma háromszor elutasítja a kormányfői kinevezési javaslatokat, akkor a minisztereket maga az államfő nevezheti ki a miniszterelnöki jelöltek közül. Abban az esetben továbbá, ha a dumaképviselők elutasítása miatt a miniszteri posztok több mint egyharmada üres marad (ebbe a számba nem értendők az előbb említett „államfői” erő- és egyéb miniszterek), akkor az elnök feloszthatja az Állami Dumát és új választásokat írhat ki.

2020-ban szűkebbé vált a kormányfő mozgástere a kormány tevékenységi irányainak az általános meghatározásában és a kormányzati munka szervezésében. A kormányfőnek már nemcsak az alkotmánnyal, a szövetségi törvényekkel és az elnöki rendeletekkel összhangban kell megszerveznie a kormány munkáját, hanem figyelembe kell vennie az államfői rendelkezéseket és utasításokat is. Sőt a kormányfő személyesen felelős az államfőnek a ráruházott hatáskörök megvalósításáért. A kormányfő tehát még a korábbi szabályozáshoz képest is markánsabban az államfő alárendeltségébe került. Igaz, ez összhangban van az előző negyedszázad változásaival.

A kormány szokásos feladat- és hatáskörei (például a költségvetés előkészítése, illetve végrehajtása, a különböző szakpolitikák szervezése, a szövetségi vagyongazdálkodás, a jogalkotásban való közreműködés stb.) 2020-ban kiegészültek néhány új teendővel, amelyek többsége vagy ideológiai természetű, vagy a modern állam kihívásaival függ össze. A felsorolás most mindenestre jóval részletesebb. Szerepelnek benne a környe-

zetvédelmi és egyéb ökológiai feladatok, a családok támogatása és védelme, sőt a hagyományos családi értékek megőrzése, a tudományos-technológiai fejlődés elősegítése és az ország tudományos potenciáljának a megőrzése, a rokkantak diszkriminációmentes szociális védelme, a polgári társadalom intézményeinek erősítése, az önkéntes tevékenység ösztönzése, a vállalkozói tevékenység fejlesztése, a szociális partnerség elveinek realizálása stb.

A kormányfő is felvetheti az Állami Duma előtt a bizalmi kérdést, sőt ehhez nem is kell kérni az államfő engedélyét. Egy ilyen javaslatot az alsóház hét napon belül köteles megvizsgálni. Amennyiben az Állami Duma nem szavazza meg a bizalmat a kormánynak (ehhez egyébként az összes képviselő abszolút többsége szükséges), akkor az államfő hét napon belül jogosult elfogadni ezt a tényt vagy feloszlatja a parlamentet is. Abban az esetben, ha a kormány három hónapon belül ismételten bizalmi szavazást kér az Állami Dumától, amely azt meg is tagadja, akkor a kialakult helyzetről megint az államfő dönt. Lemondás vagy menesztés esetében a kormány az államfő megbízásából addig látja a teendőit, amíg nem kerül sor az új kormány megalakítására. Az Állami Duma nem vonhatja meg a bizalmat, illetve a kormányfő sem kérheti a bizalmi szavazást akkor, ha az országban éppen hadiállapot vagy rendkívüli állapot van, továbbá akkor, amikor az alsóház vádemelést javasolt az államfő ellen, és az még nincs elbírálva, illetve az Állami Duma megválasztása utáni egy éven belül. Hasonló a helyzet a kormányfő esetében, aki ellen nem lehet bizalmatlansági indítványt benyújtani (vagy önmaga ellen kérni) a kinevezésétől számított egy éven belül.

AZ ALKOTMÁNYVÉDELMI SZERVEK ÉS AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS

Az orosz alkotmánybíróság intézménye (Конституционный Суд) 1991-ben, azaz a szovjet rendszerváltás legvégén született. A szentpétervári székhelyű orosz alkotmánybíróság egyik fő célja az ország egységének a megőrzése volt, de végül nem tudta magát kivonni a különböző hatalmi ágak harcából.³⁷ Az 1993-as alkotmány emiatt újjászervezte a testületet és annak működését: az alkotmánybíróságnak 19 tagja lett, akiket ugyan a felsőházként működő Szövetségi Tanács választott meg, de a jelölés joga az államfőé lett. Az 1994-ben elfogadott alkotmánybírósági törvény pedig megszüntette a testület azon jogát, hogy saját maga kezdeményezzen eljárásokat, és megvonták a központ-tagállam közötti vitákban fennálló bíraskodási jogkörét is. Ugyanakkor a testület feloszlathatja a regionális törvényhozó szerveket, és bizonyos esetekben felmentheti a regionális kormányzókat, amennyiben a megadott határidőn belül nem biztosítják az alkotmánybíróság által kifogásolt helyi, regionális törvények alkotmányossá tételét.³⁸

Az 1993. évi alkotmány viszonylag szűkszavú volt az alkotmánybíróság és az általános igazságszolgáltatási szervezet tekintetében, emiatt a 2020. évi novella sok helyen kiegészítette, illetve módosította a szöveget. Az egyik változás az, hogy az új szöveg konkrétan megne-

vezi, hogy mely szervek alkotják az orosz bírósági szervezetet – az alkotmánybíróság, a legfelső bíróság, továbbá az általános jogkörű szövetségi bíróságok, döntőbírók és a föderáció szubjektumainak békebírái. A bírák továbbra is csak a legalább 25 éves jogi végzettségű és legalább öt éves jogi szakmai gyakorlattal (előélettel) rendelkező orosz állampolgárok lehetnek. A novella a többi kinevezett és választott állami tisztviselőhöz hasonlóan az esetükben is bevezetett különböző tilalmakat, amelyek értelmében nem rendelkezhetnek másik állam állampolgárságával, illetve külföldi letelepedési engedéllyel, nem lehetnek külföldi bankbetétek és egyéb banki értékek.

Az alkotmánybíróság kompetenciái gyökeresen nem változtak meg. A novella viszont megváltoztatta a testület összetételét – azaz 19 főről 11 főre csökkentette le a létszámát. Az alkotmánybíróságnak három általánosan megfogalmazott fő feladata van: védeni az alkotmányos rendet, az emberek és polgárok alapvető jogait, valamint garantálni az alkotmány felsőbbbbségét és közvetlen hatályát a föderáció egész területén. Konkrétan pedig továbbra is hatályban maradtak az eredeti feladat- és hatáskörök. Az alkotmánybíróság tehát dönt arról, hogy a szövetségi törvények, az államfő, a Szövetségi Tanács, az Állami Duma és a kormány normatív aktusai, továbbá a föderáció egyes szubjektumainak alkotmányai, alapszabályai és egyéb törvényei, illetve normatív aktusai, a föderatív és tagállami államhatalmi szervek közötti megállapodások, valamint a még nem hatályos nemzetközi megállapodások összhangban vannak-e a szövetségi alkotmánnyal. A 2020. évi újdonság az, hogy a testület most már az alkotmányerejű szövetségi törvények és az alkotmány összhangjáról is jogosult dönteni. Az alkotmánybíróság a szövetségi államhatalmi szervek közötti, továbbá köztük és a szubjektumok közötti, és az egyes szövetségi szubjektumok, régiók legfelső államhatalmi szervei közötti hatásköri vitákat is jogosult elbírálni. A módosítás megváltoztatta az alkotmányjogi panaszra és az alkotmányértelmezésre vonatkozó rendelkezéseket is. Az alkotmányos jogaikban megsértett állampolgárok továbbra is élhetnek az alkotmányos panasz lehetőségével, de csak miután kimerítettek minden rendelkezésre álló belföldi jogorvoslati fórumot. Az eljáró bíróságok is fordulhatnak az alkotmánybírósághoz konkrét ügyekben.

Ennél is nagyobb mértékben változtak meg az absztrakt normakontrollra vonatkozó rendelkezések. Az eredeti szöveg értelmében az alkotmány értelmezését kérhette az államfő, a törvényhozás mindkét kamarája, a kormány és a régiók törvényhozó szervei. Az új szöveg értelmében az elnök megkapta a kiegészítő jogot az alkotmánymódosító törvények, az alkotmányerejű szövetségi törvények és az egyéb szövetségi törvények tervezeteinek az alkotmányossági vizsgálatra utalására. Ezt a jogot gyakorolhatja a már elfogadott jogszabályok vonatkozásában, még azok aláírása előtt. A szövetségi államfő ugyanezt kérheti a tagállami jogszabályok vonatkozásában, még mielőtt azokat kihirdette az ottani vezető végrehajtó tisztviselő. Egy teljesen új rendelkezés értelmében az alkotmánybíróság dönt az Oroszországi Föderáció által is aláírt nemzetközi szerződé-

sek alapján működő államközi szervek határozatainak végrehajtásáról, amennyiben azok ellentmondanak az orosz alkotmánynak. Ugyanez a helyzet a külföldi vagy az államközi nemzetközi bíróság, illetve döntőbíróság olyan határozatainak esetében, amelyek ellentmondanak az Oroszországi Föderáció nyilvános jogrendje alapjainak.

Az alkotmányellenes aktusok vagy azok egyes rendelkezései hatályukat veszítik, ahogyan eddig is. Érdekes újdonság viszont az, hogy az alkotmánybíróság által alkotmányosnak talált aktusokat és rendelkezéseket nem kell alkalmazni egy újabb alkotmánybírósági értelmezés során. Végül az alkotmánynovella deklarálta, hogy az alkotmánybíróság más jogköröket is gyakorolhat, amelyeket szövetségi alkotmányerejű törvény biztosít számára.

Az általános igazságszolgáltatási rendszer csúcán a moszkvai székhelyű³⁹ Legfelső Bíróság (Верховный Суд) áll, amelynek tagjait szintén a Szövetségi Tanács választja meg az államfő javaslatára. A testület polgári, büntető, közigazgatási és döntőbírósági (arbitrázs) ügyekkel is foglalkozik. Eljárásjogilag pedig felügyeli az általános hatáskörű bíróságokat és a döntőbíróságokat, továbbá biztosítja a bírósági gyakorlat egységes értelmezését. Végül az új alkotmányszöveg pontosabban körülírta az orosz ügyészség jogállását. Az önállóan szabályozott ügyészség eddig is egységes központosított hierarchikus rendszert alkotott Oroszországban. A szervezet feladata felügyelni az alkotmány, a törvények, valamint az emberi és polgári jogok betartását, a bűnüldözés és más feladatok ellátása. A feladatait és hatásköreit – szemben az alkotmánybírósággal és legfelső bírósággal – egyszerű szövetségi törvény szabályozza. Az új összeférhetetlenségi szabályok az ügyészekre is vonatkoznak. A legfőbb ügyész (Генеральный Прокурор) és helyetteseit eddig az államfő javaslatára a Szövetségi Tanács választotta, illetve menesztette, az új alkotmányos szöveg értelmében pedig mindez az államfő kompetenciája, akinek erről csupán konzultálnia kell a Szövetségi Tanáccsal. A föderáció szubjektumainak ügyészeit, a katonai és más specializált ügyészeket szintén az államfő nevezi ki és meneszteti, szintén a Szövetségi Tanáccsal történő konzultálás után. Más ügyészeket akkor nevezhet ki és meneszthet az államfő, ha ezt szövetségi törvény a hatáskörébe utalta. Ha az utóbbi másként nem rendelkezik, akkor a városi, járási és a hozzájuk hasonló ügyészeket a legfőbb ügyész nevezi ki és meneszteti. Korábban ez a rendelkezés egyértelmű volt, és nem utalt egy külön szövetségi törvényre, amely akár meg is változtathatja ezt a gyakorlatot. Összességében tehát látszik, hogy erősödött az ügyészi szervezet központi (szövetségi) alárendeltsége és gyengül a tagállamok, illetve helyi szervek befolyása.

A 2020. évi alkotmánymódosítás egyébként is komoly mértékben megváltoztatta, illetve kiegészítette a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezéseket. A helyi önkormányzás azokban a municipális képződményekben történik, amelyek típusait szövetségi törvény határozza meg. A helyi lakosság ugyan önállóan határozhatja meg a helyi önkormányzás kereteit, de

most már csak a szövetségi törvény által meghatározott elvekkel összhangban. Az utóbbi rögzíti azokat a sajátosságokat is, amelyek a szövetségi jelentőségű városokra, illetve a szövetségi szubjektumok fővárosaira és az egyéb területek igazgatására vonatkoznak.

A legfontosabb változások mégis az önkormányzati és államhatalmi szervek kapcsolatára vonatkoznak. Az egyik új alkotmányos rendelkezés értelmében az államhatalmi szervek közreműködhetnek a helyi önkormányzati szervek alakításában, továbbá a helyi önkormányzati szervek vezető tisztviselőinek kinevezésében és menesztésében, összhangban az erre vonatkozó szövetségi törvénnyel. Ezzel potenciálisan megint csorbult a helyi területi egységek önkormányzatisága. Az egész folyamatot betetőzte a 132. cikk új (3) bekezdése, amely deklarálta, hogy a helyi önkormányzati szervek és az államhatalmi szervek a közhatalom egységes rendszerét alkotják az Oroszországi Föderációban, és egymással hatékonyan együttműködnek az adott terület lakosságának az érdekében.

ÖSSZEGZÉS

A 2020-ban elfogadott orosz alkotmánymódosítás egy több mint negyedszázados fejlődési folyamatot tetőzött be, amely az 1993. évi alkotmány elfogadásával vette kezdetét. Már az alkotmány eredeti szövege is roppant erőssé tette az orosz elnök jogállását, ami nem is meglepő, hiszen a szövegét az elnök szakértői dolgozták ki egy olyan konfliktus után, amelyben az ellenálló törvényhozás épületét tankokkal lövették szét. Az akkori – alkotmányjogilag meglehetősen vitatott – fordulat eredményét nemcsak a passzív helyi lakosság, hanem az akkori demokratikus Nyugat is akceptálta. Ebben a tényben és az akkori liberális korszaklemben kell keresni az okát annak, hogy az erős elnöki intézményt létrehozó 1993. évi alkotmány még tartalmazott liberális jellegű megfogalmazásokat és intézményeket. Sőt az akkori orosz törvényhozás egyik legszélsőségesebb pártja is Liberális Demokrata Párt névre hallgatott és ez azóta sem változott.

Oroszország nyugatos kurzusa ugyanakkor a sok kudarc és csalódás következtében az 1990-es évek végén meggyengült, és a Vlagyimir Putyin hatalomra kerülése után végképp elkezdődött az úgynevezett „szuverén demokrácia” építése. Ennek meghatározó szerkezeti eleme a központosítás lett, ideológiai területen pedig a nemzeti öntörvényűség hangsúlyozása és a konzervatív értékek előtérbe kerülése. Bár az orosz elnök januári beszédében az alkotmánymódosítás egyik céljaként a hatalmi ágak közötti nagyobb egyensúlyt emlegette, végül nem így történt, és tovább erősödött az államfői hatalom. Igaz, ezen a szakértők között csak kevesen lepődtek meg.⁴⁰ Nem ebben az irányban halad ugyanis az elmúlt negyedszázad orosz politikája.

A probléma inkább az, hogy időközben a maradék világ jelentős része is fokozatosan „felzárkózott” ezekhez a tendenciákhoz. Jelenleg tehát nem a „kelet nyugatosodása” zajlik (azaz ilyen vagy olyan előjelű demokratizálódása), hanem sok tekintetben a világ számos államának az „elkeletiesedése”, vagy másképpen fogalmazva

„prezidenciaizálódása”, illetve „putyinizálódása”.⁴¹ Ahol nem ez a helyzet, ott pedig sokszor vagy az egyes államok ukrán típusú „oligarchizálódása” megy végbe. A két folyamat potenciális összekapcsolásától nyilván nem sok jót lehet várni, de az egy másik téma.

A most már globálisnak mondható folyamat különösen az utóbbi évtizedben erősödött meg, és ez visszahatott Oroszországra, illetve annak vezető elitjeire, amelyek sok tekintetben jogosan igazoltnak láthatták a korábbi erőfeszítéseket. Közben számos olyan megoldás és tendencia vált elfogadottá, amelyekért korábban az egyes államok még szégyenkezni szoktak, vagy legalábbis szemérmesen hallgatták azokról. A legújabb

orosz alkotmánymódosítást tehát ebben a tágabb kontextusban célszerű szemlélni. A maga módján a tartalma nem meglepő, hiszen sok tekintetben következnek az előző két évtized fejleményeiből. Az akkor született tendenciákat, trendeket erősíti, immár nemcsak a politikai gyakorlatban, hanem alkotmányos szinten is. Nyilván a novellának voltak konkrét hatalomtechnikai okai is, amelyek főleg a most regnáló államfő negyedik mandátumának a közeledő végével függnek össze.⁴² A későbbi trónutódlás konkrét kimenetelétől függetlenül, a 2020-ban született megoldások jelentős része tovább fog élni, és a későbbiekben még sokféleképpen fogja kifejteni a hatását.

Jegyzetek

- Az orosz központi választási szervek adatai szerint a népszavazáson a szavazásra jogosultak 62,16%-a vette részt. Összesen 74 114 217 fő szavazott, ebből 57 747 288 választópolgár igenlő választ adott. L. www.vybory.izbirkom.ru, konkrétan <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/region/izbirkom?action=show&root=1&tvd=100100163596966&vrn=100100163596966®ion=0&global=1&subregion=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100163596966&type=232> (2020.11.14.).
- <http://duma.gov.ru/news/48003/> (2020.11.14.).
- <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>.
- Sz. Bíró Zoltán: Az alkotmánymódosítás ígézetében. *Népszava* 2020. június 13. https://nepiszava.hu/3081327_kentaurbeszed-sz-biro-zoltan-az-alkotmanymodositas-igezeteben (2020.11.14.).
- Sz. Bíró: Az alkotmánymódosítás...
- M. N. Marczenko: Metodologiceszkije aspekti poznanijja rossziszkih Konsztitucij 1978 a 1993. gg.: szravnyityelnij analiz. *Goszudarsztvo i Pravo* 2008. 12. sz. 15–23. o.
- Magyarul a következő kötetben lehet olvasni az akkori eseményekről: Jelcin és a jelcinizmus. *Posztszovjet Füzetek XI*. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest 1993.
- Az új orosz alkotmányon egyébként már 1990 óta dolgoztak a politikusok és szakértők, de a folyamat elhúzódott. Erről I. O. G. Rumjancev: Iz isztorijii szozdanijja Konsztitucijii Rossziszkoj Fegyeracijii. O rabotyje Konsztitucionnoj komissziji (1990–1993). *Goszudarsztvo i Pravo* 2008. 9. sz. 5–12. o. A négyrészes sorozat következő részei a *Goszudarsztvo i Pravo* folyóirat soron következő számaiban jelentek meg, azaz a 2008. évi 10., 11. és 12. számában.
- Az orosz alkotmányozási folyamatról I. Szenté Zoltán: Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet (1945–2005). Osiris, Budapest 2006. 449–459. o.
- J. A. Dmitrijev: O jurigicseszkom znacsenyiji preambuli Konsztitucijii Rossziji. *Goszudarsztvo i Pravo* 2008. 12. sz. 36. o.
- Ezekről az eseményekről I. Lilija Sevcova: Oktybr 1993 g.: Kak rozsdalosz novoje szmogeryszavije. 2013. október 2. www.carnegie.ru/2013/10/02/ (2020.11.14.).
- Szintén I. Sevcova: i. m., továbbá részletesen Sz. Bíró Zoltán: Versengés a hatalomért: Jelcin és a parlament – avagy a hatalomra jutás jelcini iskolája. In: *Jelcin és a jelcinizmus. Posztszovjet Füzetek XI*. Magyar Ruszisztikai Intézet, Budapest 1993. 13–23. o.
- Dmitrijev: i. m. 38. o.
- Erről a témáról I. részletesebben Halász Iván: Az új oroszországi federalizmus: régiók és a központi viszonya az 1993. december 12-i alkotmányban. *Jogtudományi Közlöny* 1996. 12. sz. 519–530. o.
- L. Elizabeth Teague: Russia's Constitutional Reforms in 2020. *Russian Politics* (Brill) 2020. 5. sz. 303–304. o. https://brill.com/view/journals/rupo/5/3/article-p301_3.xml (2020. 11.14.).
- Erről I. részletesen D. G. Kogatyko – V. Ch. Tschakachov: Rossziszskaja igyentyicsnoszty. *Kulturno-civilizacionnalja szpecifika. Aletyeja, Szankt-Peterburg* 2010. 5–134. o.
- Szilágyi Ákos: Oroszország elrablása. Helikon, Budapest 1999. 361. o.
- Dmitrijev: i. m. 35. o. Az idézett szerző szerint ez a megfogalmazás a korábbi szovjet nép helyébe lépett. Ez a soknemzetiségű nép sokféleképpen került be az orosz állam kötelékébe, van, aki önként, és van, aki erővel, de az alkotmányozó ezt a különbségtételt ügyesen megkerülte „a közös sors általi egybekötés” hangsúlyozásával.
- Részletes szövegét oroszul I. <http://duma.gov.ru/news/48051/> (2020.11.14.).
- Szenté: i. m. 451. o.
- Teague: i. m. 308. o.
- <http://duma.gov.ru/news/50028/> (2020.11.17.).
- Teague: i. m. 309–310. o.
- Ezek az új rendelkezések egyébként nem szerepeltek az elnök eredetileg készített tervezetében, hanem később, a módosításon dolgozó munkacsoporton keresztül kerültek fel, mégpedig az Orosz Ortodox Egyház kezdeményezésére. L. Teague: i. m. 306. o.
- L. az orosz alkotmány új szövegét. <http://archive.government.ru/eng/gov/base/54.html>.
- <http://council.gov.ru/structure/council/status/> (2020.11.14.).
- Részletes információt I. http://council.gov.ru/structure/council/formation_order/ (2020.11.14.).
- <http://duma.gov.ru/news/48045/> (2020.11.14.) Itt található az egész módosítás részletes szövege, oroszul.
- <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> (2020.11.14.).
- Szenté: i. m. 456. o.
- Michail Zugar: Vsetci mocni Kremľa. Absynt, Krásno nad Kysucou 2016. 161–163. o.
- Sz. Bíró Zoltán: Putyin Oroszországa. Noran Libro Kiadó, Budapest 2019. 29. o.
- <http://duma.gov.ru/en/duma/about/history/information/> (2020.09.11.).
- Részletesen I. Herbert Küpper – Szabó Zsolt: A jogalkotás alkotmányos keretei Kelet-Európában. *Parlament Szemle* 2016. 1. sz.
- Sz. Bíró: Az alkotmánymódosítás...
- Viktor Csernomirgin volt Gazprom-elnök például az 1995. évi dumaválasztások után annak ellenére maradt kormányfő, hogy a pártja csak 10%-ot ért el. Elég volt hozzá az államfő bizalma. L. Szenté: i. m. 454. o.
- A testület első elnöke, Valerij Zorkin az 1993. évi szembemállás során aktívan próbált közvetíteni az elnök és a parlament között, nem sok sikerrel. 1992-ben azonban még sikerült meggyőzni Jelcin elnököt, hogy tartsa tiszteletben a neki nem tetsző alkotmánybírósi határozatot, amely megszüntette a belügyminisztérium és a biztonsági minisztérium összevonását. 1993. szeptember végén azonban a 14 alkotmánybíróból 10 alkotmánybírónek találta a Jelcin azon rendeletét, amellyel feloszlatta a törvényhozást. A fegyveres megoldás árnyékában ennek végül nem volt különösebb jelentősége, azon túl, hogy tovább erodálta az intézmény tekintélyét. Sőt, következő hónapban az elnök felfüggesztette az alkotmánybíró-ság működését is. Szenté: i. m. 457. o.
- Uo. 457. o.
- 2014-ben törvénymódosítás révén döntés született a legfelső bíróság Szentpétervárra való átköltötéséről, de erre egyelőre még nem került sor.
- Teague: i. m. 327–328. o.
- A jelen tanulmány nem vállalkozik a fogalom bővebb kifejtésére, hiszen a témának tengernyi szakirodalma van. Magyar nyelven aktuálisan Sz. Bíró: Putyin Oroszországa c. kiváló könyv próbálja megválaszolni ezt a kérdést. A mostani oroszországi rezsim egyik legfőbb ideológusa Vlagyiszlav Szurkov úgy határozta meg a „putyinizmust,” mint „a mindennapok létező (vagy működő) ideológiáját, amely képes megújulásra és a termékeny ellentmondások feloldására”. Liberális elemzők viszont inkább az állami kapitalizmust és a politikai tekintélyelvűséget látják benne, amely alapvetően a szociális és konzervatív érzelmekre próbál hatni. Andrej Kolesznyikov: Novaja viveszka. Zacssem Szurkov rasszkazal o „putyinizme”? www.carnegie.ru/tovabb <https://carnegie.ru/2020/01/28/rupub-80982>, Andrej Kolesznyikov: Posztpangyemiceszkij avtoritarizm. <https://carnegie.ru/2020/06/02/rupub-81953> (2020.11.14.). Szintén Konsztantyin Gaaze: Csto takoje putyinizm na szamog yeke. <https://carnegie.ru/2019/10/18/rupub-80132> (2020.11.14.).
- Alekszandr Baunov: Putin's Choice. What do Russia's Latest Constitutional Maneuvers Mean? 11.03.2020. <https://carnegie.ru/commentary/81261> (2020.11.14.) (oroszul: Szmena rezsim. Csto vibrail Putyin v Dume. 11. 03.2020. ugyanott).