

A VASFÜGGÖNY LEBONTÁSA UTÁN

VARGA ATTILA

A ROMÁN ALKOTMÁNYOS DEMOKRÁCIA ELTELT HUSZONÖT ÉVE

ÉSZREVÉTELEK A POLITIKAI RENDSZER KIALAKULÁSÁRÓL ÉS VÁLTOZÁSÁIRÓL

Az 1989. decemberi romániai politikai és jogi rendszerváltás óta eltelt negyedszázad történelmi léptékben nem nagy idő, de akik ebben az időszakban éltek/élnek, felnőttként, teljes mértékben, cselekvően átélték ezt, vagy éppen *menet közben* kapcsolódtak bele ebbe a korszakba, egyszóval a kortársak számára fontos és szükséges vagy éppen kötelező ennek az időszaknak az elemzése, értékelése, a tanulságok megfogalmazása, esetleg következtetések levonása. Ezt természetesen nagyon sok szempontból lehet megtenni, egyéni élethelyzetekből kiindulva, társadalmi átalakulásokon, szerkezetváltozásokon, gazdasági fejlődésen át egészen a politikai változások, a politikai rendszer működésének alakulásáig vagy éppen az új alkotmányos és jogrendszer létrehozásáig, megteremtéséig.

Ebben a tanulmányban egyetlen aspektust vizsgálok, amely önmagában is többrétegű, nevezetesen az alkotmányos rendszer (amely nem öleli fel az egész jogrendszert) eltelt huszonöt évét próbálom néhány sarokpont alapján elemezni.

A diktatórikus rendszerről, a nyugati típusú demokratikus rendszerre történő áttérés, az egyértelmű politikai opció ez utóbbi mellett nem '89 decemberében dőlt el, hanem 1992 januárjában, az új alkotmány hatályba lépésekor. Természetesen még ez is leginkább egy formális, a politikai és alkotmányos rendszer szempontjából *mindössze* egy alapot biztosító strukturális momentum volt, hiszen ennek működése, működtetése, funkcionalitásának kialakítása, megőrzése az elkövetkező években történt meg, és bizonyos vonatkozásaiban ez a folyamat ma is tart. Mondhatni, hogy a politikai rendszer mindennapi működése az alkotmány folyamatos és folytonos érvényesülését, érvényesítését jelenti.

Romániát hosszú ideig az átmenetiség és ennek állandósulása jellemezte, ugyanakkor az alapvető demokratikus intézmények még ma sem kellően stabilak, hatékonyak, sokszor működési zavarok, díszfunktionalitás, rendszerhibák, divatos, de helytálló kifejezéssel demokráciadeficit jellemzi.

Bár kétségtelen, hogy valamelyest konszolidálódott a demokratikus politikai rendszer, a jogállamiság működésében messze elmarad a nyugati paraméterektől. Nem véletlen, hogy a legnagyobb és legtöbb gond éppen a jogállamiságot meghatározó és minősítő igazságszolgáltatás működésével,

ennek függetlenségével, az elburjánzott korrupcióval, a politikai döntések nem kellő demokratikus jellegével vagy az ehhez kapcsolódó áttekinthetetlen túlszabályozással, a jogszabályok értelmezhetőségével, a jogbiztonság hiányával van.

Az átalakuló kelet-közép-európai államok sajátos helyzete, talán éppen tragédiája, hogy miközben a legnagyobb belső társadalmi és külső nemzetközi elvárás, hogy évtizedes vagy évszázados lemaradásukat néhány év alatt behozzák és kialakítsanak egy működő demokráciát, egy funkcionális jogállamot, miközben nyugaton olyan folyamatok és viták zajlanak, melyek kezdik alapjaiban átértékelni a liberális, (neoliberális) alkotmányos demokrácia (és piacgazdaság) működését.¹

Példaként vagy illusztrálásként említem, hogy egyre inkább nyilvánvaló és egyre többen kimondják a korábban kimondhatatlant, nevezetesen, hogy a kormányozható társadalom nem működik minden részleteiben, teljes mértékben demokratikusan, vagy ugyanez súlyosabb megfogalmazásban: az igazi demokrácia a mai viszonyok között kormányozhatatlan. Márpedig kormányozni kell, következésképpen a demokrácia deficitesen működik. Ez adódik a társadalmak differenciáltságából, a népesség nagyságából, az államok, a kormányzati rendszerek működésének bonyolultságából, a hivatali bürokrácia ön- és túlhatalmából. Ez megfigyelhető különböző formákban és mértékben majdnem minden európai demokratikus államban, de leginkább az Európai Unióban. Egy másik példa lehet a minimális állam liberális gondolatának egyébként vonzó illúziója, amely ma már szertefoszlott, és sokkal inkább az erős állam, a nagyhatalmú, gondoskodó, elegánsabban szociális állam képe jelenik meg társadalmi igényként.

E kis kitérő után lássuk, hogyan alakult Románia alkotmányos rendjének eltelt huszonöt éve. Tanulmányomban az alkotmányos rend fogalmának rövid elemzése után kísérletet teszek az elmúlt időszak korszakosítására, majd az alkotmányos rendszer egészét meghatározó néhány konkrét alkotmányos intézmény alakulásának bemutatására.

Az alkotmányos rendszer fogalma

Alkotmányjogi értelemben a politikai rendszer lehet demokratikus vagy diktatórikus, ugyanakkor mindkettőben formálisan jelen van, létezik a legfelsőbb jogszabályként felfogott alkotmány. Ez azonban a diktatúrát nem teszi alkotmányos rendszerré.

Jó példa erre Románia diktatórikus rendszere, melynek három különböző alkotmánya is volt, ám ami igazán funkcionálissá tette, az a pártállami hatalmi struktúra és önkényes hatalomgyakorlás alkotmányos rögzítése, a többi – elsősorban az alapvető emberi jogok – holt betűk maradtak.

A demokratikus politikai rendszerben nemcsak az alkotmány léte fontos, még csak nem is mindig annak tökéletesnek vélt tartalma, hanem társadalmi elfogadottsága, a társadalmi tudatban történő rögzültsége, amely visszaköszön a hatalomgyakorlásban, a joggyakorlatban. Ezt nevezi az alkotmányjog alkotmányosságnak, amely több, mint maga az alkotmány, ez annak minősége, alkalmazása és társadalmi elfogadottsága, beágyazottsága.

Az alkotmányosság fogalmán, gondolatán, gyakorlatán keresztül az alkotmányos rendszert az alkotmányos demokrácia (időnkénti vagy éppen manapság is vita tárgyát képező) fogalmában jelölhetjük meg.²

„Az alkotmányosság olyan elvi követelmények együttese, amelyek az ideális demokratikus alkotmány tartalmát meghatározzák és megvalósulását jellemzik, [...] rendeltetésük pedig az, hogy az alaptörvény normái ne maradjanak csupán ünnepélyesen deklarált tételek.”³ Az alkotmányosság ilyen értelmű hiánya esetén (mint ahogyan az jellemző volt a diktatúrák alkotmányaira) fiktív vagy nem realizált alkotmányról beszélhetünk.

Melyek ezek az elvi követelmények? A demokratikus alkotmányokat a népszuverenitás és képviselői demokrácia, a hatalommegosztás és jogállamiság, a törvények uralmának, az egyenjogúság, a szabadság és a törvényesség elveiben, valamint az alapvető emberi jogok kinyilatkoztatásában, védelmében és biztosításában fogalmazzák meg. Mindezen elvek alkotmányos rögzítése és főként ezek működtetése, érvényesítése az, ami az alkotmányos demokráciát megteremti, illetve ennek minőségét mérhetővé teszi.

Rendszerelméleti megközelítésben az alkotmányos jogrendszer mint a társadalmi rendszer meghatározó alrendszere *szerkezetet*, intézmények rendszerét, *funkciókat*, azaz hatásköröket, ezen intézmények (közhatalóságok) pontosan meghatározott kompetenciáit, *normákat*, szabályozásokat és e szabályok érvényesítését biztosító erőt, *legitim hatalmat* jelent.

Mindezen, talán túlzottan elméleti okfejtésen túl az igazi kérdés az, hogy a romániai politikai rendszerváltás során sikerült-e olyan alkotmányt létrehozni, amelyet a társadalom nemcsak egy népszavazás keretében megerősít, hanem olyan mértékben érzi magáénak – merthogy saját törekvéseit, értékeit, jelenre és jövőre kivetített, vonatkoztatott elképzeléseit tartalmazza –, hogy ez szervesen beépül a jogi-politikai köztudatba.

Az alkotmány kidolgozásának és elfogadásának részint objektív (erőszakos rendszerváltás utáni alkotmányos úr, legitimitási válság, az állam létének bizonytalansága és az ezekből adódó időkénszér), részint pedig szubjektív (a hatalmon lévők politikai érdekei) feltételei, körülményei nem tették, nem teheték lehetővé a fenti igény teljesítését. Az alkotmány elfogadásakor (1991) sok bírálat érte az új alaptörvényt, amit jelentős mértékben az akkori, még igencsak bizonytalan politikai helyzet is meghatározott. Ezért érdemes jóval későbbi (időben hozzánk közelebbi), szinte napjainkban megfogalmazott talán tárgyilagosabb értékeléseket idézni. Egy 2013-ban kiadott

tanulmánykötetben,⁴ illetve több dolgozatban is visszatérő motívum, hogy az 1991-ben elfogadott alkotmány nem a népakarat döntése volt (még akkor sem, ha egyébként népszavazáson lett megerősítve), hiszen nem fejezi ki az állampolgárok elvárásait, a társadalom nem érzi a magáénak. Tény, hogy az idők során sem szervesült a társadalmi tudatba, és a közjogi gondolkodásban is sokszor nem mint referenciaalap, viszonyítási pont, hanem mint konfliktusok forrása vagy a konfliktusokat megoldani képtelen, elégtelen szabályozás jelenik meg.

A végkövetkeztetés pedig az, hogy az újonnan elfogadott alkotmány egyetlen, az akkor éppen hatalmon lévő politikai erő (ma ez a Szociáldemokrata Párt – PSD) alkotmánya, tehát bizonyos értelemben a társadalomra rákényszerített alkotmány, amelynek értelemszerűen korlátozott az autoritása.

Az érem másik oldala pedig az, hogy az 1990-es, meglehetősen zavaros, bizonytalan politikai helyzet teremtette meg azt a kényszert, hogy viszonylag rövid idő alatt új alkotmányt kellett kidolgozni és elfogadni, majd a néppel jóváhagyatni. Ebből nem is igen születhetett más, mint egy tartalmában kol-lázsszerűen megszerkesztett, jó és rossz megoldásokkal egyaránt tarkított, az állampolgároknak sok esetben még a mai napig is érthetetlen és értelmezhetetlen alkotmány. Mindebből természetesen nem következik, hogy a jelenleg is hatályos alkotmány ne lenne jelentős, alkalmazható és alkalmazandó, az pedig különösen nem, hogy ne kellene tiszteletben tartani, különösen és mindenekelőtt a közhatóságok részéről.

A mindezekből szükségszerűen adódó kérdés, hogy létrehozta-e ez az új alkotmány az alkotmányosságot, illetve megteremtette-e az alkotmányos demokráciát Romániában. A válasz nem lehet egyértelműen igen vagy nem. Nagy, jelentős és kétségtelen előrelépések történtek a korábbi politikai rendszerhez képest, talán a hagyományos román politikai és jogi közgondolkodáshoz képest is. Ugyanakkor elmarad a jogos társadalmi elvárásoktól, és még jelentősebb mértékben el- és lemarad (talán érthető, de korántsem felmentő okokból) a nyugati alkotmányos demokráciák szintjétől.

A román alkotmány hiányosságairól még bőven lesz szó az elkövetkezőkben, de itt szükséges megjegyezni (amire egyébként már korábban is utaltam), hogy általában a nyugati alkotmányos demokráciák amúgy jól működő gyakorlatában is felmerülnek zavarok, hiányosságok, melyek arra készítetik talán elsősorban az alkotmányjogászokat, hogy bizonyos elméletinek tűnő kérdésekkel foglalkozzanak, melyek azonban jelentősen befolyásolhatják a társadalmi, politikai gyakorlatot. Ezek közül mintegy jelzésszerűen említem a képviseleti demokrácia legitimitásának,⁵ a parlamentnek mint a képviseleti demokrácia intézménye hanyatlásának,⁶ a jogállamiság hiányosságainak,⁷ az alkotmányos konfliktusoknak⁸ a kérdéseit, valamint az egyenlőséget és egyenlőtlenséget, a szabadságot és a szabadság hiányát az alkotmányos demokráciában, az alkotmányos demokrácia meg nem valósított ígéreteit,⁹ az

alkotmányos demokrácia újrafogalmazásának, újraértelmezésének szükségességét.¹⁰

A negyedszázados alkotmányos demokrácia belső korszakai

E meglehetősen rövid történelmi idő is alkalmas lehet arra, és talán szükséges is, hogy ezen belül a különböző fordulópontok, törésvonalak mentén időszakokat, folyamatokat vagy éppen alkalmakat, pillanatokot, helyzeteket elkülönítsünk. Ennek nyilvánvaló hasznossága abban áll, hogy egy időszak bizonyos jól elkülöníthető részeit megismerve magát az egészet ismerhetjük/érthetjük meg jobban. A következőkben, részletes elemzés nélkül, az általam legfontosabbnak ítélt szakaszokat, momentumokat¹¹ mutatom be.

Az alkotmányfejlődés eltelt 25 évének *első szakasza* 1990–1992 közé tehető. Ez maga a politikai rendszerváltás időszaka, amikor egy ideiglenes – a körülmények és kevésbé jogszabályok, illetve eljárások által legitimált – hatalom meghozta azokat a döntéseket, átmeneti, alkotmányos erejű jogszabályokat, amelyek révén politikai pártok létrejöttek, demokratikus választásra került sor, és ennek folytán létrejöttek az alapvető közhatóságok: a parlament, a köztársasági elnök intézménye, a kormány. Kialakult az új államszervezet embrionális¹² formája. A parlament, miközben rendes törvényhozásként működik, egyben eredeti alkotmányozó hatalom is, hiszen konkrét felhatalmazása volt arra, hogy készítse el 1992 márciusáig az új alkotmányt, minek utána mandátuma (akár elkészíti az új alkotmányt, akár nem) megszűnt. Az új alkotmányt a parlament, az alkotmányozó gyűlés november 21-i ülésén elfogadta, amit az állampolgárok az 1991. december 8-i népszavazás során hagytak jóvá.

Az alkotmányfejlődésnek a *második szakasza* az 1992–2002 közötti évtized, amely az új alkotmány alkalmazásának, működésnek *próbája*; ezen időszakban kiderültek az alaptörvény erényei és felszínre kerültek hiányosságai is. Tanulságokban, alkotmányos tapasztalatokban gazdag, alkotmányelméleti és politikai vitákban pedig bővelkedő időszak volt. Részben igazolódtak a már az elfogadáskor is megfogalmazódott kritikák vagy aggodalmak, ugyanakkor előkerültek az elfogadáskor nem sejtett, *rejtett* hibák, fogyatékoságok.

A *harmadik szakasz* lényegében egy alkotmányozó pillanat: 2002–2003, amikor is sor került az alkotmány – mind ez ideig – egyetlen módosítására. A 2003-as alkotmánymódosítás alapvető oka és indoka az euroatlanti integráció alkotmányos feltételeinek a megteremtése, az európai uniós (integrációs) klauzula megfogalmazása volt. Ugyanakkor az a bölcs felismerés is érvényesült a származtatott alkotmányozó hatalomban, hogy ha már módosítani kell az alkotmányt, akkor a felhalmozott tapasztalatok alapján egyéb, elsősorban az államszervezetet érintő kérdések is terítékre kerüljenek, illetve ezeket érintő

módosítók is megszülessenek. Lényeges körülmény, hogy a 2003-as módosítást nem egy kétharmaddal rendelkező párt vagy pártszövetség, esetleg koalíció valósította meg, hanem sikerült a parlamenti kormányzati többségnek és ellenzéknek összefognia, megegyeznie, és a módosításokhoz szükséges kétharmados többséget kialakítania.¹³ Miközben a módosítások összességükben fontosak és lényegesek voltak, de sok esetben nem elégségesek, ezért valóságos alkotmányreformról nem beszélhetünk.

A *negyedik szakasz* a 2003 utáni újabb alkotmányos tapasztalatok időszaka, amely lényegében napjainkban is tart. Ebben az időszakban részint megerősödtek a korábbi tapasztalatok bizonyos hibás alkotmányos rendelkezésekkel kapcsolatosan, amelyeken a 2003-as módosítás sem segített. Ilyen például a sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának áldatlan, pontosabban káros/kóros gyakorlata. Másrészt pedig megjelentek a 2003-as módosítások erényei, de még inkább egyes hibái. Az egyik legtöbbit vitatott kérdés az Alkotmánybíróság azon új, 2003-ban kapott hatásköre (amelyre a későbbiekben még visszatérek), hogy megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat.

Az *ötödik szakasz* pedig mintegy beépül az előzőbe, hiszen már 2008-tól elindult egy erjedési folyamata egy újabb alkotmánymódosításnak azzal, hogy a köztársasági elnök létrehozott saját hatáskörben egy szakmai bizottságot, hogy az készítsen jelentést az érvényben lévő alkotmány állapotáról. Majd ezután és részben ennek a jelentésnek az alapján, 2009-ben népszavazást kezdeményezett a parlament szerkezetének megváltoztatásáról, az egykamarás parlament bevezetéséről. Az érvényes és eredményes népszavazás hatására pedig az elnök 2011-ben alkotmánymódosító tervezetet nyújtott be a parlamentnek, amit a törvényhozók meglehetősen közönnyel fogadtak, érdemben nem is tárgyalták. Az új törvényhozási ciklusban a kétharmados többséget szerzett pártszövetség¹⁴ egyik első parlamenti intézkedése a tervezet elutasítása, majd egy parlamenti bizottság kinevezése volt, melynek feladata egy új alkotmánymódosító tervezet kidolgozása lett, ami rekordidő alatt, 2013 nyarára el is készült. A politikai válság, a kétharmados parlamenti és kormányzati többség megszűnése háttérbe szorította az alkotmánymódosítás kérdését, olyannyira, hogy a 2016-ig tartó törvényhozási ciklusban szinte semmi esély nincs újabb alkotmánymódosítás elfogadására. Ez az időszak – különösen 2013-tól – alkotmányozási szempontból az elszalasztott lehetőségek időszaka.

Az alkotmányos rendszer egyes tartalmi elemeinek alakulása

Románia esetében az 1990-ben elkezdődött alkotmányozás, az új politikai-jogi rendszer alkotmányos alapjainak megteremtése, létrehozása nem jelentett

felfedezést, valami új ideának a zseniális kigondolását, de még csak nem is valamely tartós társadalmi tapasztalat, gyakorlat kodifikálását, hanem mindenekelőtt opciót a meglévő, működő nyugati demokráciamodellek közül, a nyugati civilizáció alapvető politikai, jogi, morális, szellemi és kulturális értékei közötti válogatást, és ezek súlypontozását. Ilyen értelemben az 1991-es román alkotmány nem egy eredeti jogi *műalkotás*, ahogyan egyébként annak tekinthetjük például az Egyesült Államok alkotmányát vagy a legtöbb állam számára modellül szolgáló néhány európai, elsősorban francia, belga, olasz alkotmányokat. Az, ami a román alkotmányban eredetinek mondható, a már említett opció és válogatás, illetve ezek rendszerbe szerkesztése.

A későbbiekben kiderül majd, hogy éppen az eredetiségre törekvés okozza a legtöbb gondot a politikai, alkotmányos rendszer működésében.

(Az állam önmeghatározása, alkotmányos elvek és értékek) A legelső és legalapvetőbb kérdések és problémák, amelyekkel az új alkotmány szembesült, és amelyeket meg kellett oldania – lévén hogy a kommunista diktatúra politikai-jogi antitéziseként pozícionálta önmagát –, az állam önmeghatározása, jellemzői, a hatalom gyakorlásának, az államszervezet működésének elvi keretei és feltételei, valamint ezeken keresztül bizonyos alkotmányos alapértékek, az alkotmány politikai és morális tartalmának normatív meghatározása.

Az állam *alkotmányos önmeghatározásának*¹⁵ vannak alapvetően szimbolikus, emocionális elemei, mint például az, hogy Románia *szuverén, független nemzetállam*. Ez a megfogalmazás, különösen ami az állam szuverenitását és független jellegét illeti, akár szokványosnak, hagyományosnak is mondható az egyes alkotmányokban. Az már 1991-ben is egyértelmű volt, ma pedig már evidencia, hogy e fogalmak hagyományos értelmezése nem tartható fenn, hiszen nem felelnek meg a kialakult valóságnak. A szuverenitás jelentős mértékben átalakult, korlátozódott, és az ennek szerves részeként értelmezett függetlenség is átértékelődött, hiszen nagymértékben megnőtt az államok közötti egymásrautaltság, vagy elegánsabban: az együttműködés kényszere.

A nemzetállam fogalma pedig már 1991-ben is elfogadhatatlan és anakronisztikus volt, különösen ha ennek a jogilag értelmezhetetlen történelmi kategóriának etnikai, homogenizáló és asszimiláló jelentést tulajdonít a politikai közfelfogás, és még inkább a politikai, jogi gyakorlat.

Ezeken túlmenően pedig beszélhetünk jogi tartalmú, a már említett politikai opciókat kifejező jellemzőkről. Ilyen az, hogy Románia *egységes szerkezetű, oszthatatlan állam*, valamint hogy *demokratikus jogállam*.¹⁶ Az előző az államszerkezetre utal, nevezetesen hogy egységes (vagyis nem föderális) állam, ami természetesen nem zárja ki erős helyi önkormányzatok létrehozását a helyi autonómia elve alapján. A másik jelzős szerkezet utal a választott politikai rendszerre, mely szerint a román állam demokratikus, és ennek mintegy fokozása a jogállami jelleg megjelölése. Nagyon leegyszerűsítve a demokrá-

cia szabályok és eljárások, illetve az ezeket összekapcsoló elvek összességét jelenti, a hatalom gyakorlásának egy módját. A jogállamiság pedig a jognak az uralmát, pontosabban a törvényeknek, az alkotmánynak a felsőbbségét/elsőbbségét úgy a hatalomgyakorlás, mint a társadalmi viszonyok egészére vonatkoztatva.

A kormányformára utalva az alkotmány rögzíti, hogy *Románia köztársaság*.¹⁷ Ha az előző jellemzők vonatkozásában (elvonatkoztatva a nemzetállamtól, melyet ha más nem is, de a romániai magyar politikai és társadalmi közösség határozottan kifogásolt és elutasított) alkotmányba történő becikelyezésük során különösebb vita nem volt, a köztársasági kormányforma ellenkezést váltott ki a magukat monarchistáknak nevezők körében. Ez utóbbiak szerint a köztársasági kormányforma a kommunista diktatúra időszakát idézi, mi több, I. Mihály király 1947-es lemondatása, trónfosztása törvénytelen és illegitim volt, tehát a jogállamiság követelményei szerint Romániát monarchiának lehetne tekinteni. Másrészt senki nem vitatja el azt a jogot, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom – amilyen az 1990 megalakult alkotmányozó gyűlés – szabadon döntsön az ország akár köztársasági kormányformájáról, amely a társadalom túlnyomó többsége által támogatott is volt. A monarchisták egyetlen ésszerű és akár elfogadható javaslata e kérdésben az volt, hogy ezt népszavazáson az állampolgárok döntsék el. Ilyen értelmű népszavazásra azonban nem került sor.

Egy következő, talán egy kicsit bizonytalan tartalmú, nehezen meghatározható jellemző, hogy *Románia szociális állam*.¹⁸ Azért bizonytalan tartalmú, mert miközben lehet erről nagyon szépeket mondani (mint például azt, hogy az állam valamennyi gazdasági, politikai, kulturális funkcióinak ellátásában meg kell jelenjen egy etikai tartalmú szociális elem), ennek konkrét gyakorlati megvalósítását, működését, netán számonkérését már nehezebb megragadni.¹⁹ Az Alkotmánybíróság több döntésében is igyekezett tartalmat adni ennek a fogalomnak. Egyik ilyen általános megfogalmazásban „a szociális állam mint alkotmányos érték magában foglalja a társadalmi szolidaritást és a társadalombiztosítási politikák gondolatát”.²⁰

Ezen jellemzőkön túlmenően fontos néhány, elsősorban a hatalomgyakorlást, az államszervezetet meghatározó alkotmányos alapelveket megemlíteni. Ezek a szuverenitás, a képviseleti elv és a hatalommegosztás elve. Az 1991-es alkotmány *szuverenitásfelfogása* ennek hagyományos formáját és értelmét fogalmazta meg, mely szerint a szuverenitás egységes, oszthatatlan és korlátozhatatlan, ami már akkoriban Európa-szerte idejétmúlt volt, hiszen a klasszikusnak tekinthető szuverenitás úgy belső, mint külső vonatkozásban jelentősen korlátozódott. Tehát nem sikerült az 1991-es alkotmányban egy korszerű szuverenitás-fogalmat rögzíteni. A 2003-as alkotmánymódosítás, sokkal inkább kényszerűségből, mint meggyőződésből, változtatott ezen, hiszen az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó Románia e folyamat alkot-

mányos kereteit megteremtő módosításokkal már egy másfajta szuverenitás-elveket fogalmazott meg. Ez leginkább az integrációs klauzulában jelent meg, és a lényege, hogy a csatlakozási szerződésnek megfelelően bizonyos szuverenitási hatásköröket és feladatokat átruháztak a közösségi intézményekhez, más feladatokat, hatásköröket Románia a többi tagállammal közösen gyakorolja.²¹

Az alaptörvényben a *képviselési (közvetett) demokrácia* alapelveként fogalmazódik meg, nevezetesen úgy, hogy az állami főhatalmat a nép szabadon választott testületei (parlament) révén gyakorolja, illetve közvetlen formában népszavazás alkalmával.²²

Ami a *hatalommegosztás elvét* illeti, ez tételesen nem került megfogalmazásra az 1991-es alkotmány szövegében (ami egyik oka is volt annak, hogy az akkori ellenzék nem szavazta meg az alaptörvényt), ugyanis az alkotmányozó bizottság munkáját segítő alkotmányjogászok egy része még mindig a hatalom egysége gondolatának bővületében élt, a montesquieu-i hatalommegosztásos elvet pedig tévesnek, elhibázottnak tartotta. Mindezek ellenére az akkor kialakított államszervezet tartalmában, szerkezetében, működésében mégis tükrözte a hatalommegosztás elvét, bár nem hatalmi ágakról, hanem közhatalóságokról (törvényhozói, végrehajtói, bírói hatóságokról) rendelkezett. Ennek a felemás alkotmányjogi megoldásnak a 2003-as módosítás vetett véget, amikor tételesen is megfogalmazásra került a hatalommegosztás elve, miszerint „Az állam a hatalmak – a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás – elválasztásának és egyensúlyának elve szerint van megszervezve, az alkotmányos demokrácia keretében”.²³

Ami az *alkotmányos értékeket* illeti, az 1991-es alkotmány a következőkben fogalmazta meg ezeket: emberi méltóság, az állampolgárok jogai és szabadságjogai, az emberi személyiség szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus. Ehhez a 2003-as módosítás érdemben semmit nem adott hozzá, ellenben egy meglehetősen bizonytalan, vitatható tartalmú mondatrészt tett hozzá, mely szerint ezek az alkotmányos legfőbb értékek a román nép demokratikus hagyományai és az 1989-es forradalom eszményei szerint értendők. Ez a hozzáadott rész már csak azért is értelmezhetetlen, mert alig beszélhetünk a román nép demokratikus hagyományairól, és az is vitatott, hogy 1989 decemberében mindaz, ami történt, forradalom volt-e egyáltalán. E szövegrészt a román alkotmányjogi és politológiai szakirodalom is igen csak kritizálta.²⁴

Az említett, tényleges alkotmányos értékek normatív tartalmát elsősorban, bár talán korlátozott, nem elégséges módon az Alkotmánybíróság esetgyakorlata értelmezte és tette vonatkoztatási alappá a további alapjogi szabályozások, valamint a közhatalóságok joggyakorlata számára.

(Az alapjogok katalógusa, ezek garanciarendszere) Az alapvető emberi jogok alkotmányos megjelenítése sarkalatos kérdés az adott alkotmány minőségének megítélése szempontjából, különösen ha egy politikai rendszerváltó alaptörvényről beszélünk. Minden bizonnyal külön tanulmányt igényelne az alapjogok részletes elemzése, ezért erre nem is vállalkozom, csupán ezek változásaival összefüggésben néhány megjegyzést fogalmazok meg.

Az alkotmány ezen része – mely négy fejezetből és összességében 46 cikkelyből áll – jelentős és tekintélyes része a román alkotmánynak. A négy fejezet szabályozza az alapvető jogok, szabadságok és kötelezettségek alapelveit, a tulajdonképpeni alapvető jogokat és szabadságjogokat, az alapvető kötelezéseket és a „Nép Ügyvédje”-nek az intézményét.

Az alapjogi alapelvek körében meg kell említeni ezek egyetemleges és oszthatatlan jellegét, a jogegyenlőség elvét, amely a 2003-as módosításkor korlátozott formában (hiszen csak a nők és a férfiak vonatkozásában jelenik meg), de kiegészült az esélyegyenlőség elvével, továbbá a törvények visszaható hatályának tilalmát, az alapjogokat rögzítő nemzetközi egyezmények, szerződések elsőbbségét a belső joggal szemben, valamint az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférést.

A tulajdonképpeni, jelenlegi *alapjogi katalógus* 31 különböző alapjogot foglal magában, és egy cikkelyben szabályozza az egyes jogok és a szabadság korlátozásának alkotmányos feltételeit.

Az *alapotő kötelesek* az ország iránti hűség, a haza védelme, a közköltségekhez való anyagi hozzájárulás, valamint az, hogy az alapjogokat jóhiszeműen kell gyakorolni anélkül, hogy ez sértené mások alapvető jogait és szabadságát.

A *Nép Ügyvédje* (ombudsman) intézményének alkotmányos meghatározása, hatásköreinek rögzítése külön, sajátos intézményi garanciát jelent az alapjogok érvényesítésében.

Ezek bár mennyiséget tükröző adatok, de megállapítható az is, hogy az alapjogok széles körben jelennek meg az alaptörvényben, java részük pedig minőségükben, a tartalom és a megfogalmazás vonatkozásában is megfelelőek, de legalábbis kielégítőek. Ugyanakkor észlelhetünk bizonyos hiányosságokat is. Az alkotmány 1991-es elfogadásakor az akkori ellenzék egyik sarkalatos kritikája volt, hogy az alaptörvény a tulajdonjogot csak védelmezte, de nem garantálta. Az ezzel kapcsolatos politikai és jogi vita lényegében két különböző világ szemléletének (a régi reflexeket hordozó a tulajdont kommunisztikus módon szemlélő, illetve a még korábbi²⁵ vagy éppen az új, a szabad piacgazdaság alapját meghatározó magántulajdon szentségét és sérthetetlenységét hirdető kapitalista felfogás) ütközéséből adódott. Ez a vita túlnötte az 1990–1991-es alkotmányozás kereteit, és csak 2003-ban oldódott meg, amikor is az eredeti szöveg olyanképpen módosult, hogy „A magántulajdont a tulajdonostól függetlenül a törvény egyenlően garantálja és védelmezi”.²⁶

A tulajdonra vonatkozólag a 2003-as módosítás további integrációs újítása, hogy lehetővé tette az Európai Unió állampolgári számára a csatlakozási szerződés előírásai szerint és a kölcsönösség alapján a földmagántulajdon jogának a megszerzését. A katalógus maga is bővült olyan alapjogokkal, mint vállalkozás szabadsága,²⁷ a kultúrához való hozzáférés joga,²⁸ az egészséges környezethez való jog.²⁹ Nem utolsósorban meg kell említenünk azokat a kiegészítéseket, melyek révén megjelenhetett az állami és a magánoktatási formák mellett a felekezeti oktatás,³⁰ illetve a helyi közigazgatási anyanyelvhasználat mellett az igazságszolgáltatásban történő anyanyelvhasználat joga³¹ ott, ahol az adott nemzeti kisebbség részaránya jelentős. Ezt a későbbi törvényi szabályozás 20%-ban határozta meg. Megjegyzendő, hogy a közigazgatásban és igazságszolgáltatásban történő anyanyelvhasználat joga nem az alapjogok-fejezetben, hanem a két területet külön-külön szabályozó fejezetekben jelent meg, ami azonban nem jelenti azt, hogy ezen anyanyelvhasználati jogoknak ne lennének alapjogi értékük.

Az alapjogi rendszerrel kapcsolatosan jelentkező probléma, mint láthatuk, nem a szabályozásban, a megfogalmazásban van, hanem sokkal inkább ezek alkalmazásában, érvényesítésében. Ezen problémák egyik forrása, hogy bizonyos alapjogok bár rendkívül tetszetős megfogalmazásúak, nehezen alkalmazhatók. Például az, amely szerint az államnak olyan gazdaságfejlesztési és társadalombiztosítási intézkedéseket kell meghoznia, melyek révén biztosítja az állampolgárok decens életszínvonalát.³² Másik forrása ezen gondoknak, hogy nincsen megfelelő és elégséges jogi, alkotmányos garancia ezek érvényesítéséhez, a hatóságok sok esetben akadályozzák vagy ellehetetlenítik ezek gyakorlását, alkalmazását. Nem véletlen, hogy a Romániával szemben megfogalmazott leggyakoribb kritikák az igazságszolgáltatás nem megfelelő működése, a korrupció és bizonyos szabályozások pontatlansága, esetleg rosszhiszemű hatósági értelmezése. Ezek mindegyike szervesen kötődik az alapjogokhoz, azok megsértéséhez, minek következtében nemcsak hogy sok per van a strasbourgi Ember Jogok Európai Bírósága előtt, de ezek jó részét Románia el is veszti, az országot elmarasztalják, és sokszor a jogsértés miatt jelentős kártérítésre kötelezik.

(Az államszervezet, a kormányzati rendszer alakulása és változásai) A demokratikus politikai rendszer kialakításának egyik legfontosabb feltétele az ezt jellemző közhatósági, közintézményi rendszer kialakítása, illetve ezeknek a hatalommegosztás elve alapján történő funkcionálissá tétele.

Ennek a folyamatnak a menetrendje az alapvető közhatóságok (parlament, kormány, köztársasági elnök, bíróságok) megfelelő alkotmányos szabályozása, ezek tényleges létrejötte (megalakulása, megválasztása, kinevezése), majd ezeknek ugyancsak az alkotmányban előírt módon történő működése. A következőkben a három hatalmi ág, a törvényhozás, a végrehajtás és az igazság-

szolgáltatás intézményeivel, működésükkel és egymással kialakított alkotmányos viszonyaikkal kapcsolatos néhány jellemző aspektust mutatok be.

(*A kétkamarás parlament*) Az első szabad általános választásra 1990. május 20-án került sor, melynek eredményeként létrejött egy kétkamarás parlament, amely rendes törvényhozó hatalomként, egyúttal mint eredeti alkotmányozó hatalom, alkotmányozó gyűlésként is működött. Mindehhez (a szabad választáshoz, a parlament megalakulásához) két átmeneti, de alkotmányos erejű jogszabályra volt szükség, nevezetesen a párttörvényre, amely a politikai pluralizmus, a többpártrendszer létrehozásának törvényi feltétele volt, majd a választási törvényre. Mindkettőt az 1989 decemberében megalakult és 1990. május 20-i választásokig működő Ideiglenes Nemzeti Egységtanács törvényerejű rendeletként létre is hozta.³³

Az új, 1991-ben elfogadott alkotmány megerősítette a törvényhozás kétkamarás jellegét. Ezt az alakulóban lévő politikai elit lényegében egyöntetűen elfogadta, és a társadalom is természetesnek vette, hogy szakítani kell az előző rendszer egykamarás – Nagy Nemzetgyűlésnek nevezett – álparlament-jével.

A kétkamarás parlament hagyománya az 1923-as alkotmányra vezethető vissza, amely lényegében Románia demokratikus létének és működésének egyetlen viszonyítási alapja. Önmagában már a képviselőház és a szenátus elnevezése, illetve léte is valamiféle garanciát feltételezett egy tényleges, demokratikus módon működő törvényhozás tekintetében. Tehát miközben a politikai pártok, valamint a társadalom és a politikai mezőny számos alapvető kérdésben nem értett egyet, a kétkamarás parlament bevezetését politikai és társadalmi konszenzus övezte.

Néhány évnyi működés után azonban kiderült, hogy a parlament lassan és nehézkesen működik, aminek fő okát az alkotmányjogi szakirodalom a kétkamarás rendszer szimmetrikus jellegében látta, magyarán abban, hogy szinte teljesen azonos hatáskörökkel rendelkezik a két ház, funkcióinak gyakorlásában lényegében megkettőződik, illetve bizonyos esetekben, együttes üléseken egykamarás parlamentté alakul. A kritikus szakmai vélemények megoldást kereső konklúziója azonban nem az volt, hogy meg kell szüntetni a kétkamarás parlamentet és átalakítani egykamarássá, hanem hogy differenciálni kellene a két ház hatásköreit.

A 2003-as alkotmánymódosítás során bár voltak javaslatok, amelyek hangsúlyosabb hatáskörmegosztást szorgalmaztak a két ház között, elsősorban a parlament két alapfunkciója (a törvényhozás, illetve a végrehajtó hatalom ellenőrzése) mentén, ezeket azonban nem fogadták el. Az elfogadott megoldás a törvényhozási eljárás differenciálódása, amennyiben minden törvénytervezet esetében, szabályozási tárgyától függően van egy első olvasatú ház, majd a tervezetről a döntő ház mondja ki a végző szót. Mindkét ház lehet

bizonyos esetekben első olvasatú, más esetekben pedig döntő ház. Mindez azt jelenti, hogy valamelyest feloldódott a nagyon szigorú és kevés hatékonysággal járó szimmetrikus jelleg, és egy enyhe aszimmetria jelent meg a két ház működésében. Ugyanakkor ez jelentősen nem javította a törvényhozási eljárás hatékonyságát, nem nyújtott garanciát sem a folyamat felgyorsítására, sem a minőségibb jogalkotásra.

A kétkamarás parlament létjogosultságát lényegében először politikailag a köztársasági elnök kérdőjelezte meg 2007–2008-ban, aki saját hatáskörében létrehozott egy akadémikus jellegű szakmai testületet az érvényben lévő alkotmány erényeinek, de sokkal inkább hibáinak, hiányosságainak a feltárására. A bizottság által elkészített jelentést az elnök 2009 januárjában mutatta be, aminek különösebb, azonnali politikai következménye nem lett. Az elnök azon ötletét, melyet egyébként a jelentés is támogatott, nevezetesen hogy Romániának egykamarás, legfeljebb 300 tagú parlamentre van szüksége, elsőként maga az érintett testület, a parlament nem támogatta. Végül az elnök a maga szempontjából logikus, a 2009-es elnökválasztás szempontjából pedig politikailag hasznos lépésre szánta el magát azzal, hogy népszavazást írt ki e kérdésben, amelynek időpontja az elnökválasztás első fordulójának napjára esett. A referendum érvényes és eredményes volt, az opciójukat kifejező állampolgárok többsége támogatta az egykamarás, legfeljebb 300 tagú parlament létrehozását. Csakhogy a román jogrendszerben két kivételtől eltekintve³⁴ az országos népszavazások konzultatív jellegűek, és ez esetben sem kötelezték jogilag semmilyen lépésre a parlamentet.

Végezetül az újraválasztott elnök alkotmánymódosítást kezdeményezett, amelynek lényege az egykamarás parlamentre való áttérés és az ezzel járó néhány további szükséges módosítás volt. A parlament elindította ugyan az alkotmánymódosítás eljárásának folyamatát, létrehozta a kezdeményezést elemző, a két ház tagjaiból álló közös bizottságot, de nem lévén politikai akarat ennek elfogadására, érdemben nem vitatta meg. A 2012. decemberi választásokon kétharmadot nyert pártszövetség egyik első feladata volt 2013 elején formálisan is, de érdemi vita nélkül elutasítani az elnöki alkotmánymódosító tervezetet, majd ezzel szinte egyidejűleg létrehozni egy parlamenti bizottságot egy új alkotmánymódosító törvénytervezet kidolgozására. Ez el is készült 2013 közepére, de természetesen nem változtatott a kétkamarás jellegén, ugyanakkor olyan javaslatokat fogalmazott meg, melyekkel tovább differenciálta a két ház hatáskörét, és a létszámát is csökkenteni szándékozta. Az alkotmánymódosító tervezet elfogadására jelenleg, mint azt korábban már jeleztem, nincsen sok esély.

(Végrehajtó hatalom, félelnöki kormányzati rendszer) Mindenekelőtt meg kell állapítanunk, hogy a végrehajtó hatalom „a montesquieu-i hatalommegosztásos államszervezeti rendszerben önálló hatalmi ágként jelenik meg, [...] és ennek

központi eleme a kormányzás mint az állam funkciója, illetve feladata”.³⁵ A román végrehajtó hatalom dualista szerkezetű, ez az államfőt (köztársasági elnök) és a kormányt jelenti, ami a parlamentáris és különösen a félelnöki (szemiprezidenciális) kormányzati rendszereket jellemez. Következésképpen a végrehajtó hatalmon belül megjelenő alkotmányos feladat- és hatáskörök megoszlanak a két közhatóság között. A román alkotmányos rendszer egyik legbizonytalanabb intézménye, ami egyben sok probléma és konfliktus forrása is, éppen a félelnöki kormányzati rendszer.

A román jogi gondolkodás általában, és így a román alkotmányjog is előszeretettel fordul francia modellek, megoldások felé. Ez történt akkor is, amikor az 1991-es alkotmány a francia típusú félelnöki rendszert vezette be, de azt sem pontosan abban a formában, ahogyan azt a francia alkotmány szabályozza.

A végrehajtó hatalmon belüli potenciális politikai konfliktusok lehetősége kódolva van az alkotmányban, éppen a nem kellően koherens és egyértelmű szabályozás miatt. Jelezni szeretnék néhány, olyan alkotmányos szabályozást, melyeket ha önmagukban tekintjük, akár rendben is lennének, de bizonyos összefüggésbe helyezve őket szinte elkerülhetetlenül konfliktushoz, de legalábbis intézmények közötti feszültséghez, hatásköri vitákhoz vezethet, és a gyakorlatban vezettek is.

A köztársasági elnöknek rendkívül nagy a politikai legitimitása, mivel a polgárok közvetlenül választják meg, ugyanakkor a végrehajtó hatalmon belül a kormányzás tényleges feladat- és hatásköreivel az a miniszterelnök rendelkezik, aki adott esetben még az általános parlamenti választáson sem vett részt.³⁶

Bizonyos alkotmányos rendelkezéseket lehet úgy értelmezni, hogy a köztársasági elnöknek diszkrecionális joga van a miniszterelnök-jelölt megnevezésében, illetve a kormánytagok felmentésében és újak kinevezésében. Ám ha ezt összevetjük más rendelkezésekkel és ezek szellemiségével, illetve az eredeti alkotmányozó hatalom szándékával, akkor korántsem tekinthetjük ezeket a jogköröket diszkrecionális jellegűeknek. Többek között azért sem, mert az elnöknek nincsenek sem tulajdonképpeni kormányzási feladatai, sem kormányzási felelőssége.

Kétségtelen, hogy az alkotmány előírja, „Románia elnöke jelöltet állít a miniszterelnöki tisztségre, és a parlament bizalmi szavazata alapján kinevezi a kormányt”.³⁷ Ugyanakkor a miniszterelnök-jelölt nevesítése előtt az elnöknek egyeztetnie kell a parlamenti pártok vezetőivel, és amennyiben van egy parlamenti többség, annak a jelöltjét kell (kellene) megneveznie. Amennyiben a parlamentben nem tudnak a frakciók egy jelöltben megegyezni, mintegy végső megoldásként saját belátása szerint az elnök jelöl egy személyt a miniszterelnöki tisztségre. A kormány legitimitását alapvetően és közvetlenül a parlamenttől kapja, mint ahogyan a parlamentnek (és nem a köztársasági elnöknek) tartozik felelősséggel.

A kormányátalakítás esetén az alkotmány azt írja elő, hogy az elnök – a miniszterelnök javaslatára – visszahívja és kinevezi a kormány egyes tagjait.³⁸ Ugyanakkor ezt sem lehet úgy értelmezni, hogy a jogkört az elnök diszkrecionálisan, kizárólag saját belátása szerint gyakorolhatja, ugyanis az alkotmányos rendelkezésekből az is kiderül, hogy az elnök és a miniszterelnök között nincsen alá-fölérendeltségi viszony, az elnök nem bírálhatja (bírálna) felül a miniszterelnök személyi javaslatait. Ha pedig az elnök visszautasítja a miniszterelnök javaslatát egy új kormánytag kinevezésére, ezzel óhatatlanul egy hatósági konfliktust, intézményműködési patthelyzetet teremt.³⁹

A román félelnöki rendszer bizonytalanságának egyik legfrissebb konfliktusa az a vita, amely a köztársasági elnök és miniszterelnök között zajlott arról, hogy az egyes soron következő Európai Tanács-üléseken ki vegyen részt.⁴⁰

Mіндеzek a konkrét konfliktusok, esetenként politikai krízishelyzetet létrehozó viták elsősorban a felemás félelnöki rendszerből adódnak, amelyek jól példázzák a rendszer jelenlegi szabályozásának tarthatatlanságát. Már a 2003-as alkotmánymódosítás során is volt olyan (az RMDSZ által) megfogalmazott javaslat, mely szerint a modellhű parlamenti rendszer lenne a legmegfelelőbb megoldás, úgy, ahogyan az Európa több államában is (Németország, Olaszország, Magyarország stb.) jól működik. Akkor ez a javaslat nem került elfogadásra. A 2013-as alkotmánymódosító tervezet pedig egy olyan javaslatot fogalmazott meg, amelyet ha elfogadnának, tovább fokozná a kormányzati rendszer zavarait és ellentmondásosságát. A javaslat lényege, hogy miközben megőriznék a köztársasági elnök erős legitimitását biztosító közvetlen választást, erősen lefaragnák a hatásköreit. Tehát ezen javaslat szerint a román elnök politikai státuszában, legitimitásában olyan lenne, mint egy francia elnök, feladat- és hatáskörei tekintetében pedig mint egy olasz államfő. Ez egyazon kormányzati rendszerben nem összeegyeztethető.

A román félelnöki rendszer erős és határozott kritikáját a Velencei Bizottság is többször megfogalmazta. Először 2012-ben, a köztársasági elnök parlament által történő felfüggesztése kapcsán kialakult politikai válság idején,⁴¹ majd 2014-ben, amikor is véleményezte a 2013-as alkotmánymódosító törvénytervezet javaslatait.⁴² Mindkét dokumentum egyértelműen megfogalmazza, hogy a félelnöki rendszer jelenlegi alkotmányos kerete nem biztosítja az éppen a rendszerre jellemző politikai társbérletet (*koabitációt*), amennyiben az elnök egyfajta politikai színezetet, a kormány és a parlament egy másik politikai értékrendet képvisel. Következésképpen a Velencei Bizottság olyan alkotmányreformot javasol, amelyben egyértelmű, világos opció történik vagy az elnöki, vagy a parlamenti rendszer mellett, de a legkevesebb, hogy tisztázni kellene a köztársasági elnök és a miniszterelnök hatásköreit, különösen a külpolitikában és az Európai Unióhoz való viszonyban.

(*Delegált törvényhozás*) Az alkotmányos demokrácia keretében a parlament és a kormány kapcsolatában, viszonyrendszerében két olyan alkotmányos szabályozást kell megemlíteni, melyek folyamatos szakmai és politikai viták kereszt-tüzébe kerültek, aminek súlyos és összességében káros hatása volt (és van jelenleg is) a hatályos jogrendszerre és jogalkalmazásra, de amit érdemben a kritikák ellenére sem sikerült megváltoztatni, módosítani, meghaladni. Ez a két alkotmányos intézmény a törvényhozási felhatalmazás (delegált törvényhozás) és a kormány felelősségvállalásának eljárása.

A *delegált törvényhozás* „a parlament és a kormány viszonyának egy sajátos megjelenési formája, melyben a jogalkotás ötvöződik az ellenőrzéssel, egy különleges alkotmányjogi eljárás keretében, [...] ami a parlament törvényalkotó jogkörének átruházását jelenti a kormány felé, az alkotmányban és a törvényben előírt feltételek mellett és korlátok között”.⁴³

Az alkotmány főszabályként rögzíti, hogy „A parlament [...] az ország egyetlen törvényhozó hatósága”.⁴⁴ Tehát a parlament rendelkezik a törvényhozás monopóliumával, ami teljes mértékben megfelel a hatalommegosztás elvének intézményi konstrukciójával, illetve ez (mármint a törvényalkotás) tekinthető a parlament elsődleges, legfontosabb, létét igazoló és legitimáló funkciójának. Ugyanakkor az alkotmány a delegált törvényhozás intézményének bevezetésével⁴⁵ egy kivételt fogalmaz meg e főszabály alól, nevezetesen hogy a kormány részint törvényerejű egyszerű kormányrendeleteket, részint szintén törvényerejű kormányrendeleteket alkothat egy-egy sajátos eljárás keretében. Mindez nem lenne gond, ha a mindenkori kormány ezt a lehetőséget jóhiszeműen, az alkotmányozó eredeti szándéka szerint értelmezve az alkotmány előírásait, önmérséklettel alkalmazta volna.

Következésképpen nem is annyira a konkrét jogintézmény, ennek alkotmányos szabályozása jelenti a gondot,⁴⁶ hanem sokkal inkább a rendelkezés tartalmát és az alkotmányozó szándékát kiforgató, azt szinte megsemmisítő gyakorlat.

Részletes elemzés nélkül csak annyit jegyzek meg, hogy az egyszerű kormányrendeletet egy a parlament által elfogadott felhatalmazási törvény alapján bocsájta ki a kormány. A felhatalmazási törvényt a parlament alkalomról alkalomra (leginkább törvényhozási szünetek előtt) fogadja el, amelyben konkrétan meghatározza, hogy a kormány milyen szabályozási tárgykörökben és milyen időkeretben fogadhat el egyszerű kormányrendeleteket. Ennek gyakorlata jelenti a kisebbik gondot, hiszen ez a parlament közvetlen ellenőrzése alatt történik, és az alkotmány is meglehetősen részletességgel és pontossággal szabályozza. Az igazi gondot a sürgősségi kormányrendeletek jelentik, melyeket a kormány az alkotmány vonatkozó rendelkezése szerint rendkívüli esetekben hozhat, és ez utóbbi körülményt indokolnia kell. Ez egyben azt is jelenti, hogy nem az alkotmány mondja meg, hogy mi a rendkívüli helyzet, hanem ez a kormány belátására van bízva.

Mindkét esetben az elfogadott kormányrendeletek azonnal (a Hivatalos Közlönyben történő megjelenésükkor) hatályba lépnek, alkalmazandók. Ez azt is jelenti egyben, hogy e rendeleteket csak utólagos normakontroll keretében ellenőrizheti az Alkotmánybíróság. Ugyanakkor a későbbiekben a parlament mindegyik kormányrendeletet megvitatja, módosíthatja azokat, elutasíthatja, vagy módosítás nélkül fogadhatja el. Ezzel az eljárással az egyébként hatályos kormányrendeletek törvénné alakulnak.

Elmondható, hogy immáron több mint másfél évtizede a mindenkori román kormányok visszaélnék a sürgősségi kormányrendeletek alkotmányos lehetőségével, olyannyira, hogy a főszabály és kivétel közötti viszonyt feje tetejére állították, amennyiben a főszabály (a parlament által rendes törvényhozási eljárásban elfogadott törvények) lett a kivétel, a tulajdonképpeni kivétel (a sürgősségi kormányrendelet) pedig a főszabály. Mindez rendkívül bizonytalanná teszi a hatályos jogszabályi rendszert, és a jogszabályok inflálódását, elburjánzását, áttekinthetlenségét eredményezi, ezzel megnehezítve a jogalkalmazó dolgát, és nem utolsósorban erodálja a parlament törvényhozói hatalmát. Ahogyan ezt sommásan, de nagyon egyértelműen és világosan megfogalmazta a román Alkotmánybíróság egyik volt elnöke: „a delegált törvényhozás egyike a hatalommegosztás elvét legerőteljesebben tagadó intézményeknek”.⁴⁷

A 2003-as alkotmánymódosítás során valamelyest szigorodtak a rendelkezések a sürgősségi kormányrendeletek vonatkozásában, de a 2003 utáni gyakorlat ugyanúgy folytatódott, valamennyi kormány elárasztotta a jogszabályokkal a jogszabályokkal (ez évente száznál több, bizonyos években akár két- vagy háromszázat is meghaladó sürgősségi kormányrendeletet jelent).

A megoldás az lenne, hogy miközben meg lehetne őrizni az egyszerű kormányrendeleteket abban az eljárásban, ahogyan azt az alaptörvény szabályozza, a sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának lehetőségét meg kellene szüntetni, azaz törölni kellene az erre vonatkozó alkotmányos előírásokat. Ez utóbbira azonban nincsen politikai fogadókészség lényegében egyetlen politikai párt részéről sem, bizonyíték rá, hogy a 2013-as alkotmánymódosító törvénytervezet is csak további (kijátszható) szigorítást javasolt.

(A kormány felelősségvállalása) Ez egy olyan gyorsan kivitelezhető alkotmányos eljárás, melynek keretében annak érdekében, hogy a kormány valamely különleges, kivételes, rendkívüli körülménynek megfeleljen, sürgősen intézkednie kell, bár ez egyébként a parlament hatásköre lenne.⁴⁸ Ennek értelmében a kormány az őt támogató parlamenti többségre támaszkodva felelősséget vállalhat egy programért, egy politikai nyilatkozatért vagy egy törvénytervezetért. Ezt a szándékát a kormány (a miniszterelnök révén) bejelenti a két ház együttes ülésén, ettől kezdve három napon belül bizalmatlansági indítványt

lehet benyújtani a kormány ellen, és ha ez megtörténik, további három nap múlva a parlament meg kell hogy vitassa a bizalmatlansági indítványt. Ha nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt, az adott program, nyilatkozat vagy törvénytervezet kötelező lesz, illetve hatályba lép. Amennyiben van bizalmatlansági indítvány, de ezt a parlament elutasítja, szintén kötelező lesz a program és a nyilatkozat, illetve minden utólagos vita nélkül hatályba lép a törvénytervezet. Abban az esetben, ha a bizalmatlansági indítványt a parlament elfogadja, akkor értelemszerűen a kormány megbukott.

A kormány felelősségvállalása egy programra, egy politikai nyilatkozatra elfogadható és indokolt eljárás lehet, hiszen a négyéves kormányzati ciklus alatt előállhat olyan helyzet, amikor a kormányprogramban bizonyos korrekciókat kell eszközölni, vagy olyan bel- vagy külpolitikai esemény történik, ami szükségessé teheti egy politikai nyilatkozat ilyen formán történő elfogadását.

A törvénytervezetre vonatkozó felelősségvállalás azonban egyértelműen a parlament megkerülését jelenti egy olyan szabályozási tárgykörben, amelynek szabályozása a parlament hatásköre. Jóhiszemű alkalmazás esetén még akár ez a rendelkezés is elfogadható lenne, de az elmúlt tíz év gyakorlata lényegében kiforgatta eredeti értelméből a törvénytervezetre vonatkozó felelősségvállalást. Az egymást követő kormányok lényegében 2000 óta jó néhány esetben egy-egy törvénycsomagért vállaltak felelősséget. Volt olyan eset is, amikor egymással összefüggésben sem lévő jogszabálytervezetek, újak és meglévők módosítása került egyetlen törvénycsomagba.

Kétségtelen, hogy a törvénytervezetre vonatkozó kormányzati felelősségvállalás egy meglehetősen sajátos eljárás, amennyiben a parlament teljes megkerülésével történik a törvényalkotás, olyan módon, hogy ennek ellentételezéseként a parlament a legerősebb ellenőrzési formát, a bizalmatlansági indítványt gyakorolhatja. Megjegyzendő, hogy mindeddig egyetlen kormány sem bukott meg a felelősségvállalás okán benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása miatt.

A törvénycsomagra vonatkozó felelősségvállalással kapcsolatban az Alkotmánybíróság több döntésében is azt hangsúlyozta, hogy a felelősségvállalás egy egyszerűsített gyors eljárás, és „egyetlen alkotmányos rendelkezés sem tiltja, hogy egy törvényben a társadalmi valóság több területe is szabályozva legyen”.⁴⁹ Ez igaz ugyan, csak hogy a felelősségvállalást szabályozó alkotmányos rendelkezés egy (egyetlen) törvénytervezetről szól, és ezt a nyelvtanilag is nagyon egyértelmű előírást nem szabadna az Alkotmánybíróságnak ilyen nagyvonalúan kezelnie. Különösen nem, ha a kifogásolt, egyetlen törvény tételesen több új törvényt és több meglévő törvény módosítását tartalmazza.

Összegezve ez esetben is a megoldás az lehetne, ha az alkotmánymódosítás során törölnék a törvénytervezetre vonatkozó felelősségvállalás lehetőségét, és megmaradna kizárólag a programra és politikai nyilatkozatra. Ezzel

szemben azonban a módosítási szándék legfeljebb az eljárás szigorítására vonatkozik.

(*A parlament és köztársasági elnök viszonya*) E tekintetben két aspektust vizsgálhatunk: egyik az elnök politikai felelőssége miatt hivatalából történő felfüggesztése, a másik a parlament felosztatása a köztársasági elnök kezdeményezésére és döntése nyomán, az előbbi működésképtelensége következményeként.

A *köztársasági elnök felfüggesztése* egy olyan alkotmányosan szabályozott eljárás, amely az elnök politikai/alkotmányjogi felelősségéről szól. Abban az esetben, ha az elnök olyan súlyos cselekményeket követ el, amely sérti az alkotmány előírásait, a parlament két házának együttes ülése dönthet a hivatalából történő felfüggesztéséről. Az eljárás konkrét elemei: a két ház tagjainak legkevesebb egyharmada kezdeményezheti, mielőtt a két ház együttes ülésen (tagjainak többsége) dönt, az elnök tudomására kell hozni a vádakat, és ki kell kérni az Alkotmánybíróság véleményét, ami azonban nem kötelezi a parlamentet (ez az egyetlen eset, amikor az Alkotmánybíróság döntése konzultatív jellegű).⁵⁰

Ez azért is sajátos jogintézmény, mert egyébként a köztársasági elnök nem áll a parlament ellenőrzése alatt, hiszen éppen és kizárólag e két alapintézménynek, a parlamentnek és a köztársasági elnöknek a legerősebb és egyben azonos természetű a legitimitása, amennyiben mindkettő közvetlen, általános, egyenlő, titkos és szabad választás során nyeri el megbízatását. Kezdetben még mandátumuk ideje is azonos, négy év volt, ez azonban a 2003-as alkotmánymódosítás során megváltozott, s az elnöki mandátum öt évre emelkedett. Ennek megvolt egyébként az a politikai rációja és motivációja, miszerint szerencsésebb és a választópolgárok szempontjából egyértelműbb, ha a parlamenti és az elnökválasztás nem esik egybe.

Természetesen teljesen más a két intézmény alkotmányos szerepe és funkciója, ugyanakkor a parlament ellenőrzési funkciója alapvetően a kormányra, nem pedig az elnökre vonatkozik. Tehát mondhatjuk, hogy általában és főszabály szerint az elnök nem felelős a parlament előtt, felfüggesztésének lehetősége (ami nem jelenti lemondatását is) mintegy kivételként jelenik meg.

Az elnök felfüggesztésének következménye, hogy az elfogadástól számított 30 napon belül népszavazást kell kiírni az elnök menesztéséről. Ez a jogi szimmetria logikáját követi, mely szerint ha az elnököt az állampolgárok közvetlenül választják, menesztéséről, lemondatásáról is az állampolgárok kell döntenüik, ezúttal nem választás, hanem népszavazás keretében. Az elmúlt huszonöt évben két felfüggesztési indítványt fogadott el a parlament (mindkettőt Traian Băsescu elnök esetében), először 2007-ben, majd 2012-ben. Mindkét felfüggesztést követően a népszavazás nyomán az elnök visszatérhetett hivatalába, tehát a nép nem menesztette őt.

A felmerülő számtalan politikai és jogi probléma és kérdés közül csak azt az aspektust emelem ki, hogy a Băsescu elnök első mandátumában elkezdődött, majd a második mandátumában tovább fokozódott egy mindinkább mélyülő konfliktus az elnök és a parlament között. Bizonyára politikailag nem véletlen, hogy az elnök már 2008-ban szakmai vitát kezdeményezett az alkotmány felülvizsgálatáról azzal a saját hatáskörben megfogalmazott politikai tervvel, hogy egykamarás, legfeljebb 300 fős parlament jöjjön létre. Ez lesz újraválasztási kampányának fő motívuma volt, hiszen az erről szóló népszavazás egybeesett a 2009-es elnökválasztás első fordulójával, majd ennek sikere után ilyen tartalmú alkotmánymódosítást is kezdeményezett. Az is jellemzi e felfüggesztéseket, hogy mindkét alkalommal felmerült az alkotmány olyan értelmű módosítása, hogy amennyiben a felfüggesztést követő népszavazás nyomán az elnök a hivatalában marad, akkor jog szerint feloszlottnak kell tekinteni a parlamentet.

A köztársasági elnök és a parlament konfliktusának mélypontja a 2012-es felfüggesztés volt, amikor a parlament az alkotmányosság határát súroló, a jogállamiságot, a jobbiztonságot veszélyeztető döntéseket hozott. Közvetlenül a felfüggesztés elfogadása után, még a népszavazás előtt a parlament leváltotta a két házelnököt, a Nép Ügyvédjét, módosította népszavazási törvényt (mindezt három nap alatt), de természetesen szó sem volt az elnököt támogató politikai erők által hangoztatott államcsínyről, amit egyes nyugati, uniós körök ellenőrizetlenül fogadtak el.

Még ha politikailag és talán morálisan igaza is volt az elnök felfüggesztését kezdeményező és elfogadó parlamenti frakcióknak, bizonyos, hogy a néhány nap alatt hozott intézkedések jogilag, a jogállamiság szempontjából igencsak kifogásolhatóak voltak. A helyzet súlyosságát legjobban a Velencei Bizottságnak az esettel kapcsolatos (már idézett) elvi állásfoglalása jellemzi, melyet a IX. pontban *a közhatóságok közötti kölcsönös tisztelet és lojális együttműködés* szükségességében jelöl meg. A Velencei Bizottság megállapította, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása nem jelenti kizárólag az alkotmányos előírások formális betartását, hanem alkotmányos magatartást és gyakorlatot is megkövetel, ami az intézmények működőképességét javítja, és a kölcsönös tiszteleten, bizalmon és együttműködésen alapul. Sommásan és egyben joggal kijelentette, hogy Romániában fejleszteni kell a politikai és alkotmányos kultúrát.

A parlament feloszlása mint alkotmányjogi lehetőség létezik ugyan, és az elnök kizárólagos jogkörébe tartozik, de gyakorlatilag az alkotmány olyan feltételeket ír elő ennek megvalósításához, ami szinte kivitelezhetetlen, és nem is volt példa rá az elmúlt huszonöt évben. A parlament feloszlásának alkotmányos feltétele, hogy ha megbukott a kormány, illetve ezt követően 60 napon belül két sikertelen kormányalakítási kísérletre sor került, akkor az elnöknek egyeztetnie kell a két házelnökkel, valamint a parlamenti pártfrak-

ciók vezetőivel, ami ha nem járt eredménnyel, feloszlathatja a parlamentet. Tehát még ilyen esetben sem kötelező, hanem az elnök mérlegelhet, hogy feloszlatja-e a parlamentet vagy sem.⁵¹

Ebből a rendelkezésből is látszik, hogy a létező politikai/kormányzati rendszer nem a klasszikusnak mondható félelnöki típusú, hanem ahogyan az alkotmányjogi szakirodalomban (kissé talán ironikusan) egyes szakemberek fogalmazzák: „parlamentarizált félelnöki”, „parlamentarizmus által enyhített félelnöki” rendszer.

(Az igazságszolgáltatás) A bírói hatalom mint harmadik hatalmi ág szintén egy meglehetősen sérülékeny, az országon és az Európai Unión belül egyaránt sokat kritizált része az intézményi/hatalmi szerkezetnek. Nem véletlen, hogy Románia (és Bulgária) esetében az Európai Unió létrehozott egy sajátos, az igazságszolgáltatás működését, ennek törvényi szabályozását, függetlenségét, belső szerkezetét, ezek elemeit vizsgáló együttműködési és ellenőrzési mechanizmust.

Az alkotmány *Az igazságszolgáltató hatóság* című fejezetben szabályozza az igazságszolgáltatás alapelveit, a bírák jogállását, valamint azokat az intézményeket, amelyek az igazságszolgáltatást megvalósítják. Ez utóbbiak a bíróságok, a bírói szervek rendszere, az ügyészség és a Legfelsőbb Bírói Tanács. A bírói szervek a városi bíróságok, a megyei törvényszékek, regionális jelleggel működő ítélőtáblák, valamint a Legfelsőbb Semmisítő- és Ítélszék. Ez egyben meghatározza ezek anyagi és területi hatáskörét is.

A román igazságszolgáltatás háromszintű, amennyiben három fellebbviteli bírói szerv létezik: törvényszék, ítélőtábla és Legfelsőbb Semmisítő- és Ítélszék.

A bíróságok vonatkozásában nem azok szerkezetével, szervezeti rendszerével van vagy lehet elsősorban gond, hanem az elég gyakran mondható működési zavarokkal. Ezek okai lehetnek egyrészt a nem megfelelő szabályozás, a jogszabályok értelmezhetősége, joghézag vagy éppen túlszabályozás, a törvénykezés kiszámíthatatlansága. Másrészt a bírák függetlenségének különböző módon történő megsértése, a bírákra és így magára az igazságszolgáltatásra történő elsősorban politikai nyomásgyakorlás. Harmadrészt pedig a bírák (és ügyészek) nem elegendő száma, a nagy munkamennyiség és az ebből adódó túlterheltség, a nem kellő tudás és/vagy szakmai és élettapasztalat.

Az igazságszolgáltatási intézményrendszer legbizonytalanabb alkotmányos jogállású része az ügyészség. Jellemző az ügyészséget meghatározó fogalmi zűrzavarra, hogy maga az alkotmány négy különböző elnevezéssel illeti.⁵² Ebből és a szabályozások tartalmából adódik az ügyészség és az ügyészek bizonytalan jogállása, ami abban a dilemmában fogalmazható meg, hogy az ügyészség a végrehajtó hatalom, avagy a bírói hatalom része.

Az alkotmány egyrészt egyértelműen kimondja, hogy „az ügyészek [...] az igazságügy-miniszter fennhatósága alatt végzik tevékenységüket”.⁵³ Másrészt az ügyészeket, csakúgy, mint a bírákat, az alkotmány és a törvények bizonyos esetekben azonos fogalommal, elnevezéssel (*magistrat*) illetik, amiből az ügyészek azt a következtetést vonták le (és tevékenységük során ezt is próbálják érvényesíteni), hogy ők a bírakkal azonos jogállásúak, azonos természetű függetlenséggel, elmozdíthatatlansággal rendelkeznek. Ez azonban nem egyezik az alkotmányozó, amúgy meglehetősen pontatlanul megfogalmazott szándékával, és még kevésbé a hatalommegosztás és a jogállam elveivel.

Ebben az esetben is a Velencei Bizottság hívta fel a figyelmet arra, hogy bár különböző megoldások vannak Európában az ügyészek jogállásával kapcsolatosan, de ezt egyértelműsíteni kell, hogy miközben úgy a bíróságoknak (bíráknak), mint az ügyészeknek (ügyészeknek) függetleneknek kell lenniük, ez a függetlenség két különböző természetű, amiből adódik az eltérő jogállása is a két szakmai testületnek.

Ez tekinthető a román igazságszolgáltatás talán legsúlyosabb szervezeti jellegű fogyatékoságának.

Ehhez képest ha nem is elhanyagolható, de lényegében sokkal kisebb problémát jelentenek a Legfelső Bírói Tanács összetételével (bírák, ügyészek, civilek), hatáskörével, valamint működésével (gyűlésein a köztársasági elnök is részt vehet, és olyankor vezeti is azokat) kapcsolatos gondok, illetve megfogalmazott kifogások.

Önkormányzatiság és/vagy helyi közigazgatás

A román politikai és alkotmányjogi közfelfogásban jelentős, kivételes helye és szerepe van az erős és főként központosított államnak. A mai alkotmányjogi és közigazgatási jogi szakirodalom összeegyeztethetőnek tartja ezt a központosított államkonceptiót a decentralizált helyi közigazgatással. Ezt teszi részben talán szakmai meggyőződésből, de sokkal inkább abból az igazodási kényszerből, amely megköveteli, hogy Románia is elfogadja az alaptörvény szintjén a szubszidiaritás, a decentralizáció és a helyi autonómia európai értékeit és valóságosan működő gyakorlatát. Másrészt az alkotmányban a helyi közigazgatás alapelveiként rögzített „decentralizáció, helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációja”⁵⁴ fogalmainak szakmai értelmezésekor, magyarázatokor, mintegy öngigazolásként vagy mentegetőzésként állapítják meg, hogy ezek az elvek nem sérthetik az egységes és oszthatatlan román nemzetiállamot. Ez a *feltételhez kötött* helyi autonómia nem teszi lehetővé egy valóságos helyi önkormányzatiság létrejöttét, hanem megreked egy viszonylagosan, mérsékelten decentralizált helyi közigazgatási rendszer szintjén.

Románia már csak a nemzetközi és európai uniós kötelezettségei miatt is el kellett fogadja a helyi autonómia elvét (bár megjegyzem, a szubszidiaritás fogalmának bevezetését, tételes megfogalmazását a 2003-as alkotmánymódosítás során elutasították, 1991-ben pedig fel sem merült), de ezt hathatósan ellentételezi egy erőteljes dekoncentráció és a központi kormányzati szerv által kinevezett prefektus által gyakorolt törvényességi ellenőrzés.

A dekoncentráció még a román szakirodalom szerint is sajátos formája a centralizációnak. Ez a központi kormánynak azon jogát jelenti, hogy hatalmát helyi szintű közigazgatási, államigazgatási hatóságok szintjére kiterjessze, és ezek a miniszteri alárendeltségű hatóságok a kormány politikáját valósítják meg.⁵⁵ Ezek tevékenységét, a kormány által kinevezett prefektus koordinálja, aki egyben a helyi választott hatóságok fölött törvényességi ellenőrzést gyakorol, *közigazgatási gyám*ként működik, ami konkrétan azt jelenti, hogy amennyiben törvénytelennek véli egy helyi választott hatóság valamely határozatát, döntését, ezt megtámadhatja a közigazgatási bíróságon, és az adott hatósági jogszabály ezzel felfüggesztődik. Ez a gyakorlatban is igazolható visszaélésekre ad lehetőséget és alkalmat a prefektusnak, hiszen ő nem felel azért, ha a későbbiekben a közigazgatási bíróság törvényesnek minősíti a helyi (tanácsi) határozatot vagy (polgármesteri) döntést.⁵⁶

A tulajdonképpen, a helyi autonómia és a decentralizáció alapján létrejött hatóságok: a helyi (községi, városi) tanácsok, a megyei tanácsok, illetve a polgármesterek. Ezek a választott hatóságok valósítják meg – amennyire a törvény engedi – a helyi autonómiát.⁵⁷

Az elmúlt huszonöt év helyi közigazgatását áthatotta egyfajta küzdelem a helyi és a központi szint között. A választott hatóságok folyamatosan próbáltak nagyobb autonómiára szert tenni, volt is, amikor ez sikerült, voltak azonban helyzetek, amikor nem engedett a központ, és volt olyan is, hogy a helyi hatóságok (önkormányzatok) kaptak ugyan újabb feladat- és hatásköröket, de megfelelő anyagi, pénzügyi forrást nem biztosítottak hozzá.

Következésképpen nem lehet azt mondani, hogy ez a terület nem változott, vagy hogy nem fejlődött volna. Voltak kétségtelen előrelépések, akár a 2003-as alkotmánymódosítás során, a jelenlegi érvényben lévő, helyi közigazgatásról és helyi autonómiáról szóló törvény elfogadásakor, amelybe bekerült a szubszidiaritás fogalma, vagy amikor többé-kevésbé rendeződtek a helyi tulajdonviszonyok abban az értelemben, hogy jogszabályban tisztázták azt, hogy mi tartozik a helyi önkormányzati köz- és magántulajdonba, illetve mi marad helyi szinten állami köz- és magántulajdonban.

Tehát a helyi önkormányzatok kaptak olyan, korábban a központból ellátott feladatokat, amelyekhez a hatáskör-átruházáskor nem rendeltek elegendő anyagi forrásokat. Például amikor egy jogszabály hatályként a megyei tanácsok hatáskörébe került a szociális ellátás egy igencsak nehéz és forrásigényes területe, az árvaházak. Nehéz helyzetet teremtett az is, amikor megkap-

ták az egyébként központi alárendeltségű helyi egészségügy és tanügy állami tulajdonú épületeit (kórházakat, iskolákat), ezzel azt a kötelezettséget, hogy a helyi (többnyire megyei) tanácsokra maradt ezen épületek teljes karbantartásának, állagmegőrzésének, fejlesztésének a költsége, miközben a szakmai irányítás kérdéseibe a helyi választott hatóságok nem szólhattak bele.

Végezetül meg kell említeni azt a két-három évvel ezelőtt elindított, de sikertelen kísérletet, melynek célja a területi-közigazgatási rendszer regionális átszervezése volt. Ezt a próbálkozást sem az az őszinte szándék vezérelte, hogy több, nagyobb, teljesebb autonómiát kellene biztosítani a helyi, regionális szintnek, hanem alapvetően az a pragmatikus elgondolás, vélt vagy valós követelmény, hogy nagyobb közigazgatási egységek könnyebben, jobb eséllyel pályázhatnak meg és nyerhetnek el uniós forrásokat. Ahogyan ez lenni szokott, nem koncepcióban, nem konkrét hatáskörök átruházásban, új intézmények megjelenésében gondolkodtak, hanem mindjárt mindenki térképüket kezdett rajzolni a lehetséges régiókról. Ezen aztán a politikai szereplők mindjárt, az elején összevesztek, majd felismerték, hogy bármilyen regionális átszervezés előfeltétele az alkotmány módosítása, hiszen az alaptörvényben a közigazgatási egységek a község, a város és a megye. A régió mint kifejezés nem szerepel a jelenleg hatályos román alkotmányban.

Végül ennek a *merész* ötletnek egy *szelídített* változata született meg egy átfogó decentralizációs törvénytervezetben, amit a kormány felelősségvállalással fogadtatott el a parlamenttel, de amit az Alkotmánybíróság joggal és megalapozottan teljes egészében alkotmányellenesnek minősített.

Jellemző a már említett központosító felfogásra, hogy amikor a román politikum elhatározza, hogy regionalizál, decentralizál, még akkor is lényegében centralizál, hiszen ezek a próbálkozások akkor lettek volna valós decentralizációs folyamatok, ha központi hatásköröket telepítenek helyi, regionális szintre, azonban sok esetben megyéktől vontak (volna) el, hatásköröket és adtak (volna) át a régiók hatóságainak, ami egyértelmű központosítás. Ilyen körülmények között és feltételek mellett sokak (főként a decentralizáció híveinek) meggyőződése, hogy ilyen típusú régióátszervezés talán jobb is, hogy nem valósult meg.

Alkotmánybíróság

Végezetül szükséges egy olyan, a román jogrendszerben új, nem hagyományos közintézményről szólni, amely jelentős mértékben meghatározza és alakítja a demokratikus politikai és alkotmányos rendszert, az Alkotmánybíróságról.⁵⁸

A törvények alkotmányossági ellenőrzése a két világháború közötti időszakban tulajdonképpen az amerikai modell szerint működött, amennyiben

ezt a Legfelsőbb Bíróság végezte, de igazi hagyománya ennek nem alakult ki. Tehát amikor az 1991-es alkotmány, amely az európai, kelseni modell szerinti Alkotmánybíróságot létrehozta, egy előzmények nélküli, teljesen új intézményt és a román jogi gondolkodás számára teljes mértékben szokatlan, hagyományok nélküli állami feladatot, funkciót, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzését vezetett be.

Amikor az alkotmányossági ellenőrzésről, alkotmánybíráskodásról beszélünk, alapvetően a jogállamiságot, az alkotmányos rendszert jelentős mértékben meghatározó és erősítő állami tevékenységre gondolunk, amelynek szervesen kell illeszkednie nemcsak a közhatalmi intézményrendszerbe mint szerkezetbe, de annak működésébe, illetve a közhatalóságok közötti hatalomgyakorlási viszonyrendszerbe is.

A román Alkotmánybíróságnak helyének és szerepének, esetgyakorlatának a kialakulása és változásai rendkívül jól jellemzik a huszonöt éve létrejött és átalakult demokratikus politikai rendszert. Jelentősek egyrészt az alkotmányos szabályozások változásai, másrészt a taláros testület saját szerepfelfogásának és joggyakorlatának változásai is, melyekben egyaránt érzékelhetünk fejlődést, ellentmondásosságot, esetenként következetlenséget vagy éppen visszafejlődést. Külön tanulmányban lehetne (és talán kellene is) ezeket az alkotmánybíráskodással és Alkotmánybírósággal kapcsolatos folyamatokat, jelenségeket vizsgálni, aminek révén minden bizonnyal érthetőbb lenne a román alkotmányfejlődés elmúlt negyedszázada.

Jelen tanulmányban leginkább az alkotmányos szabályozás változásait említem. Az 1991-es eredeti szabályozás még óvatos, és emiatt elégtelen, helyenként hibás is volt, ami az intézmény újszerűségéből is adódott, és abból, hogy az alkotmányszövegezőknek személyes tapasztalata, tudása erről a tevékenységről nem volt. Tehát elméleti (más országban látott, ezen intézményről olvasott) modellek alapján szerkesztették meg azt a szabályozást, mely szerint a román Alkotmánybíróság kilenc bíróból áll, akik közül hármat a képviselőház, hármat a szenátus, hármat a köztársasági elnök nevez ki, kilenc évre, a testület független mindhárom hatalmi ágtól, és legfőbb feladata a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése.⁵⁹ Ezek a felsorolt elemek jelentik az állandóságot és talán a sikerült részeit az Alkotmánybíróság alap-törvényi szabályozásban.⁶⁰ Az eredeti, 1991-es szabályozás súlyos hibája volt, hogy gyenge Alkotmánybíróságot hozott létre, melynek normakontroll során hozott döntéseit, amennyiben ezek az alkotmányellenességet állapították meg, a parlament kétharmados többsége felülbírálhathatott. Egy másik teljesen elhibázott szabályozás volt, hogy az Alkotmánybíróság normakontrollja kétszintű eljárás (első fok, majd fellebbevitel) keretében zajlott, ami ellentmondott úgy az alkotmánybírák jogállásának, mint magának a testület alkotmányos szerepének. Ezen hibák ellenére is az Alkotmánybíróság első tíz-tizenöt évében nagy körültekintéssel, a létező keretek szorításában, nem különösebb

tudományos és politikai csillogással, de nagy szakmai fegyelemmel és önmérséklettel végezte munkáját.

A pozitív fordulópontot a 2003-as alkotmánymódosítás jelentette, amely felismerve a korábbi hibás szabályozásokat és az ebből adódó szervezeti és működési anomáliákat, s jelentős mértékben megerősítette az Alkotmánybíróságot. Megszüntette a kétfordulós eljárást, minden ügyet az Alkotmánybíróság plénuma elé visz, és a megfellebbezhetetlen döntést is ide utalja. Új hatásköröket is kapott a bíróság, hiszen az előzetes normakontroll kiterjesztődött a nemzetközi egyezményekre és megállapodásokra is. Megoldja az alapvető közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogvitákat, illetve további hatásköröket kaphat a megszervezéséről és működéséről szóló törvényben. Bővült azok köre, akik normakontrollt kérhetnek, mégpedig a Nép Ügyvédjével, aki mind az előzetes, mind az utólagos alkotmányossági ellenőrzés keretében fordulhat az Alkotmánybírósághoz. A legjelentősebb módosítás, az Alkotmánybíróságot leginkább megerősítő változás az, amely kimondja, hogy az Alkotmánybíróság döntései általánosan (*erga omnes* hatállyal, mindenki számára) és a jövőre nézve kötelező erejűek.⁶¹

Az Alkotmánybíróság, utóbbi tíz év alatt legtöbbször vitatott és kifogásolt hatásköre, illetve ahogyan ezt a testület gyakorolta, az, hogy megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogvitákat.⁶² Ezt a 2003-ban elfogadott új hatáskört becikkelyezésekor az alkotmányozó szándéka szerint az Alkotmánybíróság hasznos, mi több, elegáns hatáskörének szánta, hiszen ezáltal megoldható civilizáltan és hatékonyan az ilyen típusú vitákat. Csak-hogy a román politikai valóságban, különösen 2004 után éppen a viták és konfliktusok nem voltak mindig civilizáltak, és alkalmanként ezek igen nagy indulattal és feszültséggel jelentek meg, leginkább a köztársasági elnök és a kormány, valamint a köztársasági elnök és a parlament között. Ezek a konfliktusok (melyek származtak hatásköri vitákból avagy az alkotmány téves vagy éppen rosszhiszemű értelmezéséből) az Alkotmánybíróságot a politikai, hatalmi csaták keresztútjába helyezték, és gyakran olyan megoldásokat is megfogalmazni kényszerült, melyek nem következtek sem az alkotmány szövegéből, sem annak szellemiségéből, vagy éppenséggel hozzá kellett tenni az alaptörvény szövegéhez. Ezért további, elsősorban szakmai, de politikai támadás is érte az Alkotmánybíróságot. Abba a helyzetbe került, hogy újra és újra kellett fogalmaznia saját helyét és szerepét a közhatalmi rendszerben.

A korábbi, igencsak textualista Alkotmánybíróság – amit egy korábbi alkotmánybírósági elnök, a román alkotmányjogi szakirodalomban jó ismert Ioan Muraru professzor úgy fogalmazott meg, „hogy mi, alkotmánybírák az alkotmányszöveg rabszolgái vagyunk” – egy aktivista bírósággá nőtte ki magát. Ez utóbbi önmagában nem is lenne gond, ha nem éppen azon a területen (az államszervezet, a hatalomgyakorlás) lett volna aktivista, ahol talán

éppenséggel visszafogottabb és szöveghűbb kellett volna legyen, ott, ahol pedig lehetett volna kreatívabb (alapjogi bíraskodás), nem fejlesztett ki gazdag esetgyakorlatot.

Összességében az Alkotmánybíróság szerepe rendkívül jelentős az elmúlt huszonöt év alkotmányos rendszerének megértésében, mint ahogyan alkotmányértelmezései és ezek jogfejlesztő hatása is kétségtelen, ugyanakkor tevékenysége időnként ellentmondásos, döntései esetenként következtelenek, és nem is mindig nyújtja a joggal elvárt, magas szakmai színvonalat és profeszszionális szintet. Amennyiben a közeljövőben sor kerülne alkotmánymódosításra, az Alkotmánybíróság szerepét, feladat- és hatásköreit különösen az elmúlt tíz év tapasztalatait értékelve kellene megfelelő módon átgondolni és szabályozni.

Összegző következtetések

Minden bizonnyal sommás megállapításokat tenni erről az eltelt huszonöt évről, amely találóan és objektíven jellemezné a romániai alkotmányos rendszer alakulását, fejlődését, meglehetősen nehéz volna, és bizonyos felelősséggel is járna, hiszen mindenki másképpen látja és értékeli ezt az időszakot. Kétségtelen, hogy a kialakult alkotmányos rendszert alapvetően és szinte kizárólag az alkotmányos szabályozás szemszögéből, tehát egy viszonylag szűk, de mindenképpen behatárolt jogi szempontból elemeztem. Megfordítva: azt is mondhatnám, hogy az alkotmányos rendszer működésének elemzése során magának az alkotmánynak a *működését*, megvalósulását, érvényesülését, illetve ennek zavarait, hiányosságait próbáltam bemutatni. Következésképpen ennek a *szűklátókörű* elemzésnek egyrészt előnye, hogy mivel kötődik az alkotmányszöveghez, bizonyos alkotmányos értékekhez és elvekhez, viszonylag *pontos* képet mutat bizonyos kérdésekről, másrészt hátránya, hogy nem nyújt *teljes* képet, hiszen az alkotmányos politikai rendszer egészéhez hozzátartoznak annak politikai, társadalmi, kulturális/civilizációs vagy akár gazdasági vonatkozásai is. Ez azonban már meghaladta volna ennek a tanulmánynak a terjedelmi és vállalt szakmai kereteit.

Maradva tehát a politikai rendszer alkotmányjogi megközelítésénél a következő, a román alkotmányos rendszer sajátosságaira rámutató megállapítást fogalmazom meg:

1. Minekutána a tanulmány java része kritikus, ha tárgyilagosak akarunk lenni úgy az alkotmányos rendelkezésekkel, mint főként az ezek nyomán kialakult politikai és joggyakorlattal, meg kell állapítsuk, hogy az 1991-ben elfogadott és 2003-ban módosított alkotmány nem annyira rossz, illetve alkalmazhatatlan, ahogyan ezt a kialakult alkotmányos rendszer sejteti. Ebből pedig az következik, hogy létrejött egy szakadék az alkotmányszöveg, de

még inkább az alkotmányosság és a gyakorlatban, a társadalmi-politikai életben megtapasztalható politikai rendszer között.

2. Ennek egyik általános, alapvető, elsődleges, de természetesen nem kizárólagos oka a jognak mint kulturális jelenségnek és értéknek a viszonylagos elmaradottságában keresendő, a jogi tudat és jogi kultúra kiforrotlanságában. Ez pedig leginkább az alkotmányos (vagy bármely más) norma jóhiszemű és (ha már az államszervezet intézményrendszeréről, a hatalomgyakorlásról van szó) a működés irányába mutató értelmezésének és alkalmazásának a hiányosságaiban mutatható ki.

3. A román alkotmányfejlődés egészét, és nem csak ezt a legutóbbi huszonöt évet tekintve megállapítható, hogy a romániai alkotmányok nem mutatnak szerves fejlődést, amennyiben mindegyik valamely külső körülmény kényszerítő hatására született meg, esetleg valamely belső, szűklátókörűen értelmezett aktuálpolitikai probléma (esetenként személyre szabott) megoldásaként, vagy egyidejűleg érvényesült mindkét szempont. Legkevésbé jellemző, hogy a román nép és társadalom politikai gyakorlatából, tapasztalataiból kikristályosodott elvek, elképzelések, törekvések, aspirációk jelenjenek meg, úgy, hogy az egymást követő alkotmányokban egyfajta folytonosságot lehetne kimutatni. Ez azonban nem írható teljes egészében a mindenkori román politikai elit számlájára, hiszen valójában történelmi esélye sem volt erre a típusú szerves alkotmányfejlődésre. Ennek a nem szerves fejlődésnek a jellegzetes kifejeződése a jelenlegi kompilatív módon elkészített, megszerkesztett román alkotmány.

4. A politikai rendszer bizonytalanságát, sérülékenységét leginkább az okozza, hogy az alkotmány nem tiszta, kipróbált és a gyakorlatban igazolt modelleket vett át, hanem mintegy kísérletezésként olyan eredeti, vegyes megoldásokat alkalmazott és ennek nyomán olyan rendszert keltett életre, amely sok esetben ha nem is bizonyult teljes mértékben működésképtelennek, de kétségtelen, hogy sok zavarral működik.

5. Mindebből kifolyólag a jogállamiság, a demokrácia, a demokratikus működés folyamatos zavarai tapasztalhatók. A nem kellőképpen egyértelmű és hatékony struktúrát és intézményközi viszonyokat (egyszóval államszervezetet) létrehozó politikai rendszerben az egyes intézmények szerepzavarokban, esetleg szerepcserékben vannak. Példaként említhető a parlament presztízsének, alkotmányos pozíciójának, funkciójának szisztematikus lerontása, rendszeren belülről más intézmények (a kormány, a köztársasági elnök) által, vagy rendszeren kívülről elsősorban a média révén. Ebből a folyamatból bizonyos mértékben maga a parlament is kiveszi a részét. Tapasztalható akár általános nemzetközi jelenségként a kormány, a végrehajtó hatalom szerepének a felértékelődése, ugyanakkor az talán már szerepzavar, amikor a soron következő román kormányok törvényerejű rendeletek dömpingjével mintegy átveszik a parlament törvényhozó funkcióját. Szintén szerepzavarban van

időnként a köztársasági elnök, aki leginkább kormányozna, miközben ezt a feladatot és felelősséget az alkotmány nem ruházta rá. Az igazságszolgáltatás pedig, annak bizonyos képviselői, bírák, ügyészek alkalmanként engednek a politikai nyomásnak és ráhatásnak, ami az ítéletekben is megnyilvánul, vagy rosszhiszeműen és kihasználva a nem egyértelmű alkotmányos szabályokat, önkényesen gyakorolják hatalmukat, mint akik tudják, hogy nincsen fölöttük igazi, hatékony intézményi és társadalmi kontroll.

6. Sajátos *terméke* a román államszervezetnek, alkotmányos demokráciának olyan új típusú intézményei (melyek egyébként a hagyományos hatalmi ágaktól vonnak el hatásköröket), mint a Korrupcióellenes Ügyészség, Országos Feddhetetlenségi Ügynökség, melyeket európai uniós intézmények esetenként feltétel nélkül és hiányos ismeretek birtokában lelkesen ünnepelnek. Ugyanakkor ezen intézmények tevékenysége nyomán sem tapasztalható a korrupció jelenségének visszaszorulása, az összeférhetetlenségek kiküszöbölése. Legfeljebb az, hogy bizonyos korábbi magas tisztségeket betöltő politikusokat, jelentős gazdasági szereplőket meghurcoltak, vagy éppen (joggal, jogtalanul) elítéltek, de ezek a társadalomban nem mint igazságszolgáltatási aktusok rögzülnek, hanem sokkal inkább mint a politikai leszámolások hatékony eszközeiként jelennek meg, azt az érzetet keltve, hogy a jogállam a rendőrállam irányába tolódik el.

Összességében azt állapíthatjuk meg, hogy ebben az alkotmánytól eltávolodott politikai rendszerben, konkrét hatalomgyakorlásban maga az alkotmány, amely konstituálta ezt az 1991 utáni román államot, magára maradt. A politikai valóság eltávolodott tőle, a civil társadalom pedig nem érkezett meg hozzá. Magára maradt ugyan az alkotmány, de azért létezik. Erényeivel és hibáival együtt, politikai érdekek mentén, az alkotmányos értékeket sokszor elhanyagolva, a konkrét rendelkezéseket pedig színe és fonákja szerint (mikor hogy) értelmezve és alkalmazva.

Az eltelt huszonöt év bőséges tapasztalata, amely akár az alkotmány rossz szabályozásai, megoldásai, akár az alkotmányos rendelkezésektől eltávolodó, attól idegen vagy annak ellentmondó politikai és hatalomtechnikai gyakorlat nyomán keletkezett, jelentős és egyben állandósuló felelősséget ró elsősorban a politikai közegre, de talán a társadalomra is.

A közös felelősség pedig abban áll, hogy olyan vita, párbeszéd kellene kialakuljon, majd ezt követően döntés megszülessen, amely normalizálja a politikai rendszert, a hatalomgyakorlás mechanizmusait, a társadalom és az állam viszonyát. Ennek a tényleges változásnak, a jelenlegi állapotokat meghaladó átalakulásnak az alap- és előfeltétele az alkotmány átfogó felülvizsgálata, vagy akár új alkotmány kidolgozása és elfogadása, mely a jövőre nézve stabilabb, konszolidáltabb huszonöt évet biztosíthatna.

Jegyzetek

- 1 A román alkotmányjogi szakirodalom is utal a demokrácia *törékeny* jellegére. Ez érzékletes megfogalmazásban azt jelenti, hogy miközben „a demokrácia, amennyiben sikerül az államszervezet keretében a hatalomgyakorlás mechanizmusának, eljárásainak alapjává tenni, akkor ez egy integratív koncepció és jelenség. A demokrácia olyan államszervezeti elv, amely képes adott társadalmi történelmi helyzetben a társadalom politikai, jogi és morális értékeit artikulálni, mely végső soron humanizálja a hatalom megszervezését és működését, és mérsékli, moderálja az állampolgárok társadalmi életmódját. Ugyanakkor a demokrácia javarészt megmarad egy nagyvonalú, ambiciózus elvnek, ezért szükséges, hogy alapvetően ne az ideális, hanem a reális demokráciáról beszéljünk.” DELEANU, Ion: *Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul contemporan*, Editura C.H. Beck, București, 2006, 407–408. p.
- 2 Itt jegyzem meg, hogy a román jogi szakirodalomban az elmúlt években megjelent egy rendkívül színvonalas kötet, melynek már a címe is utal az említett vitára: ALEXANDRU, Ioan: *Democrația constituțională, utopie și/sau realitate*, Universul Juridic, București, 2012.
- 3 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan*, Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 18. p.
- 4 BOCANCEA, Sorin (coord.): *Constituția României. Opinii esențiale pentru legea fundamentală*, Institutul European, Iași, 2013.
- 5 ROSANVALLON, Pierre (ed.): *La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité et proximité*, Seuil, Paris, 2008.
- 6 MANIN, Bernard: *Principes du gouvernement représentatif*, Calman Lévy, Paris, 1995; PHILLIPS, Anne: *The Politics of Presence*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- 7 COHEN-TANUGI, Laurent: *Le droit sans l'État*, PUF, Paris, 2007³.
- 8 CARPENTIER, Élise, *La résolution juridictionnelle des conflits entre organes constitutionnels*, L.G.D.J., Paris, 2006.
- 9 BOBBIO, Norberto: *Le promesse non mantenute della democrazia, Mondoperaio*, NI. 5, 1984.
- 10 BOBBIO, Norberto: *The Future of Democracy. A defence of the Rules of the Game*, University Minnesota Press, Minneapolis, 1987.
- 11 Az alkotmány tartalmi elemeinek elemzésére, értékelésére a következő fejezetben térünk ki részletesebben.
- 12 Azért embrionális, mert még nincsen tapasztalat a működéséről, életképességéről.
- 13 Megjegyzendő, a parlamenti (és stabil, de nem kétharmados kormányzati) többséggel rendelkező párt mellett az ellenzéki Nemzeti Liberális Párt (PNL), Demokrata Párt (PD) és a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) is elfogadta az alkotmánymódosító törvényt. Ebből a széleskörű politikai összefogásból csak a szélsőségesnek számító Nagy-Románia Párt (PRM) maradt ki, amely a következő választáson már nem is jutott be a parlamentbe.
- 14 Szociálliberális Szövetség (USL) néven, a Szociáldemokrata Párt és a Nemzeti Liberális Párt szövetsége.
- 15 Az állam alkotmányos önmeghatározásáról részletesen DELEANU: *i.m.*, 372–409. p.

- ¹⁶ Alkotmány, 1. cikkely (1) bekezdés: „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.”
- ¹⁷ Alkotmány, 1. cikkely (2) bekezdés: „A román állam kormányformája a köztársaság.”
- ¹⁸ Alkotmány, 1. cikkely, (3) bekezdés: „Románia demokratikus és szociális jogállam”.
- ¹⁹ Ebben az önmeghatározásra utaló jelzős szerkezetben érhető legjobban tetten az *alkotmányos transzplantáció*, mikor maguk a javaslattevők sem számoltak azzal, hogy mit is jelent a szociális jogállam, milyen következményei lehetnek, milyen kötelezettségeket róhat az államra.
- ²⁰ Az Alkotmánybíróság 2003. évi 25. számú döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2003/73. számában.
- ²¹ Alkotmány, 148. cikkely, (1) bekezdés.
- ²² Alkotmány, 61. cikkely, (1) bekezdés.
- ²³ Alkotmány, 1. cikkely, (4) bekezdés.
- ²⁴ E témáról több elemző és kritikus tanulmány jelent meg a legrangosabb román közjogi szaklap 2014-es különszámában: IONESCU, Cristian: Despre valoarea normativă a tradițiilor democratice al poporului român și a idealurilor revoltei populare din decembrie 1989; BĂLAN, Marius: Considerații privind constituționalizarea tradițiilor democratice în Legea fundamentală a României; DEACONU, Ștefan: Garantarea de către Constituție a idealurilor Revoluției din decembrie 1989, *Revista de drept public*, Supliment, 2014, 41–74. p.
- ²⁵ Ezt leginkább a nagy múltú történelmi pártok – a Nemzeti Liberális Párt és a Nemzeti Parasztpárt – szorgalmazták, amelyek alapvetően kapitalista viszonyok között léteztek és tevékenykedtek 1945-ig, és alakultak újra 1989-ben. Rajtuk kívül pedig az 1989-ben megalakult Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ).
- ²⁶ Alkotmány, 44. cikkely, (1) bekezdés.
- ²⁷ Alkotmány, 45. cikkely.
- ²⁸ Alkotmány, 33. cikkely.
- ²⁹ Alkotmány, 35. cikkely.
- ³⁰ Alkotmány, 32. cikkely, (5) bekezdés.
- ³¹ Alkotmány, 128. cikkely, (2) bekezdés.
- ³² Alkotmány, 47. cikkely, (1) bekezdés.
- ³³ 1989. évi 8. számú, a politikai pártok megalakulásáról szóló törvényrendelet; 1990. évi 92. számú, a parlament és a köztársasági elnök megválasztásáról szóló törvényrendelet.
- ³⁴ A két kivétel: az alkotmányos népszavazás az alkotmányról, alkotmánymódosító tervezetről, valamint az elnök hivatalból történő felfüggesztését követő, menesztéséről szóló népszavazás. Mindkettő kötelező erejű.
- ³⁵ VARGA Attila: *Román alkotmányjog*, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013, 281. p.
- ³⁶ Így például 1997-ben Victor Ciorbea, Bukarest hivatalban lévő főpolgármestere lett a miniszterelnök, vagy 2009-ben Emil Boc Kolozsvár polgármesteri tisztségéről mondott le, hogy miniszterelnök lehessen.

- ³⁷ Alkotmány, 85. cikkely, (1) bekezdés.
- ³⁸ Alkotmány, 85. cikkely, (2) bekezdés.
- ³⁹ Ez az elmúlt években több esetben is előfordult, amikor is az Alkotmánybíróság volt kénytelen közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusként megoldani az adott helyzetet, és ezekben az esetekben éppen az Alkotmánybíróság döntései – melyek volt, hogy hozzátettek az alaptörvény szövegéhez – mutattak rá az alkotmányos rendelkezések pontatlanságára, ellentétes tartalmú értelmezhetőségére.
- ⁴⁰ Ezen ügyekben is az Alkotmánybíróságnak kellett döntenie.
- ⁴¹ CDL-AD(2012)026, 17 decembrie 2012, Avizul nr. 685/17.12.2012 privind compatibilitatea cu principiile constituționale și statul de drept a acțiunilor Guvernului și Parlamentului României cu privire la alte instituții ale statului și ordonanța de urgență a Guvernului de modificare a Legii nr. 47/1992 privind organizarea și funcționarea Curții Constituționale și ordonanța de urgență a Guvernului de modificare și completarea Legii nr. 3/2000 privind organizarea și desfășurarea referendumului în România, adoptată la cea de a 93-a sesiune plenară din 14–15 decembrie 2012.
- ⁴² CDL-AD(2014)010, Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania, adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Meeting (Venice 21–22 March 2014).
- ⁴³ VARGA: *Román alkotmányjog*, 262. p.
- ⁴⁴ Alkotmány, 61. cikkely, (1) bekezdés.
- ⁴⁵ Alkotmány, 115. cikkely.
- ⁴⁶ Hasonló szabályozást találunk Európa több államának alkotmányában is: Ausztria alkotmányának 18. cikkelyének (3) bekezdése, Belgium alkotmányának 37. cikkelye, Franciaország alkotmányának 38. cikkelye, Németország alkotmányának 80. cikkelye stb. További összehasonlító elemzést L.: ONIGA, Tudor: *Delegarea legislativă*, Universul Juridic, București, 70–80. p.
- ⁴⁷ VIDA, Ioan: *Procedura legislativă*, Editura Monitorul Oficial, București, 1999, 116. p.
- ⁴⁸ MURARU, Ioan – TĂNĂSESCU, Elena Simina (coord.): *Constituția României, comentariu pe articole*, Editura C.H. Beck, București, 2008, 1069. p. A kérdésről bővebben L.: VARGA Attila: *Angajarea răspunderii Guvernului, o procedură parlamentară specială de legiferare și control*, In: MURARU, Ioan: *Despre constituție și constituționalism – Liber Amicorum*, Editura Hamangiu, București, 2006, 221–234. p.
- ⁴⁹ Az Alkotmánybíróság 2005. évi 375. számú döntése a tulajdon és az igazságszolgáltatás reformja és egyéb kapcsolódó intézkedésekről szóló törvény alkotmányellenességével kapcsolatban.
- ⁵⁰ Mindezt az alkotmány 95. cikkelye szabályozza.
- ⁵¹ Mindezt az alkotmány 89. cikkelye szabályozza.
- ⁵² Az alkotmány francia elnevezéseket követve az ügyészséget mint címszót *Ministerul Public* kifejezéssel jelöli (131. cikkely), tükörfordításban közminisztériumnak nevezhetnénk, ami azt sugallja, hogy a kormány része. A következő, 132. cikkely megjelölése, „az ügyészek jogállása” elnevezést kapta, románul *Statutul procurorilor*. A 133. cikkelyben használatos a *Parchet* kifejezés, mint az egyes bírósági szervek (bíróság,

törvényszék stb.) mellett működő ügyészség. Végül használja az bírák és az ügyészek közös megjelölésére a *magistrat* kifejezést, ami lefordíthatatlan magyarra, és ami a törvényszövegek román olvasójának is azt sugallja, hogy az ügyész a bíróval azonos jogállású, tehát a bírói hatalomhoz tartozik.

⁵³ Alkotmány, 132. cikkely, (1) bekezdés.

⁵⁴ Alkotmány, 120. cikkely, (1) bekezdés.

⁵⁵ MURARU-TĂNĂSESCU: *i.m.*, 1160. p.

⁵⁶ A prefektus intézményét az alkotmány 123. cikkelye szabályozza.

⁵⁷ Ezt az alkotmány 121. és 122. cikkelyei szabályozzák.

⁵⁸ Az Alkotmánybíróság intézményéről bővebben L.: MURARU-TĂNĂSESCU: *i.m.*, 1369–1424. p.; DELEANU: *i.m.*, 810–904. p.; VARGA: *Román alkotmányjog*, 83–102. p.; VARGA Attila: A román Alkotmánybíróság, *Magyar Jog*, 2009. január, 43–50. p.

⁵⁹ Az Alkotmánybíróság alapvető feladata a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, melyet végezhet előzetes és utólagos normakontroll keretében. További feladat- és hatáskörei: megoldja az alapvető közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogvitákat; őrködik az elnökválasztás eljárásának tiszteletben tartásán és igazolja a választás eredményeit; megállapítja azokat a körülményeket, amelyek indokolhatják az elnöki tisztség ideiglenes betöltését; konzultatív jellegű véleményezést ad a köztársasági elnök hivatalából történő felfüggesztéssel kapcsolatban; őrködik a népszavazás eljárásának tiszteletben tartásán és igazolja az eredményt; ellenőrzi a népi törvénykezdeményezés feltételeinek tiszteletben tartását; határoz azon panaszok ügyében, melyeknek tárgya valamely politikai párt alkotmányellenessége. Mindezeket az alkotmány 146. cikkelye rögzíti.

⁶⁰ Az alkotmány 142. cikkelye szabályozza.

⁶¹ Alkotmány, 147. cikkely, (4) bekezdés.

⁶² Erről a kérdéstről bővebben L.: VARGA Attila: Az Alkotmánybíróság új hatásköre (közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldása), *Scientia Iuris*, 2011/2., 5–22. p.