

Az 1991-es román Alkotmány reformja

Varga Attila vitaindító írásának vezérgondolatával csak egyetérteni lehet. Az 1991-es román Alkotmány módosítása nemcsak időszerű, hanem szükségszerű is. Románia Alkotmányát 1991-ben fogadta el a Parlament, és 1991. december 8-án jóváhagyó népszavazással lépett hatályba. Az azóta eltelt időszak az alaptörvény számos hibás pontját nyilvánvalóvá tette. Szakértők és politikusok az utóbbi években - de már rögtön az alaptörvény elfogadása után is - egyre gyakrabban tettek és tesznek javaslatokat az alkotmány módosítására. Sőt, a kormány az eddig megjelent politikai programokon túl egy komoly, tételes módosító javaslatcsomagot is elkészített. Szakmai szempontból tehát adottak az alkotmányreform lehetőségei. Hogy politikai szempontból adottak-e, az már kérdéses.

Ugyanakkor üdvözölni kell a Magyar Kisebbség szándékát, hogy teret ad egy alkotmányreformról szóló vitának. Ez nem egy meddő kérdés, hanem alapvető fontosságú Románia szempontjából, és mint ilyen, a romániai magyarság szempontjából is. Az, hogy egy ilyen összetett közjogi és politikai folyamat vitát szül, természetes. A magyar nyelven folytatott vitának ugyan nincs közvetlen hatása az alkotmányreform román nyelven folyó szakmai előkészítésére, de szükségessége megkérdőjelezhetetlen:

- a) elsősorban azért, mert áttételesen, az RMDSZ-en keresztül, a vitában elhangzott indokok és álláspontok az alkotmánymódosítási eljárás során bekapcsolódhatnak az érvek és ellenérvek forgásába, és végső soron hozzájárulhatnak az alkotmányreform véghezvitéléhez;
- b) másodsorban azért, mert lehetővé teszi a romániai magyarság (politikai elit és közvélemény) álláspontjának tisztázását az alkotmánymódosításhoz kapcsolódó kérdésekben.

Jelen tanulmány, e célok és Varga Attila vitaindító írásának a figyelembevételével, három problémát jár körül: az alkotmánymódosítás politikai háttérét, az alkotmánymódosítás eljárási háttérét és a politikai programok, illetve a kormány által elkészített módosító tervezet alapján körvonalazódó alkotmányreformot.

1. Az alkotmánymódosítás politikai háttere

A 2000-es választásokat követően a Nastase-kabinet programjában komoly tételként szerepel az alkotmányreform. A Nastase-kabinet kezdetben komoly lendülettel és tervekkel fogott az alkotmánymódosítás előkészítéséhez, ez a lelkesedés azonban - az adott politikai körülmények közepette - nagyon lecsökkent.

A kormányzó Szociáldemokrata Párt (SZDP) 2001 nyarának elején elküldte a parlamenti pártok frakcióvezetőinek az alkotmánymódosításról szóló javaslatait.¹ Nem egy konkrét módosító indítványról, kidolgozott tervezetről van szó, hanem egy politikai programról. Ezért is hangzottak el rögtön olyan panaszok, hogy a kérdések felvetése túl általános. Viszont ez a program határidőket tartalmazott az alkotmány felülvizsgálása tekintetében (amelyeket egyáltalán nem tartottak be):

- a parlamenti frakciókkal való egyeztetések 2001. szeptember 1-ig;
- az alkotmánymódosító indítványt előkészítő parlamenti bizottság megalakulása 2001. szeptember 15-ig;
- az alkotmánymódosító törvény elő-tervezetének megszerkesztése 2001. december 31-ig;
- a tervezet elfogadása a parlamenti frakciók és a Kormány által 2002. február 1-ig;
- az alkotmánymódosítás kezdeményezése 2002. február 15-ig;
- az alkotmánymódosító törvény elfogadása a Parlamentben 2002. május 15-ig;
- a népszavazás megrendezéséről és szervezéséről szóló törvény elfogadása 2002. május 25-ig;
- az országos népszavazás az alaptörvény 147. szakaszának (3). bekezdésében előírt határidő szerint zajlott volna le (a

módosító törvény elfogadásától számított 30 napos határidőn belül). A népszavazás dátumának az SZDP ekkor még 2002. június 10-ét javasolta.

Mivel kisebbségi kormány van, az eljövendő alkotmánymódosítás az SZDP, a Nemzeti Liberális Párt, a Demokrata Párt és a Romániai Magyar Demokrata Szövetség közötti kompromisszum eredménye lesz. "A nép alkotmányozó akarata nem más, mint az alkotmányozásban résztvevő erőcsoportok és pártok egymásnak feszülő alkotmánykonceptiójának eredője."²

Ezért tűnik fontosnak, hogy az SZDP, a liberálisok, a demokraták és az RMDSZ alkotmánymódosító programjait elemezzük, hiszen az általuk kötött kompromisszum fogja - sok tekintetben alapjaiban - átalakítani Románia alkotmányos megszervezését. Az alkotmányreform során Románia alaptörvényét oly módon kellene módosítani, hogy létrejöhessen az EU-csatlakozás közjogi feltételei és erősödjön a jogállamiság.

Először a Nemzeti Liberális Párt tett közzé Romániában részletes álláspontot az alkotmánymódosításról, 2000 őszén, még a választások előtt.³ Radikális változtatásokat javasolnak: áttérést a félprezidenciális kormányzati rendszerről a parlamentáris rendszerre, a sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának a lehetőségét csak ostromállapot és szükségállapot idejére szeretnék korlátozni, el akarják választani a két parlamenti ház hatáskörét, feladatait, garantálni a magántulajdon (a magántulajdon "óvása" helyett) stb.

Ez a liberális javaslat nem módosító indítvány, nem tervezet, hanem politikai program. Pozitív elemeket is tartalmaz, de ugyanakkor számos ponton támadható. Csak egy tényezőre utalnék. A liberális javaslat szerint a kormánytagság, beleértve a miniszterelnöki tisztséget is, abban a pillanatban megszűnik, ha az a politikai párt, amelyből kinevezték, megvonja tőle a támogatását (A/4. pont). Ezzel a javaslattal két alapvető elvet sértenek meg: 1) a Kormány politikai szempontból csakis a Parlamentnek felelős és 2) a Kormány felelőssége a miniszterelnök iránti szolidaritáson alapszik. Egy ilyen alkotmányos rendelkezés kormányválságok sorához vezetne, a politikai pártok közvetlenül hatalmi döntéseket hozhatnának, "közjogi személlyé" válnának. És hogy zajlana a pártonkívüli szakértő kormánytagoknak a pártok általi ellenőrzése? A liberális javaslatot erősen befolyásolta az akkor még friss Remes-ügy. A pártból kilépett Traian-Decebal Remes pénzügyminisztert a liberálisoknak nem sikerült eltávolítani a kormányból, mert Isarescu miniszterelnök ragaszkodott az illető politikushoz. De ilyen (a Liberális Párt számára szomorú) eseményre nem lehet alkotmánymódosítást alapozni, figyelembe véve az esetleges következményeket (sorozatos kormányválságok, politikai pártok uralma). De ismételten hangsúlyozni kell, hogy a liberális javaslat számos pozitív elemet is tartalmazott. Ezzel a alkotmánymódosító javaslattal nem lehetett megjeleníteni a Társadalmi Demokrácia Romániai Pártjával⁴ folytatott előzetes egyeztetéseken (túl radikális az akkori TDRP álláspontokhoz képest). Ezért 2001 márciusában a liberálisok egy "szelídebb" változatot is közzétettek, amelyben határidőt is javasoltak az alkotmányreform véghezvitelére (2001 vége).

A sort a már többször említett, a be nem tartott határidőket is tartalmazó SZDP javaslat folytatta. Ezt a Nastase-kormány programjával együtt kell olvasni, a két dokumentum hasonlóságai és eltérései utalnak az SZDP álláspontjának finomításaira. Az SZDP program szerint az alkotmánymódosításnak meg kell teremtenie az EU-csatlakozás alkotmányos kereteit. Ez a megállapítás a programban valóban nagyon, túlzottan felületes. Tényleges tartalommal az alkotmánymódosító indítványt előkészítő bizottságnak kell feltöltenie. Ebben a kérdéskörben hasznos lenne felhasználni az Uniós tagállamok és a csatlakozásra készülő többi közép-kelet-európai állam tapasztalatát, bevonni Európai Uniós szakértőket, azonosítani azokat az alkotmányos rendelkezéseket, amelyeket módosítani kell az EU-csatlakozás érdekében.⁵

Egy másik fő csapásirány a törvényhozás reformja. Románia Parlamentje egy nehézkes, túlméretezett szerv. Mindkét kamarát ugyanazon alapokon választják meg, és ugyanazokat a feladatokat végzik (ez az ún. *bicameralisme égalitaire*). A Szenátus a Képviselőház megkettőzése.⁶ A törvényhozási eljárás annak következményeként, hogy a Parlament mindkét Háza meg kell tárgyalja, és el kell fogadja ugyanazt a jogszabályt, nagyon lelassult⁷. A Parlament hatékonyságának növelésére az SZDP a kétkamarás szerkezet fenntartását, de ugyanakkor annak reformját javasolja. A két kamara megválasztási módozatát és hatáskörét el kell különíteni. A kormányprogram szerint a törvényhozásban a Képviselőháznak lenne döntő szerepe. A Szenátus a helyi közösségeket (a megyéket) fogja képviselni, és emellett külpolitikai hatáskörei lennének. A kormányprogram szerint az alaptörvény meg kell határozzon a Kormánynak egy saját szabályozási hatáskört, amely keretein belül törvényerejű rendeleteket fogadhatna el. A Parlament reformjának egyéb elemei a parlamenti küldöttek számának alkotmányos szintű meghatározása (eddig erről a számról a parlamenti választásokról szóló törvény rendelkezett), és a jelenlegi számhoz képest ennek csökkentése; a küldöttek mentelmi jogának újraszabályozása; a törvényhozó hatáskör átruházásának (a felhatalmazás alapján elfogadott és a sürgősségi

kormányrendeletek kérdésének) pontosítása stb. A kormányprogram szerint a képviselők számát 220-ban, a szenátorokét 110-ben kellene megállapítani.⁸

A Kormány tekintetében az SZDP el akarja ismertetni azt, hogy ennek joga legyen az egyszerű törvények szabályozási területén törvényerejű kormányrendeleteket elfogadni, és ugyanakkor kéri a sarkalatos törvények szabályozási területének csökkentését. Szerintem azt az igyekezetet, amelylyel a Kormánynak próbálnak primer jogalkotási hatásköröket megállapítani, sokkal inkább ellenkező irányban kellene kamatoztatni: kizárólagos parlamenti - törvényhozási - hatáskörök megállapítása érdekében, az összes fontos életviszony területén. Ami ezen kívül kerül, ott alkothasson a Kormány primer szabályozásnak minősülő, de a törvénynek ebben az esetben is alárendelt jogszabályokat. A kormányprogramban szerepel, hogy helyre kell állítani a Parlament és a Kormány közötti alkotmányos viszonyokat. Romániában a jogállamiság alapjait kérdőjelezte meg, hogy a végrehajtó hatalom, a kormány (politikai színezettől függetlenül) az utóbbi években törvényerejű rendeletekkel jogszabályok áradatát fogadta el, valósággal visszaszorítva, másodlagos helyre utalva a nehézkes Parlamentet.

Az SZDP politikai programjában szerepel a magántulajdon garantálása és a köztulajdon alkotmányos szabályozásának javítása, és nagy horderejű az igazságszolgáltatás függetlenségének erősítése. Európai Unió jelentéseiben, országelemzésekben mindig visszatér, hogy Romániában előfordul az igazságszolgáltatásba való politikai beavatkozás. Az SZDP-programban szerepel, de nincs részletesen kifejtve a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését szolgáló alkotmányos keretek bővítése is.

Az RMDSZ 2001. augusztus végén hozott létre egy bizottságot, hogy kidolgozzák a Szövetség javaslatait. Ezt meg is tették, a dokumentum címe *Propunerile Uniunii Democrate Maghiare din România vizând reforma Constitutiei României din 1991*. Ez is politikai program, egy alapos, megfontolt irat. Központi elemei: Románia nemzetállami meghatározásának a törlése, az európai integráció, a határon túli románságért való felelősség, a kisebbségi anyanyelvhasználat alkotmányos elismerése, a hatalommegosztás, alapvető emberi jogként meghatározni a tiszta környezethez való jogot, a tulajdonjog kérdése, intézményi reform, amelynek keretében különös hangsúly esik a törvényhozás hatékonyabbá tételére a demokratikus elvek bármilyen sérülése nélkül, parlamentáris köztársaság (az államfőt a Parlament választaná meg), a közigazgatás reformja stb.

Alapvető kérdés, hogy az adott politikai körülmények között egyáltalán megvalósítható-e az alkotmánymódosítás.⁹

Mint már említettem, a Nastase-kabinet kezdeti lendülete igencsak lelassult, az alkotmánymódosításra előírt programokat nem tartották be. A kormánypárt ilyen irányú programjában szeptember 15-ét jelölte meg az alkotmányreform kezdő dátumának; ekkor kellett volna létrejönnie az alkotmánymódosító törvényt előkészítő politikai és szakmai jellegű bizottságnak. Ez nem történt meg azóta sem: közbejött az Egyesült Államok elleni terrortámadás, a Vadim Tudor keltette újabb botrányok, a költségvetés kidolgozása és benyújtása...

Az alkotmányreform beindítása egyértelműen és kizárólagosan a (kisebbségben kormányzó) Szociáldemokrata Párt akaratától függ. Itt elsősorban az tevődhet fel, hogy ők mikor akarják az alkotmányreformot. Vagy egyáltalán, ismerte a fennálló politikai helyzetet és közjogi tényállást, egyáltalán megvalósíthatónak tartják-e az általuk elképzelt, programjukkal egyező alkotmányreformot. Nastase legutolsó nyilatkozata szerint 2002 lesz az alkotmánymódosítás éve, és az alkotmánymódosítást jóváhagyó népszavazásra 2003 elején kerül sor.¹⁰ Ha még ennél is jobban megkésik az alkotmányreform, akkor a választások közelsége végett, véleményem szerint, a közös álláspont kialakítása teljességgel lehetetlen lesz.

Politikai számításokat végezve, a kulcs a kétharmados többség. A Szociáldemokrata Párt nem kockáztathatja, hogy a két kamara eltérő módosító szövegeket fogadjon el, mert ennek a következménye, az egyeztetés sikertelensége esetén, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülése is lehet, amikor háromnegyedes többség szükséges az alkotmánymódosítás jóváhagyásához.

Vagyis az alkotmányreform alapvetően a parlamentben képvisellel rendelkező politikai alakulatok kompromisszumkészségén múlik. Sikerül-e egyetértést kialakítani a parlamenti pártok között? A Nagy-Románia Pártot valószínűleg teljesen ki kell hagyni a számításból. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség bizonyára partner lesz az olyan szövegrészek módosításában, amelyek a jogállamiságot erősítik Romániában, és ilyen szempontból ez a legerősebb elem, amire Nastase számíthat. A leginkább kérdéses az egyébként nyilatkozatok szintjén "alkotmányreform" Nemzeti Liberális Párt és a Demokrata Párt álláspontja. Létezik-e, valós-e ezekben a pártokban a megegyezésre való készség? Mennyire fogják ellenzéki identitásuk feladásának tekinteni, ha a kormányt támogatják az alaptörvény módosításának kérdésében? Véleményem szerint a közzétett politikai programok összeegyeztethetőek,

az alapvető kérdésekben kialakítható az összhang. Romániának érdeke a kommunista diktatúra hatását még nem egy ponton viselő alaptörvény átalakítása.

Egy sikeres alaptörvényi reform szakmai feltételei már az elmúlt kormányzás idején adottak voltak, csak érthetetlen módon a Nemzeti Parasztpárt részéről nem létezett komoly politikai akarat az alkotmány módosítására.¹¹ Az indító lökést akkor a Parasztpártnak kellett volna megadnia. Csak egy elvet említek, amelyet az 1991-es alkotmányozás során a Nemzeti Parasztpárt felvállalt, és amelynek alkotmányos szintű, a politikai intézményrendszert átalakító megfogalmazását meg kellett volna valósítani az 1996-2000-es kormányzati ciklus idején. A hatalommegosztás elvéről van szó. Az 1991-es Alkotmány alapeszméje a hatalom marxi-lenini-sztálini típusú egységessége. Ezért nincs megfogalmazva a hatalommegosztás elve az alkotmányban. Romániában nincs hatalommegosztás. Egyfajta *hibrid funkciómegosztást* hoztak létre, amely részben elkülöníti a politikai intézmények hatáskörét, de átjárhatósági pontokat hagy számukra: a kormány törvényerejű kormányrendeleteket fogadhat el, vagyis parlamenti hatáskört gyakorol, és az alaptörvény egyfajta értelmezése szerint az államfő visszahívhatja a miniszterelnököt, ezzel megbuktatva a miniszterelnök iránt szolidárisan felelős kormányt, amelynek visszahívását a jogi szimmetria elve szerint csakis a kormányprogramot jóváhagyó parlament tehetné meg, bizalmatlansági indítvány elfogadásával. Ezt a hibrid funkciómegosztást hatalommegosztásnak tartani tévedés. A hatalom egységességét az alkotmányozás során nem is egyszer nyíltan felvállalták a szovjet típusú közjogon nevelkedett szakértők: a hatalom egy, és mint ilyen, oszthatatlan; ugyanígy szóltak a szuverenitás oszthatatlanságáról, tudományos tévedésnek minősítve azt. Valóban, az európai korlátozott szuverenitáselméletek és a hatalommegosztás modern jogállami felfogása 1991-ben távol álltak a román közjogi gondolkodástól. Ezért is nem jött és nem jöhetett létre a politikai intézmények egyensúlya, egymás felett gyakorolt hatékony kontrollja. A Nemzeti Parasztpárt alapvető tévedésének tartom, hogy abban az időszakban, amikor kulcsszerepet töltött be a kormányban, és az alaptörvény hiányosságai nyilvánvalóvá váltak, elmulasztotta az alkotmányreform - legalább szakmai - kezdeményezését.

A Nastase-kabinet alkotmánymódosító programja végső soron pozitív. Olyan alapnak elméletileg megfelel, amelyre jó szándékkal, megegyezésre való hajlammal építeni lehet. Kérdéses viszont a Szociáldemokrata Párt bizonyos rétegeinek viszonyulása, akik szavazatára a minősített többség elérése érdekében számítani kell. Ez pedig visszafoghatja, mérsékelheti az alkotmányreformot. Ebben a pillanatban az alkotmányreform beindításáról és kimeneteléről semmi bizonyosat nem lehet mondani, azon kívül, hogy az intézmények reformja nélkül Romániában a jogállamiság kiteljesedése, elmélyülése lehetetlen.

Romániában az alkotmánymódosítás összetett, túlzottan nehézkes folyamata most indul el. Létezik egy jogi és egy politikai akadályrendszer. De csak ezt a procedúrát végigjárva lehet véghezvinni a román politikai intézményrendszer annyira szükséges reformját. Az elkövetkező időszakban fognak konkretizálódni a lehetséges változtatások, és az egyes vitatható kérdések körül kialakuló erőviszonyok. Előreláthatólag a változás pozitív lesz, de nem teljesen véghezvitt reform. Az RMDSZ javasolta például, hogy töröljék az alaptörvényből Románia nemzetállamként való meghatározását. A fennálló ideológiai álláspontok következményeként, a legnagyobb valószínűséggel, nem fogják ezt a részt megváltoztatni. Ennek ellenére az RMDSZ-nek érdeke a politikai intézményrendszer reformja, ezért támogatnia kell az alkotmány olyan módosításait, amelyek a további demokratizálás, a jogállami garanciák kiépítése, a politikai intézmények hatékonyságának növelése irányában mutatnak.¹²

A tárgyalt politikai programok után megszületett egy összetett javaslat is, amely szakaszonként tartalmaz módosító javaslatokat.¹³ Ami bizonyos szempontból furcsa, de végső soron mégsem az, hogy a kormány készítette ezt a javaslatcsomagot el; a kormánynak pedig nincs kezdeményezési joga alkotmánymódosító törvény esetén. Viszont neki áll rendelkezésére a komoly tervezet előkészítéséhez szükséges technikai-szakértői apparátus.

2. Az alkotmánymódosítás eljárási háttere

Az alkotmánymódosítási eljárás alapján az írott alkotmányok két típusba sorolhatók: léteznek hajlékony (flexibilis) alkotmányok és merev (rigid) alkotmányok. A hajlékony alkotmányoknak egyszerû törvényi jogi erejük van, azaz a rendes törvényhozási eljárás szerint módosíthatóak. Alkotmánnyá a szabályozási területük teszi őket (a hatalomgyakorlás módozatait és az állampolgári alapjogokat szabályozzák). Ilyen alkotmányok esetén fel sem merül például az alkotmánybíráskodás kérdése, hiszen a törvények nincsenek alárendelve az alkotmánynak, és így nem kell azzal összhangban lenniük. Ha egy törvény ellentmond a hajlékony alkotmánynak, akkor nem tekinthető alkotmányellenesnek, hanem egyszerűen módosította az alaptörvényt, hiszen azzal egyenlő jogi erővel bír. A hajlékony alaptörvények ma ritkaságnak számítanak (például Új-Zéland alaptörvénye hajlékony alkotmány).

A merev típusú alkotmányokat jogi erejük a törvények fölé emeli, a törvényeknek összhangban kell lenniük az alkotmánnyal, így joggal merül fel az alkotmánybíráskodás igénye. A merev alkotmányoknak az elfogadási eljárásuk is különbözik a rendes törvényhozási eljárástól. Románia alkotmánya merev típusú, módosítása különleges eljárást igényel.

Nem könnyű az ideális alkotmánymódosítási eljárás szabályozása. Kettős követelmény létezik minden alkotmánnyal szemben: egyrészt a politikai intézmények és általában az alkotmányos szabályok stabilitása, másrészt ezek hajlékonysága, hogy a társadalom, a gazdaság stb. érdekei szerint ezek az intézmények alakíthatóak, megváltoztathatóak legyenek. E két, ellentétes irányban ható elv szerint kell középutat találni. Ez a román alkotmány esetében nem igazán sikerül. Túlzásba vitték a stabilitást biztosító tényezőket, így az alkotmányt megváltoztatni túlságosan nehézkes folyamattá vált. Románia jelenleg nagy átalakulási folyamaton megy át. Fontos lett volna ebben az időszakban, hogy az alaptörvényt a változó társadalmi igények szerint módosítani lehessen.

Alkotmánymódosítás esetén Romániában a következő jogalanyoknak van kezdeményezési joga (1991-es Alkotmány, 146. szakasz):

- Románia Elnökének, a Kormány javaslatára;
- a képviselők vagy szenátorok legalább egynegyedének;
- legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgárnak. Az alkotmánymódosítást kezdeményező állampolgároknak az ország megyéinek legalább feléből kell származniuk, s e megyék mindegyikében vagy Bukarest municípiumban legalább húszezer aláírást kell gyűjteni a kezdeményezés támogatására.¹⁴

A rendes törvényhozási eljáráshoz képest számos megszorítás létezik. Az Elnöknek más esetben nincsen törvénykezdeményezési joga, míg a Kormánynak igen. Itt az Elnök kezdeményezhet a Kormány javaslatára. A szokványos törvényhozási eljárás során minden egyes képviselő vagy szenátor kezdeményezhet törvényt abban a kamarában, amelynek a tagja. Népi kezdeményezés esetén pedig elegendő 250 000, az ország megyéinek egynegyedéből, és nem feléből származó, megyénként 10 000 és nem 20 000 aláírás. Az SZDP a parlamenti kezdeményezést szeretné. Vitathatatlan, hogy ha az elnök, Ion Iliescu kezdeményez, a Kormány javaslatára, az egész folyamat elindításának közel sem lesz olyan legitimitása és társadalmi elfogadottsága, mint parlamenti kezdeményezés esetén. A népi kezdeményezés pedig alkalmatlan egy alapos alkotmányreform megvalósítására.

Ha az Elnök kezdeményez, akkor az alkotmánymódosító indítványt a Kormány és annak szakértői készítik el, akár az Elnök részvételével, akár anélkül. Felmerülhet az a kérdés, hogy ha a Kormány javasolta az Elnöknek az alaptörvény módosítását, akkor az Elnök köteles-e kezdeményezni azt. Szerintem nem, az Elnök szabadon mérlegelhet, hiszen a kezdeményezési jog őt illeti meg, és nem a Kormányt. Ilyen eset akkor merülhetne fel, ha az államfő és a Kormány nem azonos politikai csoportokból származnak. A Kormány ebben az esetben a kezdeményezést át kell hogy engedje az őt támogató parlamenti többségnek, és csak erre támaszkodva viheti keresztül az akaratát. Viszont az Elnök semmiképpen nem kezdeményezhet alkotmánymódosítást előzetes kormányzati javaslat nélkül. Ez a javaslat nélkülözhetetlen feltétel, ettől függ, hogy egyáltalán megszületik-e az elnöki kezdeményezési jog.

A kezdeményezési jog gyakorlásához az 1991-es Alkotmány tervezete könnyebb feltételeket szabott meg. Ez a jog ugyanígy az Elnököt illette volna meg, a Kormány javaslatára, de a képviselők vagy szenátorok esetében legkevesebb 50 képviselő, illetve 25 szenátor kezdeményezhetett volna. Ez a jog megillette volna az Alkotmányos Tanácsot is (az Alkotmánybíróság előképét a tervezetben), és a népi kezdeményezést 300 000 szavazati joggal rendelkező választópolgár indíthatta volna el, a jelenleg hatályos bonyolult területi lebontás nélkül. A kezdeményezési jognak ez a szabályozása jobban biztosította volna az alaptörvény rugalmasságát, mert kevesebb volt a megszorító feltétel. Az Alkotmánybíróság kezdeményezési joga esetleg vitatható lenne.

A népi kezdeményezés jelenlegi szabályozásáról az Alkotmány elfogadása után azt mondták, hogy "gyakorlatilag lehetetlen ezen az úton alkotmányt módosítani".¹⁵ A Nemzeti Liberális Párt 1999-2000-ben "szervezett" egy népi kezdeményezést. 700 000 aláírás támogatta az alaptörvény 41. szakaszának a megváltoztatására, a tulajdonjog garantálására irányuló módosító javaslatot (a tulajdonjog "óvása" helyett).¹⁶ Ez a módosító javaslat megkapta az Alkotmánybíróság beleegyezését, de a Parlament nem tűzte napirendre, politikai akarat hiányában. Itt joghézag van, nincs határidő előírva, hogy a kezdeményezéstől számított hány napon belül köteles napirendre tűzni a Parlament az alkotmányrevíziós indítványt. Ez pedig visszaélésekre ad lehetőséget.

A formai követelményeknek megfelelő alkotmánymódosító indítványt a képviselők és szenátorok egynegyede is javasolhatja. Az SZDP parlamenti frakcióinak vezetői azt a megbízatást kapták, hogy tárgyaljanak a többi politikai alakulat parlamenti csoportjainak vezetőivel, hogy az alkotmánymódosítás a Parlamentből induljon ki. Ennek érdekében, mint az SZDP határidő-javaslatában is látszik, egy különbizottság létrehozását javasolják.¹⁷ Az alkotmánymódosító javaslatot előkészítő különbizottságban a parlamenti pártok vennének részt, a törvényhozásban képviselt arányuknak megfelelően, a Kormány és az államfő képviselőivel együtt, és alkotmányjogi szakértők, akik nem rendelkeznenek szavazati joggal. Megfigyelhető, hogy a civil társadalom teljesen kimarad az alkotmányreform előkészítéséből.

Az Alkotmánybíróság, az alaptörvény 144. szakaszának a) pontja szerint, hivatalból megvizsgálja az alkotmánymódosító kezdeményezést. Ezt az ellenőrzést azonban az Alkotmány sem, és az Alkotmánybíróságról szóló, 1992. évi 47-es törvény¹⁸ sem részletezi. Ez pedig súlyos, alapvető hiányosság.¹⁹

Így értelmezhetővé válik az alkotmánybírósági döntés jogi ereje²⁰. A kérdés megoldása érdekében két esetet kell megkülönböztetni:

1) Az alkotmánymódosító javaslatot nem az erre jogosultak terjesztették be, vagy a kezdeményezési joggal rendelkezők nem tartották be a kezdeményezési feltételeket. Például: nincs meg a megfelelő számú aláírás, vagy nem megfelelő a területi eloszlás népi kezdeményezés esetén, vagy kevesebb képviselő és szenátor kezdeményezett, mint amennyit az alaptörvény kér stb. Ilyen esetekben az Alkotmánybíróság egy kötelező erejű döntést bocsát ki, melynek az a következménye, hogy a Parlament nem vitathatja meg az alkotmányellenesnek nyilvánított kezdeményezést.²¹ Ugyanígy - elméletileg - kötelező erejű az Alkotmánybíróság döntése, ha az alkotmány megváltoztathatatlanak nyilvánított részeit érintené az alkotmánymódosító javaslat. Ezt az álláspontot csak részben fogadom el, azokban az esetekben, amikor a cél az állampolgári jogok védelme, és nem bizonyos politikai elvek bebetonozása.

2) Ha a kezdeményezés jogszerűen történt, akkor az Alkotmánybíróság nem hozhat kötelező erejű döntést. Hiszen bármely alkotmánymódosítás "alkotmányellenes", ugyanis az alaptörvénynek ellentmond, annak megváltoztatására irányul. Ilyen esetben az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az alkotmánnyal való egyezést, hanem egy véleményt bocsáthat ki, amelyben ajánlás jelleggel rögzíti az álláspontját a módosító javaslattal kapcsolatban.²²

Alkotmányozó hatalomnak Carl Schmitt szerint az akarat tekinthető, amelynek hatalma vagy autoritása képes arra, hogy az alkotmányt meghatározza.²³ Sok alkotmányos rendszerben a rendes törvényhozás nem módosíthatja az alkotmányt, hanem csak egy speciális, erre a célra választott Alkotmányozó Gyűlés. A hatályos román Alkotmány, szemben az 1866-os és 1923-as alkotmányokkal, nem választja szét a törvényhozó és az alkotmányozó hatalmat, hanem a mandátumát töltő Parlament kezébe adja az alkotmánymódosítás jogát. A szavazás mindkét kamarában külön-külön, minősített, kétharmados többséggel történik. A rendes törvényhozási eljárás során egyszerű vagy abszolút többség szükséges, attól függően, hogy egyszerű vagy sarkalatos törvényről van-e szó. Abban az esetben, ha a két Ház nem azon os formában fogadja el a módosító javaslatot, elkezdődik az egyeztetés. Mindkét Ház - a politikai összetételének megfelelően - kijelöl egy együttes bizottságot. A bizottság megegyezik egy közös változatban, amelyet külön-külön mindkét kamara elé terjesztenek. Ezt a változatot is kétharmados többséggel kell jóváhagyni. Ha az egyeztető bizottságban nem sikerül közös álláspontot kialakítani a vitatott részről, vagy az egyik kamarában nem hagyják jóvá az egyeztető bizottság jelentését, akkor a döntési jog a két kamara együttes ülését illeti meg, de a kért többség megváltozik: a képviselők és szenátorok háromnegyede kell a végső változat mellett szavazzon. Ezért hangsúlyozom az alkotmányreform kompromisszum jellegét. Ha a szélsőséges Nagy-Románia Pártot kihagyjuk a számításból, valamennyi politikai alakulat szavazatára szükség lesz.

Az alaptörvény 147 (3). szakasza szerint "az alkotmánymódosítás az elfogadástól számított legtöbb 30 napon belül megszervezett népszavazás jóváhagyása után végleges". Tudor Draganu professzor az alkotmánynak ezt a részét több szempontból kifogásolhatónak tartja.²⁴ Elsősorban: az "után" szócska egy bizonytalan távlatot nyit meg, annál is inkább, mert az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a referendum eredményének a megerősítése.²⁵ A népszavazás napja és az alkotmánybírósági jóváhagyás között eltelt időben megkérdőjelezhető az alaptörvény hatályossága. Sőt, az Alkotmánybíróság el is utasíthatja a népszavazás eredményét (például csalás esetén), és ez a módosítás bukását jelenti. Tehát a módosított változat csak az Alkotmánybíróság megerősítő határozatával egy időben léphet hatályba. Másodsorban: az Alkotmány azt mondja ki, hogy a népszavazással jóváhagyott módosítás "végleges". Vagyis az

alkotmánymódosítás a népszavazással történő jóváhagyás előtt - ideiglenes jelleggel - hatályos lehet. Egy ilyen értelmezés Draganu professzor szerint azonban alkotmányellenes.

Kifogásolható az is, hogy az alaptörvény nem rendelkezik az államelnöki kihirdetésről (promulgáció) és a Hivatalos Közlönyben való közzétételről. Az Alkotmány is kétségkívül törvény²⁶, tehát rá is vonatkoznak a rendes törvényhozási eljárás két kötelező mozzanata. A hatályba lépésre vonatkozó általános szabály az, hogy az alkotmánymódosítás leghamarabb a közzététel napjától vagy a jogszabályban megjelölt, a közzététel utáni dátumtól hatályos. Ezt visszavetítve az előbbiekre, nem világos a módosítás hatályba lépésének pillanata. A probléma megszüntetésének az érdekében a módosító törvénynek majd világosan rendelkeznie kell a saját hatályba lépéséről.²⁷ Az sem világos, hogy az Elnök, az alkotmányos törvény kihirdetése előtt élhet-e a rendes törvényhozási eljárásban elismert jogával, amely szerint egyszer visszaküldheti a törvényt a Parlamentnek, felülvizsgálás végett.²⁸ Véleményem szerint nem, mert a módosítást, hogy kihirdetésre az Elnök elé kerüljön, nemcsak a törvényhozás fogadta el, hanem a népszavazás is megerősítette.

Nem rendelkezik az alaptörvény arról sem, hogy mely szerv kell a népszavazást elrendelje. Ebben az esetben csakis a Parlament jöhet szóba.

Visszatérve az államelnöki kihirdetésre, egy túlzó vélemény szerint az 1991-es Alkotmány soha nem lépett hatályba és soha nem volt hatályos, mivel azt az államelnök nem hirdette ki.²⁹ Ezt a radikális és a valós helyzetet figyelmen kívül hagyó véleményt nem fogadom el, mert az 1991-es Alkotmány 149. szakasza azt írja elő, hogy az a népszavazással történő jóváhagyással hatályba lép. Tehát nem volt szükséges az elnöki promulgáció, mert az alaptörvény nem kérte azt. Viszont a módosító törvényekre nem az ideiglenes rendelkezések vonatkoznak (mint a 149. szakasz), hanem az alaptörvény 146-148. szakaszai. Ezért a fent kifejtettek az érvényesek, és az alkotmánymódosítási eljárásnak is kötelező eleme az elnöki kihirdetés. Létezik olyan vélemény is, amely szerint a népszavazás helyettesíti a kihirdetést.

Egy külön probléma a módosítási tilalmi lista kérdése. Az 1991-es román Alkotmány 148. szakasz módosíthatatlannak nyilvánítja meghatározott rendelkezéseit. Ezekben az esetekben a módosítás a román alkotmányjog egy részének álláspontja szerint teljesen kizárt.

A 148. szakaszban megállapított korlátok vagy anyagi jogi jellegűek, vagy bizonyos konkrét helyzethez kötődnek. A "tilalmi lista" a következő:

- nem képezhetik felülvizsgálás tárgyát a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegéről, a köztársasági kormányformáról, a területi épségről, az igazságszolgáltatás függetlenségéről és a hivatalos nyelvről szóló alkotmányos rendelkezések;
- nem lehet az alaptörvényt úgy módosítani, hogy a változtatás az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak, illetve ezek garanciáinak a megszüntetéséhez vezessen;
- nem lehet az alkotmányt ostromállapot, szükségállapot, háború idején módosítani.

Ezek a korlátok elfogadhatóak és garanciális jellegűek azokban az esetekben, amikor az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak védelmére irányulnak, illetve, ugyanilyen megfontolások alapján, megtiltják az alkotmány revízióját bizonyos rendkívüli események idején. Itt elsődleges cél az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak, mint alkotmányos értékeknek a megóvása.

Kérdéses viszont a 148. szakasz más részeinek a jogi ereje. Ezt az alkotmányos szabályt (vagy legalábbis bizonyos részeit) lehet ideologikus-programszerű nyilatkozatként kezelni, és ebben az esetben a 148. szakasz nem kötelező jogszabály. Például az alkotmányozóknak szerintem nem volt joga, hogy az ország államformáját örök érvényű köztársaságként határozzák meg. Ebben a döntésben közrejátszott az akkori kormánypárt félelme a monarchia restaurációjától. Ha az ilyen rendelkezéseket nem tartjuk valódi jogszabályoknak, hanem csak programnak, akkor az Alkotmánybíróságnak nem megengedett, hogy az alkotmányozók szándéknyilatkozatát és politikai programját kötelező érvényű szabállyá változtassa, és alkotmányellenesnek nyilvánítsa a 148. szakaszt sértő módosító kezdeményezést.³⁰ Ugyanilyen megfontolások alapján Románia nemzetállami jellegének a kijelentése sem tekinthető megváltoztathatatlan szabálynak.

Az Alkotmánybíróságnak létezik vonatkozó döntése, amelyben a 148. szakaszt valódi jogszabályként kezelte, igaz, hogy az állampolgárok alapvető jogainak korlátozását tiltó részt, ami elfogadható³¹. Az alkotmánymódosító indítványt 39 szenátor kezdeményezte (vagyis a kezdeményezés érvényes, hiszen a szám nagyobb, mint a kért egynegyed). A módosító javaslat az alaptörvény 41 (7). szakaszának a megváltoztatására irányult. A 41 (7). szakasz szerint "a törvényes úton szerzett vagyont nem lehet elkobozni. A szerzés törvényes jellege feltételezett". A javaslat szerint ezt a szabályt a következőképpen kellett volna módosítani: "Azt a vagyont, amelyről nem tudják bizonyítani, hogy törvényes úton szerezték, elkobozzák." A vagyon törvényes megszerzésének a vélelme a magántulajdon egyik biztosítéka. Ez a vélelem azon az elven is alapszik, hogy minden jogügylet jogosnak tekintendő, ameddig az ellenkezőjét nem bizonyítják. A módosító javaslat szerint azt a vagyont, amelynek törvényes származását nem lehet bizonyítani, el kell kobozni. Ebből olyan vélelem következik, mely szerint egy személy vagyona addig törvénytelennek tekintendő, ameddig nem bizonyítja a vagyon törvényes eredetét. Ez ellentmond a jogbiztonság elvének. A vagyon törvényes eredetének a vélelmét megszüntetni egy alkotmányos jog, a tulajdonjog biztosítékának a megszüntetése. Ezért az Alkotmánybíróság a módosító javaslatot alkotmányellenesnek nyilvánította, mert az ellentmond a 148. szakaszban megállapított korlátoknak.

A "tilalmi lista" tekintetében sokat mond a két világháború közötti román közjogi gondolkodás kiemelkedő egyéniségének, C. G. Rarincescunak a véleménye: "Az összes ilyen alkotmány, amelyeket nem lehet egy bizonyos határidő előtt módosítani, vagy azok a rendelkezések, amelyekkel bizonyos rendszereket érinthetetlennek nyilvánítanak, nem bírnak semmilyen jogi értékkel, mert a társadalomnak az a joga, hogy a szükséges kormányzatot alakítsa, és a szükséges törvényeket hozza meg... elidegeníthetetlen. Ezek esetleg kívánságként értelmezhetőek, melyeket vagy megvalósítanak, vagy nem, a nemzedékek felfogásának megfelelően."³² Ugyanez a véleménye a francia Laferrière-nek: "jogi szempontból az eljárás, amellyel az alkotmány bizonyos részeit módosíthatatlanná nyilvánítják, értéktelen. Az adott pillanatban gyakorolt alkotmányozó hatalom nem lehet magasabb rendű, mint a jövőben fellépő alkotmányozó hatalom, és azt nem korlátozhatja, egyetlen pontban sem. Az ilyen rendelkezések egyszerű kívánságok... és nincs kötelező erejük az elkövetkezendő alkotmányozóknak."³³ Draganu professzor szerint pedig "a politikai valóság bizonyítja, hogy a módosítási tilalmak nem tudták megakadályozni az alkotmány revízióját azokban az esetekben, amikor a társadalmi közösségek álláspontjai nyilvánvaló változásokon mentek át."³⁴

A korlátozások modern jogállami megközelítési módja eltér ettől a modelltől. Egy komoly, a formai szabályokat tiszteletben tartó közjogi megközelítés szerint ezek a korlátok kötik ugyan a jelen alkotmány szabályai szerint megválasztott Parlamentet, viszont az új alkotmány elfogadására speciálisan megválasztott Alkotmányozó Gyűlés az eredeti (originier) hatalom megnyilvánulása, és ezek a korlátok rá nem vonatkozhatnak. "A pouvoir constituant nincs kötve az alkotmányhoz, mivel alkotmányteremtő hatalom, az általa létrehozott (a törvényhozó, a végrehajtó, a bírói stb.) hatalmak viszont az alkotmányhoz kötött, konstituált hatalmak (pouvoirs constitués)... A konstituált hatalmak számára érvényesül az alkotmány elsőbbsége."³⁵

Az alkotmányozó gyűlésnek, a népszuverenitás szempontjából "magasabb rangja van, mint a kibocsátott alkotmány alapján választott népképviselőnek (parlamentnek), mivel a pouvoir constituant birtokában van, s ezzel összeegyeztethetetlen, hogy külső (pl. alkotmányi) korlátozásoknak legyen kitéve."³⁶ Végül soron az alkotmányozó hatalom és az alkotmánymódosító hatalom elválasztásáról van szó. Az alkotmánymódosító hatalom (pouvoir constituant institué) "szintén konstituált hatalom, azaz alkotmányjogilag szabályozott, konstituált és intézményesített."³⁷ Vagyis a módosíthatatlannak nyilvánított rendelkezéseket a parlament az alkotmánymódosítási eljárás során nem változtathatja meg, viszont az új alkotmány elfogadására választott alkotmányozó gyűlés igen.

A köztársasági kormányformával kapcsolatban az alkotmányozás során is viták voltak. A tervezetben nem köztársasági, hanem demokratikus kormányformáról volt még szó (forma *democratica* de guvernământ - forma *republicana* de guvernământ). Ioan Gavra Román Nemzeti Egységpárt (PUNR) képviselője azt javasolta, hogy a referendum során a választópolgárok két kérdésre válaszoljanak: az első az Alkotmány teljes szövegét illető beleegyezés vagy elutasítás, a második a köztársaság vagy a monarchia közötti választás.³⁸ A Parlament elutasította Ioan Gavra javaslatát. Nyugati modellekben is létezik, konkrét történelmi fejlődés eredményeként, a köztársasági államforma megváltoztatásának tilalma (Olaszország, Franciaország).³⁹ De Romániában, a kommunista diktatúra bukása utáni években ezt a kérdést a nép valós döntése nélkül elhatározni kifogásolható. Egyesek szerint az alaptörvény megszavazásával a nép a köztársasági államforma mellett is döntött. Szerintem ezt a kijelentést is politikai programként, és nem jogszabályként kell kezelni, annak ellenére, hogy a köztársasági kormányformát tartom Romániában megfelelőnek.

Románia nemzetállami jellegének a kinyilvánítása az álláspontom szerint semmiképpen nem bír kötelező jogszabályi értékkel. Sőt, politikai programként sem kezelhető, hiszen annak gyakorlatba ültetése csak a nemzeti kisebbségek erőszakos asszimilációjával vagy még súlyosabb módszerekkel vihető véghez. Deklarációról van szó, amely egyrészt anakronisztikus, másrészt nem fedi a valóságot. Andrei Cornea írta: "Az Alkotmány 1. szakasza Romániát *nemzetállamként* határozza meg. Valamivel tovább Románia az *összes lakójának a közös hazája*. Nyilvánvaló, hogy itt a nemzet két alapvetően eltérő felfogásáról van szó: az első esetben az *etnikai nemzettel* van dolgunk - az idézett szakasz azt a benyomást kelti, hogy Románia elsősorban a román nemzetiségűek országa; a másodikban a politikai nemzetről van szó, amely nem rangsorolja az ország lakóit. Úgy vélem, itt az ideje annak, hogy a *nemzetállam* elnevezés eltűnjön, szentesítve az összes állampolgár egyenlőségét."⁴⁰ Az érvelés, hogy az 1. szakasz is politikai nemzetre vonatkozna, nem tartható fenn. Az alaptörvény szakértő előkészítői egyébként nyíltan megfogalmazták: a nemzetállami definícióban etnikai eredetű közösségről van szó.⁴¹ A nemzetállami deklaráció megléte/hiánya az alkotmányban a romániai magyarság szempontjából közérzeti ügy. Mint már kiemeltük, a nemzetállami deklaráció nem jogszabály, nem bír normatív értékkel, hanem politikai filozófiai álláspont. Törlésének lehetősége nem is merülhet fel komolyan, egyetlen román politikai alakulat sem vállalná ezt fel a jelen pillanatban. A mi szempontunkból is a hangsúlyt a valódi jogszabályok módosítására kell helyezni: az intézményi reformra és az EU-integráció közjogi alapjainak a megerősítésére. Egyébként más, tervezett alkotmányos rendelkezések bizonyos mértékben kompenzálni látszanak a nemzetállami deklaráció meglétét (multikulturális egyetemek létrehozásának a joga, ahol önálló karokon kisebbségi nyelven folyhat oktatás; a közigazgatásban - sarkalatos törvényi szinten már elismert - anyanyelv-használati jogok alkotmányos szintre emelése). Ezek szervesen illeszkednek a nemzeti kisebbségekre vonatkozó 1991-es rendelkezésekhez ("az állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez" stb.). Ha ezen rendelkezések mellé az RMDSZ-javaslatokból még néhány kisebbségi jogi garanciát sikerül bevinni, elégedettek lehetünk.

Viszont, amit Varga Attila kér ("a 148 (1). szakaszt mindenképpen törölni kellene a módosítás során") közjogilag nem lehetséges, meghaladja az alkotmánymódosító parlamenti hatásköröket. Ennek a szakasznak a törlésére csak az alkotmányozó hatalom képes.

Érdeemes röviden áttekinteni a módosításhoz kötődő román alkotmánytörténeti előképeket. A két világháború közötti időszakban az 1923-as alkotmány 129-130. szakaszai szabályozták az alkotmánymódosítást. Ezek szerint kezdeményezési joga volt a királynak és a parlamenti kamaráknak. A kezdeményezés után mindkét Ház, külön-külön, abszolút többséggel eldöntötte, hogy szükséges-e az a alkotmánymódosítás. Pozitív döntés esetében kijelöltek egy együttes bizottságot, amelynek a feladata azoknak a szövegrészeknek a kiválasztása, amelyeket módosítani kell. A bizottság jelentését két olvasatban, 15 napon belül, beterjesztették a kamarák együttes ülése elé, amely kétharmados többséggel véglegesen megállapította, mely szakaszokat kell megváltoztatni. E szavazás után a kamarák automatikusan feloszlanak, és választásokat hívnak össze. Az új törvényhozás, a királlyal egyetértésben, módosítja a megjelölt szakaszokat. A parlament akkor döntőképes, ha tagjainak legalább kétharmada jelen van, és döntéseit kétharmados minősített többséggel hozza. Az alkotmány megváltoztatása után a parlament rendes törvényhozásként működik tovább. Az 1923-as alkotmány szerint, ha a törvényhozás nem tudta küldetését teljesíteni, az új törvényhozásnak ugyancsak alkotmányozó jellege lesz. Az 1923-as alkotmányt a két világháború közötti időszakban nem módosították. 1944-ben részben ismét hatályba helyezték, és változtatásokat is hajtottak végre rajta.⁴²

II. Károly diktatúrájának az alkotmánya (1938) szerint⁴³ a módosítást csak a király kezdeményezheti, a Törvényhozó Testületek előzetes ajánlására, amelyek megjelölik a revízió alá eső szövegrészeket. Az előzetes ajánlást a két kamara kétharmados többsége adja meg, együttes ülésen, a Szenátus elnökének a vezetése alatt. A véleményezés eredményét a két kamara elnöke és egy Különleges bizottság hozza a király tudomására. A változtatásokat a kamarák külön-külön, kétharmados többséggel hagyják jóvá. Az 1938-as alaptörvényt nem módosították.

A kommunista diktatúra alatt, az 1948-as alkotmány szerint, a kezdeményezési jogot a kormány és a Nagy Nemzetgyűlés küldötteinek egyharmada gyakorolhatta. A módosítást a Nagy Nemzetgyűlés tagjainak kétharmada kell hogy jóváhagyja. Az 1952-es alkotmány 105. szakasza szerint a Román Népköztársaság Alkotmányát csak törvénnyel lehet megváltoztatni. Az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet a Nagy Nemzetgyűlés küldötteinek a kétharmada kell hogy elfogadja. Az 1965-ös alkotmány nem rendelkezik külön szakaszokban az alkotmány módosításáról, de a Nagy Nemzetgyűlés feladatkörébe utalja Románia Szocialista Köztársaság Alkotmányának az elfogadását és módosítását (43. szakasz 1. pont), az 56. szakasz pedig kétharmados többséget kér az alkotmány elfogadásához vagy módosításához. Az államszocialista diktatúra rendszerében az alkotmányokat gyakran módosították. Például az 1965-ös alkotmány módosításai: 1968, 1969, 1971, 1972, 1974, 1975, 1979, 1986 stb., van

olyan év is, amelyben többször változtatták meg az alaptörvényt. Az 1974-es módosítással hozták létre az államfői tisztséget Nicolae Ceausescu számára. Ennek az új intézménynek a bevezetése a diktatúra erősödését jelezte. Ebben az időszakban az alaptörvények megváltoztatása túl egyszerű volt. A Román Kommunista Pártnak alárendelt Nagy Nemzetgyűlés a legtöbb esetben egyhangú "igen" szavazattal döntött bármilyen kérdésben.⁴⁴ Az olyan garanciális jellegű szabályok, mint a népszavazással történő jóváhagyás, teljesen hiányoztak. (Egyébként a népszavazás kontrollként kevésbé hatékony, a mai parlamentáris demokráciákban is elsősorban legitimizációs szerepe van.)

Az alkotmánymódosítási eljárás Magyarországon is képezte viták tárgyát. Az 1994-1998 között zajló alkotmány-előkészítő munkálatok során leszögezték: "Az alkotmányozás során abból kell kiindulni, hogy az előkészítés alatt levő új alkotmány a jelenlegi szabályok szerint kerül megalkotásra, tehát az Országgyűlés tagjai kétharmados többségével fogadja el, majd azt népszavazásnak kell megerősítenie. Az új alkotmány módosításához a mostanihoz képest szigorúbb feltételeket kell előírni."⁴⁵ "A magyar alkotmány a legkönnyebben megváltoztatható alkotmányok közé tartozik... A Javaslat e szabályokat szigorítani kívánja."⁴⁶ Végül Magyarországon (egyelőre) nem került sor új alkotmány elfogadására.

3. Néhány gondolat az alkotmányreformról

Az alkotmánymódosítást megelőző politikai viták központi témája az államfői tisztség lett, a tisztázandó kérdés pedig: Románia Elnökét az állampolgárok vagy a Parlament válassza-e meg. A vita számos, ennél nagyobb gyakorlati jelentőséggel bíró kérdést háttérbe szorított, mint például a törvényhozás, a választási rendszer, a kormány és a parlament viszonyának a reformja.

Az ok nagyon egyszerű: az államfő kijelölési eljárásának döntő hatása lehet a 2004-es választásokra. Röviden tekintsük át a kérdés politikai és alkotmányjogi hátterét.

A leghangosabb ellenzők a Demokrata Párt és a Nagy-Románia Párt, mindkettő olyan elnökjelölttel, amelytől a párt pozíciójának erősítését, növelését várja: Basescu és Vadim Tudor.

Az RMDSZ és a Nemzeti Liberális Párt az államfő parlament általi megválasztását támogatja.

A Szociáldemokrata Párt álláspontja kettős: Iliescu, aki nem indulhat újabb mandátumért, az elnök általános választását, Nastase az elnök parlament által történő választását támogatja. A háttérben meghúzódó politikai feszültség nyilvánvaló. Ha Iliescu nem indulhat az államfői tisztségért, akkor a SZDP-nek nincs komoly jelöltje Nastasen kívül, aki viszont egyelőre a kormányfői pozíciót szeretné egy esetleges 2004-2008-as kormányban is megtartani. Iliescu érvelése szerint viszont a nép ragaszkodik az általános elnökválasztáshoz, ezt a rendszerváltás során szerzett jognak tekinti, és el kell ismerni, hogy ennek van valóságalapja. A szélsőbaloldali diktatúra formális és közvetett választásához képest az 1991-es Alkotmány az államfő általános választásával hihetetlen nagy legitimációt adott az államfőnek. Az elvárások is nagyok voltak. Constantinescu népszerűségének óriási csökkenése többek közt annak volt betudható, hogy elvárták tőle a gazdasági reform hatékonyabb képviselését és részvételét a gazdasági, szociális kérdések megoldásában, annak ellenére, hogy az elnöki jogosítványok tulajdonképpen nem ilyen célokat szolgálnak.

A mai értelemben vett államfői tisztséget egyébként Nicolae Ceausescu számára hozták létre (az 1966-os alkotmány 1974-es módosításával). Ennek a tisztségnek a létrehozása pedig a diktatúra egyre hangsúlyosabb torzulásának volt a jele, egy kezdeti, nagyjából 1972-ig tartó liberálisabb időszak után. Ettől az időponttól összpontosította a kezében a legfelsőbb párttisztséget (főtítkárt) és a legfelsőbb unipersonális állami funkciót (államelnök) Nicolae Ceausescu.

Alkotmányjogi szempontból 2002 Romániájában a tét az 1991-es Alkotmány által létrehozott szemi-prezidenciális kormányzati rendszer fenntartása vagy parlamentáris rendszerré való alakítása.

Egy másik kérdés. Az 58. szakasz tervezett módosítása szerint a képviselők számát 220-ban, a szenátorokét 110-ben maximálnák. Érdekes kérdés, hogy ez a javaslat meg tudja-e szerezni a parlamenti szavazatok kétharmadát - tekintve azt, hogy ezzel a politikai pártok sok képviselői/szenátori helyről kell hogy lemondjanak.

A törvényhozási eljárás reformjáról csak annyit, hogy ez a modell a lengyel rendszert követné.⁴⁷ Részleges hatásköri elválasztásról és gyorsító mechanizmusok (határidők) beépítéséről van szó. Ez kell hogy megoldást jelentsen a román alkotmányos rendszer egyik legnagyobb gondjára, a parlament nehézkességére, lassúságára. A parlament lassúsága által kiváltott kormányzati törvényerejű rendeletalkotást pedig jelentősen korlátozná a módosító javaslat, az olasz

modellhez közelítve.⁴⁸ Itt a két helyzetet együtt kell vizsgálni. A kormány csak akkor fog lemondani tudni a törvényerejű kormányrendeletek elfogadásának viszonylagos szabadságáról, ha a parlamenti többség, amelyre támaszkodik, az alkotmányos eljárásoknak köszönhetően sokkal operatívabban fog a kormányzati döntéseknek törvényi formát és erőt adni.

Ezeokról és más problémákról érdemes lesz vitázni az alkotmánymódosítás után, már a konkrét alkotmányos rendelkezésekre támaszkodva, a Magyar Kisebbség hasábjain, amennyiben valóban lehetséges lesz a jelenlegi kormányzati ciklus alatt az alaptörvény módosítása.

2002. június

Jegyzetek

¹ Lásd: Veress Emőd: A kormánypárt javaslatai az alkotmány módosítására. *Krónika*, 2001/174. szám.

² Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 77.

³ Propunerea PNL de modificare a Constitutiei României din 1991, a 22 című folyóirat mellékletében, 2000. október 31 - november 26.

⁴ A Társadalmi Demokrácia Romániai Pártja 2001 júniusától viseli a Szociáldemokrata Párt nevet.

⁵ A kérdésről röviden lásd: Szikinger István: *Az alkotmány*. Útmutató kiadó, év nélkül, Az európai integráció és a nemzeti alkotmányok című fejezetet (102-104.)

⁶ Veress Emőd: A román parlament szerkezete. *Magyar Kisebbség*, 2000/1.

⁷ Statisztikai adatokról lásd az előbb idézett tanulmányt.

⁸ Egy elírás következtében a *Pro Minoritate*ban megjelent tanulmányomban (Alkotmánymódosítás Romániában, *Pro Minoritate*, 2001/6sz, 66-79.) az szerepel, hogy a helyhatósági választásokról szóló törvény szabályozza a parlamenti küldöttek számát. Szó sincs erről, a képviselők és szenátorok számát a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról szóló 1992. évi 69-es számú törvény módosított változata szabályozza.

⁹ Veress Emőd: Lehetséges-e az alkotmánymódosítás? *Krónika*, 2001/270. szám.

¹⁰ Iulia Anghel, Mirela Luca: În 2003, referendum pentru noua Constitutie. *Ziarul Financiar*, 8 ianuarie 2002, anul IV. nr. 783.

¹¹ A politikai feltételek kérdése összetett probléma, a kétharmados többség az 1996-2000-es kormányzati ciklus idején is gondot jelentett volna.

¹² A legérzékenyebb kérdés nem Románia nemzetállami jellege, hanem a választási rendszer reformja, mert ez nagymértékben érinteni fogja az RMDSZ-t is.

¹³ Román nyelven olvasható: www26.brinkster.com/veress/tabel-propuneri.pdf

¹⁴ Egy Csíkszeredában megjelent alkotmányfordítás teljesen eltorzítja a 146. szakasz értelmét. Ez a fordítás szerint: "Az Alkotmány felülvizsgálását Románia elnöke kezdeményezheti a kormány, a képviselők vagy a szenátorok számának legalább egynegyede, valamint legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár javaslatára." E fordítás szerint a kezdeményezési jog csupán az elnököt illeti meg, és ez a kezdeményezés a fent felsoroltak javaslatához van kötve. Alapvető tévedés, és látszik, hogy a fordítás nem jogász munkája. A helyes fordítás: "Az Alkotmány módosítását kezdeményezheti Románia Elnöke a Kormány javaslatára, a képviselők vagy szenátorok legalább egynegyede, és legalább 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár." A kezdeményezési jognak az alanyai, külön-külön, az Elnök (ebben az esetben előzetes feltétel a Kormány általi javaslat), a képviselők és a

szenátorok meghatározott száma és 500 000 szavazati joggal rendelkező állampolgár. Most is kifejtem, hogy a forgalomban levő alkotmányfordítások mindegyikében előfordulnak fordítási hibák, a Magyarországon megjelentekben is, és szükséges lenne egy terminológiai egységes, jogi tévedésektől mentes fordítás elkészítése. Erre talán sor kerül az alkotmánymódosítás után. A csíkszeredai fordításban még nagyobb hibát tartalmaz ugyanennek a szakasznak a második bekezdése: "Az alkotmány felülvizsgálását kezdeményező állampolgároknak legalább a fele az ország megyéiből kell hogy származzék, minden ilyen megyében vagy Bukarest municípiumban legalább 20 000 aláírást kell regisztrálni a kezdeményezés támogatása mellett." Ebben a kritikán aluli fordításban a kezdeményező állampolgárok másik fele nem kell az ország megyéiből származzon...

¹⁵ Dan Ciobanu, Victor Ducelescu: *Drept constitutional român*. Hyperion XXI. Bucuresti, 1993, 221-222.

¹⁶ Részletekről lásd: Veress Emőd: Egy lépés, ami a nagy változás kezdete lehet. *Udvarhelyi Híradó*, XI. évfolyam, 37. szám, 2000. május 11.

¹⁷ Az SZDP javaslatáról és a határidőkről lásd jelen tanulmánynak az alkotmánymódosítás politikai előkészületeiről szóló részét.

¹⁸ Legea nr 47. din 1992 privind organizarea si functionarea Curtii Constitutionale, Monitorul Oficial, 101, 22 mai 1992. A módosított változat újraközölve: Monitorul Oficial, 187, 7 august 1997.

¹⁹ A törvény csak néhány eljárási szabályt ír elő (36. szakasz): mielőtt a Parlamentnek benyújtanák az alkotmánymódosító indítványt, azt le kell adni az Alkotmánybíróságnak. Az AB 10 napon belül köteles dönteni az indítvány alkotmányosságáról. A döntéshez a bírók kétharmados többsége szükséges. A tíznapos határidő előírása azért fontos, mert így az Alkotmánybíróság a döntés halogatásával nem tudja késleltetni vagy megakadályozni az alkotmánymódosítást. Ennek ellenére, Ion Deleanu professzor véleménye szerint, ha az AB nem döntött a határidőn belül, a módosító indítványt nem lehet a Parlament elé terjeszteni, hiszen a törvény szerint a Parlamentnek benyújtandó javaslathoz kötelezően csatolni kell az alkotmánybírósági döntést. Azonban ez a vélemény megszünteti azt a garanciát, amely az Alkotmánybíróság esetleges késlekedése ellen jelentett biztosítékot, ezért nem tudom elfogadni. Lásd: Ion Deleanu: *Justitia constitutională*. Lumina Lex, Bucuresti, 1995, 288-2 89.

²⁰ A problémáról lásd: Tudor Draganu: *Drept constitutional si institutii politice*. Lumina Lex, Bucuresti, 1998, I. kötet, 311-313.

²¹ Uo.

²² Uo.

²³ C. Schmitt: *Verfassungslehre*. Duncker&Humblott, Berlin, 1983. Idézi Petrétei József, i. m. 73.

²⁴ Tudor Draganu, i. m. 50-53.

²⁵ 1991-es román Alkotmány, 144. szakasz g) pont.

²⁶ 1991-es román Alkotmány, 72. szakasz.

²⁷ Arról is volt vita, hogy a Hivatalos Közlönyben a népszavazás után közzé kell-e tenni még egyszer az Alkotmány szövegét, ha azt előzőleg, a népszavazás érdekében, már nyilvánosságra hozták.

²⁸ 1991-es román Alkotmány, 77 (2). szakasz.

²⁹ Eleodor Focseneanu: *Istoria constitutională a României 1859-1991*. Humanitas, Bucuresti, 1998.

³⁰ Tudor Draganu: *Drept constitutional si institutii politice*. Lumina Lex, Bucuresti, 1998, I. kötet, 312. Lásd az alkotmánymódosítási eljárásról szóló részt is.

Az AB 85/1996-os döntése, Monitorul Oficial, 211, 6 septembrie 1996.

³² Idézi Tudor Draganu, *i. m.* I. 54.

³³ Uo.

³⁴ Tudor Draganu, *i. m.* I. 55.

³⁵ Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság, In *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, Janus Pannonius Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 75.

³⁶ Uo.

³⁷ Petrétei, *i. m.* 77.

³⁸ Monitorul Oficial, 38, partea II-a, Dezbateri parlamentare, 18 noiembrie 1991.

³⁹ Külföldi példák tekintetében lásd: Kilényi Géza: Alkotmányozó hatalom - alkotmányozás. In *Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 128, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs, 2001. Szerk. Petrétei József, 253.

⁴⁰ Andrei Cornea: La ce bun alta Constitutie? 22, 2001/11. szám, 2001. március 19-20.

⁴¹ I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida: *Constitutia României comentata si adnotata*, Monitorul Oficial, Bucuresti, 1992.

⁴² Például a 2218-as királyi rendelet a törvényhozó hatalom gyakorlásáról, Monitorul Oficial 161. szám, 1946. július 15. Ezek a módosítások az előírt eljárás betartása nélkül, rendeleti úton történtek.

⁴³ 1938-as Alkotmány, 97. szakasz.

⁴⁴ Veress Emőd: Az 1948-as román Alkotmány. In *Areopolis - Történelmi és társadalomtudományi tanulmányok*, Litera Könyvkiadó, Székelyudvarhely, 2001, 168-175.

⁴⁵ Parlamenti Módszertani Iroda, Az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő munkájának a dokumentumai 1994-1998, I. kötet, 67.

⁴⁶ Uo. II. kötet, 823.

⁴⁷ Lásd: Veress Emőd: A román parlament szerkezete. *Magyar Kisebbség*, 2000/1.

⁴⁸ Lásd: Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról. *Magyar Kisebbség*, 2002/1.

- [Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszerűsége \(elvi szempontok, javaslatok, észrevételek\)](#)
- [Kántor Zoltán: Az állam és az alkotmány](#)
- [Takács Ferenc László: Alkotmányosdi](#)
- [Toró T. Tibor: Alkotmányozás és közösségi felelősség](#)
- [Tóth Judit: Alkotmányos hit - politikai illúziók nélkül](#)
- [Veress Emőd: Az 1991-es román Alkotmány reformja](#)
- [Victor Ducelescu: Az Alkotmány felülvizsgálatának néhány elméleti és gyakorlati szempontja](#)
- [Iulian Poenaru: Gondolatok egyes alkotmányos rendelkezések demokratikus természetéről](#)
- [Dr. Sulyok István: Az alkotmányosság kérdése Romániában](#)

- Dr. Willer József: A kisebbségi jog az utódállamok alkotmányaiban
- 2.2. Az 1991-es Alkotmány vitája. Az alaptételek megvitatása
- Michael Mann: Megállította-e a globalizáció a nemzetállam emelkedését?
- Kiss Dénes: A határon túli magyarság egészségügyi helyzete és a státustörvény egészségügyi kedvezményeivel szembeni viszonyulása
- Balázs Sándor: Hatvanéves a "Huszonkét év"
- Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban
- Tóth Károly Antal: "A nemzet halott!"
- Zakota Zoltán: A romániai magyarság intézményrendszerének gazdasági feltételeiről
- Demény Gyöngyvér: Kisebbségek oktatási jogai és a magyar tannyelvű felsőfokú oktatás Romániában
- Gáti Attila - Orbán Márta: Privatizáció és vállalatértékelés
- Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére (I.)
- A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990
- Az alkotmány-javaslat főbb szakaszai

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék