

VITAINDÍTÓ

Ioan Stanomir et al

A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság JELENTÉSE

- a jogállam megerősítése érdekében -

Előszó

A román demokrácia egy alkotmányos kiegyensúlyozottság keresésében

A történelem nem ismétlődik, mivel a politikai, gazdasági és kulturális tényezők soha nem ugyanazon a módon kapcsolódnak újra össze, és mert a jelentős politikai személyiségek bizonyos függetlenségnek örvendenek. Mindezek ellenére bizonyos tanulságokat levonhatunk korunk összehasonlító történelméből. Két veszélyt el kell kerülni: a parlament teljhatalmát és a végrehajtó hatalom teljhatalmát. Rögtön az első világháború után, négy birodalom romjain, a legtöbb európai ország a parlamentek legitimitásának megerősítését célzó alkotmányokat fogadott el, azonban a parlamenti képviselők – a britek kivételével – képtelenek bizonyultak egy koherens és tartós többség kikristályosítására. Európa huszonegy demokratikus államából tizennégy összeomlott 1922 és 1938 között. Nem mellőzhető az a tény sem, hogy a román demokrácia tartott ki a legtovább, a választási rendszerének köszönhetően, amely a legerősebb pártnak többségi kedvezményt biztosított.

A másik veszély az általános választójog alapján megválasztott elnök túl nagy hatalommal való felruházásában áll, mint az Amerikai Egyesült Államok esetében. Az itt létező alkotmányos rendszer nem alkalmazható más országokban. A helyzet paradoxális, mivel az egyik legrégebbi demokráciáról van szó, amelyet időről időre olyan kivételes képességekkel rendelkező

egyéniségek vezethettek, akik drámai helyzetekben képesek voltak a nemzeti energiák mozgósítására, de amely az esetek többségében kisszabású elnököt választott. Egyébként a tényleges politikai rendszer sokban különbözik az alkotmányos dokumentumokban előírtaktól: az Amerikai Egyesült Államok elnöke gyakran a tényleges döntéshozó intézmények és csoportok szövegírójének tűnt. A nagyon régen kialakított amerikai alkotmányos rendszer bizonyos aspektusai ma már divatjamúltnak tűnnek, különösen az elnökjelöltek kijelölésére szolgáló előválasztási rendszer, valamint az elektorok kiválasztásában alkalmazott „a győztes mindent visz” elv tekintetében.

Ami a francia prezidenciális rendszert illeti, amelyet egy kivételes konjunktúrában fogadtak el 1958-ban, és amelyet egy kivételes emberre igyekeztek szabni, az – enyhén szólva – kiegyensúlyozatlan, ahogy azt az utolsó 50 évben Franciaország viharos történelme is mutatta. 2008-ban egy új alkotmányt kellett elfogadni anélkül azonban, hogy a hatalmak közti egyensúlyt igazából megállapították volna.

Az amerikai és a francia demokráciák sikere inkább magyarázható a polgári társadalom mély tartalékaival és az ellenállóvá tett politikai kultúrával (az Amerikai Egyesült Államokban egy polgárháború és több társadalmi katasztrófa, Franciaországban 1789-től 11 rendszerváltás, forradalmak, államcsínyek vagy katonai vereségek által), mint a saját alkotmányos rendszerükkel. Ez a két, egymástól eléggé különböző hiperprezidenciális rendszer bizonyos korszakokban az állam életfontosságú funkcióit biztosította, de a mostani generációval kezdődően a posztindusztriális társadalom komplexitása olyan természetű, amely nem teszi lehetővé már, hogy egyetlen embernek adhassunk fokozott hatalmat, bármilyen különleges képességekkel rendelkezzen is az.

Az erős prezidenciális rendszerek számos éles kritika tárgyát képezik. A prezidenciális rendszert alkalmazó harmincöt országban, különösen az amerikai rendszert utánzó Latin-Amerikában, majdnem az összes (gyakran oligarchikus) prezidenciális rendszerben krónikus instabilitás, válságok és államcsínyek alakultak ki. Ezen országok nagy részében csak újabban konszolidálódott a demokrácia. Az amerikai rendszerre irányuló kritikák közül kiemeljük a rendszer arra való képtelenségét, hogy az elnökválasztások során a jelöltek megfelelő kiválasztását biztosítsa, erre a tényre már lord Bryce és Harold Laski is felfigyelt.

Inkább egy félprezidenciális rendszert kellene előnyben részesítenünk? A valóságban többféle félprezidenciális rendszer létezik, említésre érdemes a Finnország és Ausztria közötti különbség.

Két, gazdag történelmi tapasztalatokra épülő alapvető érdekes figyelembe venni. Az első a német alkotmányba bevezetett „konstruktív bizalmatlansági indítvány“, melynek értelmében a kancellár nem kötelezhető lemondásra egyszerű negatív szavazat alapján, hanem csak egy új kancellárnak a parlament általi megválasztása esetén.

A másik említést érdemlő módszer a köztársasági elnök két fordulóban történő megválasztása, ahogyan azt Franciaország esetében látjuk. Az első fordulóban a preferált jelöltre szavazunk. A második turnusban – ahol már csak két jelölt marad versenyben – azon jelölt ellen szavazunk, amelyben a legkevésbé bízunk. Ez egy megfelelőbb és szelektívebb módszer, mint az amerikai rendszer előválasztásai.

Hogyan alkalmazzuk a hatalmak egyensúlyát? A választ csakis egy széleskörű és pedagógiai jellegű nemzeti vitából tudhatjuk meg, bemutatva a lehetséges opciókat az állampolgároknak úgy, ahogyan az új román alkotmány létrehozását célzó Elnöki Bizottság jelentése bölcsen és elővigyázatosan erre kötelezettséget vállal.

Mattei Dogan

Alkotmányreform az önmérséklet és a szabadság szellemében

Jelen Bizottság jelentése a politikai rendszer problémáinak kritikus és részrehajlás nélküli megbeszélését tűzte ki célul annak érdekében, hogy olyan gyakorlati megoldásokat ajánljon, amelyek a román politikai és alkotmányos rendszer működésképtelenségének nagy részét megoldják. Az alkotmánymódosítás kényes probléma, könnyen a politikai manipulációk célpontjává válhat. Éppen ezért a Bizottság által ajánlott megoldásokat egy szakértők általi megfontolásnak kell tekinteni, céljuk egy széleskörű és racionális nyilvános vita elindítása.

Vízióinkban egy hiteles demokratikus rendszer nemcsak a többség akaratának gyakorlatba ültetését jelenti, hanem nyilvános vitán alapszik, azt feltételezi, és ebben a vitában a kisebbségi vélemények és hangok is hallhatóak, és azokat megfelelő mértékben figyelembe kell venni.

A román demokratikus rendszer konszolidálódása napjainkban sokkal inkább, mint eddig bármikor, az alkotmányosság helyreállítását követeli meg, ami alatt egy korlátozott kormányzást értünk olyan feltételek mellett, hogy a törvény szuverén, és nem egy személy vagy érdekcsoport potenciálisan diktatórikus akarata. Az alkotmányosság azonban nemcsak alkotmányos eljárás eredménye, hanem az összes állampolgárnak az Alkotmány

hatalmába és a szabadságok és alapvető jogok védelmébe vetett bizalmán is alapszik. Jelenlegi védőbeszédünk a politikai szabadságon alapuló politikai rendszer mellett szól, azon szabadság mellett, amely csak a hatalmi ágak szétválasztása, a közbenső testületek léte és a törvény uralma által korlátozott és mérsékelt rendszer keretén belül tud fennmaradni. Ezeket a korlátozásokat nemcsak a politikai intézmények, törvények, alkotmányok vagy közbenső testületek írják elő, amelyek az abszolút hatalom útjában igazi védelmező pajzsként működnek, hanem az erkölcs, a modor, a jólneveltség, a hagyományok és a jogszokások is.

Ezért egy mérsékelt rendszer létrehozásához a hatalmi ágak szétválasztása csupán szükséges, de nem elégséges feltétel. A törvényhozó és végrehajtó hatalmakat nem elég tisztán *szétválasztani* a tisztségshalmozások elkerülése érdekében, hanem *össze is kell kapcsolni* őket egymás között, ésszerűen, a hatalmi ellensúlyok, a *checks and balances* rendszerében, amely végül a politikai mérleg egyensúlyát eredményezi. Ily módon egy mérsékelt rendszer intézményi architektúrája igazi törvényhozási remekmű eredménye, amely csoportosítja, mérsékeli és korlátozza a hatalmakat egy életképes egyensúly létrehozása érdekében. Amennyiben az állami hatalmi ágak feladatait és hatásköreit pontosan meg kell határozni, az nem jelenti a teljes szétválasztásukat is. A hatalmi ágak merev és abszolút elkülönítése végül politikai bénuláshoz és káoszhoz vezetne. Éppen ezért a törvényeknek lehetővé kell tenniük a hatalmak részére az együttműködést a közjó elérése érdekében, ugyanakkor biztosítva a lehetőséget és szabadságot ahhoz, hogy kölcsönösen ellenőrizhessék egymást az egyes lehetséges hatásköri túllépéseket illetően. Ezzel magyarázható, hogy az elnök, akinek nincs joga törvényeket kezdeményezni, a vétójogával élve közvetett módon mégis részt vesz a törvényhozói hatalom gyakorlásában, miközben a parlamentnek joga van a végrehajtói hatalom egy részének gyakorlásához azon jogán keresztül, hogy a minisztereket behívja a nemzet választottai előtti számadásra. Ezek a *fékek és ellensúlyok* képviselik a szabadság és a politikai mérsékelttség *sine qua non* feltételeit, megakadályozván mind a törvényhozó, mind a végrehajtó korlátlan hatalmát.

Aurelian Crăiuțu

A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság bemutatása

Románia Elnökétől kapott felhatalmazásának megfelelően, a romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság független közjogi szakértőket foglal magában. Kiválasztásuk során két kritérium érvényesült: a szakmai hozzáértés és a politikai jellegű elkötelezettség hiánya.

Ilyen értelemben a Bizottság által készített jelentés két kiegészítő dimenzióról kínál képet. Egyrészt a tényállás elemzése, különös tekintettel azokra a működésképtelenségekre és korlátozásokra, amelyek a kormányzás hatékonyságát gyengítik. Másrészt egy előremutató olvasat, amely azokat a lehetséges megoldásokat veszi figyelembe, amelyeket a nemzet a jövőben alkalmazhat.

Ebben a vonatkozásban – összetétele és meghatalmazása által – a Bizottság nem egy lehetséges alkotmányozó gyűlést kívánt helyettesíteni. Innen származik a szöveg intellektuális jellege. Nem „alkotmánytervezetként”, hanem reflexiók és intézményi orvoslások összességéként gondoltuk el.

A Bizottság tagjai tudatában voltak annak, hogy ez a vállalkozás bizonyos szkepszist igényel. A vitathatatlan megoldások hiánya kötelezővé teszi az elővigyázatosságot, ahonnan a jelen Bizottság óvatossága is ered, amelyvel azokat a pontokat jelölte meg, ahol az egyes alkotmányos megoldások szétágazása hasznos.

A Bizottságot meghatározó értékek a politikai szabadságban való bizalom és az emberi méltóság területén helyezkednek el alapvető támpontoként.

A Bizottság figyelembe vette, hogy az alapvető döntések a nemzetre hárulnak. A Jelentés teljes szövegének megszerkesztése ezen kérelemhez illeszkedik.

A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság tagjai:

Tiszteletbeli elnökök:

- Dr. Aurelian Crăiuțu, a politikai tudományok professzora a bloomingtoni Indiana Egyetemen
- Mattei Dogan, a párizsi Centre Nationale de la Recherche Scientifique emeritus kutatási igazgatója

Elnök:

- Dr. Ioan Stanomir egyetemi professzor, alkotmányjogot ad elő a Bukaresti Egyetemen

Tudományos titkár:

- Dr. Radu Carp egyetemi docens, jogot és politikatudományt ad elő a Bukaresti Egyetemen

Tagok:

- Dr. Dacian Dragoş egyetemi docens, közigazgatási jogot és európai jogot ad elő a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem
- Dr. Veress Emőd egyetemi adjunktus, jogot ad elő a Sapientia Egyetemen, Kolozsvár/Csíkszereda
- Dr. Iulia Motoc egyetemi professzor, nemzetközi jogot ad elő a Bukaresti Egyetemen
- Dr. Vlad Perju egyetemi adjunktus, alkotmányjogot és európai jogot ad elő a Boston College Law Schoolon
- Dr. Genoveva Vrabie egyetemi professzor, Al. I. Cuza Egyetem, Mihail Kogălniceanu Egyetem, Jászvásár
- Dr. Marius Bălan egyetemi adjunktus a jászvásári Al. I. Cuza Egyetem Jogi Karán

A Jelentés elkészítéséhez hozzájárultak, a Bizottság tagjai által felkért szakértői minőségben: dr. hc. Tudor Drăganu egyetemi professzor, a Román Akadémia levelezőtagja, dr. Rodica Narcisa Petrescu, a kolozsvári Babeş-Bolyai Tudományegyetem professzora, dr. Maria Orlov egyetemi docens, Moldova Köztársaság Közigazgatási Tanulmányok Intézetének elnöke.

A. Az Alkotmány mint a politikai és alkotmányos rendszer alapja

Bármely modern politikai közösség az alapvetőnek tekintett alkotmányos vezérpontok függvényében határozódik meg. Ebből a szempontból az alaptörvény szerkezete nem mellőzhető akkor, amikor a nemzet kormányzásának módját értékeljük. Habár nem meríti ki a politikai témákat, az Alkotmány, főként a posztkommunista kontextusban, létfontosságú elem a liberális demokrácia körvonalazásában.

Ugyanakkor az Alkotmány olyan szabályok összessége is, amelyek a politikai játékot szervezik, tagolva azt a rendszert, ahol a főszerep az intézményeké és a politikai szereplőké.

A második világháború után kezdődő világban az Alkotmány kötőanyag, amely a nemzet egységességét biztosítja, és amely egyfajta „alkotmányos hazafiság” létére utal. A „nemzet” kifejezést az állampolgárok közössége értelmében veszik figyelembe, egybekötve az alaptörvény iránti lojalitással. Tehát polgári, és nem etnikai értelemről van szó. Egyenlő mértékben, ez az értelem a Románia területén élő nemzeti kisebbségek védelmének alkotmányos elvével tökéletes összhangban van, az 1989 decemberi forradalom után felvállalt kötelezettségek alapján.

Ezáltal az Alkotmány nemcsak normatív szerepet tölt be (tagolva az állam működési keretét és a szabadságok biztosítását), hanem szimbolikusat is. Az állampolgárság az alaptörvény ezen iránymutatása függvényében határozódik meg. Az Alkotmányra való hivatkozás nem csupán egy mechanikus gesztus, hanem annak lehetősége, hogy a demokrácia alapjaihoz visszatérjünk.

A kommunizmus alóli felszabadulás, mind Románia, mind a többi közép- és kelet-európai területeken élő nemzetek esetében, maga után vonja az alkotmányhoz való folyamodást mint a múlttól való elszakadás minden kértelműséget meghaladó módját. Az alkotmányos építkezés a demokratikus átmenet részévé válik. Nyilvánvalóan: ennek keretén belül az alaptörvénynek fontos szerepe van, de nem az egyetlen eleme a mentalitásbeli és intézményes változásra irányuló erőfeszítésnek.

Látható tehát, hogy Románia nem képez kivételt az idézett területet meghatározó szabály alól: egy új alkotmány elfogadása több, mint pusztán egy törvényes eljárás eredménye. Az új posztkommunista alkotmányok, mondhatni elkerülhetetlenül, olyan dokumentumok, amelyek jogi nyelvezetet használva új identitást kereső állampolgári közösségről beszélnek. Az alaptörvény rendeltetése egy olyan pontot megadni, amely körül egy demokratikus elkötelezettség kialakulhat, amely ragaszkodás idővel a totalitárius szakaszt meghatározó régi viszonyok helyébe lép.

Az alkotmányos építkezést az átmenet arculata befolyásolta: a tárgyalásos módon bekövetkező és a forradalmi jellegű átmenetek közötti különbség nem csupán elméleti. A magyar vagy lengyel esetben a „kerekasztal” mechanizmusa mindkét felet, vagyis az egyeduralkodó pártot és a demokratikus ellenzékot olyan tárgyalástípusra kötelezte, amely egy demokratikus kompromisszum kialakításának kedvezett. A kezdetet az ideológiai törésvonal által elválasztott táborok közötti kommunikáció megszervezése jelentet-

te. Az alkotmányos megegyezés szükségszerű módon kompromisszumos volt.

Az 1990-es választások egy politikai pártnak, a Nemzeti Megmentési Frontnak olyan szavazati többséget biztosítottak, amely megengedte az alkotmányozási folyamat ellenőrzését. A kétharmados többség, amellyel rendelkezett a Képviselőházban és a Szenátusban, egészen más feltételeket alkottak, mint azok, amelyek a kompromisszumot tették meg az alkotmányos vízió alapjául: ilyen körülmények között a nemzet alkotmányos architektúrája a kiváltságos helyzetben levő párt kívánságainak felelt meg. Az ellenzékkal való tárgyalás korlátozott volt, az a választási egyensúlyhoz és a politikai pillanat profiljához igazodott.

Tehát Románia Alkotmánya 1991-ben egy olyan dokumentum, amely a nemzet által megszavazott elnök és párt kézjegyét viseli. A hiteles alkotmányos vita hiánya ennek a történelmi szakasznak az egyik dimenziója. Egy, az alkotmányos gondolkodásban elfogadottá vált szintagmát használva, az 1990–1991-es évek egy elszalasztott „alkotmányos pillanat” évei. A vélemények polarizálódása és a gyűléseken résztvevő többség lehetetlenné tette a demokratikus közösség alapjainak megvitatását. A nemzet alkotmányos alapokon való újr alapítása csak részlegesen jött létre. 1991 decemberétől kezdődően Románia olyan alaptörvénnyel rendelkezik, amely egy bizonyos pontig betöltötte törvényes rendeltetését, de nem érte el azt a jelképes célt, amely a polgári lojalitás hitelességének eredetét képezi.

Minden korlátjával együtt az 1991-es Alkotmány biztosította egy demokratikus fejlesztés intézményes alapjait. A NATO-ba és az Európai Unióba való kettős integrációnak a román társadalom általi felvállalása döntő módon szolgálta a demokratizálódás célját. Nem kevésbé igaz, hogy az európai integráció kétségtelenül felfedte az alkotmányos rendszer hiányosságait, amelyek az alaptörvény elfogadása pillanatának perspektívájából is magyarázhatók.

A közhatóságok, valamint az állam és az állampolgárok közötti kapcsolatoknak az európai integráció érdekében történő újraszabása volt a tétje a 2002–2003-as évek módosításainak. Azzal érveltek akkor, hogy az elvégzett módosítások olyan természetűek lesznek, hogy lehetővé teszik a nemzeti mechanizmusoknak az európaiakhoz való alakítását. Az alkotmányos alapok módosításának kérdésében a pártok nem jutottak megegyezésre, ilyen feltételek mellett a 2003-as módosításnak csak korlátozott hatása volt. A módosítás nem azt az eredményt érte el napirendben felvállalt pontok egyikeben sem, amelyre számítottak. A bevezetett javítások csak pontszerűek voltak, az 1991-es Alkotmány szerkezetét nem érintették alapvető módon.

Ráadásul, az alkotmányos vita és a referendumot megelőző kampány csak kismértékben nyújtott lehetőséget a nemzetgyűlés által megvitattott tervezet kapcsán folytatott lényegi megbeszélésekre. A teljes eljárás finalitására való hivatkozás (az Európai Unióhoz való csatlakozás) elbátortalanította a szabad eszmecserét. Mint ahogy 1991-ben, 2003-ban sem beszélhetünk a nemzet tudatosított részvételéről az alkotmány megújításának folyamatában. A referendum nem helyettesíthet egy hiteles kikérdezést az alkotmány kapcsán előterjesztett tézisekről.

Románia belépése az Európai Unióba olyan természetű, hogy gyökereesen módosítja azokat a paramétereket, amelyekben az autochton alkotmányos összefüggés megfogalmazódik. Egyrészt az olyan nagyszabású célok időszaka, mint az euroatlanti integráció, ténylegesen lezárult. Ettől kezdődően Románia a demokratikus család tagja, és olyan célra való hivatkozás, mint a csatlakozás, irreleváns. Másrészt, az Európai Unió tagjaként Románia egy átfogó gondolkodás részévé válik, amely az Európai Unió természetére és szerepköreire irányul. Ebben az egyenletben Románia már nem tanú, hanem intézményes szereplő.

A román állam köteles az egyes törvények – beleértve az Alkotmány – módosításai foganatosításának szükségességével kapcsolatos intézkedéseket megtenni, a mélyreható modernizáció perspektíváját biztosítva. Az állam és az állampolgár közti kapcsolat már nem a hagyományos: az új politikai adottságok között az állampolgári közösség képezi azt a vezérelvet, amelynek függvényében a teljes intézményi architektúra szerveződik. Az Európai Unióhoz való csatlakozás az Alkotmánynak nem egy külső eleme, épp ellenkezőleg. Miként azt a háború utáni alkotmányos európai élet mutatta, az európaizáció maga után vonja a kormányzás kapcsolódását egyfajta demokratikus szellemhez.

A hivatalos retorika és a tényleges gyakorlat közötti eltérés összeegyeztethetetlen az Európai Unió által megtestesített éthosszal. Hasonlóképpen, az új feltételek mellett, az állam modernizációja intellektuálisan és politikailag is a Románia újrapozicionálása által meghatározott helyzetből kezdhető el.

Az európai gyakorlatra való hivatkozásból kiviláglik, hogy az Alkotmányról való elmélkedést mely pontig képzelik el dinamikus valóságként. Franciaország esete a legfrissebb, ahol a köztársasági elnök által összehívott bizottság azt a feladatot kapta, hogy bemutassa azokat a módokat, amelyek által az „Ötödik demokratikusabb köztársaság” célkitűzése megvalósítható. Egy ilyen dokumentum olvasata kidomborítja egy ésszerű, kiegyensúlyozott és mérsékelt eljárás hasznosságát, amelynek célja egy változásban lévő társadalom kormányzási eszközeinek megfeleltetése.

A Franciaországban, de hasonlóképpen a Finnországban tett erőfeszítések is, ama tény tudatosulására mutatnak rá az Európai Unió keretén belül, miszerint az alkotmányos demokrácia építése nem egy időben lehatárolt folyamat. A jog és az Alkotmány újragondolásának az új irányzatok fényében kell történnie, amelyek függvényében a közélet formálódik.

Az új pozícióból, amelyet 2007 januárja után foglal el, Románia nem tekinthet el ezektől a fejlődési folyamatoktól. Az európai eljárás és a nemzeti demokratikus eljárás közötti különbség most már jelentéktelen. Alkotmányos demokráciánk minősége olyan tényező, amely Románia európai teljesítményét alakítja, és teljes egészében befolyásolja az európai demokrácia szerkezetét.

B. Válságok és érzékeny pontok

A romániai alkotmányos rendszer eklektikusként jellemezhető, úgy az öt szabályozó alkotmányos jogszabályok tekintetében, mint az 1991–2008-as időszak politikai gyakorlatának vetületében. Arculata igen különböző tényezők felhalmozásából született: az 1990-ben hatalmon lévő párt alkotmánytervezete, az alkotmányozó nemzetgyűlés által a módosítás során is átvett alkotmányos összetevők, de a politikai szereplők intézményi hozzájárulása is.

Történelmi vonatkozásban, a hiányos vagy tömör alkotmányos jogszabályok, de főként a személyes vagy csoportérdekek által vezetett politikai gyakorlat első működési rendellenességei és elégtelenségei az 1996–2000 közötti időszakban jelentek meg, amikor, az alkotmányos szövegek elhibázott értelmezése következtében az akkori Államelnök felfüggesztette a miniszterelnököt, de egyes elbocsátott miniszterek megtagadták a bársonyszékük elhagyását.

A 2004 novemberét követő időszak drámaian kihangsúlyozta az alkotmányos rendszer lappangó feszültségeit. Az ezen körülmények között megjelenő jelenségek (eltérő politikai nézetekkel rendelkező államelnök és miniszterelnök *de facto* kohabitációja, az Államelnök felfüggesztése a beosztásából, az Alkotmánybíróság gyakori beavatkozásai) megváltoztatták az elitnek és a közösségnek az Alkotmányról és annak működéséről alkotott képét. Bizonyos szempontból az utolsó négy év döntő módon hozzájárult annak a gondolatnak az érvényre juttatásához, mely szerint a jelenlegi alkotmányos rend nem képes biztosítani az állam szerkezetének ésszerű és kiegyensúlyozott működését. Az állam korszerűsítésének tétje, valamint az

államnak az állampolgáraival szembeni viszonyának újraértelmezése egy alkotmányos kötelességgé vált.

A 2004 utáni időszakban a román politikai probléma – először 1991 után – alkotmány szintű politikai problémává válik. A rendellenességeket elsődlegesen már nem a személyközi konfliktusoknak tulajdonítják, hanem a konfliktuskezelési eljárásokkal és szabályokkal hozzák összefüggésbe. Egyes eljárások újdonságát megkettőzte az az érdeklődés, amelyet a politikai és az értelmiségi elit, illetve az állampolgárok közössége az Alkotmánnyal kapcsolatosan mutat. Bármennyire is paradoxális, a 2006–2007-es válságok sorozata az Alkotmányt és az alkotmányosságot egy olyan középponti pozícióba helyezte, amilyennel mostanáig nem rendelkezett. A közösség érdeklődési szintjének növekedése következtében újra figyelmet szenteltek addig jelentéktelennek tartott tényezőknek: az alkotmányos demokrácia minőségének, az alkotmányos hatóságok törvényességének, az Alkotmánybíróság olykor megkérdőjelezhető határozatainak, a népszavazás szerepének egyes alkotmányos jellegű konfliktusok megoldásában.

Ily módon, kerülő úton, az utóbbi évek az alkotmány egy új típusú olvasatának feltételeit teremtették meg. Egy olyan elemzésről van szó, amely a politikai-jogi viszonyra összpontosít, de érdekelt a politikai szereplők határozatai és a nyilvánosság részéről érkező válasz dinamizmusának tekintetében is. 2007. január 1. után az európai családhoz való tartozás képletesen nem annyira a politikai élet elcsendesedését, mint az Alkotmánynak a nyilvános vita tárgyává válását hozta el. A gátló tényezők és az érzékeny pontok relevánsakká váltak nemcsak a kormányzó elit körében, hanem, összességében, a polgári közösség számára is. Innen az új akarat a politikai és alkotmányos megfontolásokhoz a román térségben.

1. A végrehajtó hatalom szerkezete és belső konfliktusai

A Köztársaság elnökének státusát közvetlenül befolyásolta az a mód, ahogyan 2004 november után az alkotmányos és politikai kép körvonalazódott. Megfigyelhető, hogy az idézett kontextusban a múltban is meglévő feszültségek eltűntek. A Constantinescu és Iliescu (2000–2004) elnökök mandátuma alatt fellépő válságok megelőlegezik a dualista végrehajtás kereken belüli konfliktusmintát.

Kétségtelenül, az ilyen típusú konfliktus gyökere alkotmányos. Az 1991-es, 2003-ban módosított Alkotmány a közép- és kelet-európai térség alkotmányaihoz hasonlóan átveszi a dualista végrehajtás mintáját, amelyet az 1958-ban jóváhagyott és utólag módosított francia alaptörvény teremtett meg és rendelt el. Leegyszerűsítve, e séma értelmében, a – közvetlenül a

nép által választott elnök – a kormányfő fölött helyezkedik el, akit viszont a Parlament szavazott meg.

Figyelembe véve azt a támaszt, amellyel a kormányfő a parlamentben rendelkezik, kijelenthetjük, hogy Románia elnökének népi legitimitása kényes helyzetben van.

Ebből ered a végrehajtó szerv feszültségeinek modellje, amely a közép- és kelet-európai félprezidenciális rendszerek életét jellemzi. Oroszország, Lengyelország vagy Szlovákia esete példaként hozható fel ebben a gondolat-sorban. Románia sem képez kivételt e szabály alól, lévén egyike azoknak a nemzeteknek, amelyek ilyen politikai magatartási formával szembesülnek.

A 2003-ban módosított 1991-es Alkotmány kétértelműsége olyan politikai szerkezet létrehozásában rejlik, amelyben az államfő közvetlen megválasztásához nem társul egy eszköztár, amely az elnöki mandátum megvalósításához vezető hatáskörök gyakorlását lehetővé tenné.

Az Alkotmány 80. szakasza, amely az államfő számára fontos feladatköröket állapít meg, és a többi – az Elnök konkrét feladatköreire vonatkozó – szakasz közti ellentmondás meghatározza a társadalomban betöltendő szerep teljesítésének lehetetlenségét.

A feladatok elosztása természetesen a kétfajta legitimitás közti szembeállításra vezet: a népnek a Parlament általi képviselése szemben a népnek az elnök általi képviselésével. Ebben az egyenletben az Elnöktől elkülönülő kormányfő politikai támogatottságának forrásaként természetesen a parlamenti legitimitásra kíván hivatkozni, mint ahogyan az a 2005 utáni időszakban történt.

Mint ahogyan az a jelen Alkotmány alkalmazásának éveiben megfigyelhető volt, a parlamenti és elnökválasztások időbeni egybeesésének is köszönhetően, az egész politikai mezőny az államelnök személye körül tagolódott.

Következésképpen: a végrehajtó hatalom keretén belüli feszültségek a parlamenti csoportoknak és politikai pártoknak az elnökkel szembeni új helyzetéből adódnak. Habár az államfőt úgy tekintik, mint aki a közélet középpontjában helyezkedik el, nem rendelkezik azzal a tényleges hatalommal, amely által kiutat kínálhatna azokból az alkotmányos válságsorozatokból, amelyek a feladatait ellátó kabinettel való kapcsolatok feszültségeiből származhatnak. Az elnöki mandátum és az államfői jogkörök összessége közötti eltérés eredményezte az államelnök–miniszterelnök közötti versengés kibontakozását. A parlamenti támogatottság mozgósításával egyidejűleg ez a versengés szimbolikusan az Elnök–Parlament rivalitássá alakult át. Ily módon a két szuverenitás szembeállításának útja nyitottá vált. A végrehaj-

tó szerven belüli versengés válik az egész alkotmányos mechanizmust formáló tényezővé. Meg kell említenünk, hogy a végrehajtás keretén belül létező kettős szuverenitás minden félprezidenciális rendszer jellemzője.

Ebben a megközelítésben, a végrehajtó hatalmon belüli kapcsolatok tisztázása, főleg akkor, amikor az átalakítás szükségessége megjelenik, a jövőbeli alkotmányra hárul. Kötelező, hogy az alkotmányos szabály teljes pontossággal fogalmazódjon meg, megjelölve az Elnök lehetőségét arra, hogy a miniszterelnök-jelöltet visszautasítsa, azokat a feltételeket, amelyek betartásával ez a hatáskör gyakorolható, részletezve az eljárásokat és megjelölve azoknak az eseteknek a számát, amikor az Elnök ezt a kinevezést visszautasíthatja.

2. Az alkotmányos válság megoldási és megelőzési mechanizmusainak hiánya

A végrehajtó hatalmon belüli versengés nem választható el a jelen Alkotmány bizonyos dimenziójától, azoknak a mechanizmusoknak a hiányától, amelyek által az intézmények közötti feszültség kiküszöbölhető lenne. Következésképpen, ami kiegyensúlyozottan és kétértelműségek nélkül mentesen igazgatható lenne, azon válságsorozat kiváltó tényezőjévé válik, amellyel a köztársaság 2004 után szembesül.

A végrehajtó hatalom keretén belüli feszültségnek van egy megfelelője abban a kényes kapcsolatrendszerben, amely egyfelől az államelnök, másfelől a miniszterelnöknek kedvező kormányhű többség támogatására törekvő parlament között jön létre. A bemutatott hipotézis a kohabitációé, hasonló ahhoz, amelyet bizonyos esetekben a Francia Köztársaság is megtapasztal. A két alkotmányos rendszer közötti különbség a Kamara/Kamarák feloszlatási eljárásának meglétéből/hiányából adódik, működésképtelenség esetén.

Részben átvéve a francia modellt, a jelen Alkotmány nem szándékozott olyan kiváltságokat biztosítani az államelnöknek, amelyek egy potenciális „zsarnoki” hatalom forrásának tekinthetők. A kamarák feloszlatását, a francia modell alapján, elkerülték, olyan megoldást részesítve előnyben, amely politikai és alkotmányos összetettsége által az idő előtti választásokat törvényes képtelenséggé változtatja. Az elnök, a miniszterelnök és a parlament közötti feszültségek által előidézett működésképtelenséget nem lehet negatív hatások nélkül kezelni.

Ténylegesen, ahogyan 2005 folyamán az elnök és a miniszterelnök között az előrehozott választások kérdésében kialakult viszály is mutatta, a hatályban lévő szabályozás kínálja fel a választópolgárokhoz való folyamódás módozatát, egy politikai konfliktus megoldása érdekében. Amit az idé-

zett vita elemzésében elmulasztottak, az a tény, hogy az előrehozott választások egy természetes kiutat jelentenek a félprezidenciális rendszerek alkotmányos működésképtelenségéből. A felosztatás, ahogyan a francia gyakorlat is mutatja, nem önkényes cselekmény, hanem egy gordiuszi csomó kioldásának a módozata. Új választások nélkül a kirajzolódó forгатókönyv a működésképtelenség: a két szuverenitás dacol anélkül, hogy ésszerű középútat találnának. Holott minden alkotmányos demokráciában az elektorátus megoldhat ilyen konfliktusokat.

A Parlament felosztatásának alkotmányos problémája nem különíthető el a tisztségből való felfüggesztés eljárásának fejlődésétől. Egy olyan mechanizmus bevezetésével, amelynek az európai törvénykezésekben (Ausztria kivételével, ahol más a jogi elképzelés) nincs megfelelője, az 1991-es Alkotmány előírta a „tisztségből való felfüggesztést”, mint olyan módozatot, amely által, rendkívüli körülmények között, a Parlament népszavazásra bocsátja az államelnök leváltását. A 2007-es eset sokatmondó, amennyiben a politikai fejlődés igazolta az Alkotmány egy megújító olvasatának a létezését. A felfüggesztő aktus csak a Kamarák azon szándékán alapult, hogy számukra kedvező módon oldják meg az államelnökkel fennálló konfliktusokat. Az aszimmetria nyilvánvaló: az elnöktől eltérően, aki nem rendelkezik a felosztatás előjogával, csak olyan mechanizmusok betartásával, amelyek az egész intézményt teszik irrelevánssá, a kamarák felmenthetik az államfőt tisztségéből ugyanazzal a szótöbbséggel, amely egy kormány kinevezéséhez vagy felfüggesztéséhez szükséges. A 2007-es alkalmazás által a kamarák módosították a felfüggesztési intézmény arculatát: ez egy olyan mozgatóerővé vált, amely által, egy, a Kormánynak kedvező törvényhozás rövidebb vagy hosszabb időre semlegesítheti az államelnököt.

A felfüggesztési eljárás alkotmányos hatása a szuverenitás két kifejezésének szembehelyezése. Az elnök tisztségében való megerősítése egy félig közvetlen demokrácia kifejezésévé válik, miközben a képviselők választására leadott politikai szavazat a képviselői rendszerhez látszik társulni. Amiként a 2007 májusi szavazás megmutatta, az elnök és a parlament közötti szembesítés elkerülhetetlenül a kamarák elsőbbségének víziója körül szerveződik, ami viszont az államelnök népi legitimitásával kerül szembe.

Az alkotmányos demokrácia építményének meggyengítésére alkalmas antagonizmuson túlmenően, a jelenlegi eljárás nem ad esélyt a válságból való utólagos kilépésre. Más alkotmányoktól eltérően, mint például az ausztriai, a jelenlegi alaptörvény nem ír elő büntetést azon parlament számára, amelynek az elnök felmentésére irányuló kezdeményezését a nép visszautasította. Ilyen módon megtartható a status quo, a válságok súlyosbításának árán.

3. A közvetítés szabályozásának kétértelmősége

Ami az elnök által gyakorolt közvetítési funkció szabályozását illeti, az alkotmányos szöveg nem elég világos. Nyilvánvaló, hogy az elnöknek az állami hatóságok között kell kapcsolatot teremteni, mivel hatalmi ágak között nem tud kapcsolatot létesíteni, ahogyan azt az alkotmányszöveg előírja. Másrészt feltevődik a kérdés, hogy ebben az értelemben csak azokról a hatóságokról van-e szó, amelyeknek a konfliktusait az Alkotmánybíróság kezeli, vagy más hatóságokról is, amelyek a három hatalmi ág működésében részt vesznek, beleértve azokat is, amelyek az Alkotmányba nem kerültek be? Mivel, elvileg, a közvetítést nem kellene korlátozni, a második megoldás tűnik logikusnak. Ezt az előfeltételt elfogadva a továbbiakban feltehetjük a kérdést, hogy a fent említett hatóságok kötelesek-e az Elnök közvetítési felhívására válaszolni. Az Alkotmány szövege nem sugall kötelezettséget, azonban a hatóságok kötelesek a lojális együttműködésre.

Még kevésbé világos az Alkotmány által szabályozott, a második típusú közvetítés az állam és a társadalom között. Az alkotmány nem határozza meg az „állam” és „társadalom” kifejezéseket, ahhoz, hogy tudni lehessen, az „állam” alatt csak a közhatalmi rendszert értjük vagy az egész közigazgatást, és így – határesetként – a politikai pártokat is. Hasonlóképpen, az Alkotmány nem részletezi, hogy a „társadalomba” beletartoznak-e a parlamenti és parlamenti képvisellel nem rendelkező pártok, nem kormányzati szervezetek és a társadalom összes jelentős csoportjának képviselői, amelyek nem rendelkeznek tárgyalások kezdeményezését lehetővé tevő szervezési képességgel (munkanélküliek, nyugdíjasok és más ehhez hasonló kategóriák). Emellett az állam és a társadalom közötti közvetítés felvet egy jogos kérdést: az állam és a társadalom közötti konfliktusok melyik típusa hivatott az Elnök illetékességének aktivizálására? Ez a közvetítési típus az Elnök azon képességét vonja maga után, hogy az egyes – akár lappangó és nem feltétlenül nyilvánosan kifejezett – konfliktusokban rejlő veszély lehetőségét észlelje.

4. A félközvetlen demokrácia jogállása

Az elnök tisztségéből való felfüggesztésének válsága egyenlő mértékben fedte fel a félközvetlen demokrácia státusának bizonytalanságát alkotmányos rendszerünkben. A népszavazások, célkitűzéseiket és kiírási módozatukat tekintve, nem tekinthetők ismerős jelenségnek politikai életünkben.

Az alaptörvény tanulmányozása igazolja azt a tényt, hogy a nemzet és képviselői közötti kapcsolat aszimmetrikus. Két eset – a tisztségéből való felfüggesztés és az Alkotmány népszavazás útján való jóváhagyása – kivéte-

lével a választói testületnek nincs lehetősége saját szemléletének érvényesítésére a parlament által felkarolt elképzelést ellensúlyozva.

És annál inkább érvényes ez, mivel az 1991-ben elfogadott alaptörvény, amely jogi és alkotmányos vonatkozásban a népi kezdeményezés modelljét követte, nem vezette be a kiegészítő mechanizmust, azaz a népi vétót (érvénytelenítő népszavazás), valamint a szavazati joggal rendelkező állampolgárok meghatározott körének biztosított kiváltságot ahhoz, hogy a parlament által megszavazott törvény tárgyában népi konzultációt kezdeményezzen. Ennek az eljárásnak a hatására egy hiteles párbeszéd jön létre a nemzet és annak képviselői között, dialógus, amely keretén belül a törvényhozás monopóliumát már nem a parlament tartja kézben.

Mint ahogyan az összehasonlító tapasztalat alapján megállapíthatjuk, a majdani Alkotmányozó Gyűlésnek a hatálytalanító (vétójellegű) népszavazásra vonatkozó politikai döntését a vele kapcsolatos mechanizmus részletes szabályozásának kell követnie.

5. A Parlament szerkezete: kétkamarás vagy egykamarás rendszer

Az alkotmányos demokráciánk keretén belüli parlament szerkezetének a kérdése nem választható el attól a kérdéstől, hogy milyen rekrutációs eljárással jön létre. Sokkal több van játékban, mint egy egyszerű kétkamarás vagy egykamarás lehetőség: az elgondolás tétje a nemzet alkotmányos szinten való képviseletének módozata.

Ebből a szempontból a jelenlegi Alkotmány csak részleges választ adott erre a kérdésre. A romániai kétkamarás rendszer a kezdeteitől fogva azon a szemléleten alapult, hogy a két kamarát közvetlen szavazással választják; a különbség közöttük nem a rekrutáció módjában, hanem a képviseleti normában áll. Következésképpen az 1990 és 2003 közötti időszakban a felsőház csak az alsóház replikátuma volt anélkül, hogy valamilyen intézményi elem hozzájárult volna a két szint közötti különbségtételhez. A 2003-as módosítás megpróbált – óvatosan – bevezetni egy olyan pontot, amely a funkcionális megkülönböztetéshez kapcsolódik, de a döntéshozó kamara és a reflexív ház szerepének változása nem törli el az egalitárius kétkamarás rendszer alapelvét.

Érvelhetünk azzal, hogy a parlament tekintélyének csökkenése bármely alkotmányos konstrukciós eljárás főbb pontjai egyikének tisztázatlanságából is származik: egy vagy több kamara létezését nem választhatja el egy több elgondolási síkot tükröző koherens érv megfogalmazásától:

- a felsőház arculatának a rekrutáció szempontjából való tagolása;
- a két kamara közötti egalitárius vagy, épp ellenkezőleg, aszimmetrikus viszony melletti kétértelműségtől mentes választás;

- a felsőház megszüntetésével járó kockázatok és költségek felmérése;
- az államszervezés és a nép képviseleti módja közötti lehetséges kapcsolat megállapítása;
- a kétkamarás opció esetén egyes olyan érdekeltségi területek leválasztása, amelyeket szimbolikus helyzetének megjelölése érdekében a Szenátus felvállal.

A képviseletet nem választhatja el mesterséges módon a kamaráknak ténylegesen biztosított kiváltságok területétől.

6. A parlament: ellenőrzés és törvényhozás

A jelenlegi alkotmány egyik paradoxona, hogy bár azt tételezi, a parlament „a román nemzet legfelsőbb képviseleti szerve”, olyan politikai és intézményi gyakorlatot alkotott, amely maga után vonta:

- a kormányzat fölötti ellenőrzési funkció csökkentését egy gyakorlati síkon hatástalan eljárásig,
- a parlamentnek a kormány által indítványozott előterjesztések megszavazása céljából összehívott kamarákká való alakulását,
- az egyszerű és sürgősségi rendeletek arányának drámai megnövekedését a Parlament által elfogadott jogszabályok összességében.

Ténylegesen az előbb említett három aspektus nem különíthető el attól a változástól, amely a román alkotmányos rendszerben a parlament státusát érinti: a parlament törvényhozási szerepének csökkentése, a kamarák és a kormány közötti aszimmetrikus függőségi viszony létrehozása olyan szabály alkotása, amelynek értelmében a kamarákon belüli többség feltétlen támogatást nyújt, beleértve a gyűlések törvényhozási napirendje megállapításának jogáról való lemondást.

A statisztikákon és a történelmileg bizonyítható tényeken túlmenően, amelyek azt bizonyítják, hogy egyetlen kormányt sem távolítottak el bizalmatlansági indítvány útján, az a módozat, ahogyan a törvényhozási felhatalmazás intézményét kigondolták, döntően hozzájárult a kamarák alkotmányos pozíciójának lefokozásához. Ami normális körülmények között egy kivételt képező mechanizmus lett volna, fő alkotmányos megoldással emelkedett: még a 2003-as módosítás után is a sürgősségi rendeletek olyan tényezők maradtak, amelyek drámaian veszélyeztetik a törvényhozó kamarák státusát. Bármely, a visszaélések megelőzésére irányuló mechanizmus irrelevánsnak bizonyult, így az egymást követő többségek kabinetjei olyan rendszerben működnek, amely a parlamentet abba a helyzetbe hozza, hogy olyan jogszabályokat fogadjon el, amelyek már kifejtették hatásukat.

Románia parlamentjét egy olyan fejlődési folyamat ássa alá – minden más demokráciánál nagyobb mértékben –, amelynek eredete egyrészt a kormánynak a nemzeti ügyek kezelésében túlzottan megnövekedett súlyában, másrészt abban a nyomásban rejlik, amely jogszabályok számában és elfogadásuk gyorsaságában jelöli meg a demokratikus teljesítmény értékelésének kritériumát. Ily módon a törvényhozási felhatalmazás a kamarák számára az ellenőrzés illúzióját és egy könnyű törvényhozás perspektíváját biztosító megoldásként igazolódik. Kétségkívül, e gyakorlat mellékhatása a képviselő fogalmának lezüllesztése és a kormánytól való függőség komplexumának megjelenése a házak szintjén.

Egy nem elhanyagolható alkotmányos részlet a kormány felelősségvállalásának intézménye: olyan feltételek mellett, amikor ezen eljárás esetére nincs beiktatva semmilyen időbeli vagy anyagi korlátozás, a kormány azon képessége, hogy a kamarákon belüli többségek létezésére hivatkozva az ellenzékét mellőzze, alkotmányilag igazolt. Az említett szabályozási módszer rámutat arra, hogy meddig hasznos a házakra háruló elsődleges törvényhozási funkció újragondolása.

7. A parlamenti mentelmi jog

Az az elem, amely a házak pozícióját az alkotmányos demokrácia szerkezetén belül szimbolikusan gyengíti, a parlamenti mentelmi jog intézményének maguk a képviselők által biztosított státusa, valamint annak értelmezése. Cseppet sem paradox az, ahogy a parlament által az ellenőrző és törvényhozó folyamatra gyakorolt tényleges befolyás csökkenése kiegészül a nemzet képviselőinek nyújtott – az alkotmány általi – védelem jogtalan kiszélesítésének törekvésével.

Ily módon a képviselők a mentelmi jogot egy biankó csekknek tekintik, amely előfeltételeket biztosít az állampolgárok egy olyan kasztjának a születéséhez, amelynek tagjai a büntetlenséget és érinthetlenséget élveznek. A végrehajtó hatalom jogtalan beavatkozása esetén természetes módon kijáró védelem így egyes büntetőeljárásai kiváltságokat igazoló érvvé változik. Ehhez határozataival az Alkotmánybíróság is hozzájárult, alkotmányos indokolást biztosítva olyan gyakorlatoknak, amelyek a törvény előtti egyenlőséget elbátortalanítják.

Az állampolgárok az állami korrupció intézményesítését és általánossá válását a forradalom utáni időszakban a képviselők törvényes felelősség alóli felmentésével társítják.

Az egyensúly és az elővigyázatosság mellőzve van ennek nyilvános vitájában. Média megfontolásokból mellőzik azt aényt, hogy a parlamenti

mentelmi jog intézményét az indokolja, hogy védelmet kell biztosítani a politikai visszaélésekkel szemben: politikai védelem nélkül a képviselők képtelenek lennének mandátumuk gyakorlására. Hasonlóképpen: a bűnügyi oldal jogtalan kiterjesztésének elsődleges következménye a politikai visszaélések előfeltételeinek megteremtése. A képviselő, a természetes alkotmányos renddel egyezően, nem vonhatja maga után olyan állampolgári testület létrehozását, amelynek tagjai – a nemzet szószólói minőségben – megtagadják a törvénynek való engedelmességet.

8. Az Alkotmánybíróság szerepe és hatásköre

Az alkotmánybíráskodást nem az 1991-es alkotmánnyal találták fel Romániában. Egy 1912-ig visszavezethető hagyomány alapján a kommunizmus előtti rendszer a rendes bírói hatalomnak biztosította azt a jogot, hogy a törvények alkotmányosságát ellenőrizze. Ez a jog megerősítette a bírói hatalom függetlenségi potenciálját, olyan határozatok kihirdetését engedélyezve a bíróknak, amelyek az európai joggyakorlatban relevánsak voltak. Az 1991-es alkotmányos renddel Románia az összehasonlító jogtanban a Hans Kelsen nevével fémjelzett irányzathoz csatlakozott: az Alkotmány alkalmazásának általános ellenőrzése érdekében létrehozott egy különleges bírói hatáskört, az Alkotmánybíróságot.

Ebből a szempontból az Alkotmánybíróság az alkotmányos rendszeren belüli központi szerepének külön hangsúlyozása nem szükséges: magának az alkotmányos demokráciának a létezése függ az ehhez hasonló intézmények hitelességétől és életképességétől. A német és dél-afrikai átmenet esetei mutatják, hogy a demokráciába való átmenetet mennyiben segíti elő az Alkotmánybíróság sikere.

A romániai Alkotmánybíróság fejlődése nem választható el a demokratizálódás fejlődésétől. Korlátai, akárcsak a sikerei, olyan kontextusnak tulajdoníthatók, amely meghatározta az arculatát a jogköröktől a rekrutációig. A házak és az államfők szintjén érvényesülő kiválasztási politika közép- és hosszútávon kihatott arra, ahogyan az alkotmánybíróság a nyilvánosságban pozicionálta önmagát. A politikai összetételt már a kezdetekkor, 1991-ben, felvállalták, és a politikai tényező egyetlen pillanatra sem volt eltávolítva a képletből.

Úgy értékelhető, hogy az Alkotmánybíróság kiemelkedő szerephez a maximális nyilvánosságnak való kitettség időszakában, politikai vizályok idején jutott. Az 1996-os év, amikor az Alkotmánybíróság egy olyan esetet oldott meg, amelynek középpontjában Ion Iliescu elnökelöltségének alkotmányossága állt, előrevetítette annak módját, ahogyan 2005 után az Alkot-

mánybíróságot felkéri a nyilvánvaló szimbolikus tétellel rendelkező jogviták megoldására. A végrehajtó hatalmi ágon belüli konfliktusok súlyosbodásával egyidejűleg az Alkotmánybíróság – akarata ellenére is – a politikai élet döntőbírájává válik.

Ebben az új kontextusban az Alkotmánybíróságról való elmélkedés rávezet arra, hogy milyen módon erősíthető az alkotmányos demokrácia. Státusa és küldetése alapján az alkotmánybíráskodás meghatározza azt a keretet, amelyben a politikai szereplők cselekednek. Az Alkotmányt értelmező szervezet hitelessége, következésképpen, a demokrácia egészének hitelességét határozza meg. Ebből kiindulva néhány megjegyzés fogalmazható meg, amelyek kiindulópontját a majdnem két évtizedes hazai tapasztalat képezi:

- az Alkotmánybíróság létezése indokolt, ezért újra legitimálni kell, és semmiképp sem megszüntetni;
- újra kell gondolni az Alkotmánybíróságot szabályozó normákat, mégpedig oly módon, hogy az Alkotmánybíróságnak az „Alkotmány őre” és az alapvető jogokat biztosító szerepe ténylegesen megvalósítható legyen;
- annak oka, hogy az Alkotmánybíróság szerepét nem tudja betölteni, nem csupán az Alkotmány szövegében keresendő, hanem főleg a közhatalóságok közti kapcsolatok szabályozásának a hibás módozatában;
- az alkotmánybírák kiválasztása hibás módon történik.

9. A közigazgatás megszervezése

Az Európai Unióhoz való csatlakozás után már nem kerülhető el az államszervezés kérdése a helyi közösségek szintjén sem. Annál is inkább, mivel az Európába való belépés előtérbe állítja azt a történelmi fáziskülönbséget, amely – egyrészt – a román állam által vállalt kötelezettségek, másrészt pedig a helyi közösségek vezetésében tetten érhető gyakorlatok között fennáll. Megállapítható, hogy 2007 januárjától kezdve a román állam rendelkezik azzal a történelmi eséllyel, hogy újragondolja a központ és terület közti kapcsolat rendezésének módozatát. Ezúttal az európai tapasztalat érvényesítése magától értetődő, a szeparatizmushoz és nemzeti felosztáshoz kapcsolódó érvek az új kontextusban irrelevánsak.

A nem közigazgatási-területi egységekként elgondolt fejlesztési régiók kudarca megmutatta, milyen mértékben vannak bukásra ítélve a helyi önkormányzás ésszerűvé tételére irányuló részleges megoldások. Nem kevésbé jelentős a 2007 júniusi választás tapasztalata: a megyei tanácselnökök közvetlen választás útján való kinevezése néhány esetben újra legitimálta az önkényes helyi kormányzási stílust. Ily módon a helyi politikai szabadság

elősegítését hivatott újítás mellékhatása a vidéki szinten domináns személyiségek tekintélyének megerősítése volt.

1990 és 1996 között nem foglalkoztak Románia regionális fejlesztési stratégiájának kialakításával. Ennek oka az Európai Unióhoz való csatlakozás távoli kilátásai, illetve a politikai rendszer: abban az időszakban a nemzeti pártoknak beleszólásuk volt a kormányzásba, sőt kooptálták a kormányzásba őket, és ezek a pártok minden olyan megbeszélésnek ellenszegültek, amely a nemzeti elvek alapján történő területrendezésre irányult. Ilyen irányú foglalatosság csak 1996 után jelenik meg, és a 151/1998 sz. törvényben konkretizálódik. Ez a törvény olyan fejlesztési régiók létrehozását írja elő, amelyek nem közigazgatási-területi egységekként határozódnak meg, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel. A törvény értelmében a 8 fejlesztési régió a szomszédos megyék „önkéntes” társulásából jött létre, a valóságban azonban a törvény hatására. Ennek a regionalizálási kísérletnek nem volt pozitív gazdasági hatása, mivel a megyék továbbra is inkább egy versengő hozzáállást tanúsítanak, így a megyék közti partnerség, habár fontos gazdasági hasznot hozhatna, nagyon alacsony. Az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében folytatott tárgyalások kontextusában egy új normatív keret jelent meg a területfejlesztésre vonatkozóan, a 2004. évi 315. sz. törvény, amelynek értelmében a regionális fejlesztési politika a szubszidiaritás, a decentralizáció és a társulás elvén alapul. Jelenleg a megyék, a Regionális Fejlesztési Tanácsok, a Regionális Fejlesztési Ügynökségek és az illetékes minisztériumok közti együttműködés nagyon zavaros. A megyék társadalmi-gazdasági heterogenitása és a megyei politikai vezetők eltérő érdekei hatalmas különbségeket okoznak a megyei és a regionális fejlesztési tervek kidolgozásában. Jogalap nélkül (mivel nem a megyék önkéntes társulásának eredménye), egy zavaros és ellentmondásokkal teli törvényi keretre alapozva, politikai, történelmi és főként gazdasági koherencia nélkül a fejlesztési régiók a mai napig működésképtelenek. Ami az Európai Unió kohéziós és strukturális alapjainak lehívását illeti, a fejlesztési régióknak nem biztosítottak fontos szerepet.

Ebből a szempontból a helyi önkormányzat elválaszthatatlan egy kettős problémafelvetéstől:

- a helyi emlékezethez és történelemhez való polgári ragaszkodás elősegítése ;
- olyan intézménytípusok létrehozása helyi szinten, amelyek a hatalom monopóliumszerű központosítását elbátortalanítják.

A decentralizáció célja nem lehet bizonyos térségeknek a területi visszaszerzése, amelyek elszakadnának ezáltal a demokrácia szellemétől.

Ily módon a helyi önkormányzatok reformja nem választható el az alkotmányosság kérdéseitől: az állampolgár helyzete saját közösségében, a kisebbségi identitások védelme, ott ahol ezek aránya különös specifikumot kölcsönöz az adott térségnek, a pluralizmus megszilárdítása. A szubszidiaritás elvének jelentését ezekhez az értékekhez kell hozzárendelni, amelyek nélkül a szolidaritás és a nemzeti kohézió elképzelhetetlenek.

10. Alapvető jogok és szabadságok

Az Alkotmány II. címének elemzése kétértelműségek és fogalmi hibák keverékét jelzi. Kitűnik az alkotmányos előírások általánossága, az alkotmányos jogok feltételei meghatározásának a törvényhozóra való átruházása, egyes jogok tartalmának túlzott részletezése és mások kihagyása.

Nyilvánvaló például az 1991-es alkotmányozók gondatlansága az alapvető jogok jegyzékét magában foglaló fejezet előírásainak rendszeresítését illetően; a (polgári és politikai) védelmi jogokra vonatkozó előírások közé társadalmi-gazdasági jogokra vonatkozó előírásokat szűrtak be, bármilyen megállapítható sorrend nélkül. A méltányos életszínvonalat biztosító munkához való jog, a gyermekek és fiatalok védelme maga után vonja az állam szociális politikáját meghatározó prioritások megállapítását, ugyanakkor ezek tényleges megvalósulása és biztosítása más, a védelmi jogokétól különböző koordinátákon történik, ez utóbbi esetben csak egy mulasztásos cselekmény szükséges.

Annak mértéke és szabványai, ami alapján az állam az életszínvonalat vagy az egészségvédelemhez, a munkához és a szociális védelemhez való jogokat biztosítja, ugyanazon a szinten helyezkedik el, mint a lelkiismereti szabadságra, az egyéni szabadsághoz és az önvédelemhez való jogra vonatkozóak.

A kétértelműség egyik példája a vita tárgyát képező 32. szakasz 4. bekezdése, amely a közoktatás ingyenességét követelményként állítja, kijelentve, hogy „[a]z állami oktatás a törvénynek megfelelően ingyenes”.¹ A tanügyi törvény egyik előírása (1995. évi 84. sz. törvény, 7. cikk (2) bek.), valamint egy sürgősségi kormányrendelet is gyakorlatilag eltörölte e szakasz értelmét, engedélyezve az egyetemi szenátusoknak, hogy a költségtérítéses helyeken tanuló diákok számánál kétszer, illetve maximum tizenkétszer több diák tandíjas helyre való felvételéről döntsenek.

¹ Az Alkotmány magyar fordítását lásd: <http://itthon.transindex.ro/?cikk=2014>.
(A szerk.)

11. Az alkotmánymódosítás és az alkotmányos rend védelme

Minél merevebb egy alkotmány abban az értelemben, hogy a módosító eljárása nehézkes, annál nagyobb annak a kockázata, hogy ne feleljen meg egy nemzet szükségleteinek. Az alkotmány módosításának lehetetlenségét már az alkotmány természetére és szerepére vonatkozó modern gondolkodás kezdetén elutasították.

Jelenleg minden alkotmány tartalmaz módosítására vonatkozó jogszabályokat. Mi több, létezik egy „módosító jog” is, amellyel a nemzet élhet, és amelyet az 1793-as francia *Emberi és polgári jogok nyilatkozata* elfogadásának pillanatában ismertek el, és amely előírja, hogy „egy nemzetnek mindig joga van felülvizsgálni, megreformálni és módosítani az Alkotmányát”. Ez a jog sejlik fel az 1966-ban elfogadott gazdasági, szociális és kulturális jogokra, valamint a polgári és politikai jogokra vonatkozó ENSZ egyezmények elemzéséből is: „Minden népnek joga van az önrendelkezésre. E jog értelmében a népek szabadon határozzák meg politikai rendszerüket.”²

Az alapvető jogszabály módosításának szükségletét egyhangúan az alkotmányos demokrácia jellemzőjeként fogadják el. Másrészt viszont az alkotmányos doktrína olyan megoldásokat igyekezett találni, amelyek által a stabilitás elve és a módosítás szükségessége kibékíthető egymással. Az az alkotmány, amely nagyon könnyen módosítható, legalább annyira távol van az alkotmányos demokrácia eszméjétől, mint az az alkotmány, amely nagyon merev korlátokat szab a módosításának.

A módosításra vonatkozó bizonyos merev korlátok bevezetésével Románia jelenlegi alkotmánya eltávolodik az 1866-os és az 1923-as alkotmányok által megtestesített hagyománytól, amelyek viszont egy bonyolultabb módosítási eljárást írtak elő. A módosítás korlátai tekintetében, más alkotmányokhoz képest, Románia alkotmánya a legmerevebb alaptörvények közé sorolható. A 152. szakasznak megfelelően: „nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései. Úgyszintén semmiféle módosítás nem lehetséges, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése.”

A rugalmasság és a merevség szélső határai között mindegyik alkotmány maga rajzolja meg a saját pályáját. Ugyanakkor az a mód, ahogy az

2 Az egyezségokmány magyar fordítását lásd: http://www.menszt.hu/informaciok/emberi_jogok/egyezségokmány_ii. (A szerk.)

Alkotmány a társadalmi igényekhez alakítható, autentikus átgondolás feladatának tekinthető. A fejlődést gátoló alkotmányos akadályok megjelenése a mesterséges konfliktusok feltételeit teremti meg. A területi szervezés rendszere, például, nem korlátozható egy 1991-ben uralkodó, 2003-ig fenntartott szemlélet alapján. Hasonlóképpen: a nemzeti kisebbségek identitása védelmének rendszere rendelkezik azzal a potenciállal, amellyel meghaladhatja az alkotmány által megszabott kereteket.

Végül, bármilyen alkotmánymódosítást néhány minimális követelmény figyelembe vételével kell elgondolni, éspedig:

- az alkotmányos demokrácia védelmi mechanizmusának fenntartása;
- az 1991-es alkotmány elfogadását meghatározó félelmektől való elhatárolódás (szeparatizmus/etnikai kritériumok alapján történő elszigetelődés);
- az alkotmánymódosítás korlátainak összhangba hozása a „militáns demokrácia” elvével;
- a meghatározó alkotmányos jogok és értékek nem képezhetik az alkotmány önkényes módosításának tárgyát.

C. Fejlődési pályák és az intézményes reformra vonatkozó ajánlások

Az államelnök által a Bizottságnak adott felhatalmazással összhangban ennek egyik feladata a politikai és alkotmányos rendszer lehetséges fejlődési irányainak azonosítása volt. Ily módon több, egymást kiegészítő cél válik elérhetővé:

- a nemzet és a képviselők számára megnyíló választási lehetőségek tisztázása;
- az intézmények jobbítását egyes pontokon szolgáló megoldások megfogalmazását lehetővé tevő pontok kijelölése;
- az Alkotmány, az alkotmányosság és az autochton demokrácia arculata közötti viszonyra összpontosító vita kezdeményezése.

Ebből a nézőpontból módszertanilag a Bizottság különbséget tett azon helyzetek között, amelyekben pontszerű megoldásokat lehet ajánlani, és azon hipotézisek között, amelyek által hasznosan kirajzolódnak azok az alapvető fejlődési pályák, amelyeket a román állam követhet. A hivatkozott megközelítési mód összhangban áll a Bizottság meghatalmazásával és vállalt feladatával.

Románia alkotmányos reformja nem egy „intézménymérnöki” eljárás. Az állam intézményeinek átszervezésére vonatkozó részleteket a román tár-

sadalom jövőjére vonatkozó lényegi döntéseknek kell megelőzniük. Mielőtt elhatároznánk, hogyan építünk, tudnunk kell, hogy mit építünk. Egy politikai rendszer kiválasztása másodlagos fontosságú eljárásra vonatkozó határozat mindaddig, amíg a választott rendszer működőképes. Következésképp: egy olyan listát kell bemutatnunk, amely legyen bár csak szemléltető jellegű, de azokat az eljárásokat tartalmazza, amelyek az alkotmányos reformot irányítják:

- a választások nyertes pártjának vagy koalíciójának tudnia kell alkalmazni a választási programot;
- a politikai rendszer legyen képviseleti, stabil és rugalmas;
- biztosítani kell az állampolgárok alapvető jogait, és tiszteletben kell tartani azokat;
- elengedhetetlen egy olyan politikai kultúra kifejlesztése, amely az érvelésen és az ésszerűségen alapul;
- a szabad verseny elvén alapuló piacgazdaság, amely bátorítja az állampolgárok újító szellemét és jólétét;
- az államnak védelmeznie kell a sebezhető személyek méltóságát, függetlenül a sérülékenység forrásától (politikai, társadalmi, etnikai, gazdasági, vallási, kulturális, regionális).

A szem előtt tartott fontosabb kérdések a következők:

1. Egy alkotmánypreambulom megfogalmazásának lehetősége

Románia Alkotmánya 1991-es és a 2003-as megfogalmazásában egy preambulom értékű szöveggel rendelkezik: az 1. szakaszról van szó. Ebben azok az elvek és értékek fogalmazódnak meg, amelyek függvényében az Alkotmány értelmezendő.

Jogtechnikai megfontolásokból az idézett részt nem ruházták fel a preambulom státusával, a kifejezés klasszikus értelmében.

Ebből kiindulva a Bizottság úgy véli, hogy az 1. szakaszban megfogalmazott elveknek és értékeknek egy preambulumban van a helyük, amelyet ekként kell az Alkotmány szövegén belül elkülöníteni. Az alábbi észrevételek ezen koordinátákat tartják szem előtt.

A preambulom azokra az értékekre vonatkozik, amelyek a politikai rendszer működésének alapját képezik, és amelyekben az állampolgárok hisznek és önmagukra találnak. 1991-ben úgy döntöttek, hogy nincs szükség preambulomra, mivel nem úgy gondolták – ahogy egyébként az természetes lett volna –, hogy az alkotmány szövege annak eredménye, hogy az állampolgárok időszakosan átruházzák az alkotmányozó hatalmat, és ennek az aktusnak a fontosságát és természetét pedig egy preambulom létezésé-

sével kell megjelölni. A Bizottság úgy véli, hogy az Alkotmánynak egy preambulummal való kiegészítése a dolog jellegéből adódóan az alkotmány-szöveg teleologikus értelmezésének az alapját teremtené meg.

A viszonylag újonnan elfogadott alkotmányok elemzéséből kitűnik, hogy a nemzetközi trend az, hogy az alkotmány-szöveg elé preambulomot iktatnak. Ilyen értelemben a példák: Dél-Afrika (1996), Lengyelország (1997), Svájc (1999) alkotmányai. A Bizottság nem fogalmaz meg ajánlásokat arra vonatkozóan, hogy mit kellene tartalmaznia az Alkotmány preambulumnak, erről a kérdéstről egy jövőbeni Alkotmányozó Nemzetgyűlésnek kell döntenie. Azonban úgy véli, hogy *egyres megfogalmazásoknak nem kellene hiányozniuk egy ilyen preambulumból. Ezek a következők: a népre mint egyetlen alkotmányozó hatalomra való hivatkozás, továbbá az alkotmányos demokráciára, az azt megalapozó értékekre, az európai identitás felvállalására való hivatkozás.* Ebben az összefüggésben kívánatos lenne, hogy a preambulumba beillesszük a romániai kommunista rendszer illegitimitásának minősítését, a Romániai Kommunista Diktatúrát Elemző Elnöki Bizottság következtetései alapján. Ráadásul, a Romániai Holokauszt Tanulmányozásával Foglalkozó Nemzetközi Bizottság Jelentéséből kiindulva elképzelhető lehetne az 1938–1989 közötti totalitárius és önkényuralmi időszak elítélése.

Több jelenlegi alkotmány preambuluma utalást tesz az istenségre, akár közvetlen módon (Dél-Afrika, Svájc, Német Szövetségi Köztársaság, Írország), akár arra hivatkozva, hogy a *nemzet, melynek nevében az Alkotmányt megfogalmazták, olyan nemzettagokból áll, akiket egyetemes értékekben való közös hit köt össze, függetlenül attól, hogy ezek az értékek isteni eredetűek-e vagy sem* (Lengyelország). *Úgy véljük, hogy egy ehhez hasonló modern megfogalmazás a Preambulumban teljes mértékben megfelel a lelkiismereti és vallásszabadság biztosítása elvének, amelynek Romániában egy új alkotmányos keret alapját kell képeznie.*

E kétértelműség elhárítása végett, amely homlokegyenest ellenkező értelmezésekhez, és ezáltal az Alkotmány nem egységes alkalmazásához vezethet, a Bizottság úgy véli, hogy azokat az értékeket, amelyeken Románia politikai rendszere alapszik, világosan meg kell határozni a preambulumban. Az Alkotmánybíróság sebezhető megoldásainak és eljárásainak eredete is az alapértékekkel szembeni bizonytalanságban található, mely értékeknek az egész alkotmányos építmény alapját kellene képezniük.

Egy ilyen értelmezés eltér az Alkotmány betűjétől és szellemétől. A jövőben egy pontosan megfogalmazott preambulom elháríthatja egy ilyen típusú értelmezés lehetőségét, és egységes és összefüggő értelmezési alapot biztosíthat az alkotmányos értékekkel rendelkező jogszabályok teljességének.

2. A politikai rendszer tisztázása

A román alkotmányos és értelmiségi gondolkodás egyik prioritása a politikai rendszer típusának tisztázása. A végrehajtó hatalmon belüli feszültségek, az állam működését befolyásoló eseménysorozatok azt bizonyítják, hogy a jelenlegi alkotmány már nem olyan természetű, hogy biztosíthatná a jó kormányzással társított minimális egyensúlyt és működőképességet. Személyiségeken és konjunktúrákon túlmenően előtérbe kerül azon választási lehetőségek józan vizsgálatának szükségessége, amelyeket ebben a történelmi pillanatban az összehasonlító alkotmánytan Románia számára biztosít.

A romániai alkotmányvita nem elszigetelt jelenség: az Európai Unió keretén belül több nemzetet foglalkoztatnak hasonló célok. Példaszerű ilyen szempontból Franciaország, ahol 2008 júliusának végén egy ambiciózus alkotmányreform-törvényt fogadtak el. A demokratizáció nem különíthető el az állam szervezetétől, amely működése szempontjából átlátható és hatékony kell, hogy legyen. Az alkotmányos rendszer tisztázásának szükségessége nem kerülhető el. Ezen az alapon a nemzet és képviselői olyan döntést hozhatnak, amelynek kiindulópontját az összehasonlító jog és az európai alkotmányos gyakorlat elemei képezik. Abban a pillanatban, amikor az intézményi opció megfogalmazódik, a megoldások minden előnyét és hátrányát számításba kell venni.

2.1. A *prezidenciális rendszer*

Klasszikus formájában az Amerikai Egyesült Államokban kifejlődött prezidenciális rendszer gyökeresen eltérő szerkezettel rendelkezik a jelenleg Romániában működő rendszerhez képest. Szerkezeti szempontból a prezidenciális rendszer néhány jól meghatározott alkotmányos opciót von maga után:

- az államelnök közvetlen megválasztása;
- egyfejű végrehajtó hatalom létrehozása, amelynek keretén belül a köztársaság elnöke mellé nem rendelnek egy miniszterelnököt;
- a hatalmi ágak szigorú szétválasztása az államban, a kamarákat az államfő nem oszthatja fel;
- az alkotmányossági ellenőrzés hatáskörének gyakorlására képes, független bírói hatalom létrehozása;
- az európai értelemben vett kormány hiánya, helyét a felsőház beleegyezésével az államelnök által kinevezett államtitkárokból álló kabinet tölti be;
- a parlamentáris és félprezidenciális rendszerek bizalmatlansági szavazásához (bizalmatlansági indítvány) hasonló mechanizmus hiánya.

Ezen az általános sémán túlmenően az amerikai rendszer a kormányzás mechanizmusa által hangsúlyt fektet az átláthatóságra és a felelősségre, a kormányzat minden szintjén.

Ezzel az alkotmányos opcióval kapcsolatos elemzés figyelembe vehet néhányat az amerikai rendszernek tulajdonított előnyökből, így:

- a végrehajtó hatalom egyközpontú jellege (elnökkel/alelnökkel) a politikai felelősség növekedéséhez vezet. A nyilvánosság és a sajtó közvetlen felügyeletet gyakorol a végrehajtó hatalom fölött;
- szerkezetének köszönhetően olyan mechanizmusokkal rendelkezik, amelyek által megbirkózhat a kohabitációs időszakokkal (az ellenzéki párt által uralt Kongresszussal konfrontálódó elnök). A felosztatás lehetetlensége, de a vétó előjoga is kompromisszumra és kétpárti politikára kötelez;
- a választási naptár is elősegíti a demokratikus mozgósítást. Az amerikai állampolgárokat két évente meghívják, hogy véleményt nyilvánítsanak a nemzet kormányzásának módszerével kapcsolatban;
- az alkotmányos rendszer az államelnök szintjén a jelentkezők kiválasztásának figyelmes megszervezésével függ össze. Az elnöki előválasztások által a választók képezik a politikai személyzet rekrutációjába beavatkozó első szűrőt. A pártok ama képessége, hogy egyoldalúan és önkényesen határozzák meg a jelölteket, gyakorlatilag ki van zárva.

A prezidenciális lehetőség olyan elemek vonatkozásában bírálható, amelyek a romániai és európai politikai megjelenítéshez tartoznak:

- az amerikai rendszert, annak minden mechanizmusával, Ciprus kivételével egyetlen európai nemzet sem karolta fel;
- a kevésbé demokratizált térségekben az amerikai rendszer az autoriter torzulás jelentős veszélyét mutatja. Ott, ahol a politikai egyensúly nem érhető el a hatalmak szétválasztásával, és a bírói hatalom ellenőrzése hiányzik, a következmények drámaiak. A prezidenciális rendszer másodlagos hatása a hatalom megszemélyesítésének igazolása lehet, amely aláássa az alkotmányos demokráciát;
- a prezidenciális opció egy másfél évszázados romániai alkotmányos hagyománnyal való szakítást jelentene;
- az elnök és a kongresszus közötti politikai működésképtelenség kialakulásának kockázata, abban az esetben, amikor a kongresszusi többséget az elnökkel ellentétes politikai párt képviseli. A „megosztott kormányzat” („divided government”) olyan komplikációkat szülhet, amelyeket a prezidenciális rendszer csak nehezen tud kezelni.

Ez az elemzés az alkotmányos opció összetettségét tárja fel Románia esetében. Mindenképpen el kell kerülni egy kettős kelepécét: egyrészt a prezidenciális rendszer egyszerűsített bemutatását, amely szerint egy mindenható elnök határozza meg azt, másrészt egy ilyen típusú alkotmányos szervezés felvállalásából származó kockázatok eltűlését.

2.2. *A parlamentáris rendszer*

A parlamentáris rendszert egy 1866-ig visszamenő romániai alkotmányos hagyománnyal társítják. Egyenlő mértékben meghatározó az európai térségben és az Európán kívüli angol nyelvű területeken kifejlesztett alkotmányos demokráciákra nézve. Jelképes tekintélye az európai demokráciának az 1945 utáni években bekövetkezett újjászületéséhez kapcsolódik.

A parlamentáris rendszereknek a politikai gyakorlat tekintetében megmutató sokfélesége a pártrendszer által rájuk gyakorolt befolyással is magyarázható. A választások módja, a pártok közti kapcsolatok specifikus szerveződésének megléte, valamint a parlamenti többség létrehozásának lehetősége, illetve lehetetlensége mind olyan elemek, amelyek eltérő parlamentáris rendszerek kialakulásához vezetnek.

Hiányosságaik nem tekinthetők másodlagosnak, mint ahogy egyes parlamentáris rendszerek stabilitása sem becsülhető alá. Ebből adódóan hasznos egy, az alkotmányos rendszert meghatározó közös nevező megállapítása:

- a parlamentáris köztársaságokban az államelnököt nem közvetlenül a nemzet választja, hanem a kamara/kamarák vagy egy ebből a célból létrehozott választói testület. Hatásköre kizárólag protokolláris és reprezentatív;
- a végrehajtó hatalom duális szerkezetű, egy államelnökkel és egy kormányfővel;
- e rendszer vonatkozásában meghatározó a kormánynak a kamarával/kamarákkal szembeni felelőssége;
- a kormány a parlament szavazata alapján jön létre;
- ennek szimmetriaképpen a miniszterelnök kérheti az államfőtől az egyik vagy mindkét kamara feloszlatását;
- a hatalmi ágak szétválasztása nem szigorú, hanem olyan képlethez hasonul, amely a kormányt a kamarák meghosszabbításává alakítja.

Néhány, a parlamentáris típusal járó előny is kiemelhető. Egy ilyen alkotmányos elrendezésből származó elemek a következők:

- a politikai élet stabilizálódása a kamarák szintjén, egyes esetekben a konstruktív bizalmatlansági indítványnak tulajdoníthatóan;

- a végrehajtó hatalom tevékenységének egyetlen szereplőre, a miniszterelnökre való összpontosítása;
- a végrehajtó hatalmon belüli viszonyok tisztázása, és a jelenlegi kétértelműségek kiküszöbölése;
- egy, az alkotmányos válság esetén a működésképtelenséget feloldó mechanizmus létezése;
- a kormányzati program tényleges megvalósításának lehetősége;
- a „technokrácia” mint csodaszer lehetőségének kiküszöbölése; a miniszteri személyzet kiválasztása választás útján történik.

A parlamentáris lehetőség elemzése nem mellőzheti a hazai gyakorlat szempontjából a kockázatokra való hivatkozást, amelyeket egy ilyen rendszer feltételez. Annál is inkább szükséges ez, mivel az európai nemzetek szintjén a német rendszer távolról sem képez szabályt. Ebből adódik a parlamentáris rendszer ellen felhozott érvek ismertetésének hasznossága:

- az első érv az államelnök közvetlen választásának kiküszöböléséhez kapcsolódik. Amikor közösségi szinten domináns opcióként a jelenlegi választási képlethez való ragaszkodás mutatkozik meg, a róla való lemondás a hazai közvélemény számára nehezen elfogadható gesztus lenne;

- a német és angol nyelvterületeken az intézményes és választási korrekciók hiányában a parlamentáris rendszer nemzetgyűlésező kormányformába hanyatlik vissza. Másként fogalmazva: a mandátumok szétszóródása rövid életű kabinetek megjelenéséhez vezethet a kamarák feloszlására irányuló kezdeményezés képessége nélkül;

- a parlamentáris rendszer korrupt formáiban (mint az első Olasz Köztársaság vagy a Francia Köztársaság 1875 és 1958 között) olyan gyakorlatot eredményez, amely a kamarák és a képviselők választóktól való eltávolodását bátorítja. Ily módon, a kamarák szuverenitása által olyan politikai kaszt születik, amelynek a számára a nemzet választások útján történő megkérdése irreleváns és távoli aktus marad;

- gyengén strukturált pártrendszer és zavaros választási rendszer alapján a parlamentáris rendszer alkotmányos zavarokba torkollhat. Ezeknek egy közvetett módon választott elnök általi szabályozása kevésbé lehetséges. A kamarák maradnak a politikai élet egyetlen szereplői, és ezeken belül a pártok kvázi korlátlan szabadsággal rendelkeznek a koalíciók létrehozása tekintetében. A választók közvetlen voksa ezekben az esetekben minden jelentőséget nélkülöz.

Az európai térségben a parlamentáris rendszernek legalább két olyan típusa határozható meg, amelyeket politikai stabilitással társítanak.

a. A brit/westminsteri rendszer

Ez a rendszer a 20. században teljesebben ki, és néhány alkotmányos és politikai természetű tényező által határozható meg:

- a miniszterelnök intézményes és szimbolikus kiemelkedése;
- a többségi szavazat, amely a parlamenti többség létrejövését bátorítja az Alsóházban;
- 1997 után a miniszterelnöki funkció prezidencializálódása figyelhető meg. A parlamenti választások végül két potenciális miniszterelnök közötti határozott választásra egyszerűsödnek;
- a politika és a nyilvánosság szintjén a kabinetvezető – a kabinet bármelyik tagjához képest – messze nagyobb hatalom letéteményesévé válik;
- a választási rendszernek köszönhetően a koalíció lehetősége ki van zárva.

b. Az 1949 utáni német rendszer

Az 1949-es alaptörvény a legjelentősebb hozzájárulás a háború után a „racionalizált parlamentarizmus” megszületéséhez. A német alkotmányos rendszer egy kettős elhatárolódás által jött létre: egyrészt elszakadt a weimari félprezidenciális rendszertől, másrészt a két világháború közötti európai parlamentarizmusra jellemző krónikus instabilitástól is elvált.

Ebből adódik egy új szintézis megjelenése, amely néhány új, a rendszer egyensúlyát és stabilitását biztosítani hivatott elemet vezet be:

- a kancellár kitüntetett alkotmányos helyzetének rögzítésével, a kormánypolitikák koordinálásának céljával;
- a „konstruktív bizalmatlansági indítvány” alkotmányba foglalása. Ennek köszönhetően a bizalmi szavazás a tisztségben lévő kancellár alternatívájának megfogalmazásától függ. A kancellár eltávolítása akkor és csakis akkor lehetséges, ha létezik olyan alternatíva, amelyet a bizalmatlansági indítvány aláírói támogatnak;
- a rendkívüli állapotok, akár a törvényhozási felhatalmazás létesítése szigorú ellenőrzési rendszerének megszervezése;
- vegyes választási rendszer, amely megengedi a többség kialakulását, de potenciális koalíciókat is bátorít.

2.3. A félprezidenciális rendszer

Történelmi szempontból a félprezidenciális rendszerek a legfiatalabbak. Ezek tipológiailag vegyes rendszerek, mivel a két klasszikus rendszer, a parlamentáris és a prezidenciális rendszer előnyeit hasznosítják kialakításuk

révén. Jelenlegi elterjedésük mellett ezt a modellt a közép- és kelet-európai, afrikai és ázsiai nemzetek politikai gyakorlatával társítják.

A félprezidenciális rendszer elemzése azoknak az előnyöknek a számszerűsítését vonja maga után, amelyeket ez az intézményes modell feltételez:

- szerkezetük lehetőséget biztosít a választott államelnök és egy, jellemzően leginkább a parlamentárishoz közel álló kabinet együttélésére;
- intézményes arculata figyelemre méltó rugalmasságot tesz lehetővé;
- a félprezidenciális rendszer rendelkezik azokkal az alkotmányos mechanizmusokkal, amelyek a kormányzás működését befolyásoló válságok elhárításához szükségesek.

A félprezidenciális rendszer néhány alkotmányos kockázatot is hordoz:

- jellemző a végrehajtó hatalmi ágon belüli konfliktusok megjelenésének gyakorisága, amelyet a politikai szereplők eltérő legitimitása idéz elő;
- olyan körülmények között, amikor nem valósul meg az alkotmányos modellnek a választási modellel való összeegyeztetése, valószínűtlenné válik egy tényleges kormányzati többség létrehozása, maga után vonva a tartós alkotmányos működésképtelenség kockázatát;
- a legrámaibb helyzetekben sem az elnök, sem a miniszterelnök nem rendelkezik a neki hű parlamenti többséggel. Ilyenkor a rendszer konfliktusos jellegét a hatékony kormányzás lehetetlensége megkétszerezi;
- a politikai életképesség feltétele a tagolt pártrendszer és egy koherens többségi választási rendszer létezése; e dimenziók mellőzése a félprezidenciális rendszer aláásásához vezet.

Leegyszerűsítve: a félprezidenciális rendszerek olyan szerkezetet kínálnak, amely két, kétértelműségtől mentes opción alapszik:

- az elnöknek a nemzet általi meghatalmazása közvetlen választás útján;
- a miniszterelnök által vezetett kabinet léte, mely politikailag egyetemleges felelősséggel tartozik a parlamentnek, illetve a parlament háza(i)nak.

A félprezidenciális rendszerek esetében is kiemelhető néhány elterjedtebb modell:

2.3.1. Prezidencialista rendszerek

Ezeket a rendszereket az az autoriter elhajlás alakította ki, amelyet egy korlátlan prezidenciális hatalom születése hozott létre. Tehát ez nem egy alkotmányos, hanem egy hibrid rendszer. Az államelnök autoritásának növekedését a „jogállam” tartalmának kiüresedése kíséri.

2.3.2 Félprezidenciális rendszerek protokolláris szereppel bíró államelnökkel

Morfológiailag ez a változat áll a legközelebb a „racionalizált parlamentarizmus” mintájához. Ezekben az esetekben (Szlovákia, Finnország, Ausztria vagy Írország) az államelnök közvetlen megválasztása nem társul alkotmányos jogkörének ezzel arányos megnövekedésével. Úgy is mondhatjuk, e rendszerek egy paradoxont testesítenek meg: parlamentáris rezsimek, melyek választott elnökkel működnek. A nemzet igazgatásában és a végrehajtó hatalom keretén belül a miniszterelnök tölti be a főszerepet a parlament előtt felelős kabinetet vezetve.

2.3.3. A francia rendszer (a jogkörök kiegyensúlyozott megosztásának rendszere)

Ennek az ideális sémának az utolsó változataként a francia rendszert említjük. Az V. Köztársasággal társítják, fokozatosan jött létre az 1958-as alkotmánnyal és annak az 1962-es módosítása révén. Az utolsó reformnak köszönhetően megvalósult az átmenet az államelnök közvetett megválasztásától a közvetlen választási rendszerhez.

Meghatározó jellegzetességei a következők:

- a nemzet közvetlen választottja minőségében az elnök a köztársaság rendjének garantálójává válik, és két olyan jogkörrel rendelkezik, amelyek segítségével elháríthatja az alkotmányos válságokat. Egyrészt rendelkezik az alsóház feloszlásának jogával, másrészt törvénytervezet elfogadását indítványozhatja népszavazás útján;

- a miniszterelnökkel való viszonyában az elnök fölérendeltségi helyzetben van, elnökölheti a minisztertanácsot;

- a politikai élet alakulásának meghatározó tényezője az államelnöki választások;

- a francia alkotmányos rendszer életképes, mivel egy választási modellel társult: a kétfordulós többségi választási rendszerrel. Az elnök az a szereplő, aki köré a kamarák többségei szerveződnek;

- a nemzet képviselőjének mandátuma és a kormánytagság összeférhetetlenek;

- az államelnök feloszlathatja az alsóházat anélkül, hogy a Románia alkotmányára emlékeztető korlátozásokba ütközne;

- az alkotmányos rendszert a kohabitációs időszakok gyakorlata is alakítja. A hatalomnak egy másik politikai családból jövő miniszterelnökkel való megosztása esetén is az államelnök újra megerősítheti a számára fenn tartott területeken létező döntési jogköreit (külpolitika, védelem, közrend).

Miután az összehasonlító jogból kiindulva vázlatosan körvonalaztuk a félprezidenciális opciókat, megállapítható, hogy Románia alkotmányosan két félprezidenciális fejlődési lehetőség közül választhat, kizárva a prezidenciális lehetőséget, amely a nem teljesen demokratizált térségekben meghatározó. Az alakuló lehetőség előrelátható: vagy a francia megoldás irányában való elmozdulás (a rendszer „prezidencializálódása”), vagy az államelnöki hatáskör csökkentésének forгатókönyve, amelynek modelljét az ausztriai vagy az írországi előzmények szolgáltatják.

Az 1958-as opcióhoz hasonló esetben néhány intézményi természetű előny azonosítható:

- e modell alkalmazásával egyidejűleg lehetővé válik az alkotmányos válságok kezelése, a kamarák felosztatási jogára vonatkozó eljárás leegyszerűsítésének köszönhetően;
- a miniszterelnök és az államelnök közti kapcsolat tisztázott, a miniszterek rekrutációja nem valósulhat meg az államelnök akarata ellenére;
- a végrehajtó hatalom szintjén az államelnök és a miniszterelnök közötti egyensúly arányos;
- az elnök, a kamarák felosztatásával élve, rendelkezhet annak a programnak a végrehajtásához szükséges többséggel, amelyre a nemzet felhatalmazta.

3. Az államelnök büntetőjogi-politikai felelősségének tisztázása

A 2007. évi alkotmányos válság egyik tanulsága ahhoz a kifogásolható módhoz kapcsolódik, ahogyan a jelenlegi Alkotmány az államelnök felelősségét szabályozza. A parlament és az elnök közötti konfliktus esetén a román alkotmányos rendszer által felkínált megoldás tulajdonképpen a népszuverenitásának implicit korlátozása, amely – még akkor is és annak ellenére is, hogy a parlament gyakorolja – végső soron mindig magát a népet illeti meg (az Alkotmány 2. szakaszának értelmében). Egy ilyen jellegű korlátozást nem igazolható arra való hivatkozással, hogy a demokratikus alkotmányok, beleértve a román alkotmányt is, a népszuverenitás megnyilvánulási módjára vonatkoznak. Innen származik az a benyomás, hogy az államfő tisztségéből való felfüggesztésének eljárása pártosan használt lehetőség volt, figyelmen kívül hagyva az alkotmányosság minimális előírásait.

A bizottság több lehetséges megoldást fogalmazott meg. Ezek kölcsönösen kizárják egymást:

3.1. Az államelnök csak hazaárulás esetén vonható felelősségre

Ez a megoldás a jelenlegi Alkotmányból csak a 96. szakasz megtartását vonná maga után. Tehát: a házak által indítványozott vád alá helyezésről van szó abban az esetben, ha az államelnök „hazaárulásért” felelős. Az 1958-as francia helyzethez hasonló feltevés lenne ez, amikor az elnök a köztársasági rend aláadásának kísérlete miatt volt felelős. Egy lehetséges módosítást jelentene, ha az államelnököt az Alkotmánybíróság ítélné el. Ezt leginkább az indokolná, hogy az illető szervnek tulajdonított szerephez, azaz az alkotmányvédő szerepéhez kapcsolódna. Anélkül, hogy a bírói hatalom rendszerének részét képezné, az Alkotmánybíróság nagyobb pontossággal ítéelkezhetne e bűncselekmény fölött (amely büntetőjogilag nincs meghatározva). Ily módon, a parlamentben a szavazásnál megkövetelt minősített többség és az ítéelkező bíróság természete folytán az eljárás kivételes maradna, kapcsolatos az államelnök által felvállalt alkotmányos kötelességek megszegésének módjával.

3.2. A jelenlegi rendszer megőrzése az Alkotmányban, az államelnök tisztségéből való felfüggesztésének esetén alkalmazandó mechanizmus módosításával

Ez a megoldás az Alkotmány módosítását igényelné, a 95. szakasz alkalmazásának tisztázása érdekében. A tisztségéből való felfüggesztés „az Alkotmány előírásait megsértő súlyos cselekmények elkövetése esetén” megmaradna, egy kiegészítő elem bevezetésével:

- a felfüggesztést a két ház együttes ülésén szavaznák meg a tagok abszolút többségével, az Alkotmánybírósággal való konzultációt követően;
- népszavazás megszervezése az államelnök elmozdítása tárgyában;
- a házak jogszerű feloszlása abban az esetben, ha szavazás útján az államfőt megerősíti tisztségében a nemzet; ez az eljárás Ausztria alkotmányában is fellelhető, amely az egyetlen európai demokrácia, ahol hasonló előírást tartalmaz az alaptörvény.

Ezáltal a 95. szakasz ésszerűvé válna. A házak (kamarák) ezen eljárás kezdeményezésére vonatkozó döntése így új kontextusba kerülne. Az indítványozás meghíusulása a népszavazás során ugyanis előrehozott választásokhoz vezetne. A 2007. májusa után bekövetkezett román alkotmányos zavar ekként kiküszöbölődött volna, és a népszuverenitás két megvalósulási formája közötti szembenállás is elhárulhatott volna. A nemzet, népszavazás útján, egyidejűleg két dologban döntene:

- az államelnök elmozdítása/megerősítése;

- az eljárás eredetét képező alkotmányos konfliktus megoldása a házak feloszlata által, egy népi bizalmatlansági szavazás útján.

3.3. A tisztségből való felfüggesztés intézményének kiküszöbölése

E részletmegoldásokon túlmenően megfigyelhető, hogy a 95. és 96. szakaszokban meghatározódó jelenlegi alkotmányos rendszer érintetlen megtartása az alkotmányos működési zavar, valamint a népszavazás és a modern képviseleti elgondolás közti feszültség kettős előfeltételét teremti meg. Végső hatása, tagadhatatlanul, az alkotmányos demokrácia törékennyé válása. Ezen túlmenően megemlíthető, hogy a jelenlegi szabályozás 95. szakaszának nincsen megfelelője egyetlen EU-tagállam alkotmányában sem. Ebből a szempontból kiküszöbölése az alkotmány európaivá tételének formájaként jelenik meg.

4. A két ház feloszlatai mechanizmusának módosítása

Még ha a jelenlegi rendszert nem módosítjuk is, a válságok elhárításának egyik megoldása a két ház feloszlatai mechanizmusának módosítása lenne.

Lényegében egy, részben az V. Francia Köztársaság alkotmánya által ihletett megoldásról lenne szó. Az eljárás elindításának feltételei a következők:

- nem oszlatható fel az államfő mandátumának első vagy utolsó 6 hónapjában;
- nem oszlatható fel a parlament mandátumának első 6 hónapjában;
- nem oszlatható fel ostromállapot, háború vagy sürgősség esetén;
- egy év folyamán nem oszlatható fel egnél több alkalommal.

Abban az esetben, ha az államelnök a mandátuma alatt egy második feloszlatahoz folyamodik, mandátuma teljes jogkörrel megszűnik az új kormány létesítésétől számított egy hónapon belül. Ebben az esetben a mandátumból maradt időtartamra új elnökválasztásokat írnak ki, amelyre a mandátumát elvesztett államelnök is jelöltetheti magát anélkül, hogy erre kiterjedne az alkotmányos előírást amely mandátumok számát kettőre korlátozza.

Több érv is felhozható e procedurális, eljárásbeli módosítás mellett. A végrehajtó hatalmi ágon belüli konfliktus esetén a nemzet előrehozott választások útján dönt. Egy ilyen mechanizmus által kiküszöbölődne a bíróságokhoz, például az Alkotmánybírósághoz intézett fellebbezés.

A feloszlatai jog nem szilárdítja meg az elnök autoritását, hanem pótlólagos felelősséget ró ki rá. A feloszlata lehetőségét nyújt a nemzet számára

ahhoz, hogy értékelje az elnöki programot, és megvizsgálja az államfőnek nyújtandó döntő támogatás indokolt voltát.

5. Egykamarás vagy többkamarás rendszer

Első feltevésünk szerint a jelenlegi alkotmányos rendszert teljes egészében megőrzik. Ebben az esetben az autochton kétkamarás rendszer lényegében egalitárius marad, a két háznak hasonló hatásköröket biztosítva. A tanácskozó és döntéshozó kamarák közti különbség nem befolyásolja az alkotmányos valóságot, azaz az összes indítványt és törvénytervezetet mindkét kamara, alternatív módon, megvizsgálja.

5.1. Az egykamarás megoldás

Az elképzelhető megoldások közül alkotmányos perspektívából az első egy egykamarás rendszer felépítése. Ebből a szempontból, alapvető fontosságú azoknak az érvtípusoknak az értékelése, amelyek ezen intézményes forma mellett vagy ellen szólnak.

Az egykamarás rendszer olyan érvekre való hivatkozással igazolható, amelyek néhány elemi, alkotmányos és politikai jellegű megfigyelésből származnak:

- az egykamarás rendszer egy egységes államszerkezethez igazodik, amely nem ismer föderális szétágazásokat;
- a költségek szempontjából lehetővé válik a parlamenti képviselők számának csökkentése;
- az egykamarás rendszer megszervezése a törvények elfogadásának gyorsabb eljárását teszi lehetővé, a redundáns eljárások kiküszöbölésével;
- az egykamarás rendszer megfelel a nemzet egységes fogalmának. Az egy nemzet eszméje az egyetlen parlamenti kamara létrehozásának elképzeléséhez vezet;
- az alkotmánybíróságok általánossá válásának kontextusában ezek ellenőrzése helyettesíti az eredetileg a felső kamarákhoz tartozó politikai cenzúrát;

Mindezzel szemben elképzelhető néhány lényeges érv az egykamarás megoldás elutasítása mellett. Morfológiailag és intellektuálisan olyan érvek ezek, amelyek a kétkamarás rendszer megtartása mellett szólnak:

- az egykamarás rendszer a politikai többség zsarnokoskodási hajlamának kiindulópontja lehet;
- az egyetlen kamara nem megfelelő azokban az esetekben, amikor politikai kisebbségeket vagy regionális csoportokat árnyaltan kívánnak képviselni;

- az egykamarás rendszer nem biztosítja az alkotmányos jellegű állam-szervezeti zavarok elhárításának lehetőségét; a felsőház által biztosított második olvasat üdvös lehet, csak úgy, mint ahogyan a kamarák közti feladatok megosztása is hasznos lehet.

Ezen árnyalatokon túlmenően, az egykamarás megoldás melletti opció esetén nem a gazdasági kalkulusnak kell döntenie (a költségvetési juttatás csökkentése), hanem a kiegyensúlyozott és intelligens alkotmányos modell szükségességének.

5.2. A Szenátus individualizálása: a rekrutáció módja

Az egykamarás opció alternatíváját azoknak a módozatoknak az azonosítása képezheti, amelyekben keresztül a Szenátus elsődleges célját, azaz a nemzet eltérő képviseletét szolgálhatja.

Ezért hasznos azoknak az intézményesen biztosítható irányoknak a feltárása, amelyek lehetővé teszik ennek a célnak az elérését:

- a felsőház tagjait közvetlen módon választják, az alsóházétól eltérő választási rendszer alkalmazásával, miáltal e ház egy megkülönböztető elemmel rendelkezik;

- a felsőház szintjén elképzelhető olyan mechanizmus, amely a területi közösségeknek (régiók, megyék) egyenlő képviseletet biztosít, az amerikai megoldáshoz hasonlóan; ezt a mechanizmust összefüggésbe kellene hozni az állami közigazgatás reformjával;

- a francia modellt követve a felsőház tagjai a területi közösségeket fejezhetik ki. Őket a megyei/regionális választói közösségek közvetett módon választhatják meg, és ez azzal az előnnyel jár, hogy a helyi fejlesztést a regionális szintű politikai viták összefüggéseibe emelik be.

5.3. A Szenátus individualizálása: az egyenlőtlen vagy aszimmetrikus kétkamarás rendszer

Az eltérő rekrutációs eljárás bevezetésének meghosszabbításaként egy aszimmetrikus kétkamarás rendszer hozható létre, elkerülve ezáltal azokat a helyzeteket, amelyekben hatásköri párhuzamosság figyelhető meg, másodlagos hatással pedig az alkotmányos redundancia.

Ebben az elképzelésben alapvető a két kamara közti egyensúly felállítása, azoknak a normatív és politikai területeknek az elkülönítésével, amelyeknek irányítására a Szenátus hivatott. Ugyanakkor ezt az opciót meg kell kettőznie az alsóház világos elsőbbségének bizonyos területeken.

- bizonyos meghatározott területeken kizárólagosság biztosítható az alsóháznak, ilyen például a költségvetés elfogadása, a kabinet beiktatása-

nak/a bizalmatlansági indítványnak a megszavazása (feltételezve ez utóbbi esetben, hogy nincs szó prezidenciális rendszer bevezetéséről);

- a mindkét kamara általi törvényhozás esetén az „utolsó szó” jogát az alsóháznak tartjuk fenn, ezáltal kijelölve a két kamara közti különbséget; véleménykülönbség esetén a képviselők szavazata a döntő, a kétértelműségek elhárításával.

A Felsőház profilja bizonyos kulcsterületek fölötti kizárólagos intézményes fenntartása által határozható meg:

- a törvényhozói hatáskörök szétválasztása esetén egyes jogszabályokat csak a Felsőház ellenőriz és szavaz meg. Azonosításuk összefüggésbe hozható a rekrutáció módjának a megállapításával (a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvények megszavazása);

- a Szenátus egyértelműen meghatározott területekhez társítható, így: a külpolitikához, a helyi önkormányzatokhoz, egyes bírók és alkotmánybírák kinevezéséhez; ily módon a két kamara közti különbség funkcionális lesz (a nemzetközi szerződések jóváhagyása például olyan feladatkör, amely a Szenátusnak jelképes arculatot kölcsönöz).

6. A Parlament törvényhozói autoritásának visszaállítása

A Parlament által elfogadott legtöbb törvénytervezet a kormány törvényhozási kezdeményezéseinek eredménye. Általában a képviselők, a szenátorok vagy az állampolgárok által kezdeményezett törvényjavaslatok nem válnak törvénnyé, elsősorban a kormány által a parlamentnek megvitásra küldött jogszabály-tervezetek túlzott számának tulajdoníthatóan, melyek nagyon átfogó kérdésköröket fednek le. A kormány által kezdeményezett törvénytervezetek folyamatosan növekvő mennyisége a képviselőket és a szenátorokat nem sarkallja törvénytervezetek kidolgozására. Ezáltal a romániai politikai rendszer keretén belül egy ördögi kör alakult ki: a Kormány által kezdeményezett és a Parlamentbe küldött törvénytervezetek nagyon nagy számának köszönhetően a képviselők és szenátorok törvénytervezetei visszautasításra kerülnek, ezen tervezetekkel mutatott hasonlóságuk okán, a folyamatos visszautasítás következtében viszont a képviselők és a szenátorok egyre kevesebb tervezetet nyújtanak be. Ez a tény a parlament egyedüli törvényhozói autoritásának – amelyet az Alkotmány 61. szakasza biztosít – csökkenéséhez vezetett. A parlament törvényhozói elsőbbségének visszaállításához nem beszélhetünk egyetlen gyógymódról. Azonban több, részletekkel kapcsolatos megoldás létezik. Ezek egyike, amellyel a Bizottság számot vet, a két ház napirendjének a megállapítására vonatkozik. Jelenleg ezt

olyan előírások szabályozzák, amelyek a Képviselőház és a Szenátus Szabályzatában találhatóak. A törvénytervezetek és törvényhozási javaslatok anélkül kerülnek napirendre, hogy bármelyik kategóriának elsőbbséget nyújtanának.

A Bizottság azt ajánlja, hogy alkotmányos előírás szabályozza azt az elvet, melynek értelmében a Parlament tagjai által kezdeményezett törvényhozási javaslatok a Kormány által benyújtott törvényhozási kezdeményezésekkel egyenlően szerepeljenek a házak napirendjén. Az állampolgárok által benyújtott törvényhozási javaslatoknak elsőbbséget kell nyújtani a házak napirendjén.

Ily módon a kormány ama készítése, hogy egyre több és több törvénytervezetet kezdeményezzen, minden bizonnyal mérséklődik.

7. Az ellenzék-többség megkülönböztetés formalizálása a Parlamentben

Egy parlamenti többség által támogatott kormány létrehozása és működtetése egyike azoknak a legfontosabb problémáknak, amelyekkel a jelenlegi demokratikus politikai rendszerek szembesülnek. Amikor ideológiailag különböző politikai pártok választási eredményei nagyon közel állnak egymáshoz, és egyik párt sem éri el az abszolút többséget, vagyis nem kapja meg a leadott szavazatok 50%+1-t, elkerülhetetlen módon nehézségek jelentkeznek egy olyan kormányzási formula körvonalazásában, amely élvezzi a parlament bizalmát annak érdekében, hogy a kormányzati program életbe léphessen. Néhány frissebb példát említve: Németország és a Cseh Köztársaság is ezzel a problémával szembesült 2006-ban, Belgium 2007-ben. Ahhoz, hogy ebből a zsákutcából kikerüljenek, ezekben az esetekben hosszas tárgyalásokra volt szükség a politikai pártok között, időközben a választásokig hatalmon levő kormány maradt továbbra is hatalmon, és nem rendelkezett a szükséges legitimitással ahhoz, hogy alkotmányos jogköreit gyakorolja. Időnként ezek a tárgyalások egy széles koalíción alapuló kormányt eredményeztek, ám ez a kormánytípus a szélsőséges pártok megerősítésének kockázatával jár együtt, lévén hogy csak ezek maradnak ellenzékben. Más esetekben a parlament mandátuma alatt áll elő ez a helyzet, amelynek eredménye egy olyan kormány, amely nem rendelkezik parlamenti többséggel, de egy mesterségesen létrehozott többség alapján kormányoz, amelyet egyenlő mértékben olyan politikai pártok alkotnak, amelyek formálisan kinyilatkozzák támogatásukat és a kormányon lévő politikai párttal/pártokkal szembeni bizalmatlanságukat. Ennek következtében a kormányzati tevékenység az ellenzéki pártoknak kedveznek, majdnem ugyanúgy, mint abban az esetben, ha hatalmon lennének, és ennek következménye a kormányzati tevékenység transzparenciájának hiánya.

E probléma megoldása érdekében egyes politikai rendszerekben formalizálták az ellenzék és a többség közötti kapcsolatokat. Nagy-Britanniában 1826 óta az ellenzék külön rendszerrel rendelkezik, az ellenzék vezetője 1937 óta hivatalos jogállásban részesül. Németországban, a Bundestag állandó és ellenőrző bizottsági helyei arányosan vannak szétosztva minden parlamenti csoport között. Az első megoldástípus eredményeként Nagy-Britanniának nem kell megbirkózni egy parlamenti támogatás nélküli Kormány alakításának problémájával. A második megoldástípus nem oldotta meg ezt a problémát.

A hatalmi ágak közötti egyensúly megteremtésére és az V. Köztársaság intézményeinek modernizálására reflektáló és javaslattevő Bizottság („Balladur-bizottság”) ezt a problémát Franciaország esetében elemezte, és arra a következtetésre jutott, hogy egy olyan rendszer létrehozása szükséges, amelyben a parlament tagjai az ellenzékhez vagy a többséghez való tartozásukat kinyilvánítják. Egy ilyen rendszer a román politikai rezsim számára is előnyököt jelentene. *Az ellenzéki-többségi megkülönböztetés formalizálása a parlamentben - ezt ajánlja a Bizottság - a két ház szabályzatának a szintjén és/vagy az Alkotmányban is elvégezhető* azáltal, hogy az ellenzékhez vagy a többséghez való tartozásukat kinyilvánító képviselők számára bizonyos kiváltságokat biztosítanak, azonfelül, amit a parlamenti csoportoknak általában biztosítanak. Miként a parlamenti csoportok esetében is, nem kellene léteznie az ellenzék-többséghez való átállás lehetőségének, és fordítva, az a képviselő, aki távozni kíván az ellenzékéből vagy a többségből, függetlenné válna, megőrizve egy parlamenti csoporthoz tartozását. A parlamenti csoportok léte, az ellenzék-többség megkülönböztetésének bevezetésével párhuzamosan, kiküszöbölné a parlament túlzott polarizálódásának kockázatát, és a kormányzati tevékenység transzparenciáját növelné.

Viszont figyelembe kell venni egy olyan formalizálás kockázatait is, amely a parlamentben lévő politikai erők közötti tárgyalásokhoz szükséges politikai rugalmasságot ásná alá. A kisebbségi kormányok sebezhetősége mellett (amely a félprezidenciális rendszerekben közös), a parlamenti erőviszonyok megmerevedése sokkal nehezebbé teszi az ellenzéki politikai erők kölcsönös érdeklődésének felkeltését a nemzet politikai programjának létrehozására.

8. A Törvényhozási Tanács

Módosítani kell a jelenlegi Alkotmány 79. szakaszát oly módon, hogy a Törvényhozási Tanács feladatkörei között szerepeljen az elavult jogszabályok listájának félévenkénti benyújtása a Parlament elé törlésük céljából. A

Parlamentnek lehetősége van a Tanács által meghatározott jogszabályokat hatálytalanítani, vagy érvényességüket megerősíteni.

9. Az autonóm közigazgatási hatóságok és a kormány alá rendelt különleges szervek ellenőrzése a parlament által

A Kormánynak alárendelt autonóm közigazgatási hatóságok a jelenlegi Alkotmány részéről nagyon vázlatos elbánásban részesülnek. Csak a 116. szakasz (2) bekezdése említi,³ azzal a megjegyzéssel, hogy ilyen különleges szervek csak organikus törvény által hozhatók létre.

Ezeknek a Kormánytól független szervezeteknek a létrehozása az alkotmányos demokráciákra jellemző általános törekvés, amely a központilag létrehozott, a végrehajtó hatalomtól vagy – bizonyos esetekben – csak a Kormánytól független közigazgatási hatóságok gyarapodásában mutatkozik meg.

Az autonóm közigazgatási hatóságok nincsenek alárendelve a Kormánynak, de kapcsolatban állnak a Parlamenttel, a kapcsolat jellege esetről esetre változik: egyesek a parlament által kinevezett vezetőséggel rendelkeznek, egyes esetekben jelentéseket kötelesek készíteni a parlament számára stb. A kormány és miniszterei közvetlen felelősséggel tartoznak a parlamentnek, az autonóm közigazgatási hatóságok viszont ehhez képest kevesebb felelősséggel rendelkeznek. Egyes autonóm közigazgatási hatóságok megkülönböztetett elbánásban részesülnek az Alkotmány keretén belül (a Legfelső Honvédelmi Tanács), másokat csak megemlítenek (hírszerző szolgálatok, Állandó Választási Hatóság), megint mások pedig még említésre sem kerülnek (a Szekuritáre Irattárát Vizsgáló Országos Tanács – CNSAS, a Nemzeti Audiovizuális Tanács, Románia Nemzeti Bankja stb.).

A Bizottság szükségesnek tartja az országos jelentőségű autonóm közigazgatási hatóságok felsorolását az Alkotmányban, valamint a hasonló hatóságok jövőbeni létrehozására vagy megszüntetésére vonatkozó különleges eljárások megállapítását.

Emellett a Bizottság javasolja, hogy minden autonóm közigazgatási hatóság számára az Alkotmány útján tegyék kötelezővé az éves tevékenységi jelentés bemutatását a parlamentnek. Jelenleg csak a Legfelsőbb Honvédelmi Tanácsot kötelezi erre alkotmányos előírás, a 65. szakasz 2. bekezdésének g. pontja alapján.

A Kormány alárendeltségében levő különleges szervek vonatkozásában megfigyelhető ezek számának folyamatos és nem indokolt növekedése. Ez

3 Itt elírásról lehet szó, az autonóm közigazgatási hatóságok létrehozására vonatkozóan az Alkotmány 117. szakaszának (3) bekezdése rendelkezik. (A szerk.)

fontos kormányzati tevékenységeknek a parlamenti ellenőrzés alóli kivonását vonja maga után. E különleges szervek és a parlament közötti kapcsolat meghatározásának hiányában az Alkotmány 109. szakaszában előírt, a kormánynak a parlamenttel szembeni felelősségére vonatkozó szabálya egyre távolabb került a gyakorlattól. *A Bizottság a kormány alárendeltségében levő különleges szervek esetében a Parlament előtti felelősségi forma megállapítását ajánlja, amely a tevékenységükről való számadásban valósul meg a Parlament szakbizottságai előtt, ezek szabályozási tárgykörének függvényében.*

A Bizottság másik ajánlata az autonóm közigazgatási hatóságok és a kormány alárendeltségében levő különleges szervek által kibocsátott okmányokra vonatkozik. A 2000. évi 24. sz. törvény szerint minden általuk kiadott okmányt Románia Hivatalos Közlönyében közzé kell tenni. Az Alkotmánynak tartalmaznia kellene ezt a szabályt, és emellett kimerítő jelleggel fel kellene sorolnia azokat az okmánykategóriákat, amelyeket az autonóm közigazgatási hatóságok és a Kormány alárendeltségében levő különleges szervek kiadhatnak. Ezt a javaslatot az indokolja, hogy a jelenlegi szabályozás, amely pontosítja, hogy ezek a szervek rendeleteket, utasításokat és „más jogszabályokat” bocsáthatnak ki, nem elég világos, és visszaéléseket eredményezhet.

10. A törvényhozási felhatalmazás jogállásának tisztázása

Különböző európai alkotmányos rendszerek összehasonlító vizsgálata során az alábbi modellek azonosíthatók a társadalmi kapcsolatok elsődleges szabályozására vonatkozóan:

- az elsődleges szabályozások elfogadása a parlament monopóliuma;
- az elsődleges szabályozások elfogadásában meghatározásra kerülő feladatkörök hierarchia szerinti elosztása (a kormány elsődleges szabályozásokat hozhat, de ezek a törvénynek vannak alárendelve);
- az elsődleges szabályozások elfogadásában meghatározásra kerülő feladatkörök szétválasztása (a parlament és a kormány is rendelkezik a saját, világosan elkülönített feladatköreivel, mint ahogyan azt Franciaország esetében látjuk).

Ebben az összefüggésben szükségesnek tűnik néhány pontosítás: a törvényhozási felhatalmazás intézménye a parlament által a kormánynak biztosított lehetőséget jelenti arra, hogy bizonyos határok között és szigorú előírások betartása mellett rendeleteket és olyan okmányokat bocsássonak ki, amelyek törvényerejű jogszabályokat tartalmaznak. A törvényhozási felhatalmazás azért jött létre, hogy kritikus helyzetekben, főleg háború esetén, a parlament törvényhozási tevékenységét helyettesítse. Ebből az okból kifo-

lyólag a törvényhozási felhatalmazásnak kivételt kellene képeznie azon szabály alól, amely szerint a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság.

Az 1991-es Alkotmány előírása szerint csak kivételes esetekben hozhatók sürgősségi rendeletek. A „kivételes esetek” kifejezést a román közjog gyakran bírálta, nem lévén eléggé explicit. Nem voltak meghatározva azok a kritériumok, amelyek alapján megállapítható lenne, hogy kivételes esetről van szó, és ezáltal a kormány fel van hatalmazva sürgősségi rendeletek kibocsátására. Ez a helyzet részlegesen megoldódott a 2003-as alkotmánymódosítással, amely előírja, hogy „[a] kormány sürgősségi rendeletet csak azokban a rendkívüli esetekben fogadhat el, amelyeknek szabályozása nem tűr késedelmet, és kötelessége indokolni a sürgősséget ezeknek a szövegében”. (115. szakasz, (4) bekezdés).

A „kivételes esetek” kifejezést így egy másik, jogilag meghatározatlan fogalommal helyettesítették, a Kormány tetszésére bízva azt. A 2003-as módosítás pontosságának hiánya nem csökkentette a sürgősségi rendeletek számát, ez állandó maradt. Az 1991-es Alkotmány elfogadását követő első években a törvényhozási felhatalmazást majdnem teljesen mellőzte a Kormány. 1997-től kezdődően „felfedezték” ezt a mechanizmust, és attól a pillanattól kezdve a sürgősségi rendelet egy nagyon gyakran alkalmazott eljárássá vált a román politikai rendszerben.

A sürgősségi rendeletek hatályba lépésének időpontját illetően az Alkotmány szövege nem világos, „az illetékes házhoz ... megvitatásra való benyújtása után” kifejezést használja (115. szakasz, (5) bekezdés). Nem létezik világos eljárás arra vonatkozóan, ahogyan a sürgősségi rendeleteket jóváhagyás céljából előterjesztik. A sürgősségi rendelet visszautasítása vagy jóváhagyása a Parlament által nem törli el a sürgősségi rendelet által már kifejtett hatást, ezáltal a Kormány törvényhozói tevékenysége a Parlament határozathozatala előtt kifejti hatását, mivel a Parlament döntése visszamenőleg nem hat.

Az 1991-es Alkotmány nem pontosította, hogy a sürgősségi rendeletek az organikus törvények szabályozási területén elfogadhatóak-e. A doktrína egyik része elfogadta és igazolta, hogy mindaddig, amíg egy ilyen gyakorlat nincs kifejezetten kizárva, el kellene azt fogadni. A 2003-as alkotmánymódosítás alkalmával ahelyett, hogy elutasították volna ezt a helyzetet, amely a törvényhozási felhatalmazás rendkívüli jellegével ellentétben áll, az Alkotmány ezt a kifejezést használta: sürgősségi rendelet, „amely organikus törvényi természetű szabályokat tartalmaz” (115. szakasz, (5) bekezdés). Egy ilyen megfogalmazás kifejezetten jóváhagyja a sürgősségi rendeletek elfogadását az organikus törvények területén, hozzájárulva a kormány törvényho-

zói tevékenységbe való beavatkozásának kiterjesztéséhez. Az Alkotmánynak ez a módosítása Kormánynak címzett „meghívást” jelentett arra, hogy még több sürgősségi rendeletet hagyjon jóvá.

Egy alkotmányos szabályozás sem idézheti elő a sürgősségi rendeletek számának növekedését vagy csökkentését.

Ezeket a kritériumokat meghatározhatta volna az Alkotmánybíróság, amely viszont nehezen érthető módon tartózkodónak bizonyult hatáskörei gyakorlásában, más alkotmánybíróságokhoz képest.

A sürgősségi rendeletek mennyiségét nagymértékben befolyásolja a kormányzási gyakorlat. Az az időpont, amikortól a sürgősségi rendeletek kibocsátása széleskörű gyakorlattá válik (1997), nem egyezik meg a sürgősségi rendeletekre vonatkozó alkotmányos keret meghatározásával vagy módosításával (1991 és 2003). Ennek ellenére, a törvényhozási felhatalmazás egyes helyesbítései maguk után vonhatják ennek az intézménynek olyan korlátok közé szorítását, amelyek közelebb viszik a más alkotmányos demokráciákban meghatározott és gyakorolt módhoz. *A Bizottság pontos kifejezések meghatározását ajánlja a parlament mindkét háza, és nemcsak az egyik számára, mint ahogyan az jelenleg van, és nemcsak a sürgősségi rendeletekre, hanem az egyszerű rendeletekre vonatkozóan is, ennek értelmében a rendelet csak a meghatározott határidőn belül kerülhet jóváhagyásra, módosításra vagy visszautasításra.*

11. A kormánynak a parlamenttel szembeni felelősségvállalásáról való lemondása/annak korlátozása egy törvénytervezet alapján

Románia Alkotmánya a francia példa hatására szabályozta a kormánynak a parlamenttel szembeni felelősségvállalását (114. szakasz). A Franciaország alkotmányában ennek megféleltethető jogszabálytól eltérően, amelynek értelmében a kormány felelősséget vállalhat a Nemzetgyűlés előtt egy szövegért és a Szenátus előtt egy általános politikai nyilatkozatért, Románia Alkotmánya megállapítja, hogy a kormány felelősséget vállalhat a parlament két háza előtt egy program, egy általános politikai nyilatkozat vagy egy törvénytervezet tekintetében. Ebben az esetben a parlament vagy jóváhagyja azokat, vagy bizalmatlansági indítványt szavaz meg. Ennek az alkotmányos mechanizmusnak az értelme Romániában eltorzult: a kormány nagyon gyakran felelősséget vállalt olyan széles körű törvényekért, amelyek több törvény részletes módosítását tartalmazták.

Hasonlóképpen, több esetben, annak ellenére, hogy a kormány egyetlen törvénytervezetért vállalt felelősséget, a tervezet tulajdonképpen egy törvénycsomagot képezett, amelynek a szabályozási tárgya nagyon változatos

volt. Jelen pillanatig a 114. szakasz feltételei között egyetlen bizalmatlansági indítványt sem fogadtak el. Olyan esetek is voltak, amikor a kormány felelősséget vállalt egy törvénytervezetért anélkül, hogy a Parlament bizalmatlansági indítványt kezdeményezett volna. Ezen alkotmányos mechanizmus alkalmazásának mérlege azt mutatja, hogy a kormány megszegte a parlament törvényhozó szerepét, olyan törvénytervezetek elfogadására kényszerítette azt, amelyeket a szokásos eljárás során a parlament módosított vagy akár elutasított volna.

Ez a mechanizmus, amellyel a kormányzati tevékenységek hatékonyságát és folytonosságát kívánták biztosítani, Franciaország esetében sem járt eredménnyel.

A Bizottság két lehetőséget tart szem előtt: vagy teljes mértékben lemondunk a kormány felelősségvállalásának mechanizmusáról egy törvénytervezet tekintetében, vagy bizonyos korlátozásokat vezetünk be, amelyek értelmében a kormány csak olyan törvénytervezetért vállalhat felelősséget, amely az állam költségvetésére és a társadalmi biztosítások költségvetésére vonatkozik, ez utóbbi indokoltságát a megoldást kidolgozó politikai rendszer érveiből olvashatjuk ki.

12. A képviselők jogállása: a mentelmi jog problémája

A jelenlegi alkotmány alkalmazásában bekövetkezett egyik meghatározó előrelépés ama jogi cél módosítása, amelyet hagyományosan a mentelmi joggal társítanak. Kezdetben olyan eszközként gondolták el, amely a népképviselői testületek tagjainak védelmét szolgálja a végrehajtó hatalom jogtalan beavatkozásával szemben, ám idővel, fokozatosan, a törvény előtti egyenlőség elvét akadályozó gáttá vált a nemzet képviselői javára. Így olyan eljárási lehetőséggé lett, amely alapvető alkotmányos elvet jelentéktelenített el.

Kritikai nézőpontból vizsgálva a mentelmi jog két oldalát gyökeresen el kell választani. A köztük levő félreértés indította el a folyamatot, amely a minden állampolgárra egyaránt alkalmazandó köztörvények fölé emelkedő kaszt kialakulását eredményezte.

A mentelmi jog által nyújtott védelem korlátait csökkenteni kell, a 2003-as alkotmánymódosítás e kívánalom megvalósításának csak a kezdetét jelenti. A Bizottság az alábbi megoldásokat azonosította be:

12.1. A felelősség hiánya

Ezen az alapon nyilvánvaló, hogy a képviselői hivatás nem valósítható meg hitelesen olyan garanciák hiányában, amelyek a választottaknak sza-

bad kifejezést biztosítanak. Ebből a szempontból a nyilatkozattételre és politikai tevékenységekre vonatkozó védelemnek teljesnek kell lennie.

Mindazokra a nyilatkozatokra és politikai tevékenységekre ki kell terjednie, amelyeket a képviselők mandátumuk gyakorlása közben tettek, kifejtettek, függetlenül attól, hogy ezek a parlamentben vagy azon kívül jutottak kifejezéshez.

Az Alkotmány explicit módon utalhatna a képviselőknek politikai szempontból nyújtott védelem maximumára.

12.2. A sérthetlenség

Az utóbbi évek tapasztalata alapján hasznos újragondolni azt, ahogyan a nemzet képviselői egy kivételező eljárás módban részesülnek. Sokatmondó az, ahogyan az Alkotmánybíróság határozatai implicite kiterjesztették a bűnügyi védelem körét.

A Bizottság úgy véli, hogy az optimális megoldásra Ausztria alkotmányának 57. szakasza mutat rá, amelynek értelmében a bűnvádi eljárás megindításának kérelme hallgatólagosan elfogadottnak minősül, amennyiben a kéresemnek a parlamenthez való benyújtásától számított elfogadható időn belül nincs szavazásra bocsátva abban a kamarában, amelyikbe a bűnvádi eljárás alá helyezett parlamenti tag tartozik.

Vitathatatlan tény, hogy a parlamenti mentelmi jog reformja nem választható el az igazságszolgáltatás részrehajlás mentességének általános kontextusától. A bűnügyi védelem korlátozása kedvező előfeltételek megteremtését vonná maga után egy jogi visszaélés elkövetése esetén.

A Bizottság megállapítja, hogy törvénytelen a kamaráknak esküdtzékké való átalakítása, aminek keretében szakbizottságok elemzik az iratsomóban összegyűjtött bizonyítékokat. Ily módon a képviselőknek lehetőségük van arra, hogy a védelmi eszközt olyan fegyverré változtassák, amely bizonyos esetekben önkényesen elzárja az igazságszolgáltatás útját. A mandátum védelme nem jelentheti az állampolgárok közti formális egyenlőtlenségek szentesítését.

13. A képviselők jogállása: az összeférhetlenségek rendszere

A jelenlegi Alkotmány a kormánytagi tisztség összeférhetlenségeit szabályozza (105. szakasz). Ennek értelmében a kormánytagi tisztség összeférhetetlen más közhatalosi tisztség gyakorlásával, a képviselői vagy szenátori tisztség kivételével. A kormánytagi tisztség összeférhetősége a parlamenti tag tisztségével a végrehajtó és törvényhozó hatalmak közti kapcsolatokra jellemző az olyan parlamentáris rendszerekben, mint a brit vagy az olasz. A

félprezidenciális rendszerek alkotmányai (például Franciaország alkotmánya) kifejezetten előírják e két tisztség összeférhetetlenségét. Az elnök egyes hatásköreinek értelmezéséből adódóan Románia alkotmánya egy félprezidenciális rendszert szentesített, egyes, a parlamentáris rendszerekre jellemző kivételekkel, mint amilyen a 105. szakaszba foglalt szabály, ezáltal ez a rendszer atipikus, és mindkét politikai rendszer jellegzetességeit magán viseli.

Abból a megállapításból kiindulva, hogy egy kormánytag, aki egyidejűleg képviselő is, implicite mindkét hatalmi ágának, vagyis a törvényhozó és a végrehajtó hatalomnak a tagja, levonható az a következtetés, hogy a két tisztség közötti jelenlegi összeférhetőségi szabály megszegi hatalmak szétválasztásának elvét, amelyet az alkotmány biztosít. (1. szakasz (4) bekezdés). A kormány által kezdeményezett törvénytervezetek esetében azok a kormánytagok, akik egyben képviselők vagy szenátorok is, részt vehetnek a szavazáson, ezáltal, egy analógiával élve, saját ügyükben bíraskodnak.

A Bizottság javasolja a kormánytagi és a parlamenti tag tisztsége közötti összeférhetetlenség előírását. Abban az esetben, ha a parlament egyik tagját a kormányba is beválasztják, két megoldás vehető figyelembe: póttaggal való helyettesítése, a francia politikai rendszer mintája szerint, vagy - a román jog által támogatott megoldásnak megfelelően - a képviselői minőség felfüggesztése a kormánytagi tisztség betöltésének idejére.

Egy ilyen megoldás a hatalmi ágak szétválasztása elvének gyakorlatba ültetésén és a politikai rendszer jellegének tisztázásán túlmenően egy másik előnnyel is járna. Jelenleg a parlamenti immunitás két típusa létezik: az egyik a Parlament azon tagjaira vonatkozik, akik nem kormánytagok, a másik azokra, akik kormánytagi tisztséggel is rendelkeznek. Az első esetben csak a 72. szakasz előírásai kerülnek alkalmazásra a parlamenti mentelmi jog tekintetében. A második esetben egy kiegészítő feltételt vezetnek be: a bünvádi eljárást a Képviselőháznak, a Szenátusnak és Románia Elnökének kell kérelmeznie (109. szakasz (2) bekezdés). Ezt a feltételt az Alkotmánybíróság úgy értelmezte, hogy nem elégséges csak a Románia Elnöke által benyújtott bünvádi eljárási kérelem, szükség van azon ház jóváhagyására is, amelynek a bünvádi eljárás által érintett kormánytag a tagja. Ily módon azok a miniszterek, akik parlamenti tagok is, jelen pillanatban a parlamenti mentelmi jog alkotmányos intézményének korlátaival és szerepéhez képest túlzott mentelemben részesülnek. *A kormánytagi tisztség és a parlamenti tag tisztsége közötti összeférhetetlenség előírása által a 109. szakasz (2) bekezdésébe foglalt eljárás kizárólag csak a kormánytagok esetében lenne alkalmazható, míg a 72. szakaszban bemutatott procedura - amely a legtöbb alkotmányos*

demokrácia hasonló eljárásával megegyezik - csak a parlament tagjaira vonatkozna.

14. Az állam politikai és közigazgatási szerkezete

A 2007. január 1. után bekövetkezett politikai fejlődés feltételei között nyilvánvalóvá vált a tény, hogy az alkotmányjogi gondolkodás egyik prioritása azoknak az utaknak a meghatározása, amelyek egy rugalmasabb és intelligensebb közigazgatási rendszerhez vezetnek.

Ebből a szempontból a Bizottság a következő két szintet különbözteti meg: az első a föderális és regionális fejlődési irányok által meghatározott szint, míg a második a román állam jelenlegi intézményfejlődési paradigmájába illeszkedik bele. Ily módon a politikai elit és a nemzet előtt két lehetőség áll, amelyek döntés tekintetében a következőképpen körvonalazódnak.

14.1. Szerkezeti modellek

14.1.1. A föderális lehetőség

Bármennyire marginális is a román térségben, szükséges ennek a lehetőségnek a megemlítése, annál is inkább, mivel néhány konszolidált alkotmányos demokráciával rendelkező országban jelen van:

- a föderális rendszer bevezeti a politikai önkormányzat fogalmát, és néhány szegmens leválasztásával, amelyeket törvényhozói, végrehajtói és bírói elemekkel ruháznak fel, biztosítani tudja a kormányzást; ezáltal, a hatalmi ágak vízszintes szétválasztása mellett megjelenik egy új, a függőleges elhatárolás is;

- a föderális rendszer elgondolható szimmetrikusan (mindegyik egység ugyanazzal a rendszerrel rendelkezik), vagy aszimmetrikusan (egy vagy több egység megkülönböztetett jogállással, kiegészítő jogkörökkel rendelkezik);

- a föderalizmus a politikai racionalitás (hatáskörök megosztása) függvényében vagy az egyes térségek politikai és kulturális identitása védelmének imperatívusza alapján gondolható el.

A föderalizmus jelentős mértékben azzal az elvárással társul, amely a kormányzásnak az állampolgárokhoz való közelítésére irányul.

Függetlenül jellegétől, a föderális elképzelés néhány előnnyel rendelkezik, amelyek közül kiemelkedik az autentikus helyi megnyilvánulások fejlesztésének bátorítása és egy olyan helyi közvetítő felület létrehozása, amely az állampolgárok és a központi hatóság között közvetít.

Ugyanakkor a föderális opció néhány román vonatkozású érv felől bírálható:

- a föderatív berendezkedés nehezen békíthető össze a román állam hagyományával, 1918 óta soha nem vállalta fel;
- az átvétel után nehézségeket okozhatnak az egyes történelmi zónák fejlődésében megmutatkozó eltérések;
- az egyes szövetségi entitások leválasztása nehezen kivitelezhető lenne, különösen a lepusztult regionális identitások kontextusában;
- a föderális szervezet intézményi szinten olyan bonyolultsági fokot követel meg, amelynek magas gazdasági költségei vannak.

Ezek az ellenérvek túlmenően hasznos, hogy az államszerkezettel kapcsolatos vitákat emeljük ki a politikai szenvedélyek területéről. Az egységes állam nem biztosítja automatikusan a nemzeti egységet, mint ahogy ennek tükrében a föderális szerkezet nem egyenlő az etnikai szeparatizmussal.

14.1.2. A regionális lehetőség

A regionalizálás az utolsó évtizedekben az európai térségben kifejlesztett megoldások egyike, hiteles alternatívát képez két irányzat: a központosított egységes állam és a szövetségi állam között.

Függetlenül attól, hogy milyen típusú (francia, olasz vagy spanyol), a regionalizálás két alapvető elvet gondol tovább:

- a politikai decentralizáció elvét, illetve a közösségnek felelősséggel tartozó szervek létrehozását;
- a szubszidiaritás elvét, illetve a döntéshozatalnak a helyi közösséghez a lehető legközelebb álló szintre való áthelyezését.

A regionalizálás egyik hatása a megye területi-közigazgatási szintjének eltűnése. Ez egy új, regionális szintnek ad helyet, amely a városok és községek fölött helyezkedik el. A régiók ebben a radikális olvasatban különböznek a jelenlegiektől, nem a megyék kiegészítéseként gondolják el, hanem kiterjedt területtel és saját hatáskörrel bíró fő területi-közigazgatási egységekként, amelyek átveszik a megyék helyét. A jelenlegi „fejlesztési régiókkal” szembeni különbség nyilvánvaló. A súlypont a megyékről a régiókra helyeződik át.

A regionális paradigmán belül két nagy választási lehetőség azonosítható be, amelyeket a román állam figyelembe vehet:

- a regionalizálás, mint közigazgatási stratégiák, mely nem rendelkezik politikai dimenzióval. Az 1982 utáni francia modelltől van szó, amely intencióit tekintve lényegesen korlátozott, és nem hoz létre politikai önkormányzatot a regionális tanácsok és a tanácselnök megválasztása által;
- a politikai regionalizálás, a spanyol minta alapján. Ebben az esetben, bár morfológiailag különbözik, a spanyol regionalizáció a föderalizmushoz

hasonló hatásokat eredményez. Etnikai és kulturális identitások alapján elkülönített kvázi-föderális entitások megjelenéséről beszélhetünk, amelyek alkotmányos autonómiával rendelkeznek, és jogköreiket kiterjeszthetik. Ezáltal a spanyol regionalizáció aszimmetrikus, egyes térségeknek nagyobb hatáskörük van más régiókhoz képest. Végül, ezt az alkotmány által szentesített többnyelvűség modellje kettőzi meg. A spanyol modell keretén belül alkotmányosnak minősül az adott régió területén érvényes törvény erejű jogszabályok elfogadása. Ez a dimenzió az adott modellt a föderális mintához közelíti.

A két modell különböző hatásokat és következményeket eredményez. Az első alkotmányos minta beilleszthető a decentralizált egységes állam paradigmájába, míg a második a föderális keret közelségében helyezkedik el.

A spanyol modell, amely az etnikai konfliktusok korlátozásában kétségtelen előnyökkel jár, több szempontból is bírálható. Hajlamos arra, hogy az etnikai föderalizmushoz hasonló ellentmondásokat szüljön. A regionális szintű fejlődési különbségre áttűtetve, ez a modell felerősítheti a regionális elszigetelődésre irányuló késztetéseket.

Az első regionalizálási modell alkotmányos szempontból sokkal óvatosabb megoldást jelent, mivel a régiók szintjén nem vezet be autentikus önkormányzati elemet. Koncentráltan megjelenik a román helyi közigazgatás által már feltárt területeken azzal a különbséggel, hogy a jelenlegi formulával szemben több racionalitást hoz, és egy jobb kormányzás előfeltételeit teremti meg.

Még abban az esetben is, ha egy – a célokat tekintve – korlátozott regionalizálást vezetnek be, a megyék eltűnése olyan jelképes tényező, amelyet figyelembe kell venni. A demokratikus regionalizálásnak el kell kerülnie az előző kísérletek hibáit (1938-ból és 1952-ből). A regionalizálás autentikus célja nem csak gazdasági természetű. A többközpontúság ösztönzésére irányul, amely végérvényesen elhárítaná a romániai helyi kormányzással társított központosítás kötelékét. Viszont a régiók azok a térségek, amelyekben a többközpontúságnak ezt az elvét életbe kell léptetni a beemelt térségek közti egyensúly értelmes megszervezésével (az intézmények székelyének a megállapítása, a források elosztása stb.).

14.2. A területi-közigazgatási szervezet ésszerűsítése a jelenlegi alkotmányos keretben

Amennyiben szerkezeti módosításra nem kerül sor, figyelembe lehet venni a meglévő jogi keret javítását és ésszerűsítését. Ez elsősorban egyes, a megyék új elhatárolására szolgáló kritériumok megállapítását feltételezné.

A Bizottság úgy véli, jelen pillanatban az 1968. évi 2. sz. törvény már nem képezhet olyan területi-közigazgatási szervezési formát, amely Románia fejlődési szükségleteinek megfelelően. Azzal indokolják, hogy az említett törvény a megyék elhatárolásához földrajzi, gazdasági, szociálpolitikai, etnikai, kulturális és nevelési kritériumokat szabott meg. A feltételek többsége már nem felel meg az 1968-as állapotoknak.

A Bizottság véleménye szerint a megyék új elhatárolásakor figyelembe kell venni a földrajzi helyzetet, a hagyományokat, a közigazgatási teljesítőképességet, a politikai kultúra különbségeit. A Bizottság alkalmasnak véli, hogy az új területi-közigazgatási szervezésre vonatkozó ajánlatok megfogalmazásához, különösen a megyék elhatárolása esetében, hozzanak létre egy független szervezetet, amelyet kizárólag politikailag független szakértők alkotnak, és amely a Bizottság által fent említett kritériumokat figyelembe veszi.

A Bizottság ajánlata egy hasonló tapasztalat sikerén alapszik, amely 1920-ban valósult meg Simion Mehedinți professzor vezetése alatt, amikor Románia közigazgatásának egységesítése érdeklődést váltott ki.

Ugyanakkor bármilyen erőfeszítésnek, amely a közigazgatás újraszervezésére irányul, kötelezően figyelembe kell vennie a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdéseket. Annál is inkább, mivel fontos, hogy ez az erőfeszítés olyan másodlagos hatásokat fejtsen ki, amelyek ezeknek a nemzeti kisebbségeknek az identitását érintik: ez bármely közigazgatási reform nagyon érzékeny pontját képezi, amennyiben ez jellemezte az előző közigazgatási átszervezéseket. Ebből a szempontból egyes nemzetközi jogszabályok figyelembevétele szükséges:

- A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, amelyet Románia a 2007. évi 282. sz. törvényben hagyott jóvá, a 7. cikkében (célok és elvek) megállapítja, hogy „[a] Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják:... b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát”.⁴

- hasonlóképpen, a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 16. cikke alapján, amelyet az 1995. évi 33. sz. törvényben hagytak jóvá, „[a] Felek tartózkodnak olyan intézkedésektől, amelyek a nemzeti kisebbsé-

4 Az alapokmány magyar fordítását lásd: *Pro Minoritate*, 1996. Nyár, 106-118. <http://www.hhrf.org/prominoritate/1996/nyar12.htm>. (A szerk.)

gekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságjogokat, amelyek a jelen Keretmegállapodásban tartalmazott elvekből adódnak”.⁵

- jellegzetes problémát vet fel a Románia által az 1997. évi 199. számú törvénnyel elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának 5. cikke, amely a területi-közigazgatási egységek területi határainak védelmét szabályozza, és amelynek értelmében „nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy, ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül”⁶ stb.

Következésképpen: az új régiók határainak kijelölésénél be kell tartanunk ezeket az elveket, és az alaptörvény szövegébe is át kellene venni azokat a területi-közigazgatási szervezést szabályozó szakaszba.

Ebben a kontextusban említést kell tenni a nemzeti kisebbségek bizonyos jogaira is, hivatkozva a francia alkotmány nem régen végrehajtott módosítására, ahol megállapítást nyert, hogy „*A regionális nyelvek Franciaország kulturális örökségének részét képezik. (Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.)*” Egy hasonló megfogalmazás kedvezően hatna az Alkotmányban is, főként, hogy Románia ratifikálta *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*. Ezt a rendelkezést összefüggésbe kell hozni Románia jövőbeni területi-közigazgatási átszervezésével.

E megállapítások alapján a Bizottság az alábbi elvek és megoldások elfogadását ajánlja.

14.2.1. A szubszidiaritás elvének alkotmányos szentesítése

Az arra irányuló próbálkozások, hogy a régiót egy különálló közigazgatási vagy legalább közigazgatási kapacitással rendelkező egységgé alakítsák, nem bizonyultak életképeseknek, vagy nem vitték végig azokat. A megye versus tartomány dilemma megoldását a *szubszidiaritás elvének alkotmányos szentesítése* jelentette, amelynek értelmében a felsőbb közigazgatási entitás csak akkor és csak olyan mértékben cselekszik, ha és amennyire tevékenysége céljai nem valósíthatók meg egy alacsonyabb szintű közigazgatási entitás által. Ez az elv a román törvénykezés részét képezi, közvetlen módon (2004.

5 A Keretegyezmény magyar fordítása a *Regio* 1994. 4. számában jelent meg „A nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezménye” címmel (157–166.). <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00020/pdf/11.pdf>. (A szerk.)

6 A magyar fordítás forrása: http://www.nemzetpolitika.gov.hu/id-259-helyi_önkormányzatok_europai_chartaja_ets.html. (A szerk.)

évi 315. sz. törvény, 2001. évi 195. sz. törvény a decentralizációról) vagy közvetetten kifejezve (a 2001. évi 215. sz. törvény a helyi közigazgatásról – az állampolgárhoz minél közelebb megvalósuló döntéshozatal elve). A szubszidiaritás elve azonban csak általános meghatározást kapott anélkül, hogy konkrét alkalmazási formái szabályozásra kerültek volna.

Hasonlóképpen: szükséges a kizárólagos, felosztott és fenntartott illetékségek elvi szétválasztása a központi hatalmak és a helyi hatóságok közötti kapcsolatokban.

14.2.2. A területi-közigazgatási egységek közti együttműködés mechanizmusának létrehozása

A szubszidiaritás elvének alkalmazásánál konkrét könnyítést jelent a területi-közigazgatási egységek rugalmas alapokon való együttműködésének alkotmányos szintű megfogalmazása. Ez a háromszintű együttműködési típus új, jogi személyiséggel rendelkező entitások születését eredményezheti. A megyék, községek, városok és ezen új entitások között az a különbség, hogy ez utóbbiaknak magánjogi jogi személyiséggel kell rendelkezniük, amely az állampolgárok akaratát kifejező önkéntes társulás eredménye, ellentétben a jelenlegi szervezési formákkal, amelyek közjogi jogi személyiségeknek minősülnek. *Ezen alkotmányos mechanizmus működésének egy bizonyos időszaka után, és azt követően, hogy párhuzamosan működésbe lép az a független szervezet, amely a megyék felosztásának új formáját hivatott ajánlani, létrejönnek az előfeltételek ahhoz, hogy Románia területi-közigazgatási reformja az állampolgárok akaratát jelenítse meg, és objektív feltételek alapján valósuljon meg, magas fokú fenntarthatósággal.*

Jelenleg a területi-közigazgatási egységek együttműködését a törvényhozó hiányosan kezeli. Ennek megfelelően, a hatályban lévő törvény alapján, a területi-közigazgatási egységek olyan társulásokba tömörülhetnek, amelyek a közösségi fejlődést szolgálják, ám hiányoznak az anyagi ösztönzők ilyen társulások létrehozására, amelyek ezen lehetőségek kihasználására sarkallnák a helyi vezetőket, félretéve saját, elszigetelődéshez vezető, kis érdekeiket. Politikai és pénzügyi ösztönzők hiányában a társulások nem jönnek létre. Az állami vagy a megyei költségvetésből való finanszírozás politikája, azon helységek esetében, amelyek nem rendelkeznek közigazgatási kapacitással, ezt a visszafogottságot bátorítja. Amennyiben, épp ellenkezőleg, az állami költségvetésből a helyi hatóságoknak nyújtott átutalásokat – leszámítva azt, amely nélkül fizetésképtelenné válnának – úgy irányítanak, hogy a községek, városok és megyék társulásainak létrehozását bátorítsa, idővel elérnék a közigazgatási terület logikus, felvállalt és elfogadott újraszervezését. Hozzá kell ten-

nünk, hogy ebben a kontextusban politikai akaratra van szükség a meglévő községek felosztásából származó új községek létrehozásának elbátortalanítására, és – emellett – az önfenntartáshoz szükséges közigazgatási képességgel nem rendelkező községek finanszírozásának megtagadására. Egy aggasztó jelenség, a közigazgatási feldarabolódás tanúi vagyunk, amely a létező községek felosztásából származó új községek létrehozásában nyilvánul meg, és amely helyi szinten a közigazgatási kapacitás csökkenéséhez, a megyei és központi alapoktól való függőség megnövekedéséhez vezet, a közigazgatási élet túlzott átpolitizálásának következményével, ezen a szinten.

A községek, városok és megyék társulásai azzal az előnnyel járnak, hogy közigazgatási ügyvezetőket és szakképzett személyzetet alkalmazhatnak, közösen kezelhetik az egyenként túl költséges közszolgáltatásokat, együtt nagyobb sikerrel pályázhatnak meg támogatásokat stb.

14.2.3. A terület közigazgatási megszervezése

A Bizottság a közigazgatásra vonatkozó fejezet újrafogalmazását ajánlja az Alkotmányban, a központi közigazgatás (Kormány, miniszterek, autonóm közigazgatási hatóságok), a területi központi közigazgatás (prefektus, dekoncentrált közszolgáltatások), megyei közigazgatás (megyei tanácsok, megyei tanácselnökök), és a helyi közigazgatás (polgármester, helyi tanácsok) különálló szabályozásának értelmében.

A jelenlegi szervezetben néhány diszfunkció létezik. 2008-ban jóváhagytak egy törvénymódosítást, amelynek értelmében a *megyei tanácsok elnökeit közvetlenül választják meg*, és a helyi választásokat az új törvényes szabályozás alapján szervezték meg. A megyei tanácselnökök megválasztását az Alkotmánybírószágon megtámadták, amely úgy döntött, hogy ez az intézkedés alkotmányos, anélkül viszont, hogy ehhez indoklással szolgált volna. Ez a módosítás *felgyorsíthatja a közigazgatási decentralizáció folyamatát, ugyanakkor a megyei szintű gazdasági és politikai érdekcsoportok megjelenését vagy megszüldését is maga után vonhatja. E módosítás által előidézett változásoktól függetlenül a megyei tanács elnökét a közigazgatás különálló hatóságaként kell szabályoznia az Alkotmánynak.*

A Bizottság jelzi, hogy az ajánlott alkotmányos szabályozás nem képezhet akadályt a decentralizációs eljárásban, mivel a dekoncentrált szolgáltatások nagy része a helyi hatóságok szintjén biztosítható.

14.2.4. A választott helyi hatóságok rendelkezésére álló új eljárások

Az Alkotmány 123. szakaszának (5) bekezdése értelmében a prefektus a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatja a megyei vagy a helyi tanács,

illetve a polgármester valamely aktusát, amennyiben azt törvényellenesnek véli. *A megyei, illetve a helyi tanácselnök és a polgármester semmilyen alkotmányos mechanizmussal nem rendelkezik, amely által a prefektus esetleges joggal való visszaélését vagy alkotmányos és törvényes illetékességeinek átlépésével végrehajtott tevékenységeit ellenőrizhetné.* Ez normatív és gyakorlati szinten kiegyensúlyozatlanságot eredményez a helyi közigazgatás választott hatóságai és a végrehajtó hatalom között. *A Bizottság ilyen alkotmányos mechanizmusok szabályozását ajánlja.*

14.2.5. Új alkotmányos jogállás a Prefektus intézményének

Megbízásának megfelelően a Bizottság néhány új fejlődési irányt határozott meg ezen a téren:

14.2.5.1. A Prefektus magas rangú köztisztviselővé minősítése

Ebben a változatban meg kell szüntetni a prefektusnak a dekoncentrált közszolgáltatások vezetésében betöltött szerepét. Hasonlóképpen, a közigazgatási aktusok törvényességének ellenőrzésekor, a megtámadott aktusok jog szerinti felfüggesztését közigazgatási bíróság általi felfüggesztéssel kell helyettesíteni, amelyet a prefektus kérelem útján tájékoztat.

14.2.5.2. A Prefektus politikai szerepének fenntartása

A Prefektus két típusú feladatkört lát el: *politikai és technikai (jogi)* természetűt.

Első minőségében, mint a kormány területi politikai képviselője, a prefektus vezeti a minisztériumok dekoncentrált ügyosztályait az adott területen, és más olyan feladatköröket is ellát, amelyeket nemzeti szinten összehangolt módon kell végrehajtani, mint amilyenek a sürgősségi helyzetekben történő beavatkozások. Egyébként bármilyen kísérlet, amely a prefektus intézményét meg akarja fosztani politikai jellegétől, kudarcra van ítélve, és valószínűleg nem is lenne szükség arra, hogy az intézmény reformját ilyen irányban vigyük. A kormány területi képviselője semmilyen esetben nem lesz politikailag független. A reformot más irányban kell vinni, mivel a prefektus olyan hatalommal bír, amelyet nem politikai befolyás alatt kell gyakorolni.

Ily módon a második minőség – amelyben indítványozza a helyi hatóságok által kibocsátott közigazgatási aktusok törvényességének ellenőrzését, amelyet tájékoztatása nyomán a közigazgatási bíróság végez el – apolitikus, technikai-jogi, pártatlan és független kell, hogy legyen. A törvényesség ellenőrzését kezdeményező aktus politikai jellege miatt a prefektus intézményére vonatkozó reformtervezetek az intézmény megszüntetése és az intéz-

mény szerepének a politikai feladatkörökre való lecsökkentése között ingadozik.

Az intézmény módosításának első lehetősége azt feltételezi, hogy a prefektus intézményének feladatkörei a minisztériumok és más központi hatóságok megyei ellenőrző ügyosztályainak összehangolására, valamint vészhelyzetekben egyes helyi és megyei hatóságok összehangolására korlátozódnak. Ez abban az esetben, ha a közszolgáltatások decentralizációja után a minisztériumok dekoncentrált ügyosztályai csak ellenőrzői és megfigyelői feladatkörrel rendelkeznének. Ily módon a prefektus a kormány politikai képviselője lenne a megyékben.

Ebben a kontextusban a helyi hatóságok által kiadott aktusok törvényességét ellenőrző feladatkörnek egy *kormányzati felügyelőre*, magas rangú köztisztviselőre kellene hárulnia, akit olyan szakképzett jogászok közül neveznek ki, akik az elmúlt 10 évben nem voltak tagjai valamely politikai pártnak. Hasonlóképpen: egy közigazgatási aktus kormányzati felügyelő általi törvényes úton történő megtámadásának hatásai azonosak kell hogy legyenek a kérdéses aktus bármilyen érdekelt magánszemély általi törvényes úton való megtámadásának következményeivel.

A második lehetőség a prefektusi intézmény jelenlegi struktúrájának megtartása, a helyi hatóságok által kiadott aktusok jog szerinti felfüggesztésére vonatkozó szankció eltörlésével az Alkotmány szövegéből.

14.2.6. A megye és a megyei szervek jogállásának tisztázása

A Bizottság szerint alkotmányos szinten tisztázni kell a megyék és a megyei szervek szerepét.

A megyei tanács elnöke megyei szinten egyenértékű a polgármesterrel városi/községi szinten, következésképpen az alkotmányban a helyi közigazgatási hatóságok között kell felsorolni. Hasonlóképpen: a prefektus (vagy a kormányzati felügyelő) törvényes ellenőrzését *expressis verbis* ki kell terjeszteni erre az intézményre is.

A megyei tanácsnak arányos módon kellene képviselnie a megyét alkotó területi közigazgatási egységeket, következésképpen *a Bizottság a megyei tanácsosok uninominális választását ajánlja, községekből és városokból álló szavazókerületenként*. Bár a megyei tanácsosok választását organikus törvény szabályozza, a megyét alkotó területi-közigazgatási egységek arányos képviseletének az elve alkotmányos szinten is elfogadható.

Hasonlóképpen szükség van a helyi tanácsosok uninominális megválasztására, talán még inkább, mint a parlament tagjainak ilyen rendszerben való megválasztására. Mindez abból következik, hogy a községek helyi ta-

nácsosai reprezentativitásának hiánya azon falvak leválásának óhajához vezet, amelyek nem rendelkeznek helyi képviselővel (többségük a község központjából származik, és ez a képviselővel nem rendelkező falvak megkárosítását eredményezi, amely aztán a községtől való leválásban és új község létrehozásában nyilvánul meg). A falusi küldött intézménye, amely a *választások utáni uninominális szavazás* egyik példája, nem elégséges ahhoz, hogy a választott tanácsosokkal nem rendelkező falvaknak a helyi tanács munkálataiban való képviseletét biztosítsa. Azonban ez az intézmény egy olyan érv marad, amely a helyi tanácsosok uninominális választásának életképessége mellett szól, szemben azokkal, amelyek egy ilyen rendszer helyi szintű bevezetésének nagyobb költségeit hangoztatják.

Abban az esetben, ha a Bizottság javaslatai ahhoz a következtetéshez vezetnek, hogy egyetlen köztes szinttel – a régióval – rendelkező közigazgatási szervezetre való áttérés szükséges, figyelembe kell venni az alábbi tényezőt: a régiók megalakításakor ki kellene zárni minden rejtett központosítást, a közigazgatási rendszer jelenleg is egy hibrid rendszer, ahol a helyi hatóságok támogatásért, projektekért, sőt politikai szerepért és befolyásért versengenek a dekoncentrált hatóságokkal. Például, el kell kerülni azt a veszélyt, hogy a közszolgáltatások, amelyek közvetlen kapcsolatot feltételeznek az igazgatott személyekkel, regionális szinten legyenek megvalósítva, amennyiben az állampolgárok számára ez a helyzet a központosítással lenne egyenértékű.

15. Az Alkotmánybíróság szerkezete

Azon körülmények között, amelyek a 2004 utáni időszakban az alkotmányos konfliktusok kiéleződését eredményezték, az Alkotmánybíróság helyzete és szerkezete olyan jelentőségre tett szert, amelyet 2004 előtt is előre lehetett látni.

Egy dolog bizonyos: a demokratikus térséggel való lépéstartásunkból adódóan az alkotmányosbíráskodás európai modelljét (mint szakosított bíróságot és e téren a hatáskörök monopóliumával rendelkező intézményt) meg kell tartani. Szükséges azoknak az új fejlődési irányoknak az azonosítása, amelyek több cél elérésére irányulnak:

- a bírák kiválasztásának hitelesebb és szélesebb alapon kell nyugodnia;
- azoknak az eseteknek a kiküszöbölése, amikor a kiválasztás pártos megnyilvánulásokhoz és érdekkonfliktusokhoz vezet;
- az Alkotmánybíróság jogköreinek ésszerűsítése az állampolgárhoz való közelítés érdekében;

- azon keret létrehozása, amely lehetőséget nyújt az Alkotmánybíróságnak arra, hogy egy „többségellenes” törekvésnek megfelelően cselekedjék. Olyan szerv lehetőségéről van szó, amelyet nem azért választottak, hogy szándékosan a nemzet és a nemzet képviselői által felkarolt iránnyal szemben helyezkedjen el.

15.1. A bírák kiválasztásának kérdése és az érdekkonfliktusok kiküszöbölése

Az utóbbi években kínált olvasatok alapján szükségesnek tűnik olyan szabályok megfogalmazása, amelyek kiutat jelentenek ebből a működésképtelenségből. Egyrészt a rekrutációs alap kiszélesítéséről és módosításáról van szó, másrészt olyan keret létrehozásáról, amely a politikai szereplőket kötelezi arra, hogy a kinevezések során oly módon járjanak el, hogy elkerüljék az Alkotmánybíróság lefokozását a végrehajtó vagy a törvényhozó hatalom esetenkénti alárendeltjévé.

A Bizottság azt javasolja, hogy az Alkotmánybíróság bíráit Románia Elnöke javasolja, a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa (új összetételében, lásd a 16.2. részt) által összeállított lista alapján, és a Parlament nevezi ki, a parlamenti szakbizottságok véleményezése nyomán. Egy parlamentáris rendszerben ezen eljárás során a miniszterelnök átveszi az Elnök feladatait.

Néhány más megoldás is elgondolható:

- azoknak az alkotmányos előírásoknak a módosítása, amelyek az Alkotmánybíróságba való kinevezés feltételeként a magas szolgálati régiség feltételeit írják elő. A körülményekből adódóan ez a záradék ma már nem igazolható, amikor a közéleti karriernek már nem függenek kötelező módon egy hosszú és meghatározott pályától. Ebben a kontextusban egy minimum 10 éves szakmai múlt olyan megoldás lehetne, amelyben az érettség és a szakmai előrehaladás követelményei már összehangolódhatnak;

- olyan személyiségek Alkotmánybíróságba való kinevezésének tilalma, akik az utóbbi 10 évben politikai pártok tagjai voltak, így a választott képviselők, minisztereké, prefektusoké vagy megyei tanácselnököké. Ez a megoldás számot vetne a kiválasztási politika egyik realitásával, lévén hogy a politikai pártok hajlamosak arra, hogy háttérszereplőiket az Alkotmánybíróság keretén belül helyezték el, nyilvános pályafutásuk kimerülése után;

- a végrehajtó vagy törvényhozó hatalom képviselőivel első- vagy másodfokú rokonságban, illetve házastársi kapcsolatban álló személyek kinevezésének tilalma.

A rekrutációs politika kiindulópontját az az előfeltétel képezi, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság hitelessége a demokratikus megszilárdulás folyamatában lényeges szerepet játszik. Egy engedelmes személyiség ki-

nevezésének rövidtávon megmutatkozó előnyét középtávon megszünteti az Alkotmánybíróság elhiteltelenedésének folyamata a maga egészében.

Ebben a kontextusban, érdemes figyelembe venni annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság bíráinak egy része (például: ¼-e) elismert szakmai hírnévvel rendelkező, nem a jogászok köréhez tartozó személyiség legyen (filozófus, politológus, szociológus, közgazdász). A pluridiszciplináris értelmezés szükségessége, egyes nyugati alkotmánybíróságok mintájára, igazolhatja egy ilyen megoldást.

15.2. Az Alkotmánybíróság kiváltságainak újragondolása: a francia modell szemben a német modellel

Az 1991-ben elgondolt és 2003-ban megtartott modell lényegében eklektikus volt. Alkotmányozó törvényhozónk megpróbált egy szintézist készíteni azokról a nagy modellekről, amelyek az európai alkotmánybíráskodást tipológiailag uralják:

- a francia modell keretén belül az Alkotmánytanács politikai intézményként jelenik meg, amely kizárólag az alkotmányosság absztrakt ellenőrzését alkalmazza, a konkrét jogviták elemzése nélkül;
- a német modellben a szövetségi Alkotmánybíróság az ítélkező bíróság profiljával rendelkezik, az alkotmányosság konkrét ellenőrzésének és az alkotmányellenesség közvetlen fellebbezésének megengedésével.

A mostani pillanat lehetőséget nyújt annak eldöntésére, hogy melyik típus irányában forduljon a romániai Alkotmánybíróság. Ez a kérdésfelvetés nemcsak a technikai vonatkozásokat tartja szem előtt, hanem annak módját is, ahogyan a romániai alkotmánybíróság rendelkezik azzal a képességgel, hogy hiteles módon lépjen közbe az alkotmányos mechanizmusok szabályozásában.

A francia típussal összehasonlítva a német modell néhány jelentős előnnyel bír:

- a konkrét ellenőrzési dimenzió megnyitja az alkotmánybíráskodást az absztrakt ellenőrzés által mellőzött jogi élet irányában;
- az alkotmánybíráskodás mechanizmusa lehetővé teszi az állampolgár közvetlen bevonását alapvető jog megsértése esetén, a bírósághoz benyújtott közvetlen fellebbezés formájában;
- az absztrakt ellenőrzés nem korlátozódik törvénytervezet ellenőrzésére annak közzététele előtt, hanem lehetővé teszi az elemzés kiterjesztését bármely hatályban lévő normára, egy alkotmányos szervezet kérése esetén;

- a német modell lehetővé teszi az intellektuális hierarchia meghatározását az alkotmány keretén belül, és ez elsősorban az alkotmányos demokrácia hihetőségének növekedését eredményezi;

- a német Alkotmánybíróságnak jelentős a súlya a nyilvánosságban, a német demokrácia háború utáni sikeres újraépítésének egyik kulcstényezőjeként jelent meg.

Meg kell említeni, hogy a német Alkotmánybíróság relevanciafoka bizonyos mértékben annak is köszönhető, hogy Németországban parlamentáris rendszer van, kevesebb intézményi konfliktussal, amelyeket nem az Alkotmánybíróságnak kell megoldani, így megőrizheti legitimitását azokban az esetekben, melyekben az egyéni jogokról kell döntenie. Egy vegyes rendszerben a Bíróság legitimitásának jelentős részét a politikai intézmények közötti konfliktusokban játszott döntőbírói szerepe emésztí fel.

Érvelhetnénk amellet, hogy a német alkotmánybíráskodási modell néhány alkotóelemének elfogadása, *mutatis mutandis*, hasonló hatással bírna, mint az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának tevékenységéből származók annál is inkább, mivel összefüggés van a német alkotmánybíráskodás módja és ennek más európai alkotmánybíróságok általi átvétele között, és nemcsak.

Az alkotmánybíráskodás átrendezésének pillanatában a másik potenciális modellt a Dél-afrikai Alkotmánybíróság képezhetné számunkra. Részben a német megoldásból ihletődve precedenst szolgáltatathat az alkotmányossági kultúra egyes irányainak az azonosítására irányuló aktivizmusunk tekintetében.

15.3. Az Alkotmánybíróság feladatköreinek szabályozását javító ajánlások

Az alkotmánybíráskodás ésszerűsítése érdekében a Bizottság néhány lehetséges fejlődési irányt azonosított.

Az egyik intézményes megoldás, amellyel az Alkotmánybíróság újradefiniálásának pillanatában számot vethetünk, a hatáskörök megosztásának gondolata, egyrészt az Alkotmánybíróság - amely megtartaná az a priori alkotmányos ellenőrzést -, másrészt pedig az ítélkező bíróságok között, amelyek az utólagos ellenőrzésre lennének felhatalmazva, egy Romániában 1912-ig visszamenő hagyomány alapján.

Egy másik lehetőséget képezhet annak a jogkörnek a tisztázása, amellyel az alkotmányos konfliktusok megoldását illetően rendelkezik. A 2003-as alkotmánymódosítás egyik leginkább bírálható újítása a 146. szakasz (e) pontja, amely szerint az Alkotmánybíróság megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű konfliktusokat. Még ennek az újításnak a megfo-

galmazói is belátták, hogy több alkotmányos rendszerben ez a hatáskör az alkotmánybíróságok és más hatóságok közötti nyílt konfliktusokhoz vezetett, mivel az Alkotmánybíróságnak a nehezen eldönthető konfliktusok kényes területére való bevonását feltételezi. A 146. szakasz (e) pontja révén az Alkotmánybíróság számára a közhatóságokkal szemben biztosított fölérendeltségi helyzet kockázata nem maradt észrevétlen az alaptörvény módosításának parlamenti tárgyalásakor. Más európai államok alkotmányaitól eltérően, amelyek bizonyos közhatóságok közötti kompetencia-konfliktusok megoldására jogosítják fel az alkotmánybíróságot, az Alkotmány elfogadta azt a szélsőséges megoldást, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság bármely alkotmányos jellegű jogi konfliktust illetően ítélezhet. Az Alkotmány ezen előírása egy hamis érvelésen alapul, miszerint minden esetben különbség tehető a jogi és a politikai konfliktusok között. A valóságban a közhatóságok közötti bármely konfliktus kettős – mind jogi, mind politikai – természetű. Az Alkotmánybíróságot több ízben felkérték a 146. szakasz (e) pontja alapján való bíraskodásra, és arra, hogy azoknak a konfliktusoknak a természetét értelmezze, amelyekre ez az alkotmányos norma vonatkozik. Az adott megoldások segítettek egyes, a közhatóságok közötti kapcsolatok megbénítását kockáztató konfliktusok meghaladásában, másrészt azonban megerősítették az Alkotmánybíróság fölérendelt helyzetét a többi közhatósággal szemben.

A 146. szakasz (e) pontjában megfogalmazott mechanizmussal kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy két opciót lehet figyelembe venni: akár az Alkotmánybíróság ezen hatáskörének megszüntetését, akár olyan értelemben való módosítását, hogy az számára csak a közhatóságok közötti kompetencia-konfliktusok fölötti ítékezés hatáskörét írja elő.

Mindkét megoldás az alkotmányos demokráciát meghatározni hivatott intézmények működésének javításához vezet.

Egy másik megoldás arról az előírásról való lemondás, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság más feladatkörökkel is rendelkezhet, mint amit az Alkotmányban megállapítottak. Az 1990–1991-es Alkotmányozó Nemzetgyűlés keretén belül az az érdek nyilvánult meg, hogy az Alkotmánybíróság ne váljon az állam negyedik hatalmává, és következésképpen nem hagyják jóvá, hogy az Alkotmányban meghatározott feladatkörökön kívül, törvény útján más feladatkörökre is szert tegyen. A 2003-as módosítás alkalmával bevezették azt a kitétel, mely szerint az Alkotmánybíróság bármely más feladatkört ellát, amennyiben azt organikus törvény előírja (146. szakasz (l) pontja). A Bizottság úgy véli, hogy erről az előírásról való lemondás igazolt: a

törvény nem egészítheti ki az Alkotmányt, csak részletezheti az Alkotmánybíróság egyes feladatköreit.

Hasonlóképpen: egy lehetséges fejlődési irányt képezhetne arról az elvről való lemondás, amely szerint az alkotmányellenesnek nyilvánított jogi előírásokat 45 napra felfüggesztik. A 2003-as alkotmánymódosítás alkalmával bevezettek egy előírást, melynek értelmében „[a] hatályos törvények és rendeletek, valamint a házsabályok alkotmányellenesnek talált rendelkezései az Alkotmánybíróság döntésének közzétételétől számított 45 napon belül megszűnnek joghatást kiváltani, amennyiben a Parlament vagy a Kormány ebben az időszakban nem hozza összhangba az alkotmányellenes előírásokat az Alkotmány rendelkezéseivel. Ezen időszak alatt az alkotmányellenes rendelkezések a jog szerint fel vannak függesztve.” (147. szakasz 1. bekezdés) Ugyanezen szakasz 4. bekezdése értelmében, a Hivatalos Közlönyben való közzététel időpontjától az Alkotmánybíróság határozatai kötelezőek a jövőre nézve, és *erga omnes* hatnak.

A felsorolt jogszabályok alkotmányellenességét megállapító alkotmánybírósági határozat közlésétől számított 45 napra történő jog szerinti felfüggesztés eljárásának nincsen hatása jogi téren. A 45 napos időtartam nem bír jogi jelentőséggel, mivel a törvényhozó vagy a kormány azon kötelezettségéről, hogy a megjelölt alkotmányellenes előírásokat összhangba hozza az Alkotmánnyal, az alkotmánybírósági határozat közlésének időpontjától beszélhetünk. A 147. szakasz 1. bekezdése által szabályozott felfüggesztés legfeljebb politikai jelentőséggel bír. *A Bizottság úgy véli, hogy le kell mondani erről az előírásról, amely egyetlen más európai alkotmányban sem található meg.*

Újító megoldás lehetne az, hogy az alkotmányossági kifogások elbírálásában az a köztörvényes ügyekben ítélező rendes bíróság legyen illetékes, amely előtt ezekre hivatkoztak. A belső fellebbezés lehetőségeinek kimerítése után a felek az Alkotmánybírósághoz fordulhatnak. Ez indoklás nélkül visszautasíthatja az ügy elbírálását. Bármelyik bíróság, amely az adott ügyben ítélezett, csatlakozhat a felek keresetéhez. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság csak indokoltan utasíthatja vissza az ügy elbírálását.

A bizottság úgy véli, szükséges az egyes nem állami struktúrák (nem-kormányzati szervezetek, szindikátusok, patronátusok) azon jogának szabályozása, hogy egy jogi aktus alkotmányellenességének megállapítási keresetével forduljanak az Alkotmánybírósághoz.

16. A törvény uralmát gyakorlatba ültető mechanizmusok

A bírói hatalom nem választható el a „jogállam” hatékonyságának tágabb kontextusától. Ezzel egy időben egy alaptörvény csak bizonyos általa-

nos célokat körvonalazhat, az organikus törvényeknek hagyva azt a feladatot, hogy a konkrét intézményi keretet meghatározzák.

Nem kevésbé igaz, hogy egy állam reformja nem korlátozódhat az Európai Bizottság által ajánlott célok végrehajtásának részleteire. A törvény uralma nem értelmezhető néhány technikai részletkérdésre korlátozva, mivel az állam és az állampolgár közötti viszony teljes kérdéskörét lefedi.

Ebből a szempontból az igazságszolgáltatási aktus kezelésének területén olyan fejlődési irányok állapíthatók meg, amelyek ebben a témában új megközelítési módot idéznek elő.

16.1. A vizsgálóbírói intézmény lehetőségeinek kiaknázása

Érvelhetünk azzal, hogy a jogi rendszerünk korlátozásainak egyike az ügyészek számára biztosított nagyon fontos szerepből ered. Innen a gyanú, hogy a nyomozási fázist egy részrehajló logika uralhatja. A vizsgálóbíró független bíróként való intézményesítése a francia és olasz modell alapján lehetővé tenné a hatáskörök szétválasztását, és jótékony hatással bírna. Ennek az új jogi szűrőnek a megszületése által korlátozódna a végrehajtó hatalom ellenőrzési hatalma a nyomozások esetében.

16.2. Az igazságszolgáltatás korporatista vezetéséből adódó kockázat csökkentése: a függetlenséget biztosító szerv összetételének módosítása

Jelenlegi formájában a 133. szakasz a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának olyan összetételt ír elő, amely a szakmai testület tagjai révén a magisztrátusok érdekeinek állandósítását és védelmét segíti elő. Tekintettel ezen intézmény szerepének jelentőségére, szükségszerű e szervezet összetételének módosítása a magisztrátusok testülete által választott tagok számának drasztikus csökkentésével. A Dél-afrikai Alkotmány Igazságszolgáltatási Bizottsága („Judicial Services Commission”) modellként szolgálhat e reformhoz.

E ponton a rekrutálási alap szélesítésének tétje ama kockázat kiküszöböléséhez kapcsolódik, hogy a testület tagjai küldetésüket pártosan értelmezzék. A rendszeren kívüli illetékesek jelenléte egyike azoknak a garanciáknak, amelyeket az új, „nem korporatív jellegű” rendszer ajánlhat.

16.3. A közigazgatási bíróság mechanizmusának újragondolása

Az alaptörvény jelenlegi megfogalmazásában (52. szakasz) összetéveszti az alanyi jogokon és a legitim érdekeken alapuló kereseteket, a szubjektív és az objektív jogügyleteket, ugyanarra a síkra helyezve őket. Ebben az összefüggésben világosabban el kell határolni a jogaikban sértett felek lehetőségét, hogy sérelmeik jóvátétele érdekében bírósághoz forduljanak és a legi-

tim érdekeken alapuló kereseteket, amelyek célja a közigazgatási tevékenységek törvényellenességének kiküszöbölése.

Következésképpen: az alanyi közigazgatási bírósági keresetek esetében, amelyek egy alanyi jog megsértésén alapulnak, a sértett fél kérheti a sérelmet okozó okirat megsemmisítését, annak egy másik okirattal való helyettesítését, a hatóságok kötelezését a közigazgatási szerv tétlenséggel vagy egy kérelem megoldásának visszautasításával okozott sérelem kiküszöbölésére, valamint az okozott sérelem kárpótlását, miközben a legitim érdekeken alapuló keresetek esetében a megtámadott aktus objektív törvényellenessége ennek érvénytelenítéséhez vezethet anélkül, hogy a közhatóság kötelezhető lenne egy bizonyos magatartásra vagy kártérítésre.

A szöveget a következőképpen lehetne megfogalmazni: „(1) *Bármely személy, akit egy közigazgatási aktus vagy egy kérelem elbírálásának megtagadása révén a törvény által elismert jogaiban megsértenek, a sérelem kiküszöbölésére és kárpótlására jogosult, a közigazgatási bírósági eljárás keretén belül.* (2) *Bármely érdekelt személy kérelmezheti a közigazgatási bíróságnál egy törvényellenes közigazgatási aktus érvénytelenítését vagy módosítását, a közigazgatási bírósági eljárás keretén belül.*”

Ezzel egy időben a közigazgatási jogszolgáltatás fakultatív és ingyenes jellegére vonatkozó szövegeket újra kell gondolni, két okból kifolyólag:

- a gyakorlatban nem szervezik meg a közigazgatási jogszolgáltatást az Alkotmánybíróság által értelmezett módon, vagyis függetlenként, csak a közigazgatási bíróság megkeresése előtti közigazgatási eljárásokat, amelyeknek ingyeneseknek kell lenniük, de nem fakultatívnak;
- a közigazgatási konfliktusok elsősorban békés úton történő rendezésének elve alkotmányos értéket kell, hogy nyerjen úgy, ahogy az összehasonlítható és a közösségi jogban történik.

17. A népszavazás és a félközvetlen demokrácia

Annak elemzéséből kiindulva, ahogyan a jelenlegi alkotmány a népszavazás intézményét szabályozza, a Bizottság megállapítja, hogy ennek kiterjesztése a képviselőknek a választóközösséggel szembeni felelősségét növelő eljárást képezhet.

Célunk nem a képviseleti demokrácia elvének kiküszöbölése, hanem annak lehetővé tétele, hogy a nemzet, mint a szuverenitás birtokosa, közvetlenül is bekapcsolódhasson a politikai folyamatba.

Ez a beavatkozás egyrészt a parlamentben és helyi szinten felhatalmazott személyek magatartására vonatkozik, másrészt lehetőséget nyújt a parlament által elfogadott aktusok érvénytelenítésére.

17.1. Népszavazás szervezése a helyi és nemzeti szinten megválasztott köztisztviselők funkciójukból való visszahívására

A bizottság a választópolgárok azon jogának figyelembevételét javasolja, hogy a nemzet által megválasztott képviselők funkciójukban való felfüggesztését kezdeményezzék. Azon „visszahívási (recall) jogról” van szó, amellyel Svájcban és az észak-amerikai föderáció vagy Kanada egyes államaiban találkozhatunk, ott, ahol a nemzet által választott köztisztviselők visszavonásának elvét felkarolták.

Ez a helyi választott tisztviselőkre (községi, megyei vagy regionális szinten, a közigazgatási-területi egységek szerkezetétől függően) és a parlamenti tagokra is alkalmazható. A helyi és a nemzeti szintek közötti megfelelés a nemzet által választottak felelősségének növelését idézné elő, egy új, ellenőrző szűrőt alkotván, mely különbözik a pártokétól.

A tisztségből való felfüggesztés esetén is a parlamenti tag a nemzet képviselője marad azzal a különbséggel, hogy a választókerületében egy bizonyos számú választó elindíthatja a visszahívási eljárást, ami előrehozott választásokhoz vezet helyben.

Egy ilyen mechanizmus bevezetését összehangba kell hozni a helyi és a nemzeti szinten létező választási eljárással.

17.2. A népi vétő/hatálytalanító népszavazás bevezetése

A bizottság olyan rendszer figyelembevételét javasolja, amelynek alapján a parlament általi megszavazást követően és a kihirdetést megelőzően a törvények megtámadhatóak a választók által; kivételt képeznek ez alól az adótörvények, a nemzetközi szerződések, a megkegyelmezések és a közkegyelem. Ha megfelelő számú aláírás összegyűlt, jogi értelemben ez maga után vonja egy országos népszavazás kiírását a hivatkozott előírás elfogadásának vagy elutasításának kérdésében.

18. Új cím Románia Alkotmányában: az állampolgárok részvétele a demokratikus életben

Közel két évtizeddel a politikai pluralizmus bevezetése után az állampolgárok részvétele a demokratikus életben még mindig nagyon alacsony. Az állampolgárok nem érdeklődnek az iránt, ami a nyilvánosságban történik, és a politikába való részvétellel szemben tartózkodóak. Az állampolgárok közéletbe való teljesebb bekapcsolódása érdekében szükség van arra, hogy a rendelkezésükre álló alkotmányos eszközök mellett a nyilvánosságba való bekapcsolódásnak kedvező mentalitás is kialakuljon.

A bizottság azt javasolja, hogy egy fejezetet vezessenek be az Alkotmányba „Az állampolgárok részvétele a demokratikus életben” címmel, lehetőleg a köz-

hatóságokra vonatkozó fejezet előtt. Ez a fejezet az alábbi elveket foglalhatja magában:

- az állampolgárok közvetlen képviselőinek elve helyi és megyei szinten, Románia parlamentjében és az Európai Parlamentben;
- a döntéseknek az állampolgárhoz minél közelebb történő meghozatalának elve;
- az az elv, amelynek értelmében a politikai pártok hozzájárulnak az állampolgárok akaratainak alakításához és kifejezéséhez;
- az az elv, mely szerint a közhatóságok az állampolgárokkal és a reprezentatív egyesületekkel konzultálnak a határozathozatal érdekében;
- a társadalmi párbeszéd elve, egyrészt a közhatóságok, másrészt pedig a szindikátusok és patronátusok között, ez utóbbiak autonómiájának tiszteletben tartásával;
- a közérdekű információkhoz való hozzájutás elve;
- az állampolgároknak a társadalom politikai életében választások, népszavazások, törvényhozói kezdeményezések stb. révén való részvételét biztosító elv

19. A Nép Ügyvédje jogállásának átalakítása vagy a Nyilvános Mediátor bevezetése

Bár alapjában véve hasznos volt, a Nép Ügyvédje intézményének tevékenysége a jelenlegi alkotmányos rendszerben nagymértékben elhanyagolódott.

A Bizottság javasolja, hogy ezen intézmény szabályozását vegyék ki az Alkotmány II. fejezetéből, és foglalják bele az V. fejezetbe.

A Bizottság két változatot fogalmazott meg, amelyeket a jövőbeni alkotmányos törvényhozó figyelembe vehet. Egyrészt, a folytonosság logikáját követve, olyan opcióról van szó, amelyben a jelenlegi megnevezést megőrzik, de jelentős eltérésekkel, ami a rekrutációt és a funkcióval járó feladatköröket illeti, másrészt egy olyan opcióról, amelyben a jelenlegi intézménynek mind a megnevezését, mind a szerepét megváltoztatják.

19.1. A Nép Ügyvédje intézményének megőrzése

Elsősorban, a Nép Ügyvédje kinevezési eljárását az alkotmánynak világosan elő kell írnia. Másodsorban, *a Bizottság úgy véli, szükséges, hogy a Nép Ügyvédjét Románia Elnöke nevezze ki, három évre, egy legalább három javaslatot tartalmazó listából, amelyet az új összetételű Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa terjesztett elő. A javaslatot a parlamentnek kell jóváhagynia, szakbizottsági véleményezést követően.*

Az új szabályozásban a Nép Ügyvédje köteles egy álláspontot benyújtani az Alkotmánybírósághoz, mely az általa képviselt, folyamatban levő, az alapvető jogokat és szabadságokat érintő ügyekre vonatkozik. Hasonló módon jár el egyes köztörvényes intézmények kérésére is. Emellett módosítandó az 59 (2) szakasz is, átvéve az organikus törvény azon előírását, hogy konkrét határidőt (ajánlatos maximum 30 nap) kell meghatározni, amelyen belül az állam intézményei értesítik a Nép Ügyvédjét ez utóbbi folyamodványainak megoldásáról.

19.2. A Nyilvános Mediátor intézményének létrehozása

Ebben a változatban olyan intézményről van szó, amely az állam és az állampolgár között közvetít. *Ez a szerep megerősíthető a Nyilvános Mediátor különböző szakterületeken – például az emberi jogok, a szociális gondozás, a korrupció, a közigazgatás transzparenciája (közérdekű információk) – való létrehozásával, valamint a helyi szinten működő Nyilvános Mediátorok felállításával.*

A Nyilvános Mediátorok bármely magán- vagy közjogi személy panaszát elfogadják, és a megoldás céljából a kompetens szervek elé terjesztik, követik a nyomozás folyamatát, folyamatosan tájékoztatják a panasztevőket.

20. Alapvető jogok és szabadságok

Az utóbbi másfél évtizedben az emberi jogok védelmének egyetemes és regionális rendszere jelentős fejlődésen ment át.

A Bizottság úgy véli, hogy a következő néhány stratégiai célt kell követni:

- növelni kell egyes jogok és szabadságok védelmének hatékonyságát, mind az intézményi keret módosításával, mind pedig azon lehetőség megteremtésével, hogy az állampolgárok a bíróságokon közvetlenül hivatkozhatnak az alapvető jogokra és szabadságokra;
- a jogi építményeket világosan körülhatárolt értékekre kell alapozni, mint az emberi méltóság, a szabadság és a jogegyenlőség;
- azoknak a kétértelműségeknek a kiküszöbölése, amelyek a vonatkozó alkotmányos előírásokat nagylelkű szándéknyilatkozatokká fokozzák le;
- a kivételes intézkedések és a szabadságok rendszere közötti kapcsolat tisztázása;
- az alkotmányos előírások rendszerezése, az azonos szabályozási célt tartalmazók összekapcsolása által.

E célok elérése a következőket előfeltételezi:

20.1. A jelenlegi Alkotmány II. címének átírása

A II. címnek kifejezetten elő kell írnia, hogy a felsorolt jogok és szabadságok jogi védelemmel bírnak. Emellett az Alkotmánynak meg kell határoznia a II. cím alá foglalt azon jogokat és szabadságokat, amelyekre a magánszemélyek hivatkozhatnak akár az állammal és a közhatóságokkal, akár más magánszemélyekkel szemben.

20.2. Az emberi méltóság mint központi érték

Románia Alkotmánya az 1. szakasz 3. bekezdésében az emberi méltóságot a legfőbb értékek közé sorolja és garantálja. A valóságban az emberi méltóság nem csupán olyan érték, amelyet alkotmányosan garantálni kell, hanem maguknak az emberi jogoknak az axiológiai alapját képezi. Következésképpen: *az Alkotmánynak az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó fejezete az emberi méltósággal kellene, hogy kezdődjön.* A Bizottság ajánlása azon alapszik, ahogyan más alkotmányok és nemzetközi emberi jogi dokumentumok az emberi méltóság problémáját kezelik. A Német Szövetségi Köztársaság Alaptörvénye az 1. szakaszba helyezi, és azon alkotmányos előírások közé sorolja, amelyek nem vizsgálhatók felül. Dél-Afrika Alkotmánya a 10. cikkelyébe foglalja bele, mely szerint az emberi méltóság az az érték, amely az összes többi alkotmányosan garantált jogot megalapozza. Svájc alkotmányának az alapvető társadalmi és polgári jogokat tartalmazó fejezete az emberi méltóságra való hivatkozással indít (7. cikkely). Az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata szerint az emberi méltóság képezi az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt alapvető célok lényegét, ezáltal ezt az Egyezmény által garantált összes emberi jog fölé helyezi.

Azonban az Európai Unió Alapjogi Chartájának szerkesztésmódja képezi a legjobb érvet a Bizottság ajánlása mellett, mely szerint az emberi méltóságot az Alkotmánynak az alapvető jogokra és szabadságokra vonatkozó fejezete bevezető részeként kell kezelni. Az emberi méltóság e Charta Preambulumában jelenik meg, egyben az első fejezet címe is, és emellett az 1. cikkben kerül szabályozásra. A *Charta Magyarozatában*, amelyet az Európa Jövőjével foglalkozó Konvent Elnöksége fogalmazott meg, megállapítják: „az emberi méltóság nemcsak egy alapvető jog, hanem az alapvető jogok tényleges alapját képezi.” A magyarozatok példaként hozzák fel az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát*, amelyet az ENSZ 1948-ban fogadott el, és amely különleges figyelmet szentel az emberi méltóság fogalmának. Mi több, a *Charta Magyarozatában* az emberi méltóság olyan érték, amely akkor is védelmezendő, amikor az alapvető jogok gyakorlása korlátozott.

20.3. A rendkívüli állapot idején sem korlátozható jogok kategóriájának bevezetése

A Bizottság egyes alapvető jogok nem-korlátozható jellegének megállapítását ajánlja abban az értelemben, hogy rendkívüli intézkedések esetén semmilyen normatív aktus vagy állami hatalomgyakorlás nem befolyásolhatja ezeket. Egy kiegészítő alkotmányos garanciáról van szó.

Az ajánlás az összehasonlító jogból ismert tendenciát követi, azaz kapcsolatot teremt a „nem-korlátozható jogok” és a rendkívüli intézkedések között. Ily módon, a rendkívüli állapot körülményei között a parlament egyetlen aktusa sem gyakorolhat hatást a kifejezetten nem-korlátozhatóként meghatározott jogokra, mint amilyenek:

- az élethez való jog,
- a kínzás és az embertelen vagy lealacsonyító bánásmód tilalma,
- a rabszolgaság és a kényszermunka tilalma,
- a gyermekek jogai,
- a diszkrimináció tilalma.

20.4. A jogok korlátozásának szabályozása az Alkotmány keretén belül

Jelenlegi megfogalmazásában az 53. szakasz képezi a jogok korlátozására vonatkozó általános szabályozást. Másrészt, más szakaszok megemlítik, hogy egyes jogok „nem korlátozhatók”, mint például a 21. szakasz 2. bekezdése, a 29. szakasz 1. bekezdése és a 31. szakasz 1. bekezdése. A 21. szakaszban előírt jog kivételével, ezek a különleges előírások megalapozatlanok, és el kell őket törölni.

A bizottság az 53. szakasz egészének módosítását ajánlja. Új alkotmányos megfogalmazásban e szakasznak az arányosság elvére való hivatkozást kell tartalmaznia, és így elkerülnie az egyéni jogok értelmezésének esszencialista paradigmáját.

20.5. Új alkotmányos megfogalmazásra vonatkozó ajánlások

A bizottság egy sor átgondolásra és módosításra szoruló alkotmányos megfogalmazást azonosított.

20.5.1. A 17. szakasz módosítása

A 17. szakaszt úgy kell módosítani, hogy tartalmazza a külföldön élő románok szavazati jogának kifejezett biztosítását.

20.5.2. A 19. szakasz 2., a kiadatás kérdésére vonatkozó bekezdésének átfogalmazása

A 2003-as Alkotmánymódosítás alkalmával a 19. szakaszba egy új 2. bekezdés került, amelynek értelmében a román állampolgárok kiadhatók a Románia által részes félként elfogadott nemzetközi egyezmények alapján, a törvény feltételei között, és a kölcsönösség alapján. *A Bizottság úgy véli, hogy bármely alkotmányos előírás, amely saját állampolgárának a kiadatását engedélyezi, súlyos tévedés, és a jogállam elveitől való eltérést jelent.* A kiadás tilalma alkotmányos hagyományokkal megegyező szabálynak felel meg, és más alkotmányok többségében is megtalálható. Saját állampolgár kiadása vagy kiutasítása az állampolgári viszonytal ellentétes intézkedés, ez a viszony ugyanis védelmi kötelezettséget jelent, amelyet az államnak kell biztosítania az állampolgárok számára. Románia Alkotmányának felülvizsgálata alkalmával egy sajnálatos félreértés történt a kiadás és az átadás között. A Nemzetközi Büntetőtörvényszék Statútuma előírja annak lehetőségét, hogy a nemzetközi bűncselekmények elkövetőit átadják a Bíróságnak, azonban éppen ez a Statútum különbséget tesz a kiadás (az állam azon cselekedete, amikor egy személyt egy másik államnak átad) és az átadás között (az állam azon cselekedete, amikor a Statútum előírásainak alkalmazása érdekében egy személyt átad a Bíróságnak). Az átadás nem mindig kötelező, mivel a Statútum a komplementaritás elvét szentesíti a Bíróság hatáskörére vonatkozóan, és nem ennek elsőbbségét a nemzeti bíróságokkal szemben (mint ahogyan ez csak az ad hoc nemzetközi bíróságok esetében van). *A Bizottság azt javasolja, hogy a kiadásra és a kiutasításra vonatkozó jövőbeni alkotmányos megfogalmazás őrizze meg a 19. szakasz jelenlegi formáját a (2) bekezdés kivételével, amelyet olyan normával kell helyettesíteni, amely előírja, hogy a Románia által vállalt nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően bármely olyan személy átadható az illetékes nemzetközi büntetőbíróságnak, aki egy nemzetközi bűncselekmény feltételezett elkövetője.*

20.5.3. Az áthelyezés, kiutasítás és kiadás tilalmának előírása

Meg kell előzni az áthelyezést, kiutasítást vagy kiadást olyan államnak, amelyben komoly kockázata áll fenn a halálbüntetésnek, kínzásnak vagy más embertelen vagy lealacsonyító bánásmódnak.

20.5.4. Az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés újragondolása

Az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés (21. szakasz) tévesen a II. Cím (*Közös rendelkezések*) I. fejezetében szerepel. Az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés nemcsak az alapvető jogok (igazságszolgáltatás útján megvalósítható) védelmére vonatkozik, hanem bármely más alanyi jogóra is, és a II. fejezetbe foglalandó.

Románia Alkotmánya egy abszolút jelleggel bíró szabályt szentesít: szabályozásra került a bíróság megkeresésének joga nemcsak a polgári jellegű jogvitákban, hanem más esetekben is (büntető, közigazgatási stb.). A 21. szakasz és az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* közötti másik különbség abban nyilvánul meg, hogy míg az Egyezmény az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférést biztosítja az alanyi jogok érvényesítése érdekében, az Alkotmány kiterjeszti ezt a garanciát a legitim érdekekre is. A módosítás alkalmával bekerült a 21. szakasz új, 4. bekezdése, amelynek értelmében a különleges közigazgatási jogszolgáltatások fakultatívak. *A Bizottság ezen előírás törlését ajánlja, amely jelenleg alkalmazhatatlan* - mióta 2002-ben a Számvevőszék elveszítette jogszolgáltatási feladatköreit, nincsenek már közigazgatási joghatóságok. *A Bizottság úgy véli, hogy az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés jogának jövőbeni szabályozását az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkéhez hasonló módon kell megfogalmazni. Ugyanakkor, elő kell írni, hogy az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés alkotmányos garanciája azokra a legitim érdekekre is vonatkozik, amelyeket a törvény jogi keresettel védelmez.*

E megoldás mellett szóló másik érv az, hogy a gyakorlatban nem szervezik meg a közigazgatási jogszolgáltatást az Alkotmánybíróság által értelmezett módon, vagyis függetlenként, csak a közigazgatási bíróság megkeresése előtti közigazgatási eljárásokat, amelyeknek ingyeneseknek kell lenniük, de nem fakultatívnak. Ebben az összefüggésben *a Bizottság azt ajánlja, hogy a közigazgatási jogviták elsősorban békés úton történő rendezésének elve nyerjen alkotmányos értéket, az összehasonlító jog és a közösségi jog modellje szerint.*

20.5.5. A 22. szakasz módosítása

Az Alkotmány 22. szakaszát módosítani kell, mégpedig úgy, hogy a személy bioetikai dimenziójának a vonatkozásait is tartalmazza. Az új szöveg alapját az *Európai Charta* és a Románia által 2001-ben jóváhagyott, *Az emberi jogokról és az orvosbiológiáról szóló Egyezmény* képezi.

20.5.6. A 22. szakasz által előírt jogok szétválasztása

A Bizottság szerint időszerű a 22. szakaszban előírt jogokat különálló szakaszokba szétválasztani, éspedig: (a) élethez való jog biztosítása és a halálbüntetés tilalma; (b) a személy fizikai és pszichikai integritásához való jogának biztosítása, figyelembe véve az orvosbiológiai aspektusokat is; (c) a kínzás és a lealacsonyító vagy embertelen büntetések tilalma.

20.5.7. Az Alkotmány 23. szakaszának kiterjesztése

A Bizottság a 23. szakasz kiterjesztését tartja szem előtt az őrizetbe vett személyek védelmére vonatkozó előirással, a *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának* 10. cikkében megfogalmazott előírásokhoz igazodva.

20.5.8. A személyes adatok védelmére vonatkozó jog bevezetése

Az Alkotmány 26. szakasza biztosítja az intim, családi és magánélethez való jogot. Egy szorosan ehhez kapcsolódó, de ezzel össze nem téveszthető jog a személyes adatok védelmére vonatkozik. Ez egy újabb jog, amelyet az *Alapjogi Charta* (8. cikk), a 95/46/EC számú Irányelv és az *Európa Tanács* 1981-es *Egyezmény az egyének védelméről a személyes adatok gépi feldolgozása során* c. dokumentuma biztosít. A romániai törvénykezés a 2001. évi 677. sz. törvényben biztosítja ezt a jogot. Tekintettel a jog európai szintű jelentőségére, e garancia nem elégséges, szükséges, hogy a személyes adatok védelmét Alkotmányban biztosított alapvető jog szintjére emeljék.

20.5.9. A 28. szakasz módosítása

A 28. szakaszt úgy kell módosítani, hogy tartalmazza az elektronikus kommunikáció különböző formáit.

20.5.10. A kommunista időszak titkosrendőrségi irataihoz való hozzáférésre vonatkozó új alkotmányos jog bevezetése

Ily módon konkrét formát nyerne az Alkotmány potenciális Preambulumában jelzett elvek egyike.

20.5.11. A rabszolgaság és a kényszermunka kifejezett tilalmának előírása

A rabszolgaság és a kényszermunka kifejezett tilalma az emberi jogok kemény magjához tartozik.

20.5.12. A 29. szakasz címének módosítása

Az új cím a következő: „A gondolat-, a lelkiismereti és a vallásszabadság”.

20.5.13. A 29. szakasz 5. bekezdésébe foglalt előírások átfogalmazása

Ez az előírás a menhelyek és árvaházak vallásos lelki asszisztenciájára vonatkozik, tekintettel a szülőktől elválasztott gyerekek helyzetére. A román törvények nem használják ezeket a kifejezéseket, hanem a 2004. évi 272. sz., a gyermekek jogainak védelméről és támogatásáról szóló törvény-

ben a szüleitől ideiglenesen vagy véglegesen elválasztott gyermek elhelyezését mint a gyermek speciális védelmére irányuló intézkedést szabályozza (58. cikk). Az elhelyezésre vonatkozó intézkedés megállapítását követően a gyermek „rezidenciális szolgáltatásokban” részesül, amelyek a szüleitől ideiglenesen vagy véglegesen elválasztott gyermek védelmét, növekedését és gondozását biztosítják. Ezek a következők: elhelyezési központok, sürgősségi szolgáltatásokat nyújtó gyermekotthonok, anyaközpontok (110. cikk). A rezidenciális szolgáltatásokat közintézmények (megyei tanácsok) és magánszervezetek szervezik, beleértve a vallásos felekezeteket is, a Gyermek Jogait Védő Országos Hatóságának engedélyével. Az *Alapjogi Charta* „ingyenes elhelyezési szolgáltatáshoz való jogra” vonatkozik (29. cikk)^{7*}, amelyet egyébként a *Közösségi Charta a Munkavállalók Alapvető Szociális Jogairól* és az *Európai Szociális Charta* inspirált.

A Bizottság, az elhelyezési szolgáltatások keretén belül a vallásos lelkigondozás kifejezésnek az Alkotmányban való foglалását ajánlja. A szülőtől elválasztott gyermekek vallásos lelkigondozására vonatkozó előírások egy külön szakaszban szerepelhetnének, amely a gyermekek jogainak védelmét szabályozza.

20.5.14. A szólásszabadsághoz való jog átfogalmazása

A Bizottság szükségesnek véli szólásszabadságra vonatkozó román alkotmányos előírások összhangba hozását az *Emberi Jogok Európai Egyezményében* található előírásokkal, különös tekintettel az információhoz való hozzáférés szabadságára.

20.5.15. A tanuláshoz való alkotmányos jog megfogalmazásának újragondolása

Az Alkotmány 32. szakaszának 1. bekezdése garantálja a tanuláshoz való jogot a kötelező általános iskolai, középiskolai, szakiskolai oktatás és a felsőoktatás keretében, illetve „más oktatási és továbbképzési formák” révén. Ez a kifejezés arra a hamis következtetésre vezet, hogy a felsorolt oktatási intéz-

7 A kérdéses cikk eredeti változata a következőképpen hangzik: „Everyone has the right of access to a free placement service.” (http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf). Mivel az idézett cikk a munkavállalókra vonatkozó cikkek közé van beillesztve, arra következtethetünk, hogy a jelentés szerzői által adott értelmezés téves, ezért szükségesnek látjuk a fordításban szereplő értelem mellett a hivatkozott cikk nagy valószínűséggel helyes magyar fordítását is megadni: „Mindenkinek joga van az ingyenes munkaközvetítői szolgáltatások igénybevételéhez.” (http://eppgroup.eu/Activities/docs/charter_eu/hu.pdf). (A szerk.)

ményformák szintén képzési és továbbképzési formák. *A Bizottság a tanulás-hoz való jog alkotmányos biztosítását és, ezzel párhuzamosan, a továbbképzéshez és a szakképzéshez való hozzáférés jogát javasolja.* Egyébként ez a megfogalmazás szerepel az *Alapjogi Charta* 14. cikkében is. A Charta Magyarázataiban pontosítják, hogy az oktatáshoz, illetve a továbbképzéshez és a szakképzéshez való hozzáférés ingyenességére vonatkozó kötelezettség nem létezik. Ezekben az esetekben az EU tagállamai díjakat szabhatnak ki, a „pénzügyi kiegyenlítések” meglétének feltételével. Másként fogalmazva: az az állami oktatás, amelyben a kedvezményezettek bizonyos kategóriája számára díjakat szabnak ki, teljesen kompatibilis az emberi jogok védelmének európai rendszerével, azzal a feltétellel, hogy az oktatáshoz való hozzáférést pénzbeli segítyek (például ösztöndíjak, a díj befizetése alóli mentesítés) biztosításával bátorítsák azok esetében, akik nem rendelkeznek elégséges pénzügyi forrásokkal. A 32. szakasz 4. bekezdésének megfogalmazása, mely szerint „az állami oktatás a törvénynek megfelelően ingyenes” újra kell gondolni. Különböző alsóbbrendű jogszabályok az állami oktatás esetében eltérő díjakat határoznak meg, amelyek az alkotmányban található és a törvényre kétértelmű módon utaló előírás következményei. *A Bizottság úgy véli, hogy a 32. szakasz 4. bekezdésébe megfogalmazott elv - amelynek értelmében az állami oktatás ingyenes - a valóságban már alaptalanná vált, főleg ami a felsőoktatást illeti, ahol olyan egyetemek vannak, amelyek a tanulók 75%-ától tandíjat szednek. Ezért, a díjfizetés szabályának bevezetését javasolja a felsőoktatásban, amelyet a szociális védelmi intézkedések foganatosítása által a kedvezőtlen helyzetű családokból vagy az elhelyezési központokból származó gyermekeknek és fiataloknak az oktatás minden formájához való ingyenes hozzáféréseinek szabálya egészít ki.*

20.5.16. A 34.szakasz módosítása és címének megváltoztatása

A bizottság alkalmasnak véli a 34. szakasz módosítását oly módon, hogy biztosítsa a megfelelő egészségügyi ellátáshoz való jogot, a szakasz új megnevezése „Az egészséghez való jog” lehetne.

20.5.17. Egyes jogok elkülönített szabályozása

Figyelembe véve a gyermekek jogainak fontosságát, a Bizottság ezek védelmének, valamint a fiatalok védelmének külön szakaszokban történő szabályozását ajánlja.

20.5.18. Az Alkotmány 38. szakaszának pontosítása

Az 1991-es megfogalmazásában Románia Alkotmánya biztosította a választójogot és a megválaszthatóság jogát anélkül, hogy meghatározta volna,

milyen szinten gyakorolhatóak. A 2003-as módosítás során bevezettek egy új, a 38. szakaszt, amely a román állampolgároknak az Európai Parlament választásain való részvételével kapcsolatos. A Bizottság a két jog biztosítását ajánlja azzal a megjegyzéssel, hogy ezek helyi, nemzeti szinten és az Európai Parlamenti választások esetén gyakorolhatók.

20.5.19. A tulajdonjog egyszerűsítése

A bizottság a tulajdonjogra vonatkozó 44. szakasz módosítását ajánlja az alábbi alkotóelemek figyelembevételével:

- a tulajdonjog biztosítása (a jelenlegi 44. szakasz 1. bekezdésének alkalmazásával);
- a kisajátítás tilalma, kivételt képez a törvény szerint megállapított, valamely közhasznú ügy, amelynek esetén igazságos és előzetes kártérítést nyújtanak (a jelenlegi 44. szakasz 3. bekezdésének megtartásával);
- egyes javak diszkrimináción alapuló, kényszeres köztulajdonba utalásának tilalma, a totalitárius rendszerek időszakára történő közvetlen hivatkozással (a jelenlegi 44. szakasz 4. bekezdésének alkalmazásával);
- a tulajdonjog határai: a környezetvédelmi terhek, a törvény vagy a szokás szerint a tulajdonosra háruló feladatok teljesítése (szolgalmi jogok) (a jelenlegi 44. szakasz 7. bekezdésének alkalmazásával).

20.5.20. Az 50. szakasz módosítása

A bizottság a fogyatékos személyekre vonatkozó 50. szakasz módosítását ajánlja, a jelenlegi formában elsőbbséget élvező orvosi modell (amely a „fogyatékoság kezelését és megelőzését” ajánlja) helyettesítését a fogyatékos személyek védelmére vonatkozó, Európai Unió dokumentumok és ENSZ-egyezmények alapját képező szociális modellel.

20.5.21. A joggal való visszaélés tilalma

Az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés szabályozásának keretén belül szükség van a joggal való visszaélés tilalmára való világos hivatkozásra, amely elv az *Emberi Jogok Európai Egyezményének* 17. cikkében és az *Európai Unió Alapjogi Chartájának* 54. cikkében is megtalálható. A Bizottság olyan előírás bevezetését ajánlja az alkotmányba, amely mind az említett Egyezmény és Charta cikkeiből, mind pedig a Polgári Perrendtartás Törvénykönyvének 732. cikkéből ihletődne, ez utóbbi értelmében „az eljárási jogokat jóhiszeműen és a törvény által elismert célnak megfelelően kell gyakorolni. Az a fél, amely önkényesen használja ezeket a jogokat, felelős az okozott károkért”.

21. Nemzetközi jog – európai jog – hazai jog kapcsolata

Az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozás után természetes a kizárólag ezekhez a történelmi pillanatokhoz kapcsolódó előírásoknak az Alkotmányból való eltávolítása. Ebből a szempontból, a *Bizottság az alkotmány VI. címe – „Az euroatlanti integráció” – alá tartozó szakaszok törlését ajánlja*. Ennek a címnek a jelenléte már nem indokolt úgy, ahogy azt 2003-ban megfogalmazták.

Ezt a címet egy új címmel kell helyettesíteni, amely kizárólag a hazai és az európai, illetve nemzetközi jog kapcsolatát tartja szem előtt. Ebből a szempontból a 148. szakasz (2) bekezdésének megtartása megoldás lehet, mivel az európai jog primátusának elve változatlan marad. Hasonlóképpen: az új alkotmányos szabályozásban tisztázni kell azt, ahogyan Románia beleegyezését adja olyan új szerződések esetén, amelyek jelentős, az európai alkotmány értékeit hordozó intézményi módosításokat idéznek elő.

A Bizottság úgy véli, hogy az alábbi két megoldás közül kell választani:

- a parlament kizárólagos hatáskörének kifejezett előírását a konstitutív jellegű európai szerződések ratifikálásával kapcsolatosan;
- a szerződések parlament általi elfogadását országos referendumnak kell követnie, amelynek során a nép elfogadja vagy elutasítja a jóváhagyási törvényt.

Egy ilyen új alkotmányos cím feladata az idézett határozat jogi útjának tisztázása lehetne, olyan két út választható, amelyekre az Európai Unió tagállamaiban is van példa.

Eme új cím keretén belül elhelyezhetők lennének a jelenlegi 10, 11. és 20. alkotmány-szakaszok, amelyek a „nemzetközi kapcsolatokat” „a nemzetközi és a hazai jogot”, „az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szerződéseket” szabályozzák. Egy ilyen új rendszerezés a hazai alkotmányos konstrukciónak nyújtana többlétszignit.

Az állam nemzetközi felelősségének elhárítása érdekében, abban az esetben, ha egy későbbi törvény következtében nem tartja be a nemzetközi jog vonatkozó előírásait, a *Bizottság a hazai és a nemzetközi jog közötti viszonyrendszer egységesítését ajánlja, a monizmus értelmében, mely a nemzetközi jog elsőbbségét jelenti a kölcsönösség elvének megtartása mellett* (ezt a tényt a 2003. évi 590. sz. törvény mintegy előrevetíti). A „monizmus” terminus ama tény figyelembevételével értelmezhető, hogy sok nemzetközi jogszabálynak nincsen közvetlen alkalmazási jellege (self-executing), amely esetben az alkalmazásukhoz hazai normák elfogadása szükséges.

Emellett a Bizottság a szokásjogra vonatkozó alkotmányos előírások bevezetését ajánlja, amelyeknek nemzetközi jogi szempontból a szerződésekkel egyenlő nemzetközi jogállásuk van szintűgy, mint az ilyen jogállással rendelkező nemzetközi szervezetek határozatainak (például a Biztonsági Tanácsnak az ENSZ kartája VII. fejezetében elfogadott határozatai).

Hasonlóképpen: a Bizottság a nemzetközi szerződések rendszerének alkotmányos elkülönítését ajánlja az egyszerűsített formában létrejött egyezmények rendszerétől úgy, ahogyan azt a 2003. évi 590. sz. törvény előírja.

22. A „gazdasági alkotmány” átfogalmazása

Figyelembe véve az Alkotmány IV. címének jelenlegi szabályozását, a Bizottság ennek új elveken alapuló átfogalmazását ajánlja.

Például, az alkotmány 139. szakasza megállapítja, hogy a helyi adókat és illetékeket a helyi és megyei tanácsok határozzák meg, a törvény által szabott korlátok és feltételek mellett. Ténylegesen a helyi adókat szintén törvény állapítja meg, egyes esetekben ezek a kvóták bizonyos határokon belül módosíthatók. A nagylelkű alkotmányos szöveghez képest a valóság sokkal korlátozottabb, és hasznos lenne egy világosabb, pontosabb megfogalmazás. *Az alkotmány szövegébe bele kellene foglalni egyes költségvetési elveket is, illetve a Számvevőszék általános illetékességét a közszféra pénzügyi forrásainak ellenőrzésében, annak a helyzetnek a megoldására pedig, amelyben a számvevőszéki tanácsosi tisztségbe való kinevezés feltételei meghatározatlanok, az alkotmánybírák kinevezésére javasolt rendszert kellene alkalmazni, a megfelelő módon: gazdasági vagy jogi felsőfokú végzettséggel, magas szakmai kompetenciával és minimum 10 év régiséggel kell rendelkeznie a gazdasági vagy jogi szférában vagy felsőoktatásban, valamint a kinevezését megelőző 5 évben egyetlen pártnak se legyen tagja.*

23. Az Alkotmány módosítása és a módosítás korlátai

Románia Alkotmánya nem képez kivételt a háború utáni európai irányzat alól. Ez egyrészt az alkotmányos demokrácia stabilitása, másrészt pedig az alapvető alkotmányos értékeknek nyújtott védelem közötti kapcsolatot helyezi előtérbe.

Ez az irányzat a „militáns demokrácia” egyik dimenziójába integrálható: ebben a paradigmában alapvető a politikai szereplők ragaszkodása a demokratikus rendszert meghatározó elvekhez. A nemzet szuverenitása nem korlátozott, hanem egy demokratikus rendszer szilárd határai közé illeszkedik.

Ebből a szempontból, az alkotmánymódosítás korlátainak meghatározása teljes mértékben igazolt, mind az egyes értékek csorbitásának tilalma

területén (anyagi határok), mind bizonyos intervallumok kikötését illetően, amelyekben belül az alaptörvény nem módosítható (időbeni határok).

Ezen az alapon a jelenlegi alkotmány egy sor időbeli korlátozást ír elő, amelyek ésszerűek, és alkotmányos szemszögből teljes mértékben relevánsak.

Kritikával illelhető azonban az alkotmány anyagi határai esetében alkalmazott kiválasztás.

A módosíthatatlan elemeknek egy sokkal pontosabb szelekciója is lehetséges. Ezeknek határozott módon a kormányzati formához és a politikai rendszer demokratikus természetéhez kell kapcsolódniuk. Bármely más összetevő módosítás tárgyát képezheti, mivel az alkotmánynak egy folytonosan változó környezethez való igazítása kötelező.

A Bizottság az alábbi tényezők módosíthatatlanná nyilvánítását ajánlja:

- a köztársasági kormányzati forma;
- az alkotmányos demokrácia;
- a politikai pluralizmus.

Lehet érvelni amellett, hogy ezek az értékek kemény magját alkotják, ez az a mag, amely tágabb értelemben egy köztársasági rendszer alapját meghatározza. Természetes tehát, hogy az egyetlen akadálnak, amelynek egy feltételezett módosítás útjába kellene állnia, a rendszer demokratikus természetének megtartásából kell fakadnia.

Eljárási szempontból *a Bizottság által ajánlott megoldások egyike egy tágabb időintervallum meghatározása a parlament által módosított tervezet vagy javaslat elfogadása és a referendum megszervezése között.*

Az Alkotmány 151. szakaszában megfogalmazott jelenlegi módosítási eljárás megfelel a fent említett két elv közötti egyeztetés kívánalmának. E tekintetben *a Bizottság csak a 30 napos határidő módosítását ajánlja a parlament által elfogadott tervezet vagy módosított indítvány elfogadása és az indítványt jóváhagyó vagy elutasító referendum megszervezése között.* A jelenlegi határidő nem teszi lehetővé a módosított Alkotmány szövegének megismerését azok által, akiket a népszavazáson való részvételre szólítunk fel, sem az új alkotmányos szabályozások következményeit magyarázni hivatott viták megszervezését. *A Bizottság úgy gondolja, hogy ebben az esetben egy tágabb, 3 hónapos időintervallum szükséges.* Emellett szól a francia alkotmányos rendszerrel való összehasonlításból származó érv. Franciaország jelenlegi alkotmánya, amely Románia alkotmányához nagyon hasonló módon szabályozza a módosítási eljárást, nem szab meg ilyen típusú határidőt, azonban a Ballardur-bizottság 2007-ben egy 6 hónapos határidő bevezetését ajánlotta.

D. Következtetések

Közel két évtizeddel a kommunista rendszer megdöntése után e Jelentés a Románia politikai jövője számára lehetséges fejlődési irányokat határoz meg. Amiként az könnyen megállapítható, a figyelemreméltó opciók teljes egészükben nem szigorúan jogi természetűek. Végző soron az alapok újragondolását célzó erőfeszítésről van szó, azokról az alapokról, amelyekre a Köztársaság épült.

Ebből a szempontból „A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság Jelentése” egy sor ajánlást dolgoz ki az összehasonlító alkotmánytan megállapításai és az autochton alkotmányos hagyomány alapján. A javaslatok célja rávenni a nemzetet és annak képviselőit, hogy nyitottak legyenek a jövőre. Koherens fejlesztési stratégia végiggondolása nem valósítható meg olyan opciók hiányában, amelyek nem kapcsolhatóak egy bizonyos társadalmi tervhez. Viszont ennek a tervnek az alapjait az Alkotmányban találjuk meg.

E Jelentés az alaptörvény eltérő megértési módjának kifejeződése. A köztársaság több mint a hatalmak elrendezése és egy kormányzati forma, a politikai szabadsággal, az egyenlőséggel és az alkotmányos demokráciával társított értékrendhez való ragaszkodást jelenti.

Lehetőségünk van olyan elveket és eljárásokat állítani az alkotmányos építmény középpontjába, amelyek a szabadságok biztosítására és az alkotmány iránti lojalitáson alapuló hiteles hazaszeretet születésére irányulnak.

A létrejövő struktúra nem egy tiszta alkotmányos rendszer. Amint az összehasonlító alkotmánytan más eseteiből is ismerjük, a szervezés vegyes természete olyan potenciállal bír, amely hozzájárulhat a politikai élet ésszerűsítéséhez. Nem egy külső modell mimetikus áttétele a lényeges, hanem az alkotmányjogi kölcsön adaptálása a politikai kultúra és a hagyomány tényezői által meghatározott helyi dinamikákra.

Az egyes részletmegoldásokon túlmenően, amelyek a technikai-jogi szinthez kapcsolódnak, adott számunkra az értékeknek és elkötelezettségeknek az a szintje is, amelyeket egy Alkotmánynak tartalmaznia kell. Az Alkotmány szimbolikus dimenziója nem választható el az alaptörvény azon képességétől, hogy olyan támpontot kínáljon, amely körül a nemzet újra egyesülhet és mobilizálódhat. Íme, miért fontos e pillanatban azoknak az általános elveknek a felidézése, amelyeken a Jelentés alapult:

- a hatalmi ágak szétválasztása és a köztük levő egyensúly megeremtése;
- korlátozott és mérsékelt kormányzás megszervezése, amelynek a működése nem sérti az állampolgárok egyéni szabadságát;

- a kormányzás transzparenciájának növelése;
- az egyéni jogok tényleges biztosítása az állam előtt;
- olyan alkotmányos kultúra fejlesztése, amely a hatékony és az állampolgárokkal szemben felelős helyi közigazgatás kiterjesztését bátorítja;
- a törvény uralmának biztosítása;
- a nemzeti kisebbségek identitásának védelme.

Ezekon a fő opciókon alapulnak a Jelentés által javasolt megoldások, akár csak bármilyen más, az Alkotmány módosításával kapcsolatos lényegi vita. Egy ilyen vita, az elkerülhetetlenül pártos ütközéseken túl, új mozzanatot jelenthet a román állam fejlődésében. Az állampolgár és az őt megillető jogok középpontba kerülése az önkényesség megszűnését és a kormányzás és az egyén közötti viszony módjának újragondolását jelentheti.

A nemzetre és választott képviselőire hárul az alapvető döntés a választók által jóváhagyott opciók függvényében. Anélkül, hogy a nemzet választottjai helyébe lépne, a „Romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző államfői bizottság” egy általános keretet vázolt, amelyben a szuverén nemzet a jogosnak és kívánatosnak tartott megoldásait elrendezheti.

Függetlenül a választott változattól, a szabadság, egyenlőség és korlátozott kormányzás értékeibe vetett bizalom nem sérülhet. Kizárt, hogy az emberi méltóság konjunkturális tárgyalásoknak legyen kitéve. A szabadság alkotmányossá tétele az állam modernizációjának alapvető feltétele.

Fordították: *Bakk Miklós* és *Incefi Gyöngyi*