

Varga Attila

Egy elfeledett és félretett Jelentés

A Köztársasági Elnöki Hivatal időnként akadémikus tevékenységre ragadtatja magát, ami önmagában akár dicséretes, derék dolog is lehetne, ha e ténykedés, illetve kutatómunka során elkészített Jelentés, legalább is java része nem maradna következmények nélkül.

Ebben a tekintetben a következmény-nélküliség (egyik) iskolapéldája az a Jelentés, amelyet a Ioan Stanomir professzor által vezetett Bizottság készített a romániai politikai és alkotmányos rendszerről.

Természetesen ez nem a Bizottság hibája, hanem sokkal inkább a politikai döntéshozóké, elsősorban az államfőé, aki – e tanulmány megrendelőjeként – lényegében semmit sem hasznosított, ellenkezőleg, az „ügy” az elnökválasztást elősegítő, azt tematizáló igencsak sovány egykamarás, létszámcsökkentett parlament létrehozásának szorgalmazásává zsugorodott.

Ennél azért a Jelentés jóval többet tartalmaz, és annyiban mindenképpen figyelemre méltó, hogy alkalmas lehet egy szakmai és társadalmi vitára, azzal kapcsolatosan, hogy miként is kellene átalakítani a jelenlegi, ezer sebből vérző romániai politikai és alkotmányos rendszert.

A Jelentés, bár számos vonatkozásban kritizálható, egyes megállapításai vagy következtetései igencsak kifogásolhatók, de a problémák felvetése, megnevezése mégis komoly érdeme, és mindenképpen követnie kellett volna egy, a kialakultnál sokkal alaposabb szakmai majd társadalmi vitának, illetve – ezek mintegy összegzéseként – akár az államfő, akár a parlament által kezdeményezett alkotmánymódosítási tervezet elkészítésének. A folyamat lényegében egy igencsak szerény, alapvetően egymás mellett elbeszélő szakmai vitát eredményezett, amely nem materializálódott egy tervezetben, és nem finalizálódott egy parlamenti vitában, illetve döntésben.

Az államfő lényegében mintegy rögeszmeszerűen csak egyetlen problémát látott sürgősen megoldandónak az alkotmányos rendszer vonatkozásában, nevezetesen a már említett egykamarás, csökkentett létszámú parlament létrehozását. Valójában mindenki tudja, még az államelnök is, mi

több, a Jelentésből is egyértelműen kiderül, hogy sokkal több gond van mind a politikai, mind az intézményi, alkotmányos rendszerrel, ami szükségessé tesz egy átfogó alkotmánymódosítást.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy a Jelentés elkészítése és a jelenlegi nagyon bizonytalan és igencsak kétséges kimenetelű alkotmánymódosítási próbálkozások között lényegében semmilyen összefüggés nincs. A kormányzó elnöki párt lényegében az alkotmánymódosítással csak az egykamarás és kisebb létszámú parlamentről szóló népszavazási eredményt kívánja becikkelyezni, az összes többi politikai erő átfogó alkotmányreformot szeretne, de mindegyik a saját elképzelései szerint, hiszen a Jelentést már jószerevével mindenki (majdnem mindenki) elfeledte.

Kétségtelen, hogy méltánytalan ez a bánásmód, ez a feledés a Jelentés elkészítői, illetve ezek munkája irányában, ami azonban csak növeli a *Magyar Kisebbség* szerkesztői kezdeményezésének értékét e lapszám elkészítésével.

Jelen írás, mely a Jelentés közreadása után közvetlenül 2009 februárjában készült, lényegében szakmai háttéranyagként szolgált politikai (RMDSZ-es) döntéshozók számára. Ezért formáját tekintve vázlatos, tartalmában pedig nem a tudományos jellegű tanulmány követelményei szerint kidolgozott.

Ennek ellenére, talán még ebben a formájában is, mint dokumentum jellegű munkaanyag érdekes lehet a *Magyar Kisebbség* olvasói számára.

**A romániai politikai és alkotmányos rendszert elemző
elnöki bizottság
JELENTÉSE
Elvi észrevételek, megjegyzések és vélemények**

1. A jelentés szerkezete és stílusa

Szerkezet

A jelentés három részből áll.

I. Az első rész: Az alkotmány mint a politikai és alkotmányos rendszer alapja.

Ez tulajdonképpen érvelés amellelt, hogy a helyzet megváltozott és megérett az alkotmány felülvizsgálatára.

A Jelentés készítői szükségesnek vélik, hogy mindjárt a legelején rögzítsék, miszerint a „nemzet” fogalma az állampolgárok közösségét jelenti, vagyis ennek civil, polgári és nem etnikai értelmezéséről van szó. Ez azonban azt is jelzi, hogy ennek módosítását, törlését nem tartják szükségszerűnek,

vagy a fogalmat idejétmúlnak. Ez a megállapítás tehát, egyfajta alibi-érvelés, amely a rossz tudományos lelkiismeretről tanúskodik. Magyarán: tudják, hogy problémás ez az alkotmányos tétel.

Kritikai észrevételként állapítja meg a Jelentés, hogy az 1991-es, módosításokkal, de ma is érvényben lévő alkotmány lényegében egyetlen párt (FSN) politikai akaratának a produktuma, és hiányzott a tulajdonképpeni közvita, társadalmi vita a leendő alkotmányról. Ezzel szemben, több volt szocialista államban az átmenet, a rendszerváltás nem forradalmi úton, hanem békés megegyezés, kerekasztal tárgyalások során kötött kompromisszumok formájában zajlott, ami alapvetően meghatározta az alkotmányos rendszer kialakulását, további fejlődését.

A 2003-as alkotmánymódosítás legfőbb indoka Románia csatlakozása az EU intézményrendszeréhez. Ugyanakkor helyesen állapítja meg, hogy bár sok mindenhez hozzá kívánt nyúlni, igazi alkotmányreformot nem sikerült megvalósítani. A politikai rendszer lényegét tekintve nem változott, és az alapvető alkotmányos intézmények működésének feltételei sem javultak, a diszfunkciók lehetősége nem csökkent.

Itt jegyzem meg, hogy a román alkotmányfejlődés egyik sajátossága és hiányosságainak forrása is egyben, hogy a román alkotmányok vagy azok módosításai minden esetben (még az 1923-as Alkotmány is) valamilyen külső vagy belső kényszerítő körülmény hatására születtek, és nem egy szerves belső fejlődés, letisztult politikai tapasztalat hatására.

A román alkotmányozást mindig a kapkodás, illetve a külső elvárásokhoz való kényszeres igazodás jellemezte. Ez az alkotmányos rendszer instabilitását eredményezte, és azt, hogy ezek az alaptörvények sohasem váltak igazi társadalmi szerződéseké, hiszen nem épültek be a társadalom, a közvélemény, illetve a szakma vagy akár a hivatali bürokrácia jogi tudatába.

Időközben megtörtént a csatlakozás. Ezzel megváltozott Románia, a román állam nemzetközi jogi státusa, aminek nemcsak az európai, uniós kül-, illetve belkapcsolatokban van nagy hatása, hanem mindenekelőtt a tulajdonképpeni belső (államon belüli) demokratikus intézményrendszer és működés kialakítása vonatkozásában is.

II. A második rész: Válságok és érzékeny pontok.

A jelentés megállapítja, hogy a romániai alkotmányos rendszer eklektikusként jellemezhető, ami az alkotmányos szabályozásban és az ebből eredő politikai gyakorlatban megmutatkozik. Az alkotmányos rendszer első működési zavarait, elégtelenségeit az 1996–2000 közötti időszakra teszi, és 2004-től datálja a rendszer „lappangó feszültségének” drámai kihangsúlyo-

zódását. Ezzel összefüggésben helyesen állapítja meg a Jelentés, hogy az alkotmányos rendszer rendellenességei alapvetően nem a személyközi konfliktusokból erednek (ezek csak felerősíthetik vagy tompíthatják azokat), hanem sokkal inkább a hiányos vagy nem megfelelő alkotmányos szabályozásokból, konfliktuskezelő eljárások fogyatékoságaiból. Az alaptörvényben létrehozott politikai rendszer és hatalomgyakorlási mechanizmusok potenciálisan magukban hordozzák az intézményi konfliktusok lehetőségét, és nincsenek megfelelő eljárások ezek kezelésére.

Ez a rész lényegében tartalmazza az elnöki megbízatásban is megfogalmazott tíz pontot, melyhez a bizottság hozzátesz még egyet az alkotmány felülvizsgálatának technikai, eljárási kérdéseiről. Ez a rész tartalmazza az elnök alkotmánymódosítási prioritásait, megvilágítja ezek hátterét, indoklását, magyarázatát.

Ennek keretében van helyzetértékelés, politológiai fejtegetés, szinte már-már politikai spekuláció, de alkotmányjogi értekezés is.

Ezek közül egyesek helytállóak, másokkal vitatkozni lehet, illetve vannak teljesen elhibázott, hamis észrevételek, megállapítások.

Mindenképpen e rész rámutat azokra a hiányosságokra, amelyek a politikai és alkotmányos rendszer súlyos működési zavarait okozzák, ami egyben az alaptörvény alapos fölülvizsgálatát is indokolja.

III. A harmadik rész: Fejlődési tendenciák és javaslatok az intézményi reformra.

Ez mintegy 23 pontban, és ezeken belül több alpontban mutat be alternatív megoldásokat, illetve létező, működő modelleket, esetenként anélkül, hogy állást foglalna egyik vagy másik mellett, bizonyos esetekben pedig megoldási javaslatokat tesz anélkül azonban, hogy ezeket a maga konkrét szövegszerűségében megfogalmazná.

A jelentés rövid összeggéssel, konklúziókkal zárul.

Valójában ez a rövid zárszó néhány gondolat vagy inkább utólagos magyarázat, helyenként mentegetőzés. Kissé fellengzősen kijelenti, hogy a Jelentés beazonosította azokat a fejlődési irányokat amelyek Románia politikai jövőjét meghatározhatják. Vitára hívja a nemzetet és politikai képviselőket az ország alkotmányos jövőjéről. Elismeri, hogy a Jelentés többféle értelmezése az alkotmánynak, alkotmányosságnak, ettől aztán nem is különösebben koherens – teszem hozzá.

Azzal teljesen egyet lehet érteni, hogy a különböző alkotmányos rendszereket nem lehet, nem szabad automatikusan lemásolni, hanem ezt az al-

alkotmány-kölcsönzést (imprumut constituțional) a hagyomány és politikai kultúra által meghatározott helyi sajátosságokhoz hozzá kell igazítani.

Végül meghatározza azokat az alapértékeket, melyeket az alkotmánynak feltétlenül figyelembe kell venni:

- hatalommegosztás és a hatalmi ágak egyensúlya;
- mérsékelt és korlátozott kormányzás megszervezése, mely nem érinteti az állampolgárok egyéni szabadságát;
- a kormányzás átláthatóságának növelése;
- az egyéni jogok tényleges garantálása;
- az állampolgárok számára hatékony és felelős közigazgatás kialakítása;
- a törvény felsőbbrendűségének biztosítása;
- a nemzeti kisebbségek identitásának védelme.

Végül egy szép mondattal zár, miszerint a szabadság alkotmányosodása (constituționalizarea libertății) az alapfeltétele az állam modernizációjának.

A döntés a nemzet és a politikai képviselő joga és felelőssége.

Stílus

Ennek említése, értékelése azért (is) fontos vagy jelzésértékű, mert – miközben a független szakértői bizottságról beszél a média, az elnök és maga a bizottság is – a Jelentés tartalma és stílusa azt bizonyítja, hogy korántsem olyan független és szakértői.

Mindkettőt (a függetlenség és szakszerűség helyenkénti hiányát) a Bizottság vezetője közvetlenül is elismerte, hiszen még a szövegben is beszél arról, hogy az Elnök mivel bízta meg a Bizottságot. Tehát elnöki „megrendelés és útmutatások” alapján készült a Jelentés. Másrészt nem szakszerű, abban az értelemben, hogy nem egy alkotmányjogi értekezés, elemzés. A Bizottság elnöke jelezte, hogy nem jogi (jogtudományi tanulmány) vagy törvénykezési (törvénytervezet) alkotásról van szó, hanem különböző szakemberek szellemi, intellektuális apportjáról, mely néha jogi, didaktikus nyelven szól, néha politológiai fejtegetésekben, esetleg politikusi spekulációkban vagy éppen esszészerű értekezésben, el egészen a zsurnalisztikai megfogalmazásig.

Ez jelentősen csökkenti a dokumentum tudományos értékét, illetve vitanyagként is csak bizonyos fenntartásokkal alkalmazható, hiszen olyan tárgyi tévedéseket is tartalmaz, amelyek nem illeszthetők be a szabad vélemény fogalmába.

2. A jelentés 11 pontjának kritikája

A jelentés 11 pontja (melyből 10 megegyezik az államfő prioritásaival) a következő:

1. a végrehajtó hatalom szerkezete és belső konfliktusai;
2. alkotmányos válsághelyzetek megoldási mechanizmusainak és megelőzésének a hiánya;
3. az elnök egyeztetési hatáskörének ellentmondásossága;
4. a közvetlen demokrácia jogállása;
5. a parlament szerkezete: egy- vagy kétkamarás parlament;
6. parlamenti ellenőrzés és törvényhozás;
7. parlamenti immunitás;
8. az Alkotmánybíróság szerepe és hatásköre;
9. közigazgatási (át)szervezés;
10. alapvető jogok és szabadságok;
11. az alkotmány felülvizsgálata és az alkotmányos rend védelme.

Értelmezések, értékelések és magyarázatok

- A Jelentés, illetve a jelentéstevők számára egyik központi kérdés a *politikai rendszer* vizsgálata, a meglévő bírálata, a változás szükségessége.

Az elemzés több megállapítása helyes – potenciális konfliktus az elnök és a kormányfő között, az elnök erős politikai legitimitása és korlátozott végrehajtási hatáskörei közötti ellentmondás, a parlament törvényhozási szerepének korlátozása a kormány által, az elburjánzott kormányrendeletek révén. Ugyanakkor mindez meglehetősen egyoldalú, amennyiben a végrehajtó hatalmon belüli konfliktusokat, működési zavarokat csak 2004-től dátálja, és a jelenlegi államfőt helyezi az áldozat szerepébe; nem értékeli az eltelt 18 évet, amelyben szintén kimutatható a végrehajtó hatalmon belüli intézményes konfliktus és egyéb, a politikai rendszert érintő hiányosság; az elmúlt négy év elemzése különösen az államelnök (jelenlegi hivatalban levő államelnök) szempontjából történik, a kritikákat, következtetéseket és javaslatokat alapvetően egyetlen közjogi eseményhez, az elnök felfüggesztésének eljárásához köti.

A politikai rendszer elemzésekor rögeszmeszerűen tér vissza a bizottság számára mérföldkönek számító felfüggesztési eljáráshoz. Szerintem tévesen ehhez köti a rendszer hibáit, bár az általánosság szintjén – egyébként helyesen – megállapítja, hogy minden esetben, ahol a szemi-prezidenciaális rendszert alkalmazták, potenciálisan jelen van a végrehajtó hatalmon belüli konfliktus veszélye.

- Elismeri (egyébként helyesen), hogy a *francia szemiprezidenciális, félelnöki rendszert* hibásan, felemásan vette át a román alkotmány, következésképpen a jelenlegi román politikai rendszer meghatározása rendkívül nehéz. Ennek okán a szakirodalom hol enyhített (atenuat) félelnöki rendszerről, hol csökkentett, korlátozott parlamenti rendszerről beszél. Bárho- gyan is nevezzük: a rendszer *fából vaskarika*-szerű.

2008-ban Franciaországban elfogadták az 1958-as alkotmány módosítá- sáról szóló törvényt, amely a jelenleginél erősebb törvényhozási jogokat, hatáskört biztosít a parlamentnek. Ez jelzi, hogy ott is – a félelnöki rend- szer szülőházájában – sok vita van a rendszerről, és az is módosul. A bizott- ságnak erre reagálnia kellett volna, hiszen lényegében olyan francia típusú rendszert ajánl, ami már meghaladottá vált Franciaországban is (az 1958-as modell mindenképpen).

- Többször is (mintegy motívumként) visszatér egy-egy kifejezés (pl. aszimmetria), egy elmarasztaló tartalmú fogalom, mely a *törvényhozás és a kormány, mintegy „bűnös” összefogásáról, cinkosságáról* szól. A jelentés meg- állapítja, hogy a törvényhozás a felfüggesztés intézményét alkalmazva meg- változtatta annak profilját, mivel ezáltal számára lehetségessé vált a *kor- mánynak kedvező parlament* (legislativ favorabil cabinetului), vagy az, hogy hosszabb-rövidebb időre semlegesítse az államfőt.

Mindezt pedig alkotmányos szempontból aszimmetrikusnak minősíti, hiszen az államfőnek nincsen hatékony, tényleges eszköze a parlament fel- oszlatására. Mindezt fogyatékoságként, kifogásolható súlyos problémaként fogalmazza meg.

A kérdés: miért kellene mindennek szimmetrikusnak lennie az alkotmá- nyos szabályozásban? A hatalommegosztás elve együttműködésről, a hatal- mak egyensúlyáról, együttműködéséről és ellenőrzéséről szól, de korántsem ezek teljes egyenjogúságáról, egyenlőségéről. A parlament egyik alapfunkci- ója a végrehajtó hatalom ellenőrzése. Ugyanakkor a végrehajtó hatalom- nak, és így az államelnöknek is alapvető funkciója nem a parlament ellenőr- zése. Következésképpen: a két hatalmi ág ellenőrzésének viszonylatában nem beszélhetünk szimmetriáról.

Visszatérve a felfüggesztési eljáráshoz, ennek eredeti rendeltetése ép- pen az, hogy hosszabb vagy rövidebb ideig semlegesítse az alkotmány ellen súlyosan vétő elnököt. A demokrácia lényege, ha ez nem is tökéletes, hogy a többség akarata érvényesüljön. Miért nem természetes a Bizottság száma- ra, hogy két kollegiális testület, két különböző, de egymást nem kizáró, ha- nem egymást erősítő, kiegészítő legitimitással rendelkező testület ellenőrzi,

adott esetben féken tartja az egyébként nagy legitimitással rendelkező egy személyi intézményt?

Más összefüggésben megint csak nem indokolt az elmarasztaló, negatív kicsengésű kijelentés a parlament és a kormány „összefogásáról”. A hatalommegosztás mai értelmezése és alkalmazásának gyakorlata szerint, miközben intézményi és funkcionális szempontból a parlament és a kormány elkülönül, az igazi politikai törésvonal nem a két intézmény között van, hanem a politikai többség és ellenzék között. Így a kormánynak megvan a parlamenti támogatottsága, a kormány a parlamentben folytatódik, és a parlamenti ellenzékkel áll szemben. Nem a kormánynak kell meggyőznie a törvényhozást, hanem a többségnek az ellenzékét. Ez sem egy kifejezetten szimmetrikus, hanem igencsak aszimmetrikus helyzet, de teljességgel demokratikus, és a jogállami állapottal összhangban van.

- Egyetérthetünk azzal, hogy *az elnöki egyeztetési, közvetítési jogkör nem kellőképpen világosan, egyértelműen szabályozott*. A bizottság értelmezésével és következtetésével azonban nem lehet egyetérteni. Kihangsúlyozza ugyanis, hogy amikor az elnök kéri, a közhatóságok lojálisan kell, hogy együttműködjenek (autoritățile sunt datorate să coopereze loial). Vajon ez a követelmény az elnökre nem vonatkozik? A közvetítést, az együttműködést az elnöknek nem lojálisan kell végezni. A felfüggesztés egyik alapindoka, hogy az elnök nemhogy nem közvetített, illetve nem csillapította a feszültségeket, hanem intézményi vagy éppen politikai konfliktusokat gerjesztett. Magyarán: nem arra törekedett, hogy oldja, hanem hogy gerjessze a feszültségeket és a konfliktusokat.

- Ugyancsak a felfüggesztési eljárás mutatta meg a Bizottságnak *a közvetlen demokrácia hiányosságát*. A közvetlen demokrácia, vagyis a jelenlegi szabályozott népszavazási eljárás lehet egyébként valóban hiányos, de a Bizottság következtetései és megállapításai elfogadhatatlanok.

Ismételten megjelenik, kritikai éllel, a nemzet és a képviselete közötti viszonyban az aszimmetria jelensége, mert a nemzet nem tudja azonos mértékben megjeleníteni saját elképzeléseit, mint ahogyan teszi, illetve ezt megteheti a képviselet, a parlament.

Ez a megállapítás alkotmányjogi és politológiai abszurditás is, hiszen tagadja magát a képviseleti rendszert, a képviseleti demokrácia lényegét. Hogyan lenne lehetséges a parlament döntéseit, törvényeit mintegy szimmetrikusan ellentételezni (contrapondere) a választók közösségének akaratával, elképzeléseivel. A képviseleti demokrácia azon a mindenki által elfo-

gadott közjogi fikción alapszik, hogy a parlament a népakaratot képviseli. Miként dönthetne szabadon ez a testület, ha a népakarat a döntéseit, amennyiben nem tetszik, megváltoztathatja? Az alkotmány éppen a képviseleti demokrácia védelmében mondja ki, hogy tilos a kötelező mandátum. Egyébként lehetséges népi kezdeményezés, de miként lehetne minden törvényt népszavazással megerősíteni, vagy az állampolgároknak nem tetsző jogszabályt népszavazással elutasítani? A bizottság hiányolja a népi vétó intézményét, vagyis valamely jogszabály hatályon kívül helyezésének kérelmét.

- Ennek a gondolatnak a mentén eljut a Bizottság egy önmaga számára is nehezen feloldható belső ellentmondáshoz: hiszen a gondolatsor végén kijelenti, hogy *egy autentikus párbeszéd keretében a nemzet és képviselet között, és ennek hatásaként, a törvényhozási monopóliumot ne a parlament birtokolja.* „Efectul acestei proceduri este nașterea unui dialog autentic între națiune și reprezentanții ei, dialog în cadrul căruia monopolul legiferării să nu mai fie deținut de adunări.”

Ez már azért is furcsa, mert a jelenlegi alkotmányos demokrácia fontos alapelve, hogy a parlament az ország egyetlen törvényhozó hatósága, ezt az alkotmány is tételesen rögzíti. Az alkotmány e főszabály alól kivételt tesz a törvényerejű kormányrendeletekkel. Maga a Bizottság, a Jelentés egy későbbi pontjában határozottan a sürgősségi kormányrendeletek megszorítását, korlátozását szorgalmazza, illetve az egy törvénytervezetre szóló kormányzati felelősségvállalás intézményének az eltörlését. Vagyis a későbbiekben arra a következtetésre jut, hogy erősíteni kell a parlament törvényhozási monopóliumát.

- *Az egy- vagy kétkamarás parlament* vitájában helyesen felhívja a figyelmet az alkotmányos előírások hiányosságaira, ezúttal sem a szimmetria a szerencsés megoldás, hanem az aszimmetrikus bikameralizmus. Több alternatív megoldási lehetőséget is bemutat. Ezek közül az egykamarás rendszer bevezetésének, szerintem nincs politikai realitása, a hatékonyság szempontjából pedig egy olyan kétkamarás rendszer volna hatékony, amely a parlamenti funkciók, kompetenciák, esetleg összetétel és választási mód alapján tesz különbséget a két Ház között.

- Korrekt az a megállapítás, amely a *sürgősségi kormányrendeletek túlburjánzására* utal, valamint a jogrendszer biztonságára vonatkozó veszélyekre, káros hatásokra hívja fel a figyelmet, kérve ezek szigorú korlátozását.

Az RMDSZ a 2003-as alkotmánymódosításkor a sürgősségi kormányrendeletek teljes törlését kezdeményezte, és ma is ezt tartjuk helyénvalónak. A sürgősségi kormányrendeletek az alkotmányjog klasszikus szabályai szerint csak katasztrófák, sürgősségi állapot, háborús helyzetben indokoltak. Az egyszerű kormányrendelet pedig kifejezetten a parlamenti szünetek alatt elfogadható jogintézmény.

- A *parlamenti mentelmi jogról* szóló néhány mondat olyan, mintha egy napilap vezércikkéből másolták volna ki, fontoskodó, szakértői szerepben tetszelgő dilettáns, és nem ismeri a jelenlegi alkotmányos szabályozásokat, hiszen olyan dolgok ellen hadakozik, amelyeket az alaptörvény rendez.

- Az *Alkotmánybíróságra* vonatkozó kifogások részben túlzottak, hiszen a kelsen-i európai modell legtöbbszörében az alkotmány bírói védelme egyidejűleg politikai és igazságszolgáltató jellegű. A bírák függetlensége mindaddig működött – a kinevezések módjának ellenére is –, amíg nem kellett hatóságok közötti alkotmányos vitákat megoldaniuk, hanem kifejezetten a törvények alkotmányosságának az ellenőrzését látták el. Valószínűleg ezt a hatáskört törölni kell az alkotmányból, ami egyébként a 2003-as módosításkor került be, hogy az Alkotmánybíróság ne váljon az intézményi konfliktusok döntőbírójává. A későbbiekben javasolt alacsonyabb szakmai régiséget (10 év 18 helyett) vagy visszamenőleg bizonyítható politikai függetlenséget el lehet fogadni, vagy érdemes alaposan megvitatni.

- A *közigazgatás megszervezésére, átszervezésére vonatkozó diagnózis helyes*, a jelenlegi fenntarthatatlansága, gyenge, alacsony hatásfoka miatt a változtatás szükséges. Hasonlóképpen elfogadhatók a változtatás kritériumai, a szubszidiaritás alkotmányos becikkelyezése, az új régiók kialakításának szempontjai, illetve a közigazgatás átszervezésének fokozatos kivitelezése. Ugyanakkor számunkra ez lehet egy kedvező vagy éppenséggel nagyon kedvezőtlen, hátrányos folyamat. Ezért a Bizottság elképzelései helyesek és minden bizonynyal jóhiszeműek, de minden a konkrét politikai kivitelezéstől függ.

- Megfontolásra érdemesek a Bizottság észrevételei és javaslatai *az alapjogokról*, az egyes jogok pontosabb megfogalmazásáról, az alapjogi katalógus bővítéséről, a garanciarendszer erősítéséről.

- Végül az *alkotmány felülvizsgálatának* eljárási lehetőségeit illetően érdemes újragondolni, hogy a román alkotmány túl merev, és egyensúlyt kel-

lene teremteni a merev és rugalmas alkotmány típusa között, valamint elfogadható a Bizottság által javasolt minimális igény, követelmény a módosítás tárgyát nem képezhető alapértékeket illetően. E vonatkozásban számunkra a nemzetállam jelleg, mint változtathatatlan alkotmányos tétel elfogadhatatlan.

3. Fejlődési irányok és javaslatok az intézményi reformra

Ez a rész 23 pontban és több alpontban veszi át az előző 11 témát, létező, működő modelleket, elemzéseket, belső fejlődési tendenciákat mutatva be, és bizonyos esetekben javaslatokat vagy megoldási alternatívákat fogalmazva meg.

A 23 pont

1. *Az alkotmány preambuluma* – a bizottság megfogalmazza azt a lehetőséget, hogy az alkotmány foglaljon magában egy preambulomot, azzal a szándékkal, hogy ez megkönnyítse a későbbi értelmezéseket, ugyanakkor nem tisztázza a preambulom normatív tartalmát, illetve normatív erejét.

2. *A politikai rendszer típusai* – meglehetősen didaktikus formában bemutatja a három alaptípust: elnöki, parlamenti és félelnöki rendszert, azok előnyeit és hátrányait. Miközben nem foglal állást, szerintünk a elmúlt húsz év tapasztalata a parlamenti rendszert teszi igazán elfogadhatóvá, ugyanis ez képes korlátozni, féken tartani az önkényeskedő egyeduralkodó reflexeket.

3. *Az államfő büntetőjogi felelőssége* – alternatív javaslatokat fogalmaz meg a felfüggesztés intézményére vonatkozólag, köztük e lehetőség törlését is.

4. *A parlament feloszlatai mechanizmusának a módosítása* – a francia alkotmányos modellt említi követendőnek, mely szerint a feloszlata nem történhet meg az államelnök, illetve a parlament mandátumának első hat hónapjában, általános mozgósítás, ostrom vagy sürgősségi állapot, illetve háború ideje alatt. Végül pedig a parlament feloszlataát egy évben csak egyszer lehet kezdeményezni.

5. *Egy- vagy kétkamarás parlament* – alternatív megoldásokkal; ha marad a kétkamarás parlament, a két Ház hatásköreinek differenciáltságot javasolja. Ezt javasoltuk a 2003-as alkotmánymódosítás során is, nevezetesen, hogy a két Ház hatásköre elsősorban a parlament két alapfunkciója (törvényalkotás és ellenőrzés) szerint differenciálódjon.

6. *A parlament törvényhozási tekintélyének a helyreállítása* – nem meggyőző, jámbor óhaj, különösebb konkrétumok nélkül. A parlament tekinté-

lyét elsősorban saját munkája, törvényhozói tevékenysége biztosíthatja. Ugyanakkor nagy és elengedhetetlen szerepe van annak a politikai rendszernek, amely alkotmányos szinten meghatározza a parlament helyét és szerepét, illetve világos és egyértelmű szabályokat teremt különösen az intézményközi kapcsolatokban. Elfogadhatatlan, hogy a kormány – visszaélve alkotmányos lehetőségével – elárasszja a hatályos jogrendszert törvényerejű kormányrendeletekkel, jelentősen korlátozva ezáltal a parlamentet törvényhozási funkciójának gyakorlásában.

7. *Többség-ellenzék különállásának formális megjelenítése a parlamentben* – elkerülendő az utóbbi két év gyakorlatát, amikor kisebbségi kormánynak hallgatólagos ellenzéki támogatottsága volt. Itt azonban meg kell említeni a Bizottságnak azt a következetlenségét, hogy fenntartásokkal viseltek, vagy éppen elutasítja a szemprezidenciális rendszer egyébként teljesen természetes velejáróját, ami a kohabitációban nyilvánulhat meg.

8. *A Törvényhozói Tanács szerepének növelése* – a néhány soros megjegyzés korrekt, elfogadható. Az elavult (desuet) törvények parlament elé terjesztése hatályon kívül helyezés vagy megerősítés végett.

9. *Az autonóm közigazgatási hatóságok, valamint a kormánynak alárendelt speciális hatóságok parlamenti ellenőrzése* – az országos jelentőségű autonóm közigazgatási hatóságok felsorolása, létrehozási és megszüntetési eljárásuk pontos feltüntetése megvitandó kérdés, és érdemes a Bizottság javaslatait meggondolni, és megfelelő alkotmánymódosítást kezdeményezni.

10. *A törvényhozási felhatalmazás, delegálás intézményének tisztázása*. Ennél mi radikálisabb megoldást javasoltunk 2003-as alkotmánymódosításkor, hiszen első opcióként az RMDSZ a sürgősségi kormányrendelet törlését indítványozta.

11. *A törvénytervezetre vonatkozó kormányzati felelősségvállalásról való lemondás vagy annak korlátozása* – ez helyes, támogathatjuk, annál is inkább, mert a kialakult gyakorlat teljesen visszaélt és kiforgatta eredeti tartalmából és értelméből a felelősségvállalásra vonatkozó alkotmányos előírást.

12. *A parlament tagjainak jogállása, mentelmi joga* – a mentelmi jog hatása kizárólag a politikai állásfoglalásokra, nyilatkozatokra, szavazatokra vonatkozhat.

13. *Az összeférhetlenségek rendszere* – miniszterek ne lehessenek egyidejűleg a Parlament tagjai is. A formális logika szerint akár igaza is van a Bizottságnak abban, hogy ez az helyzet, miszerint miniszterek lehetnek a parlament tagjai is, sérti a hatalommegosztás elvét. Ugyanakkor az európai államok gyakorlatában alig találunk példát ilyen összeférhetlenség szabályozására. Arra azonban igen, hogy kifejezetten csak a parlament tagjai le-

hetnek miniszterek, illetve arra hogy egyidejűleg lehet valaki a parlament tagja és a helyi önkormányzat választott tisztségviselője.

14. *Az állam politikai és közigazgatási szerkezete* – felveti a föderális vagy regionális államszerkezet közötti opció lehetőségét. Lényegében korrekt érveket hoz fel pro és kontra a föderalizmussal kapcsolatosan, de korántsem teljes vagy kimerítő az érvelés. Ez a kérdés külön megérné egy alapos vitát, és a Bizottság érdeme, hogy racionálisan és nem indulati alapon közelítette meg, természetesen betartva a kötelező óvatosságot.

A helyi közigazgatás vonatkozásában rámutat arra a jogos problémára, hogy sem a megyei tanácselnököknek, sem a tanácsoknak, sem a polgármestereknek nincsen lehetőségük, alkotmányos eszközük, hogy fellépjenek a prefektus esetleges visszaélései ellen (szimmetria kérdése). A bizottság javasolja, hogy a prefektusok a politikai szférában maradjanak, ugyanis igencsak álságos és hamis a politikailag független közhivatalnok státusa, miközben a tisztség kifejezetten politikai jellegű. A jelentés korlátozná a prefektus hatáskörét, és megvonná tőle a törvényességi ellenőrzést. Ezekkel a javaslatokkal nagy vonalakban egyetérthetünk.

15. *Az Alkotmánybíróság szerkezete* – a francia vagy a német modell alternatíváit mutatja be, és ezúttal kivételesen inkább a német típus felé hajlik. A hatáskörök átértékelését, a bírák kinevezésének új módszerét szorgalmazza, nevezetesen: hogy ne legyenek korábbi pártkötődéseik. Javasolja a szakmai régiség időtartamának 18 évről 10 évre való csökkentését. A bírák lehessenek nem-jogászok is (filozófusok, politológusok, szociológusok, közgazdászok), ami azonban teljességgel megváltoztatná az Alkotmánybíróság rendeltetését és jellegét, illetve az alkotmányszöveg értelmezése sokkal szélesebb körben válna lehetségessé, ami nem biztos, hogy az alkotmányos jogrend kiszámíthatóságát, biztonságát erősítené.

16. *A törvény felsőbbségét biztosító mechanizmusok alkalmazása* – javasolja a vizsgálóbíró intézményét, a Legfelsőbb Bírói Tanács (CSM) összetételének módosítását, a korporativizmus elkerülését, a közigazgatási bíráskodás mechanizmusának újragondolását.

17. *Népszavazás és közvetlen demokrácia* – az országos és helyi választottak népszavazás útján történő visszahívásának lehetőségét, a hatályon kívül helyező (referendum abrogatív) népszavazás (népi vétó) lehetőségét veti fel.

18. *Új fejezet az alkotmányban: az állampolgárok részvétele a demokratikus életben* – néhány nagyon általános alapelvet fogalmaz meg, melyeknek ebben a formában nincs normatív tartalmuk. Ezek közül talán legfontosabb a szubszidiaritás elvének és tartalmának tételes megfogalmazása. Nem biztos, hogy szükséges egy külön fejezet, ugyanis ezek a kérdések az állampol-

gárok mentalitását, illetve a hatóságok joggyakorlatát érintik. Maga a cím inkább egy kommunista alkotmány fanyelvű megfogalmazása, mely nincsen összhangban az elvek nemes tartalmával.

19. *A Nép Ügyvédje jogállásának átalakítása* – alternatív javaslat, amely abban áll, hogy vagy megmarad módosításokkal a jelenlegi intézmény, vagy létrejön a mediátor intézménye, gyengébb hatáskörökkel.

20. *Alapvető jogok és szabadságok* – a bizottság javasolja az alapjogok tényleges védelmének erősítését, a garanciarendszer kiszélesítését és hatékonyabbá tételét, az emberi jogok katalógusának bővítését, az alapjogok biztosítását garantáló intézményrendszer reformját, az alapjogok alkotmányos rendszerezését. Ezekkel az általános elképzelésekkel egyetérthetünk. Vannak bizonyos, a jelenlegi előírásokra vonatkozó javaslatok, ezeket külön-külön meg kell vizsgálni.

21. *Nemzetközi jog, európai jog, belső jog viszonyrendszere* – javaslat az „Euroatlanti integráció” című fejezet törlésére, mely már meghaladottá vált. Ehelyett egy másik fejezetet javasol a bizottság, mely a belső jog, az európai (közösségi) és nemzetközi jogrendszerek viszonyát szabályozza.

A bizottság alternatív javaslatot fogalmaz meg a közösségi jogszabályok elfogadásával kapcsolatosan:

- vagy a parlament rendelkezik kizárólagos hatáskörrel a közösségi jogot, EU-t létrehozó alapító szerződések ratifikálására vonatkozólag,
- vagy népszavazás követi a parlamenti ratifikációt.

22. *A gazdaságra vonatkozó fejezet új elveken történő átfogalmazása* – szorgalmazza bizonyos költségvetési elvek becikkelyezését, a Számvevőszék hatáskörének leírását, a közszféra pénzügyi forrásainak ellenőrzését, a számvevőszék tagjai kinevezésének módosítását. Ezeket mindenképpen érdemes megfontolni.

23. *Az alkotmány felülvizsgálata és ennek korlátai* – a Bizottság javasolja, hogy az alkotmánymódosítás korlátai három kérdésre vonatkozzanak: köztársasági kormányforma, alkotmányos demokrácia, politikai pluralizmus. Ezzel egyetérthetünk. Emellett a bizottság javasolja, hogy az alkotmánymódosítás parlamenti elfogadása és a népszavazáson történő jóváhagyása között hosszabb idő – 3 hónap (ne csak 30 nap) – teljen el. A francia megoldás 6 hónap. Ez utóbbi mellé is lehet komoly érveket felsorakoztatni.

Ez tehát a Jelentés belső szerkezete és tartalma, a kritikai észrevételekkel és megjegyzésekkel kiegészítve.

Bukarest, 2009. február 3.

Egyre nyilvánvalóbb és elkendőzhetetlen tényé vált, hogy az alkotmány mint jogszabály, és az általa életre keltett alkotmányos rendszer súlyos hiányosságokat tartalmaz, feloldhatatlannak tűnő zavarokkal, konfliktushelyzetekkel működik.

Következésképpen, fölöttébb szükség volna az alaptörvény alapos, átfogó felülvizsgálatára, vagy akár új alkotmány elfogadására, amit a politikai döntéshozóknak komoly elemzés alapján kellene eldönteniük. Mégis azt tapasztaljuk, hogy sem egyikre, sem másikra nincsen igazi hajlandóság, legfeljebb olyan kirakatszándék, amelytől csak több szavazatot remélnek, de nem az immáron feltárt és nyilvánvaló problémák tényleges, tartós megoldását.

Valójában ebben a kérdésben is egy rendkívüli szűklátókörűség a meghatározó, amennyiben a módosítást kizárólag a pillanatnyi politikai érdekek határozzák meg.

A már említett román alkotmányfejlődés mintha azt igazolná, hogy ez a nép vagy politikai vezetése képtelen saját alkotmányos politikai rendszerét alaposan átgondolva, hosszú távra vagy legalább néhány évtizedre meghatározni azt a politikai jogi keretet, amelyben ez a társadalom alkotmányos jogbiztonságban, a politikai kiszámíthatóság, tervezhető előreláthatóság állapotában élhet.

Ez a politika részéről nem mentség, a társadalom részéről pedig nem elfogadható!

Bukarest, 2010. szeptember 14.