

Alkotmánymódosítás után

I. Az alkotmánymódosítás eszmei háttere

A *Magyar Kisebbség* 2002/2. számát az akkor még az egyeztetések, viták, tervezések szintjén levő alkotmánymódosításnak szentelte. Időközben elfogadták az alkotmánymódosító törvényt, ezért át kell tekinteni a 2003-as alkotmánymódosítás céljait és eredményeit.

Az alkotmánynak, mint „alaptörvénynek” a fontossága a jogállamban megkérdőjelezhetetlen. A modern alkotmányok társadalmi és politikai *kompromisszumok* eredményei. Ez egyszerre erény és korlát. *Erény*, mert akkor jó az alkotmány, ha minden (vagy a legtöbb) társadalmi csoport álláspontját és érdekeit képes valamilyen szinten megjeleníteni. A kompromisszumos jelleg a hatalomkoncentráció ellenszere is: ha egyetlen társadalmi vagy politikai csoport keresztülvihetné az akaratát anélkül, hogy egyezkedésre és megegyezésre, visszalépésre kényszerülne, akkor ez a zsarnokság elemeit, lehetőségét hordozná magában. *Korlát* akkor, ha a kompromisszumos jelleg esetleg haladó jellegű elképzelések keresztülvitelét akadályozza meg, mert a társadalom más csoportjai ellene foglalnak állást. A kompromisszumos jelleg jogilag is biztosítva van: az alkotmánymódosítás minősített többséghez kötött¹, és népszavazásnak is jóvá kell hagynia.

A 2003-as romániai alkotmánymódosítással² sincs ez másként: több politikai alkulat közötti kompromisszum eredménye, amelyet népszavazás fogadott el. A kompromisszumból egyetlen politikai párt maradt ki, a Nagy-Románia Párt. Az 1991-es román alkotmány első módosítása 2003-ban történt meg. A romániai *rendszerváltozás* jellemzője az ideológiai átalakulás lépcsőzetessége, fokozatossága és lassúsága. Az 1991-es alkotmányozáskor Románia adott politikai kulturális helyzetben (szinten) volt, a „poszt-szocializmus” sajátos, ma már kezdetlegesnek számító stádiumában. 1991 után a társadalomban a (pozitív) változások folytatódtak, viszont az alaptörvény „megmaradt” az 1991-es „fejlettségi” szinten. Az alkotmánymódosítási szükséghelyzet már több éve fennáll: összhangba kellett volna hozni az alaptörvény szövegét a megváltozott romániai realitásokkal. A nehézkes módosítási eljárás következtében viszont csak későn alakult ki az alkotmányrevízióhoz szükséges politikai kompromisszum esélye.³

II. Az alkotmánymódosítás általános értékelése

Az alkotmány módosításáról elmondható: *az összkép pozitív*. A 2003-as szöveg, noha egyes rendelkezései vitathatóak és alkalmazásuk eljövendő gyakorlata lesz meghatározó, nem jelent visszalépést az 1991-es alkotmányi rendelkezésekhez képest.⁴ Következésképpen *előrelépést* jelent, amelyben a haladás szintje, a pozitív változás mélysége, szakmai megalapozottsága viszont (módosításról-módosításra) változik. Valószínű, hogy pár éven belül újabb alkotmánymódosításra lesz szükség (összehasonlításképpen a magyarországi rendszerváltás során és után szinte hússzor módosult az alaptörvény a sokkal rugalmasabb módosítási eljárásnak köszönhetően). Talán az ilyen rugalmasság a rendszerváltó országokban szükségszerű lett volna, tekintettel arra, hogy az új politikai rendszer jogi alapjainak megteremtése mennyiségileg jelentős jogalkotói munkát feltételezett. A sokszoros módosítási garanciák (nehézségek) inkább jellemezhetnék a megállapodott, stabil rendszereket, ahol legalább az alapkérdések tisztázva vannak.

Az bizonyos, hogy a romániai alkotmánymódosítás előrelépést jelent. Az alkotmánymódosítási „szükséghelyzet” enyhült, hiszen néhány problémát sikerült megoldani: sikerült ledolgozni az alaptörvény és a valós helyzet közötti évtizedes időeltolódást és az ebből fakadó elvi feszültségeket, sikerült megoldást vagy legalább rész megoldást találni néhány égető közjogi, politikai problémára.

Az elkövetkezendő alkotmánymódosításnak folytatnia kell, tovább kell vinnie a most elfogadott változtatásokat, és ki kell küszöbölnie a módosításokkal kapcsolatban felmerülő gyakorlati problémákat. (Az mindenképpen jelzésértékű, és a pozitív változások egyfajta „biztosítéka”, hogy a szélsőséges Nagy-Románia Párt nem fogadta el a módosítást.) Kifogásolható viszont az egyes módosítások *kísérlet*-jellege, mert a kísérletezés az ország jelenlegi helyzetében túl nagy kockázatvállalás (ilyen kísérlet például a törvényhozási eljárás reformja vagy az elnöki mandátum meghosszabbítása). Más esetekben a Parlament nem értette meg, hogy az alkotmány jogszabály és *nem politikai program*, amelynek normatív jellegével összeegyeztethetetlen a túl sok politikai deklaráció. Így például a román nép demokratikus hagyományaira és az 1989. decemberi Forradalom eszméire való hivatkozás szerencsésebb elhelyezést kapott volna az esetleges preambulumban (a román Alkotmányban nincs ilyen) és nem az 1. szakasz (3) bekezdésében, ahol normatív tartalmak, ráadásul alapvető fontosságú normatív tartalmak is találhatóak: például a *jogállam* elve itt kerül megfogalmazásra. Az 1989-es Forradalom szubjektív kategória, és noha az utóbbi években a történelmi-jogi viták erőssége és gyakorisága enyhült, ma is sokan államcsínként értékelik a decemberi eseményeket. Szerintem több párhuzamos folyamat zajlott le 1989-ben: egyszerre folyt az utca forradalma és a nómenklatúra államcsínje.

Feltevődik az a kérdés is, hogy a 2003-as módosításcsomag *alkotmányreform-e?* „Mennyiségileg” mindenképpen igen: a 2003. évi 429. alkotmánymódosító törvény 79 pontban módosítja az alkotmányt (a legtöbb esetben egy pont ugyanarra a szakaszra vonatkozó több módosítást is tartalmaz). Tartalmilag már vitatható az alkotmányreform jelleg: néhány szempontból az, a legtöbb szempontból nem az. Alkotmányreform akkor lett volna, ha alapvető áttörés történik fontos kérdésekben (egykamaras parlament vagy parlamentáris kormányzati rendszer létrehozása, a választási rendszer alkotmányos szabályozása⁵ stb.).

Az alkotmánymódosításnak hangsúlyosan pártpolitikai jellege volt, a szakma és a civil társadalom nem igazán vett részt a „társadalmi” vitában (kivétel az ellenzék és a civil szféra által kezdeményezett, de végül általánosan felvállalt Internetes fórum az alkotmánymódosításról). Ez a hiányosság a módosítás minőségében több esetben jelentkezik.

III. Az alkotmánymódosítás irányai

A 2003-as alkotmánymódosítás *négy fő irány* köré csoportosítható.⁶ Jelen tanulmány ennek a négy fő módosítási iránynak a vázlatos áttekintésére törekszik. A módosítás irányai a következők:

- az államszervezet reformja;
- az alapvető jogok és szabadságok garanciarendszerének erősítése;
- a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogállásának erősítése;
- az euroatlanti integráció alkotmányos alapjainak a megteremtése.

IV. Az államszervezet reformja

1. Elvi alapok

A román alkotmány módosítása megújítja az államszervezet elvi alapjait. A módosított alaptörvény előírja, hogy „az állam a hatalmak – a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás – elválasztásának és egyensúlyának elvei szerint van megszervezve”⁷. Ez a *hatalmi ágak elválasztásának* klasszikus megfogalmazása, amely nem veszi figyelembe, hogy a modern állam szerkezeti és funkcionális realitásai a három hatalmi ág elválasztásától eltérnek (a modern állam szerkezetének és működésének komplexitása ennél a hármass felosztásnál sokkal nagyobb).⁸ Montesquieu elméletének az elvi alapja aktuális (a hatalomkoncentráció elkerülése), és nem a modern állam szerkezeti felépítésére adott válaszai. Az alkotmányba került elvnek a helyes értelmezése szerint a hatalmi ágak elválasztásának az elve a romániai társadalomnak azt az igényét fejezi ki, hogy az alkotmány által védve legyen a hatalomkoncentrációval szemben. Ha a hatalmi ágak elválasztásának elvét mechanikusan értelmeznénk, megtörne az alaptörvény belső koherenciája,

amely egyébként reálisan tükrözi az államszervezet összetettségét. 1991-ben az államszervezet korszerű szabályozásának egyidejűleg szolgáltak alapjául a modern alkotmányosság eredményei és felismerései, és furcsa, de Románia posztszocialista átalakulásában érthető módon, a hatalom egységességének szélsőbaloldali indíttatású hangsúlyozása.

2. A Parlament

a. A törvényhozási eljárás reformja

A kétkamarás román Parlament működési problémáira (a törvényhozási munka vontatottságára) a törvényhozási eljárás átalakítása kínálkozott megoldásként, olyan körülmények között, amikor az egykamarás parlament bevezetésére nem létezett politikai akarat. A kompromisszum a törvényhozási eljárás esetében sajátos megoldást, kísérletet eredményezett, amelynek sikere (vagy sikertelensége) a gyakorlatban fog eldőlni. *Sajnos, az alkotmányos szabályozás megfogalmazása ellentmondásos lett, nyelvi szempontból pontatlan, és máris több, akár ellentétes értelmezésekre ad lehetőséget.* Az egyik lehetséges értelmezést már megfogalmaztam (a tanulmány a *Magyar Jog* című folyóiratban fog megjelenni, címe: A törvényhozási eljárás reformja Romániában), viszont a házszabályok módosítása más értelmezési tereket is megnyitott, ezért a kérdésre rövidesen, amint tisztázódik néhány gyakorlati kérdés, új tanulmányban vissza fogok térni. A törvényhozási eljárás átalakításának a lényegét azonban összefoglalom az egyik lehetséges értelmezés alapján. A tanulmány elején már utaltam a törvényhozási eljárás kísérlet-jellegére. Ez a kísérletezés – nyelvi szempontból pontatlan megfogalmazással társul⁹, és így értelmezési lehetőségeket nyit meg – az alkotmánymódosítás legnagyobb hibája. A törvényhozási eljárás alapvető fontosságú kérdés, amelyet az alkotmánymódosítás során felületesen kezeltek (a parlamenti vita a hatáskörök megoszlásáról folyt, az eljárás lényegi elemei fölött szinte teljesen átsiklottak).

2003-ig bármelyik kamarához be lehetett nyújtani a törvényjavaslatot vagy a Kormány törvénytervezetét. A módosított alaptörvény azonban meghatározza, hogy milyen tárgykörökben, melyik házban kell kezdeményezni a törvényt.¹⁰ Pontosabban, az alaptörvény a Képviselőház esetében korlátozó felsorolással határozza meg a kamara elsődleges hatáskörét, a Szenátus kompetenciája pedig az összes többi törvényre kiterjed, amelyet nem utaltak a Képviselőház elsődleges hatáskörébe. Annak a háznak, amelyben illetékessége szerint kezdeményezték a törvényt, 45 napja van a törvény megvitatására és elfogadására (törvénykönyvek és összetett törvények esetében a határidő 60 nap). Ha a határidőn belül a ház nem fogadta el a törvényt, akkor a határidő elteltével a törvény *ex lege* elfogadottnak számít. A másik kamara pedig ellenőrző szerepet tölt be: az első kamara által elfogadott törvényt felülvizsgálja. Ha az első ház változatával

egyetért, akkor a törvényt a Parlament elfogadta. Ha nem ért egyet az első ház változatával, akkor a vitatott rendelkezés visszakerül az első házhoz (a második kamara döntése vétó értékű), amely véglegesen dönt. Figyelembe véve, hogy a Képviselőháznak az elsődleges döntési jogköre tételesen meghatározott, az a következtetés vonható le, hogy a *Képviselőháznak meghatározott döntési és általános ellenőrzési, a Szenátusnak általános döntési és meghatározott ellenőrzési kompetenciája van*.¹¹ Az egyeztetés és az egyeztetés sikertelensége esetén összehívott együttes ülésre vonatkozó rendelkezéseket hatályon kívül helyezték.¹² Viszont az alkotmánymódosítási eljárás során megmaradt a korábbi eljárás, az egyeztetés, és az egyeztetés sikertelensége esetén összehívott együttes ülés.

b. További reformok

Szintén a törvényhozás reformjának a része a mentelmi jog korlátozása¹³, az organikus törvények tárgykörének új meghatározása¹⁴, a népi törvénykezdeményezési jog könnyítése (250 000 helyett 100 000 aláírás szükséges az érvényes népi kezdeményezéshez)¹⁵.

3. Románia Elnöke

Az államfő négyéves mandátuma *5 évre módosul* (hasonlóan Franciaország helyzetéhez: de ott a változtatás iránya viszont fordított volt, mert a 7 éves elnöki mandátumot csökkentették 5 éves mandátumra 2000-ben).¹⁶ Ennek következtében kivonták az elnökválasztás – negatív – befolyása alól a parlamenti választásokat, de megteremtették az elnök és a kormányzat közötti konfliktusok lehetőségét. Az államfő formális (és informális) hatáskörei a kormányzattal (a kormány és parlamenti többsége) való konfliktus esetén komoly „fegyvert” jelentenek az elnök kezébe, amely adott esetben az államszervezet megfelelő működését is veszélyeztethetné.

Franciaországban is előfordul és nem mentes a politikai konfliktusoktól a „cohabitation”, a politikai társbérlet, amikor az államfő és a kormányzati többség ellentétes pártállású. Csak egy példa a lehetséges konfliktuszónákra: az államfő joga, hogy részt vegyen a Kormánynak azokon az ülésein, amelyeken országos jelentőségű problémákat vitatnak meg a külpolitikával, a honvédelemmel, a közrend biztosításával kapcsolatban és más esetekben, a miniszterelnök kérésére. Fontos, hogy a részvételével megtartott kormányüléseken Románia Elnöke az, aki elnököl.¹⁷

4. A kormány

a. A miniszterelnököt az államfő nem válthatja le

A kormány esetében az alkotmánymódosítás előírja, hogy az *államfő nem válthatja le a miniszterelnököt*.¹⁸ Ez a szabály az alkotmány szisztema-

tikus elemzéséből eddig is levezethető volt. (A parlament által nyújtott bizalmat csakis a parlament vonhatja vissza, mert a kormány politikai szempontból csakis a törvényhozásnak és szolidárisan felel. Ha az elnök leválthatná a miniszterelnököt, akkor ez az államfő felé az egész kormány politikai felelősségét jelentené, vagyis az elnök személyében elfogadhatatlan hatalomkoncentráció valósulna meg, amely még a romániai félpárlamentáris rendszer kereteit is szétfeszíti stb.).

Viszont az 1999-es *alkotmányellenes gyakorlatnak* köszönhetően (amikor a politikai válság feloldásaként Emil Constantinescu államfő leváltotta Radu Vasile miniszterelnököt), az alkotmánymódosításnál szükségesnek vélték ennek a szabálynak a világos megfogalmazását.

b. A bizalmi viszony megújítása kormányátalakításkor

Az alkotmánymódosítás újraszabályozta a *kormányátalakítás* kérdését.¹⁹ A miniszterelnök javaslatára Románia Elnöke dekrétummal visszahívja az érintett minisztert, és, ugyancsak a miniszterelnök javaslatára, kinevezi az új minisztert.

Viszont a 2003-as alkotmánymódosítás szerint, ha a kormányátalakítási javaslat nyomán megváltozik a Kormány szervezete vagy politikai összetétele, Románia Elnöke a kinevezési hatáskörét csak a Parlament által a miniszterelnök kérésére adott jóváhagyás alapján gyakorolhatja. Vagyis az alkotmány kötelezővé teszi a *bizalmi viszony megújítását*, a parlament beleegyezését a kormány szervezetének (minisztérium megszüntetése vagy létrehozása, összevonása vagy szétválasztása) és politikai összetételének (például a kormányzáshoz csatlakozik vagy kilép egy koalíciós partner) a változásokhoz.

Ez a kormány legitimitását erősítő, pozitív változás, amely azonban (elsősorban koalíciós kormány esetén) a kormány bukásának lehetőségét is magában hordozza.

c. A sürgősségi kormányrendeletek

A harmadik fontos terület a sürgősségi kormányrendeletek jogállásának *pontosítása*.²⁰ A 2003-as módosítás előtt a sürgősségi kormányrendeletek kérdése a romániai jogrendszer meghatározó problémája volt. A kompromisszum itt is mérséklő szerepet töltött be, előrelépés történt, de radikális változtatás nem. A sürgősségi kormányrendelet elfogadásának a feltételei a módosított alkotmány szerint:

- Álljon fenn egy olyan rendkívüli helyzet, amelynek szabályozása nem tűr késedelmet (különleges szabályozási szükséglet). A Kormánynak indokolnia kell a sürgősséget a kormányrendelet szövegében.

- A sürgősségi kormányrendeletet be kell nyújtani a szabályozási tárgy szerint elsődlegesen illetékes parlamenti kamarához, és közzé kell tenni

Románia Hivatalos Közlönyében. Ennek elmulasztása nélkül a sürgősségi kormányrendelet nem léphet hatályba. (A házakat, ha nem üléseznek, a benyújtástól, vagy az átküldéstől számított 5 napon belül kötelező módon össze kell hívni. Ha a benyújtástól számított 30 napon belül a megkeresett ház nem dönt a rendeletről, ez elfogadottnak számít, és átküldik a másik háznak, amely szintén sürgősségi eljárással dönt.) Azt a sürgősségi rendeletet, amely organikus törvényi természetű szabályokat tartalmaz, abszolút többséggel hagyják jóvá. A két fontos különbség az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján elfogadott kormányrendelethez képest az, hogy a sürgősségi kormányrendelet esetében az utólagos parlamenti jóváhagyás kötelező; valamint a sürgősségi kormányrendelet organikus törvényi szinten is szabályozhat életviszonyokat (a módosított alkotmány tisztázta a sürgősségi kormányrendeletek jogi erejéről folytatott többéves ádáz szakmai és politikai vitát, a gyakorlat és a politika javára).

- A módosítás fontos materiális korlátokat vezetett be: sürgősségi rendeleteket nem lehet elfogadni az alkotmányos törvények területén, ezek nem érinthetik az állam alapvető intézményeinek a jogállását, az Alkotmányban előírt jogokat, szabadságokat és kötelezettségeket, a választási jogokat, és nem rendelkezhetnek el egyes javaknak a köztulajdonba való átvételéről szóló kényszerintézkedéseket.

Ha a fenti feltételek teljesülnek, a kormány, előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül is, törvényerejű rendeleteket fogadhat el. Ha a fenti feltételek nem teljesülnek, akkor a kormányrendelet alkotmányellenes, és az Alkotmánybíróság hatáskörének és eljárásának megfelelően kimondható a kormányrendelet alkotmányellenessége.

5. Központi szakigazgatás

A központi szakigazgatás alkotmányos szabályozásának módosítására, pontosítására *nem került sor*. Ez azért meglepő, mert ez az államszervezet egyik problematikus része. A változtatásnak a hiánya teszi szükségessé a problémák ismételt hangsúlyozását: állandósult instabilitás, intézményi bizonytalanság, az átláthatóság hiánya, a közigazgatási cselekedetek kiszámíthatatlansága. A kritikai megállapítás érvényes a központi szakigazgatás mindhárom szervezeti formájára, a minisztériumokra, a kormánynak alárendelt nem minisztériumi típusú szakigazgatásra és a minisztériumoknak alárendelt központi szakigazgatásra. Hogy ezen instabilitás „továbbgyűrűzik” területi szintre is a dekoncentrált közszolgálatokon keresztül, az magától értetődő.

6. Helyi közigazgatás

a. Elégtelen alkotmányos szabályozás

A román alkotmány a helyi közigazgatás és az önkormányzatiság nagyon felületes, deklaratív szintű szabályozásáról volt ismeretes. Ez párosulva az erőtlén alkotmánybírósi jogértelmezéssel, a Parlamentnek (és a Parlamentet törvényerejű kormányrendelet elfogadásával helyettesítő kormánynak) szinte korlátlan lehetőséget adott, hogy a helyi közigazgatási rendszert (jól vagy rosszul) felépítse. „Az alkotmány egyensúlytalan”, mert az államszervezetnek a kormányzati rendszeren kívül eső „kérdéseit, pl. az önkormányzati rendszert... rendkívül nagyvonalúan kezeli.”²¹ A helyzet a 2003-as alkotmánymódosítással sem változott meg alapvetően.

b. A dekoncentráció alapelve

A helyi közigazgatás alapelvei közé felvették a dekoncentráció elvét is.²² A dekoncentráció *szétponosítást* jelent (Magyary Zoltán), hatásköröknek önkormányzattal nem rendelkező, de területi szinten működő szervekkel történő ellátását. Ez a minisztériumok alárendeltségében, megyei szinten működő közszolgálatokra vonatkozik. Ennek a napjainkban jelentősen kiterjedt igazgatási szervezetnek a meghatározott része decentralizálható; kérdéses, hogyan fogja befolyásolni a gyakorlatban ezt a decentralizációs folyamatot az alkotmánymódosítás. (Az első bizottsági változathoz képest, amely a decentralizáció elvét a dekoncentrációra cserélte ²³, a változtatás pozitív. Így a decentralizáció általános elvként került megfogalmazásra, és nem csak a közszolgálatokra vonatkozik).

c. A helyi közigazgatás és a prefektus közötti viszony

Az önkormányzatiságnak egyetlen garanciája nyert ezzel a módosítással alkotmányos státust: az, hogy a prefektus és a helyi közigazgatási hatóságok között *nincsen alárendeltségi viszony*.²⁴ A helyi közigazgatás kérdésének az alkotmányos szabályozása továbbra is érzékeny kérdés (és a következő alkotmánymódosításnak is az egyik fontos területe).

7. Az igazságszolgáltatás

Az alkotmánymódosítás az igazságszolgáltatás átfogó szervezeti reformját vetíti előre. Az igazságszolgáltatás élén álló szervet átnevezték Legfelső Ítéltábláról (Curtea Supremă de Justiție) *Legfőbb Semmitő- és Ítélszékre* (Înalta Curte de Casație și Justiție).²⁵ Talán ennél is fontosabb, hogy az alaptörvény megteremti a szakosodott bírói hatóságok alapításának a lehetőségét.²⁶

A közigazgatás felett gyakorolt bírósági kontroll lehetőségei kiterjedtebbek lettek: a közhatóságok közigazgatási aktusainak bírósági ellenőrzése, a közigazgatási bíráskodás útján, garantált, a Parlamenttel való kapcsolatokra vonatkozó és a katonai parancsoló aktusok kivételével. A közigazgatási bíráskodási hatóságok illetékesek, hogy megoldják az alkotmányellenesnek nyilvánított kormányrendeletekkel vagy, az esetnek megfelelően, kormányrendeleti előírásokkal sértett személyek kéréseit.²⁷

Az igazságszolgáltatás függetlenségének biztosítójaként erősödött a *Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának* alkotmányos jogállása. Ami vitatható ebben az esetben, az az igazságügyminiszter tagsága a tanácsban (igaz, hogy fegyelmi ügyekben nincsen szavazati joga). Szintén megkérdőjelezhető, hogy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának a döntéseit, a fegyelmi döntések kivételével, kivonták a bírósági ellenőrzés alól.²⁸

A Legfelsőbb Ítéltábla (az alkotmánymódosítás után Legfőbb Semítő- és Ítélszék) elnöke többször kifogásolta, hogy a most teljes körűvé tett elmozdíthatatlanságot (korábban a Legfelsőbb Ítéltábla bírái 6 éves mandátumra nyertek kinevezést) nem alkalmazzák a jelenleg mandátumukat a Legfelsőbb Ítéltáblán töltő bírák esetében.²⁹

8. Az Alkotmánybíróság³⁰

a. Az Alkotmánybíróság célja

A 2003-as módosítással az Alkotmánybíróság jelentősen megerősödött, és ez mindenképpen az államszervezeti változtatások pozitív fejleménye. Bekerült az alaptörvénybe az Alkotmánybíróság *céljának a meghatározása*: az alkotmány felsőbbségének a biztosítása.³¹ Az Alkotmánybíróság első sorban a Parlament (és a kormány törvényerejű) döntéseit ellenőrzi.

b. Az előzetes törvénykontroll

Az előzetes törvénykontroll esetében az alkotmánybírósági ellenőrzést a *Nép Ügyvédje* is elindíthatja, és az utólagos konkrét normakontroll esetén is felvetheti az alkotmányellenességi kifogást (az utóbbi kérdés az alkotmány szövegében nem pontos módon került megfogalmazásra, ezért organikus törvényi szinten tisztázni kell azt, hogy a Nép Ügyvédje milyen eljárással kéri a törvény vagy törvényerejű kormányrendelet alkotmánybírósági ellenőrzését a per során). A konkrét normakontrollt nemcsak az állami igazságszolgáltatás során, hanem a kereskedelmi választottbíráskodás előtt is kérni lehet.

c. Politikai döntőbíráskodás?

Az Alkotmánybíróságnak azon új hatásköre, amely szerint megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos jellegű jogvitákat, Románia Elnökének,

a két parlamenti ház valamelyike elnökének, a miniszterelnöknek vagy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának a kérésére, politikai döntőbírótság jelleggel ad az intézménynek. Ez vitatható.

d. Új hatáskörök megállapításának a lehetősége

Az Alkotmánybírótság hatásköreit korábban az alaptörvény korlátozó felsorolásban tartalmazta. Jelenleg a helyzet megváltozott, mert az Alkotmánybírótság számára az organikus törvény előírhat más feladatokat.

e. Az alkotmánybírószági döntések jogi ereje

Sok vitára adott okot az alkotmánybírószági döntések jogi ereje. Az új szabályozás rendezte ezt a kérdést, és ennek következtében az Alkotmánybírószág pozíciója – és ugyanakkor felelőssége is – erősödött. A romániai alkotmánybíráskodás általános jellemzői az erőtlenség és formalitás, jó lenne egy kis „aktivizmus”.

Az előzetes törvénykontroll során alkotmányellenesnek nyilvánított rendelkezéseket a Parlament köteles felülvizsgálni, és azokat összhangba hozni az Alkotmánybírószág döntésével. Megszűnt a Parlamentnek azon sokat kritizált, de gyakorlatban nem alkalmazott joga, hogy kétharmados többséggel felülvizsgálja az alkotmánybírószági döntést, és fenntartsa saját (alkotmányellenes) álláspontját.

A konkrét normakontroll esetében a hatályos törvények és rendeletek, valamint a házszabályok alkotmányellenesnek talált rendelkezései az Alkotmánybírószág 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 automatikusan fel vannak függesztve. (Korábban több értelmezés létezett, az alkotmánybírószági döntés függvényében).³²

Az Alkotmánybírószág döntéseit közzéteszik Románia Hivatalos Közlönyében. A közzététel dátumától a döntések általánosan kötelezőek, és csak a jövő tekintetében bírnak erővel.

V. Az alapvető jogok és szabadságok garanciarendszerének erősítése

Az 1991-es alkotmány részletesen szabályozta az emberi jogok majdnem teljes katalógusát. A jogok garanciái, biztosítékai azonban alulszabályozottak voltak. A 2003-as módosítás kiegészíti az alapvető állampolgári jogok felsorolását, és a garanciarendszert is erősíti (viszont ez a terület további módosításokat igényel, mert még mindig a deklaratív jelleg dominál a normatív jelleg rovására).

Pontszerűen a legfontosabb változtatások a következők:

- A szabálysértést előíró törvények esetében is alkalmazzák azt az előírást, hogy a kedvezőbb szabálysértési törvénynek *visszaható hatálya* van, korábban csak a büntető törvénynek volt elismerve a visszaható hatály.³³ Szabálysértésért többet börtönbüntetés nem alkalmazható.

- A *kettős állampolgárok* (a román mellett egyéb állampolgársággal rendelkező személyek) is betölthetnek polgári és katonai köztisztviségeket és közméltósági funkciókat, azzal a feltétellel, hogy állandó lakhelyük az országban legyen.³⁴ Korábban, akinek a román állampolgárságon kívül más állampolgársága is volt, nem tölthetett be köztisztviségeket.

- A korábbi alkotmány szerint tilos volt a *román állampolgárok kiadatása*. A bűncselekményt elkövető román állampolgárok most bizonyos feltételek között kiadhatóak.³⁵

- Az alapvető emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szerződések esetében, ha a romániai jogszabályok ezeknek ellentmondanak, a nemzetközi szerződést kell alkalmazni. Az újdonság a következő: amennyiben a belső jog tartalmaz kedvezőbb feltételeket, akkor ennek van elsőbbsége.³⁶

- A peres eljárások során a feleknek joguk van a *méltányos tárgyalásra és a jogviták ésszerű határidőn belül történő megoldására*. A különleges igazgatási jogszolgáltatások fakultatívak és ingyenesek.³⁷ Az alkotmány a közigazgatás jogvitákat eldöntő szerepét korlátozza, például a Számvevőszéktől is elveszi ezt a jogot. Ezúton az igazságszolgáltatásnak, mint hatalmi ágának a szerepét hangsúlyozza.

- A személyi szabadsággal kapcsolatban az alkotmány újraszabályozza az *előzetes letartóztatás* kérdését. Az előzetes letartóztatást csak bíró rendelheti el (korábban ügyész is elrendelhetette), büntetőper során. A nyomozás során az előzetes letartóztatást legtovább 30 napra lehet elrendelni, és újabb 30 napos határidővel hosszabbítható anélkül, hogy az összidőtartam meghaladná a 180 napot. Az ártatlanság vélelme szerint ártatlannak számító letartóztatott, ha a nyomozás elhúzódik, nem tölthet 180 napnál többet előzetes letartóztatásban (korábban a bíró korlátok nélkül hosszabbíthatta meg az előzetes letartóztatást). A határidő a nyomozás sebességét is felgyorsítja. A tárgyalási szakaszban a bírói hatóság köteles a törvény feltételei között, periodikusan, és nem több mint 60 nap múlva, az előzetes letartóztatás törvényességét és megalapozottságát ellenőrizni, és azonnal szabadlábra helyezni a vádlottat, ha az előzetes letartóztatás indítékai megszűntek, vagy a bírói hatóság megállapítja, hogy nincsenek új indítékok, amelyek a szabadságvesztés fenntartását igazolnák. A bírói hatóság előzetes letartóztatásról szóló végzései a törvényben előírt jogorvoslatoknak vannak alávetve.³⁸

- *Házkutatást* csak bíró rendelhet el (korábban ügyész is), a törvény által előírt feltételek között és formákban.³⁹

- Az állam *szociális tanulmányi ösztöndíjakat* biztosít a hátrányos helyzetű családokból és az intézményekből származó gyermekeknek és fiataloknak, a törvény feltételei között.⁴⁰

- Új alapvető állampolgári jogként került megfogalmazásra a *kultúrához való hozzáférés* joga. A személy szabadsága, hogy szellemiségét fejlessze, és hozzáférjen a nemzeti és egyetemes kultúra értékeihez, nem korlátozható.⁴¹

- Szintén új alapjog az *egészséges és ökológiailag kiegyensúlyozott környezethez való jog*.⁴² Ez úgynevezett „harmadik generációs” jog.⁴³

- A Szenátusba történő megválaszthatóság feltételeként megszabott legkevesebb 35 éves életkort 33 évre csökkentették.⁴⁴

- A *magántulajdon jogát* a törvény garantálja és oltalmazza.⁴⁵ A módosított alaptörvény kimondja, hogy tilos az államosítás vagy egyes javak köztulajdonba utalásának bármely más kényszerintézkedése, a jogosultak szociális, etnikai, vallási, politikai vagy más diszkriminatív jellegű hovatarozása alapján.

- Új alapvető jog a *gazdasági szabadság*, amely szerint a gazdasági tevékenységhez, szabad kezdeményezéshez való hozzáférés, és ezeknek a törvény feltételei között való gyakorlása garantált.⁴⁶

- A *közhatóságok jogsértéseit* az alaptörvény új formában szankcionálja.⁴⁷ A valamely jogában vagy törvényes érdekében közhatóság által közigazgatási aktussal vagy a kérelme törvényes határidőre való megoldásának elmulasztásával sértett személy jogosult az igényelt jog vagy törvényes érdek elismerésére, az aktus megsemmisítésére és a neki okozott kár megtérítésére az organikus törvény feltételei között. Az állam anyagilag felel az igazságszolgáltatási hibákkal okozott károkért. Az állam felelősségét a törvény feltételei között állapítják meg, és ez nem hártja el a tisztségét rosszhiszeműen vagy súlyos gondatlansággal gyakorló magisztrátus felelősségét.

- Az *alapvető jogok és szabadságok korlátozása* pontosabb és részletesebb megfogalmazást nyert. Egyes jogok vagy szabadságok gyakorlása kizárólag törvénnyel korlátozható, ha ezt – az eseteknek megfelelően – a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a közegészségnek vagy a közérkölcshöz, az állampolgárok jogainak és szabadságjogainak a védelme; a bünygyi eljárás lebonyolítása; valamely természeti csapás vagy valamely rendkívül súlyos katasztrófa következményeinek megelőzése megköveteli. A korlátozást csak akkor lehet elrendelni, ha az egy demokratikus társadalomban szükséges. Az intézkedésnek arányosnak kell lennie a kiváltó helyzettel, és diszkrimináció-mentes módon, a jog vagy szabadság létének érintése nélkül kell alkalmazni.⁴⁸

- A *kötelező katonai szolgálat* alkotmányos előírását törölték, és a katonai kötelezettségek teljesítésének a feltételeit az organikus törvény szabályozási területére utalták.⁴⁹ Így lehetséges a kötelező katonai szolgálat

fenntartása a jelenlegi átmeneti időszakban, és utána a törvényhozó alkotmánymódosítás nélkül megszüntetheti a kötelező sorkatonai szolgálatot.

- Az ombudsmannak, a *Nép Ügyvédjének* az alkotmányos pozíciója is erősödött.⁵⁰ A Nép Ügyvédjét a természetes személyek jogainak és szabadságainak megvédése céljából 5 éves időtartamra nevezik ki (a korábbi 4 éves megbízatás helyett). A Nép Ügyvédjének a helyettesei tevékenységi területekre vannak szakosodva (vagyis az alaptörvényben megjelent a helyettes ombudsmannok fogalma, ami lehetővé teszi, hogy az esetleges jogsertések főbb területei szerint az organikus törvény rugalmasan határozhassa meg tevékenységi körüket. Például az ifjúság, a roma kisebbség vagy általában a nemzeti kisebbségek helyzete stb.).

VI. A nemzeti kisebbségek alkotmányos jogállása

1. Politikai háttér

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség a képviseleti arányából következő erejét meghaladó és ennél jelentősebb politikai erejét („alkupozícióját”) bizonyító eredményeket ért el ezen a területen, mint a kisebbségi jogok alkotmányos megjelenítését szorgalmazó *egyetlen* politikai szervezet.

2. Sikertelen javaslatok

A nemzetállami meghatározást (amelyet amúgy sem értékelhetünk jogszabályként, csak politikai deklarációként) nem sikerült eltörölni az alkotmányból.⁵¹ Már korábban is ellentmondás feszült a nemzetállami meghatározás és az alkotmány 6. szakasza között.⁵² Szintén nem sikerült a nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként elismertetni.

3. Eredmények

a. A nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény

Az alkotmányban megjelent a *nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló organikus törvény* fogalma. A nemzeti kisebbségekről a parlamentnek organikus törvényt kell alkotnia.⁵³

b. Anyanyelv-használati jog a közigazgatásban

A nemzeti kisebbségek anyanyelv-használati joga a közigazgatásban alkotmányos alapelvként kerül megfogalmazásra.⁵⁴ „Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős (korábbi törvényi szabályozások ezt 20%-ot meghaladó részarányban állapították meg), biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigaz-

gatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között.”

Az anyanyelv-használati jogok, a korábban törvényi szinten biztosított jogokhoz képest az önkormányzati igazgatás mellett a területi („dekoncentrált”) államigazgatásra is kiterjednek. Az alkotmánymódosítás tehát nemcsak alkotmányos szintre emelte, és így garantálta ezeket a jogokat, hanem a jog gyakorlásának a területét is kibővítette. A 2003-as alkotmánymódosítás előtt az anyanyelvhasználat joga nem terjedt ki „az állami apparátus minden olyan közegére, amivel a tömegek érintkezni kénytelenek.”⁵⁵ Egy 1946-ban megfogalmazott óhaj a 2003-as alkotmánymódosítással valósult meg: „kívánatos volna... hogy a nyelvhasználati jog a közigazgatás egész szervezetét, az összes minisztériumoknak alárendelt hivatalokat, valamint az autonóm intézeteket is felölelje.”⁵⁶

c. Anyanyelv-használati jog az igazságszolgáltatásban

A módosított alkotmány elismeri a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználati jogát az igazságszolgáltatásban.⁵⁷ Az alaptörvény szerint „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak joguk van, hogy anyanyelvükön fejezzék ki magukat a bírói hatóságok előtt, az organikus törvény feltételei között”. Ennek a jognak a gyakorlása nem akadályozhatja az igazságszolgáltatás megfelelő lebonyolítását, és nem okozhat többletköltséget az érintetteknek.

d. Felekezeti oktatás mint önálló oktatási forma

Ugyancsak tárgyalható – a romániai magyarság szempontjából – a kisebbségi jogok között a felekezeti oktatásnak, mint új oktatási formának az elismerése, az állami és a magánoktatás mellett, az oktatás minden szintjén.⁵⁸ Korábban az egyházak magánoktatási intézményeket hozhattak létre. A felekezeti oktatásnak, mint önálló képzési típusnak az elismerése az oktatás valamennyi szintjén, lehetővé teszi, hogy a felekezeti oktatás a magánoktatástól eltérően részesüljön állami támogatásban. A magánoktatásnak, mint közszolgálatnak, megvan a lehetősége az állami támogatásra, de például a magánegyetemek nagy száma és a költségvetési források korlátozottsága végett nincs a kérdésnek gyakorlata. A felekezeti oktatás most már, a tanügyi törvény feltételei között, eltérő finanszírozásban részesülhet.

VII. Az euroatlanti integráció alkotmányos alapjainak megteremtése

A 2003-as alkotmánymódosításnak egyik fő célja az euroatlanti integráció alkotmányos alapjainak a megteremtése volt.

1. Az euroatlanti integráció eljárási és tartalmi kérdései⁵⁹

A felülvizsgált alaptörvény Európa-klausulája tartalmazza az *Európai Unióhoz*⁶⁰ (az Unió alapító szerződéséhez) történő csatlakozás eljárási kérdéseit és az Európai Unióval való viszony alapelveit.⁶¹

a. A csatlakozás célja és a szuverenitás problémája

A csatlakozás célja a módosított alaptörvény szerint, hogy Románia a közösségi intézményeknek egyes feladatköröket átruházzon, illetve a többi tagállammal az alapító szerződésekben előírt hatásköröket közösen gyakorolják. A román alaptörvény sem feszegeti a szuverenitás kérdését, egyszerűen nem tesz említést róla. A probléma ennek ellenére megkerülhetetlen: milyen hatással van (lesz) az ország szuverenitására az Európai Unióhoz való csatlakozás. Az *Alkotmánybíróság* sem adott egyértelmű választ a kérdésre: szerinte az átruházással az Európai Unió intézményei nem nyernek saját szuverenitást, és csupán annyi történik, hogy az EU tagállamai eldöntötték, hogy a hagyományosan a nemzeti szuverenitás területére tartozó feladatköröket közösen gyakorolják.⁶² Az Alkotmánybíróság álláspontjából azonban levezethető, hogy a csatlakozás szuverenitás-átruházással is jár, hiszen más esetben nem lenne alapja a közösségi intézmények hatalomgyakorlásának. Viszont ki kell emelni a következőket:

- a hatáskörök átruházása nem jelent a szuverenitásról való lemondást, csak hatáskörök közös gyakorlását;⁶³

- a hatásköri átruházás nem jelenti a (nép)suverenitás korlátozását sem, mert az abszolút módon létezik továbbra is, csak nemzeti hatóságok (Parlament, kormány) hatáskörének a behatárolását és csökkentését, az állami szuverenitás korlátozását;

- a hatásköri átruházás minimális szintje a kölcsönösség elvén nyugszik (az erőteljesebb és gyorsabb integrációt az Amszterdami Szerződés lehetővé teszi);

- a hatásköri átruházás mértékét az alkotmány közvetve tartalmazza, az alapító szerződésekre való utalással, ezek konkrétan az alapító szerződésekben jelennek meg.

Érdekes kérdés a szuverenitás és az *alkotmánymódosítási tilalmak* kérdése. Az alkotmány meghatározása szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”⁶⁴. A módosítási tilalmakat szabályozó rendelkezések szerint „nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a területi integritásra, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései”.⁶⁵ Megfigyelhető, hogy az állam alaptörvényi önmeghatározásából egyedül a szuverenitás kérdése maradt ki a

módosítási korlátok közül, viszont a függetlenség, mint a szuverenitás attribútuma vagy része, nem. Ez már az alaptörvény 1991-es változatában is így volt szabályozva. Ezzel a szabályozással (már akkor) lehetővé tették az alkotmányozó hatalomtól elkülönült alkotmánymódosító hatalomnak⁶⁶, hogy a szuverenitáson alapuló hatáskörök átruházásával, alkotmányos keretek között, Románia megvalósíthassa az Európai Közösségekhez való csatlakozást.

b. A csatlakozásról szóló törvény és a népszavazás kérdése

A csatlakozás a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és a szenátorok összlétszámának kétharmados többségével elfogadott törvénnyel történik.

Az Európai Unióhoz történő csatlakozásról az alkotmány nem írja elő népszavazás megszervezését, a csatlakozási döntést a képviseleti szerv hivatott meghozni. Ennek ellenére, az általános szabályok⁶⁷ szerint szervezhető népszavazás: „Románia Elnöke, a parlamenttel való tanácskozás után, azzal a kéréssel fordulhat a néphez, hogy egyes országos érdekű problémák tekintetében népszavazáson fejezze ki akaratát.” Ez a népszavazás azonban a román alkotmányjog egyik igen vitatott intézménye. Az alaptörvény nem rendelkezik arról, hogy ez a népszavazás véleménynyilvánító vagy ügydöntő jellegű-e. Kérdéses, hogy milyen következményei lennének a népszavazás eredményének. A domináns szakmai vélemény szerint ez a népszavazás csak véleménynyilvánító lehet. Ügydöntő népszavazás ebben az esetben (Franciaország esetéhez hasonlóan⁶⁸) az elnök kezében jelentene döntő lehetőséget a parlament megkerülésére, és ez a hatalomkoncentráció megnyilvánulási formája. Ezért az államfő nem kérheti törvény elfogadását népszavazás által (esetünkben a csatlakozásról szóló törvényét), illetve utólagos jóváhagyását vagy elutasítását sem. Következésképpen, ha a népszavazásról szóló általános szabályok szerint írnak ki népszavazást, akkor annak csak konzultatív jellege lehet, politikai-erkölcsi és nem jogi következményekkel.⁶⁹ A kérdés ilyen rendezetlensége azért furcsa, mert a csatlakozási népszavazás általános gyakorlatnak tekinthető. A probléma még összetettebb: lehetett volna ügydöntő népszavazást tartani általában a csatlakozás kérdéséről, vagy magáról a csatlakozási szerződés ratifikálásáról (ebben az esetben, a szimmetria elve alapján, azonban a későbbi módosító szerződéseket is referendumnak kellett volna jóváhagynia). Szerintem a véleménynyilvánító népszavazást mindenképpen ki kell írni, mielőtt a Parlament elfogadná a csatlakozásról szóló kétharmados törvényt.

c. A közösségi jog státusa

A csatlakozás következményeként, az Európai Unió alapító szerződéseinek előírásai, valamint a többi kötelező jellegű közösségi szabályozás

elsőbbséget élveznek az ellentétes belső jogszabályokkal szemben, a csatlakozási aktus előírásainak tiszteletben tartásával (a közösségi jog elsőbbségének az elve).⁷⁰ A Parlament, Románia Elnöke, a Kormány és a bírói hatóság garantálja a csatlakozó aktusból és a közösségi jog elsőbbségének elvéből fakadó kötelezettségek teljesítését. A közösségi jog elsőbbségének gyakorlati megvalósulása viszont csak az elsődleges jog tekintetében nyert világos alkotmányos szabályozást.

Amennyiben egy nemzetközi szerződés (vagyis az Európai Unió alapító szerződése is), amelyben Románia részes fél lesz, az Alkotmánnyal ellentétes rendelkezéseket tartalmaznak, ratifikálásuk csak az Alkotmány módosítása után lehetséges.⁷¹ A nemzetközi szerződések ellenőrzését az Alkotmánybíróság végzi el. Az Alkotmánybíróság dönt a nemzetközi szerződések vagy egyezmények alkotmányosságáról, a két parlamenti ház valamelyike elnökének, legalább 50 képviselőnek vagy legalább 25 szenátornak a megkeresésére.⁷² Abban az esetben, ha a nemzetközi szerződés alkotmányosságát az Alkotmánybíróság megállapította, az nem képezheti alkotmányossági kifogás tárgyát (nem ellenőrizhető utólagos konkrét normakontrollal).⁷³ Az alkotmányellenesnek nyilvánított nemzetközi szerződést nem lehet ratifikálni, csak az alaptörvény módosítása után. A másodlagos jog tekintetében az alapító szerződések tekintetében előírásai az irányadóak, tekintetbe véve a közösségi jog elsődlegességére vonatkozó alkotmányos szabályt is. Az elsődleges jog az Alkotmány és a többi belső jogszabály között helyezkedik el jogforrási hierarchiában. A másodlagos jogra azon alkotmányos szabály vonatkozik, hogy elsőbbséget élvez a belső jogszabályokkal szemben. A kérdés az, hogy az alaptörvény a belső jogszabályok közé tartozik-e? A rendelet vagy az irányelv alapján elfogadott belső szabály képezheti-e tárgyát alkotmányossági kontrollnak? A kérdés nem eldöntött, az alkotmány nem rendel, vagy legalábbis többféleképpen értelmezhető. Talán a módosítás előtt álló, az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló törvény szabályozni, pontosítani fogja a problémát. (Szerintem a rendelet esetében a jelenlegi szabályozás alapján csakis nemleges lehet az alkotmánybírósági ellenőrzés kérdésére adott válasz, az irányelv alapján elfogadott belső jogszabály kontrolljának a kérdése esetleg tisztázást igényel.) Ha az Alkotmánybíróság semmilyen formában nem viszonyíthatja az alaptörvényhez a másodlagos közösségi jogot, akkor tulajdonképpen ez a jog – egyébként az alaptörvény rendelkezésének, az elsődlegesség elvének megfelelően – az alkotmány fölé kerül a jogforrási hierarchiában.

d. A Parlament csökkenő szerepe

Az európai integráció legfontosabb szereplői a kormányok, a közösségi intézményrendszer elsősorban a kormányok közötti együttműködésen alapszik (a Bizottság tagjait a kormányok nevezik ki, a Tanácsban a kor-

mányok képviselői vesznek részt stb). Az integráció alapvető törvényhozási tárgyköröket von el a parlamenttől. Ezért fontos a végrehajtó hatalom integrációs tevékenységének az ellenőrzése és befolyásolása, akár meghatározása, amelynek célja a képviseleti szerv hatásköreinek korlátozását (legalább részben) ellensúlyozni. A román alkotmány megteremti ennek a minimális alapjait: a kormánynak kötelessége a Parlament két háza elé terjeszteni a kötelező jellegű közösségi aktusok tervezeteit, mielőtt ezeket az Európai Unió intézményei jóváhagynák. A parlament ezen az úton is ellenőrzést és befolyást gyakorol a kabinet Európai Uniós tevékenysége felett. Hogy ez elégséges lesz-e, nem biztos.

e. Az Észak-Atlanti Szerződéshez történő csatlakozás

Az Észak-Atlanti Szerződéshez történő csatlakozás az EU-csatlakozáshoz hasonlóképpen történik: a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén, a képviselők és a szenátorok számának kétharmados többségével elfogadott törvénnyel.⁷⁴ A NATO klasszikus nemzetközi szerződés alapján jött létre. Amikor a módosított alaptörvény a ratifikációhoz kétharmados többséget kér, akkor sajátos ratifikációs eljárást állapít meg. Így Romániában létrejött az alkotmánymódosító, az organikus és az egyszerű törvények mellett egy új származtatott (az alkotmány alapján elfogadott) törvénykategória: a kétharmados törvény. Viszont ennek alkalmazási területe kizárólag az Európai Unióhoz és az Észak-Atlanti Szerződéshez való csatlakozás jóváhagyására, parlamenti elfogadására terjed ki.

2. A választójog változásai

a. Az EU állampolgárainak részvétele a helyi választásokon

Az alkotmánymódosítás szerint az Európai Unió azon állampolgárai, akik megfelelnek az organikus törvényben meghatározott feltételeknek, választhatnak és megválaszthatóak a helyi közigazgatás hatóságaiba, Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának a feltételei között.⁷⁵ A közösségi irányelvek előírják⁷⁶, hogy a tagországoknak biztosítaniuk kell a területükön élő EU állampolgároknak az aktív és passzív választójogot a helyi választásokon. A helyi választások tétje a helyi közérdekek megfelelő megvalósítása, és ezért az adott területi-közigazgatási egységben élő EU állampolgárok is közvetlenül érintettek a kérdésben, akár úgy, hogy szavazatukkal fejezik ki politikai opciójukat a helyi választásokon, akár úgy, hogy a törvény feltételei szerint jelöltként indulnak. A korlátokat organikus törvény állapítja meg.

b. Európai Parlamenti választások

Szintén a választójog átalakításának kérdéskörébe tartozik a román állampolgárok joga, hogy válasszanak, és őket megválaszthassák az Európai Parlamentbe, Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának a feltételei között.⁷⁷ Egyébként az idézett 38. szakasz címe – „Az Európai Parlamentbe történő megválasztáshoz való jog” – pontatlan, mert csak a passzív választójogot foglalja magába, amíg a szakasz szövege az aktív (a választás) és a passzív (a megválaszthatóság) választójogot is szabályozza. A nizzai szerződés értelmében az Európai Parlament tagjainak összlétszáma 732 lesz, ebből Románia 33 „euroképviselet” választhat (ezzel hetedik lesz a tagállamok rangsorában).⁷⁸

3. A földterületek tulajdonjoga

Az alkotmány 1991-es változata előírta, hogy az idegen állampolgárok és a hontalanok földterület felett nem szerezhettek tulajdonjogot. A módosított alaptörvény viszont (távlátólag) megengedi ezt, Romániának az Európai Unióhoz történő csatlakozásának vagy más nemzetközi szerződéseknek a feltételei között, az organikus törvényben részletezett szabályok alapján. A tőke szabad áramlásáról szóló fejezet tárgyalásának során Románia öt-, illetve hétéves átmeneti kedvezményt kapott a földterületek forgalma esetén. Az ötéves derogáció az EU állampolgárok másodlagos lakhelyhez szükséges földterület megvásárlására, a hétéves derogáció a mezőgazdasági és erdőterületek feletti tulajdonjog megszerzésére vonatkozik. Az átmeneti kedvezmények viszont nem érvényesíthetők azokkal az önfoglalkoztató farmerekkel szemben, akik Romániában akarnak letelepedni.

Az alkotmány a fenti lehetőségek mellett, amelyek a későbbiekben fognak megnyílni, azonnal alkalmazandó szabályt is megállapít: a külföldi állampolgárok és a hontalanok törvényi (és nem végrendeleti) örökléssel az alkotmánymódosítás hatálybalépésének pillanatától lehetnek földterület tulajdonosai.⁷⁹

4. A regionális fejlesztés

a. Az új alkotmányos szabály

Románia 1998-tól erőtlén lépéseket tesz a regionális fejlesztés „beindítása” irányába. A módosított alkotmány előírja az állam gazdasági kötelezettségei között a regionális fejlesztési politikáknak az alkalmazását, az Európai Unió céljaival összhangban.⁸⁰

A közeljövőben kiderül, hogy az új alkotmányos szabály jelent-e minőségi változást a regionális fejlesztés területén.⁸¹ Románia egyébként még nem zárta le a regionális politikáról szóló csatlakozási tárgyalásokat, ezért ezen

a területen még fontos változások várhatóak. A 2003-as országjelentés pontosan azt emeli ki, hogy ezen a területen a változások nagyon korlátozottak, és hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a Románia előtt álló feladat „nagyságára”, ami a diplomácia nyelvén meglehetősen kritikus álláspontot fejez ki.

b. A regionális fejlesztés ideológiai háttere

A regionális fejlesztés romániai „állapotának” megértése érdekében rövid kitérőt teszek, és vázlatosan áttekintem az eszmei hátteret. A regionális fejlesztés kérdése idegen a román politikai-közjogi gondolkodástól. Az ideológiai háttér a gyakorlatban: *az egységes állam doktrínája*.⁸² Az egységes állam doktrínájának valójában semmi köze a román állam tulajdonképpeni egységességéhez, és viszonylag kevés köze van az Alkotmány 1. szakaszához, amely kimondja Románia egységes állami jellegét (az alkotmányos rendelkezés mögött, ideológiai vonulatként viszont megjelenik e doktrína). Az állam egységessége, ha az ideológiától lecsupaszítjuk, annyit jelent, hogy az állam nem föderális szerkezetű, a belső területi egységei nem hordozói a szuverenitásnak, és hogy egyetlen felső hatalmi szervcsoport létezik a központi állam szintjén. Az egységes állam doktrínájának annál több köze van a román nemzeti mozgalomhoz, az „egyesítő nacionalizmushoz”, Románia nemzetállamként való alkotmányos meghatározásához. Ennek milyen kapcsolata van viszont a romániai regionális politikával? Nagyon is sok: az egységes állam doktrínája adja azt az ideológiai-kulturális hátteret, amelyben minimálisan az európai típusú regionális fejlesztés kereteit meg kell teremteni. Emellett léteznek maximalista vagy „maximalistább” elképzelések is (ezeket próbálják kötni az Európai Unió által kért regionális fejlesztés kérdésköréhez, de ezek az autonómia kérdések messze túllépik az EU elvárásait). A regionális fejlesztés (a térségek közötti gazdasági különbségek csökkentését célzó szakpolitikák és ezek intézményi kerete) és az autonómia (etnikai alapon szerveződő önkormányzatiság) kérdései alapjaikban eltérő problémák, összemosásuk nem szerencsés, ennek ellenére Romániában gyakori.⁸³

Az egységes állam doktrínája az *egységes nemzet mítoszában* alapszik, amely jelentős szerepet játszott Nagy-Románia megalakulásában. A nemzeti egység mítosz, mert nagyon változatos tradíciókkal rendelkező társadalmi csoportokat hozott össze, a nemzetállam megalakításának céljából. Nagy-Románia létrejötte után a nemzet egysége mellett jelent meg az egységes állam doktrínája. Az ország lakosságának eltérő elképzelései a jövőről, az első világháborúban vesztes államok (elsősorban Magyarország) revizionista mozgalmak felfokozták ezt az egységes állami mítoszt, melynek a szerepe az volt, hogy az új államnak belső kohéziót, összetartó eszmei erőt adjon. A széteséstől való nyílt vagy elfojtott félelem váltotta ki

ezt a mítoszt; az állam felbomlásának veszélye szülte azt az igazolási kényszert, amelyből Burebista egységes és központosított nagy dák királyságának az eszménye ered, vagy a Vitéz Mihály által gyakorolt rövid perszonálunió nemzeti tartalmakkal való feltöltése, országegyesítéssé való nagyítása. Az egységes állam doktrínája beépült a román nacionalizmusba, annak meghatározó, fő vonulata lett.

Ennek a *közigazgatás területén* számos, közvetlenül tapasztalható „lecsapódása” van: a decentralizációt ezen ideológia gyanúsnak tekintette, hiszen eszményképe a centralizált állam. Hatáskörök átruházása a helyi közigazgatásra, az állam rovására, a központi állam hatalmának decentralizációval történő korlátozása elfogadhatatlan. Ez nagymértékben meghatározza a mai decentralizációt is, amikor jelentős decentralizációs lépések történnek, de ellenőrzési, beavatkozási jogköreiről nem tud a központi állam lemondani, minden fölött kontrollja, mindenbe „beleszólása” kell hogy legyen. A román jogi szaknyelvben ezért nem ismert az önkormányzat fogalma. Helyi közigazgatásról beszélnek, noha a rendszerváltás után (megkésve, de körülbelül 1998–1999-re) a romániai helyi közigazgatás elérte azt a minimális nemzetközi elvárás-szintet, ami alapján önkormányzatnak lehetne nevezni. De az „önkormányzat” szó ellenkezik a tradíciókkal, mert olyan jelentéstartalmat hordoz, amely ellentétes az egységes állam doktrínájával. Ezért használja a román szaknyelv a helyi közigazgatás kifejezést önkormányzat helyett (annak ellenére, hogy a két fogalom ebben az esetben *rokonértelmű*).

Ilyen eszmei közeggel nagyon nehéz a regionális fejlesztés kérdését összeegyeztetni. Következtetésképpen: az egységes állam doktrínája nem alkotmányjogi értelemben vett, valódi állami egységet jelöl, hanem *ideológiailag megélt és felfokozott egységet*. Ez más, mint az alkotmányjogi egységesség. Közvetlen jogi hatásokkal rendelkezik (eszmeileg meghatározza a jogrendszert), amelyből itt csak a túlzott centralizációt és a központi állam erőteljes beavatkozó felfogását emeljük ki. Az egységes állam doktrínájának szélsőséges megnyilvánulása a Hargita és Kovászna magyar többségű megyék felszámolását célzó, Nagy-Románia Párti törvényjavaslat.⁸⁴ Viszont az egységes állam doktrínája valamennyi román politikai párt eszmeiségében jelen van, a román *politikai kultúra része*.

c. A regionális fejlesztés jelenlegi rendszere

Az egységes állam doktrínája alapján könnyű értelmezni a jelenlegi, a regionális fejlesztésről szóló 1998. évi 151. törvény által létrehozott helyzetet:

- azt, hogy miért nem kapnak a fejlesztési régiók területi-közigazgatási egység státust;

- azt, hogy miért nincs jogi személyisége a Regionális Fejlesztési Tanácsoknak;
- azt, hogy miért határozza meg a törvény nem-kormányzati szervezetként a Regionális Fejlesztési Ügynökséget (ezzel tulajdonképpen kívül utalja az állami szervek és a közigazgatás rendszerén);
- azt, hogy a 8 fejlesztési régió formálisan a helyi közigazgatások társulása, informálisan a régiók teljes központi ellenőrzés és kezdeményezés hatására jöttek létre (és 1998-ban ez is eredménynek számított);
- azt, hogy az így felépített rendszerben miért nincs elég pénz, például hazai források.

Nagyon fontos, hogy a regionális fejlesztés jelenlegi jogi keretei között is meg lehet valósítani az „eurokonform” regionális fejlesztési „minimálpolitikát”, tulajdonképpen az intézményi hatékonyság alacsony szintje és a szervezet (például a minisztériumok) instabilitása az, ami nem felel meg az EU-nak, ugyanis az Unió semmi egyebet nem követ, mint a strukturális és a kohéziós alapok megfelelő hasznosítását. A 2003-as országjelentés is ezeket a gondokat emeli ki, a regionális statisztika, a programok felügyelete és ellenőrzése, a pénzügyi menedzsment és ellenőrzés, a közbeszerzés átláthatóbbá tétele, a Nemzeti Fejlesztési Terv fontossága mellett. A regionális fejlesztés kérdése az EU szempontjából nem a kisebbségi kérdés rendezésének a kerete, amint ezt a (szándékosan félretájékoztató) közvélemény jó része véli. Ezért az EU tulajdonképpen a 2002. évi 1555. kormányhatározat módosítását kéri (2003 januárjában jelent meg, és a közösségi strukturális finanszírozás koordinálásával, megvalósításával foglalkozó intézményeket nevezte meg). Ezen intézmények közül a Fejlesztés és a Prognózis minisztériuma már nem létezik (elődje, az Országos Regionális Fejlesztési Ügynökség szintén megszűnt), és ezen instabilitás az, ami nem tesz az EU-nak. Feladatkörét, a 2003. évi 64. sürgősségi kormányrendelet alapján, az Európai Integrációs minisztérium vette át.

d. A fejlesztési régiók átalakításának jogi kérdései

Ma már közhely, hogy a 8 fejlesztési régió jelenlegi elhatárolásai nem felelnek meg. Elhangzott többször is, hogy a törvényi keretbe minden további nélkül „belefér” a jelenlegi 8 fejlesztési régió átalakítása, ugyanis a törvény a szabad társulás elvén nyugszik: a megyei tanácsok, az érdekelt helyi tanácsok beleegyezésével döntenek el, hogy adott fejlesztési régióhoz tartozzanak. Jogi szempontból vizsgálva az átalakítási eljárást, az eljárás nehézkesebbnek tűnik.

A problematikus itt a helyi tanácsok beleegyezésének jogi értéke: ha egyetlen helyi tanács azt mondja, hogy nem ért egyet a régióhoz való csatlakozással, akkor megbénul az egész folyamat? Vagy csak, mint ahogyan azt egy jogszabály⁸⁵ sejteti, csak a regionális fejlesztési programokon ke-

resztül folyósított finanszírozásoktól esik el a nemet mondó helyi tanács? A „beleegyezést”⁸⁶ a közigazgatási jog kötelező kategóriaként kezeli. Tisztázatlan kérdés, amely a fejlesztési régiók esetleges átalakítása során problémákat eredményezhet. Ugyanígy tisztázatlan a régió létrehozásához szükséges kormányvéleményezés⁸⁷ értéke, amennyiben a véleményezés három dolgot is jelenthet a (román) közigazgatási jogban:

- nem kötelező kikérni;
- kötelező kikérni, de tartalma csak ajánlás jelleggel bír, azt figyelmen kívül lehet hagyni;
- kötelező kikérni és muszáj a tartalmát figyelembe venni.

A régiók átalakítása tehát a politikai problémákon kívül jogi problémákat is felvet, amelyek remélhetőleg rendezhetőek lesznek. A jogi szabályozás így a régiók átalakításának kérdését kiszolgáltatta a politikai értelmezésnek. Ebből egyenesen következik, hogy politikai egyetértés nélkül nem lehet a fejlesztési régiók határait átalakítani.

Ebben az eszmei-gyakorlati közegben jelent meg az alkotmányos szabály, amely az állam gazdasági kötelezettségeként nevesíti a regionális fejlesztési politikák megvalósítását, az EU céljaival összhangban. Ezen a területen tulajdonképpen még semmi sem dőlt el.

5. Az euró bevezetése

A módosított alkotmány szerint, az Európai Unióhoz történő csatlakozás feltételei között, organikus törvényben el lehet ismerni az Európai Unió pénznemének a forgalmát és a nemzeti pénznem helyettesítését.⁸⁸ Ilyen módosítás nélkül az euró bevezetése a távlatokban nem lehetséges. A „konvergencia kritériumok” mellett alkotmányjogi feltétele is van Románia csatlakozásának a monetáris unióhoz, mert korábban az alaptörvény kizárólag a nemzeti pénznemről rendelkezett, annak egyszerű helyettesítése az euróval az alkotmányba ütközött volna. Persze, ez távlati kérdés marad Románia esetében.

VIII. A jogrendszer „alkotmányosodása”

Az alkotmánymódosító törvényt 2003. október 18-19-én az (ügydöntő) népszavazás jóváhagyta, a népszavazás érvényességét és eredményességét az Alkotmánybíróság igazolta.⁸⁹

A népszavazás adatai:

		%
Választói névjegyzékben szereplő állampolgárok száma	17 842 103	100
A népszavazáson résztvevők száma	9 938 441	55,70

„Igen” szavazatok	8 915 022	89,70
„Nem” szavazatok	875 172	8,81
Semmis szavazatok	148 247	1,49

Az alkotmánymódosítás hatályos: most az alaptörvényi rendelkezések alkalmazása következik. Ez „alkotmányosodási” folyamat. A közéletnek, a politikának az új keretek között kell tevékenykedni, az előirt változtatásokat általánosan alkalmazni kell. A törvényeket, kormányrendeleteket és a többi jogszabályt összhangba kell hozni a módosított alkotmánnyal, és ennek alapján el kell fogadni számos új és jelentős törvényt, vagy módosítani kell a korábbiakat. Ez számottevő jogalkotói munkát feltételez. Az alkotmánymódosítás után az *alkotmányosodás minősége* is fontos, mert ezen múlik az alkotmányos szabályok „életre”-keltése.

Összefoglalva: a 2003-as alkotmánymódosítás javított az 1991-es alkotmányon. Új problémákat is felvetett, és ez annak is tulajdonítható, hogy a szakmai elem nem kapott megfelelő hangsúlyt a módosítások előkészítésének folyamatában. A 2003-as módosítást úgy kell tekinteni, mint előre lépést, és az alaptörvény fokozatos fejlesztésének kezdetét.

Jegyzetek

¹ Kétharmados többség; a két ház közötti bizottsági egyeztetés sikertelensége esetén a kamarák együttes ülésén háromnegyedes többség.

² Az Alkotmányt a 2003. évi 429. törvény módosította (a Képviselőház 2003. június 30-án, a Szenátus 2003. szeptember 1-én, az egyeztető bizottsági jelentést mindkét ház 2003. szeptember 18-án fogadta el). A módosító törvényt a 2003. október 18–19-én tartott népszavazás hagyta jóvá. A népszavazás érvényességét és eredményességét az Alkotmánybíróság 2003. évi 3. határozatával igazolta (Románia Hivatalos Közlönye, 2003/758. szám). Az igazoló határozat 2003. október 29-én jelent meg a Hivatalos Közlönyben, ettől a dátumtól számít a módosítás hatályosnak. Az alkotmánymódosító törvény a 2003. évi 429. törvény számot viseli (a népszavazásra bocsátás céljából közzétéve: Románia Hivatalos Közlönye, 2003/669. szám; a népszavazás után közzétéve: Románia Hivatalos Közlönye, 2003/758. szám). Az Alkotmány egységes szerkezetű szövegét Románia Hivatalos Közlönyének 2003/767. száma tette közzé.

³ A módosított román Alkotmány magyar nyelven is megjelent: *Románia Alkotmánya*. A bevezetőt írta Varga Attila és Veress Emőd. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003; és: Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2003. 2.

⁴ Külföldi szemlélők bizonyára furcsának találják a parlamenti mentelmi jog korlátozását, hiszen máshol (náluk) ez a képviselők „politikai kiszolgáltatottságát” hivatott csökkenteni. Romániában társadalmi igény jelentkezett a mentelmi jog korlátozására: a (például gazdasági) bűncselekményt elkövető parlamenti képviselőket és szenátorokat

csak rendkívül nehézkes eljárással lehetett felelősségre vonni, és a közfelfogás ezt a törvény előtti egyenlőség alóli kivételként, meg nem érdemelt kedvezményként kezelte.

⁵ Ebben az esetben a kompromisszumot organikus törvényi szinten kell „megkötni”. A kormány így nem kényszerül kétharmados többséget kialakítani az álláspontja mellett, hanem abszolút többséggel is meghatározhatja a választási rendszert, persze az alkotmányos korlátok között. Mivel az alkotmány csak minimális – de alapvető jelentőségű – garanciális elemeket szabályoz, a rendszer tartalommal való feltöltése organikus törvényi szintű kérdés. A választási rendszerről folyó politikai-közjogi viták az alkotmánymódosítást is megakadályozhatták volna, ezért a választási rendszer átalakításának kérdését elhalasztották.

⁶ Az alkotmánymódosítás előzményeiről, politikai és jogi tétjeiről, az alkotmánymódosítási eljárásról érdeklődőknek figyelmébe ajánlom a Magyar Kisebbség ennek a kérdésnek szentelt számát (2002. 2), és a Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2003. 1. számát is.

⁷ 1. szakasz (4) bekezdés.

⁸ Ádám Antal hívja fel a figyelmet arra, hogy a hatalmi ágak elválasztása (Gewaltentrennung, separation des pouvoirs) és a hatalommegosztás (Gewaltenteilung, répartition des pouvoirs) nem esik egybe, nem azonos tartalommal bírnak. Lásd: *Közjogtan*. Pécs, 2001, 127–128. A hatalommegosztás fejezi ki inkább a mai realitásokat, ahol a cél „a hatalomkoncentráció, a korlátlan, önkényes, zsarnoki hatalom megelőzése, az államhatalmi központok kölcsönös korlátozása, egyensúlyozása, szabályozott együttműködése...” (Uo.).

⁹ Lásd: <http://politika.transindex.ro/?cikk=2015>

¹⁰ 75. szakasz.

¹¹ A törvényhozási eljárás módosításáról írt részletes elemzésem magyar és román nyelven is megjelenés alatt van.

¹² Az együttes ülés azért a törvényhozásban továbbra is fontos szerepet játszik. Együttes ülésen történik a következő törvények elfogadása: az állami költségvetés és az állami társadalombiztosítási költségvetés (egyszerű törvény); a képviselők és szenátorok jogállásának megállapításáról, a díjazásaik és más jogaik megállapításáról szóló organikus törvény; az Európai Unióhoz és az Észak-Atlanti Szerződéshez történő csatlakozásról szóló (kétharmados) törvények; ha adott törvénytervezetet kormányzati felelősségvállalással fogadnak el, és Románia Elnöke a Parlamenttől a törvény felülvizsgálását kéri, akkor a törvényt a két ház együttes ülésén kell újra megvitatni.

¹³ 72. szakasz.

¹⁴ 73. szakasz (3) bekezdés.

¹⁵ 74. szakasz (1) bekezdés.

¹⁶ 83. szakasz (1) bekezdés.

¹⁷ 87. szakasz.

¹⁸ 107. szakasz (2) bekezdés.

¹⁹ 85. szakasz (3) bekezdés.

²⁰ 115. szakasz. A román jogforrási rendszerben a kormányrendelet törvényerejű jogszabály; a magyarországi kormányrendeletnek inkább a romániai kormányhatározat felel meg.

²¹ Kukorelli István: Románia Alkotmányáról. In *Az alkotmányozás évtizede. Közjogi, politikai tanulmányok, parlamenti jegyzetek*. Korona Kiadó, Budapest, 1995, 303–304.

²² 120. szakasz (1) bekezdés.

²³ Ennek a változatnak a kritikájáról lásd Veress Emőd: Az alkotmánymódosítás és a decentralizáció. *Krónika*, Szempont melléklet, 2003. március 8–9., V. évf., 55. sz.

²⁴ 123. szakasz (4) bekezdés.

²⁵ A igazságszolgáltatás fő szervét az 1923-as alkotmány szerint is így nevezték. Ezért az átnevezés a hagyományok folytatását is jelenti. A fordításban a korabeli (és pontos!) magyar nyelvű elnevezést használtam. A hivatalos fordításban „Legfelsőbb Semmitőszék” vagy „Legfőbb Semmitőszék” szerepel; ez a fordítás pontatlan.

²⁶ Az új bírósági szervezeti törvényt már a Parlament vitatja (2003 december).

²⁷ 126. szakasz (6) bekezdés.

²⁸ 133. szakasz (7) bekezdés.

²⁹ 125. és 155. szakasz.

³⁰ A román Alkotmánybíróságról magyar nyeven lásd: Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság hatásköre. *Magyar Kisebbség*, 2000. 3., 341–351.; Uo: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. *Jura*, 2001. 2., 130–138.

³¹ 142. szakasz (1) bekezdés.

³² Az ezekkel kapcsolatos vitákról lásd: Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. *Jura*, 2001. 2., 130–138. 131–134.

³³ 15. szakasz (2) bekezdés.

³⁴ 16. szakasz (3) bekezdés.

³⁵ 19. szakasz (2) bekezdés.

³⁶ 20. szakasz (2) bekezdés.

³⁷ 21. szakasz (3)-(4) bekezdés.

³⁸ 23. szakasz.

³⁹ 27. szakasz (3) bekezdés.

⁴⁰ 32. szakasz (4) bekezdés.

⁴¹ 33. szakasz.

⁴² 35. szakasz.

⁴³ Lásd Kardos Gábor: *Emberi jogok egy új korszak határán*. T-Twins Kiadó, Budapest, 1995, 28–82.

⁴⁴ 37. szakasz (2) bekezdés.

⁴⁵ 44. szakasz (2) bekezdés.

⁴⁶ 45. szakasz.

⁴⁷ 52. szakasz.

⁴⁸ 53. szakasz.

⁴⁹ 55. szakasz (2) bekezdés.

⁵⁰ 58–60, 65, 145. szakaszok.

⁵¹ Ez formailag sem lett volna lehetséges, mert Románia nemzetállami jellege a 148. szakaszban (az újrászámozásban 152. szakaszban) előírt módosítási tilalom alá esik. Ezért a Parlament, amely csak az alkotmánymódosító hatalom letéteményese, a jog szempontjából, nem is törölhette volna el ezt a rendelkezést. Erre csak az új alkotmány elfogadására külön megválasztott alkotmányozó gyűlésnek van joga, mert az nem alkotmánymódosító, hanem alkotmányozó hatalmat gyakorol. Részletekről lásd Veress Emőd: Az 1991-es román alkotmány reformja. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1., 227–241.

⁵² „6. szakasz – Az identitáshoz való jog

(1) Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez.

(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és diszkriminációs tilalom elveinek.”

⁵³ 73. szakasz (3) bekezdés r) pont.

⁵⁴ 120. szakasz (2) bekezdés. Összehasonlító szempontból lásd Veress Emőd: Nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználata néhány európai ország közigazgatásában. *Korunk*, 2001. 10., 90–96.

⁵⁵ Demeter János: *Nemzetiségi nyelv a közigazgatásban*. Kolozsvár, 1946, 3.

⁵⁶ Demeter János: *i. m.* 21.

⁵⁷ 128. szakasz (2) bekezdés.

⁵⁸ 32. szakasz (5) bekezdés.

⁵⁹ A kérdést Kelet-Európa szempontjából általánosan vizsgálja Sajó András: Az EU-csatlakozás hatása az új tagállamok alkotmányosságára. *Fundamentum*, 2003. 2.

⁶⁰ Az Európai Alkotmány tervezete szerint az Unió jogi személy lesz; Románia valószínűleg már nem a Közösségekhez, hanem ténylegesen az Európai Unióhoz fog csatlakozni (I-6. cikk).

⁶¹ 148. szakasz.

⁶² 148/2003. Alkotmánybíróági Döntés, Románia Hivatalos Közlönye, 317/2003.

⁶³ Az Európai Alkotmány tervezete szabályozza az Unióból való önkéntes kilépést (I-59. cikk). A tervezet szerint saját alkotmányos követelményeivel összhangban a tagállamok bármelyike úgy határozhat, hogy kilép az Európai Unióból. Részletekről lásd a hivatkozott előírást.

⁶⁴ 1. szakasz (1) bekezdés.

⁶⁵ 152. szakasz (1) bekezdés.

⁶⁶ Részletekről lásd Veress Emőd: Az 1991-es román alkotmány reformja. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1., 227–241.

⁶⁷ 90. szakasz.

⁶⁸ Az 1958-as alkotmány 11. szakasza szerint az államfő tágan meghatározott területeken törvényhozó népszavazást kezdeményezhet. Lásd például L. Favoreu (szerk.): *Droit constitutionnel*. Dalloz, Párizs, 2000. 3. kiadás, 639–640. Az ilyen szabályok nem a köz-

vetlen demokrácia valódi szerepét erősítik, hanem sokkal inkább az államfő pozícióját, a parlament rovására.

⁶⁹ Ennek a referendumnak Ion Delenau szerint csak politikai-erkölcsi ereje van. Lásd I. Deleanu: *Justiția constituțională*. Lumina Lex, Bukarest, 1995, 309.

⁷⁰ 148. szakasz (2) bekezdés.

⁷¹ 11. szakasz (3) bekezdés.

⁷² 146. szakasz b) pont.

⁷³ 147. szakasz (3) bekezdés.

⁷⁴ 149. szakasz.

⁷⁵ 16. szakasz (4) bekezdés.

⁷⁶ 94/80CE.

⁷⁷ 38. szakasz.

⁷⁸ Részletekről lásd dr. Fábíán Gyula: A Nizza-i szerződés és az Európai Unió Alapjogi Kartája. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2003. 1., 17-27.

⁷⁹ 44. szakasz (2) bekezdés.

⁸⁰ 135. szakasz (2) bekezdés g) pont.

⁸¹ A romániai regionális fejlesztésről általában lásd Horváth Réka-Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában. *Magyar Kisebbség*, 2003. 1. 3-31.

⁸² Részletekről lásd Veress Emőd: A regionális fejlesztés aktuális problémái. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2003. 2.

⁸³ A regionális politika kérdése végképp nem alkalmas arra, amire ma Erdélyben használják: a magyar-magyar hatalmi harc eszközünek, területének, céljának.

⁸⁴ Részletekről lásd: Veress Emőd: A regionális fejlesztés aktuális problémái. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2003. 2.

⁸⁵ 1998. évi 634. kormányhatározat, Románia Hivatalos Közönye, 1998/379, 3. szakasz (3) bekezdés.

⁸⁶ Románul: acord.

⁸⁷ Románul: aviz.

⁸⁸ 137. szakasz (2) bekezdés.

⁸⁹ 2003. évi 3. határozat (Románia Hivatalos Közönye, 2003/758. szám).