

**Veress Emőd**

## **Közigazgatás, államreform, alkotmányreform**

*Tudor Drăganu professzor emlékére (1912-2010)*

### **1. A politikai környezetről**

Minden államban felmerül időnként az alkotmány reformjának kérdése. A Stanomir-bizottság jelentése azt mutatja, hogy Romániában az alkotmánymódosítás újra napirendre kerülhet.

A Stanomir-bizottság egyik tagjaként elfogult is lehetnék a jelentéssel kapcsolatban.<sup>1</sup> Nem vagyok az, mert kimondom: az anyag kompromisszumokkal terhelt, nem tudta következetesen végigvinni az alternatív megoldásokat, több szerző dolgozott rajta, ezért kidolgozottságában, de eszmeiségében is egyenetlen. Abból a szempontból kitűnő a tanulmány, hogy alkalmas az alkotmányreformmal kapcsolatos közvitát kiváltani. Ez a szakmai vita folyamatos kell legyen, hogy ki legyenek kristályosodva az alkotmánymódosítás irányai és céljai, amikor a „csillagállás kedvező lesz”, és létrejönnek az alkotmánymódosítás politikai feltételei.

Amúgy az alkotmányreformot aktuálissá kikiáltani szerintem alapvető *tévedés*. Nem látom a politikai lehetőségét az alkotmány módosításának, pontosabban a kétharmados parlamenti többség kialakításának, amely mi-

---

<sup>1</sup> A bizottságban való munkáért javadalmazást nem kaptam. A munka, a kihívás, a bizottság tagjaival való együttműködés intellektuális szempontból mindvégig kellemes volt. Egyetlen megrázó élményem, amikor Nicolae Ceaușescunak a Primăverii negyedben található volt rezidenciáján szállásoltak el. Ez ma az elnöki adminisztráció egyik protokoll villája. Itt található a legendás arany(ozott) fürdőszobai csaptelepek és zuhanyrózsák. A még 1989 előtt is ott dolgozó gondnoknő – aki egyébként az egész villát megmutatta, és elmesélte, milyen volt korábban – tájékoztatott, hogy Nicu Ceaușescu szobáját kaptam szállásul. A diktatori palotában lakni számomra nyomasztó és hátborzongató volt.

nimálisan szükséges az alaptörvény megváltoztatásához.<sup>2</sup> A 2003-as alkotmánymódosítás euroatlanti integrációs szempontból is szükséges volt, ezért akkor létezett az a kompromisszumot generáló külső politikai erőhatás, amely a politikai pártokat tárgyalásra és megállapodásra készítette.<sup>3</sup> Ilyen jelenleg nincs. A mostani alkotmánymódosítást sokkal nehezebb (ebben a kormányzati ciklusban lehetetlen?) lesz megvalósítani.

Tagadhatatlan, hogy a román állam *alapvető közjogi problémákkal küszködik*, és a jogállam további megerősítésre szorul.<sup>4</sup> De ez nem jelent alkotmányozási „szükséghelyzetet”, a „megváltó” reformok többsége organikus vagy egyszerű törvények elfogadásával rendezhető, megoldható lenne, két-harmados többség nélkül. Politikai akarat és szakpolitikai képesség viszont erre sincs. Tehát a politikusok részéről alkotmányreformról beszélni jelenleg – sajnos – nem több, mint demagógia vagy illúziókergetés. S mivel a politikusok általában nem idealisták, és nem hisznek az illúziókban, maradjon csak a demagógia.

A 2003-as alkotmánymódosítás esetében is az államreform sikerült a legkevésbé, az államszervezetre és az állami működésre vonatkozó normák álltak ellen a leginkább bármiféle átalakítási kísérletnek. A kisebbségi jogok területén is több történt, mint a valódi államreformmal kapcsolatban. Azt senki se nevezze reformnak, hogy a sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának a feltételeinél a „kivételes esetekben” (*cazuri exceptională*) kifejezést hasonló gumicsontra (jogi szakszóval: generálklauzulára, azaz olyan ködös és megfoghatatlan fogalomra, amely többféle értelmezést lehetővé

---

2 A kétharmados (kivételesen akár háromnegyedes) parlamenti többséget népszavazás is kell kövesse. Az alkotmánymódosítási eljárásról részletesen lásd Varga Attila – Veress Emőd: *Román alkotmányjog*, Státus Könyvkiadó, Csíkszereda, 65–70.

3 A 2003-as alkotmánymódosítás előzményeiről és megvalósulásáról magyar nyelven lásd Veress Emőd: Az 1991-es román alkotmány reformja. *Magyar Kisebbség*, 2002. 2. sz., 51–71.; Veress Emőd: Alkotmányreform Romániában – közjog és politika. *Korunk*, 2002. 6. sz., 92–102.; Fábrián Gyula – Veress Emőd: Alkotmánymódosítás Romániában és az európai integráció. *Európai Jog*, 2003. 6. sz., 33–38.; Veress Emőd: Alkotmánymódosítás után. *Magyar Kisebbség*, 2003. 4. sz., 267–294.; Veress Emőd: Az alkotmánymódosítás céljai és eredményei Romániában. *Jura*, 2004. 1. sz., 79–93.; Veress Emőd: A törvényhozási eljárás reformja Romániában. *Magyar Jog*, 2004. 9. sz., 545–554.; Veress Emőd: Alkotmánymódosítás és az államszervezet viszonyrendszerei. In *Társadalom- és Humántudományok – RODOSZ Tanulmányok 2004*. Kriterion Könyvkiadó. Kolozsvár, 2005, 283–294. stb.

4 Lásd a Stanomir-bizottság jelentésének címét.

tesz) cseréltük: ez a „különleges helyzetekben” (*situații extraordinare*).<sup>5</sup> A sürgősségi kormányrendeletek alkotmánymódosítás utáni gyakorlata is azt mutatja, hogy a reform ezen a területen teljességgel sikertelen.

## 2. A Stanomir-bizottság jelentéséről

A jelentés *államfői megrendelésre* készült. Sárközy Tamás professzor szavajárását kölcsönözve: még a rendelésre dolgozó „úri szabó” pozíciója sem korlátozott. Ugyanis nem mondták meg – legalábbis nekem soha –, hogy mi az elvárás, mi legyen a jelentés tartalma vagy melyek legyenek a végkövetkeztetései. Amit az államfő közölt, és a gyakorlatban is így járt el: ne várjuk, hogy a jelentést teljességében felvállalja. Elolvassa, elemzi, és azokat a javaslatokat, amelyekkel egyetért, ki fogja válogatni, és politikai programjaként meghirdeti. Így is tett. A jelentés valójában sokkal gazdagabb, mint azok a pontok, amelyeket az elnök felvállalt; ellentmondásokat hordozó, alternatívákat elemző és szembeállító szakmai anyag, és nem politikai program. Ezzé az államfő alakította a jelentés egyes, számára elfogadható elemeit. Mint „megrendelő” járt el, csak azokat a részeket és érveket használta fel a jelentésből, amelyet saját politikai nézőpontjából szükségesnek tartott. Ez a megközelítés lehet a politikusok azon egyszerűsítő álláspontja mögött, hogy a jelentés nem tesz egyebet, mint az elnöki hatalom erősítése mellett érvel. Nyilvánvaló, hogy az elnök a saját politikai érdeke szerint használta a jelentést. Nyilvánvaló, hogy a jelentést megpróbálták az elnök ellen fordítani. Nyilvánvaló, hogy a jelentés tartalmaz olyan elemeket, amelyek az államfői pozíció stabilizálását szorgalmazzák, és az elnök alkotmánymódosító programját támogatják. Szomorú viszont, hogy a politikai (politikusi) nyilatkozatok nagy része egyértelműen elárulta, hogy a jelentést a nyilatkozattevők nem olvasták el. (Szomorú, de nem meglepő)

## 3. A román állam szervezeti problémáiról

Azok a gondok, amiért államreform szükséges, ismertek.<sup>6</sup> Legutóbb, tömören és lényegre törően, de nem teljesen átfogóan szintén az államfőhöz köthető *Nemzeti Védelmi Stratégia* fogalmazta meg:

- egyes állami intézmények jogalkalmazó képessége csökkent;

5 A sürgősségi kormányrendeletekkel kapcsolatos igen jelentős, jogállamiságot alapjában megkérdőjelező problémákról lásd Varga Attila – Veress Emőd: i. m., 304–327.

6 Emőd Veress: State organization and interauthority relations in the revised Romanian Constitution. In *Közjogi intézmények a XXI. században*. Pécs, 2004, 355–370.

- alacsony az igazgatási képesség központi és helyi szinten;
- egyes intézmények túlpolitizáltak, helyi és központi szinten egyaránt;
- a korrupció befolyásolja az állami intézmények működését és az állampolgárok életét;
- az adócsalás, a csempészás és a feketegazdaság sajátos módszereinek alkalmazása;
- az előrejelzés, programozás, tervezés, végrehajtás és ellenőrzés mechanizmusának hiánya, mely lehetővé tenné a többéves, eredményközponti költségvetési irányítást, a közpolitikák koherens megfogalmazását és megvalósítását;
- a rossz politikai döntések által okozott költségvetési egyensúlytalanság;
- az egészségügyi közszolgáltatások minősége csökkent;
- Románia régiói között fejlődési különbségek vannak;
- az oktatási rendszer alacsony minősége, az oktatási folyamat leromlása,<sup>7</sup> a román társadalom deprofesszionizálódása.

Az általános felsorolás konkrét államszervezeti problémákkal is kiegészíthető: alkotmányos rendszerünk magában hordozza a végrehajtó hatalom teljesítőképességét csökkentő államfő–miniszterelnök konfliktusok esélyét, a kormány törvényalkotóként a parlament versenytársa, a jogbiztonság és a jogi normák stabilitása Európában egyedülállóan alacsony szintű. A World Economic Forum 2010–2011-es versenyképességi jelentése (*The Global Competitiveness Report*) infrastrukturális fejletlenségünk mellett kiemeli a jogállam számos hibáját is. A diagnózist lehetne tovább részletezni, de most nem teszem.

Gyógyír lehet minderre az alkotmánymódosítás? Kis mértékben. Az alkotmánymódosítás hasznos eszköz lehetne ebben a reformfolyamatban. De miért a reformfolyamat legnehézkesebb lépésével kezdenénk, amikor az államreform alapvető lépései törvényi úton, alkotmánymódosítás nélkül is megoldhatóak?

#### **4. Az alkotmányos szintű államreform lehetőségeiről: tartalmi kérdések**

És itt érkeztünk el a lényeghez. Hogyan lehetne, ha már ez a téma – az alkotmány módosításán keresztül – reformálni a román államot. A Stanomir-bizottság jelentése mindehhez ad néhány javaslatot vagy támpont-

---

<sup>7</sup> És ha ezzel őszintén szembenézünk: a bolognai folyamat nemhogy nem befolyásolta pozitívan az oktatás minőségét, hanem további minőségi romlást okozott.

tot, amelyet elfogadhatunk, támadhatunk vagy megvitathatunk. A kompromisszumot kétharmados parlamenti többségnek kellene jóváhagynia. És ebben a pontban is a *szubjektív véleményemet* fejtem ki, hogy milyen alkotmányos szintű intézkedéseket látok szükségesnek, hogy a román államot „versenyképesebbé” lehessen tenni. Ezen intézkedések egy része teljesen vagy részben megjelenik a Stanomir-jelentésben, más javaslatok nem érték el a minimális kompromisszum szintjét, hogy a jelentés részeivé váljanak.<sup>8</sup> Itt viszont érvelhetek az ilyen megoldások mellett is. A tartalmi kérdések közül elsősorban a szűkebb szakterületemet érintő alkotmányossági kérdésekre helyezem a hangsúlyt: a végrehajtó hatalom államszervezeti helyére és reformjára.<sup>9</sup>

#### 4.1. Államfő–miniszterelnök konfliktusok

Romániában a *szemiprezidenciális (félprezidenciális) kormányzati rendszer* következménye a közvetlen módon megválasztott, erőteljes legitimitációval és végrehajtó hatalmi pozícióval bíró elnök és a kormányt vezető miniszterelnök közötti konfliktusok jelenléte. Az ilyen konfliktusok megjelenése részben alkotmányos rendszerhiba, de részben a félprezidenciális kormányzati rendszert jellemző, a gyakorlatban érvényesülő hatalommegosztás és hatalomkorlátozás megnyilvánulása.<sup>10</sup>

A mintául szolgáló francia rendszerhez képest a román államfői tisztség gyengített formában került bevezetésre, ennek ellenére az elnök valódi elensúlyt tud képezni a kormánnyal szemben. Milyen alkotmányos szabályok képezik az államfő–miniszterelnök konfliktusok alapját?

Először is Románia Elnökének mandátuma a 2003. évi alkotmánymódosítás óta 5 év, és azt az eskütétel időpontjától kezdve gyakorolja. 1991-ben az alaptörvény 4 éves mandátumot szabályozott, ezt növelték meg 5 évre. A román államfő megbízatása így eltér a parlament mandátumának időtartamától. Mivel a kormányzati többség (parlament és a neki felelős kormány) mandátuma 4 éves, vagy mert mindkét alkotmányos szervet közvetlen módon választják, a következő esetek merülhetnek fel:

---

8 Saját javaslataim közül kifejezetten sajnáltam, hogy a kormány törvényerejű rendeleteire vonatkozó alkotmányos szabályozás radikális átalakítása nem lett a jelentés része.

9 Nem foglalkozom, mert nem szakterületem, a jelentés kisebbségi jogi vonatkozásaival. Ennek ellenére, mivel más nem volt a bizottságban, aki ezekkel a kérdéssel foglalkozzon, a jelentésbe foglalt kisebbségjogi elemek alapvetően az én javaslataim.

10 Lásd Veress Emőd: A szemiprezidenciális kormányzati rendszer: a román alkotmányos szabályozás tanulságai. *Collega*, 2005. 2. sz., 26–35.

Az államfő és a kormányzati többség *azonos politikai csoportból származik*. Ilyenkor az elnök és a kormány között a legnagyobb az összhang, politológiai szempontból az államfő pedig, informális befolyása révén, a kormányzás kulcsszereplője, alkotmányos hatásköreinél valójában jóval nagyobb hatalmat gyakorol (ez a helyzet 2008 óta és jelenleg).

Amennyiben az államfő és a kormányzati többség *nem származik azonos politikai csoportból*, az államfő befolyása sokkal kisebb lesz, feladatköre kizárólag az alkotmány által formálisan biztosított keretek között fog mozogni, viszont a politikai konfliktusok esélye megnő. Mivel Románia államfője végrehajtó feladatköröket gyakorol, sokszor a kormánnyal vagy a miniszterelnökkel egyetértésben, a politikai viták, alkotmányjogi problémák megjelenése elkerülhetetlen, és a gyakorlat lesz ebből a szempontból meghatározó. Ez a „politikai társbérlet” korszaka. Ilyen még nem alakult ki a román alkotmányos gyakorlatban. Viszont a 2004–2008 közötti koalíciós kormányzás a politikai társbérlet egyik változatának bizonyult: az egyik koalíciós pártból származó államfő (korábban pártelnök) és egy másik koalíciós párt elnöke, a miniszterelnök között rendkívüli intenzitású konfliktuális helyzet alakult ki. A kormányzás 2004–2008 közötti története tulajdonképpen e két személy közötti politikai és gyakran a két tisztség közötti alkotmányjogi konfliktusok körül bonyolódott.

Másodsorban az államfő konkrét hatáskörei könnyen kialakíthatnak a végrehajtó hatalmon belül konfliktusokat:<sup>11</sup>

A *kormányalakítási eljárásban* az államfő kulcsszereplő: kijelöl egy jelöltet a miniszterelnöki tisztségre, miután tanácskozott a parlamentben abszolút többséggel rendelkező párttal, vagy abban az esetben, ha nincs ilyen párt, akkor a parlamentben képviselt pártokkal. A romániai választási rendszer következménye a többpárti képviselet és a koalíciós (1992–1996, 1996–2000, 2004–2008, 2008–jelenleg) vagy a kisebbségi kormányzás (2000–2004). A miniszterelnöki tisztségre jelölt személynek a kijelölésétől számított 10 napos határidőn belül a kormány programja és tagjai teljes jegyzéke tekintetében kérnie kell a parlament bizalmi szavazatát. A kormány programját és tagjainak jegyzékét a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésen vitatja meg. A parlament a képviselők és a szenátorok abszolút többségének a szavazatával nyújt bizalmat a kormánynak. A Parlament a bizalmi szavazatról határozatot fogad el. A miniszterelnöknek, a minisztereknek és a többi kormánytagnak Románia elnöke előtt egyénileg le kell tenniük az Alkotmány 82. cikkébe foglalt esküt, és az Elnök, a parlament

---

11 A felsorolás példa jellegű, a kimerítő elemzés túllépné a tanulmány kereteit.

bizalmi szavazata alapján, kinevezi a kormányt. Az elnöki kinevezés formális, a dekrétummal elismeri a parlamenti szavazatot. A kormány egészében és minden egyes tagja külön-külön az eskütétel időpontjával kezdve gyakorolja mandátumát. A román alkotmányjogi gyakorlat bebizonyította, hogy az államfői diszkrecionalitás igen könnyen megnyilvánulhat ebben az esetben. Lehetséges volt az, hogy kialakult parlamenti többség megválassza a parlamenti kamarák elnökeit, de az elnök ellenzékben maradt, többséggel nem rendelkező párt vezetőjét bízza meg kormányalakítással, és ugyanakkor (rendkívüli politikai tehetségről tanúbizonyságot téve), új többséget alakítson ki az ő miniszterelnök jelöltjének támogatására. A választások után kialakult többség az államfői beavatkozás és nyomásgyakorlás eredményeképpen átszerveződött, és az addig csak ellenzéki státusra pályázó pártok lettek a kormány meghatározó tényezői. Gyakorlatilag az elnökválasztás eredménye határozta meg a kormány összetételét.

Az államfő szintén cselekvő résztvevője a Kormány *átalakításának*. Az Elnök, kormányátalakítás vagy a tisztség megüresedése esetén, a miniszterelnök javaslatára visszahívja és kinevezi a Kormány egyes tagjait. Nincs arra szabály, hogy mi történik, ha az államfő megtagadja egy miniszter leváltását vagy más miniszter kinevezését. Ezért gyakorlatilag a miniszterelnök és az államfő között konszenzus kell fennálljon, ellenkező esetben nem alakítható át a kormány. Az Alkotmánybíróság igen vitatható módon tárgyalta ezt a problémakört. Az Alkotmánybíróság 2008/98. döntésében megállapította, hogy az elnök egyetlen alkalommal, indokoltan elutasíthatja a miniszterelnök javaslatát a megüresedett miniszteri tisztségbe vonatkozó kinevezésre. A miniszterelnök köteles más személyt javasolni. Az Alkotmánybíróság ebben az esetben nem kiegészítette, hanem módosította az alkotmányt! Ha visszautasítási jogot ismerünk el az államfőnek, akkor a miniszterek leváltása és kinevezése komplex aktus, amely az államfő és miniszterelnök közötti akarat – megegyezést feltételezi. Az alkotmányból ilyen akarat – megegyezés szükségessége nem következik. Szerintem az államfőnek nincsen mérlegelési joga ezen a területen.<sup>12</sup> Általános jelleggel „az alkotmányos demokráciák államában a konfliktusok a politikai egység- és ál-

---

12 A 2003. évi alkotmánymódosítás után a Kormány legitimitásának megerősítése érdekében a kormányátalakításhoz meg kell újítani a bizalmi viszonyt a Parlamenttel, meg kell ismételni a bizalmi szavazást. Erre két esetben kerül sor: ha a kormányátalakítási javaslat nyomán megváltozik a Kormány szervezete vagy politikai összetétele. Ilyenkor Románia Elnöke visszahívási és kinevezési feladatát csak a Parlament által a miniszterelnök kérésére adott jóváhagyás alapján gyakorolhatja.

lami akaratképzés folyamatába csatornázódnak be...”<sup>13</sup> Ez a folyamat konfliktusokkal terhelt, de ha az alkotmányjogi konfliktusok létrejötte magától értetődő a plurális társadalomban, az alaptörvénynek biztosítania kell a konfliktusok megoldásának a jogi kereteit.

Az egyik legproblematisabb kérdés az elnök-kormány viszonyban az elnöknek az a hatásköri joga, hogy *részt vegyen a kormány ülésein*. Románia Elnöke részt vehet a kormánynak azon az ülésein, amelyeken országos jelentőségű problémákat vitatnak meg a külpolitikával, a honvédelemmel, a közrend biztosításával kapcsolatban és más esetekben, a miniszterelnök kérésére. A részvételével megtartott kormányüléseken Románia Elnöke elnököl. Ez igen jelentős konfliktusforrás a politikai társbérlet esetén. Az európai integráció és külpolitika összekapcsolása gyakorlatilag bármely kormányülésen vezető szerepet tud az államfőnek biztosítani.

Szintén ehhez a problémakörhöz tartozik az a *naiv államfői küldetés-számbélyezés*, amelyet a román alkotmány tartalmaz.<sup>14</sup> Mandátumának időtartama alatt Románia Elnöke nem lehet valamely pártnak a tagja, és nem tölthet be semmilyen más köz- vagy magántisztséget. Az Elnök alkotmányos rendeltetése tulajdonképpen politikai pártok feletti államfői tisztséget körvonalazna, amely politikai szempontból semleges, a (nemzeti) egység kifejezésére szolgál, a valóságban az Elnök pártpolitikai kötődései nyilvánvalóak. Ilyen körülmények között vagy olyan szabályrendszer bevezetése szükséges, amely kizárja a pártpolitikus elnök megválasztását (és ezáltal apolitikus, de éppen ezáltal a pártoknak kiszolgáltatott államfőt juttat funkcióba), vagy olyant, amely elismeri, hogy az államfő pártpolitikus, és nem támaszt vele olyan követelményeket, amelyeknek nem képes eleget tenni.

Ilyen keretek között az alkotmány szövegének milyen típusú átalakítása tudná megnyugtatóan rendezni a kérdést? A román kormányzati rendszer esetében az alapvető probléma a következő: fennáll-e az államfő, a kormány és a parlamenti többség között a politikai cselekvési egység. Amennyiben a választói akarat az államfői tisztséget és a kormányzati többséget ellentétes politikai csoportoknak juttatja, a konfliktusok megjelenése bizonyos, csak mértékük, megoldhatóságuk kérdéses. A félprezidenciaális kormányzati

---

13 Petrétei József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009, 60.

14 A 80. cikk szerint Románia Elnöke képviseli a román államot, és szavatolja az ország nemzeti függetlenségét, egységét és területi integritását, felügyel az Alkotmány betartására és a közhatalások megfelelő működésére, és ebből a célból az Elnök közvetítési funkciót gyakorol az állam hatalmai között, valamint az állam és a társadalom között.



rendszer jellegzetességével állunk szemben. Amennyiben ezeket a konfliktusokat nem úgy tekintjük, mint a sajátos román politikai környezetben életre kelő, a miniszterelnöki hatalom korlátozását célzó mechanizmust, akkor a reális megoldás a parlamentáris kormányzati rendszer bevezetése. Olyan parlamentáris rendszeré, amelyben lemondunk az államfő közvetlen választásáról, és az államfőt a végrehajtó hatalmon kívüli hatóságként határozzuk meg. Ilyen esetben sem zárható ki a politikai konfliktusok megjelenése, de ezek esélye kisebb, és ha mégis kialakulnak viták, az államfő nem rendelkezik jogi eszközökkel arra, hogy akadályozza a kormány megfelelő működését.

A jelenlegi keretek között is egyértelmű, hogy a kormányalakítási és a kormányátalakítási eljárásban ki kellene zárni az államfői diszkrecionalitás lehetőségét.

#### 4.2. A központi miniszteri igazgatás stabilizálása

A kormányalakítás kérdéséhez szorosan kapcsolódik a központi miniszteri igazgatás szervezeti kereteinek kérdése. A kormányalakítási eljárásnak ebből a szempontból is vannak problematikus elemei.<sup>15</sup>

Mivel a romániai szabályozás szerint (vagy a pontos szabályozás hiányának következtében) a kormány szerkezetét a parlament a bizalmi szavazás során hagyja jóvá, ezért a kormány felépítése kormányonként, legkevesebb négyévenként változik. Legkevesebb négyévenként, mert ha a kormányzati ciklus alatt kerül sor kormányátalakításra, akkor ismét szerkezeti változások következhetnek. Ha a kormány összetétele politikai és szerkezeti szempontból megváltozik, akkor a parlament bizalmi szavazata ismételten szükséges, nem elég a miniszterek leváltásának az eljárása.

A szerkezeti kérdések ilyen eldöntésének megvannak az előnyei és hátrányai: egyrészt lehetséges, hogy a társadalmi szükségletekre reagálva építsük fel a kormányt, nehézkes eljárás nélkül (pl. alkotmánymódosítás, ha az alkotmány határozná meg a minisztériumokat), másrészt lehetőséget ad túlméretezett, bürokratizált kormányzati gépezet kialakítására, a politikai klientúra funkciókkal való kielégítésére (koalíciós kormányzás esetén a politikai algoritmus az, és nem az igazgatási szükséglet határozza meg a minisz-

---

15 Emőd Veress: Considerații privind controlul constituționalității ordonanțelor guvernamentale. *Fiat Justitia*, 2001, nr. 1-2, 77-92.; Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról. *Magyar Kisebbség*, 2002. 1. sz., 227-241.; Veress Emőd: A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában (2. rész). *Magyar Kisebbség*, 2005. 1-2. sz., 264-297.

tériumok számát). Ez nyilvánvaló, amikor hasonló típusú hatásköröket megosztanak több minisztérium között. A négyéves, ciklikus kormányváltások szintén a központi minisztériumi szakigazgatás gyökeres átalakításával járnak együtt, és ez továbbgyűrűzik a területi-közigazgatási egységekbe is (a minisztériumok területi szinten működő, dekoncentrált szakigazgatási szervein keresztül).

A probléma az, hogy a parlamenti kontroll a kormány struktúrája felett így nem hatékony, hiszen a bizalmi szavazás, mint alkotmányjogi intézmény, nem alkalmas a kormány szerkezetének meghatározására. A kormánytagokról, a miniszterek személyéről szóló döntéshez rendelni az utólag - kormányhatározattal - megszervezendő minisztériumot, az alkotmányjog és a közigazgatási jog szempontjából is hibás. Ennek romániai következménye a központi közigazgatás szerkezeti instabilitása.

Megoldást az jelentene, hogy a valódi parlamenti kontroll érdekében törvény (például a kormány szervezetéről és működéséről szóló törvény) határozná meg a minisztériumok felsorolását. Ennek nincsen alkotmányos akadálya, sőt, alkotmányos követelményként megjeleníthető lenne. A törvényi szintű felsorolás egyszerre tud rugalmasságot és stabilitást biztosítani, és kieljesíti a parlamenti kontrollt, valós tartalmat ad annak.

A minisztériumok elnevezését, számát az alkotmányban rögzíteni ellenben nem kívánatos, mert ez nem veszi figyelembe a rendszer rugalmasság igényét. A minisztériumi rendszer átalakítása ilyen esetben alkotmánymódosítást tenne szükségessé. Romániában tettek erre kísérletet, az 1952. évi (államszocialista) alkotmány tartalmazott ilyen felsorolást. Az 1952. évi alkotmány 1965-ig volt hatályban. A felsorolást tartalmazó cikket már 1953-ban módosítani kellett, és több új módosítás után 1957-ben hatályon kívül helyezték. A minisztériumok alkotmányos szintű felsorolása nem bizonyult járható útnak. Pedig az egypártrendszer kiiktatta a bonyolult koalíciós egyeztetéseket, amelyek sokszor meghatározzák a minisztériumi struktúrát (melyik párt milyen minisztériumot kap meg, illetve miképpen kompenzálják az óhajtott, de nem megszerzett minisztériumért az adott politikai pártot), és az államszervezetet nagyobb stabilitás jellemezte, mint a rendszerváltozás után.

A jelenlegi helyzet alkotmányossági aggályokat is felvethet, hiszen az alaptörvény 72. cikkének (2) bekezdése, d) pont szerint a kormány szervezete organikus törvény tárgyát képezi. A parlament a kormánytagok listáját, és ezzel indirekt módon a minisztériumokat határozattal hagyja jóvá. Kérdéses, hogy az alkotmányozónak nem állt-e szándékában, amikor a kormány szervezetét organikus törvényi szintű tárgykörként nevesítette, hogy

ebbe a minisztériumok felsorolását is belefoglalja. A kormány szervezete a minisztériumi rendszerre közvetlen módon épül rá, a két kérdést nem lehet elválasztani, ezért a jelenlegi romániai szabályozás alkotmányossága megkérdőjelezhető.

Következésképpen: Romániában a kormány és a központi közigazgatás szervezeti stabilizálásának hatékony eszköze lehet a minisztériumok törvényi szintű felsorolása, és e felsorolás követelményének alkotmányban történő megjelenítése. Így tulajdonképpen reálissá válik a parlamenti kontroll, mert a jogrendbe olyan mechanizmus kerül beépítésre, amely meggátolja a kormányt, hogy közigazgatási instabilitást idézzen elő a kormányalakítási eljárás során, parlamenti határozattal. Alakuljon meg a kormány az adott formák szerint, és ha valós reformszükséglet van, jobban megfontolva, előkészítve, törvénymódosítással vigyék véghez a központi közigazgatás átalakítását. Ugyanígy le lehetne fektetni az alaptörvényben a hatóságok létrehozásának általános feltételrendszerét, költségvetési korlátait.

### 4.3. Egykamarás parlament bevezetése

Az RMDSZ álláspontja a kétkamarás parlament megőrzése. A jelentés viszont az egykamarás parlament lehetőségét is tárgyalja. Egy évtizeddel ezelőtti cikkemben az egykamarás parlamentet mint komoly alternatívát elemeztem.<sup>16</sup> Erről a kérdésről csak annyit szeretnék most elmondani, hogy alapvetően téves az a vélekedés, hogy a kétkamarás parlament lenne az „erősebb”. A parlament „ereje” a hatékony egykamarás parlamentben a legnagyobb, és nem a törvényhozás mérete, a képviselők és szenátorok létszáma adja a törvényhozó hatalom alkotmányos és politikai súlyát. Az egykamarás parlament az állam racionalizálását, a politikai osztály minőségi reformját is jelentheti. De ugyanígy megfelelően működtethető a jól kialakított bikameralizmus. Sajnos, a jelenlegi bikameralizmus nem ilyen.<sup>17</sup> Az egykamarás vagy kétkamarás opció önmagában semmit sem jelent: mindkettő működhet jól vagy kevésbé megfelelően. A. D. Xenopol írta a 19. század második felében: „Érdekes volna megtudni, mi készítette politikusainkat arra, hogy elfogadják a kétkamarás rendszert. Ez a rendszer tudomásunk szerint máshol sem járt haszonnal, de létezik az angoloknál, ami a sajátos

16 Veress Emőd: A román parlament szervezete. *Magyar Kisebbség*, 2000. 1. sz., 289–298.

17 Hogy miért nem, arról lásd például Veress Emőd: A törvényhozási eljárás reformja Romániában. *Magyar Jog*, 2004. 9. sz., 545–554; Ion Brad – Emőd Veress: Procedura intoarcerii legii reglementată de art. 75 din Constituția României. *Dreptul* nr. 3, 2005, 86–98.

angol helyzettel függ össze. Tőlük kölcsönözték a franciák anélkül, hogy tudták volna miért, a franciáktól aztán kölcsönözte az összes többi nép, többé-kevésbé lemásolva a francia intézményeket. Így jutottunk mi oda, hogy van egy nehézkes testületünk...”<sup>18</sup> Az egykamarás parlament reális opció, de ugyanígy elképzelhető a bikameralizmus radikális átalakítása: olyan rendszer bevezetése, ahol a megváltoztatott összetételű, önkormányzati, kisebbségi stb. érdekképviselőket biztosító Szenátusban lehet törvényt kezdeményezni, a Szenátus határidős keretek között előzetes kontrollt végez, és a végső döntést pedig minden esetben a tiszta népképviselői Képviselőház hozza meg.

#### 4.4. A törvényerejű kormányrendeletek energikus korlátozása

A román jogállam egyik legneuralgikusabb pontja az, hogy az alkotmány és a felelőtlen alkotmánybírószági gyakorlat lehetővé tette, hogy a román kormány a törvényhozó hatalom egyik letéteményesévé váljon. Ez szétfeszítette a hatalommegosztás kereteit.<sup>19</sup>

Az 1991. évi román alkotmány szerint a kormány *határozatokat* és *rendeleteket* alkot<sup>20</sup>, amelyeket – elfogadásuk után – a miniszterelnök aláír, és az alkalmazásukra kötelezett miniszterek ellenjegyznek. Ezeket az aktusokat Románia Hivatalos Közlönyében közzé kell tenni. A közzététel elmulasztása a határozat vagy a rendelet semmisségét eredményezi<sup>21</sup>, pontosabban: a szankció a „nemlétezés”, a hivatalos lapban közzé nem tett határozatok és rendeletek „nemlétezőnek” számítanak. Ez alól a katonai jellegű határozatok képeznek kivételt, amelyeket nem tesznek közzé a hivatalos lapban, hanem csak az érdekelt intézményekkel közölnek. Ha viszont rendelet szabályozási tárgya katonai jellegű, a közzétételi kötelezettség fennáll.

18 A. D. Xenopol: Studii asupra stării noastre actuale. *Convorbiri literare*, V. évf., 1871. július 15. Magyarul (részlet): In Pászka Imre (vál.): *Román eszmetörténet 1866-1945*. Aetas-Századvég, Budapest, 1994, 99–109. A. D. Xenopol (1847–1920) jogot, történelmet és filozófiát tanult Berlinben és Giessenben. Jogász és filozófus doktor volt; Romániában egyetemi tanár, akadémikus.

19 Lásd Emőd Veress: Les cadres de droit constitutionnel de la législation gouvernementale en Roumanie. In Nóra Chronowski (ed.) *„Adamante Notare”. Essays in honour of Professor Antal Ádám on the occasion of his 75th birthday*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 2005, 219–239.

20 108. cikk.

21 Az államszocializmus időszakában elfogadott gyakorlat volt, hogy a jogszabályt csak a végrehajtására kötelezett államigazgatási szervvel közölték, és nem hozták nyilvánosságra a hivatalos lapban.

A határozatok a törvények végrehajtására szolgálnak, míg a rendeletek sajátos normatív, törvényi erővel rendelkező közigazgatási aktusok, amelyet a kormány az úgynevezett törvényhozási felhatalmazás („delegáció”) alapján fogadhat el. A problematikus terület a kormányrendeleteké. Az alkotmány ugyan kimondja, hogy Romániában a parlament az *egyetlen törvényhozó hatóság*<sup>22</sup>, de a főszabály alól az alaptörvény kivételt is megállapít, ugyanis a kormánynak – az alaptörvény szerint – két lehetősége van törvényerejű kormányrendelet<sup>23</sup> elfogadására:

a) előzetes parlamenti felhatalmazás alapján;

b) közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján, meghatározott feltételek teljesülése esetén.

Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeletek (egyszerű kormányrendeletek) szabályozására az 1991-ben elfogadott Alkotmánnyal került sor, és ez a szabályozás 2003-ban sem módosult.

Az alaptörvény feljogosítja a parlamentet, hogy saját törvényalkotói hatáskörének meghatározott részét, felhatalmazó törvény elfogadásával, meghatározott időtartamra a kormányra ruházza. Az ilyen típusú kormányrendelet elfogadásának *feltételei*:

a) a parlament fogadjon el speciális felhatalmazó törvényt;

b) a felhatalmazó törvény határozza meg a kormányrendelet szabályozási tárgyát;

c) a kormányrendelet szabályozási tárgya kizárólag egyszerű törvényi szintű tárgy lehet (nem lehet így organikus törvényi szintű jogszabályt elfogadni);

d) a felhatalmazó törvénynek meg kell szabnia azt a határidőt, ameddig a kormány elfogadhatja a rendeletet;

e) a rendeletet tegyék közzé a Románia Hivatalos Közlönyében, a miniszterelnök aláírásával és annak a miniszternek az ellenjegyzésével, aki a rendelet alkalmazásáért felelős;

f) a hatálybalépés pillanata a Románia Hivatalos Közlönyében való közzététel vagy a rendelet szövegében megjelölt későbbi dátum;

g) a felhatalmazó törvény fakultatív módon kérheti a rendelet utólagos parlamenti jóváhagyását (ez a törvényerejű rendeletet törvénné alakítja). A felhatalmazó törvények eddig minden alkalommal kérték a parlamenti jóváhagyást. Ez tulajdonképpen *a posteriori* parlamenti kontroll.

22 61. cikk (1). bekezdés.

23 Román nyelven: „ordonanță”.

Kötelező szabály, hogy *nem lehet ezen az úton organikus törvényi szintű jogszabályt elfogadni*. A hatályos román alkotmány meghatározza, milyen társadalmi viszonyok szabályozásához szükséges organikus törvény. A román jogrendszerben négy származtatott (az alkotmány alapján elfogadott) törvénytípus létezik: az alkotmánymódosító törvény, a kétharmados törvény<sup>24</sup>, az organikus törvény és az egyszerű törvény. A három négy törvénykategória között rangsor érvényesül, és az elfogadásukhoz szükséges többség sem azonos.<sup>25</sup> Az organikus törvények számára fenntartott területeken nem lehet előzetes parlamenti felhatalmazás alapján törvényerejű kormányrendeletet elfogadni, ezeknek a rendeleteknek a jogi ereje egyszerű törvényi szintű. Következésképpen egyszerű kormányrendelettel nem lehet módosítani az alkotmányt sem, vagy nem szabályozható a kétharmados törvények területébe tartozó társadalmi viszony. Az egyszerű törvények szabályozási területét körülhatárolni a kizárásos módszerrel legkönnyebb: minden olyan társadalmi viszony képezheti az egyszerű törvény és az előzetes parlamenti felhatalmazással kibocsátott kormányrendelet tárgyát, amely nem tartozik az alkotmány, a kétharmados vagy az organikus törvények szabályozási területébe.

A felhatalmazó törvény meghatározza a felhatalmazás *korlátait*: a szabályozási területet és a *határidőt*, ameddig a felhatalmazás szól (ameddig a kormányrendeletet fogadhat el). Az általános felhatalmazás alkotmányellenes; ugyancsak alkotmányértő az a törvény, amely nem ír elő határidőt a rendelet elfogadására. A határidő lejártá után kibocsátott rendelet alkotmányellenes és törvénytelen, hiszen a kibocsátás pillanatában az a kormányra ruházott jog, hogy törvényerejű kormányrendeletet fogadjon el, már megszűnt. Viszont a határidő lejártá előtt a kormány módosíthatja, kiegészítheti vagy akár hatályon kívül is helyezheti az általa korábban elfogadott kormányrendeletet,<sup>26</sup> hiszen a hatáskör-átruházás a felhatalmazási határidő idejére érvényes.

*A felhatalmazó törvény*, mivel nem bízhatja meg a kormányt organikus szintű szabályok elfogadásával, és maga sincs organikus szintű szabályként

24 Romániában két kétharmados törvény(típus) létezik: az első a NATO-csatlakozás ratifikálásáról, a második az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló törvény. Kétharmados többség kell az elsődleges közösségi jog romániai ratifikálásához.

25 Az egyszerű törvényeket az ülésen jelenlevő képviselők vagy szenátorok egyszerű többségével (50%+1) fogadják el. Az organikus törvényeket abszolút többséggel lehet elfogadni (az összes és nem csak a jelenlevő képviselők vagy szenátorok 50%-a+1 szavazat). Az alkotmánymódosító törvények esetében minősített többség (kétharmados vagy akár háromnegyedes többség) és népszavazáson történő jóváhagyás is szükséges.

26 Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. Editura Lumina Lex, București, 1998, vol. II., 136.

nevesítve az alkotmányban, *egyszerű törvénynek* számít.<sup>27</sup> Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletet jóváhagyó törvény szintén egyszerű törvény.

Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott rendeletek gyakorlata a parlamenti szünet idejére jellemző.<sup>28</sup> A parlamenti felhatalmazással tulajdonképpen a törvényhozási munka folytonosságát biztosítják. Elméletileg vitatható, hogy a parlament a felhatalmazás idejére lemond-e saját szabályozási jogköréről az adott társadalmi viszony területén, vagy sem. Az elfogadott álláspont az, hogy nem mond le, viszont így lehetségesé válik, hogy a parlament és a kormány ugyanarról az életviszonyról egymással nem egyező, azonos jogi erejű szabályozást fogadjon el. A politikai gyakorlat szerint népszerűtlen, kényes kérdésektől is meg lehet szabadulni a felhatalmazással, mert így a parlamenti jogalkotást jellemző vita és nyilvánosság jelentős mértékben kiküszöbölhető. Ugyancsak felvetődhet az a kérdés, hogy mivel a felhatalmazó törvény egyszerű törvény, a parlament felhatalmazhatja-e a kormányt a felhatalmazó törvény módosítására?<sup>29</sup> Véleményem szerint az ilyen felhatalmazás alkotmányellenes, mert maga a felhatalmazás kizárólagos parlamenti hatáskör.<sup>30</sup>

Az is kérdéses, hogy *a felhatalmazás megszűnik-e az adott kormány mandátumának megszűnésével*. A romániai alkotmányos gyakorlat szerint nem, a felhatalmazás általában a kormánynak szól, és alanya nem meghatározott kormány. Például a *Radu Vasile-kormánynak* adott felhatalmazást a kormány bukása után a *Mugur Isărescu-kormány* folytatta.

Az Alkotmánybíróság előtt az előzetes felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletekre vonatkozóan számos probléma merült fel. Az egyik ilyen kérdés a *felhatalmazási korlátok átlépése*. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az a törvény, amely engedélyezi a Kormánynak, hogy orga-

27 1995/2 alkotmánybíróági döntés.

28 Romániában a Képviselőház és a Szenátus évente két rendes ülészsakra ül össze: az első februárban kezdődik, és nem tarthat tovább június végénél, a második ülészsak szeptember hónapban kezdődik, és nem tarthat tovább december hónap végénél (Alkotmány, 63. cikk). A Képviselőház és a Szenátus Románia elnökének, az egyes házak állandó büroójának vagy a képviselők, illetve a szenátorok legalább egyharmadának a kérésére rendkívüli ülészsakra is összeülhet.

29 Ioan Muraru – Mihai Constantinescu: *Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență*. Editura Lumina Lex, București, 2000, 68–69.

30 Az Alkotmány 114. cikkének (1). bekezdése szerint a parlament fogadhat el felhatalmazó törvényt; innen következik ennek kizárólagos parlamenti hatáskör jellege, és az, hogy a kormánynak nincs elismerve a felhatalmazó törvények elfogadásának vagy módosításának a joga.

nikus törvényi szintű szabályokat fogadjon el, alkotmányellenes. Vitát az váltott ki, hogy különböző társadalmi viszonyok beletartoznak-e ebbe a területbe vagy sem.

Szintén vitatott kérdés, hogy az adókat és illetékeket az alkotmány szerint kizárólag törvénnyel állapítják meg.<sup>31</sup> Itt arról folytatható polémia, hogy a „kizárólag törvénnyel” kifejezés megtiltja-e, hogy kormányrendelettel fogadjanak el adókra és illetékekre vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság szerint nem, mert az adókra és illetékekre vonatkozó szabályok egyszerű és nem organikus törvényi szintűek. Az alkotmány szerint a parlament felhatalmazhatja a kormányt egyszerű törvényi erejű kormányrendeletek elfogadására, ezért a törvényes rendelkezés alkotmányos.<sup>32</sup> A „kizárólag” szó arra vonatkozik, hogy csakis törvényi szintű jogszabállyal lehet az adók és illetékek kérdésében szabályozni, ebbe a kategóriába pedig az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott törvényerejű kormányrendelet is beletartozik.

A második rendelettípus a kivételes esetben, közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján elfogadott sürgősségi kormányrendelet. Ennek elvi alapja az *alkotmányos krízis*. A sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának az alkotmányos *feltételei* a következők:

a) Létezzen különleges helyzet, amely indokolja, hogy a kormány előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül rendeletet bocsásson ki, és ez a helyzet szabályozási szükségletet hozzon létre. A különleges helyzet tág és szubjektív értelmezésének gyakorlatán a 2003-as alkotmánymódosítás nem változtatott (teljesen esetleges, hogy mi számít rendkívüli esetnek).

b) A kormány köteles indokolni a sürgősséget a rendelet szövegében.

c) Ezzel a rendelettípussal nemcsak egyszerű, hanem organikus törvényi szinten is lehet szabályozni.

d) 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.<sup>33</sup>

---

31 139. cikk.

32 1992/5 alkotmánybírósági döntés, 1995/70 alkotmánybírósági döntés.

33 Corneliu-Liviu Popescu készített több pontjában vitatható, de néhány részletében mindenképpen helytálló jegyzéket arról, hogyan sértette meg a kormány a módosított alkotmányos előírásokat. Lásd Corneliu-Liviu Popescu: *Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului*. *Dreptul*, 2006. 4. sz., 72-101.



e) Az aláírás és az ellenjegyzés tekintetében ugyanazok a szabályok, mint a parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek esetében.

f) A sürgősségi kormányrendeletet be kell nyújtani a parlamentnek jóváhagyás végett (ennél a rendelettípusnál kötelező az *a posteriori* parlamenti kontroll).

g) Közzététel a Hivatalos Közlönyben.<sup>34</sup>

Ezzel a két típusú rendelettel a kormány a törvényhozó hatalom egyik letéteményesévé vált. A nagy számban, egyes években a parlament által elfogadott törvények számát meghaladó arányban kibocsátott rendeletekkel az egymást követő kormányok a jogrendszer egészét megbetegítették, és legyengítették a jogállamot.

A törvényerejű normatív közigazgatási aktusok (kormányrendeletek) erőteljes jelenléte alapvetően befolyásolja a román jogrendszert. A román jogrendszer iskolapéldája lehet a jogi túlszabályozás és a jogi normák instabilitása által okozott káros hatásoknak. A következő problémák merülnek fel:<sup>35</sup>

a) A kormány *kinevezett szerv*, ezért aktusai nem bírnak ugyanazzal a *legitimitással*, amellyel a törvények rendelkeznek, hiszen azokat az egyenlő, titkos, közvetlen és általános szavazással megválasztott parlament fogadja el.

---

34 A román alkotmányban a sürgősségi kormányrendeletekre vonatkozó rész forrásul az olasz alaptörvény 77 (2). cikke szolgált. Ez előírja, hogy a kormány, rendkívüli és kivételes esetekben, saját felelősségére, ideiglenes intézkedéseket hozhat, amelyeknek törvényerejük van. A kormánynak még ugyanazon a napon be kell ezt nyújtania a parlamentnek, hogy az törvénné alakítsa az intézkedéseket. Ha parlamenti szünet van, a parlamentet összehívják, a törvényhozásnak öt napon belül üléseznie kell. Ha a törvényhozás nem hagyja jóvá 60 napon belül a kormányrendeletet, akkor az hatályát veszti. A román szabályozásból ez a – garanciális jellegű – időkorlát kimaradt. Az olasz gyakorlathoz lásd: A. Barbera – C. Fusaro: *Corso di diritto pubblico*. Il Mulino, Bologna, 2001. (Lásd különösen az V., a jogforrásokról szóló fejezetet.) Az olasz alkotmány által előírt 60 napos határidő jogvesztő jellegű. Sok esetben a Parlament nem hagyta jóvá ezen a határidőn belül a kormányrendeleteket. A kormány ezért új gyakorlathoz folyamodott: a 60 napos határidő lejárta előtt változatlan szöveggel újra kibocsátotta a kormányrendeletet. A rekordot az ilyen módon 23-szor megerősített kormányrendelet tartja. Ennek a gyakorlatnak az Alkotmánybíróság 1996-ban vetett véget, amikor az eljárást alkotmányellenesnek nyilvánította. Lásd Stefano Maria Cicconetti: La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piove. *Giuresprudenza costituzionale*, 1996.

35 Tudor Drăganu: *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Editura Dacia, Cluj Napoca, 1992, 95.

b) A törvényhozási eljárás keretében számos olyan *garanciális elem* létezik, amelyeknek a célja, hogy biztosítsa a nyilvánosságot, a megfontolást, a jogszabály minőségét.

c) Az instabilitás rendkívül ártalmas jelenség. A *jogbiztonság*, a jogszabályok kiszámíthatósága, állandósága különösen a gazdasági viszonyok területén lenne nagyon fontos. „A kevés kérdések egyike, amelyben a jogelmélet különböző irányai és koncepciói a természetjog-tantól kezdve a jogi pozitivizmusig és jogszociológián át egészen a marxista jogelméletig többé-kevésbé egyetértenek az, hogy a jog egyik alapvető értéke annak biztonsága.”<sup>36</sup> A valós helyzet teljesen más. A sürgősségi kormányrendeleteket és az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleteket is (ha kéri a felhatalmazó törvény) a parlamentnek utólag jóvá kell hagynia. A kibocsátástól a parlamenti jóváhagyásig eltelt időszakban a rendelet hatályos, alkalmazják. A parlamenti jóváhagyás során viszont a törvényhozás módosíthatja, kiegészítheti, sőt, vissza is utasíthatja a rendeleteket. Így a szabályozás nem stabil. Az első fázisban törvényerejű normatív közigazgatási aktusként, adott formában hatályos. A második fázisban, a jóváhagyás során, a rendeletet módosíthatják vagy vissza is utasíthatják. Külön probléma a bizonyos ideig hatályos és törvényt módosító kormányrendelet, ha azt a parlament visszautasítja. Mi történik abban az időszakban, amikor a kormányrendelet hatályos volt, és mi történik a kormányrendelet elutasítása után azzal a törvénnyel, amelyet módosított vagy hatályon kívül helyezett?

Az instabilitás főleg a gazdasági élet tekintetében von maga után hátrányokat. A kormányrendeletekben (talán a parlamenti megfontolás hiánya) sok esetben hibák, pontatlanságok fordultak elő. Ennek következményei a *sorozatos módosítások*, kiegészítések.

Ebben a kérdéskörben a jövőbeni alkotmánymódosításnak rendet kell teremtenie. A Parlament hatékonyabbá tételével párhuzamosan rendkívül drasztikusan korlátozni kell a kormány lehetőségét a törvényerejű kormányrendeletek kibocsátására.

#### **4.5. Az autonóm közigazgatási hatóságok státusának egységesítése**

Fontosságuk ellenére rendkívül rövid alkotmányos szabályozással rendelkeznek az autonóm közigazgatási hatóságok. Ezért az ezeket szabályozó organikus törvények igen sokszínű képet rajzolnak az ilyen hatóságok szervezetről és működéséről. Az alaptörvény egyetlen cikke rendezhetné ezt a

---

36 Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. *Jogtudományi Közlöny*, 1981. IV. sz., 242.

nemkívánatos sokszínűséget, és egyúttal biztosíthatná a valós autonómiájukat. Például a Versenytanács plénumának tagjait Románia Elnöke nevezi ki, a Kormány javaslatára. Ha a végrehajtó hatalom ilyen szerepet játszik a versenytanácsosok kinevezésében, joggal tehető fel a kérdés, hogy mennyire valós egy ilyen hatóság kormánytól való autonómiája.

Az autonóm hatóságok a modern központi közigazgatás kulcsszereplői. Egységes státusuk megteremtése, amelyben ezen szervek vezetői parlamenti szakbizottsági meghallgatás után, szakmai kritériumok alapján, parlamenti szavazattal nyerik el mandátumukat, szintén a következő alkotmánymódosítás feladata lesz.

#### 4.6. Egyes köztisztviselők depolitizálása

Elfogadhatatlan, hogy a Számvevőszék elnöke vagy az Alkotmánybíróság tagjai pártpolitikusokból alakulnak át, egyik napról a másikra, semleges ellenőrző szervezetek tagjaivá vagy elnökévé. Ilyen körülmények között teljesen racionális az a javaslat, amely szerint meg kell tiltani például az olyan személyek alkotmánybírói kinevezését, akik az utóbbi 10 évben politikai pártok tagjai voltak, vagy valamely köztisztviselőt betöltöttek még akkor is, ha nem voltak politikai párt tagjai (választott képviselők, szenátorok, miniszterek, prefektusok vagy megyei tanácselnökök). Az alkotmánybírók „rekrutációs bázisát” szerintem egyfelől a bírói kar, másfelől az egyetemi oktatók kell képezzék.<sup>37</sup>

### 5. Következtetések

A fent jelzett alapvető gondok mellett szintén fontosnak tartom a gazdasági alkotmányosság modernizálását, a piacgazdaságra vonatkozó alkotmányos előírások felülvizsgálatát. A most hatályos alkotmányozótestület a piacgazdaságra és az állam gazdasági szerepére vonatkozó normák elégtelensége is jellemzi. 1991-ben kevés ismeretünk és kevés közvetlen tapasztalatunk volt a posztmodern kapitalizmus működéséről, a globalizációról, az adórendszer megfelelő alkotmányos alapjainak megteremtéséről.

---

37 Nem tudom elfogadni viszont azt a bizottsági javaslatot, amely szerint érdemes figyelembe venni annak a lehetőségét, hogy az Alkotmánybíróság bíráinak egy része (például: ¼-e) elismert szakmai hírnévvel rendelkező, nem a jogászok köréhez tartozó személyiség legyen (filozófus, politológus, szociológus, közgazdász). Az alkotmánybíráskodás valóban pozitívan hasznosíthatja a jogon kívüli számos más tudomány eredményeit, azonban az alkotmánybíráskodás, jellege révén, igen magas jogi szakértettséget igényel.

Viszont nehéz úgy következtetéseket levonni, hogy az alkotmánymódosítás valós esélyeit tekintve egyelőre szkeptikus vagyok. Az az alkotmánymódosítás, amely körül a kétharmados parlamenti többség most kialakítható lenne (és erre is minimális most az esély), korlátozott jellege végett nem lenne képes kezelni az állam szervezeti problémáit.

A reformképtelenség közvetlen hatása az, hogy a román állam alacsony hatékonysága, versenyképességének korlátozott jellege, hosszú távon is fennmarad. Úgy néz ki, hogy alkotmányjogi környezetünk a jelenlegi szabályozásban kényszerűen stabilizálódott. Ezért csak megismételni tudom: rövid távon a reformok lehetőségét a jelenlegi alkotmányos keretek között kell keresni, mert a reform legtöbb eleme, a kisebb, olcsóbb és hatékonyabb állam érdekében, az alkotmány módosítása nélkül is megvalósítható.<sup>38</sup>

---

38 De nyilván, ez is jelentős erőfeszítéseket igényel, olyanokat, amelyre Románia hagyományosan nem képes. Szakpolitikák igényes, alapos kidolgozását és következetes megvalósítását. Ilyesmire 1989 óta túl kevés a példa. Annál több a kapkodásra, az improvizációra, a formák egyszerű másolására, az instabilitásra.