

Veress Emőd

Elnök és kormány viszonya Romániában: a félpárlamentarizmus gyakorlata*

1. Romániában, a rendszerváltás után kialakított félelnöki/félpárlamentáris kormányzati rendszerben állandóan jelen volt az elnök és a miniszterelnök közötti konfliktus. A konfliktus mélysége, tárgya, okai különböztek. A téma aktualitását a Traian Băsescu államfő és Călin-Popescu Tăriceanu miniszterelnök közötti állandósult viszály adja. A jogi keretek elemzéséből kiderül, hogy ez a konfliktus részben *kormányzati „rendszerhiba”*, részben a *gyakorlatban érvényesülő hatalommegosztás* megjelenési formája.

2. A végrehajtó hatalomhoz és a kormányhoz való viszonya alapján az államfői tisztség a következőképpen osztályozható: a prezidenciális kormányzati rendszerben az államfő a *végrehajtó hatalom feje*, a szemiprezidenciális kormányzati rendszerekben az államfő a *végrehajtó hatalom része* (ez lehetséges a parlamentáris kormányzati rendszerek egy részében is). Végül a parlamentáris kormányzati rendszer egyszerűsített típusában az államfő *kívül áll a végrehajtó hatalmon*, politikai szempontból *semleges* hatalmat gyakorol. A semleges hatalmi ág („pouvoir neutre”) elméletét *Benjamin Constant* dolgozta ki. Szerinte az alkotmányos monarchiában a király semleges hatalmi ágat kell, hogy képviseljen, akinek az a feladata, hogy a többi – politikai jellegű – hatalmi ág vagy a társadalmi csoportok között kialakult konfliktusokat feloldja. A semleges hatalom nem vesz részt a politika mindennapjaiban. A modern államfői intézmény esetében is alkalmazzák Constant elveit.

A kormányzati rendszer és az államfő pozíciója közötti összefüggés egyébként az államfejlődés következménye. Az államfő ebből a szempontból a legrégebbi tisztség. A parlament előképe azon államon kívüli csoport, amely tárgyal az uralkodóval, vagyis az állammal, a hatalommal. A parlament fokozatosan tesz szert jogokra (például az adózás területén), válik az állam részévé, állami szervvé, hogy a modern államfejlődésben központi jelentőségre tegyen szert. A kormány pedig az államfő mellett működő tanácsból alakult ki, fokozatosan függetlenedett, hogy a parlamenthez hason-

* Elhangzott a XII. Politológus Vándorgyűlésen (Eger-Noszvaj, 2006. június 23-24.).

lón jusson saját államszervezeti szerephez. A kormányt és a parlamentet pedig még később kapcsolta össze a kormány parlament előtti felelőssége. Ezért a kormányzati rendszert az államfő–parlament–kormány hatalmi háromszög határozza meg, és a kormányzati rendszer meghatározásánál a viszonyítási alap az államfői tisztség.

3. A szemiprezidenciális kormányzati rendszer sajátosan európai jelenség. Elméleti igényű vizsgálatát *Maurice Duverger* kezdte el. Duverger a szemiprezidenciális kormányzati rendszer sajátosságát abban látta, hogy az államfőt közvetlen és általános szavazáson választják ki, és az államfőt olyan hatalmak is megilletik, amelyek túlmutatnak a szokványos parlamentáris kormányzati rendszerek államfői hatalmain. Mindemellett, tehetjük hozzá a meghatározáshoz, a rendszer jellemzője a parlamentnek felelős kormány és miniszterelnök, vagyis a parlamentáris kormányzati rendszer alapvető jellemzője a szemiprezidenciális rendszerben is létező valóság.

Később (1980-ban) Duverger újabb, pontosabb meghatározását adta a szemiprezidenciális kormányzati rendszernek. Eszerint három elem jelenlétében beszélünk szemiprezidencializmusról: 1) közvetlenül választott államfő; 2) viszonylag jelentős államfői hatalom; 3) vele szemben megtalálható a miniszterelnök és a miniszterek intézménye, amelyek megtartják a végrehajtó és kormányzati hatalmukat, és addig maradnak hivatalukban, amíg a parlament meg nem vonja tőlük a bizalmát.

A szemiprezidenciális kormányzati rendszer európai jelenség, tévedés ezt az Egyesült Államok prezidenciális kormányzati rendszerének és az európai, brit eredetű, parlamentáris kormányzati rendszerek ötvözésének tekinteni. A szemiprezidencializmus nem vegyes kormányforma, hanem a parlamentáris kormányzati rendszer egyik fejlődési iránya. (Csak az egyik fejlődési irány, ugyanis reformjának másik kísérlete is lezajlott. Ez a reform igaz, hogy Európán kívül történt: a miniszterelnök közvetlen választását Izraelben vezették be. Ez a neoparlamentarista kísérlet megbukott, és a Sharon kormányzás elején meg is szüntették a miniszterelnök közvetlen demokratikus legitimitását.)

A félparlamentáris kormányzati rendszer nem a prezidenciális és a parlamentáris között helyezkedik el. Szentpéteri Nagy Richárd helyesen emeli ki, hogy téves az a megközelítés, amely szerint, minél erősebb az államfő (például parlament-feloszlatási joga korlátlan), annál közelebb áll a kormányzati rendszer a prezidenciális rendszerhez. Ez utóbbiban ugyanis nem lehet feloszlatni a törvényhozást, amíg a parlamentáris rendszerekben, például Nagy-Britanniában ez (viszonylag) könnyedén megtehető. Itt az alapvető probléma pél-

dául Oroszország megítélése, besorolása, amely semmiképp nem prezidenciális jellegű, hanem elvileg félparlamentáris állam, azonban a hatalmi egyensúly az elnöki túlhatalom következtében alkotmányosan is meg van bontva.

A parlamentáris kormányzati rendszer szemiprezidenciális változata azonban több országban bevált és működőképes. A szemiprezidenciális kormányzati rendszert a parlamentáris rendszertől az államfői tisztség jellege különbözteti meg: a közvetlenül választott államfő nagyobb legitimitással és erőteljesebb hatáskörrel rendelkezik. Viszont mindkét rendszernek jellemzője a parlamentnek felelős kormány, ezért – álláspontom szerint – a félelnöki kormányzati rendszer szintén parlamentáris jellegű. Schmidt Péter véleménye szerint: amely országban a kormány a jogi felelősségén túl politikai felelősséggel tartozik a parlamentnek, ott a kormányzati rendszer megfelel a parlamentarizmus követelményeinek.

Nem létezik olyan egységes, közös kritérium, amelynek az alapján három, prezidenciális, szemiprezidenciális és parlamentáris kormányzati rendszert lehetne elkülöníteni. Az egységes kritérium – a parlamentnek felelős Kormány léte – csak a parlamentarizmus és a prezidencializmus elkülönítését teszi lehetővé. A szemiprezidenciális (félparlamentáris) kormányzati rendszer a parlamentarizmus altípusa. Ezért preferálom a félparlamentáris rendszer elnevezést, mert ez inkább sugallja az alkotmányjogi és politikai valóságot, mint a prezidenciális rendszerre utaló, Duverger által bevezetett kifejezés.

4. Romániának alapvetően *monarchikus hagyományai* voltak. Még a kommunista hatalomátvétel után, az államszocialista diktatúra kiépítésének első korszakában is, Románia királyságnak számít. 1945–1947 között a népfrontos, már kommunista ellenőrzés alatt levő kormányzat természetellenes módon, formálisan monarchikus kormányforma szerint működött. Ez a helyzet nem volt sokáig fenntartható, ezért 1947. december 30-án a királyt lemondatták, és kikiáltották a köztársaságot. Az államszocialista diktatúra első szakasza alatt kollektív elnöki szerv működött (először a Román Népköztársaság Prezídiuma, utána a Román Népköztársaság Nagy Nemzetgyűlésének Prezídiuma, majd 1961-től Államtanács néven). Ez az *első köztársaság időszaka* (1948–1974). Az államfői tisztséget (Románia Szocialista Köztársaság Elnöke) az 1965. évi alkotmány 1974. évi módosítása hozta létre Nicolae Ceaușescu számára, és ez a diktatúra alapvető megváltozásának egyik jele. Az 1974. évi 1. törvény új alfejezettel (8 cikkel) egészítette ki az alkotmányt, és az egyéb alkotmányos rendelkezéseket is összhangba hozta az új tisztségre vonatkozó alfejezettel. Az államfői tisztség megjelenése Romániában a diktatúra egyre hangsúlyozódó torzulását jelezte. A Ceaușescu-diktatúra 1974 utá-

ni szakasza képezi a *második román köztársaság* időszakát. A rendszerváltást követően (1989), a forradalmi hatalom korszakában már a közvetlen módon megválasztott elnök mellett döntöttek, és az 1991. évi alkotmány ugyanezt a koncepciót szabályozta. Ez a jelenleg is fennálló *harmadik köztársaság*.

5. A harmadik köztársaság alkotmánya (1991) félpármentáris kormányzati rendszert szabályoz. Románia Elnöke, a félpármentáris kormányzati rendszer sajátosságaiból következően, részese a végrehajtó hatalomnak, és a Kormány mellett végrehajtó hatásköröket gyakorol, hatalmi pont az államszervezetben. Antonie Iorgovan az államfőt a végrehajtó hatalom fejeként határozza meg. Ez a meghatározás nélkülözi az alkotmányos vagy elméleti alapokat; az államfő része és nem feje a végrehajtó hatalomnak.

Romániát a *végrehajtó hatalom kettőssége*, dualizmusa jellemzi. Sőt, a végrehajtó hatalom Romániában tulajdonképpen *három* jól elkülönült alrendszerre bontható: a) elnök; b) a Kormány és a kormánynak alárendelt szakigazgatás; c) az autonóm jogállású központi közigazgatás, amely a végrehajtó hatalom harmadik alrendszerét képezi.

A romániai elnöki hatáskör (kivételt képez a kormánnyal való viszonyában gyakorolt néhány hatásköri jog) gyakorlatilag teljesen megfelel egy parlamenti rendszer elnöki hatásköreinek. Ezért mondták, hogy a román szabályozás atipikus a klasszikus alkotmányos rendszerekhez képest. Ha a demokrácia iránti igény és a francia „formakényszer”, formakövetési (kulturális) kényszer hatására Romániában be is vezették a közvetlen államfőválasztást, az 1989 előtti államfői tisztséghez, a Ceaușescu-diktatúrához kapcsolódó tapasztalatok az államfői hatáskörök korlátozásának irányában hatottak. Az Alkotmányozó Gyűlésben is ez az álláspont volt domináns.

Ezért Románia kormányzati rendszerét vegyes rendszerként is meghatározták, amelyben a „mérleg nyelve” a parlament javára billen. Ez a vegyes rendszer a parlamenti és a szemi-prezidenciális kormányzati rendszerek ötvözéséből jött volna létre. Olyan álláspont is létezik, amely szerint Románia kormányzati rendszere parlamenti jellegű. Ezt az álláspontot nem tudom elfogadni. A közvetlen államfőválasztás, a hatáskörök gyakorlásának módja, amely a demokratikus legitimitáson alapszik, és néhány konkrét, elsősorban a kormánnyal való viszonyokban gyakorolt hatáskör, a parlamenti kormányzati rendszer államfőjétől eltérő államfői pozíciót körvonalaz. A uralkodó romániai szakmai álláspont Romániát mérsékelt vagy parlamentarizált szemi-prezidenciális kormányzati rendszernek tekinti.

A mintául szolgáló francia alkotmányos rendszerrel összehasonlítva a következőket kell kiemelni:

a) A francia elnök a Minisztertanács elnöke („Le Président de la République préside le Conseil des Ministres”). Kinevezi a miniszterelnököt. Leváltja a miniszterelnököt, ha az benyújtja a kormány lemondását. A miniszterelnök javaslatára kinevezi és tisztségéből felmenti a kormány többi tagját. Romániában az elnök meghatározott esetekben elnököl a kormány ülésein, de a kormányt nem irányítja. Az államfő szerepe a kormányalakításban ugyan több problémát felvet, de az elnök szerepe mindenképpen gyengébb, mint a francia minta esetében.

b) A francia elnök törvényhozó népszavazást rendelhet el. Igaz, hogy a francia alkotmányos szöveg is változott, és a népszavazásra vonatkozó előírásokat gyengítették. Jelenleg a köztársasági elnök a parlamenti ülészakok ideje alatt a kormány javaslatára, vagy bármikor, a Parlament két házában együttes indítványára népszavazást rendelhet el. A népszavazás tárgyát képezheti a közhatalom szervezete, a nemzeti gazdaságpolitikai, szociálpolitikai, közszolgáltatási, illetve ahhoz kapcsolódó reformokat érintő törvénytervezet, illetve alkotmányellenesnek nem minősülő, az intézmények működésére kiható nemzetközi szerződések megerősítésére felhatalmazást adó törvénytervezet. Amennyiben a népszavazást a kormány kezdeményezte, mindkét ház előtt nyilatkozatot kell tennie, amelyet vita követ. Amennyiben a népszavazáson elfogadják a törvénytervezetet, a köztársasági elnök a népszavazás eredményének közzétételét követő 15 napon belül kihirdeti a törvényt. Ezzel szemben a román államfő csak konzultatív népszavazást írhat ki.

c) A francia alkotmány által a 16. cikkben előírt rendkívüli hatáskörökre, kivételes hatalomra vonatkozó rész csak gyengített formában került átvételre.

d) A francia államfő írja alá a kormányrendeleteket (a Minisztertanács rendeleteit) és a dekrétumokat. Romániában a rendeleteket a miniszterelnök és egy miniszter írja alá.

e) A francia elnök a parlament két házelnökével és a miniszterelnökkel való konzultáció után feloszlathatja a Nemzetgyűlést. Ismételt feloszlásra a választásokat követő évben nincs lehetőség. A parlament feloszlása Romániában sokkal szigorúbb feltételek szerint történhet meg, amelyek szinte lehetetlenné teszik a parlament feloszlását.

6. Románia Elnökét általános, egyenlő, közvetlen, titkos és szabadon kifejezett szavazattal választják meg. Megválasztottnak azt a jelöltet nyilvánítják, amelyik a választás első fordulóján megkapta a választói jegyzékekben szereplő választók többségének a szavazatát (abszolút többség). Abban az esetben, ha a jelöltek egyike sem érte el ezt a többséget, az első fordulóban kapott szavazatok száma szerint megállapított első két jelölt között megszer-

vezik a választás második fordulóját. Megválasztottnak azt a jelöltet nyilvánítják, aki a legtöbb szavazatot kapta (relatív többség is elegendő). A Románia Elnöke tisztség betöltéséért tartott választások eredményét az Alkotmánybíróság igazolja.

Románia Elnökének mandátuma a 2003. évi alkotmánymódosítás óta 5 év, és azt az eskütétel időpontjától kezdve gyakorolja. (Azzal érveltek a mandátum időtartamának megnövelése mellett, hogy így elválik egymástól a parlamenti és az elnökválasztás időpontja, az államfő nem vesz részt a választási vitákban, biztosítja a politikai stabilitást és folytonosságot a választások idején is.) 1991-ben az alaptörvény 4 éves mandátumot szabályozott, ezt növelték meg 5 évre. A mandátum időtartama jelenleg azonos a francia államfő mandátumának időtartamával, de ott a változtatás iránya fordított volt, mert a 7 éves elnöki mandátumot csökkentették 5 évre 2000-ben. Eltérés viszont, hogy a román államfő megbízatása így eltér a parlament mandátumának időtartamától; ezzel szemben most a francia elnök mandátumának időtartama azonos a Nemzetgyűlés megbízatásának idejével.

Mivel a kormányzati többség (Parlament és a neki felelős kormány) mandátuma 4 éves, a következő esetek fognak felmerülni:

a) Az államfő és a kormányzati többség *azonos politikai csoportból származik*. Tölgyessy Pétert idézve: ha egy politikai vezető feltétlen autoritással bír a táborában, akkor államfőként bárminemű alkotmánymódosítás nélkül is gyakorolhatja a saját pártjából kikerülő miniszterelnök és a parlamenti többség hatalmának jó részét. Ebben az esetben nem számít, hogy formálisan nem párttag, ha közvetlen kapcsolatait és befolyását megőrzi a saját politikai tábora felett.

b) Az államfő és a kormányzati többség *nem származik azonos politikai csoportból*, így 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 feladatokat gyakorol, sokszor a kormánnyal vagy a miniszterelnökkel egyetértésben, a politikai viták, alkotmányjogi problémák megjelenése elkerülhetetlen, és a gyakorlat lesz ebből a szempontból meghatározó. A jelenlegi koalíciós kormányzás esetén is a helyzet a társbérlet egyik változata: az egyik koalíciós pártból származik az elnök (korábban pártelnök volt), egy másik koalíciós párt elnöke a miniszterelnök. A kormányzás 2004 utáni története tulajdonképpen e két személy közötti politikai és gyakran a két tisztség közötti alkotmányjogi konfliktusok körül bonyolódik.

A (francia) félelnöki rendszer alapvető jellegzetességét többen abban látják, hogy az nem egyesíti a prezidenciális és a parlamentáris rendszerek jel-

legzetességeit, hanem abban elnöki fázisok és parlamentáris fázisok váltakoznak. Ezért a rendszer prezidenciális jellegű, ha a kormányzati többség és az államfő azonos politikai csoporthoz és ideológiához kötődik, és parlamentáris jellegű, ha elválnak egymástól. Ezt a megközelítést komoly és teljességgel megalapozott kritika is illette: a „csatolt” kormánnyal rendelkező köztársasági elnök nem hasonlítható a prezidenciális kormányzati rendszer egyedül kormányzó elnökéhez, ez az államfő „felminősítése”. A parlamentáris rendszer államfőjéhez sem hasonlítható, ugyanis ez „leminősítés”, mert a félelnöki rendszer kisebbségbe kerülő államfője közvetlen legitimációjának és kiterjedtebb hatásköreinek köszönhetően nem válik pusztán ceremoniális államfővé. Sartori szerint ezért a félelnöki kormányzati rendszer nem a két másik rendszerforma váltakozása, hanem önálló, egyedi sajátosságokkal rendelkező kormányzati forma. A változások, a félelnöki rendszer ciklikussága természetesen nem tagadható, azonban ez a félelnöki rendszer sajátos jellemzője, és nem a két másik kormányzati rendszer váltakozását jelenti.

Már hangsúlyoztam, hogy a szemiprezidenciális kormányzati rendszert a parlamentáris demokrácia egyik típusának tartom. Sartori véleménye mindenképpen helytálló, amikor a ciklikusságot nem a prezidencializmus és parlamentarizmus váltakozásának tartja. Ez a ciklikusság a félelnöki kormányzati rendszer tulajdonsága, amely alkotmányozásról szóló vizsgálatok tárgyát képezheti. Pierre Manent helyesen emeli ki, hogy a félelnöki rendszer ciklikusságát nem lehet hasonlítani az Amerikai Egyesült Államok rendszeréhez, amelyben a republikánus elnök gyakran kormányoz együtt demokráta kongresszussal vagy fordítva. Ennek magyarázata egyszerű: a pártelkülönülés egybeesik a végrehajtó és a törvényhozó hatalom alkotmányos elválasztásával, amely a prezidenciális kormányzati rendszer sajátja.

Romániában az 1990–1992, 1992–1996, 1996–2000 és 2000–2004 közötti kormányzati ciklusokban az államfő és a kormányzati többség politikai színezete azonos volt. Elméletileg a választási rendszer ennek az ellenkezőjét is produkálhatta volna, de ez nem fordult elő. A választópolgárok opciója minden esetben a végrehajtó hatalom intézményeit ugyanazon politikai csoportnak juttatta. A mandátumok időtartamának 2003. évi eltolása végett azonban a kohabitáció, a politikai társberlet tényleges valósággá fog válni. A 2004. évi államfőválasztás és a parlamenti választások még egyszerre zajlanak le. Ezután húszévenként kerül sor újra egyszerre megtartott parlamenti választásokra és államfőválasztásra, persze, ha az alkotmányos rendszert nem változtatják meg.

7. Románia Elnökének a tisztségét ugyanaz a személy legfeljebb két mandátum időszakára töltheti be. A mandátumok egymást követők is lehetnek. Ha kettőnél többször gyakorolhatna mandátumot ugyanaz a személy, akkor az állam köztársasági jellege gyengülne. A romániai alkotmányos gyakorlatban jelentős vitatéma volt az államfői mandátumok száma, amely mára már aktualitását veszítette. A kérdés tulajdonképpen az volt, hogy Ion Iliescu 1990–1992 és 1992–1996 között is betöltötte az elnöki mandátumot. Ezért merült fel elsősorban 1996-ban, de 2000-ben is, hogy indulhat-e az államfői tisztségért a választásokon. Határozataival az Alkotmánybíróság lehetővé tette ezt: Iliescu indult 1996-ban, és veszített, indult 2000-ben is, és nyert. Az Alkotmánybíróság érvelésének lényege az volt, hogy csak az 1992–1996-os mandátum számít az alkotmány szerinti mandátumnak, és csak erre vonatkozik az alkotmányos tiltás, hogy ugyanaz a személy legtöbb kétszer lehet államfő, mert az alkotmánynak sincs visszaható hatálya. Az alkotmánybírósági álláspont ellen szóló legkomolyabb érv az volt, hogy az 1990–1992 közötti mandátum ideje alatt lépett hatályba az alaptörvény, és az alkotmány hatályba lépése után Ion Iliescu az 1991. évi alkotmány szerinti hatásköröket gyakorolt, ezért ezt a mandátumot is számításba kellene venni.

Az alkotmánybírósági álláspontnak köszönhetően Iliescu indulhatott 1996-ban és 2000-ben második mandátumának megszerzéséért, és 2000–2004 között második alkotmányos mandátumát gyakorolta. Mivel Ion Iliescu 2004-ben már tényleg nem indulhatott az elnöki tisztségért, ez a kérdés elvesztette politikai jelentőségét, elvi, alkotmányjogi problémaként, amely nem nyert egyértelmű feloldást, továbbra is létezik.

8. 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.

Mandátumának időtartama alatt Románia Elnöke nem lehet valamely pártnak a tagja és nem tölthet be semmilyen más köz- vagy magántisztséget.

Aktuális az a vita – és ez szintén Ion Iliescuhoz köthető – amely a 2004 őszen elfogadott, a Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról szóló törvényhez kapcsolódik.

A Képviselőház és a Szenátus megválasztásáról szóló 2004. évi 373. törvény lehetővé teszi, hogy a tisztségben levő államfő, amennyiben mandátumának utolsó három hónapjában van, függetlenül indulhat valamely politikai párt, politikai szövetség vagy választási szövetség listáján, képviselői vagy szenátori tisztség megszerzése érdekében.

Az Alkotmánybíróság a 2004/339. döntésével, előzetes törvénykontroll keretében vizsgálta meg az előbbi rendelkezés alkotmányosságát. Az Alkotmánybírósághoz 51 (ellenzéki) képviselő fordult a rendelkezés alkotmányellenességének megállapítása érdekében. Álláspontjuk a következőképpen foglalható össze:

a) Még ha függetlenként is kerül az államfő politikai párt listájára, nem tudja megőrizni semlegességét és az egyenlő távolságot, amelyek szükségesegek, hogy gyakorolja az állam hatalmai, valamint az állam és a társadalom közötti közvetítést.

b) Románia Elnökének politikai párt listáján való jelenléte ellentmond az Alkotmánynak, amely előírja, hogy mandátumának időtartama alatt Románia Elnöke nem lehet valamely pártnak a tagja, és nem tölthet be semmilyen más köz- vagy magántisztséget. A függetlenség csak címke, amely legfeljebb a látszatot képes megmenteni. A politikai párt listáján szereplő államfő pártpolitikai szempontból implikálódik, azonosítva lesz azzal a párttal, amelynek jelöltjei között szerepel, a párt ideológiájával, politikai és választási programjával, üzenetével, politikai és közcselekvéseivel, választási kampánytevékenységével.

c) Mivel Románia Elnökének mandátuma gyakorlása alatt korlátozva van az egyesülési joga (nem lehet politikai párt tagja), az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérés szerint ebből az is következik, hogy tisztségéből kifolyólag korlátozva van azon joga is, hogy politikai párt listáján megválasztható legyen.

Az Alkotmánybíróság a törvényes rendelkezés alkotmányosságát mondta ki. Az érvek röviden összefoglalva a következők voltak:

a) Az alkotmányos rendelkezések sem explicit, sem implicit módon nem tiltják meg a Képviselőház és a Szenátus megválasztásakor hivatalban levő elnöknek, hogyha mandátumának utolsó három hónapjában van, független jelöltként politikai párt, politikai szövetség vagy választási szövetség jelöltlistáján indulhasson a képviselői vagy szenátori mandátum megszerzéséért.

b) Az Alkotmánybíróság a továbbiakban megállapította, hogy az Elnök passzív választójoga nincs korlátozva.

c) Azon értelmezés, amely az államfőnek megtiltaná, hogy független jelöltként pártlistán induljon, tulajdonképpen az Alkotmány kiegészítését jelentené, amely alapvetően mond ellent az Alkotmánybíróság jogállásának, mely utóbbi a jogszabály értelmezésére hivatkozva sem jelenhet meg pozitív jogalkotóként.

d) Az Alkotmány az állam hatalmai közötti közvetítésre és az állam és a társadalom közötti közvetítésre vonatkozó előírásokat tartalmaz, és nem az államfő és a politikai pártok közötti viszonyokat szabályozza. A semle-

gesség így csak az államfői mandátum etikus gyakorlását jelenti, és ennek súlyos megsértése esetén az államfő alkotmányos felelősségét vonhatja maga után, de nem lehet ebből levezetni azt a tilalmat, hogy az államfő független jelöltként politikai párt jelöltlistáján szerepeljen.

Az Alkotmánybíróság érvelése álláspontom szerint *téves*. Alapvető logikai ellentmondás van az államfő független státusa és valamely politikai párt képviselőházi vagy szenátusi jelöltlistáján való szereplése között. Az Alkotmánybíróság érvelésének felületessége, megalapozatlansága nyilvánvaló. Az Elnök passzív választójoga általában valóban nincs korlátozva, de függetlenségéből következően a tisztségét töltő Elnök csakis független jelöltként indulhatna a képviselői vagy szenátori mandátum megszerzéséért. A harmadik érv új bizonyíték az Alkotmánybíróság erőtlenségére, az Alkotmánybíróság még az aktivizmus „látszatának lehetőségét” is elutasítja. Az Alkotmánybíróság elhárította, hogy tartalommal töltsen fel az alaptörvény általános előírásait. Az alaptörvény értelmezése, ameddig nem kerül ellentmondásba az alaptörvény tételes szövegével, az általános alkotmányos elvekkel és értékekkel, az alkotmánybíráskodás alapvető eszköze. Itt nem volt szó az alaptörvény módosításáról, kiegészítéséről, csak értelmezéséről, ezért fel sem merül, hogy az Alkotmánybíróság pozitív jogalkotóként lépne fel. A döntés egésze pedig azt bizonyítja, hogy az Alkotmánybíróság továbbra is formalista és erőtlen.

A pártlistán függetlenként való indulás önmagában ellentmondásos; tulajdonképpen annak az alkotmányos előírásnak az elkerülésére szolgál, amely szerint az Elnök nem lehet politikai párt tagja. Iliescu viszont így indulhat a parlamenti választásokon, hiszen két államfői mandátumot már letöltött. A törvényes szabály célja Iliescu visszajuttatása a pártpolitikába.

9. A félparlamentáris kormányzati rendszerek kritikus pontja a végrehajtó hatalom belső struktúrája, egyfelől a miniszterelnök és a kormány, másfelől az elnök közötti viszonyrendszer.

A parlamentáris és félparlamentáris kormányzati rendszer központi eleme a parlament és a kormány, pontosabban a parlamenti többség és a kormány közötti bizalmi viszony. A kormány és a parlament közötti bizalmi viszony *létrejöttének eljárási része* a kormány megalakulása. Ennek az eljárásnak kulcsszereplője az államfő is, ezért a hatalmi háromszög teljessége részt vesz benne.

Romániában az elnök 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 képviselő

selt pártokkal. A romániai arányos választási rendszer következménye a többpárti képviselet, és a koalíciós (1992–1996, 1996–2000, 2004–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 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 magyar és a román kormányalakítási eljárásban a következő – alapvető – eltérések vannak:

a) Magyarországon az Országgyűlés miniszterelnököt választ. Romániában a parlament a kormány egészéről, mint testületről szavaz, a kormányprogram mellett a miniszterek névsorát is jóváhagyja. Ez a különbség hangsúlyozza a miniszterelnök szerepét a magyar kormányzati rendszerben, de Romániában a kormánynak, mint testületnek nagyobb legitimitást biztosít. Az eltérés következménye bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén Romániában a kormány egészének szolidáris felelőssége, Magyarországon a miniszterelnök iránti szolidáris felelősség. A végeredmény viszont ugyanaz: a kormány csakis *egészében* váltható le, a miniszterek egyénileg, politikai szempontból nem felelősek a parlamentnek.

Magyarországon is létezik javaslat arra, hogy a kormány mint testület nyerje el megbízatását a parlament előtt, mégpedig abban a formában, hogy a kormányt előbb az államfő nevezze ki, és utána a kormány legyen köteles bemutatkozni bizalmi szavazásra a parlamentben. A sorrend vitatható, hiszen a kormány megbízatását testületként csak a bizalmi szavazattal nyerhetné el, ezért megkérdőjelezhető az előzetes államfői „kinevezés”. Az államfő jelenleg sem miniszterelnökké nevez ki, hanem tulajdonképpen javasol, miniszterelnökké a javasolt személyt az Országgyűlés választja meg. Ezért, ha valóban ilyen típusú reformra kerül sor, a helyes sorrend a kormányra, mint testületre leadott bizalmi szavazás, amit követ a kormánynak a köztársasági elnök általi kinevezése.

b) Romániában az *elnök* formális szerepe a kormány megalakításában jelentősebb (az eskütétel az elnök előtt történik, a kormányt az elnök dekrétummal nevezi ki). Ez a román félparlamentáris kormányzati rendszer természetével, az elnök erőteljesebb szerepével magyarázható.

A román és a magyar alkotmányos rendszerben is az államfő bízza meg a miniszterelnök-jelöltet. Alapvető kérdés, mekkora a diszkrecionalitás lehetősége és veszélye ebben az esetben. Szerintem, ha az államfő nem úgy nevezi meg a miniszterelnök-jelöltet, hogy az a lehető legtöbb eséllyel kormányt is tudjon alakítani (Románia esetében), illetve meg is választják (Magyarország esetében), az diszkrecionális hatáskörgyakorlásnak számít.

A romániai gyakorlat szerint nagy a diszkrecionalitás lehetősége (2004-ben a parlamenti választásokon körvonalazódott egy koalíciós többség. Az elnökválasztások második fordulójában viszont az így formálódó többségtől eltérő – első látásra ellenzékbe szorult – párt elnökjelöltje nyert. Az elnök kijelentette, hogy nem ad kormányalakítási megbízást az alakuló koalíciós többség vezető pártja által jelölt személynek. A többség az elnöki 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 színezetét). De 2004-ben Magyarországon is vitatott kérdés volt, hogy az államfő a legtöbb szavazatot elnyert párt (a FIDESZ) miniszterelnök-jelöltjét nevezi-e meg, vagy a két más párt (MSZP–SZDSZ) által kialakított parlamenti többség miniszterelnök-jelöltjét. Az alapkérdés, hogy szükséges-e az elnök jogát részletesebben szabályozni, pontosítani. A kormányalakítás meglehetősen nagy rugalmasság-igényű. Ezért nem tartom szükségesnek a részletes szabályozást. Viszont az elnöki diszkrecionalitás szankcióit meg kell teremteni.

10. Az a kérdés, hogy *az államfő leválthatja-e a miniszterelnököt*, alkotmányjogi viták tárgyát képezte Romániában. A 2003. évi alkotmánymódosítás előírja, hogy az államfő nem válthatja le a miniszterelnököt. Ez a szabály az alkotmány szisztematikus 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 félparlamentáris rendszer kereteit is szétfeszíti stb.).

Viszont az 1999-es alkotmányellenes gyakorlatnak köszönhetően (amikor a politikai válság feloldásaként Emil Constantinescu államfő leváltotta

Radu Vasile miniszterelnököt, aki azelőtt megtagadta a lemondást), az alkotmánymódosításnál szükségesnek vélték ennek a szabálynak a világos megfogalmazását.

11. Románia Elnöke a kormány javaslatára kezdeményezheti az Alkotmány módosítását. A kormány javaslata kötelező eleme az alkotmánymódosítás államfői kezdeményezésének, hiányában az államfő nem kezdeményezhet. Viszont az államfőnek mérlegelési joga van ahhoz, hogy eldöntse: a javaslatot felvállalja-e. Amennyiben a kormányjavaslatot nem vállalja fel, a kormány saját parlamenti többségére támaszkodva kezdeményezheti az alkotmánymódosítást (a képviselők vagy szenátorok egynegyede is kezdeményezheti az alaptörvény felülvizsgálatát). A 2003. évi alkotmánymódosításnál a kormányzati többség a parlamenti kezdeményezést választotta, ugyanis ez már jelezte a körvonalazódó minősített többséget (ellenzéki szavazatok szükségessége). Az államfő legitimitását sem tartották elegendőnek, mivel az általa javasolt módosítások köré könnyen lehetett volna többséget kialakítani.

12. 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.

Az alapvető probléma a román kormányzati rendszer esetében, hogy 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.

Az előadás célja az volt, hogy felvillantson néhányat a félparlamentáris kormányzás problémái közül. A kérdés további problémákon keresztül sokkal mélyebben is elemezhető, és ilyen elemzés nyilvánvaló kihívás úgy a politológusok, mint a jogászok számára is.