

# ALKOTMÁNYMÓDOSÍTÁS ROMÁNIÁBAN

---

BAKK MIKLÓS

## A román alkotmány módosítása – a szerves fejlődés határpontján

*Az alkotmányozási hagyomány*

A román alkotmányozási hagyomány a XIX. század huszas éveiiig nyúlik vissza. Az orosz-török háború nyomán, az 1829-es drinápolyi béke értelmében Havasalföld és Moldva továbbra is a Porta fennhatósága alatt maradt, ugyanakkor azonban az orosz cár is „védnökséget” szerzett a román fejedelemségek felett.<sup>1</sup> Ennek eredményeképp a fejedelemségek „az oszmán gazdasági világ peremvidékéről a modern világgazdaság periferiájára kerültek” s ez megteremtette nyugati típusú modernizálódásuk feltételeit. Az 1830-as évek elején egy négy moldvai és négy havasalföldi bojárjából álló bizottság az akkori orosz konzul vezetésével kidolgozta az ún. Szervezeti Szabályzatokat (Regulamentul Organic), amelyeket Pétervárt hagytak jóvá.<sup>2</sup> A két – gyakorlatilag az 1850-es évek végéig érvényes – „alkotmány”<sup>3</sup> több mint 400 paragrafusával korszerűsítette az államszerkezetet, a közigazgatási rendszert: rendi képviseleti törvényhozó rendszert teremtett a nagybojárság számára, ugyanakkor azonban megerősítette a jobbágyok feletti földesúri hatalmat is.

Alkotmányos szintű szabályozásnak tekinthető a nagyhatalmak 1858-as párizsi konferenciáján elfogadott határozat is a két román fejedelemségről. Elismerték azok autonómiáját, de inkább csak névleges egyesülésüket engedélyezték: két hazai fejedelemmel, Egyesült Fejedelemségek név alatt.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> vö. Trócsányi Zsolt–Miskolczi Ambrus: *A fanariótáktól a Hohenzollernekig*. Budapest: – ELTE-BTK, 1992. 81.

<sup>2</sup> Uo.

<sup>3</sup> Csupán azért nevezték Szervezeti Szabályzatoknak s nem alkotmánynak, mert az „alkotmány” szó a népszuverenitás eszméjét idézte fel. Lásd Trócsányi Zsolt–Miskolczi Ambrus, i.m., 82.

<sup>4</sup> Lásd Trócsányi Zsolt–Miskolczi Ambrus, i.m. 125–126.

Az egység nagyon áttételesen érvényesült: a két országrész közös kérdéseiben a Focșani-ba összehívott Központi Bizottság tett javaslatot a bukaresti és Iași-i törvényhozásnak.<sup>5</sup> A két ország élt ezzel a lehetőséggel: amikor sor került a fejedelmválasztásra, mind Moldova, mind Havasalföld Alexandru Ioan Cuza ezredest választotta. Ezzel egy perszonálunió erősítette meg a párizsi döntést, mi több, Cuza uralkodása során megfogalmazódott „a fejedelemségek perszonálunióból egységes nemzetállammá alakításának és a polgári átalakulás»felülről« való kivitelezésének feladata.”<sup>6</sup> Ez pedig túlmént a párizsi konvención, 1862-ben – például – Cuza, kihasználva a kedvező nemzetközi kontextust, a konvenció paragrafusain túllépve egyesítette a két fejedelemség kormány szerveit. Az 1859-es egyesítése után „Cuza státusá”-nak is nevezett 1858-as konvenció („Statul dezvoltător al Convenției din 7/19 august 1858”) tehát a Szervezeti Szabályzatokhoz hasonlóan szintén nem nélkülözte a külpolitikai dimenziót, de – a vele egyszerre elfogadott választási törvénnyel együtt – Románia ama első alkotmánya volt, amely ténylegesen felgyorsította a politikai modernizációt.

Alkotmányként elkészített és annak nevezett alaptörvényt csak Cuza 1866-os lemondása és az örökös monarchia bevezetése után fogadott el Románia a belga alkotmány mintájára. Románia tulajdonképpen ekkor kötelezte el magát a francia-belga mintájú alkotmányok mellett.<sup>7</sup> Megjegyzendő azonban, hogy a román nemzetállam nyelvi politikája közvetlenül nem vezethető le a mintául szolgáló, XIX. századi belga alkotmányból, amely az egységes államszerkezet ellenére sem „kötelezte el” magát valamely kitüntetett nyelv mellett, s ezzel sajátos útra terelte a francia tradíciót.<sup>8</sup> Ekkor már az alaptörvény elfogadásának belső politikai körülményei is meghatározóak voltak, de a külpolitikai kontextusnak továbbra is jelentős szerep jutott: az új alkotmánynak csak a berlini konferencián 1879-ben elnyert nemzetközi elis-

<sup>5</sup> Ugyanakkor e bizottság egyfajta alkotmányossági ellenőrzést is végrehajtott a törvényjavaslatok fölött, s ez – egyes román jogászok szerint – alkotmánybíróági feladatkört jelent. Alkotmányos normakontrollt ekkor még csak a francia jogrenden belül végeztek. (vö.: C. Ionescu: *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente, 1741–1991*. București: RAMO, 2000. 356.)

<sup>6</sup> Trócsányi Zsolt–Miskolczy Ambrus, i.m. 126.

<sup>7</sup> vö. Kukorelli István: *Románia alkotmányáról. Magyar Kisebbség*, 1995. 2. sz. 4.

<sup>8</sup> Belgium már 1873-ban elismerte a flamand nyelv egyenlőségét a franciával a bíróságok előtt, 1878-ban pedig az államigazgatás előtti használata is elfogadottá vált, 1898-ra pedig teljesen egyenrangú állammennyelvvé vált. Ez alapozta meg a „belga eltérést” az etnonacionalista úttól (vö.: Urs Altermatt: *Previžiunile de la Sarajevo. Etnonaționalismul în Europa*. Iași: Polirom, 2000, 109–110. Magyarul: Altermatt, Urs: *A szarajevói jelzötűt: etnonacionalizmus Európában*. Budapest: Osiris, 2000.)

merés adott igazán súlyt.<sup>9</sup> A nehezen megszerzett elismertség miatt az alkotmány nagy figyelmet fordít a területi szuverenitásra, miután az ország főhatalmát Dobrudzsára is kiterjesztette. Ez tükröződik az 1884-es módosítás nyomán újraszabott alaptörvényben: 1. szakasza szerint a román királyság egységes, oszthatatlan birodalom; 2. szakasza megtiltja Románia területének elidegenítését; a 3. szakasz törvényhez köti a határ megváltoztatását; és végül a 4. szakasz megtiltja az idegenek betelepítését.

Az első, ténylegesen a román parlament által kidolgozott alkotmányt 1923-ban fogadták el.<sup>10</sup> Elfogadásakor először merültek fel alkotmányfejlődési kérdések, melyek azzal kapcsolatosan fogalmazódtak meg, hogy az új alkotmány elfogadása nem az 1866-os – meglehetősen merev – alkotmány-felülvizsgálati rendelkezések szerint történt. 1938-ban a belpolitikai válságnak II. Károly a királyi diktatúra bevezetésével vet véget, ezt egy 100 cikkelyből és 8 címből álló alkotmányra alapozta, amelynek érvényességét 1940-ben felfüggesztik.

1944. augusztus 23. után bizonyos módosításokkal az 1923-as alkotmány léptették hatályba. Amint a kommunista hatalom konszolidálódott, 1948-ban elfogadták az első kommunista alaptörvényt, ez szolgált alapul az államosításhoz. A következő, 1952. szeptember 24-én kihirdetett alkotmány az egypártrendszer szilárdította meg, új eleme, hogy Székelyföldön – szovjet mintára és közvetlen szovjet behatásra – létrehozta a Magyar Autonóm Tartományt<sup>11</sup> Marosvásárhely központtal. Az 1965-ben elfogadott alkotmány a már berendezkedett kommunista államhatalom bizonyos mértékű nyitásra való törekvésének normakerete, megalkotásának fontos politikai előfeltétele volt az, hogy a szovjet csapatok elhagyták Románia területét.

Összefoglalásképpen megállapítható, hogy a román alkotmányozás történetének fontosabb jellegzetességei a következők:

- a) a román alkotmányok elfogadása elsősorban a külpolitikai kontextus változását és egyfajta közjogi igazodási kényszert fejeztek ki
- b) a területi egység biztosítása legfontosabb – mitizált – célok közé tartozott
- c) szerves alkotmányfejlődésre nem került sor, tehát

<sup>9</sup> Lásd Takács Imre: Gondolatok Románia alkotmányáról. *Magyar Kisebbség*, 1995. 1. sz.

<sup>10</sup> *Monitorul Oficial*, 1923. III. 29.

<sup>11</sup> 1960-ban a közigazgatás átszervezésének ürügyén román lakosságú területeket kapcsoltak hozzá, és több homogén, magyar lakta járást (rajont) elcsatoltak tőle. Vö.: Barabás Béla–Diószegi László–Enyedi Sándor–Sebők László–R. Stile Andrea: *Hetven év. A romániai magyarság története, 1919–1989*. Budapest: Magyarságkutató Intézet, 1990.

d) az alkotmánybíróvási értelmezésnek és a „láthatatlan alkotmány” hatalmának feltételei nem teremtődtek meg.

E jellegzetességek egymásba ötvöződve is megjelennek, és egy sajátos szuverenitás-koncepcióban fejeződnek ki. A szuverenitás-eszme a román alkotmányban két tradíció találkozásának eredményeképp vált „metafizikáivá”. Egyrészt abból adódóan, hogy a román állam története csak a nagy egyesítéseket ismerte, és az alkotmányok éppen az egység foglalatainak és garanciáinak szerepét kívánták betölteni. Másrészt Románia számára a politikai modernizáció példaképe az őt mindig támogató Franciaország volt, ami kihatót az alkotmányjogi gondolkodásra és az állami intézmények eredetéről vallott felfogásra is: elsősorban az „unité et indivisibilité” – egység és oszthatatlanság –, a mindenkor francia írott alkotmányok fundamentális elve, vált a politikai rendszer és az állam állandónak minősülő, központi értéke, egyben a román alkotmányjogi gondolkodásnak is a legerősebb hagyománya lett.<sup>12</sup>

### *Rendszerváltás és alkotmány*

Az 1989. decemberi „forradalom” új alkotmányt tett szükségessé. Ezt az 1990 májusában megválasztott – alkotmányozási feladatokkal megbízott – parlament meg is tette: jó egy év alatt elkészítette az új alkotmányt, melyet 1991. december 8-án népszavazás erősített meg, mégpedig a szavazók 77,3 százalékának a „igen”-szavazatával.

Az új alaptörvény a demokrácia formális szabályai szerint szabadon megalkotott, a népszuverenitást megtestesítő alkotmánynak tekinthető. Mindazonáltal az átmenet romániai meghatározottságai és a román alkotmányozási hagyomány további sajátosságokban kapcsolódtak össze. Ezek a következők:

1. Az 1991-es alkotmány egy paradox sietség eredménye volt. Stephen Holmes szerint a kilencvenes évek elején a reformok tekintetében kevés eredményt felmutató Románia (akárcsak Bulgária) sokkal sürgetőbbnek érezte új alkotmánya elfogadását, mint a reformok útján sikeresebbnek tűnő, közép-európai országok, amelyek megelégedtek korábbi alkotmányaik módosításával. A két országcsoport (egyrészt a közép-európai országok, másrészt Románia és Bulgária) eltérő útjában elsősorban a nemzetközi legitimitáció iránti igény eltérő mértéke mutatkozott meg.<sup>13</sup> Ennek oka az, hogy a kilencvenes évek elején az európai integrációnak új, rendkívül tágas perspektívát nyújtó

<sup>12</sup> Vö. Takács Imre, i.m.

<sup>13</sup> Stephen T. Holmes: *Vissza a rajzasztalhoz. Néhány érv a kelet-európai alkotmányozás elhalasztása mellett. Jogállam*, 1993. 2. sz. 68.

koppenhágai „Emberi dimenziók” EBEÉ-dokumentum, valamint a Párizsi Charta új értékhierarchiát vezetett be a nemzetközi dokumentumok nyelvezetébe. Az új értékrend a Charta struktúrájából következett, ugyanis míg az 1975-ös Helsinki Záróokmányban az emberi jogokkal kapcsolatos részletes előírásokat a harmadik kosár tartalmazta, addig a Párizsi Chartában ezek már prominensebb helyre kerültek: közvetlenül a preambulum utáni rész foglalkozik velük. Ez egyértelművé tette, hogy az alkotmányok emberi jogokkal foglalkozó fejezetei a legfontosabbak a nemzetközi jogrend belpolitikát legitimáló politikai szerepe tekintetében. Így hatott ez a román alkotmány kidolgozásának folyamatára is: az emberi jogokra vonatkozó fejezet jóval korszerűbb lett, mint az államszerkezetre, a társadalom és közhatalom viszonyára vonatkozó fejezetek. Stephen Holmes szerint Kelet-Európában mindehhez még a sajátos emberjogi elkötelezettség is hozzájárult: „Az emberi jogi aktivisták kultúrája – írta – talán nemcsak azért volt olyan erős az alkotmányozás első szakaszában, mert maguk is személyes példáját adták a zsarnoksággal való szembeszegülésnek, hanem azért is, mert megvetésük az érdekcsoportokkal szemben igen jól harmonizál a leninizmus örökségével. Végére is a kommunizmus egyik legfontosabb alapelve éppen az volt, hogy a magánérdekéért folyó nyilvános alkudozás erkölcsstelen.”<sup>14</sup> Az 1991-es román alkotmány esetében azonban nem az emberjogi aktivisták befolyása volt a döntő, hanem az a nemzetközi kontextust közvetítő igazodási kényszer, amelyet román alkotmányozás tradicionális mozzanataként rögzítettünk.

2. Történeti vonása az 1991-es román alkotmánynak az is, hogy az emberjogi „felzárkózáshoz” a román átmenet sajátos körülményeiből adódóan nem társult – hasonló szinten – az államszerkezet demokratikus karaktervonalainak kialakítása. Ez szintén a már vázolt hagyománytörténebe helyezi a román alkotmány kidolgozását. De itt nem csupán arról van szó, hogy a klasszikus mintának tekintett tisztán parlamentáris (az angol westminsteri illetve az amerikai tisztán prezidenciális) modell helyett Románia a francia alkotmányozás eszmerendszert tekintette irányadónak;<sup>15</sup> s ekként továbbéltette az erős (jakobinus) állam minden negatív örökségét. Az államszerkezeti modellen túl a legitimitás megteremtésének sajátos módja is szerephez jutott az állami intézményrendszer kialakításában. Erre Daniel Barbu mutatott rá, aki szerint az 1991-es alkotmány nem az 1989-es forradalomból – az 1989. de-

<sup>14</sup> Stephen T. Holmes, i.m.

<sup>15</sup> A kelet-közép-európai térségben általában is az 1949-es német és az 1958-as francia alap-törvény mintaadó hatása érvényesült (vö. Kukorelli, i.m. 3.)

cemberi 23-i Kiáltványból<sup>16</sup> – eredezteti az államhatalom legitimitását, hanem a hatalmi elit kormányzási tapasztalatának folyamatosságából. Ezt az állam „egységének és oszthatatlanságának” a keretébe helyezi, és azzal az „alkotmányozási metafizikával” erősíti meg, amelynek célja a posztkommunista hatalom átmentésének elkendőzése.<sup>17</sup> A posztkommunista elit ezzel olyan legitimációs eljárást teremtett, amely nem a közösen megélt társadalmi valóságra, hanem üres jogi szövegre alapozott. Ugyanakkor az „alkotmányozási metafizikának” az ideológiai funkciója az volt, hogy megakadályozza a hatalmi ágak szétválaszthatatlanságának kritikáját, minden olyan demokratikus vitát, amelynek konklúziói ebbe a kérdéskörbe torkolltak volna. „A totalitárius állam – írja Barbu – nem dőlt meg, régi lakói csupán átrendezték, élve a kormányzás ama művészetével, amelyet a nép konszenzusa és – bármennyire paradoxnak tűnjön is – annak az ellenzéknek az egyetértése legitímált, amely nem vette idejében észre, milyen hatalmat jelent a jogállam fogalmának kétértelműsége”.<sup>18</sup>

3. A legitimitás megteremtésének előbbi módját az állampolgári felfogás kialakulatlansága is favorizálta. Olyan sajátosságról van szó, amely elsősorban az Európán kívüli, más kulturális gyökerekből (például az iszlámból) táplálkozó társadalmak polgári átalakulását jellemezte az XX. században. Ezekben a társadalmakban gyakran az európai értelemben vett államiság és civil társadalmiság kettőssége sem jött létre, ami viszont értelmetlenné tette az állampolgári jogokat. Pontosabban: e társadalmak „gyakran nem az államhoz, hanem a társadalom totalitásához kötik a jogokat. Így a jogok egyszerűen társadalmi tényné, létező vagy nem létező cselekvési lehetőséggé változnak”.<sup>19</sup> A kilencvenes évek első felének román társadalmát is a civil társadalom gyenge intézményesültsége és – ezzel összefüggően – a nyilvánosság korlátozott működése jellemezte, aminek eredményeképp az állampolgári jogok és szabadságok által teremtett térben új totalítások kiépülése is elkezdődött. E rövid (mára részben visszazorult) folyamatot a Ion Iliescu révén sikeressé vált nemzeti és szociáldemagógia ötvözete valamint az ortodoxia új térnyerése fémjelzte. A román ortodox egyház nem csupán „nemzeti egyház”-szerepét kívánja visszaszerezni, hanem a nacionalizmusnak azt az államosítható válto-

<sup>16</sup> A Nemzeti Megmentési Front decemberi kiáltványáról van szó.

<sup>17</sup> vö. Daniel Barbu: *Şapte teme de politică românească*. Bucureşti: Antet, 1997. 104–105.

<sup>18</sup> Barbu, i.m. 105.

<sup>19</sup> ld. Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest: Osiris, 1998. 130.

zatát is képviseli, amellyel egy szűkebb elit „totalizált” társadalmi támogatást szerezhet a jogállamiság kiteljesedésével, érvényesülésével szemben.<sup>20</sup>

### *Az alkotmánymódosítás – két stratégia*

Az előbbiekből következően az elmúlt tíz év során az alkotmánnyal szembeni kritikai attitűd is megkettőződött. Az emberjogi rendelkezések primátusát szem előtt tartó kritikusok azt vallották, hogy az alkotmányt éppen emberjogi rendelkezéseire való tekintettel kell működtetni, mert azok hosszabb távon olyan jogintézmények – de főleg: politikai kultúra – kialakulásához és megszilárdulásához vezetnek, amelyek alapvetően fontosak a demokratikus Románia számára. Ezt a stratégiai elgondolást képviselte a Román Helsinki Bizottság, annak vezető teoretikusai és emberjogi aktivistái, Gabriel Andreescu és Renate Weber. A „történeti alapokon” álló politikai erők – elsősorban a Demokrata Konvenció politikusai – viszont az 1991-es alkotmány néhány államszervezeti cikkelyét (államforma, a parlament összetétele, az államfő hatásköre) kifogásolták, e kérdéseket azonban anélkül próbálták napirendre tűzni, hogy rámutattak volna az alkotmány szakralizált jogi szövegbe bujtatott legitimitáshiányára. Ennek „technikai kerete” az az „örökérvényűség”, „végérvényesség” volt, amellyel az 1991-es alkotmányozó gyűlés az alaptörvényt felruházta. A román alkotmány ugyanis Európa legmerekvebb alkotmányai közé tartozik, a felülvizsgálását szabályozó 146–148. szakaszok procedurálisan szinte lehetetlenné teszék módosítását, sőt, a felülvizsgálat köréből néhány – elsősorban az államnacionalizmus támaszának számító – szakaszt még ki is zárnak.<sup>21</sup> A 2003-as alkotmánymódosító törvény

A módosítás perspektívái szempontjából tehát azt érdemes megvizsgálni, mit jelez és eredményez ez a „végérvényesség.” A kérdést Stephen Holmes két történeti példa – az amerikai és a francia alkotmány – kapcsán vizsgálta meg. Az 1787-es philadelphiai és az 1791-es párizsi alkotmányozó gyűléseket alapvetően ugyanazok az elképzelések motiválták, mégis az amerikai alkotmány fennmaradt, a franciára pedig „gyors és nyomorúságos vég várt”.<sup>22</sup> Ennek egyik oka az volt, hogy az amerikai alapító atyák – a franciáktól eltérően – „alkotmányukat egy

<sup>20</sup> vö. Andreescu, Gabriel: *Relații internaționale și ortodoxie în estul și sud-estul Europei. Studii Internaționale*, 1998. 4. sz. 13–24. és 30–32.

<sup>21</sup> Olyan sajátossága ez a román alkotmánynak, amelyre kevés külföldi példát találunk: a francia alkotmány a monarchia visszaállításának örökös tilalmát mondja ki, a német alkotmány pedig az emberi méltóság tiszteletben tartását és a föderáció elvét nyilvánítja megváltoztathatatlanak.

<sup>22</sup> Stephen T. Holmes, i.m. 72.

olyan időszakot követően hozták létre, amelynek során megtapasztalhatták a központi kormányzat gyengeségének hátrányait”.<sup>23</sup> Nem csak az volt a céljuk – mint a franciáknak –, hogy megelőzzék a zsarnokságot, hanem az is, „hogy energikus kormányt hozzanak létre, amely képes rá, hogy kormányozzon, hatékonyan irányítsa az országot és »előmozdítsa az általános jólétet«”.<sup>24</sup> Ezzel szemben a francia kormányt a királyi önkénytől való félelem s nem a hatékony kormányzás igénye alakította ki, amely így fölösen korlátozta hatalmát. Következésképpen, amikor kirobbant a válság, akkor a franciák nem tudtak kormányzati eszközökkel úrrá lenni rajta, félre kellett tenniük az alkotmányt, ami viszont politikai káoszhoz vezetett. Az amerikaiak viszont szilárd alkotmányos rezsimit alakítottak ki, mivel náluk egyensúlyba került a két törekvés: korlátozni és erősíteni az államot.

Holmes szerint a „végérvényes” kelet-közép-európai alkotmányok – s a fentiek alapján ide sorolható az 1991-es román alkotmány is – inkább a francia példához illeszkednek, azaz elképzelt állapotokhoz rendelnek kormányzati struktúrát, s nem teremtik meg azt az egyensúlyt, amely az amerikai rezsim kialakulásának folyamatát jellemezte. Ezért – fogalmazza meg konklúzióképpen – az új alkotmánytervezet elkészítésének az a legmegfelelőbb pillanata, „amikor az önkényuralom emlékét kellően kiegyensúlyozza a káosz tapasztalata”.<sup>25</sup>

### *Káosz, integráció, szuverenitás-viták*

A román alkotmány 2002–2003-as módosításakor a Holmes-i „egyenletnek” megfelelően az „önkényuralom emlékét” az alkotmány szakralizált szerkezetébe illesztett kormányzati struktúra „viszi tovább”, a „káosz tapasztalata” viszont az európai integrációs feladatok által is megkövetelt „közigazgatási kapacitás” hiánya alakítja ki. 2002 őszére, a parlamenti ülészak kezdetére legtöbb parlamenti párt felismerte az alkotmánymódosítás szükségességét, és e felismerésnek alapvetően két forrása volt: 1. a törvényhozás lassúsága, a kormányzás terén az elmúlt jó tíz év során megtapasztalt diszfunkciók; 2. az európai integrációs folyamat által megkövetelt változások.

Eközben kitapinthatóvá váltak a változás fő irányai is; három álláspont körvonalazódott. Az elsőt a Nagy-Románia Párt (PRM) képviselte: szerinte alkotmánymódosításra nincs szükség. Ez a nézőpont annak közvetett bizonyítéka, hogy a román alkotmány valóban a posztkommunista elit érdekeit

<sup>23</sup> Uo.

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> I.m. 73.



mentette át, s ekként ennek az elitnek a szemléletét rögzíti. Ugyanakkor a PRM attól tart, hogy bármilyen módosítás engedményekhez vezet a kisebbségek javára, és korlátozza azt a nemzeti szuverenitást, amellyel a jelenlegi alkotmány alapján Románia rendelkezik.

A második álláspont konszenzusként körvonalazódott a Nemzeti Liberális Párt (PNL), a Demokrata Párt (PD) és a Szociáldemokrata Párt (PSD) között. Konszenzus rajzolódott ki a parlament létszámának csökkentésében, a két ház feladatkörének szétválasztásában, a kormányátalakítási procedúra megreformálásában, a rendeleti kormányzás (sürgősségi rendeletek) korlátozásában, a mentelmi jog szűkítésében és a tulajdon garantálásának kérdésében. Ezekhez további kérdések is kapcsolódtak – például a választási rendszer reformja, a konstruktív bizalmatlanság intézményének bevezetése (német mintára) –, amelyekben szintén kirajzolódott valamiféle együttműködés lehetősége. A létrejött kormánypárt–ellenzék konszenzus a Szociáldemokrata Pártot, a Nemzeti Liberális Pártot, a Demokrata Pártot és az RMDSZ-t fogta át. A konszenzusos módosító csomag elemei lényegében két kérdés köré csoportosultak: a) a kormányzás jobbá, hatékonyabbá tétele; b) az európai integráció előkészítése, illetve az integrációs követelményeknek való megfelelés.

Végül létezett egy harmadik álláspont, amelyet egyedül az RMDSZ képviselt, és amely az állam jellegének és a közhatalmi jogosítványoknak az állam szerkezetét érintő reformját fogalmazta meg. Az RMDSZ alkotmánymódosító javaslatai között megtalálható a román állam nemzetállamként való meghatározásának törlése az alaptörvény első szakaszából, alkotmányos biztosítékok megfogalmazása a kisebbségek nyelvhasználatára valamint kollektív jogainak gyakorlására vonatkozóan.

Az állam jellegével kapcsolatos kérdésekben 2002 őszéig két RMDSZ-es vélemény hangzott el nyilvánosan. Szabó Károly szenátor júliusban a BBC-nek nyilatkozva azt mondta, hogy a román állam nemzeti jellege nem felel meg a valóságnak, ezért törölni kellene, de szerinte nem feltétlenül szükséges a többnemzetiségű jelleg alkotmányba foglalása, elég lenne, ha az államot semleges polgári alapokra helyezné az alkotmány. Ugyanakkor felvetette a több hivatalos nyelv elismerésének alkotmánycikkelybe foglalását is. A „nemzeti állam”-kifejezés törlésére vonatkozó indítványt az RMDSZ a módosítási folyamat végéig fenntartotta. A másik javaslatot Toró T. Tibor képviselő, a Reform Tömörülés elnöke fogalmazta meg 2002-es tusnádfürdői előadásában, s ezt 2003-ban a módosítás végső szakaszában is fenntartotta. Toró szerint az RMDSZ-nek meg kell próbálnia bevinnie az alkotmányba a regionalizmus és a kulturális autonómia lehetőségeit.

A két véleményben ugyan kirajzolódott a nyelvi jogok és közösségi/autonómiajogok stratégiai ellentéte, azonban az alkotmánymódosítás kezdeti szakaszában erről a stratégiai különbségről átfogó RMDSZ-vita nem folyt. Ugyanakkor mindkét vélemény oly mértékben sértette az előbbieken változt szuverenitás-koncepciót mint hagyományt, hogy a román politikai elit egészen elutasításába ütközött. Az elutasításban gyakorlatilag a román alkotmányozási hagyomány „termelődött újra”: egyrészt – s ez a nemzetállami definíció eltörlésével kapcsolatos vitából derült ki – a politikai elit továbbra is ragaszkodik a szakralizált szuverenitás-koncepcióhoz, másrészt – amint az uniós integrációs követelményrendszer nyomán láthatóvá vált – ismét ama „igazodási kényszer” hatására cselekszik, amely az alkotmány történetének többszöri mozzanataként vált ismeretessé.

A nemzetállami definíció eltörlésére, valamint a regionalizmusra és az autonómiaira vonatkozó javaslatok egyaránt azt az igényt fejezik ki, hogy Románia alkotmánya tartalmazza a magyarság közösségként való integrációjának a feltételeit mind az állam szimbolikus javainak, mind a konkrét intézményi keretek tekintetében. Míg a nemzetállami definíció eltörlése csupán annak az igénynek a kifejeződése, hogy újra kell fogalmazni a Románián belüli politikai közösség tartalmát, az autonómia és a regionalizmus ennek közjogi kereteire, intézményeire is javaslatot tesz.

A kettő közötti különbség az elutasítás egységes volta miatt az erdélyi magyar politikai köztudatban még nem vált teljesen nyilvánvalóvá. Az RMDSZ alkotmánymódosító csomagja (és stratégiája) által kiváltott, az erdélyi magyar közéleten belüli álláspont-megkettőződés, amely csak az alkotmánymódosításra kiírt referendum előtt és közvetlenül azt követően vált nyilvános viták tárgyává (az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács a módosítás elleni szavazásra buzdított, mivel azt az egész alkotmány megszavazásának tekintette, miközben az RMDSZ a módosítás melletti kampányát összehangolta a kormánypártéval),<sup>26</sup> csak részben fogalmazta meg ezt.

Az erdélyi magyar dilemma lényegében a Románián belüli politikai közösség természetével kapcsolatos. Ez pedig – Walter F. Murphy szerint – „olyasmi, mint a tyúk és tojás problémája”<sup>27</sup>. A konstitucionalizmus fogalmai

<sup>26</sup> Lásd a *Krónika* hasábjain lefolyt vitát: Varga Attila: Az alkotmánymódosítás és a népszavazás. *Krónika*, 2003. október 25–26; Bakk Miklós: Az alkotmány – avagy az RMDSZ esete a távlatokkal. *Krónika*, 2003. november 1–2; Varga Attila: Politikai alternatívák a valós és virtuális világban. *Krónika*, 2003. november 22–23; Benkő Levente: Felelősök és felelőtlének. *Krónika*, 2003. november 22–23.

<sup>27</sup> Walter F. Murphy: Alkotmány, alkotmányosság és demokrácia. *Jogállam*, 1996. 1–2. sz. 39.

szerint ahhoz, hogy a romániai állampolgárok – románok és magyarok – „kollektív megállapodást” kössenek politikai közösségük természetére vonatkozóan, ahhoz már előzetesen rendelkezniük kell „valamiféle értelmes testületi identitással – *egy nép* identitásával”<sup>28</sup>. Mivel ez az identitás kulturális értelemben nem létezik, a dilemma úgy fogalmazódik meg, hogy újra kell-e teremteni az „állampolgári közösséget” (a nemzetállami definíció törlése) annak érdekében, hogy arra ráépíthető legyen a kulturális különbségeknek megfelelő intézményi megoldás, vagy úgy kell tekinteni a magyarság integrációját, hogy az eleve adott közösség közjogi státusának kialakítása nyomán az „állampolgári integráció” is megvalósul.

### *Út a szerves alkotmányfejlődés felé?*

A 2003-as alkotmánymódosítással egy olyan kihívás is megfogalmazódott, amelyet a romániai politikai elit most még kevésbé tudatosított: a mostani alkotmányreformnak az is tétje volt, hogy sikerül-e Romániát a szerves alkotmányfejlődés útjára terelni.

Az 1991-es alkotmány volt az első a román alaptörvények sorában, melyet a modern tömegtársadalmak demokratikus feltételei közepette alkottak meg. A korábbi alkotmányok ugyanis „ál-alkotmányok” illetve „megszépítő alkotmányok” (Cuza alkotmánya, az 1884-es alkotmány), esetleg „kormányzati karták” (a kommunista alkotmányok) voltak,<sup>29</sup> és az 1923-as alaptörvény sem volt több egy elit-demokrácia alkotmányánál.

Ez két új szempontot kínál az 1991-es alkotmány 2003-as módosításának elemzéséhez: 1.) a módosítás eredménye, mint a demokrata és konstitucionalista elméletek vitája; 2.) a szerves alkotmányfejlődés esélyeinek vizsgálata.

Az alkotmányozás és alkotmányosság demokratikus elmélete tulajdonképpen a képviseleti demokrácia elmélete. Teoretikusai szerint (Thomas Jefferson-tól Michael Walzerig) a polgárok „saját jogaik legbiztosabb letéteményesei”,<sup>30</sup> azaz, meg tudják alkotni a számukra legjobb törvényeket. Ennek érdekében biztosítani kell az alapvető szabadságjogokat: a véleményszabadságot, a gyülekezés és egyesülés szabadságát, mint olyan jogokat, amelyek lehetővé teszik és

<sup>28</sup> Walter F. Murphy, i.m.

<sup>29</sup> Az „ál-alkotmány”, „megszépítő-alkotmány” és „kormányzati karta”-alkotmány fogalmáról Walter F. Murphy ír, lásd: Alkotmány, alkotmányosság és demokrácia. *Jogállam*, 1996. 1–2. 38.

<sup>30</sup> Thomas Jefferson: Levél John Taylorhoz. 1816. május 28. In *The Works of Thomas Jefferson*. New York, 1905.

garantálják a korlátozásoktól mentes politikai participációt, és ez visszatartja a kormányzatot attól, hogy megsértse az emberek jogait. A konstitucionalizmus elméletei szerint viszont az emberek hajlamosak visszaélni hatalmukkal, és ennek folyamánaképpen a kormányok a többség eszközeivé válhatnak, sérthetik az egyén jogait,<sup>31</sup> következésképpen eszközökre van szükség a hatalom ellenőrzésére, a szubsztantív jogok védelmére. Mind a demokratikus, mind a konstitucionalista felfogás az emberi méltóságot állítja a középpontba. De míg a konstitucionalizmus a legitim kormányzati cselekvés korlátozásával igyekszik elérni, hogy a kormányzati túlhatalom jogokat sértsen, a demokratikus felfogás ugyanezt úgy próbálja kivédeni, hogy biztosítja a kormányzás folyamataiban való részvételt.<sup>32</sup>

A román alkotmány szerves fejlődésének perspektíváját jelzi, hogy a demokratikus és konstitucionalista javaslatok a módosítás folyamatában egyensúlyban maradtak: a demokratikus felfogásnak megfelelő – a képviselői rendszert közvetlenül javító, a participáció számára jobb lehetőséget biztosító – módosítások száma (2., 9., 16., 35<sup>1</sup>., 69., 73. szakaszok<sup>33</sup>) nagyjából azonos a konstitucionalista jellegű megfontolásokból született (hatalmat ellenőrző-korlátozó) módosítások számával (23., 31., 41., 48., 49., 69., 114. szakaszok<sup>34</sup>). E módosítások elsősorban a létező gyakorlatot, illetve korábbi törvényekben már megfogalmazott rendelkezéseket emelték az alkotmányos szintű szabályozás szintjére, s ez kétségtelenül az 1991-es alkotmány (demokratikus) autoritásának a bizonyítéka, mivel a korábbi gyakorlat az alkotmány talaján alakult ki.

<sup>31</sup> A „választott despotizmus” fogalma mind Jeffersonnál, mind Tocqueville-nél megfogalmazódik.

<sup>32</sup> A demokratikus és konstitucionalista elvek vitájához lásd: Robert A. Dahl: *Democracy and its Critics*. Yale University Press, 1989; Giovanni Sartori: *Demokrácia*. Budapest: Osiris, 1999. 20–29, 76–114.

<sup>33</sup> A 2. szakasz kiegészül a szabad, periodikus és korrekt választások előírásával; a 9. szakasz az érdekképviseltek körét egészíti ki; a 16. szakaszból törlik a külföldi állampolgársággal is rendelkező személyek köztisztviselvényviselési jogának korlátozását; a 35<sup>1</sup> szakasz az Európa Parlamentbe való választás és megválaszthatóság jogát tartalmazza; a 69. szakasz a mentelmi jog korlátozása irányában módosult; a 73. szakasz a népi törvénykezdeményezést könnyíti meg a korábbi előírásokhoz képest.

<sup>34</sup> A 23. szakasz az előzetes letartóztatásba helyezést bírói döntéshez köti; a 31. szakasz korlátozza az információhoz való hozzáférés jogát, ha az személyiségi jogokat sért; a 41. szakasz a magántulajdon garantálása a közérdekű kisajátítással szemben; a 48. szakasz a kártérítés jogosultságát rögzíti a hatóságok által okozott sértések, károk esetén; a 49. szakasz előírja, hogy a szabadságjogokat csak törvény alapján és a demokratikus értékek érdekében lehet korlátozni; a 69. szakasz a mentelmi jog korlátozása irányában módosult; a 114. szakasz visszaszorítja a rendeleti kormányzást.

Az alkotmányok megváltoztatásának („fejlődésének”) három útja van: az alkalmazás, a formális módosítás és az értelmezés. Az alkalmazás általában hatóság feladata,<sup>35</sup> melynek során egyfajta – legtöbbször nem tudatosított – „jogértelmezésre” is sor kerül. Ha az alkalmazás nagyon megbontja a konszenzust a szöveg értelme és hatékonysága tekintetében, akkor sor kerül a formális módosításra, illetve az értelmezésre (amely bírósági feladat). Az 1991-es román alkotmány 2003-as módosítása tulajdonképpen alkalmazás problémáiból levezetett formális módosítás, amelynek egyetlen, nem alkalmazásból származó – tervezési – mozzanata is volt: az európai integráció követelményeire válaszoló módosítás.

Az „értelmezés” útján történő alkotmányfejlődés előtt elsősorban az alkotmánybíróság hatáskörének bővítése nyitotta meg az utat. A román alkotmánybíróságot a francia Alkotmánytanács mintájára hozták létre.<sup>36</sup> Az alkotmánybíróság hatáskörével kapcsolatos, korábbi 145. szakasz szerint a parlament 2/3-os szótöbbséggel „felülírhatta” az alkotmánybíróság hatáskörét, a 2003-as módosítás azonban megszüntette ezt az előírást, s ez komoly előrelépés az alkotmánybíráskodás konstitucionalista értelmű megerősítésében. Ugyanakkor a 144. szakasz kiegészítésével az alkotmánybíróság további hatásköröket kapott: egyrészt döntési jogkört szerzett a közhatóságok közötti, alkotmányos természetű konfliktusok megoldásában, másrészt rugalmasabbá vált a feladatköre, ugyanis a megszervezéséről szóló, sarkalatos törvény révén további feladatköröket is kaphat.

Egy aktív, az alkotmány és törvények értelmezésével az alapvető folyamatokat befolyásolni tudó alkotmánybíróságra Romániának kétségtelenül nagy szüksége van. Döntéseivel ugyanis épp azt a „láthatatlan alkotmányt” írná folyamatosan, amely megakadályozná, hogy valamely politikai testület (parlament, kormány) egy adott politikai helyzetben pillanatnyi érdekeinek megfelelően értelmezze az alkotmányt és – vele összefüggően – egyes törvények cikelyeit. Ez lenne a román alkotmányozási hagyományok meghaladásának egyik legfontosabb – de ma már lehetséges – lépése, és hosszabb távon nem csupán a szerves alkotmányfejlődés esélyét teremtené, hanem azt is megaka-

<sup>35</sup> De nem csupán: a törvényhozók is folyamatosan „alkalmazzák” az alkotmányt, amikor törvényjavaslatokat fogalmaznak vagy szavaznak meg. Ez tulajdonképpen már „értelmezésnek” is tekinthető, amennyiben a javaslatok indoklását alkotmányos passzusokhoz kapcsolódó értelmezésekkel, indoklással látják el.

<sup>36</sup> Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság szervezete és hatásköre. *Jura*, 7. évf., 2. sz. ld még: <http://jura.pte.hu/cikkek.php?cikk=33&oldal=0>

dályozná, hogy a politika metafizikai jellegű alkotmányos tradíciók rabja maradjon, vagy azzá váljon.

Egyetlen kérdés azonban nyitott marad: vannak-e az alkalmazás és értelmezés nyomán „felgyűlő” módosításoknak korlátjai. E tekintetben a román alkotmány módosítóinak két tartalmi korláttal kell szembenéznük. Az egyiket az alaptörvény formálisan is rögzíti: a módosításra vonatkozó 148. szakasz elsősorban azokat az állam jellegével, kormányformájával, hivatalos nyelvvel kapcsolatos módosításokat tiltja, amelyek éppen a szakralizált szuverenitás-koncepciót védik, ahogy azt az 1991-es alkotmányozók elgondolták. Felmerül a kérdés: a módosítás e formális korlátai által rögzített értelem, amelyet ma még a modern román nemzetet konstituáló szerződésként értelmeznek, megváltozhat-e alapjaiban, ha az alkotmány további elemei esetleg folyamatosan módosulnak.

A másik korlát magából az alkotmányszöveg autoritásából ered: a 2003-as módosítással esélyt kapó szerves alkotmányfejlődés olyan legitimitást kölcsönözhet a szövegnek, amely meghaladja a kormányzat vagy politikai elit legitimitását. Ennek következménye az lehet, hogy az újabb alkotmánymódosítások gyakorlatilag a nép alkotmányozó hatalmához való fordulást „követelik meg”. Azaz: az alkotmánymódosítás tulajdonképpen egy új alkotmány elfogadását jelenti, amelynek immár nem kell a régi szövegre alapozódnia, s amelynek legitím forrása az „újraszervezett” vagy „újragondolt” nép akarata.

Következésképpen a szerves alkotmányfejlődés megteremtheti annak az új szerződésnek a feltételeit is, amelyben lehetőség nyílik a magyarság kollektív jogállásának újrafogalmazására. A kérdés csupán az, hogy emellett létezik-e más lehetőség, amelyet újabb „külpolitikai kontextusok”, „igazodási kényszerek” vezetnek be.