

Varga Attila

A román Alkotmány módosításának időszerűsége (elvi szempontok, javaslatok, észrevételek)

Bármely állam esetében rendkívül jelentős és meghatározó az ország alkotmányának az elfogadása vagy annak módosítása. Az alkotmány nem egy egyszerű, közönséges (*egy a sok közül*-típusú) jogszabály, hanem olyan alaptörvény, mely meghatározza az államszervezet struktúráját és működését, a politikai viszonyrendszerek jellegét, minőségét, a társadalom közérzetét, az állampolgárok biztonságérzetét, vagy okozhatja éppen ennek hiányát. Befolyásolja az állam és a társadalom politikai életét, valamint az egyének, az állampolgárok tudatának, elsősorban jogi-politikai tudatának alakulását.

Ez nem egy - esetlegesen elfogultnak tekinthető -, az alkotmányt túlzottan felértékelő vélemény, hanem annak az álláspontnak, a meggyőződésnek a kifejeződése, hogy egy jó alkotmány megfelelő keretet biztosíthat az állam hatékony működéséhez, a társadalom biztonságának és a társadalmi béke megteremtéséhez, az egyének, a közösségek szabad fejlődéséhez jogaik érvényesítéséhez, kötelességeik konfliktusmentes teljesítéséhez. A rossz, a hiányos, a fogyatékos, az elavult alkotmány pedig mindezt gátolhatja, fékezheti, lehetlenné teheti.

Egyszerűbben: az alkotmány mint törvény, alaptörvény túlmutat önnön jogi szerepén és jelentőségén, ami azt jelenti, hogy annál fontosabb, semhogy csak politikusokra vagy akárcsak jogászokra lehessen bízni.

Az eltelt tíz év politikai, jogi, alkotmányjogi tapasztalata azt bizonyítja, hogy az 1991-ben elfogadott Alkotmány sok tekintetben hiányos, fogyatékos, vagy éppen rosszul szabályoz, következésképpen hosszú távon nem tartható fenn, és a módosítás elkerülhetetlen.

A politikai mezőny szinte egyöntetűen elfogadta a módosítás szükségességét, ennek mértékében, tartalmában már komoly nézetkülönbségek vannak. Megítélésem szerint az Alkotmány túl fontos jogszabály ahhoz, hogy a módosítás öncélú legyen, esetleg vélt vagy valós politikai tőkefelhalmozás érdekében történjen.

Az alkotmányos alapelvek a jelenlegi politikai, társadalmi, nemzetközi viszonyok közepette felülvizsgálatra szorulnak, a kialakult hatalmi intézményrendszer működése sok kívánnivalót hagy maga után. A jogi és politikai gyakorlat - az Alkotmány pontatlan vagy éppen hiányos megfogalmazása miatt - nem kívánt helyzeteket teremtett, amely fokozta a jogbiztonság hiányát és gyengítette a társadalom bizalmát az alapvető demokratikus intézményekben, a törvényekben, azok érvényesíthetőségében és magában az Alkotmányban.

Mindezek alkotmányos reformot tesznek szükségessé, a jelenlegi Alkotmány alapos és mélyreható elemzését és a reális értékelésnek megfelelő módosításokat. Felszínes, kozmetikázó módosítások hiábavalóak és haszontalanok, mivel valószínűleg öt-tíz év múlva megint módosítani kell majd, ami végképp elmélyítheti a szakadékot a társadalom és a politikai elit, a társadalom értékei és az alapvető politikai értékek között.

A következőkben a jelenlegi Alkotmány szerkezetét követve tennék észrevételeket a különböző jogintézményekkel kapcsolatosan, melyek - megítélésem szerint - mindenképpen módosításra szorulnak.

1. A módosítás előfeltétele

Az Alkotmány 148 (1)-es szakasza előírja az Alkotmány módosításának korlátait, illetve bizonyos rendelkezések vonatkozásában a tilalmát. Eszerint nem képezheti módosítás tárgyát az állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellege, a köztársasági kormányforma, a terület integritása, az igazságszolgáltatás függetlensége, a politikai pluralizmus és a hivatalos nyelv.

Kétségtelen, hogy minden államnak vannak olyan alapvető érdekei és értékei, melyek a politika alakulásától függetlenek, és ezeket alkotmányosan kívánják védeni. Ugyanakkor az alkotmányozó kétségtelen elfogultságtól vezérelve hajlamos "művét" tökéletesnek látni és láttatni, kifejezve azon meggyőződését, hogy az általa képviselt értékek, politikai elvek és jogi megoldások felülbírálatlanok, megkérdőjelezhetetlenek.

A 148 (1) szakasz, ahogyan meg van fogalmazva jogilag helytelen, politikailag pedig értelmezhetetlen, hiszen nem haladják meg a politikai elképzelések fogalmát.

Mivel a fentiek egy része a politikai óhajok kategóriájába sorolhatók, tényleges jogi hatásuk nem lehet. A módosításra vonatkozó tilalom alkotmányjogi és jogelméleti szempontból egyaránt megkérdőjelezhető, mégpedig a következő érvrendszer szerint. A mindenkori alkotmányozó hatalom, illetve alkotmányozó testület szuverén módon dönthet. Egyetlen jogszabály, így az alkotmány sem készülhet az "örökkévalóságnak", és nem tekinthető örökérvényűnek. A társadalmi-politikai viszonyok, értékek, opciók változhatnak idővel. Egy adott történelmi időszak alkotmányozó hatalma ugyanakkor nem korlátozhatja egy jövőbeni alkotmányozó testület szuverenitását, döntési szabadságát. Ez rangsorolná a különböző időszakokban végzett alkotmányozások jogi erejét, amely jogilag nem elfogadható. Ebben az értelemben fejt ki véleményét a neves francia alkotmányjogász, J. Laferrière re, aki szerint: "jogi szempontból az eljárás, mely elrendeli, hogy az alkotmány valamely része megváltozhatatlan, immutabilis, nem bír semmilyen értékkel. A valamely pillanatban gyakorolt alkotmányozó hatalom nem felsőbbrendű egy jövőben gyakorolt alkotmányozó hatalomhoz képest, és nem győzheti le akár egy meghatározott kérdés tekintetében sem. Az ilyen rendelkezések egyszerű óhajok, politikai nyilatkozatok, melyeknek nincsen semmilyen jogi értékük és kötelező erejük a jövőbeni alkotmányozó számára."

Következésképpen egy tényleges alkotmányreform érdekében a 148 (1) szakaszt mindenképpen törölni kellene a módosítás során.

2. Az állam önmeghatározása és néhány alapelv

Az államok alkotmányos önmeghatározásukban általában az adott kor alapvető politikai értékeinek figyelembevételével a legfontosabbnak ítélt jellemzőket rögzítik. Teszik ezt oly módon, hogy egyrészt a múlt kedvező tapasztalata és a jövő követelménye is megfogalmazódjon.

Európában jelenleg is két ellentétes folyamat zajlik, amit egyrészt az integráció és a dezintegráció ellentétpárjában érhetünk tetten, másrészt a hagyományosnak tekintett nemzetállamok dekonstrukciója és az etnikai államok megjelenése.

A nemzetállam lényege - leegyszerűsített megfogalmazásban - egy nyelv egy kultúra, esetenként egy vallás rákényszerítése az állam határain belül élőkre, míg az etnikai állam nem más, mint az állameszme és az államintézmény feltöltése egy elkülönült etnikum által.

Mindkét formája a nemzetállamnak (a hagyományos és az új) alapvetően elnyomó. Az első befogadóan, de elnyomóan nacionalizál, a másik, az etnikai állam, a szuverén nemzetállamból miniatürizálva kilép, miközben elkülönítően és kitesztítően etatizál.

Ilyen módon Románia nemzetállami önmeghatározása alapvetően anakronisztikus. Mindazonáltal a nemzetállamot mind a nemzetközi tendenciák, mind a jogállamiság, az esély- és jogegyenlőség követelménye is erőteljesen megkérdőjelezi, miközben nem elhanyagolható módon nincsen összhangban a tényleges demográfiai és nemzetiségi realitásokkal és az Európai Unió politikai és joggyakorlatával sem. A nemzetállamok helyét egyfelől a szubnacionális egységek, a régiók, másrészt a szupranacionális integrációs intézményrendszerek veszik át. E harapófogóban, e kettős szorításban az állam nemzeti értelme megtörik, elértektelenedik, illetve a nemzeti sajátosságok és önazonosságok alapvetően nem az államhoz kötötten jelennek meg.

Mindezekon túlmenően a román alkotmányos nemzetállam sajátossága, hogy a mindenkori román kormány és politikai vezetés az alaptörvényben rögzített önmeghatározó jelzős szerkezetből "Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam" (Alkotmány 1.(1) cikkelye) a nemzeti kisebbségek számára hátrányosan megkülönböztető törvénykezést és joggyakorlatot származtat.

Jogi szempontból pedig ellentmond egy másik alapelv-rangú alkotmányos előírásnak, nevezetesen, hogy Románia közös és oszthatatlan hazája valamennyi állampolgárának függetlenül fajra, nemzetiségre vagy etnikai eredetre.

A belső ellentmondás a nemzetállam tartalmi lényege és azon alkotmányos erejű nyilatkoztatás között feszül, mely szerint Románia közös hazája valamennyi állampolgárának. Tehát: vagy az igaz, hogy Románia valamennyi állampolgára román etnikumú és akkor nemzetállamról beszélhetünk, vagy az az igaz, hogy Romániában élnek nem román etnikumú állampolgárok is, akkor azonban nem beszélhetünk nemzetállamról. Nemzetállamról és nemzetiségre való tekintet nélküli közös hazáról egyidejűleg beszélni politikai, jogi képtelenség. A nemzetállam az etnikai elvű

állam gondolatát hivatott szentesíteni a maga kizárólagosságával és kirekesztő politikai gyakorlatával. Ez azonban nem lehet a XXI. század elején egyetlen állam meghatározó jellemzője sem, hanem sokkal inkább a polgárok, állampolgárok szolidaritásán alapuló szolgáló jogállam.

A román Alkotmányban a nemzetállam mellett különösen kihangsúlyozódik a nemzetállami szuverenitás XIX. századi típusú oszthatatlan és korlátlan szuverenitás anakronizmusa.

Az alkotmányozók, akik a szuverenitásban látják az állam legfőbb legitimitását és a hatalomgyakorlás korlátlan lehetőségét, megfélekednek arról, hogy a szuverenitáselmélet megalkotói - így például Hugo Grotius - már három évszázaddal korábban vitatták és megkérdőjelezték a szuverenitás korlátlan és oszthatatlan jellegét, rámutatva a törvények által nem kötött, azok fölött álló abszolút szuverenitás értelmetlenségére. Arra, hogy a szuverént köti a természetjog, az alattvalókkal és más szuverén hatalmakkal kötött szerződések.

A nemzetállami keretekben gondolkodóknak is látniuk kell, hogy a nemzetállam egységes és oszthatatlan szuverenitását egyszerre több tényező is alaposan megtépázta. Így a politikai pluralizmus és demokratikus parlament, az államtól független magánszektor, amely a gazdasági élet területén kívül is jelentős, a helyi és regionális önkormányzatok léte, és az európai integráció ténye és hatása.

Mindezek kisebb vagy nagyobb hatással érvényesülnek a román társadalomban, politikai és jogrendszerben. Van többpártrendszer és alakulóban lévő demokratikus parlamentarizmus, egy gyenge, de a helyét kereső magánszektor, a központtal gyakran szembekerülő alakuló helyi önkormányzat, valamint integrációs törekvés, mely Unió csatlakozási szerződésben is megnyilvánul.

Az Alkotmánynak mindezeket tükrözniük kell, és ennek egyik feltétele a korlátozott és a részleges szuverenitás koncepciójának a megfogalmazása, mely jobban megfelel Románia jelenlegi helyzetének és a román társadalom törekvéseinek.

Az alkotmányelmélet egyik legnagyobb hatású eszmeáramlata, és ami mind a mai napig meghatározó - még ha annyira számtalan vita is kíséri - a hatalom gyakorlásának módjára, illetve az államszervezet kialakítására, ez a hatalommegosztás elmélete.

A hatalommegosztás elve, a hatalmi ágak szétválasztásának az elmélete, mindenekelőtt a hatalom intézményi korlátozásának-ellenőrzésének értékrendjét fejezi ki, mely a normativitáson alapulva valósul meg.

A hatalom megosztása, a hatalmi ágak és azok intézményrendszerének elkülönült, de mégis együttműködő, kölcsönösen ellenőrző működése nem akármilyen eszközökkel, hanem a jogi norma segítségével történik.

Tekintettel arra, hogy az állami hatalomgyakorlás mikéntjéről, az államszervezet működésének alapvető rendező elvéről van szó, ennek kifejezett formában az alkotmányban kell megjelennie, és részletes szabályozást is az alaptörvényben kell kapjon.

Elemezve a jelenlegi román Alkotmány szövegét kiderül, hogy az alkotmányozó az állami intézményrendszer strukturális és funkcionális felépítését és működését a hatalommegosztás elve alapján képzelte el. A tízéves gyakorlat azonban a hatalomgyakorlás számos visszasságára, hiányosságára hívta fel a figyelmet.

Ezen okból kifolyólag - még ha látszólag formálisnak is tűnhet - fontos, hogy az alkotmányos alapelvek keretében egyértelműen és kifejezett formában meg legyen fogalmazva, miszerint az állam működésének és a hatalom gyakorlásának elve a hatalmi ágak megosztása, azok közötti együttműködés és kölcsönös ellenőrzés alapján történik.

E nélkül a tételes és szövegszerű megfogalmazás nélkül, illetve az ennek megfelelő szabályozás nélkül súlyos zavarok állhatnak elő a különböző hatalmi ágakhoz (törvényhozó, végrehajtó, igazságszolgáltató) tartozó intézményrendszerek működésében és egymáshoz való viszonyában.

Románia alkotmányos rendjét írott, nehezen módosítható (merev) alkotmány határozza meg, mely az alaptörvény és általában a törvények dominanciájának, fensőbbségének az elve alapján rögzíti a jogszabályok hierarchikus rendszerét, megállapítja a törvényi szabályozás elsődlegességének követelményét, előírja a kizárólagos törvényhozási tárgykörök tartalmát.

Mindezekon túlmenően az alkotmány és a törvények szupremáciájának elve garanciális jelentőségű az alapvető

állampolgári jogok érvényesítésében.

Ennek az alapelvnek szigorúan érvényesülnie kell minden olyan alkotmányos rendszerben, mely a merev írott alkotmányokon alapszik, hiszen áthatja az egész jogrendszert, rendező elve a jogalkotási folyamatnak és a jogszabályok alkalmazási gyakorlatának, de meghatározza tudati szinten a társadalomnak a jogi, törvényi jelenséghez fűződő viszonyát.

Mindezek okán célszerű és indokolt az alkotmány és törvények felsőbbbségének elvét az Általános alapelvek fejezetben megjeleníteni, és nem korlátozni az Alapvető állampolgári jogok és szabadságjogok fejezetére (ahogyan ez jelenleg történik), mivel hatásában kihat az államszervezésre, a joggyakorlatra, meghatározza a jogrendszert, és befolyásolja a társadalom működését.

Az általános alapelveken, rendezőelveken túlmenően, de még mindig az első fejezet keretében szükségesnek vélek két elvi jelentőségű konkrét javaslat megfogalmazását.

Így megítélésem szerint a külföldön élő románokra vonatkozó alkotmányos előírások bővítése szükséges, mely a mindenkori kormánynak e téren megnyilvánuló konkrét feladataiban és különleges felelősségében kell megnyilvánulnia. Mindezt pedig annak érdekében is, hogy elkerülhető legyen a nemzeti kérdés ilyen irányú demagóg, de alapjában tehetetlen kisajátítása.

A jelenlegi belső és nemzetközi jogrend lehetővé és szükségessé teszi, a román nyelvnek hivatalos jellegének elismerése mellett, a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatának jogát valamennyi (helyi vagy központi alárendeltségű) közhatalóság előtt, mely olyan közigazgatási egységben működik, ahol a lakosság legalább 20%-os részarányú.

3. Alapvető állampolgári jogok katalógusáról

Az alapvető emberi, állampolgári jogok fejezetét a jelenlegi Alkotmányban mindenképpen bővíteni és pontosítani kell, amit leginkább nem is annyira az előírások tartalma, mint az e téren kialakult fogyatékos joggyakorlat tesz szükségessé.

A hatályos alkotmányos rendelkezések legnagyobb hiányossága e vonatkozásban, hogy elsődlegesen és szinte kizárólagosan a jogok kinyilatkoztatását tartalmazza. A fejezet valóságos, az alapvető emberi jogokra vonatkozó egyetemes jellegű nyilatkozatnak minősülhet, melynek politikai értéke, jelentősége kétségtelen és tagadhatatlan, úgy is mondhatnánk, hogy értéktartalmú mércéje bármely demokratikus jogállam alkotmányának.

Ugyanakkor az alkotmány egyben jogszabály is, következésképpen a jogok kinyilatkoztatása nem elégséges, hanem szükséges ezek jogi eszközökkel történő biztosítása, hatékony garanciarendszernek alkotmányos szintű szabályozása. E nélkül, vagyis az alkotmányos rendelkezések valóságos jogi erővel történő felruházása nélkül a jogok tételes felsorolása nem biztosítja ezek érvényesülésének feltételeit.

A továbbiakban mintegy jelzésszerűen, részletes elemzés nélkül utalnék néhány általam fontosnak ítélt módosítás ismertetésére.

Az emberi, állampolgári alapjogok katalógusát bővíteni kell elsősorban a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogaival. Azon alkotmányos alapelv, mely szerint a román állam biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a nemzeti, etnikai, vallási identitásának megőrzéséhez, kifejezéséhez és fejlődéséhez, ki kell hogy egészüljön olyan normatív tartalmában konzisztensebb előírásokkal, melyek valóságos tartalmat adnak az említett alapelvnek.

Szükséges alkotmányos szinten szabályozni az anyanyelvhasználatot, szóban és írásban a közigazgatási és igazságszolgáltatási hatóságok előtt, valamint az anyanyelvű oktatáshoz és kultúrához való háborítatlan és korlátlan jogot, a nemzeti kisebbségek identitásához kötődő szellemi és kulturális értékek ápolásának intézményes lehetőségét és garanciális védelmét.

Ezek a jogok javarészt egyéni jogokként vagy közösségben gyakorolt egyéni jogokként jelennek meg, azonban szükséges szabályozni a nemzeti kisebbségek kollektív, közösségi jogait is, mégpedig a különböző, elsősorban kulturális és oktatási autonómiaformák becikkelyezésével, valamint az önkormányzaton alapuló önálló oktatási és kulturális intézményrendszer kialakítását, azok állami elismerését és támogatását.

Megítélésem szerint szükséges tehát egy különálló alfejezet elfogadása a román Alkotmány alapvető állampolgári jogokra vonatkozó fejezetében, mely az alapelvi szintet meghaladó részletességgel szabályozza a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogait.

Végül pedig példaként néhány egyéb módosító javaslatot említenék.

A jog általános alkotmányosodásának folyamatába illesztve szükséges a büntetőjog egyik alapelvének, az ártatlanság vélelmének alkotmányos rangra emelése azáltal, hogy tételesen megfogalmazódik az alaptörvényben. Ez biztosíthatja, nyilván nem önmagában, hanem egy sor, az alkotmánynál alacsonyabb szintű jogszabályban, a méltányos, igazságos és törvényes igazságszolgáltatást.

Részletesebb, pontosabb alkotmányos szabályozást igényel az egészséges környezethez való alapvető emberi jog, ennek kinyilatkoztatásán túl alkotmányos biztosítása, a hétköznapi igényekig ható szabályozása.

Hasonlóképpen a tulajdonjogot mint alapvető emberi jogot kell szabályozni, mely végső soron alapja lehet egy szabad és egészséges gazdasági fejlődésnek, de a decens méltóság teljes emberi létnek is. Éppen ezért a tulajdonjog biztosításához szükséges garanciarendszert is megfelelő részletességgel kell szabályozni.

4. Államszervezési kérdések

a. Törvényhozás

Az 1991-ben elfogadott Alkotmány - visszatérve a két világháború közötti időszak politikai hagyományaihoz - a kétkamarás törvényhozást hozta létre, melynek tízéves gyakorlata számos, az alkotmányos szabályozásból adódó funkcionális fogyatékoságot mutatott ki. Ezek javarészt a két Ház azonos hatáskörére vonatkoznak, ami rendkívül nehézkessé és lassúvá teszi a törvényhozási folyamatot. A parlament működése vonatkozásában közismertek a változtatási szándékok. Tény, hogy a jelenlegi rendszer nem hatékony, lényegében párhuzamos törvényhozás folyik, nehézkesen, sok idővesztéssel.

Megítélésem szerint a kétkamarás rendszert olyan formában kellene módosítani, hogy a képviselőház a tulajdonképpen meghatározó törvényalkotó testület, a szenátus pedig hagyományos felsőházként csak bizonyos kérdésekkel foglalkozzon, úgymint honvédelem, nemzetbiztonság, külügy. Alapvető munkamódszere az ankétok, a meghallgatások, kinevezések, valamint vizsgálatok kezdeményezése. A szenátus törvényhozási feladatai arra szorítkoznának, hogy a képviselőház által elfogadott tervezetet általános vitában, első olvasatban megtárgyalja, de részletes cikkelyenkénti vitára nem kerülne sor. Amennyiben elvi vagy szövegszerű módosításokat fogalmaz meg, és ezek - megfontolás vagy újratárgyalás végett - visszakerülnek a képviselőházba. A szenátus észrevételei hasonlatosak a jelenlegi államelnöki észrevételekhez. Ezáltal ki lehet iktatni a bonyolult, időhúzó egyeztetési eljárást, ami ezáltal teljesen megszűnne.

A képviselőház a tulajdonképpen törvényhozó, ő dönt véglegesen a jogszabály sorsáról. Nem végez kivizsgálásokat, ankétokat csak az állandó szakbizottságok keretében. A speciális ankétbizottságok létrehozásának lehetősége a képviselőházban megszűnne. Közös gyűlésekre a jelenlegi előírásoknak megfelelően kerülne sor, kivéve az egyeztetési eljárásokat, melyek megszűnnének. A törvényhozás ilyen értelmű módosítása nagymértékben fokozná a törvényhozás munkájának hatékonyságát, felgyorsítaná a törvényalkotás folyamatát, és egy természetes, ugyanakkor szükséges munkamegosztást tenne lehetővé a két Ház számára.

b. Végrehajtó hatalom

A végrehajtó hatalom vonatkozásában megállapítható, hogy jelenleg egy rosszul imitált francia típusú fél-elnöki rendszerrel van dolgunk, mely távol áll az amerikai típusú tiszta elnöki rendszertől, de a klasszikusnak mondható fél-elnöki rendszer jegyei sem lelhetők fel maradéktalanul. Ez pedig egy olyan dualista (kétféjű) végrehajtó hatalmat eredményezett, melyben az államelnöktől sok mindent várnak el, de kevés konkrét igazgatási, intézkedési jogköre van, ugyanakkor a közvetlen választásból adódó nagy legitimitációja miatt sokszor a kormány is az ő intézkedéseit várja. A kormány ezt öntudatlanul is frusztrálva éli meg, de az alkotmány biztosít számára egy kompenzációs lehetőséget, jelesül a kormányrendeletek kibocsátását, azaz olyan hatáskört, melyet a parlamenttől orroznak el.

Megítélésem szerint az elnöki rendszerről, annak bármilyen formájáról le kellene mondani, és a parlamenti rendszert mint kormányzási formát lenne szerencsés bevezetni.

Ez azt jelentené, hogy az államfőt a parlament együttes ülésen kétharmados többséggel választja, ami azt eredményezi, hogy kvázi politikai konszenzus kell létrejöjjön az államelnök személyével kapcsolatosan. Csökkentett hatásköre és az említett politikai konszenzus a napi politikai csatározások fölé emelik, bizonyos távolságra kerül a politikai mezőnytől, és tekintélyt, tartást adhat a funkciónak. Politikai legitimitása ezáltal lényegesen nagyobb lenne, mint az egy fele plusz egy arányban közvetlen módon (gyakran manipuláltan) a választópolgárok által megszavazott és utána bizonyos ideig még megkérdőjelezett államelnök legitimitása.

Az államfői hatáskörök tehát lényegesen csökkennének. A parlamenttel való viszonyában megmaradna az egyszeri, halasztó jellegű vétőjoga és a törvények kihirdetésének kötelezettsége. A kormány viszonylatában lényegesebb változás állna be, hiszen nem ő a végrehajtó hatalom feje, következésképpen nem vehet részt a kormány ülésein, azokat nem elnökölheti, honvédelmi, biztonságpolitikai funkciói lényegesen csökkennének. Megmaradna a haderők főparancsnoka tisztsége, de nem lenne elnöke a Legfelsőbb Védelmi Tanácsnak, ezt a szerepet a miniszterelnök töltené be. Vagyis jelképes tradicionális funkciója megmaradna, de operatív kérdésekbe nem szól bele. Szerepe, felelőssége megnő a társadalom irányában az egyeztetések, közvetítések vonatkozásában.

A végrehajtó hatalom igazi feje a miniszterelnök, aki nagyobb döntési mozgásteret kap, hatáskörei bővülnek. Természetesen mindez egy átfogó szövegszerű módosítást igényel az egész intézményi rendszer keretében.

c. A törvényhozási eljárás módosításáról

A különböző hatalmi ágakhoz tartozó intézményrendszerek szerkezetében, hatásköreiben, egymáshoz való viszonyában bekövetkezett változások természetesen módosítják a törvényhozási folyamatot, a törvényhozási eljárást. Ezekre külön nem térek ki részletesen, mert ez majd adódik a választott alternatívából. Itt csupán néhányat említek, amennyiben a fenti elgondolást elfogadják.

a. Amennyiben a képviselőház a tulajdonképpeni törvényhozó, úgy valamennyi törvénykezdeményezést a képviselőháznak kell megküldeni.

b. A törvénykezdeményezésre jogosultak körét bővíteni kellene, véleményem szerint ki lehetne terjeszteni az állandó szakbizottságokra, illetve országos jelentőségű civil társadalmi szervezetekre, ez utóbbiak esetében szigorúan megszabott feltételek és korlátok között. Hasonlóképpen törvénykezdeményezési jogot lehetne biztosítani a megyei rangú önkormányzatok, jelesül a megyei tanácsok számára.

c. A törvényhozási delegáció vonatkozásában csak az egyszerű kormányrendeletek kibocsátásának lehetőségét kellene megtartani. Ez indokolt lehet, amikor a parlament munkája szünetel, és a kormányzati feladatok gyorsan elfogadott törvényerejű jogszabályokat igényelnek, olyanokat, melyek nem tartoznak a szerves törvények kategóriájába. Ez a törvényhozási delegáció a parlament törvényben kifejezett felhatalmazása alapján történik.

A 114 (4)-es cikkelyt, ami a sürgősségi kormányrendeleteket szabályozza, törlésre javasolnám, mivel a szöveg pontatlan és az elmúlt évek tapasztalata számos visszaélést jelzett a kormány részéről. Ha a törlést nem fogadják el, olyan módon kéne módosítani, hogy tételesen meg legyen határozva a rendkívüli helyzet fogalma, mégpedig a jogelmélet szabályai szerint. A jogelmélet pontosan meghatározza azokat a helyzeteket, melyek indokoltá teszik a törvényhozási jogkör gyakorlását a kormány által, ez pedig az ostromállapot háborús helyzetben vagy szükség-, illetve sürgősségi állapot természeti vagy egyéb katasztrófhelyzetekben. Ezenkívül rendkívüli állapotot a jogelmélet nem ismer, mely szükségessé tenné a törvényhozási delegációt. A jelenlegi gyakorlat valóságos törvényhozási káoszt teremtett, megsértette a hatalommegosztás elvét, és a jogalkalmazásban nagyfokú jogbizonytalanságot szült.

5. A választási rendszer módosításának lehetőségéről

A politika tudománya igazolja azt a politikai gyakorlat terén tapasztalt jelenséget, mely szerint a korábban oly nagy jelentőségű ideológiai főirányzatok - szociáldemokrácia, liberalizmus, konzervativizmus - hatásukban viszonylagossá váltak, nagymértékben veszítettek jelentőségükből.

A választópolgárok pártpreferenciái jelenleg kevésbé ideologikus jellegűek, hanem sokkal inkább a programok, illetve az egyéni identitáshoz közelebb álló tényezők mentén körvonalazódnak.

Ez azt jelenti, hogy fontosabb az állampolgárok számára az a politikai kínálat, amit konkrét elemeket tartalmazó programokban fogalmaznak meg a pártok, illetve azok az önazonosság kifejezését szolgáló tényezők (nyelv, kultúra,

vallás, hagyományok), melyekkel közösséget vállalhatnak, mint a különböző elvont, a választók számára értelmezhetetlen, követhetetlen ideológiák, amelyek amúgy is a jelenlegi politikai gyakorlatba nehezen illeszthető.

A román politikai közéletben közismertek azok a többnyire demagóg tartalommal és indoklással megfogalmazott javaslatok, mely szerint a román választási rendszernek át kellene térnie a pártlistás szavazásról az egyéni jelöltállítás módozatára.

Anélkül, hogy kétségbe vonnánk az egyéni jelöltrendszer előnyeit, egy olyan politikai-társadalmi közegben, melyben a demokratikusan gyakorolható választójog alig több mint tíz éve érvényesül pártlistákra leadott szavazatok, alapvetően pártpreferenciák alapján, a teljes áttérés valószínűleg több kárt és zűrzavart okozna, mintsem hasznot és a politikai közélet megújulását.

A választási rendszer módosítása a két létező modell optimális ötvözetének irányában kellene hogy mutasson, üteme pedig a fokozatosság elve alapján kell megvalósuljon.

Ennek okai fellelhetők úgy a politikai mezőnyben, mint a társadalomban. A jelenlegi politikai mezőny minősége és a választók közösségének felkészültsége még nem teszi lehetővé az egyéni rendszer hatékony érvényesítését.

Ez azt jelenti, hogy a politikai mezőnyben nem jelentek meg olyan hiteles "leader" típusú, magas szintű politikai kultúrával rendelkező személyek, főként a megyei választókerületek szintjén (esetenként a pártok legfelsőbb vezető struktúráiban sem), akik tényleges választási alternatívát biztosíthatnának a választópolgárok számára.

Másrészt a társadalom a közel félévszázados történelmen kívüli állapot miatt még nem rendelkezik a politikai kultúra, illetve a politikai tájékozottság olyan szintjével, hogy teljes felelősséggel és tudatossággal szavazhatna bizonyos egyénekre. Ez utóbbiért azonban csak részben az állampolgár, javarészt azonban a meglehetősen sajátos, néhol átláthatatlan politikai viszonyokat szövő és politikai gyakorlatot kialakító politikai osztály a felelős.

Mindezek előrebocsátásával a részletes elemzés igénye nélkül utalnék néhány, az általános parlamenti választások rendszerével kapcsolatos szükségesnek vélt módosításokra. Mindazonáltal természetes, hogy a törvényhozás működésében és hatáskörében történő esetleges változások kihatnak a választási rendszer egészére is, melyre részletesen nem térnek ki.

Az egyéni jelöltrendszer alapján történő választás általánossá tétele - mint már jeleztem - még nem indokolt.

A vegyes (listás és egyén) rendszert be lehetne vezetni olyan módon, hogy a képviselőház tagjait a jelenlegi pártlistás rendszer alapján választanák, a szenátus tagjait pedig ún. preferenciális listás rendszer alapján. Ez utóbbi azt jelentené, hogy a pártok listát állítanak, de a sorrendet a választópolgárok állapítják meg a szavazás során.

A szenátus esetében alaposan ki kell elemezni, hogy hasznos-e a jog szerinti szenátorok intézményének a bevezetése. Elméletileg hasznos lehetne, ha bizonyos helyek fenn lennének tartva országos jellegű civil társadalmi szervezeteknek, önkormányzatoknak, tudományos testületeknek, egyházaknak. A gyakorlatban azonban nem tudom, miképpen lehetne például versenyeztetni a civil társadalmi szervezeteket, hogy ki jusson be, és ki ne a törvényhozásba. Valószínűleg folyamatosan megkérdőjeleznék egymás legitimitását. Az egyházi vezetők jelenléte a szenátusban a gyakorlatban minden bizonnyal valamilyen ortodox szupremáciát jelentene vagy eredményezne, ami egyfelől megkérdőjelezné az állam és egyház szétválasztását, az állam világi jellegét, és az egyház tényleges autonómiáját, másrészt magyar egyházvezetőink jelenléte a szenátusban formálissá, kirakatjellegűvé válhatna.

A két különböző legitimitással bíró szenátorok kategóriája (választottak és jog szerinti) az intézmény működésének akadályozását idézhetné elő, esetleg nem kívánt, kínos vagy éppen megalázó helyzetet teremthet.

Összegezve mindezeket: nem látnám előnyösnek és támogatandónak a szenátus összetételének, megválasztásának ilyen irányú, radikális megváltoztatását.

Amennyiben a köztársasági kormányformán belül annak parlamenti változatát javasolnánk, a parlament által választott elnök mandátumának időtartama hosszabb kellene, hogy legyen, mint a parlamenté, és értelemszerűen az elnökválasztás nem esne egybe a parlamenti választással. (Lényegében a magyarországi modellt javaslom, vagyis az elnököt a parlament választja öt évre, miközben a törvényhozás mandátumának időtartama négy év.)

6. Néhány közintézményre vonatkozó módosítás

Végezetül néhány, az Alkotmányban külön is szabályozott közhatósággal, azok működésével kapcsolatos, általam szükségesnek ítélt módosításokat jeleznék. Ezek a prefektus, a Nemzetbiztonsági kabinet, az Alkotmánybíróság és a Nép Ügyvédjének intézményei

A helyi közigazgatásra vonatkozó rendelkezések keretében bővíteni kell a helyi autonómiát.

A *prefektus*. Ennek az intézménynek az alkotmányjogi megítélését a helyi autonómia minél szélesebb körű érvényesítésének követelményéből kell megtenni, és a vonatkozó alkotmányos előírásokat bővíteni, normatív konzisztenciájukat növelni kell.

Ilyen megfontolásból indokolt a prefektus intézményének a megszüntetése egy reális helyi autonómia keretében.

Ez azt jelentené, hogy a törvényességi ellenőrzést, melyet jelenleg a prefektus gyakorol a választott helyi hatóságok normaalkotó tevékenysége fölött, prefektus hiányában az említett ellenőrzést, kizárólag megkeresés alapján, a közigazgatási bíróság gyakorolná, aminek következtében elkerülhető lenne, hogy a végrehajtó hatalom igazságszolgáltatási kérdésekkel foglalkozzon.

Amennyiben ez nem lenne elég meggyőző, mindenképpen szükséges lenne a 122 (4)-es cikkely törlése, mely szerint a prefektus megtámadhatja a közigazgatási bíróság előtt a megyei, a helyi tanács vagy a polgármester határozatait, döntéseit, és azok hatálya jog szerint felfüggesztődik.

Ez ugyanis túllépi a törvényességi ellenőrzés fogalmát, és prejudikál, amihez a prefektusnak nincsen, és nem is lehet hatásköre. A jelenlegi Alkotmány alapján a prefektus mintegy előzetes "ítéletet" mond, súlyos jogi következményekkel.

Ha pedig nem lenne politikai szándék vagy elégséges jogi érv a teljes bekezdés törlésére, ez esetben legalább a felfüggesztésre vonatkozó előírást kellene törölni vagy olyan formában kellene módosítani, hogy a felfüggesztés nem jog szerint, automatikusan, hanem a közigazgatási bíróság döntése alapján történjen.

A *Legfelsőbb Védelmi Tanács* (vagy ahogyan még nevezni szokták, *Nemzetbiztonsági kabinet*). Ha elfogadják a köztársasági kormányforma parlamentáris rendszerét, akkor ennek az intézménynek a kormányfő (és nem az államelnök) lenne a vezetője. A testület tevékenységének természete és jellege megköveteli a parlamenti ellenőrzést, ami azáltal valósulhat meg, hogy a parlament alárendeltségébe kerülne.

Az *Alkotmánybíróságra* vonatkozó alkotmányos rendelkezések módosításának tartalma alapvetően az intézmény szerepének növelésére és megerősítésére kellene irányulnia.

A törvények alkotmányjogi ellenőrzésének a biztosítása az alkotmányosság eszméjének a térhódítását jelenti, illetve garanciális jelentőségű a jogállam követelményeinek és az alapvető emberi, állampolgári jogok érvényesítésének.

Szervezeti szempontból annak érdekében, hogy a hatalommegosztás elve maradéktalanul érvényesüljön, ki kellene terjeszteni az alkotmánybírói tisztségekre jelölési joggal rendelkező hatóságok körét a Legfelsőbb Bírósággal.

Ez azt jelentené, hogy a parlamenten és az államelnökön kívül (vagyis a törvényhozó és végrehajtó hatalmakon kívül) a Legfelsőbb Bíróság (az igazságszolgáltatás) is jelölhetne személyeket az alkotmánybírói tisztségre.

Ami az alkotmánybíróság működését illeti, megítélésem szerint a "taláros testület" döntéseit, melyeket a még ki nem hirdetett törvények, vagyis az előzetes alkotmányossági ellenőrzés keretében hoz, a törvényhozásnak nem lenne szabad felülbírálnia, mivel ebben az esetben egy alkotmányossági kérdésben nem a szakmai vélemény, hanem politikai érdekek érvényesülnének.

Végül pedig bővíteni lehetne azon jogalanyok körét, akik megkereséssel élhetnek az alkotmánybíróság felé, ezek pedig lennének a Nép Ügyvédje, a megyei önkormányzatok tanácsai a helyi autonómia kérdéseiben, országos emberi jogok védelmével foglalkozó nem-kormányzati szervezetek, és a Számvevőszék.

A *Nép Ügyvédje* jogintézménye vonatkozásában az 55-ös szakaszban, mely a kinevezésről szól, módosítanék abban az értelemben hogy kinevezése a két Ház együttes ülésén történjen. Annál is inkább, mivel az 57-es szakasz előírja, hogy a Nép Ügyvédje évi jelentését a parlament két Háza előtt mutatja be.

Az 55-ös szakasz első bekezdését olyan módon kellene tehát átfogalmazni, hogy a "Nép Ügyvédje intézményét a parlament két Házának Közös gyűlésén négy évre választják". Fontosnak tartom az intézmény kifejezés használatát, mivel egy korábbi, az RMDSZ által elkészített törvénytervezetben, mely a Nép Ügyvédje intézményének megszervezéséről és működéséről szólt (és amelyet a parlament nem fogadott el), az volt javasolva, hogy az ombudsman ne egy egyszemélyes intézmény legyen, hanem a fő ombudsman mellett létezzenek ún. szakosodott ombudsman-ek, így például kisebbségvédelmi ombudsman is. Ezt egy külön cikkelyben az Alkotmányban is meg kell jeleníteni.

Az 57-es szakaszt még abban a formában kellene módosítani, hogy a Nép Ügyvédje évi jelentését kötelezően, illetve bármikor megtegye, ha a parlament kéri.

A fenti, vázlatos elemzés csak az általam legfontosabbaknak ítélt kérdésekre vonatkoznak.

A módosítások konkrét, szövegszerű tartalmán túl, melyet majd ezután fog egy, a parlament által kijelölt szövegező bizottság megfogalmazni.

Az alapvető kérdés azonban, hogy megérti a jelenlegi politikai elit, hogy az Alkotmány túl fontos jogszabály semhogy napi politikai csatározások szintjén lehetne róla tárgyalni, hogy szűklátókörű politikai érdekek mentén fogalmazódjanak meg a módosítások, hogy rövid távú bizonytalan, kétséges értéktartalmú politikai sikerek és célok elérését követnének.

Következésképpen: nem felszínes, felületes módosításokra, hanem valóságos hiteles alkotmányreformra van szükség, mely stabilizálni képes a politikai életet, hatékonytá tenni az állam és a társadalom működését, és elhelyezi tartósan az országot az európai államok közösségébe.

- [Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszerűsége \(elvi szempontok, javaslatok, észrevételek\)](#)
- [Kántor Zoltán: Az állam és az alkotmány](#)
- [Takács Ferenc László: Alkotmányosdi](#)
- [Toró T. Tibor: Alkotmányozás és közösségi felelősség](#)
- [Tóth Judit: Alkotmányos hit - politikai illúziók nélkül](#)
- [Veress Emőd: Az 1991-es román Alkotmány reformja](#)
- [Victor Duculescu: Az Alkotmány felülvizsgálatának néhány elméleti és gyakorlati szempontja](#)
- [Iulian Poenaru: Gondolatok egyes alkotmányos rendelkezések demokratikus természetéről](#)
- [Dr. Sulyok István: Az alkotmányosság kérdése Romániában](#)
- [Dr. Willer József: A kisebbségi jog az utódállamok alkotmányaiban](#)
- [2.2. Az 1991-es Alkotmány vitája. Az alaptételek megvitatása](#)
- [Michael Mann: Megállította-e a globalizáció a nemzetállam emelkedését?](#)
- [Kiss Dénes: A határon túli magyarság egészségügyi helyzete és a státustörvény egészségügyi kedvezményeivel szembeni viszonyulása](#)
- [Balázs Sándor: Hatvanéves a "Huszonkét év"](#)
- [Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban](#)
- [Tóth Károly Antal: "A nemzet halott!"](#)
- [Zakota Zoltán: A romániai magyarság intézményrendszerének gazdasági feltételeiről](#)
- [Demény Gyöngyvér: Kisebbségek oktatási jogai és a magyar tannyelvű felsőfokú oktatás Romániában](#)
- [Gáti Attila - Orbán Márta: Privatizáció és vállalatértékelés](#)
- [Nagy Csongor István: A romániai kisebbségi jog 1945 és 1989 közötti történetének tendenciái, különös tekintettel a romániai magyarság történetére \(I.\)](#)
- [A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990](#)
- [Az alkotmány-javaslat főbb szakaszai](#)