

Gondolatok egyes alkotmányos rendelkezések demokratikus természetéről*

A jogállam sajátos demokratikus gyakorlatának és az Alkotmány romániai rendszerváltozás utáni társadalmi és politikai életben történő alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok alapján a romániai jogászöröket jelenleg az Alkotmány módosításának alapvető kérdése foglalkoztatja. Ezzel kapcsolatosan mind a kormány, mind a politikai pártok vagy más szervezetek álláspontja ismeretté vált. Az ország alaptörvénye azonban az egész nemzet, és nem kizárólag a kormány vagy valamely politikai párt ügye. Ezért a módosítási indítványok megfogalmazásakor egyforma jelentőséget kell tulajdonítani az állampolgárok javaslatainak, politikai nézeteiktől vagy szakterületüktől függetlenül, hiszen - mint tudjuk - az ország alaptörvénye politikamentes.

E szempont szerint az Alkotmány módosításait *népszavazásnak* alávetni önmagában még nem elegendő a törvényhozói beavatkozás demokratikus jellegének biztosításához, amennyiben azt nem alapozza meg jogilag és nem törvényesíti a módosítások indítványozásának tényleges eljárása. Mivel az Alkotmány 1. cikkének (3) bekezdése Romániát *demokratikus államként* határozza meg, mihelyt az állami alkotmányrendszer elveinek, megoldásainak és mechanizmusainak demokratikus jellege válik vita tárgyává, a módosítások lényegi, fő kérdései elsőbbségekké kell, hogy váljanak mind a döntéshozó szervek, mind az egyszerű állampolgár számára.

1. Vizsgáljuk meg ebből a szemszögből például a *honatyák* - szenátorok vagy képviselők - *mandátumának jellegét*. Az Alkotmány 66. cikke kimondja, hogy a honatyák a nép szolgálatában állnak, és hogy bármely imperatív mandátum érvénytelen, hiszen az 1991-es Alkotmány értelmében az országgyűlési tagok mandátuma képviseleti elven alapszik.

A szöveg tartalmát magyarázva a kidolgozásában résztvevők kifejtették, hogy ennek következtében a képviselők nem állnak szavazókörük állampolgárainak szolgálatában, hiszen azok, akik megszavazták őket, nem hívhatják vissza és lemondásra sem kényszeríthetik, de ezt egyébként azok a pártok sem tehetik meg, amelyek nevében és politikai programjával parlamenti helyhez jutottak. E nézőpont, mely különbséget tesz a nép, mint társadalmi, demográfiai és nemzeti entitás, valamint a nép szavazókörökbe szerveződő részei között, a jogállam demokratikus elvei alapján erőltetett és nem meggyőző, hiszen hiányzik jogi háttere, illetve morális, társadalmi és politikai jelentése.

Az Alkotmány előírásainak alkalmazása több parlamenti ciklust is felölelő időszakának egy évtizedet meghaladó tapasztalata alapján kijelenthetjük, hogy meggyőződésünk szerint az alaptörvényben a *választási jog* és a *megválasztáshoz való jog* megközelítése nem veszi figyelembe a demokratikus politikai rendszer lényegét, melynek a választási folyamatban és a parlamenti tevékenységben elsődlegesen tükröződnie kellene. Azon elgondolás alapján, miszerint a honatyákra semmilyen politikai nézetet nem lehet rákényszeríteni, és mivel a megszerzett mandátumot tőlük elvenni sem lehet, a *mandátumuk ideje alatt* a honatyák nem érzik kötelezőnek magukra nézve választóiknak tett ígéreteiket vagy az őket nevével és programjával támogató párt bármely állásfoglalását, és politikailag függetlenekké válhatnak, átvándorolhatnak bármely más párthoz, akár a választásokon nyertes oldalhoz, vagy esetenként az ellenzéki oldalra ülhetnek (a példákat sokáig lehetne sorolni). A *mandátum ideje alatti* "irányváltások" nemcsak elméleti szempontból változtathatják meg a Parlament Házainak a választásokból eredő politikai szerkezetét, hanem ténylegesen megmásíthatják az erőviszonyokat, és ezáltal a választók akaratát és a választási folyamat demokratikus jellegét. Ilyen jellegű fejlemények során nehezen fogadható el, hogy egy képviselő, jóllehet már nem áll a szavazókörzet választóinak szolgálatában, mégis a nép szolgálatában áll, vagyis aki a kicsit nem becsülte, az majd a nagyot megérdemli.

Természetesen nehezen várható el a képviselőktől, hogy ne változtassák meg véleményüket, akár politikai nézetüket is, vagy ne vállaljanak fel olyan elveket, melyeket mandátumuk teljesítése során jobbnak ítélnék. Úgy véljük azonban, hogy a politikai meggyőződés ilyenén megváltoztatása csak olyan folyamat során történhetne meg, melyben az érintett választópolgárok - akaratuk világos kinyilvánításával - megerősítenék az illető képviselőt új irányváltásában és politikai meggyőződésében. Amennyiben a választók nem értenének egyet a képviselő opciójával, az ésszerűség azt diktálná, hogy mondjon le mandátumáról vagy vonják vissza azt mindaddig, amíg új politikai nézetei alapján, újabb

választás alkalmával helyet szerez magának a következő parlamentben. Egy személy politikai sorsának és különösen egy ország legfontosabb érdekeinek szempontjából, a történelem mércéjével mérve, három év tizenegy hónap, vagy akár ennél kevesebb idő nem akkora áldozat, hogy nem lehetne elviselni akár a parlamenti mandátum átmeneti elvesztését is.

Ha ez másként lesz, egyre több választó fogja úgy vélni, hogy a választások megrendezése és a szavazás nem más, mint a demokratikus *látszatot* biztosítani hivatott intézkedés. Ilyen körülmények között egyesek azt is felvethetik, hogy kerüljék el a választási folyamat formalizmusát és ennek megterhelő költségeit, hiszen a választóknak csupán a négyévente egyszer kiosztott *bábszerep* jut. A képviselők szavazóköri tevékenysége és a választókkal fenntartott kapcsolata már szinte szóra sem érdemes. Egy idevágó felmérés eredményeire hivatkozva a sajtó 2001 végén kimondta, hogy a képviselők és a választók kapcsolata "kvázi virtuális, hiszen utóbbiak igen ritkán fordulhatnak panaszaiikkal azokhoz, akiket megszavaztak"¹.

Következésképpen: az Alkotmánynak fokoznia kellene a választás demokratikus jellegét, és még az elméleti lehetőségét is ki kellene zárni annak, hogy a választók megszavazzanak egy bizonyos politikai programot, de megválasztott képviselők a Parlamentben az általuk elutasított vagy kevésbé kedvelt programot támogassák vagy valósítsák meg, s így szigorúan értelmezhető lenne az Alkotmány azon előírása, miszerint a képviselői mandátum nem lehet imperatív. Egy ilyen "lehetetlen" forgatókönyv megvalósulása végső soron attól függne, hogy a lehetséges ellenzék a választások előtt mennyire bizonyulna intelligensnek.

2. Szintén a demokratikus értékek szemszögéből elemezhető a *miniszterelnök kinevezésének* és a *kormány alakításának* alkotmányos mechanizmusa is. Az *Alkotmány 102. cikke* előírja, hogy az abszolút többséget kapott párttal, vagy amennyiben nem létezik ilyen többség, a parlamentbe jutott pártokkal folytatott konzultációk eredményeként Románia elnöke kijelöli a miniszterelnököt. Jogilag mindkét lehetőség elégtelen, és alig vagy egyáltalán nem demokratikus megoldások forrása lehet.

Az első lehetőség szerint adódik az ésszerű következtetés, hogy az abszolút többséghez jutó párt elnöke kell, hogy a miniszterelnök legyen. Ha ő elvállalja ezt a tisztséget, Románia elnöke általi kinevezése egyszerű protokolláris formássá válik, és a többséget szerzett párt konzultálása pedig felesleges. Amennyiben a többséget szerzett párt elnöke bármilyen okból kifolyólag nem vállalja a miniszterelnökséget, úgy az elnök előbb említett jogosítványa ésszerű és funkcionálissá válik.

Amennyiben egyetlen politikai párt sem szerzett abszolút parlamenti többséget, a kormányfő kinevezésének kérdése - pontos alkotmányos előírások hiányában - valóban vitás. Ilyen helyzetben a kormány elvileg a *parlamenti pártok koalíciójából* születik. Az első kérdés az, hogy kinevezhető-e egy képviselő miniszterelnöknek, aki olyan pártból származik, mely a választáson nem szerzett többséget. A második kérdés az, hogy maga a kormánykoalíció létrejöhet-e annak a pártnak a mellőzésével, amelyik a választáson megszerezte a szavazatok többségét. Úgy véljük, a válasz csakis tagadó lehet. Amennyiben igenlő lenne, természetesen egy ilyen pártkoalíció kormányzásának demokratikus alapját vitatnánk, hiszen ahhoz nem fér kétség, hogy csupán az "egységben az erő" mondás alapján, a kormány és az azt létrehozó eljárások nem válhatnának törvényessé.

A kérdés elbonyolódik, ha a parlamenti "többség" olyan pártok koalíciójából jön létre, amelyeknek mindegyike a választáson kevesebb szavazatot kapott, mint a koalíción kívüli párt, de amelyeknek összesített szavazatai biztosítják a kormányzáshoz szükséges többséget. Ilyen esetben feltehető a kérdés, milyen demokratikus joggal bír egy ilyen (kormány)koalíció, ha a választók legtöbb szavazatát megszerző párt a koalíción kívül marad? Semmiféle joggal nem bír, mondhatnánk, hiszen nyilvánvaló, hogy csupán az utóbbi párt kormányozhatna más párttal vagy pártokkal társulva, amelyekkel demokratikus alapú, életképes koalíciót alakíthatna a kormányzás érdekében.

A kormányzás demokratikus alapjának bizonytalansága fokozottabb, ha az összességben többséghez jutó pártok *külön-külön* nem érték el a parlamentbe való belépéshez szükséges minimális szavazatszámot sem, de egyes választások előtti számításoknak, érdekeknek és politikai játszmáknak köszönhetően parlamenti pártokká váltak. Ha szeretnénk ennél is jobban elbonyolítani a kérdést, akkor megemlíthetnénk, hogy egy ilyen koalícióban, akár kormánykoalícióban, az illető pártok politikai programjai annyira heterogének, sőt, összeférhetetlenek lehetnek, hogy valóságos csoda volna (*vagy mégse?*), ha létezne valamilyen érdek, mely összetartaná a koalíciót.

Következésképpen: az Alkotmánynak elvi szinten tisztáznia kellene, hogy a választás előtti pártkoalíció, melynek egyes pártjai nem nyerik el a választók bizalmát, alakíthat-e kormányt *ab initio* felvállalva a koalíció demokratikus alapjának hiányát. Egy jogállamban a miniszterelnök kinevezése és a kormányalakítás tekintetében a legfontosabb

választási eredményeknek kellene érvényesülniük, és a többi eredmény, esetleg kizárólagosan, csak a *választás után* kötött koalícióban testesülhetne meg.

3. Egy másik kérdés a Közügyek Minisztériumának egyébként éles vitát szülő státusára vonatkozik, mely kapcsán az Alkotmány előírásából kitűnik a világos alapelvek hiánya, és ebből adódóan a téma zavaros tárgyalása.

A Közügyek Minisztériumára vonatkozóan az Alaptörvény a VI., *Az igazságszolgáltatási hatóság* című fejezetében rendelkezik, melynek második része egészében ezzel a kérdéssel foglalkozik. Az ügyészek jogállásáról szóló 131. cikkben, már az (1) bekezdés előírja, hogy a törvényesség, a pártatlanság és a hierarchia szerinti ellenőrzés elvének megfelelően az ügyészek *az igazságügyi miniszter irányítása alatt* (a szerző kiemelése) tevékenykednek. A szöveg szerzői igyekeztek megmagyarázni, miként lehetséges, hogy a kormány tagja az igazságszolgáltatási ág egyik összetevője fölött gyakorol hatalmat. Próbálkozásuk csakis kudarcba fulladhatott, hiszen nem lehet összebékíteni egymásnak homlokegyenest ellentmondó, alkotmányos szintű elveket és rendelkezéseket.

A vita elmélyült, az érvek önmagukban is ellentmondásossá váltak, némelyek *in terminis* is, mint például a "bírói testületre" vonatkozóak, amely a Közügyek Minisztériuma révén a végrehajtói hatalomhoz sorolta az előbbit, vagy a törvény végrehajtására vonatkozóak, melyek az ügyészeket egyszerűen *az igazságügyi miniszter kötelező* rendelkezéseinek alávetett kormányügynökként kezeli, de akik, a bírókhhoz hasonlóan, jogi megoldásaikban csakis a törvény betűjét követhetik. Ez a jogi szerkezet szofizmához hasonló, és nem magyarázható semmivel, még akkor sem, ha az igazságügyi miniszternek az ilyenfajta kiváltság megszerzése érdekében előírnák, hogy politikai szempontból *független* legyen, hiszen a kormány tagjaként az igazságügyre vonatkozó kormányzati politika és általános stratégia függvényében gyakorolná tisztségét, beleértve az ügyészek fölötti hatalmát.

Az alkotmányos elvek szintjén a lényegi kérdés tehát az, hogy kell-e a jogi aktusok végrehajtásában érvényesülnie a hatalmi ágak különválasztása elvének, melyet a miniszterelnök nemrégiben túlhaladottnak tartott, a pontosság vagy a hatékonyság kedvéért inkább egyféle partnerségnek nevezve az állami hatalmak kapcsolatát, ám maga a megfogalmazás is felülvizsgálható a demokratikus jelleg tekintetében. Bárhogy lenne is, az Alkotmány módosítása kapcsán e téren is egységes koncepció és egyértelmű megoldás elfogadása szükséges.

Amennyiben a jogi aktus megvalósításában, különösen a többségében ügyészeket érintő bűnvádi esetekben, a pert egységes eszként fogják fel, melyet a bűnvádi eljárás és a törvénykezés alkot, úgy az Alkotmány 131. cikkéből ki kell iktatni az igazságügyi miniszternek az ügyészekre gyakorolt hatalmát.

Az újabb európai fejlemények tükrében e kérdés 1991-es évi Alkotmányban vázolt felemás megközelítése meghaladott. A megállapítás egyik része a franciaországi helyzetre vonatkozik, ahol a köztársasági elnök, az igazságügy reformjának problémáit elemezve világosan kifejtette véleményét, miszerint véget kell vetni az Igazságügyi Minisztériumnak az Ügyészség felett gyakorolt gyámságának.

Másrészt az a megoldás, miszerint a bíró legyen a per központi, esetleg egyetlen figurája, az angolszász igazságügyi felfogáshoz, különösen az amerikai jogi rendszerhez közelítene bennünket, amelyben a kormány az egyik peres fél a bírói testület színe előtt. Természetesen megvizsgálható és esetleg akár el is fogadható egy ilyen jogi rendszer, az elvek és eljárások olyan alapvető átszervezésével, aminek következtében a pereket - egy ismert kifejezéssel élve - "Románia Kormánya kontra..." megfogalmazással vezethetnénk fel.

Maradna azonban mégis egy fenntartás arra a kérdésre vonatkozóan, hogy az európai integráció és az európai államok közösségi törvényeivel való harmonizációja során Románia felvethetné-e a jogi folyamat amerikai modell szerinti átalakításának gondolatát.

4. Hasonlóan bonyolult kérdés a *törvényhozói hatalom delegálása*. Az Alkotmány 107. cikke kijelenti, hogy a kormány határozatokat és rendeleteket fogad el (1. bekezdés), hogy a határozatokat a törvények végrehajtására hozzák (2. bekezdés), illetve a rendeleteket, különleges minősítő törvény alapján, ennek korlátai és feltételei között bocsátják ki (3. bekezdés), és ez utóbbi kitétel az egyetlen, amely a Parlament és a Kormány közötti törvényhozási delegálást szentesíti, az Alaptörvény 114. cikke szerinti határozott pontosítással, miszerint rendeleteket kizárólag a kétharmados törvények hatáskörén kívül lehet hozni.

Az 52/1994. számú törvényben a Parlament felhatalmazza az *Állami Értékpapírforgalmi Felügyeleti Hivatalt* adminisztratív szabályok meghozatalára, és ezzel *szabályozó hatóság* rangjára emeli a hivatalt. Rendeleteivel és határozataival a Hivatal (C.N.V.M.) az adminisztratív szférán túllépő szabályokat bocsátott ki, például olyanokat,

amelyek kihágások megállapítására és büntetésére vonatkoztak, és amelyeket még a Kormány sem tehetett volna meg. Később a *szabályozó hatóság* kifejezés bekerült más hasonló szervek megnevezésébe is, például az *Országos Energiahivatal* (a Kormány 29/1998. számú sürgősségi rendelete) vagy az *Országos Földgázhivatal* (a Kormány 41/2000. számú rendelete) román nevébe, mindkettőt az ipari és kereskedelmi miniszternek rendelve alá, bár az előbbit később a Kormánynak rendelték alá. E szabályozási hatáskörök delegálása esetén a jogszabályok alkotmányossága erősen kétséges.

Jogi szempontból igen lényeges a *rendeletekkel* és *sürgősségi rendeletekkel* történő törvényhozás vagy szabályozás kérdése, mely nem az ilyenfajta jogszabályok kibocsátásának gyakoriságára és az így elfogadott rendelkezések mennyiségére vonatkozik, hanem elsősorban az egyes alkotmányos elvek érvényesülésére.

Mindaddig, amíg a Parlament két Háza nem egyesül, érthető, hogy a Parlament törvényhozói jogosítványokkal ruházza fel a Kormányt. Nyugtalanító viszont, hogy e rendeletek a Parlament, az egyetlen törvényhozói hatalom ülészsaka idején is elfogadhatók.

Hasonló kérdés tevődik fel a sürgősségi rendeletek esetében, hiszen az Alkotmány (114. cikk (4) bekezdése) szintén nem tiltja, hogy a Kormány sürgősségi rendeleteket fogadjon el a Parlament ülészsaka alatt. Magyarán talán a 114. cikk (5) bekezdése szolgálhat, miszerint e rendelkezések elfogadása vagy elutasítása csakis a törvények alapján történhet.

A törvényhozási mechanizmus működési zavarai mind az elmélet, mind a jogi gyakorlat szintjén tetten érhetők. A sürgősségi rendeleteket illetően például az Alkotmány nem pontosít az ilyenfajta rendeletek kibocsátásának körülményeire vonatkozó "kivételes esetek" kapcsán, az Alkotmánybíróság pedig úgy döntött, hogy ezek meghatározása és megítélése éppen a Kormány hatáskörébe tartozik. Léteznek olyan esetek, amelyekben a törvényhozás nem veszi figyelembe a törvényhozásra vonatkozó jogszabályok hierarchiáját sem, s így az Alkotmány szerint kétharmados törvények kategóriájába tartozó szabályok fellelhetők az egyszerű rendeletekben is, mint például a 29/1997. számú kormányrendelet (Légiközlekedés szabálykönyve) esetében, amelyben a szabálykönyv szövegébe a sajátos bűncselekmények meghatározása a rendeletet szentesítő törvénnyel került be.

Hozzátehetnénk, hogy sem az Alkotmány, sem más törvény nem szabályozza a Parlament által gyakran csak hosszú idő után visszavont kormányrendeletek miatt sokáig fennálló visszás jogi helyzeteket, és nyilvánvalóan különböző megoldások adódnak aszerint, hogy a visszavonás a kormányrendelet kibocsátásáig visszamenőlegesen válik hatályossá vagy a hatálytalanítást kimondó törvény elfogadásának időpontjával lép érvénybe.

Folytatva a törvényhozás mechanizmusainak logikájával foglalkozó gondolatmenetet a 687/2001. számú törvényt is megemlíthetjük, mellyel elutasították a kormány közbeszerzésről szóló, a 118/1999. számú kormányrendelet módosítására kibocsátott 202/1999. számú sürgősségi rendeletét, jöllehet a kormány a közbeszerzésről szóló 60/2001. számú sürgősségi rendeletével mind a sürgősségi rendeletet, mind pedig a rendeletet hatálytalanította.

Mivel a Kormány saját rendeleteit hatálytalaníthatja, a Parlament utólagos beavatkozása fölösleges, és a kormány viszonylag rövidtávú törvényhozásának következményei ahhoz a megállapításhoz vezetnek, hogy az ugyanazokra a rendeletekre vonatkozó, utólagos elutasító törvény okafogyottá válik, hiszen nem lehet visszavonni a már hatályon kívül helyezett jogszabályt, mint ahogy nem lehet elfogadni a hatályon kívül helyezett jogszabályt sem. Az ilyenfajta törvényhozás torzítja a hatalmak gyakorlását és a törvényhozói tevékenység, beleértve főként a törvényhozói hatalom delegálásának alkotmányos működési elveinek érvényesülését.

Következésképpen: az idevágó alkotmányos rendelkezéseket felül kell vizsgálni és ki kell elemezni annak érdekében, hogy az Alaptörvényben egyértelmű, a törvényhozói mechanizmusok koherenciáját és funkcionalitását biztosító formában jelenjenek meg.

Általánosságban kijelenthető, hogy az alkotmányos rendelkezéseknek világosabban kellene tükrözniük a román államnak az Alaptörvény 1. cikkében foglalt jellegzeteségeit, többek között azt is, hogy az állam demokratikus voltát nyíltabban, illetve elvszerűbben és demokratikusabban lehet és kell megjeleníteni az Alkotmányban.

Fordította: *Szász Tibor*

* Forrás: *Dreptul*, 2001/11

1 Lásd *Adevarul*, 2001. december 15-16-i szám, 2.

- 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 Ducelescu: 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

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék