

VARGA ATTILA

## A romániai alkotmánymódosítás politikai, jogelméleti és törvényhozási háttere

*Az általános értelmezési keret*

Az alkotmány olyan alaptörvény, mely kifejezi a társadalmi berendezkedés alapjait, meghatározza a társadalom és az állam viszonyát, megállapítja és biztosítja a személyes szabadságjogokat, a jogegyenlőséget, szabályozza az államszervezet felépítését és működését. Mint a törvények törvénye, a legalapvetőbb társadalmi viszonyokat szabályozza: egyfelől meghatározza a hatalomgyakorlás jogi keretét, másfelől garanciákat nyújt az állam polgárainak szabadságuk és alapvető jogaik tiszteletben tartására. Ez azt jelenti, hogy az alkotmány jogilag korlátozza, szabályozza a közhatalmat, az államot, ugyanakkor elismeri az állam jogalkotói hatáskörét.

A magyar politikai és jogi gondolkodás nagy alakjának, Bibó Istvánnak a szavait idézve: „Az igazi, lényeges alkotmányszabályok, alaptörvények azok, melyek alapvető elvek megvalósításának, konkretizálásának, a jogszabályok alkotásának módját és eljárásait, a közügyekben való tanácskozást, a közfunkciók betöltését, a kormányzás hatáskörét és korlátait, a közösségi rend társadalomgazdasági alapintézményeit megszabják, s ezáltal közvetítik az alapvető rendező elvek igazoló hatását az egész szóban lévő közösségi rend, hatalmi szervezet, jogrend számára.”

Összegezve az alkotmányfogalom jellemzőit, megállapítható, hogy politikai értelmezésben az alaptörvény a társadalom és a közhatalom viszonyát fejezi ki, megállapítja a hatalom korlátait, és e viszony másik oldalán az állampolgárok szabadságjogait. Jogi megközelítésben az alkotmány norma, a legmagasabb szintű jogszabály, ami egyfelől abban nyilvánul meg, hogy tartalmilag meghatározza a hatályos jogrendet, másfelől abban, hogy minden

alacsonyabb szintű jogszabálynak meg kell felelnie az alkotmány előírásainak. Az alkotmányt mint alaptörvényt tekinthetjük egyfajta társadalmi szerződésnek, és ezáltal a politikai, a kormányzati rendszer, valamint a hatályos jogrendszer legitimitásának forrásává válik.

Következésképpen egy új alkotmány elkészítése – vagy a hatályos alkotmány módosítása – rendkívül fontos politikai és törvényhozási folyamat, mely, ha sikerrel zárul, az egész érvényben lévő jogrendszerre hatást gyakorol. Az alkotmánnyal mint egyfajta társadalmi szerződéssel szemben természetesen követelményként jelenik meg az időtállóság, ugyanakkor ez semmiképpen sem jelentheti egy szellemiségében és konkrét előírásaiban is korszerűtlenné vált alaptörvény módosításának a lehetetlenné tételét.

A romániai alkotmányos rendszer sajátossága, hogy bár Románia, politikai berendezkedésére nézve demokratikus, alakulóban lévő jogállam, az 1991-es eklektikusnak tekinthető, kompilációs alkotmány nem szerves politikai-társadalmi fejlődés eredménye. Ezért Romániában természetesen nem beszélhetünk angolszász vagy akár francia típusú törvényességi és alkotmányos közfelfogásról, közpolitikáról.

A 2003-as romániai alkotmány módosítást oly értelemben konszenzus övezte, hogy a politikai mezőny szinte egyöntetűen elismerte a módosítás szükségességét (kivéve a szélsőséges Nagyrománia Pártot), de ennek mértékét, tartalmát illetően komoly nézetkülönbségek voltak. Igazi alkotmányos reformra lett volna szükség: bár ez végül nem következett be, az elfogadott módosítások mégis jelentősek, átfogóak és az alaptörvény majd minden fejezetét érintik.

### *A román alkotmányfejlődés*

A román alkotmányfejlődésre jellemző a történelmi megkésetttség, ennek minden komponensével együtt. Az idegen hatalmak által befolyásolt, vagy kikényszerített modernizációs vagy regressziós folyamatok gyakran rányomták bélyegüket.

Az első írott, tulajdonképpeni román alkotmány az 1866-os alaptörvény, melyet az 1858-as Cuza-féle Statútum (Alexandru Ioan Cuza a Románia név alatt egyesített Moldva és Havasalföld első fejedelme volt), illetve a szintén 1858-ból való, a függetlenségi háborút lezáró párizsi egyezmény ihletett. Valamelyest tükrözte a korszak eszméi irányzatait, de nem rögzített olyan alapelveket, mint a hatalommegosztás, a jogállamiság vagy az alapvető emberi jogok. Főként államszervezési kérdésekkel, illetve a Moldva és Havasalföld

egyesülése nyomán keletkezett új állam területi egységének megszilárdításához kapcsolódó alkotmányos elvekkel foglalkozott.

A következő alkotmány az 1923-as, mely a területét tekintve jelenlegi Románia első alaptörvénye. Ez tehát az igencsak megnagyobbodott területű ország alkotmánya volt: újabb modernizációs folyamatot próbált elindítani, főként az állami intézményrendszer korszerűsítésével, az általános választójog bevezetésével, a demokratikus többpártrendszer megerősítésével és a hatalommegosztás elvének korlátozott alkalmazásával. Mivel az új államot konszolidálni kellett, ennek elvi alapjaként rögzítették a nemzetállam – a kirekesztő nemzetállam – koncepcióját az alkotmányban.

A második világháború előtti és utáni időszak az alkotmányosságot, a demokratikus jogállamiságot és a többpártrendszert felfüggesztő jobboldali diktatúrák korszaka. Ezt a történelmi periódust az 1938-as királyi alkotmány, az 1944–1948 közötti alkotmányos jellegű, erejű jogszabályok jellemzik.

A jobboldali diktatúra leverése után uralomra jutó baloldali, kommunista diktatúra az előzőtől különböző ideológiai alapon, de szintén megszüntette a demokratikus alapintézményeket, a többpártrendszert, bevezette az egypárti önkényuralmat, és nem engedte érvényre jutni az alapvető emberi jogokat. Az 1948 és 1989 közötti időszakban három alkotmánya is volt az országnak, az 1948-as, az 1952-es, és az 1965-ös. Ha árnyalati különbségekkel is, de mindegyik a kommunista diktatúrát legitimálta politikailag, annak ellenére, hogy léteztek az emberi jogokra vonatkozó rendelkezések, melyeket a hatalom gyakorlói, a rendszer jellegéből adódóan, következetesen figyelmen kívül hagytak.

Végül, a politikai rendszer változásával, 1991 végére elkészült az új, jelenleg is érvényben lévő alkotmány. Félévszázados „történelmen kívüli” állapot után született, és nem lehetett más, mint a korabeli nyugat-európai alkotmányok rendelkezéseinek, megoldásainak egyfajta, nem túl pontos szempontok szerinti kompilációja. Többek közt ez magyarázza, hogy hiányzik az alkotmányból, annak szellemiségéből a társadalmi szerződés-jelleg, a társadalmi-politikai közmegegyezés minimuma és követelménye: ezért kevésbé jelent meg az emberek politikai jogi tudatában, és nem szervesült a társadalmi viszonyrendszerben sem.

### *Az alkotmánymódosítás szükségessége*

Az eltelt tíz év politikai, jogi tapasztalata azt bizonyítja, hogy az 1991-ben elfogadott alkotmány sok tekintetben hiányos, fogyatékos, vagy rosszul szabá-

lyoz, tehát hosszútávon nem tartható fenn. Az alaptörvény szinte minden fejezetében elkerülhetetlen a módosítás. Az alkotmányos alapelvek a jelenlegi politikai, társadalmi, nemzetközi viszonyok közt felülvizsgálatra szorulnak, hiszen jócskán elmaradtak az esetenként klasszikusnak is tekinthető európai szellemi irányzatoktól.

A kialakult hatalmi intézményrendszer sok esetben rosszul működik, akár strukturális hibák, akár hatásköri konfliktusok miatt. A jogi és politikai gyakorlat az alkotmány pontatlan vagy éppen hiányos megfogalmazása miatt nem kívánt helyzeteket teremtett, ami növelte a jogbiztonság hiányát és gyengítette a társadalom bizalmát az alapvető demokratikus intézmények, a törvények, érvényesíthetőségük és maga az alkotmány iránt.

Mint már említettem, ezek a tünetek előrevetítették egy valóságos alkotmányreform szükségességét, ám ezt az alkotmánymódosítás nem valósította meg. Kétségtelen, hogy rendkívül fontos előrelépés történt számos kérdésben, ennek ellenére nem került sor koncepcióváltásra, különösen az állam és nemzet viszonyának megítélésében, valamint az államszervezési kérdésekben. A beható változások, módosítások hiányában (e feladatokkal néhány év múlva ismét szembesülni fog a politikai elit) jelentősen nőhet a civil társadalom és a politikai társadalom közötti szakadék, a társadalom értékei pedig eltávolodhatnak az alapvető politikai értékektől. A megszavazott alkotmánymódosító törvény ennek ellenére rendkívül jelentős, az ország társadalmára, államszervezetére és jogrendjére egyaránt ható, ezeket befolyásoló és egyértelműen korszerűsítő rendelkezéseket tartalmaz.

Ha az alkotmány felülvizsgálatának indítékait, motivációs hátterét vizsgáljuk, az okokat alapvetően két nagy csoportba sorolhatjuk. Egyrészt magában az alkotmányban keresendők, a felszínre került fogyatékoságokban, hiányosságokban, a hatalmi intézményrendszer „üzemzavaraiiban”. Természetesen bizonyos hibás vagy elégtelen rendelkezéseket már megalkotásukkor fel lehetett ismerni, s ezért több politikai erő (köztük az RMDSZ) nem támogatta az új alkotmány elfogadását. Olyan alkotmányos előírások is szép számmal akadtak, melyek fogyatékoságait a későbbi gyakorlat igazolta, vagy inkább leplezte le.

Az okok másik csoportja nem annyira az eltelt évek tapasztalataira, mint az elkövetkezők reményeire vezethetők vissza, melyek az európai integráció folyamatának alkotmányos előkészítésében összegezhetők. Úgy tűnik, hogy mára belátható közelségbe került Románia csatlakozása az Európai Unióhoz, ami egy sor, az integrációt előkészítő, elősegítő alkotmányos rendelkezés elfogadását teszi szükségessé. Igaz, hogy ez konjunkturális jellegű indítéknak tűnhet, amit el lehetne intézni azzal az egyébként gyakran használt retorikai fo-

gással és érvel, hogy a módosítás a csatlakozás után is ráér. Csakhogy két történelmileg különböző helyzetről van szó, még akkor is, ha köztük csupán néhány év telik is el.

Románia jelenleg a reményteljes (de nem semmittevő) várakozás időszakában van, abban a tényleges (strukturális és funkcionális) integrációt közvetlenül megelőző időszakban, amikor rendkívül sok a teendő az ország felzárkóztatásának érdekében. Amikor Románia az Európai Unió teljes jogú tagja lesz (2007-ben?), megint más történelmi helyzet adódik, és ismét alkotmánymódosításra lesz szükség, annak érdekében, hogy az ország szervesen illeszkedjék az addig is rohamosan fejlődő Európai Unió alkotmányos jogrendjébe.

### *Az alkotmány felülvizsgálatának politikai és elméleti kerete*

Az alkotmánymódosítás folyamatának megértéséhez elengedhetetlen egyrészt magának az alkotmányozó, a felülvizsgálatot végző testület jogi természetének az elméleti körülhatárolása, másrészt annak a politikai keretnek a meghatározása, amelyben ez a testület képes kétharmados többséggel döntéseket hozni.

A jogi szakirodalom *eredeti* és *származtatott* alkotmányozó hatalmat különböztet meg. A döntő különbség a létező alkotmányhoz való viszonyban, illetve a választók által adott felhatalmazás jellegében ragadható meg. Az eredeti alkotmányozó hatalom esetében a választópolgárok kifejezett felhatalmazást adnak egy meghatározott testületnek, melynek feladata, hogy elkészítse az ország új alkotmányát. Ez történt 1990-ben is, mikor a májusi választások során a szavazópolgárok megbízták a parlamentet, hogy Alkotmányozó Gyűlésként készítse el az új alaptörvényt. Ezzel szemben a származtatott alkotmányozó hatalmat a közönséges törvényhozás testesíti meg, mely a hatályos alkotmány előírásai szerint, szigorúan meghatározott eljárási szabályoknak megfelelően módosítja az érvényben lévő alaptörvényt. Elméleti vita tárgya, hogy kifejezett felhatalmazás híján a származtatott alkotmányozó hatalom legitimitása kisebb-e, mint az eredeti alkotmányozó hatalomé, és ebből következően korlátozottabbak-e az előbbinek (a származtatott alkotmányozó hatalomnak) a módosításra vonatkozó lehetőségei.

Az írott alkotmányok két kategóriába sorolhatók aszerint, hogy milyen módon lehet őket felülvizsgálni. A *rugalmas* alkotmányok módosítása egyszerű törvénnyel történik: ez a rendszer nem ismeri az alkotmány felsőbbrendűségének elvét, illetve a jogszabályok hierarchikus rendjét. Az európai államok túlnyomó többségében *merev* alkotmány van érvényben, ami azt jelenti, hogy

módosításuk, éppen az alaptörvény felsőbbrendűségéből adódóan, szigorított eljárási szabályok szerint történik, illetve hogy adottak olyan technikák – akár magában az alkotmányos szövegben is –, melyek révén biztosítható az alaptörvény időtállósága, módosítása pedig megnehezíthető, vagy lehetetlenné tehető.

A merev alkotmányok e sajátossága és a származtatott alkotmányozó hatalomnak a módosításokra vonatkozó korlátozása esetünkben összekapcsolódott, és olyan elvi álláspont alakult ki, mely behatárolta a 2003-as alkotmány-módosítás lehetőségeit. Eszerint a jelenlegi törvényhozás, mint származtatott alkotmányozó hatalom, nem nyúlhat azokhoz az előírásokhoz, melyek módosítását a 148-as cikkely tiltja. Ez a cikkely olyan előírást tartalmaz, mely merevvé teszi az alkotmányt, azáltal, hogy megtiltja bizonyos rendelkezések, alkotmányos értékek (a demokratikus politikai rendszer, a többpártrendszer, az igazságszolgáltatás függetlensége, a nemzetállami önmeghatározás stb.) módosítását.

A magunk részéről osztottuk és osztjuk azt a (sajnos kisebbségben maradt) jogelméleti nézetet, melyet J. Leferrière, a francia alkotmányjogász ekként fogalmazott meg: „jogi szempontból az az eljárás, mely elrendeli, hogy az alkotmány valamely része megváltoztathatatlan, 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 kérdésben sem. Az ilyen rendelkezések egyszerű óhajok, politikai nyilatkozatok, melyeknek nincsen semmilyen jogi értékük és kötelező erejük a jövőbeni alkotmányozó számára.” Ezt az álláspontot szakmai, és különösen politikai okokból nem fogadták el, így ebben az értelemben az alkotmánymódosítás tartalmilag behatárolódott.

Ami az alkotmánymódosítás politikai és eljárási keretét illeti, alapvető szempont, hogy nem új alkotmány elkészítéséről lévén szó, a módosítás szükségességében egyetértő pártok – a Nagyrománia Pártot kivéve –, tematikusan, a támogatottság szempontjából elkészítették a javasolt módosítások jegyzékeit.

Lényegében három jegyzék készült, amelyek szerves részét képezték egy előzetes politikai megállapodásnak, és az alkotmánymódosítás folyamatát szabályozó parlamenti határozatnak. Egyrészt azokat a módosításokat tartalmazták, melyekkel kapcsolatban konszenzus alakult ki, másrészt azokat, melyek megfelelő szövegszerű megfogalmazás esetén elnyerhették a pártok támogatását, harmadrészt pedig a parlamenti pártok azon javaslatait, melyek a többi párt részéről nem élveztek támogatást.

A továbbiakban, 2002 nyarától a vita két szinten zajlott: egyrészt politikai síkon, ahol folyamatos egyeztetésre volt szükség a különböző megoldások vonatkozásában, illetve szakmai síkon, az alkotmánymódosító bizottság keretében, mely a konkrét szövegeket fogalmazta meg. Természetesen a politikai és szakmai szempontok – akár személyi alapon is – gyakran átfedték egymást. A konfliktusok során legtöbbször a politikai megfontolások kerültek fölénybe.

Való igaz, hogy a politikai keret önként vállalt korlátozás volt, de azt szolgálta, hogy a folyamat sikerrel záruljon, és minden résztvevő párt és szervezet elfogadhatónak (ha nem is elegendőnek) tartsa a módosítás végső formáját. Ehhez szükség volt a kétharmados többségre, illetve, amit ez feltételez, bölcs, ésszerű (és semmiképpen sem megalkuvó) kompromisszumkészésre.

### *Hogyan sikerült az alkotmánymódosítás?*

Bár e kérdésre nagyon is objektív választ adhatunk, tagadhatatlan, hogy a belőle származó következtetések igen szubjektívek lehetnek. Ha a mérleget korrekt módon vonjuk meg – bár ez esetben is lehet a valóságnak nem megfelelően látni vagy láttatni egyes kérdéseket –, a politikai felelősséget ebben a vonatkozásban a tárgyilagosság jelenti, valamint a helyes következtetés levonása. Az alábbiakban az alkotmánymódosítás eredményeit összegzem, három csoportban, melyek a javasolt és az elfogadott indítványok összevetéséből adódnak.

#### *a) Javasolt és elfogadott módosítások*

Ebbe a csoportba tartoznak a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek mindazon, szövetszerűen vagy az elvi kijelentés szintjén megfogalmazott javaslatai, illetve más parlamenti pártok azonos, illetve megfogalmazásukban hasonló szövegei, melyek bekerültek az alkotmánymódosító törvénybe. Anélkül, hogy e módosítások teljes jegyzékét bemutatnám, csak a legfontosabbakat emelem ki.

Kisebbségi léthelyzetünk, nemzeti önazonosságunk megőrzése szempontjából rendkívül fontos a felekezeti oktatásnak mint önálló oktatási formának az alkotmányos elismerése, hisz ezáltal lehetővé válik a felekezeti oktatás kiépítése és fejlesztése, ami kedvezően befolyásolhatja nemzeti identitásunk megőrzését. Ez az RMDSZ és a történelmi magyar egyházak közös, több mint tíz éves küzdelmének politikai eredménye, illetve a politikai megegyezés alkotmányjogi rögzítése. Ezáltal a rendes törvényhozásnak kötelezően szabályoznia

kell a felekezeti oktatást mint az oktatási rendszer önálló formáját, és megszűnhet az az áldatlan állapot, melyben a jelenlegi állami keretben működő, felekezeti iskolák léte az évenként megismétlődő politikai megegyezések esetlegességétől, a mindenkori kormány jó- (vagy rossz) indulatától függ.

Az anyanyelv használata három különböző hatósági szinten jelenik meg. Mindenekelőtt a választott önkormányzatok keretében: rendkívül fontos, hogy nemcsak a helyi tanácsokban lehet az anyanyelvet használni, illetve mindazokban a közigazgatási egységekben, ahol a nemzeti kisebbségek részaránya jelentős, hanem, ami ennél sokkal fontosabb, az állampolgároknak a hatóságokkal való kapcsolataikban, ügyes-bajos dolgaik intézése során is.

Másodsor: az anyanyelv használatának joga alkotmányosan biztosított a minisztériumoknak alárendelt, helyi közigazgatási hatóságok előtt (tanfelügyelőség, egészségügyi, munkaügyi igazgatóság, rendőrség stb.), ami nagyban elősegíti az állampolgár és az állam viszonyának javulását, a kommunikáció minőségi javítását, és általában a kölcsönös bizalom fokozását.

Harmadszor pedig, az anyanyelvhasználat joga megjelenik az igazságszolgáltatásban, melynek keretében a bíróságokon (törvényszékeken, esetenként táblabíróságokon) a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvükön fejezhetik ki magukat, ami nem ró többletkiadást az érintetteknek.

Ennek az alkotmányos előírásnak két rendkívül fontos következménye van. Megváltoztat egy merev felfogást, mely elképzelhetetlennek tartotta, hogy törvényes, sőt, alkotmányos szinten elismerjék a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatát. Másrészt, ez a jogosítvány garanciális jellegű, amennyiben hozzájárul egy méltányosabb, a jogegyenlőséget, az esélyegyenlőséget jobban biztosító igazságszolgáltatás létrehozásához.

A továbbiakban az általános jellegű – javasolt és elfogadott – módosítások egy részét említem, és jellemzem mindazt, amiben előrelépés történt.

A módosított alkotmányban tételesen megfogalmazódik a hatalommegosztás klasszikus elve, ami azért fontos, mert az elmúlt évtizedben a hatalmi ágakhoz tartozó intézmények gyakran lépték át alkotmányos hatásköreiket, vagy egyszerűen rosszul működtek, többek közt azért is, mert ez az elvet az alaptörvény nem tartalmazta szövegszerűen.

Rendkívüli jelentősége van annak is, hogy módosult a szuverenitásra vonatkozó alkotmányos felfogás, és megfelel az integrációs követelményeknek. Az 1991-es alkotmány, de még inkább a politikai közgondolkodás, egy 19. századi szuverenitás-elvet fogadott el, mely az oszthatatlanságra és a kizárólagosságra épült.

A 21. század elején az integrálódó Európában átértékelődött a szuverenitás elve, és teljesen más értelmezési keretet kapott. Ezt alapvetően két tényező váltotta ki: egyrészt azok a globális problémák, melyek az államokat szorosabb együttműködésre ösztönzik, és nagyobb egymásra utaltságot kívánnak (környezetvédelem, szupranacionális gazdaság, nemzetközi bűnmegelőzés, világbéke, mindaz, amit manapság a globalizáció kifejezés jelöl), másrészt maga az európai integrációs folyamat, mely úgy strukturális, mint funkcionális értelemben egyre határozottabb körvonalakat kap. Ezek a folyamatok, jelenségek a hagyományos szuverenitás-felfogás lényeges módosítását teszik szükségessé.

Ezért rendkívül jelentős az a módosítás, mely kimondja, hogy Románia a közösségi intézményekre ruhazza át szuverenitásának bizonyos attribútumait, más hatásköröket pedig a többi tagállammal közösen gyakorol. Hasonlóképpen rendelkezik a módosított alkotmány arról, hogy az Európai Unió alapító okmányai és a többi kötelező érvényű közösségi szabályozás elsőbbséget élveznek a velük ellentétes, belső törvényekkel szemben.

Az integrációt elősegítő további alkotmányos rendelkezés, hogy az Európai Unió alapító okmányai a ratifikáció során alkotmányos erejű jogszabállyá válnak. Az Unió állampolgárai a csatlakozási szerződés feltételei szerint, a kölcsönösség elve alapján földmagántulajdonhoz juthatnak, illetve más összefüggésben: ha Romániában élnek, részt vehetnek a helyhatósági választásokon és megválaszthatók az Európai Parlamentbe.

Ezek a módosítások természetesen elengedhetetlenek a csatlakozáshoz – ám újabb módosításra lesz szükség, ha Románia ténylegesen csatlakozik az Unióhoz, mivel akkor az ország minőségileg más, a jelenlegitől teljesen eltérő nemzetközi jogi-politikai helyzetbe kerül.

Bővült az alapvető emberi jogok köre. Megszűnik a kötelező fegyveres katonai szolgálat, lehetővé válik az alternatív katonai szolgálat, amely minden bizonnyal a közösség javára végzett munkában ölt majd alakot. A konkrét alkotmányos előíráson túlmenően (mely egy további törvény rendelkezéseire bízza a katonai szolgálat teljesítésének módozatait), belátható időn belül megszüntetik a kötelező sorkatonai szolgálatot, és áttérnek egy kis létszámú, hivatásos hadsereg felállítására. További, a személyes szabadság védelmére vonatkozó rendelkezés, hogy az előzetes letartóztatást kizárólag bíró rendelheti el, illetve, hogy a szabadságvesztés mint büntetés kizárólag büntetőjogi természetű lehet.

A környezetvédelemre vonatkozó, az RMDSZ által javasolt és elfogadott korszerű (eurokonform) alkotmányos rendelkezések lényege, hogy egyrészt kötelezik az államot az egészséges környezet megteremtéséhez szüksé-

ges jogszabályi keretet felállítására, másrészt előírják, hogy a természetes és jogi személyek környezetüket védjék és ápolják. Így nemcsak az egészséges környezethez való, alapvető emberi jogot nyilatkoztatják ki, hanem minden érintett részéről cselekvő felelősséget várnak a megőrzés és védelem terén.

*b) Javasolt, de elégtelennek tekinthető megoldások*

Az ide sorolható módosítások esetében volt politikai megegyezés a változtatásról, de az eredmények jobbak is lehetnek volna, esetenként pedig fél-megoldások születtek. Ezek alapvetően államszervezési kérdésekre vonatkoznak. Három megközelítésben, három viszonyrendszerben vizsgálhatjuk a javaslatokat, melyek a következők: a törvényhozó hatalmon belül a két Ház viszonya, a végrehajtó hatalmon belül az államfő és a kormány viszonya, valamint a parlament és a kormány egymással kapcsolatos viszonya.

Az első esetben minden politikai erő egyetértett abban, hogy a jelenlegi, csaknem párhuzamos törvényhozás, mely a két Ház azonos hatásköréből adódik, nem kellőképpen hatékony, hiszen egy-egy jogszabály vitája és elfogadása túlságosan meghosszabbodhat. Az RMDSZ javaslata szerint a két Ház hatáskörét a törvényhozás alapvető funkciói mentén kellett volna megosztani, oly módon, hogy a Képviselőház elsősorban a törvényalkotással foglalkozzék, a Szenátus pedig a kormány ellenőrzésével, kinevezésekkel, külpolitikai kérdésekkel.

Az elfogadott megoldás is megpróbálja elkülöníteni a hatásköröket, de úgy, hogy bizonyos típusú törvényekkel kapcsolatban a „végső szót” a képviselőház mondja ki, mielőtt a Szenátusban átmenne az első olvasaton. Ez az egyszerű törvényekre vonatkozik, a nemzetközi egyezmények ratifikálásával kapcsolatosan a Szenátus dönt végérvényesen. Ami a szerves (organikus) törvényeket illeti, lényegében különösebb szempontok nélkül osztották el a döntés jogát a két Ház között. Ez a módszer meghatároz egy olyan törvényhozási eljárást is, hogy amikor egy bizonyos törvényjavaslatot benyújtanak az egyik Házhoz, az csak első olvasatban tárgyalja, és onnan kerül a döntést hozó Házhoz. Ennek az eljárásnak hátránya lehet, hogy hatásköri viták alakulhatnak ki a két Ház között a törvények típusának megítélésében, de kétségtelen előnye, hogy kiiktatja az egyeztetési eljárást, amelyre a jelenlegi rendelkezések értelmében mindig szükség volt, ha a két Ház eltérő szövegeket fogalmazott meg.

Összegezve: bár kétségtelen a változás a törvényhozás két Házának hatáskörében, az elfogadott megoldás nem teszi egyértelművé az elkülönítést, és nem feltétlenül biztosítja a hatékonyságot, a törvényhozás menetének felgyorsulását.

A második viszonyrendszer a végrehajtó hatalom belső kapcsolataival, pontosabban az alkotmány által szentesített politikai rendszer típusával függ össze. Az 1991-es alkotmány francia típusú, de azt rosszul imitáló félelnöki (szemiprezidenciális) politikai rendszert hozott létre. Ez azt jelenti, hogy az államelnököt a nép közvetlen szavazással választja meg, aki így a politikaelmélet szerint is jelentős legitimitást élvez, és konkrét, „erős” hatáskörökkel rendelkezik. Csakhogy a jelenlegi rendszerben – melynek lényegét a módosítások változatlanul hagyták – az államelnököt valóban a választópolgárok választják meg közvetlen módon, de rendszerint valamely párt vezetője, húzóembere a jelölt, és e minőségében olyan választási ígéreteket is megfogalmaz, amelyek megvalósítása alapvetően a kormány hatáskörében áll. Másrészt az államelnöknek nincs valódi befolyása egy sor olyan kérdésben, amelyre legitimitása feljogosítaná.

Ezt a dilemmát kétféleképp lehet megoldani. Az egyik lehetőség az, hogy meg kell erősíteni az elnöki hatásköröket, és a rendszert a tisztább amerikai vagy akár orosz típusú elnöki rendszer irányába kell módosítani. Ez azonban politikai megfontolásokból nem volt kívánatos. A másik lehetőség: teljességgel lemondani az elnöki, félelnöki rendszerről, és áttérni egy parlamenti rendszerre, melyben a „gyenge” hatáskörű államfőt a törvényhozás széles politikai megegyezéssel választja, a végrehajtó hatalom élén pedig valójában a mindenkor miniszterelnök áll. A jelenlegi rendszernek a gyakorlatban kimutatható hátránya volt, hogy sok esetben a kormányfő és az államfő egymásra várt bizonyos döntések, vagy intézkedések meghozatalában. Az általunk javasolt rendszer előnye az volt, hogy világosabb helyzetet teremtett volna a végrehajtó hatalmon belül. Végül is csupán annyi történt, hogy az elnök mandátumának ideje öt évre növekedett, amely különböző időpontokra fogja helyezni az elnökválasztást és a parlamenti választást.

A harmadik viszonyrendszer a törvényhozás és a végrehajtás közötti kapcsolatokra vonatkozik. Ennek csupán két aspektusát elemzem. Az egyik az az alkotmányos lehetősége a kormánynak, hogy felelősséget vállaljon egy politikai nyilatkozatért, programért vagy törvénytervezetért. A felelősségvállalás politikai kockázata, hogy a parlamentben bizalmatlansági indítványt lehet kezdeményezni, és ha elfogadják, a kormány megbukik. Előnye, hogy ha nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt, vagy elutasítják azt, hatályba lép a törvény, és a nyilatkozat vagy program a kormányra nézve kötelező lesz. Ha el is fogadjuk, hogy egy ilyen típusú megmérettetést a kormány kiprovokálhat egy nyilatkozat vagy program esetében, a törvénytervezet vonatkozásában már kétségeink vannak, hisz ez esetben úgy születik meg egy törvényere-

jú jogszabály, hogy a parlament még utólag sem tárgyalhatja meg. Ez pedig a hatalommegosztás alkotmányos elvét sérti.

Az említett viszonyrendszer másik aspektusa a törvényhozási felhatalmazás jogintézménye. Az alkotmány a delegált törvényhozás két formáját ismeri, nevezetesen azt, mikor a parlament egy felhatalmazási törvény keretében megbízza a kormányt, hogy egyszerű törvényerejű kormányrendeleteket hozzon, meghatározott tárgykörökben és adott időszakban. Az így megalkotott jogszabály, mielőtt a Hivatalos Közlönyben megjelenik, hatályba lép; a törvényhozás a későbbiekben megvitatja a jogszabályt, módosíthatja, elutasíthatja vagy változtatás nélkül is elfogadhatja.

A törvényhozási felhatalmazás másik formája az, amikor az alkotmány rendelkezései alapján a kormány – rendkívüli esetekben – törvényerejű sürgősségi kormányrendeletet bocsáthat ki. A joghatás illetve –következmény az előbbi helyzethez hasonló. Az alapvető eltérés, hogy ez utóbbi esetben a kormányra bízzák a rendkívüli helyzet megítélését, ugyanis sem az alkotmány, sem más jogszabály nem határozza meg a fogalmat. Az eltelt több mint tíz év alkotmányos gyakorlata azt bizonyítja, hogy a kormányok sokszor indokolatlanul éltek és visszaéltek ezzel a lehetőséggel, olyannyira, hogy valóságos károszt teremtettek a hatályos jogrendben, arról nem is szólva, hogy a parlament törvényhozási munkájának túlnyomó részét ezeknek a főként sürgősségi kormányrendeleteknek a megvitatása képezi.

Amennyiben a felhatalmazási törvény alapján meghozott egyszerű rendeletek jogosságát indokolni lehet ésszerű érvekkel, akkor a sürgősségi kormányrendeletek mértéktelen alkalmazása nem indokolt, és károsan hat – leginkább a kormány és a parlament alkotmányos viszonyára. Ezért az RMDSZ egyértelműen a sürgősségi kormányrendeletekkel való törvényalkotás lehetőségének a teljes megszüntetését, a vonatkozó rendelkezés törlését javasolta.

Azzal mindenki egyetértett, hogy korlátok közé kell szorítani a kormány ilyen irányú ténykedését, de a megoldás, mely a módosításokban megjelent, mindössze bizonyos eljárásbeli határidőkhöz, és tematikus behatároláshoz köthető szigorító rendelkezéseket tartalmazott.

Összegezve a módosító javaslatoknak ezt a kategóriáját, megállapítható, hogy történt előrelépés és javulás a korábbi alkotmány szövegéhez képest, és vélhetően az állami intézmények, közhatalások rendszere is jobban fog működni, de az is kétségtelen, hogy voltak lényegesen jobb javaslatok is, amelyeket ezúttal a parlament elszalasztott.

*c) Javasolt, de elutasított módosítások*

Természetesen rendkívül sok módosítást kellene felsorolnom, ha valamennyi, az alkotmány felülvizsgálatában részt vevő párt indítványaira utalnék. E helyen csupán az RMDSZ és a romániai magyarság számára alapvető fontosságú, de elutasított javaslatokat említem meg.

Az RMDSZ alapvető politikai és morális kötelessége volt, hogy javaslatot tegyen az 1. cikkely olyan értelmű módosítására, hogy a nemzetállam fogalmát töröljék, mivel ez teljességgel anakronisztikus egy 21. század eleji alkotmányban, az egységesülő Európában, és potenciálisan jogalapot ad egy kisebbségellenes politikának, joggyakorlatnak. Csakhogy az 1991-es (eredeti) alkotmányozó hatalom gondoskodott arról, hogy ezt a változtatás tilalma alá eső alkotmányos rendelkezések (a 148-as cikkely) közé sorolja. Természetesen javasoltuk a módosítás tilalmát kimondó cikkely törlését is, de a már említett jogelméleti érvelés hatására – nevezetesen, hogy a jelenlegi parlament csupán származtatott alkotmányozó hatalomnak minősül, korlátozott jogosítványokkal –, javaslatunkat elutasították. Ennél fogva nemcsak a politikai akarat hiánya, de az alkotmányos eljárásjogi szabályok is lehetetlenné tették a nemzetállam fogalmának törlését. A törlésre vonatkozó javaslatot ennek ellenére megtettük, és érveltünk mellette.

Közbevetőleg jegyzem meg, hogy amennyire rögeszmésen és már-már irracionálisan ragaszkodik a román politikai elit a nemzetállam elavult fogalmához, nem lenne szerencsés, ha mi sem látnánk mást az alkotmányban, mint a nemzetállamot, ennek törlését pedig rögeszmeszerűen (és nem racionálisan) követelnénk. Az alkotmány lényegesen több, mint a nemzetállam, a mi feladatunk pedig az volt, hogy olyan jogosítványokat szerezzünk a magyar közösség számára, melyek oldják a nemzetállam negatív, káros hatását. Az alkotmánymódosításra már csak azért is szükség volt – úgy a romániai magyar, mint az egész román társadalom számára –, mert ha esetleg törölték volna a nemzetállam fogalmát, de minden mást változatlanul hagytak volna, továbbra is egy rossz alkotmánnyal kellett volna beérnünk.

Változtatást szorgalmaztunk, és átfogó javaslatot fogalmaztunk meg a nemzeti identitást szabályozó 6-os cikkellyel kapcsolatban. A korábbi (és jelenlegi) cikkely a koppenhágai emberjogi és kisebbségjogi dokumentum előírását vette át szinte szó szerint, ami 1991-ben jelentős előrelépésnek számított. Mára azonban megváltozott a nemzeti kérdéshez való belső politikai és társadalmi viszonyulás, és a nemzetközi előírások is fejlődtek. Ennek tudatában javasoltuk az említett cikkely kiegészítését, mindenekelőtt azt, hogy

a nemzeti kisebbséget államalkotó tényezőnek minősülő nemzeti közösségként határozza meg az alkotmány. Megfogalmaztuk az egyéni és kollektív jogok szükségességét a nemzeti közösségek önazonosságának megőrzésében, kifejezésében és fejlesztésében. Hasonlóképpen a diszkrimináció bármely formájának a tilalmát, és az esélyegyenlőség biztosításának szükségességét. Az utolsó két bekezdésben a nemzeti közösségek azon jogát rögzítettük, hogy saját igazgatású intézményeket hozzanak létre: vagyis a kisebbségi autonómia, önkormányzat alkotmányos biztosítását, és azt, hogy ezek saját statútumaik alapján működjenek. Végül, az elutasított javaslatok között említtem azt az indítványunkat, melyben a prefektus intézményének a megszüntetését kértük a helyi autonómia bővítése érdekében, amire azonban kevés esély volt, és el is utasították.

Ezekben a szövegekben koherens, jogilag korrekt, nem részletező, de alkotmányos szinten elégséges és elfogadható formában fogalmaztuk meg az RMDSZ programjának a romániai magyarságra vonatkozó, alapvető, főként a közösségi autonómia előírását érintő célkitűzéseit. Kétségtelen, hogy a román politikai elit egy részében kimutatható a nemzeti kisebbségek problémái iránti pozitívabb viszonyulás, ugyanakkor jelenleg nem volt politikai akarat ennek a javaslatcsomagnak az elfogadtatására. Vitáztunk, érveltünk mellette, de a szavazás során alulmaradtunk.

A fentiekben csupán néhányat említettem a módosító javaslatok közül, de természetesen számos lényeges, a magyarság és az egész romániai társadalom szempontjából meghatározó változás történt. Ugyanakkor az is valószínűsíthető, hogy mikor Románia az Európai Unió teljes jogú tagjává válik, újabb alkotmánymódosításra lesz szükség, nem utolsósorban az addigra minden bizonnyal elfogadott Európai Alkotmánnyal való megfeleltetés céljából.

### *Miért szavazta meg az alkotmánymódosító törvényt az RMDSZ?*

Az RMDSZ-nek mint a romániai magyarság érdekvédelmi és közképviselői szervezetének mindenkor megbízatása a választói részéről, hogy a létező hatályos jogrend minél jobban kifejezze és védje a közösség érdekeit. A hatályos jogrend csúcán az alkotmány, az ország alaptörvénye áll, mely az összes többi jogszabályt meghatározza. Tekintettel felülvizsgálatának politikai és eljárásjogi nehézségeire, az RMDSZ-nek aktívan kellett részt vennie ebben a folyamatban: így is cselekedett, mikor valóságos alkotmányreformot javasolt egy átfogó javaslatcsomag keretében.

A politikai gyakorlat és a demokratikus szabályok szerint egy kétharmados többséggel elfogadott alkotmánynak azt kell tükröznie, hogy minden politikai párt megtalál legalább néhányat a módosítások közt saját céljaiból, elképzeléseiből. Másrészt az is igaz, hogy egyetlen politikai szervezet sem tudja maradéktalanul megvalósítani mindazt, amit célként maga elé tűzött.

Mérleget vonva, helyes volt az RMDSZ-nek az a politikai döntése, hogy egyöntetűen megszavazta az alkotmánymódosítást, mert így az általunk mindig is elutasított 1991-es alkotmány lényegesen (ha nem is a kívánt mértékben) javult. Az elutasítás súlyos politikai hiba lett volna, mert a régi alkotmány továbbra is érvényben maradt volna: nem volt, és ma nincs sincs biztosíték arra, hogy tárgyalási pozíciónk javulna a későbbiekben. Nagy tévedés és felelőtlenség lett volna veszni hagyni olyan jogosítványokat, melyeket végül nagyon nehéz küzdelem árán, de sikerült kiharcolni. Nem tudom, milyen alapon mondhatnánk le olyan jogokról (felekezeti oktatás, széleskörű anyanyelvhasználat), melyek az egész magyar közösséget illetik.

A „mindent vagy semmit” típusú magatartásnak, vagy egy passzív (egyszersmind meddő) ellenállásnak nincs köze a hiteles érdekvédelemhez, a felelős politikai képviselőhöz, ugyanakkor nagyfokú és mögöttes szándékú cinizmust – de legalábbis politikai cselekvésképtelenséget – próbál leplezni, és sorozatos pótcselekvésbe torkollik.

Túl a különböző politikai értékeléseken, a helyenként következtelen politikai magatartáson, tény, hogy a politikai elit mindenki számára (aki ebben a folyamatban részt vett) vállalható megegyezések, kompromisszumok révén olyan alkotmánymódosító törvényt fogadott el, mely az 1991-es alaptörvényt jelentős mértékben megjavította.

Ez a politikai, jogi, jogalkotási munka néhány év múlva minden bizalommal folytatódik, remélhetőleg Románia és a magyarság számára is kedvezően megváltozott feltételek mellett, előnyösebb geopolitikai és államjogi környezetben.