

ANTONIE IORGOVAN

A politikai rendszer változása és az alkotmányos fejlődés Romániában az 1989. decemberi forradalom után

1. Az első forradalmi aktusok politikai és jogi jelentősége

1989. december 22-e, az a nap, amikor a lakosság megostromolta a Román Kommunista Párt Központi Bizottságának székhelyéül szolgáló palotát, Románia teljhatalmú urát arra kényszerítve, hogy helikopterével meneküljön, a román nép történelmében *a kommunista-ellenes forradalom napjaként* marad fenn.

Ugyanazon a napon alakították meg a Nemzeti Megmentési Frontot, amely Közleményt intézett¹ a néphez, és ez nem csupán Románia mai történelmének meghatározó jelentőségű okmánya volt, hanem legalább annyira alkotmányos jellegű aktus is.

A közjog elméletében egyöntetűen elfogadott, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom legitimitását a népszuverenitás adja. Az alkotmányozói hatalom akkor jelenik meg, amikor szükséges a politikai rendszer mélyreható megváltoztatása. Pierre Pactet professzor úgy véli, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom éppen azt a hatalmat jelenti, hogy a politikai hatalom átörökítésére és gyakorlására vonatkozó, meghatározó jelentőségű szabályokat hozhatnak létre.²

Az alkotmányjog elméletének művelői egyhangúlag elismerik, hogy a forradalom hatása éppen az, hogy a hatályos alkotmány szerinti törvényességet szünteti meg, és új, pozitív alkotmányos rendet hoz létre, amely tehát szükségszerűen eredeti alkotmányozó hatalmat eredményez. A forradalom létrehozta eredeti alkotmányozó hatalmat a spontán módon létrejött forradalmi struktúrák által kibocsátott bizonyos aktusok vagy valamely választott testület által a forradalmi erők intézményesítette eljárások szerint elfogadott okmány vagy alkotmány testesítheti meg.

Romániában 1989. december 22. után az új alkotmányos rend és közvetve az új politikai rendszer kialakulásának mind spontán folyamata zajlott le a kommunista rendszer alkotmánya szerinti rendelkezések eltörlésével, mind pedig sor került az új alkotmányos rendnek az alkotmányozó gyűlés általi formálásának folyamatára is.

Sőt, azt is tudjuk, hogy az forradalom utáni alkotmányozó hatalom teljes mértékben legitim, törvényességét a forradalmi cselekmények által legitimizált

¹ A Román "Monitorul Oficial" (Hivatalos Közlöny) 1989. évi december 22-i számában hirdették ki.

² Pierre Pactet, *Institutions politiques et droit constitutionnel* 11. kiadás, teljesen átdolgozott, 2. kiadás, Masson, Paris, Milan, Barcelone, Bonn, 1992. 71. p.

forradalmi erők magatartása adja. Ez ad magyarázatot arra a tényre, hogy az a szerv, amelyik az 1989. december 22-i forradalom után átvette a hatalmat, kimondta az ország népéhez intézett Közleményben, hogy célja "a demokrácia, a román nép szabadságának és méltóságának megteremtése", ami mindenek előtt a Ceausescu utáni kormányzás meghatározó ismérveinek kidolgozását, és egyúttal a forradalom által intézményesített politikai rendszer lényegét adó ismervek kialakítását jelentette.

Ebben az értelemben a Nemzeti Megmentési Front fenti Közleménye kimondta: "Mostantól fogva a Ceausescu-klikk valamennyi hatalmi struktúrája feloszlatásra kerül. A Kormány lemondott, az Államtanács és intézményei megszüntetik tevékenységüket, az államhatalom egésze a Nemzeti Megmentési Front Tanácsára száll, és ennek a Tanácsnak van alárendelve a Katonai Főtanács, amely összehangolja a hadsereg és a belügyminisztériumi egységek valamennyi tevékenységét. Minden minisztérium és központi szerv jelenlegi struktúrájában folytatja rendes tevékenységét, azonban a Nemzeti Megmentési Frontnak való alárendeltségben, a gazdasági és a társadalmi élet rendes működésének biztosítása végett."³

A politikai rendszerre vonatkozó programként a Nemzeti Megmentési Front a következő célokat tűzte maga elé: az egyetlen párt irányító szerepének megszüntetése és a pluralista kormányzati rendszer megvalósítása; a szabad választások megszervezése; a hatalmi ágak különválasztása elvének bevezetése; a "politikai vezetők" funkcióinak legfeljebb két választott tisztségre való korlátozása és annak az elvnek a bevezetése, hogy "senki sem lehet élete végéig a hatalom birtokosa", a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak tiszteletben tartása és a románokkal való teljes jogegyenlőségük biztosítása; a jószomszédságot, a világ népeinek barátságát és békéjét biztosító külpolitika elősegítése, az egységes Európa építése érdekében; az ember szükségleteinek és érdekeinek alárendelt bel- és külpolitika előmozdítása, az emberi jogok és szabadságok teljes tiszteletben tartása, ide értve a szabad helyváltoztatás jogát; a gazdaság szerkezetének gyökeres átalakítása, a központi irányítás bürokratikus módszereinek felszámolásával, a szabad kezdeményezés és verseny elősegítésével, az írott sajtó, a rádió és a televízió egyetlen despota család kezéből a nép szolgálatába állításával; azoknak az ideológiai dogmáknak a felszámolása, amelyek annyi kárt okoztak a román népnek; az emberiség hiteles értékeinek a kialakítása; a hazudozás és a megfélemlítés kiiktatása, és a hozzáértés és a szakmai jártasság új ismérveinek érvényesítése minden tevékenységi területen.⁴

Sőt, a Közlemény azt is kimondta: "haladéktalanul megkezdni működését az új alkotmányt megszövegező bizottság". Azt is figyelembe kell vennünk, hogy 1989. december 22-én nem vetették el teljes egészében a korábbi alkotmányos rendszert, hanem csak a hatalmi berendezkedés vonatkozásában. Így tehát 1989. december 22. és 1991. december 8. között Románia Alkotmányát az új hatalom által hozott alkotmányos jellegű aktusok, valamint az 1965. évi alkotmány azon rendelkezései alkották, amelyeket nem helyeztek kifejezetten vagy hallgatólagosan hatályon kívül.⁵

³ Közzétéve a Román "Monitorul Oficial"-ban 1. évfolyam, 1. szám, 1989. december 22. 1. p.

⁴ *Idem*, 1-2. p.

⁵ "Ebből a szempontból az 1965. évi alkotmány továbbra is hatályban maradt az állampolgári alapjogok, szabadságok, a bíróságok, az ügyészégi szervek, a területi közigazgatási szervek vonatkozásában, természetesen bizonyos módosításokkal" (Ioan Muraru, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Alkotmányjog és politikai intézmények - 6. kiadás, felülvizsgált és bővített kiadás, "Actami" Kiadó, Bukarest, 1995. 123. p.).

A Nemzeti Megmentési Front – amely 1990. február 8. után Ideiglenes Nemzeti Egységtanáccsá alakult át – által hozott legfontosabb törvényerejű rendeletek közül a következőket emelhetjük ki: az 1989. december 27-i, 2. sz. törvényerejű rendeletet az alkotmányról, a Nemzeti Megmentési Front Tanácsa és a Nemzeti Megmentési Front Tanácsa területi szerveiről, azok működéséről; az 1989. december 31-én kelt, 8. sz. törvényerejű rendeletet a pártok és az állampolgári szervezetek nyilvántartásba vételéről és működéséről Romániában; az 1990. február 9-i 81.sz. törvényerejű rendeletet az Ideiglenes Nemzeti Egység Tanácsáról; az 1990. március 14-én kelt 92.sz. törvényerejű rendeletet a Parlament és az Elnök választásáról Romániában.

2. Az ideiglenes kormány politikai rendszere

Az 1989. évi decemberi forradalom után elfogadott, fentebb már részben idézett alkotmány-jellegű aktusok ideiglenesek voltak, amelyek csak az alkotmány elfogadásáig (1991. december 8.) maradtak hatályban. Ezek az aktusok azonban, amelyek révén kötelezővé váltak az új, alkotmányos értékű elvek, és a két háború közötti, demokratikus alkotmányos hagyományokra való visszatérés spontán módon történt, lévén, hogy a román alkotmányos alapelvek a demokratikus országok alkotmányozási elveiben gyökereznek.

Mint más román szerzők is rámutatnak, az alkotmányos rendnek az ideiglenes aktusok által szentesített, legfontosabb alapelvei a következők voltak: demokratikus kormányzati forma, a hatalmi ágak szétválasztása, a jogállam, pluralista politika, kétkamarás Parlament, demokrácia és szabadság, az emberi méltóság, a sérthetetlenség és az irányító funkciók betöltésére való választhatóság, a kormányzati funkciókat betöltő személyek felelőssége és visszahívhatósága, a népnek népszavazás útján való megkérdezése a rendkívül nagy jelentőségű, már elfogadott törvények és intézkedések tekintetében.⁶

Valójában az 1990. május 14-i, 92.sz. törvényerejű rendelet is ideiglenes "mini-alkotmány" volt, mert, mivel nem csak kizárólag választási jellegű normákra szorítkozott, a jövőendő Alkotmányozó Gyűlés számára több alkotmányos értékű alapelvet is rögzített, a köztársaság közbiztonsági intézményeknek jogait és az ezek között az intézmények között létrejövő kapcsolatok tekintetében.

Ha a szakirodalom által elfogadott négy kategória tükrében kellene elemeznünk az imént hivatkozott normatív aktus által szentesített politikai rendszert, joggal állíthatnánk, hogy *a klasszikus értelemben vett fél-prezidenciaális rendszerhez igen közel álló rendszerről van szó.*

Tehát, a törvényerejű rendelet kimondta, hogy Románia Parlamentje a Képviselőházból és a Szenátusból álló, kétkamarás felépítésű, és, hogy a képviselőket és a szenátorokat általános, egyenlő, közvetlen és titkos szavazással választják meg. Az imént hivatkozott törvényerejű rendelet a listás szavazásos megoldás mellett döntött, úgy, hogy az egyes megyéket választóközzé nyilvánította. A szenátorokat illetően azonban meg kell állapítanunk, hogy "az utolsó versenyben maradó jelölt" technikai megoldást választotta, úgy, hogy a mandátumok elosztása kizárólag a választóközzé színtjén történik, míg a képviselők vonatkozásában inkább a töredék-szavazatoknak

⁶ Ioan Muraru, id. mű, 124. p.

országos szinten való összesítésének megoldása mellett foglalt állást, azzal, hogy a mandátumok elosztásának második fordulójára is sort kell keríteni.

A törvényerejű rendelet kimondta, hogy a két kamara együttesen alkotja az *Alkotmányozó Gyűlést*, amelynek az a feladata, hogy kilenc hónapon belül kidolgozza az alkotmányt, ezt követően pedig a köztársasági elnök felosztatja, nem később azonban, mint 18 hónap múltán, amikor a kamarák a jogszabály erejénél fogva feloszlának, ami szabad választások kiírását teszi kötelezővé. A törvény erejű rendelet a két kamara számára folyamatos törvénykezési funkciót is előírt, úgy, hogy az eljárási természetű részletszabályokat a két kamara 1990. május 20-i választások után elfogadott ügyrendjének/házzsabályának kell meghatároznia.⁷ A körülmények hatalma folytán ezeknek az ügyrendeknek egyes, alkotmányellenes szabályokat is kellett tartalmazniuk⁸.

Az államsfőt illetően, akit *Románia elnöke* elnevezést adták, az általános, egyenlő, közvetlen, titkos, két forduló⁹ választás elvét intézményesítették, úgy, hogy megválasztását a Legfelsőbb Bíróság érvényesíti.

Az államsfő hatáskörét illetően megjegyezzük, hogy a jogosítványait szigorúan arra korlátozták, ami elengedhetetlenül szükségesnek mutatkozott. Egyébként, még tisztségviselési időtartamáról sem született rendelkezés, mert mindenki tudta, hogy ebben a megoldásban, Románia elnöke és a Parlament átmeneti jellegű volt.

Mindenesetre, a jelen referátum központi problematikáját illetően, vagyis, hogy milyen jellegű az alkotmányos politikai rendszer, megjegyezzük, hogy az 1990. évi 92. sz. törvényerejű rendelet 82. cikkének a) pontja szerint, Románia elnöke, miniszterelnöknek annak a pártnak, vagy politikai formációnak a képviselőjét jelölte ki, amely a Parlamentben a legtöbb képviselői helyet nyerte el. Ha ilyen többséget nem sikerült volna elérni, az Elnöknek "más képviselőt vagy szenátort" kellett volna kijelölnie, miután véleményt kért a parlamenti képvisellel rendelkező pártoktól és politikai formációktól. A jogszabály a továbbiakban kimondta: "a Kormány összetételét a Képviselőháznak és a Szenátusnak kell jóváhagynia". Ez a megfogalmazás a Kormány gyakorlatában komoly vitákra adott okot, mind az első miniszterelnök, Petre

⁷ A Szenátus Házzsabályát a Román "Monitorul Oficial" 87. számában tették közzé, 1990. június 28-án, az I. Részben. A Képviselőház Házzsabálya a Román "Monitorul Oficial" 87. számában, 1990. június 28-án az I. Részben jelent meg.

⁸ Ez szolgál magyarázattal arra, hogy az alkotmány hatálybalépése után, mivel a Házzsabály nem volt összhangban az alkotmány rendelkezéseivel, az Alkotmánybíróság, amelyhez mindkét kamara elnöke fordult, alkotmányellenesnek nyilvánította a Képviselőház Házzsabályának bizonyos rendelkezéseit, de a Szenátus Házzsabályának egyes rendelkezéseit is. Ez az 1993. júliusában hozott 44/8. számú határozattal történt a Képviselőház 1990. június 27-én elfogadott 2. cikke vonatkozásában (közzétéve a "Monitorul Oficial" 190/1993. október 10-i számában); a 68/1993. november 28-i határozattal a képviselői mandátumok érvénytelenné nyilvánításáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 12/1994. január 19-i számában); a 45/1994. május 17-i határozattal a Képviselőház Házzsabályának alkotmányosságáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 13/1994. május 2-i számában); a 65/1994. június 6-i határozattal a Képviselőház Házzsabálya 113. cikke 4. bekezdésének alkotmányosságáról (közzétéve a "Monitorul Oficial" 156/1994. június 22-i számában).

⁹ Így a 73. cikk kimondta, hogy Románia elnökévé azt a jelöltet kell nyilvánítani, aki megszerezte a választói névjegyzéken szereplő személyek számának fele és egy személy által leadott szavazatokat. Ha egyetlen jelölt sem szerez ilyen többséget, második szavazási fordulót kell szervezni a választásokat követő második vasárnapon a megszerzett szavazatok számának sorrendjében az első két jelölt között. Az 1990. május 20-i választások alkalmával három jelölt versengett Románia elnökének tisztéért: Ion Iliescu, aki az Ideiglenes Nemzeti Egyég Tanácsának elnöke is volt, a Nemzeti Megmentési Front részéről, Radu, a Nemzeti Liberális Párt színeiben és Ion Ratiu, a Nemzeti Keresztény és Demokrata Néppárt részéről. Iliescut nyilvánították Románia elnökévé, mivel máf az első fordulóban elnyerte a szavazatok 60%-át ("Monitorul Oficial", 1990. 81. szám).

Román második Kormányának az 1990. évi május 20-i választások nyomán kialakult összetétele tekintetében, mind pedig a Stoloja kormány 1991. szeptemberi összetétele vonatkozásában; a Petre Roman Kormány beiktatási eljárása során felmerült a kérdés, vajon amikor Románia elnöke már kijelölte a miniszterelnököt, még mindig szerepelnie kell-e az egyes kamarák elé jóváhagyásra beterjesztett listán; a Stolojan Kormány beiktatási eljárása alkalmával pedig az merült fel kifogásként, hogy a miniszterelnökként kijelölt személy nem volt képviselő vagy szenátor.

Megemlítsékre méltó, hogy a hivatkozott törvényerejű rendelet 83. cikkével intézményesítették a köztársasági elnök felelősségét a Parlament együttesen ülésező két kamarája előtt, a funkciójából való felfüggesztésének formájában,¹⁰ mely intézményt azután az alkotmány később visszavont.

3. Az új alkotmány elfogadásának eljárása

A Parlamentnek az 1990. május 20-án megválasztott két kamarája 1990. július 11-én létrehozta az Alkotmányozó Gyűlést; és ugyanezen alkalommal határozatot fogadtak el az Alkotmányozó Gyűlés Ügyrendjéről és egy másik határozatot, az alkotmány-tervezet szövegező bizottságának név szerinti összetételének jóváhagyásáról.¹¹

Az Alkotmányozó Gyűlés Ügyrendjével, két szakaszból álló eljárást alakítottak ki: "Az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság kidolgozza és az Alkotmányozó Gyűlés elé terjeszti az első szakaszban az eljövendő alkotmány fejezetenkénti alapelveit és felépítését. Ennek elfogadása után, a bizottság megszővegezi az egyes fejezetek teljes szövegét, amit az Alkotmányozó Gyűlés elé terjeszt megvitatás és elfogadás végett".¹²

Kezdetben a bizottság 12 képviselőből és 11 szenátorból állt, tehát tiszteletben tartotta a Parlament politikai összetételének arculatát. Ugyanebben a bizottságban 5 alkotmányjogi szakértő is helyet kapott, akik nem rendelkeztek szavazati joggal. A Románia alkotmány-tervezetét megszővegező bizottságnak meg kellett választania az elnökét, két elnök-helyettesét és két titkárát, akik igazgató-testületét képezték.¹³

¹⁰ A szöveg megfogalmazása a következő. "Ha olyan cselekményeket követ el, amelyek méltatlanná teszik az elnöki tisztség betöltésére, a Képviselőház és a Szenátus együttes ülésén tartott közös szavazással tisztségéből felfüggesztik. Elnöki tisztségéből csak a Parlament általi felfüggesztésének időpontjától számított legfeljebb egy hónapon belül megtartott népszavazással mozdítható el. A felfüggesztésről és a lemondásra irányuló indítványról a Parlament csak akkor szavazhat, ha a Képviselőház és a Szenátus tagjainak legalább egyharmada ezt kérte.

¹¹ A két határozat Románia hivatalos közlönyében, a "Monitorul Oficial"-ban a II. évben, 1990. július 12-én jelent meg.

¹² Az Alkotmányozó Gyűlés Hárszabályáról szóló határozat 9. cikke, a Románia hivatalos közlönyében ("Monitorul Oficial"), 1990. július 12. 1. p.

¹³ A szerzőt az a megítélés érte, hogy ennek a bizottságnak az elnöke lehetett, és reméli, nem csupán egyetemi közjogi szakterülete miatt, hanem azért is, mert ő volt az egyedüli parlamenti tag, akit nem politikai párt állított (a szerzőt a születése szerinti megye, Caras-Severin jelölte független szenátorként). A bizottság egyik alelnöke Ioan Les, a Sibiu egyetem polgári eljárásjogi tanára volt, aki a kormánypártot képviselte, vagyis, az akkori Nemzeti Megmentési Frontot (jelenleg Románia nagykövete Közép-Amerikában). A másik alelnök Vasile Gionea professzor volt, aki ellenzéki pártot képviselt (a Nemzeti Keresztény és Demokrata Néppárt listáján szerepelt), jelenleg pedig Románia Alkotmánybíróságának elnöke. Az egyik megválasztott titkár a kormánypárt köréből jött, Ioan Rusu ügyvéd, aki a Nemzeti Megmentési Front Alba Iulia megyei szenátora volt, és a kisebbségeket képviselte a Bizottság irányításának szintjén, illetve Georgy Frunda, az UDMR képviselője,

Az első szakasz, amely során nem nyilvános tanácskozásokat tartottak, 1990. decemberének elején ért véget, amikor nyilvánosságra hozták a "Románia alkotmánytervezete kidolgozásának tézisei"-t. Ezt követően két hónapon át nyilvános vitát tartottak a tézisekről, amely olyan időszak volt, mely alatt az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság számos szálon tartott nemzetközi kapcsolatokat.¹⁴

Az Alkotmányozó Gyűlésben, a tézisek megvitatása 1991. február 13-án kezdődött, és 1991. június 21-re fejeződött be, mely időszakban az Alkotmányozó Gyűlés 22 ülést tartott.

A vita végén, 10 napon át, a szövegező bizottság formába öntötte az alkotmánytervezetet, és 1991. július 2-án az Alkotmányozó Gyűlés elé terjesztette, és, ezt követően, július 20-ig a Parlament tagjai, egyénileg vagy parlamenti csoportokként, módosítási javaslatokat terjesztettek be. Összességében 1019 módosítási javaslatot terjesztettek be, amelyet a Bizottság *Jelentésében* foglaltak össze, körülbelül 200 oldal terjedelemben,¹⁵ amelyet a parlamenti szünet kezdetén, vagyis, augusztus elején, minden parlamenti tagnak átnyújtottak.¹⁶

Magáról a tervezetről való viták 1991. szeptember 12-től 1991. november 20-ig tartottak, 20 ülésen át, úgy, hogy a tervezetet az Alkotmányozó Gyűlés 1991. november 21-én fogadta el, amit azután az 1991. december 8-i népszavazás hagyott jóvá.¹⁷

jelenleg ugyanannak a politikai formációnak a listájáról lett szenátor, és az Európa Tanács román parlamenti küldöttségének tagja.

¹⁴ Egyébként a nem nyilvános viták idején a Románia alkotmány-tervezetének szövegezésére alakult parlamenti bizottság, a Nemzetközi Jogi és Nemzetközi Kapcsolatok Szövetségével együttesen, a Külügyminisztérium részvételével 1990. november 19. és 23. között symposiumot szervezett Bukarestben "Alkotmányos változások és kilátások Kelet-Európában" címmel, amelyen Belgium, Bulgária, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Jugoszlávia, Norvégia, Hollandia, Spanyolország, az Egyesült Államok, Svédország, Magyarország, a Szovjetunió, az Európa Parlament, az Európa Tanács, az Európai Egyetemi Intézet, és, természetesen, Románia szakemberei és szakértői vettek részt. 1990. október 21. és 25. között az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság az Európa Tanács szakértői küldöttségével konzultálhatott, mely küldöttséget Erik Harremoës vezetett, tagjai pedig Prof. Karl Doehring, (Németország), Prof. Jean Gicquel (Franciaország), Prof. Jaime Nicolas Muniz és Prof. Aquiar le Lique (Spanyolország), Prof. Charles Albert Morand (Svájc), Prof. Hans Ragnemalm (Svédország), Prof. Jean Claude Scholsem (Belgium) voltak. Az alkotmány-tervezet téziseinek közzététele után azonnal, a francia fordítást beterveztették az Európai Bizottság a Joggal a Demokráciáért nevű szervezet nicosiai ülésén, februárban pedig vitát tartottak a tézisekről ugyanezen európai fórum keretében, Velencében, Ragnemalm és Scholsem urak jelentései alapján. A későbbiekben, a Bizottságnak kapcsolatai voltak Bukarestben vagy külföldön az alkotmányjog legjelentősebb európai és amerikai szakértőivel, köztük két találkozóra került sor svájci, olasz, spanyol, francia, amerikai, stb. szakértőkkel. A Bizottság állandó kapcsolatban volt az ENSZ genfi Emberi Jogi Központjának szakértőivel. Gyakorlatilag a tervezet téziseinek teljes szövegét azután pedig az alkotmánytervezetnek az alapjogokra vonatkozó részeit megvitaták Genfben. Talán ez magyarázza, hogy Boutros Boutros Ghali, az ENSZ főtitkára nagyra értékelte a román alkotmányt bukaresti látogatása alkalmával, az 1994. október 27-én Románia Parlamentje két kamarájának együttes ülése alkalmával tartott ünnepi beszédében: "És ehelyütt hangsúlyozni szeretném az 1991. december 8-i román alkotmány példa értékét, amely nem kevesebb, mint 40 cikket szentel az alapvető jogoknak, szabadságoknak és köteleességeknek. Röviden, szeretném, ha az egész ország, mint alkotmányuk 1. cikke is kinyilvánítja, kimondhatná egy napon, hogy demokratikus, szociális jogállam, amelyben az emberi méltóság, az állampolgári jogok és szabadságok, az emberi személyiség, szabad fejlődése, az igazságosság és a politikai pluralizmus a legfőbb érték, amelyet szavatolnak" (in Románia "Monitorul Oficial", V. évfolyam, 224. szám, II. Rész, 1994. november 7. 3-4. p.

¹⁵ A jelentés az alábbi rovatokat tartalmazta: cikk és bekezdés; a módosítás folyamatos számozása; a módosítás tartalma és indítványozója; a módosítás indítványozójának indoklása; a bizottsági megoldás; a bizottság indoklása.

¹⁶ Az Alkotmányozó Gyűlést alkotó 510 képviselő és szenátor közül 414 szavazott az alkotmány elfogadása mellett és 95 az alkotmány ellen (Románia "Monitorul Oficial", II. rész, 41. szám, 1991. november 22.

¹⁷ A népszavazáson 10.948.468 állampolgár vett részt, akik közül 8.464.624, vagyis, 77,3% szavazott az alkotmányra, 2.235.085 állampolgár, vagyis, 29,4% az alkotmány ellen, és 248.759 szavazatot (2,3%)

Románia Alkotmánya, amely összesen 7 címbe rendezve 152 cikkből áll, úgyis, mint I. Cím – Általános alapelvek; II. Cím – Az alapjogok és szabadságok, az alapvető kötelességek; III. Cím – az állami szervek; IV. Cím – A gazdaság és az állami pénzügyek; V. Cím – Az Alkotmánybíróság; VI. Cím – Az alkotmánymódosítás; VII. Cím – Záró- és átmeneti rendelkezések.

Az alkotmány a népszavazás napján lépett hatályba, vagyis, 1991. december 8-án, és ezen a napon teljes szövegében hatályon kívül helyezték a Ceausescu rendszer alkotmányát. A 150. cikk 1. bekezdése szerint, a korábbi normatív aktusok csak annyiban maradnak hatályban, amennyiben nem ellentétesek az alkotmánnyal. Napjainkban óriási szerepük van a bíróságoknak és az Alkotmánybíróságnak, hogy kifejezetten megállapítsák mi az, amit az alkotmány közvetett formában, általános szabályként hatályon kívül helyezett. Tudjuk, hogy más országokban, köztük Magyarországon, lehetséges a régi törvényeknek az új alkotmányos renddel való együttélése, úgy, hogy a régi jogszabályokat apránként helyettesítik.

Kétségek nélkül, minden jogszabályt kifejezetten összhangba kell hozni az alkotmánnyal; az ilyen értelmű feladatok jelenleg a Törvényhozási Tanácsra hárulnak. "A Törvényhozási Tanácsnak, a szervezetéről szóló törvény hatálybalépésétől számított 12 hónapon belül, meg kell vizsgálnia a jogszabályoknak a jelenlegi alkotmánnyal való összhangját, és a szükséges javaslatokat a Parlament, vagy az esettől függően, a Kormány elé kell terjesztenie (az Alkotmány 150. cikkének 2. bekezdése).

4. A Románia alkotmánya által szentesített politikai rendszer jogi természete

Kijelenthetjük, hogy a magi közjog állandó eleme a politikai rendszerek négy nagy kategóriába való sorolása: a) prezidenciális (a típus-példa: az USA); b) a félprezidenciális (a típus-példa – Franciaország); c) a parlamentáris (Spanyolország, Olaszország, Görögország stb.); d) és a testületi irányítású (a típus-példa – Svájc). Az 1831. évi belga alkotmánnyal valamint az 1923. évi román alkotmánnyal, idegen uralkodó családhoz fordulva, az alkotmányos monarchia rendszerét intézményesítették. Anélkül azonban, hogy a részletekbe merülnénk, az 1866. és az 1923. évi alkotmányok elemzése valamint a szakirodalom vizsgálata a *végrehajtó hatalom* köré összpontosult politikai rendszer képét mutatja, amelynek élén a király áll, aki kifejtetten a végrehajtó hatalom irányítójának minősül.

Azután azt is meg kell jegyeznünk, hogy sem az 1866. évi, sem pedig az 1923. évi alkotmány nem említette olyan szerv létét, amelyet Románia királyai hoztak létre, vagyis, a *Koronatanácsot*. Ez a *Tanács* a királyhoz közel álló személyekből, művészekből és tudományos személyiségekből, üzletemberekből, és nyilvánvalóan politikusokból állott, ide értve azokat is, akik állami, kormányzati funkciókat töltöttek be. Érdemes megemlíteni, hogy minden jelentősebb politikai döntést először a Koronatanácsban vitattak meg, ahol, nyilvánvalóan, a királynak vagy a királyi családhoz közel álló személyiségeknek döntő befolyásuk volt, ezt követően pedig megvitatásra a Kormány vagy a Parlament elé terjesztették. Egy dolog bizonyos: Románia politikai rendszere a két háború között csak külsőségeiben volt parlamentáris,

érvénytelenítették. Ezeket az adatokat az Alkotmányozó Gyűlés az utolsó napján, 1991. december 13-án ismerte el a Központi Választási Iroda elnöke, GhGeorge Mircea Lazar bírő (Románia "Monitorul Oficial", 32. szám, II. rész, 1991. december 14.

amelyet valójában *a király és a Koronatanács* meghatározó súlya jellemzett. Ez magyarázza, hogy viszonylag túlságosan is könnyen volt lehetséges 1938-ban a királyi diktatúra intézményesítése, paradox módon új alkotmány elfogadásával; vagyis, ezt követte a fasiszta-katonai diktatúra, a háború után pedig a kommunista diktatúra.

A Romániában a monarchia megdöntését követően létrehozott kormányformát és politikai rendszert illetően, 1947. december 30-át követően szétválík egymástól a *formális és a lényegét tükröző, valós aspektus*. Formális szempontból, tehát, a szigorúan vett jogtechnikai értelemben, az államot köztársaságnak, sőt, "népköztársaság"-nak minősítették egészen 1965-ig, amikor is "szocialista köztársaság"-gá alakult át; valójában, nagyon is hitszegő, diktatórikus rendszert vezettek be, egyetlen párt diktatúráját, amely valójában Moszkva diktatúrája volt, amely lassacskán a helyi klánok diktatúrájává formálódott, és amelynek csúcspontját a Ceausescu diktatúra jelentette. Nem véletlen, hogy a nagy formátumú egyetemi tanár, Ion Deleanu, külön osztályozást állít fel, bebizonyítva, hogy *a szocialista rendszer* átvette és kifejlesztette "mindazt, ami a monokráciában, az oligarchiában, a "demokratikus cezarizmus"-ban a legártalmasabb", ezért félreérthetetlenül *"hamisan demokratikus irányítási mechanizmus"*-ról van szó.¹⁸

Saját magunkat illetően, kifejtettük azt a véleményt, hogy a kormányforma vonatkozásában nem beszélhetünk *köztársaságról*, hanem *kommunista köztársaságról*; ugyanígy, a 92/1990. számú törvényerejű rendelet értelmében, *forradalmi köztársaságról* beszélhetnénk, és csak az 1991. december 8-i alkotmány alapján szólhatunk *demokratikus köztársaságról*.

A *végrehajtó hatalom dominanciájában* azokban az időkben szerzett történelmi tapasztalat, amikor Romániában demokratikus rendszer működött és a kommunista idők tapasztalata (amely, 1974. óta állami színezetben érvényesült a *köztársasági elnöki* intézmény bevezetésével), nem maradhatott következmények nélkül a forradalom utáni Romániában a politikai rendszer megválasztása tekintetében. Mind a parlamenti, mind pedig a parlamenten kívüli vitákban számtalan és heves vitára került sor – itt arra gondolunk, hogy a politikai rendszer szorosan kötődik a kormányzati formához – míg végül az Alkotmányozó Gyűlésben, elsöprő többséggel az a döntés született, hogy a köztársasági elnököt közvetlenül, általános választással válasszák meg, de, hogy sokkal korlátozottabb jogosítványai legyenek, mint a fél-prezidenciális rendszer elnökének (meg kell jegyeznünk, hogy a Románia elnökének megválasztására vonatkozó eljárásról titkos szavazással döntöttek).

Ha minősítenünk kellene a román politikai rendszert, úgy gondoljuk, hogy az *közelebb áll a parlamentáris, mint a fél-prezidenciális rendszerhez, és, hogy a fél-prezidenciális rendszer árnyalt, vagy parlamentarizált formájával állunk szemben*.¹⁹ Mint a hivatkozott műből kitűnik, a francia fél-prezidenciális rendszer összes jellemzőjéből kevés lelhető fel a román alkotmányos rendszerben, és ezek közül is a legtöbb a legkülönbözőbb formában, és Románia elnöke politikai befolyásának mérséklése végett többet a Kormány vett át; az elnöki jogosítványok között olyanok is

¹⁸ Ion Deleanu, Droit constitutionnel et institutions politiques, Théorie générale - Alkotmányjog és politikai intézmények - Általános elmélet -, I. kötet, Bukarest, 1991. 47. p.

¹⁹ Erre vonatkozóan, Mihai Constantinescu, Ion Deleanu, Antoine Iorgovan, Ioan Muraru, Florin Vasilescu, Ioan Vida, La Constitution de la Roumanie -Románia alkotmánya, kommentárokkal és jegyzetekkel, Kiadta a Monitorul Oficial, Bukarest, 1992., 184. p., a kommentár és az értelmezés Florin Vasilescu munkája, igaz, az alkotmány-tervezetet szövegező bizottság keretében folytatott viták alapján.

vannak, amelyeket a Parlamentnek kell jóváhagynia. Egyedül az általános, közvetlen, két forduló választási eljárást vették át a mága egészében a francia rendszerből. *Míg Franciaországban a köztársasági elnök szerepe rendkívül jelentős, és ennél fogva a Kormány minden ülésén részt vesz úgy, hogy ott elnököl, elfogadja a törvényhozási tárgyakban elfogadott rendeleteket, bármikor feloszlathatja a törvényhozás házait (miután véleményt kért a házak elnökétől és a miniszterelnöktől), elnökli a Birói Főtanácsot, kinevezi a miniszterelnököt, anélkül, hogy szükségszerűen egyet értene a házakkal, stb. Romániában, mint láttuk, a köztársasági elnök politikai szerepe sokkal mérsékeltebb. Minden jelentősebb politikai jogosítványa nagyobb szigorításokhoz és szorosabb feltételekhez kötött, mind bármelyik parlamentáris rendszerben (pl. a Parlament feloszlításának joga). Innen ered az a politikai rendszer jellege, amely a szakembereket megragadta, a mérsékelt fél-prezidenciális rendszer természete.*

5. A mérsékelt fél-prezidenciális rendszer mellett szóló alkotmányos érvek

Ennek a megoldásnak az alátámasztására, az alábbiakban néhány pontosító megállapítást teszünk az alkotmány szövegéből kiindulva.

1. Mind a Parlamentet, mind pedig a köztársasági elnököt általános, egyenlő és titkos választással választják meg, úgyszintén mint nemzeti szintű képviseleti szerveket; a köztársasági elnöktől eltérően azonban, a Parlamentet kifejezetten "a román nép legfelsőbb képviseleti szerveként, és az ország egyetlen törvényhozó hatalmaként" minősítik (az 58. cikk 1. bekezdése).

2. Az elnök a Parlament feloszlításához való jogát csak akkor gyakorolhatja, ha az alábbi feltételek fennállnak:

- a) a két kamara elnöke véleményének kötelező megkérdezése;
- b) a Parlament az első beiktatás iránti kérelem időpontjától számított 60 napon belül ne szavazzon bizalmat a Kormány összetételére;
- c) a Parlament legalább két beiktatás iránti kérelmet utasítson el 60 napon belül;
- d) ugyanabban a naptári évben ne kerüljön sor a második feloszlításra;
- e) a Köztársasági elnök megbízatásából hat hónapnál hosszabb időtartam legyen hátra;
- f) ne hirdessenek ki az országban ostrom-, vagy rendkívüli állapotot.

3. A köztársasági elnök, politikai szempontból felelős a Parlament előtt, amely funkciójából felfüggesztheti, és lemondatása végett népszavazást írhat ki (95. cikk).

4. A Parlament (a Képviselőház és a Szenátus együttes ülése) határozhat Románia elnökének vád alá helyezéséről hazaárulás miatt, és ebben az esetben az ítélezésre a Legfelsőbb Bíróság jogosult. A köztársasági elnök a jogszabály erejénél fogva azon a napon mond le, amikor a meghozott ítélet végérvényessé válik (84. cikk, 3. bekezdés).

5. A köztársasági elnök csak akkor kérheti a néptől, hogy népszavazás útján mondjon véleményt valamely nemzeti érdekű problémáról, *miután megkérdezte a Parlamentet* (90. cikk).²⁰

²⁰ Logikai szempontból két helyzet fordulhat elő: 1. a Parlament egyetértését adja és 2. a Parlament a népszavazás ellen van. Az első esetben Románia elnökének kérését a Parlament egyetértése erősíti, amely a nép legmagasabb szintű képviseleti szerve, ami sokkal szélesebb nemzeti alapot teremt a népszavazás elrendeléséhez. A második esetben elméletileg oda jutunk, hogy nézeteltérés van a két képviseleti hatalom között, olyan

6. A köztársasági elnök állít jelöltet miniszterelnöki tisztségre és nevezi ki a Kormányt a Parlament bizalmi szavazása alapján.²¹

7. A Kormány, a maga egészében, valamint minden egyes tagja a többi kormánytaggal együttesen kizárólag a Parlament előtt visel politikai felelősséget (a 108. cikk 2. bekezdése).

8. Nem csupán Románia elnöke, hanem a Parlament mindkét kamarájának elnöke egyaránt jogosult büntető eljárást kezdeményezni a kormánytagokkal szemben a funkciójuk teljesítése körében elkövetett cselekmények miatt. Igaz, hogy a köztársasági elnök elrendelheti a funkciójukból való felfüggesztésüket, ha a büntető eljárást lefolytatását kérték (108. cikk 2. bekezdés).

9. A köztársasági elnök nem rendelkezik törvénykezdeményezési jogosultsággal, amely bizonyos számú állampolgárnak, a két parlamenti kamarának és a Kormánynak van fenntartva (73. cikk).²²

10. A köztársasági elnök a törvény kihirdetésének megtagadását egy alkalommal gyakorolja, amikor megkapja a már elfogadott törvényt; ha azonban

különbőség, amelyet a nép döntésére bízunk. Bár az alkotmány nem mondja ki egyértelműen: annak az elnöknek, aki a népet szólítja népszavazásra, anélkül, hogy figyelembe vennie a Parlament állásfoglalását, amennyiben a népszavazás eredménye negatív, nem marad meg a hitele, normális gondolatmenet szerint, és be kell nyújtania lemondását, és fordítva. Ha a nép, a Parlament akaratával szemben megerősítette az elnök álláspontját, ezt úgy kell értelmezni, hogy a népszavazás eredménye a Parlamenttel szembeni bizalmatlansági indítványt jelent, bizalmatlansági szavazást. Másképpen az alkotmány népszuverenitásra vonatkozó 2. cikkének nem lenne gyakorlati jelentősége. A népszavazás a közvetlen demokrácia megnyilvánulási formája, amely, értelemszerűen, magasabb rendű, mint a képviselői demokrácia, amely szintén annak az állításnak a megerősítése, mely szerint a nép az alkotmányos jogok alanya. A szorosan vett jogi értelemben a népszavazás időpontját, amely a Parlament állásfoglalásával ellentétes eredményt adott, véleményünk szerint a Parlament közvetett, a nép akaratát általi felosztásának időpontjaként kellene tekinteni, és az ettől az időponttól számított 3 hónapon belül Románia Alkotmánya 80. cikkének 2. bekezdése szerint új választásokat kellene kiírni. Kétségtől, ez az értelmezés elméleti feltételezés marad, amely kívül esik azon a gyakorlaton, amelyet ország politikai erői az elmélet elfogadásával kialakíthatnának. Ugyanígy, a fenti felvetésre az alábbiak szerint válaszolhatnánk elméleti szempontból: A Parlament felosztásának az eseteit egyértelműen és kimerítően felsorolja az alkotmány. Bármely problémával kapcsolatban elfogadjuk, hogy ilyen kérdések felvethetők, és ilyenkor fontos, hogy mire tesszük a hangsúlyt: az alapelvek szellemére, vagy pedig az egyes intézményeket vezérlő elvek betűjére; azonban óriási fenntartásaink vannak azokkal a kétségekkel kapcsolatban, amelyek akkor merülhetnek fel, ha a népszavazás tárgya szervezési kérdés, és nem az előrehozott parlamenti választások kérdése.

²¹ Az e tárgyra vonatkozó jogforrás Románia alkotmányának 85. és 102. cikke, amely Spanyolország alkotmánya 62. cikkének 4. bekezdéséhez és 99. cikkéhez hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Érdemi különbség van azonban a beiktatási szavazás jogi rendszerét illetően. Spanyolország alkotmánya a miniszterelnök-jelölttől az általa felállítani kívánt kormány politikai programjának ismertetését követeli meg, bizalmat kérve a Képviselők Kongresszusától (99. cikk 2. bekezdés), míg Románia alkotmánya pontosan meghatározza a miniszterelnök-jelöltnek azt a kötelezettségét, hogy terjessze a Parlament (a két kamara együttes ülése) elé mind politikai programját, mind pedig a kormánytagok teljes névsorát, mindkettőre nézve bizalmi szavazást kérve. Tehát, a spanyol alkotmány és más nyugat-európai országok alkotmányának vonatkozásában a folyamatban meghatározó eleme, amellyel a Parlament bizalmát kifejezi, a jövőbeli miniszterelnök személye, míg Románia alkotmányának szellemében figyelembe kell venni a Kormány teljes tagnévsorát. Ebben a megközelítésben a beiktatási eljárás aktuása, amellyel Romániai elnöke kinevezi a miniszterelnököt és a Kormány többi tagját, de csak akkor, amikor a Parlament már jóváhagyta a kormánytagok névsorát, merő formáság, inkább protokolláris ceremónia, mintsem jogi tény. Ezzel szemben, az aktus, amellyel Spanyolország királya a miniszterelnök javaslatára a többi kormánytagot kinevezi, jogi tény értékű cselekmény, ami magyarázatul szolgál a királynak arra a jogosítványára, hogy a kormánytagokat funkcióikból elmozdítsa (Spanyolország alkotmányának 100. cikke).

²² Igaz, hogy az alkotmány elismeri Románia elnökének az alkotmány-módosítás kezdeményezéséhez való jogosultságát, de egyedül a kormány javaslatára, bár más, akár parlamentáris köztársaságokban, a köztársasági elnök a folyamatos törvényhozásban is kezdeményezhet (Olaszország alkotmánya 87. cikkének 4. bekezdése).

ismételten megvizsgálta a Parlament, a köztársasági elnök legkésőbb az azt követő 10 napon belül köteles kihirdetni (77. cikk);

11. A köztársasági elnöknek a külpolitika, a honvédelem, a rendkívüli állapot területén lévő, legjelentősebb jogosítványai vagy a Kormány, vagy a Parlament korlátozza, vagy pedig a Parlament ellenőrzése alatt gyakorolhatók, mint például:

a) a köztársasági elnök Románia nevében nemzetközi szerződéseket köt, amelyekben *a tárgyalásokat azonban a Kormány folytatja, azután pedig megerősítés végett a Parlament elé terjeszti* (91. cikk, 1. bekezdés);

b) az elnök, *a Kormány javaslatára*, akkreditálja és visszahívja Románia diplomáciai képviselőit és jóváhagyja a diplomáciai képviselők létesítését vagy megszüntetését, diplomáciai szintjének módosítását (91. cikk, 2. bekezdés);

c) az elnök, *a Parlament előzetes felhatalmazása alapján*, kihirdetheti a fegyveres erők részleges vagy általános mozgósítását (92. cikk);²³

d) az ország ellen irányuló fegyveres támadás esetén, Románia elnöke köteles meghozni az agresszió visszaszorításához szükséges intézkedéseket, és arról üzenetben *haladéktalanul tájékoztatni a Parlamentet*;²⁴

e) az elnök, a törvénynek megfelelően, ostrom- vagy szükségállapotot vezethet be (az egész országban vagy csak bizonyos övezetekben), azonban *kérnie kell a Parlamenttől* az ilyen intézkedés a jóváhagyását, az elfogadását követő legfeljebb 5 napon belül.

Végezetül, elmondjuk, hogy a legfontosabb elnöki hatáskörök gyakorlásának körében kibocsátott elnöki rendeleteket (nemzetközi szerződések megkötése, a diplomáciai képviselők akkreditálása, a mozgósítás meghirdetése, a fegyveres támadás elhárítása, az ostrom- vagy a szükségállapot bevezetése, kitüntetések és kitüntető címek adományozása, a tábornoki, tengerügyi címek adományozása) a miniszterelnök ellenjegyzzi.

Ez alatt azt értjük, hogy e nélkül az ellenjegyzés nélkül az elnöki rendelet nem érvényes, és, hogy a miniszterelnök, akinek a Parlament bizalmat szavazott, aláírja a rendeletet, a végrehajtó hatalom e két irányítójának (Románia elnökének és a miniszterelnöknek) tárgyalnia kell. Ez a technikai-eljárási megoldás valójában érdemi politikai problémát keletkeztet, vagyis, *a köztársasági elnök fölötti közvetett parlamenti ellenőrzés kérdéséhez a miniszterelnök útján*, aki politikai felelősséget visel a Parlament előtt. Ebből az is következik, hogy a román alkotmány szövegének filozófiájában nem kívánatos, hogy a köztársasági elnök ugyanabban "a politikai csónak"-ban evezzen, mint a miniszterelnök, lévén az ideális megoldás az, mint már említettük, hogy az elnök semleges maradjon a politikai pártokkal való kapcsolatában. A gyakorlatban, legalábbis 1991. szeptembere óta nem ez a helyzet, ami, reméljük, átmeneti folyamat. Minden esetre Vacaroiu miniszterelnök, jóllehet, független, politikus kormányzati irányba fordult, amelyet szemmel láthatóan politikai párt támogat, míg Stolajan miniszterelnök "szakértői" kormányt irányított, bár ez a kormány három párt között létrejött kormányzati koalíció eredménye volt.

²³ Az elnök, kivételes esetekben a Parlament előzetes javaslata nélkül is hozhat ilyen intézkedést, ezzel szemben azonban köteles utólagos jóváhagyást kérni, "az elfogadást követő legfeljebb 5 napon belül".

²⁴ Ha a Parlament éppen nem ülésezik, a jogszabály erejénél fogva össze kell hívni az agresszió megindítását követő 24 órán belül (92. cikk 3. bekezdés).

Összefoglalva, kijelenthetjük, hogy Romániában az 1989. decemberi forradalom után nyugati típusú alkotmányos rendszert vezettek be, lévén, hogy Románia 1991. december 8-án elfogadott alkotmányát egyértelműen értékeli, és már hatással volt Kelet-Európa alkotmányozási folyamatára is (elég emlékeztetnünk az Orosz Föderáció alkotmányára). Ugyanakkor Romániában az új alkotmány alapján már eljutottunk a politikai pluralizmuson alapuló, pluralista demokráciához, a jogállamhoz és az emberi jogoknak a nemzetközi elvárások szerinti tiszteletben tartásához, ide értve azokat a román állampolgárokat is, akik más etnikai eredetűek. Románia tehát az első olyan kelet-európai ország, amely alkotmányos elvvé emelte, vagyis, az alkotmány 6. cikkébe emelte azt a politikai elvet, amelyet 1989-ben Koppenhágában fogadtak el: "(1) "Az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek azt a jogát, hogy megtartsák, fejlesszék és kifejezzék etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosságukat.

(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önazonosságának megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez az állam által hozott védelmi intézkedéseknek összhangban kell lenniük más román állampolgárok tekintetében az egyenlőség és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével".