

## Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról

Romániában 1991 végén fogadtak el új alkotmányt. Azóta egy évtized telt el, és világosan látszik, hogyan működnek a hatalmi intézmények, milyen tényezők határozzák meg egymáshoz való viszonyukat. Megjelentek az alkotmány szövege és alkalmazása közötti feszültségek. Az alkotmányreform csak idő és politikai akarat kérdése.<sup>1</sup> Jelen tanulmánynak az a célja, hogy az 1992-2001-es periódusban megvizsgálja a különböző kormányok és a törvényhozás viszonyát. 1992-2000 között a következő kormányok vezették Romániát: a Vacaroiu-kormány (1992-1996), a Ciorbea-, Vasile- és Isarescu-kormányok (1996-2000). 2000 decemberétől a Nastase-kabinet kezdte meg mandátumát.

Az 1991-es román alkotmány kimondja, hogy a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság<sup>2</sup>. Az alkotmányos gyakorlat azonban a fenti időszakban fokozatosan eltorzult, visszaszorult a parlament törvényhozó szerepe. A kormány, a végrehajtó hatalmi ág intézménye, átvette a törvényhozó feladatkör jelentős részét. Az a szabály, hogy a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság, valós jogi tartalom nélkül maradt. A tanulmány a kormánynak a törvényhozásba való beavatkozására próbál magyarázatokat keresni, feltárni azokat a jogszabályokban rejlő hiányosságokat, jogfelfogásban kimutatható hibákat, amelyek a fennálló helyzethez vezettek.

Mert "a klasszikus jogállamiság feltételei között (...) a törvényhozásnak, pontosabban a törvényhozó hatalomnak a végrehajtó hatalomhoz képest feltétlen primátusa érvényesül" és "a jogállamiság meghatározó jelentőségű ismerve a törvények útján történő kormányzás".<sup>3</sup> Romániában nem lehet szó valós jogállamiságról, ha a törvényeket nem a parlament, hanem annak háttérbe kényszerítésével a kormány fogadja el.

### I. A törvényhozó hatáskör átruházása

A legelső tisztázandó kérdés a parlament törvényhozó hatáskörének a kormányra való átruházása. Az átruházás általánosan azt a döntést jelenti, amellyel egy intézmény engedélyezi egy másik intézménynek a saját hatásköre meghatározott részének a gyakorlását.

A hatásköri átruházás a közjogban többnyire tiltott: *delegata potestas non delegatur*.

A francia Paul Duez és Guy Debeyre kiemelik<sup>4</sup>, hogy egyetlen intézmény sem változtathatja meg egy egyszerű akaratnyilvánítással a saját hatáskörét, annál is inkább, mert ezeket *intuitus personae* ruházták rájuk.

Ugyanígy, a két világháború közötti Romániában Paul Negulescu és George Alexianu azt tartották<sup>5</sup>, hogy a nemzetnek az alkotmányozó hatalma hozza létre az állami szerveket és szabja meg hatáskörüket. Az alkotmányozó hatalom miután ezt megtette, eltűnik, csak a létrehozott szervek működnek tovább, azokkal a jogokkal és hatáskörökkel, amelyet az alkotmányozó hatalom rájuk ruházott. Ezek a szervek nem növelhetik hatáskörüket, mert nincsen erre saját joguk, hiszen azt a felsőbb, alkotmányozó hatalom szabta meg.

Vagyis a hatásköri átruházást magának az alkotmánynak, az alkotmányozó hatalomnak kell engedélyeznie, más esetben egyetlen szerv sem helyettesítheti be magát a másik szerepkörébe.

Ez a feltételt teljesítették. Romániában az 1991-es alkotmány 114. szakasza adja meg a jogi alapot a törvényhozó hatáskörnek a kormányra való átruházására:

"(1) A Parlament elfogadhat egy speciális feljogosító törvényt, amely lehetővé teszi a Kormánynak, hogy rendeleteket bocsásson ki, azokon a területeken, amelyek nem tartoznak sarkalatos törvények tárgyába.

(2) A felhatalmazó törvény kötelező módon megszabja a területet és a dátumot, ameddig ki lehet bocsátani a rendeletet.

(3) Ha a felhatalmazó törvény kéri, a rendeleteket a Parlamentnek is jóvá kell hagynia, a törvényhozási eljárás szerint, a felhatalmazási határidő lejártáig. A határidő be nem tartása a rendelet hatályvesztését vonja maga után.

(4) Rendkívüli esetekben a Kormány sürgősségi kormányrendeleteket fogadhat el. Ezek akkor lépnek hatályba, ha elfogadás végett benyújtják őket a Parlamenthez. Ha a Parlament nem ülészik, akkor kötelező módon össze kell hívni.

(5) A kormányrendeletek elfogadása vagy elutasítása egy olyan törvénnyel történik, amelybe belefoglalják azokat a rendeleteket is, amelyek a (3) bekezdés alapján hatályukat veszítették" - azaz nem nyújtották be a parlamentnek, jóváhagyás végett, az előírt határidő lejártáig.

Tehát két típusú rendelet létezik:

- az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott törvényerejű kormányrendelet;
- a rendkívüli esetben, előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül kibocsátott, ún. sürgősségi kormányrendelet.

Más országok alkotmányaiban is léteznek ehhez hasonló hatásköri átruházások, például Franciaország, Olaszország, Spanyolország, Portugália, Németország stb. Alaptörvényeiben<sup>6</sup>.

## II. Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott törvényerejű rendeletek

Hogy a kormány egy ilyen rendeletet bocsásson ki, a következő feltételeknek kell teljesülniük:

- A parlament fogadja el egy speciális feljogosító törvényt.
- Ebben a törvényben konkrétan legyen meghatározva a társadalmi viszonyoknak az a területe, amelyeket a kormány rendeleti úton szabályozhat.<sup>7</sup>
- A kormányrendelet semmiképpen sem avatkozhat be a sarkalatos törvények szabályozási területébe. Ennek következményeként az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet egyszerű törvényi jogi erővel bír.
- A felhatalmazó törvény írja elő a dátumot, ameddig el lehet fogadni a rendeletet.
- A rendeletet tegyék közzé a Hivatalos Közlönyben, a miniszterelnök aláírásával és annak a miniszternek az ellenjegyzésével, amely a rendelet alkalmazásáért felelős.
- A felhatalmazó törvény fakultatív módon kérheti, hogy a rendeletet utólag a parlament is hagyja jóvá. Ebben az esetben a rendelet a közzétételkor vagy a szövegtestben megjelölt dátumon hatályba lép, de kötelező az utólagos parlamenti jóváhagyás. Ez a törvényerejű rendeletet törvénnyé alakítja.

Ezeknek a rendeleteknek a gyakorlata (év/kibocsátott rendelet):

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
28	27	70	45	44	70	131	120	138	88

Ezzel a típusú rendelettel kapcsolatban is felmerülnek problémák.

Kötelező szabály, hogy nem lehet sarkalatos (organikus) törvényeket elfogadni ilyen rendelettel. A román jogrendszerben három törvénykategória létezik. A legfelső szinten állnak az alkotmánymódosító törvények. A második szint a sarkalatos törvényeké. A legalsó törvénykategóriát az egyszerű törvények jelentik. A törvénykategóriák között rangsor érvényesül, elfogadási eljárásuk sem azonos. Az egyszerű törvényeket a parlamentben jelenlevő képviselők vagy szenátorok *egyszerű többségével* (50%+1) fogadják el. A sarkalatos

törvényeket *abszolút többséggel* lehet elfogadni (az összes, és nem csak a jelenlevő képviselők vagy szenátorok 50%-a+1 szavazat). Az alkotmányos törvények esetében *minősített többség* (kétharmados vagy akár háromnegyedes többség) szükséges.

A sarkalatos törvények szabályozási területét az alkotmány határozza meg. A következő társadalmi viszonyok tartoznak ide<sup>8</sup>:

- a) a választási rendszer;
- b) a politikai pártok megszervezése és működése;
- c) a népszavazás megszervezése és lebonyolítása;
- d) a Kormány és a Legfelsőbb Nemzetvédelmi Tanács megszervezése;
- e) az ostromállapot és a szükségállapot szabályozása;
- f) a bűncselekmények, a büntetések és ezek végrehajtásának a módozatai;
- g) a kollektív megkegyelmezés és a közkegyelem;
- h) a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának, a bírói hatóságoknak, az Ügyészi Szervezetnek és a Számvevőszéknek a megszervezése és a működése;
- i) a köztisztviselők jogállása;
- j) a közigazgatási bírászkodás;
- k) a tulajdonjog és az örökösödés általános rendszere;
- l) a munkaviszonyok, a szakszervezetek és a társadalmi védelem általános rendszere;
- m) a tanügy általános megszervezése;
- n) a vallások általános helyzete;
- o) a helyi közigazgatás, a terület és a helyi autonómia általános rendszere;
- p) a kizárólagos kereskedelmi övezet megállapításának módozata;
- r) mindazok a területek, amelyek szabályozására az Alkotmány más részei sarkalatos törvényt kérnek.

Tehát az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet jogi ereje az egyszerű törvényekével egyenlő. Szabályozási területét körülhatárolni a kizárásos módszerrel legkönnyebb: minden olyan társadalmi viszony képezheti az egyszerű törvény és az előzetes parlamenti felhatalmazással kibocsátott kormányrendelet tárgyát, amely nem tartozik az alkotmány vagy a sarkalatos törvények szabályozási területébe. A parlament nem hatalmazhatja fel a kormányt arra, hogy rendeleti úton alkotmányos szabályokat és sarkalatos törvényeket fogadjon el, helyezzen hatályon kívül vagy módosítson. Ezt több alkotmánybírói döntés is megerősítette<sup>9</sup>

Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek a parlamenti szünet időszakára jellemzőek. A parlament a kormányokat feljogosította, hogy a törvényhozás szünete alatt bizonyos törvényi rendelkezéseket rendeleti úton fogadjanak el. Ugyanakkor a legtöbb esetben kérték a parlament utólagos jóváhagyását, így ezt a rendeleti formát a törvényhozás az ellenőrzése alatt tartotta.

A felhatalmazó törvénynek konkrétan meg kell határoznia a felhatalmazás tárgyát. Egy általános felhatalmazás alkotmányellenesnek tekinthető. A felhatalmazó törvénynek elő kell írnia azt a határidőt is, amely keretén belül a kormány kiadhatja a rendeletet. Egy olyan felhatalmazó törvény, amely nem szabna meg egy határidőt, vagy a kormányra ruházná azt a jogot, hogy a határidőt megváltoztassa, alkotmányellenesnek tekintendő. Ugyanígy alkotmányellenes a túl hosszú határidő. Az átruházás semmiképpen sem jelentheti azt, hogy a parlament lemond

bizonyos életviszonyok tekintetében a szabályozó jogköréről, az átruházás csak a parlament törvényalkotói politikájának a részét képezi.<sup>10</sup> A határidő lejárta után kibocsátott kormányrendelet törvénytelen, hiszen a kibocsátás pillanatában a kormánynak a rendeletalkotó joga már megszűnt.

### III. A sürgősségi kormányrendeletek

A sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának az alkotmányos feltételei a következők:

1. Létezzen egy rendkívüli helyzet, amely indokolja, hogy előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül a kormány rendeletet bocsásson ki. Az aláírások tekintetében ugyanazok a szabályok, mint a parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek esetében.
2. A sürgősségi kormányrendeletet be kell nyújtani a parlamentnek jóváhagyás végett. Ha a parlament nem ülészik, össze kell hívni. Ha a rendeletet nem nyújtották be a parlamenthez, akkor nem léphet hatályba, hiába közlik le a Hivatalos Közlönyben. Az utólagos parlamenti jóváhagyás a sürgősségi kormányrendeletnek is törvényi jogi erőt fog adni, törvénné alakítja.
3. Közzététel a Hivatalos Közlönyben.

A román alkotmányban a sürgősségi kormányrendeletekre vonatkozó rész forrásul az olasz alaptörvény 77(2). szakasza szolgált. Ez előírja, hogy a kormány, rendkívüli és kivételes esetekben, saját felelősségére, ideiglenes intézkedéseket hozhat, amelyeknek törvényerejük van. A kormánynak még ugyanazon a napon be kell ezt nyújtania a parlamentnek, hogy az törvénné alakítsa az intézkedéseket. Ha parlamenti szünet van, a parlamentet összehívják, a törvényhozásnak öt napon belül ülésennie kell. Ha a törvényhozás ne hagyja 60 napon belül a kormányrendeletet, akkor az hatályát veszti. A román szabályozásból az a - garanciális jellegű - időkorlát kimaradt.<sup>11</sup>

Lássuk a romániai gyakorlat alakulását. Elsőként az elfogadott sürgősségi kormányrendeletek száma évenként:

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1	2	2	2	13	93	72	219	300	195

A legtöbb gond ezekhez a sürgősségi kormányrendeletekhez kapcsolódik.

A rendkívüli helyzet kérdése. Az alaptörvény nem határozza meg, hogy mit ért rendkívüli helyzeten. A szükségállapot-ostromállapot kérdését külön szabályozza, tehát ezektől eltérő jogi fogalomról van szó. Az alkotmányos gyakorlat Romániában ezt a kitéltet nem vette figyelembe. Bármilyen rendkívüli helyzet nélkül sürgősségi kormányrendeletek sorát bocsátották ki. Az, hogy a kormányok ehhez folyamodnak, a parlament lassúságának a következménye<sup>12</sup>, mert a rendes törvénykezdeményezéssel, a parlamenti eljárással túl lassan léptethetők életbe a jogszabályok. Romániában a kétkamarás szerkezet "tökéletes" formájával van dolgunk, amit a francia alkotmányjogban *bicameralisme égalitaire*-nek neveznek. A képviselőház és a szenátus rangja és funkciói teljesen azonosak.<sup>13</sup> A parlamentben nincs feladatmegosztás, az egyik kamara egyszerűen megkettőzése a másikkal, megválasztási eljárásuk egyforma.<sup>14</sup> Óriási idővesztéséget jelent, hogy egy törvénytervezet ugyanazt az utat mindkét házban végigjárja, amíg törvénné válik. A feladatot kétszer kell elvégezni, hogy tényleg el legyen elvégezve. Kétszer kell lejátszani a politikai csatákat. Ha a két kamara nem azonos formában fogadja el a tervezetet, és egyeztetésre van szükség, a helyzet tovább bonyolódik, még jelentősebb az idővesztés. Romániában nem csoda, hogy a parlamentet egy túlméretezett (majdnem 500 a küldöttek száma), működésképtelen szervnek tartják, és a parlament a legnépszerűtlenebb politikai intézmény. A parlamenthez benyújtják a sürgősségi kormányrendeletet, kinyomtatják a Hivatalos Közlönyben, így az hatályba lép. Viszont a parlamentben valóságos "blokádnak" van, a törvényhozás vontatottan halad. A kormányrendelet megtárgyalásáig és jóváhagyásáig nagyon hosszú idő telik el. Visszatérve a rendkívüli helyzetre, az alkotmánybírói gyakorlat elsősorban a következő döntésekben kristályosodott le: 1999/114

AB. döntés, 1997/253 AB. döntés.

Más probléma, hogy az alaptörvény nem határozza meg ezeknek a rendeleteknek a jogi erejét. Innen ered a vita, hogy lehet-e sürgősségi kormányrendelettel sarkalatos törvényi szintű jogszabályt alkotni. Az egyértelmű, hogy alkotmányos törvényt semmiképpen nem lehet így elfogadni, és egyszerű törvényeket pedig igen.

Az 1996 utáni gyakorlat azt hozta, hogy a sürgősségi kormányrendeletekkel be lehet avatkozni a sarkalatos törvények szabályozási területébe is. Tény, hogy a Vacaroiu-kormány idején (1992-1996) nem éltek vissza a sürgősségi kormányrendeletekkel, sem számukat tekintve, sem a sarkalatos törvények területére való beavatkozással. Különös súllyal jelentkezett a kérdés a Ciorbea, Vasile és Isarescu kormányok idején (1996-2000). Igaz, hogy az első vitatható lépést még a Vacaroiu-kormány tette meg. Sürgősségi kormányrendelettel módosította a politikai pártokról szóló törvényt<sup>15</sup>. Ezzel a kormányrendelettel csökkentették a már létező politikai pártok bejegyzési határidejét a bukaresti Törvényszéken. Az alkotmány szerint a politikai pártok megszervezése és működése sarkalatos törvény tárgyát képezi. Azonban Ion Muraru professzor szerint ez a rendelet nem érintett sarkalatos szabályokat. Egy határidő módosítása eljárási kérdés, és nem lényegi sarkalatos törvényi szintű szabály<sup>16</sup>. A sarkalatos törvények tartalmazhatnak egyszerű törvényi szintű szabályokat.

Az alapvető kérdés tehát az, hogy be lehet-e avatkozni a sarkalatos törvények szabályozási területébe sürgősségi kormányrendeletekkel. Van aki azt mondja, hogy igen<sup>17</sup>:

1. Ha az alkotmányozók korlátozni szerették volna sürgősségi kormányrendeletek elfogadását, akkor azt tisztán és világosan megteszik. Az alaptörvény azért nem szabott ilyen korlátokat, mert az alkotmányozók itt kivételt szerettek volna létrehozni az előzetes felhatalmazás alapján kibocsátott rendeletre vonatkozó szabály alól.
2. A rendkívüli helyzetben *salus rei publicae, suprema lex* (a legfelsőbb törvény az állam megmentése). A sürgősségi kormányrendelet egy rendkívüli helyzet eredménye, ebben az esetben az alkotmányozók a fontos, halaszthatatlan lépések megtétele érdekében a kormányra ruházták a sarkalatos törvények elfogadásának a jogát is. Az átruházást itt nem a parlament végzi, hanem maga az alkotmányozó hatalom. És az alkotmányozók szándéka egyáltalán nem lehetett az, hogy a kormányt bénítsák, hogy adott helyzetben az ne tudjon hatékony válaszokat találni a problémákra. Az alaptörvényt nem szabad úgy értelmezni, hogy a kormány ne tudjon válsághelyzetben megfelelően reagálni, mert ez a közérdekeket sértené.
3. A sürgősségi kormányrendelet nem az előzetes felhatalmazás alapján kiadott rendelet egyik formája. Ettől eltérő, önálló kategória.
4. Az alkotmány megváltoztatását jelentené egy olyan korlátozás elismerése, amit az nem ír elő.
5. Az ellentétes véleményeket maga az alkotmányos gyakorlat hatálytalanította. Más kérdés a kormány visszaélése a sürgősségi kormányrendeletekkel. A visszaélés nem a sürgősségi kormányrendelet jogi erejére vonatkozik, hanem csak arra, hogy nem kell rendkívüli helyzet ilyen rendelet kibocsátásához.<sup>18</sup> Ez az alkotmánybírói gyakorlat is.

Más álláspont szerint (Tudor Draganu professzor, Ion Deleanu professzor) alkotmányellenes a sürgősségi kormányrendeletekkel a sarkalatos törvények területére való beavatkozás<sup>19</sup>. Én is ehhez a véleményhez csatlakozom, a következő érveket fogadva el:

1. A törvényhozó hatáskör átruházásának egységes jellege van, attól függetlenül, hogy a felhatalmazó törvénytől vagy az alkotmányból származik-e. A kormánynak minden esetben tiltott a sarkalatos törvények elfogadása, módosítása vagy hatályon kívül helyezés rendeleti úton.<sup>20</sup>
2. Hogyan fogadhatna el a kormány sarkalatos törvényeket, amikor a parlamentnek az alkotmány megtiltotta, hogy erre felhatalmazást adjon?
3. A parlament egyszerű törvényekkel nem változtathat meg sarkalatos törvényeket még szükségállapot esetén sem. Ezért elfogadhatatlan, hogy hasonló esetben a kormánynak ilyen jogokat ismerjünk el.
4. Hogy egy kivételt elismerjünk, annak előfeltétele, hogy az alaptörvény azt világosan előírja.

5. A sürgősségi kormányrendeletek nem egy új jogi kategória.
6. Nem lehet elismerni ezt a jogot a kormánynak már csak azért sem, mert az alaptörvény világosan megszabja, hogy a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság.
7. Szükségállapot és ostromállapot esetében megvannak azok a szabályok, amelyeket alkalmazni kell, létezik szabályozás a foganatosítandó lépésekre, rögzítve vannak a feladatokkal rendelkező, reagálni tudó szervek.
8. Az összehasonlító alkotmányjog alapján, azokban az országokban, ahol létezik a sarkalatos törvények kategóriája, ezek nem képezhetik kormányrendelet tárgyát.<sup>21</sup>
9. A sarkalatos törvények kizárólagos parlamenti hatáskörbe tartoznak.
10. Ellentmond a hatalommegosztás elvének, a *delegata potestas non delegatur* elvének és a jogszabályok hierarchiájának, ha a kormány rendeleti úton sarkalatos törvényeket változathat meg.

A sürgősségi kormányrendeleteknek megvan a román alkotmánytörténetben az előképük, léteztek hasonló szabályok a két világháború közötti kor felemás demokráciájának az idején, és hasonlóképpen a kommunista diktatúra alatt is.

Igaz, hogy a régebbi román alkotmányok (1866, 1923) nem ismerték a törvényhozó hatáskör átruházásának intézményét. A gyakorlatban azonban szokásjogi úton engedélyezték, hogy a kormány rendkívüli intézkedéseket hozhasson, törvényerejű rendelettel, ha azt utólag a parlament is jóváhagyta. A két világháború közötti kort jellemezte így Paul Negulescu: *"Nálunk komolyan visszaéltek a törvényerejű rendeletekkel; egyeseknek közülük semmi köze sem volt a közrendhez; nem volt sürgős jellegük, magánérdekekre vonatkozó szabályokat tartalmaztak, és ami még súlyosabb, egyeseket a parlament működése közben bocsátottak ki."*<sup>22</sup>

A szélsőbaloldali diktatúra alatt is hasonló volt a helyzet<sup>23</sup>. Itt nem a kormány gyakorolt törvényhozói funkciót, hanem a Nagy Nemzetgyűlés által megválasztott *Nagy Nemzetgyűlés Elnöksége*, 1961 után pedig az *Államtanács*. Ezeknek a szerveknek rendelet-kibocsátási joguk is volt. A rendeletek jogi ereje megegyezett a törvényekével. Az Elnökség, egy kétszeresen delegált szerv, és az Államtanács átvehette a törvényhozási funkció jó részét, a Nagy Nemzetgyűlés megkerülésével.

Az 1991-es román alkotmány tervezetében a törvényhozó hatáskör átruházásának kérdése így szerepelt: *"Rendkívüli esetekben, a kormány, a mindkét kamara kétharmados többsége által elfogadott felhatalmazó törvény alapján, kormányrendeleteket bocsáthat ki, a törvény által megszabott határidő betartásával, az Alkotmány által a törvénynek megszabott területeken; a kormányrendeletek a közzétételkor hatályba lépnek, de hatálytalanná válnak, ha a parlament nem hagyja jóvá őket a felhatalmazó törvény által megszabott határidőben. A határidő lejártával a kormányrendeleteket, amelyeket a törvényeknek fenntartott területeken bocsátottak ki, csak törvénnyel lehet módosítani."*<sup>24</sup> Az alaptörvény tervezetének eredetileg más koncepciója volt. A parlament hatáskörébe a mai sarkalatos törvények tartoztak volna, az egyéb társadalmi viszonyok tekintetében a kormány elsődleges normatív szabályozásokat fogadhatott volna el. A jogszabályalkotás így megoszlott volna a két szerv között. De a parlamentben más felfogás érvényesült, és a 114. szakasz az idézett formában lépett hatályba.

Mindenképpen szükséges, hogy az eljövendő alkotmánymódosításkor kijavítsák a 114. szakaszt. Ugyanakkor a problémát nem lehet elszigetelten kezelni, meg kell keresni a jelenlegi helyzet okait. Már említettem, hogy a legfontosabb ok a parlament működésképtelensége, lassúsága. Az alkotmányreformnak erre a kérdésre is válaszokat kell találnia. Egyik lehetséges megoldás a tervezetben elképzelt változat, persze, más utak is megfelelőnek bizonyulhatnak.

Az 1991-es román alkotmány nem ismert el a kormánynak önálló, elsődleges szabályozási jogkört. Muraru professzor szerint kormányhatározatokkal lehet elsődlegesen szabályozni társadalmi viszonyokat, és a Vacarioiu-kormány gyakorlata is ebbe az irányba mutatott. Ezt a véleményt nem fogadom el, hiszen az alaptörvény szerint a kormányhatározat egyértelműen a törvény végrehajtására szolgál<sup>25</sup>, részletező jellegű, egy többlépcsős szabályozási modell része. Más megfogalmazásban a kormányhatározatnak nem lehet törvényt helyettesítő és kiegészítő szerepe.<sup>26</sup> Egy túlzottan nehézkes parlament számára monopolizálni az elsődleges jogszabályalkotást szinte természetesen vezetett a sürgősségi kormányrendeletek jogállami elvekkel ellenkező gyakorlatához. Ezt a monopolizálást nevezi Sári János *"naiv parlamentarizmusnak"*, *"mindent a törvényhozás által szabályozni alapelv követésének"*. Ezért tartom

elfogadhatónak a tervezetnek ezt a részét, amely a francia modell alapján elválasztja a parlament és a kormány jogszabály-alkotási feladatait, a legfontosabb életviszonyokat a parlament és a törvény hatáskörébe utalja, a kevésbé fontosak területén pedig a kormány rendeleti úton elsődleges szabályozásokat fogadhatna el. Két út lehetséges.

Az egyik szerint a kormány elsődleges szabályozó hatáskörrel rendelkezik, de a kormányrendelet törvénnyel ellentétes nem lehet (Magyarország esete).<sup>27</sup> Itt fent vannak tartva a kizárólagos törvényhozási tárgykörök, amelyek esetében a kormány semmiképpen nem fogadhat el rendeleteket. Annak következményeként, hogy a rendelet a jogszabályok hierarchiájában alacsonyabb helyet foglal el, *"dinamikus törvényalkotói munka esetén a Kormány önálló feladatkörében kibocsátott és csak az alkotmányra visszavezethető aktusainak a száma csökkenhet. Ez pedig a jövőre nézve korlátozza a Kormány jogalkotó hatáskörét, hiszen a jogforrási hierarchia elvéből következően az egyszer már törvényben szabályozott viszonyok jövőbeli szabályozása is ebben a jogforrási formában lehetséges. Ezen a logikai vonalon haladva el lehet jutni arra a következtetésre, hogy a gyakorlatban a Kormány eredeti jogalkotó hatásköre külön alkotmánymódosítás nélkül is megszűnhet."*<sup>28</sup>

A második lehetőség (a francia modell) szerint az alaptörvény világosan elkülöníti azokat a társadalmi viszonyokat, amelyek a törvény és amelyek kormányrendelet tárgyát képezik. Itt a törvényhozás nem tudja elvonni a kormány alaptörvényi szinten meghatározott elsődleges szabályalkotó hatáskörét. Egy 2000-es, a Nemzeti Liberális Párt által előterjesztett modellben a parlament és a kormány közötti esetleges vitákat az Alkotmánybíróságnak kellene eldöntenie.<sup>29</sup> A jelenlegi franciaországi helyzetet elemezve Draganu professzor kijelenti, hogy egy ilyen modell esetében a parlamenti hatáskörnek nagyon kiterjedtnek kell lennie, és a francia modell nem alkalmas a követésre, hiszen ott a cél (az 1958-as alkotmányozáskor) éppen a törvényhozás korlátozása volt.<sup>30</sup> És amennyiben a jogállam a törvények uralmának állama, akkor nem elfogadható, hogy az adott életviszonyt elsődlegesen szabályozó normatív közigazgatási aktusok domináljanak, mesterségesen visszaszorítva a törvény alkalmazhatóságát. Tehát a jogszabályalkotásnak a francia modellje akkor használható, ha ténylegesen a parlament hatáskörébe utalják a legfontosabb társadalmi viszonyokat.

Ugyancsak Draganu professzor emeli ki a törvény előnyeit a kormányrendeletekkel szemben. Elsősorban érvként fogalmazható meg az, hogy a kormány kinevezett szerv, ezért aktusai nem bírnak ugyanazzal az autoritással, amellyel a törvények rendelkeznek, hiszen azokat az egyenlő, titkos, közvetlen és általános szavazással megválasztott parlament fogadja el. Másodsorban a törvényhozási eljárás során számos olyan garanciális elem létezik, amelyeknek a célja, hogy biztosítsa a nyilvánosságot, a megfontolást, a jogszabály minőségének a javítását (a parlamenti szakbizottságok szerepe, a parlamenti vita, az elnök joga, hogy a törvényt egyszer felülvizsgálás végett visszaküldje a parlamentnek, a hatályba lépés előtt az alkotmánybírósági kontroll lehetősége, ami hiányzik a kormányrendeleteknél, megfelelő hosszúságú idő, hogy a választópolgárok kinyilváníthassák a véleményüket stb.). Ezért kell a törvény legyen az elsődleges szabályozás a fontos életviszonyok területén. Kiss László megfogalmazásában: *"Abból kell kiindulni, hogy a - keretek között tartott - rendeletalkotási hatáskör biztosítása önmagában még nem feltétlenül vezet el a törvényhozás területén a parlament hatalomvesztéséhez... A hangsúly tehát arra helyeződik, hogy a közigazgatás törvényhez kötöttsége biztosított legyen. (Ez az igény igazán praktikusán csak ott vetődik fel, ahol ténylegesen a jogállam intézményrendszerét kívánják kiépíteni.)"*<sup>31</sup>

#### IV. A jogrend instabilitása

A kormányrendeletek romániai gyakorlatában még ki kell emelni két káros következményt: a jogszabály-inflációt és a jogi normák instabilitását. A kormányrendeletek valósággal átszöttek a román jogrendszert.

Az instabilitás rendkívül ártalmas jelenség. A jogszabályok kiszámíthatósága, állandósága különösen a gazdasági viszonyok területén lenne nagyon fontos. A valós helyzet teljesen más. A sürgősségi kormányrendeleteket és az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleteket is (ha kéri a felhatalmazó törvény) a parlamentnek jóvá kell hagynia. A lassú parlamentben ez akár évek kérdése is lehet. Hiába írja elő az alkotmány, hogy sürgősségi kormányrendelet elfogadásakor a parlamentet, ha az nem ülészik, össze kell hívni. A kormány a törvényhozásba való beavatkozásra a parlamenti ülészek idején a sürgősségi kormányrendeleteket használja, a parlamenti szünet idején pedig a felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleteket.

A kibocsátástól a parlamenti jóváhagyásig eltelt időszakban a rendelet hatályos, alkalmazták. A parlamenti jóváhagyás során viszont a törvényhozás módosíthatja, kiegészítheti, sőt, vissza is utasíthatja a rendeleteket. Így a

szabályozás nem stabil, és ez főleg a gazdasági élet tekintetében von maga után hátrányokat.

A visszautasításra vonatkozó néhány gyakorlati példa:

- 1998/36-os törvény az 1996/26-os kormányrendelet visszautasításáról;
- 1998/45-ös törvény az 1997/53-as sürgősségi kormányrendelet visszautasításáról stb.

Látható, hogy az első esetben a kormányrendelet két évig hatályos volt, miután a parlament visszautasította azt. A második esetben ez az időszak "csak" egy év

A kormányrendeletekben (talán a parlamenti megfontolás hiánya)<sup>32</sup> sok esetben hibák, pontatlanságok fordultak elő. Így azokat újabb rendeletek kiadásával, "tűzoltás" jelleggel módosítani kellett. Az eredmény az, hogy a jogforrások rendszere egyre kuszább és zavarosabb. A jogi túlszabályozás jelensége lépett fel. "A kevés kérdések egyike, amelyben a jogelmélet különböző irányai és koncepciói a természetjogtától kezdve a jogi pozitivismusig és jogszociológián át egészen a marxista jogelméletig többé-kevésbé egyetértenek az, hogy a jog egyik alapvető értéke annak biztonsága."<sup>33</sup> Kiss László foglalja össze a túlszabályozás káros hatásait<sup>34</sup>:

- a túl sok kérés és tilalom a címzettekben képes azt az érzetet kelteni, hogy az előírás nem komoly. A kevésbé fontos szabályozások nagy száma veszélyezteti a normák követését azoknál a szabályozásoknál is, amelyek döntő jelentőségűek;
- nehéz fellelni a hatályos jogot;
- a túlszabályozásnak oka és következménye a bürokrácia terebélyesedése;
- a gyors válaszreakcióként megjelenő normák nincsenek megfelelően kiérlelve. A következmény a hibákat orvosolni próbáló norma kiadása, amely egy végtelen körforgás elindítója lesz;
- a túlszabályozás okozta jogbizonytalanság megbénítja a vállalkozó szellemet;
- a jogszabályok folyama kiváltja a polgárok teljes érdektelenségét.

## V. A kormány és a törvényhozás viszonya

Érdeemes a sürgősségi kormányrendeletek ügyét a törvényhozás összességével kapcsolatban is elemezni.

Milyen helyet foglalt el a kormány a törvényhozásban az utóbbi években?

Év	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Sürgősségi kormányrendelet</b>	1	2	2	2	13	93	72	219	300	195
<b>Parlamenti felhatalmazással kibocsátott rendelet</b>	28	27	70	45	44	70	131	120	138	88
<b>Törvény</b>	130	95	146	139	142	221	261	210	233	796



Jól lehet látni, hogy 1999-2000-ben a kormány valósággal átvette a törvényhozó funkciót, és az a szabály, hogy a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság, teljesen deklaratív jellegűvé vált. Figyelembe kell venni azt, hogy a törvények nagyon jelentős része kormányrendeletek jóváhagyására szolgál, és sokuknak csak egyetlen szakasza van (jóváhagyjuk a ..... kormányrendeletet).

A kormánynak a törvényhozásra gyakorolt hatását bizonyítja az a tény is, amely egyébként a modern államokban általánosan elterjedt, hogy a törvénykezdeményezés területén is a kormány jár elől. Romániában törvények és sarkalatos törvények esetében törvénykezdeményezési joga van:

a) a kormánynak, mint testületnek, tehát nem a miniszterelnöknek vagy egyes minisztereknek;

b) minden egyes képviselőnek vagy szenátornak, az illető házban, amelynek a tagja. Több küldött is gyakorolhatja egyszerre;

c) a népnek, itt legalább 250 000 aláírásra van szükség a törvénytervezet benyújtásához. Az aláírásoknak az ország megyéinek legalább egynegyedéből kell származnia, megyénként legkevesebb 10 000. A főváros, Bukarest, egy megyével egyenértékű. A javaslat elindítja a törvényhozási eljárást, de nem jelenti azt, hogy el is fogják fogadni, vagy nem változtathatják meg. Népszavazással nem lehet törvénykezni.

A gyakorlatban a kormány törvénykezdeményezési joga elérheti a 80-90%-ot is! A parlament megvitatja, módosíthatja, majd megszavazza ezeket a törvényeket. Törvényt kezdeményezni mind a két kamarában lehet. A kormány kezdeményező szerepe a mai helyzetben természetes, hiszen neki áll rendelkezésére az apparátus, amely előkészíti a bonyolult szakmai ismereteket igénylő törvénytervezeteket. A parlament döntését ebben az esetben úgy lehet értékelni, hogy az másodlagos, hiszen sok esetben a kormány által benyújtott tervezetet változtatás nélkül elfogadják. A döntést a kormány hozza meg, a parlament azt csak jóváhagyja. Ez az értelmezés még nagyobb hangsúlyt kap, ha figyelembe vesszük, hogy a kormány és a parlamenti többség ugyanabból a pártból vagy pártkoalícióból származik. Így a parlament a kormánydöntésekre "rábólintó" szervvé változik. A küldöttek Romániában, a listás választási rendszer következtében, ki vannak szolgáltatva a pártjaiknak. Csak az juthat a pártlistán új mandátumhoz, aki a pártakatnak megfelelően szavaz. Ezért a kormányon lévő pártok küldöttei sokszor gépiesen engedelmessé válnak a kormány akaratának, mert az a pártakattal egybeesik. Tényként kell kezelni a parlament bizonyos fokú leértékelődését (és ez a népszuverenitás elvének leértékelődését is jelenti). Ez nem csak Románia jellemzője, hanem világjelenség. De a kormány törvénykezdeményezése továbbra is a legelső helyen lesz, mert a parlamentnek nem állnak a rendelkezésére azok a technikai lehetőségek, amelyek a kormánynak igen, és a kormány a saját programját a törvénytervezetek kezdeményezése révén is meg kell valósítsa. Ennek az irányzatnak az ellensúlyozására, véleményünk szerint, a parlamenti szaktanácsadókat kell erősíteni.

Ugyanakkor a román alkotmány létrehozott még egy lehetőséget a kormány számára, amellyel befolyásolhatja a törvényhozást. Az Alkotmány 113. szakasza szerint *a kormány felelősséget vállalhat a parlament előtt, egy programért, politikai nyilatkozatért vagy törvénytervezetért*. Itt a törvénytervezet kérdése a fontos, a nyilatkozat vagy program kevésbé. A felelősségvállalás után a törvénytervezet a parlamenti procedúra nélkül életbe léphet, ha nem nyújtanak be egy bizalmatlansági indítványt, vagy ha benyújtják, de azt nem fogadják el. (Ha az indítványt elfogadják, a kormány természetesen megbukott).

A felelősségvállalás módszerével 1996 után többször is éltek, például a Radu Vasile vezette kormány. Felelősségvállalással fogadták el például a gazdasági fejlődést elősegítő törvénytervezet-csomagot, majd a közhivatalnokok jogállását szabályozó törvényt. Az első esetben benyújtották a bizalmatlansági indítványt, de nem gyűlt össze a kormány megbuktatásához szükséges szavazatszám. A második esetben pedig be sem nyújtották a bizalmatlansági indítványt, mert az Európai Unió által kért, fontos törvényről volt szó, amely elfogadását az ellenzék sem akarta megakadályozni. Ugyanebben a kormányzati periódusban (1996-2000), a Nemzeti Liberális Párt, különösen a pártelnök Valeriu Stoica igazságügy miniszter, ezzel a módszerrel akart véghezvinni egy nagy igazságügyi reformot. Az érv ez a módszer mellett: a lassú parlament évek alatt sem tudná elfogadni ezeket a jogszabályokat. Annak ellenére, hogy az igazságügy reformja tényleg fontos, a liberálisoknak nem sikerült még a koalíciós partnereiket sem meggyőzniük. A parlament kikerülése ilyen ügyben nem lenne demokratikus, vélték a koalíció többi tagjai is. Óriási méretű akcióról lett volna szó, a Ptk., a Btk., a perrendtartások stb. módosításáról...

A kormányzati felelősségvállalással az alapvető probléma az, hogy a parlament nem törvénytervezetre, hanem bizalmatlansági indítványra szavaz. Ennek elfogadásához abszolút többségre van szükség. 471 küldött esetében 236 képviselőnek és szenátornak kell a bizalmatlansági indítvány mellett szavaznia. Tétélezzük fel, hogy száz küldött

hiányzik vagy tartózkodik. Maradnak 371-en. 230-an az indítvány mellett szavaznak, mert a kormány bukását akarják, és nem szeretnék elfogadni az illető tervezetet. A kormány és a tervezet mellett így 141-en szavaznak. A kormány mégis marad, a tervezet mégis életbe léphet, mert a bizalmatlansági indítványt, hat szavazat híján, nem fogadták el! Nem volt meg az alkotmány által kért abszolút szavazattöbbség.<sup>35</sup>

A 2000 decemberében hatalomra került Nastase-kormány programjában az szerepel, és a korábbi nyilatkozataikból is az derült ki, hogy szeretnék felhagyni a sürgősségi kormányrendeletek gyakorlatával. Kérdés, hogy az adott helyzetben (a parlament lassúsága, kisebbségi kormány nem túl szilárd parlamenti támogatottsága stb.) ez mennyire lehetséges. 2001-ben a mérleg visszabilent a törvények javára. Ennek ellenére rendkívül magas az elfogadott kormányrendeletek száma. A több mint hétszáz törvény között meglehetősen sok az előző évek negatív arányainak az orvoslására szolgál (kormányrendeletek jóváhagyása, módosítása, visszautasítása). A mesterségesen felgyorsított parlamenti munkát jellemzi, hogy olyan eset is előfordult, hogy egyetlen ülésnapon több mint 90 törvényt fogadtak el (!). Vagyis a helyzet egyáltalán nem rendeződött, hanem újabb és újabb problémák merülnek fel.

## VI. A törvényerejű kormányrendeletek alkotmányosságának ellenőrzése<sup>36</sup>

A törvényerejű kormányrendeletek alkotmányosságának ellenőrzésére az Alkotmánybíróságnak két mechanizmus áll rendelkezésére<sup>37</sup>.

Előzetes törvénykontrollal<sup>38</sup> ellenőrizni lehet a felhatalmazó és a jóváhagyó törvények alkotmányosságát.

Konkrét normakontrollal<sup>39</sup> ellenőrizni lehet a bíróság előtt folyamatban levő ügyben alkalmazott vagy alkalmazni kért kormányrendelet alkotmányosságát. Az Alkotmánybíróság az eléje került konkrét esetekben a rendkívüli helyzet figyelembe vétele nélkül kibocsátott sürgősségi kormányrendeleteket alkotmányellenesnek nyilvánította, viszont nem tette ugyanezt a sarkalatos törvényi szintű sürgősségi kormányrendeletekkel. Ez az alkotmánybírósági gyakorlat szerintem hibás.

Az alkotmánybírósági gyakorlatban a következő esetekben állapítottak meg alkotmányellenességet: a parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendelet sarkalatos törvény szabályozási területébe avatkozott be; a sürgősségi kormányrendeletet rendkívüli helyzet nélkül vagy annak megszűnte után bocsátották ki (itt egymásnak ellentmondó, a rendkívüli helyzetet tágan vagy leszűkítően értelmező döntések is vannak); a rendelet szövege ellentmond valamely alkotmányos rendelkezésnek stb.<sup>40</sup>

## VII. Az alkotmányreform

Érdeemes néhány szót ejteni az 1991-es román alkotmány ideológiai alapjairól. A hatalommegosztásnak, mint államszervezési értéknek a tagadásából indultak ki, az államhatalmi ágak elválasztását egyfajta feladatmegosztásra korlátozták. Az alkotmányozás során többször is elhangzott: *a hatalom egy, és mint ilyen, oszthatatlan*. Nyugati mintákra hivatkoztak, pedig a magyarázat erre a hatalomfelfogásra sokkal közelebb van. A kommunista jogfelfogás tartotta a hatalmat egységesnek. És az a politikai elit, amelynek a *"terméke"* az alkotmány, közvetlen módon a Román Kommunista Pártból származik, és ennek a jogfelfogásnak a hordozója. Az alkotmányban nincsen szó törvényhozó hatalomról, hanem csak törvényhozó hatóságról. Ugyanígy nem beszélnek végrehajtó hatalomról, bírói hatalomról, csak különféle hatóságok vannak. Ilyen eszmei alapokkal nem csoda, ha nem világos a parlament-kormány viszony; és ugyanígy zavarok vannak az elnök-kormány viszonytal is.

A román alkotmánynak a törvényhozás-kormány közötti viszonyra vonatkozó részeit módosítani kell. A közeljövő feladata megtalálni a legmegfelelőbb, a jogállamiság elveivel tökéletesen egyező utakat. Elfogadható az, hogy a kormány számára önálló szabályozó hatáskört ismerjünk el, de az igazán fontos kérdéseknek (szabadságjogok, tulajdonjog stb.) a népképviselői szerv, a parlament hatáskörében kell maradnia. Meg kell állapítani a kizárólagos parlamenti hatáskörbe tartozó életviszonyokat, és a lehetséges modellek közül választani kell egyet a kormányrendeletek kérdésében: legyen ez a rendelet törvényi erejű, legyen a tárgyköre az alaptörvény által meghatározott, a törvényekétől különböző (francia modell), vagy legyen a törvénynek alárendelt jogszabály. Az alkotmányreformnak a parlamentet is új alapokra kell helyeznie, hogy ez az intézmény meg tudjon felelni a

gazdasági, társadalmi és politikai kihívásoknak.

### *Jegyzetek*

<sup>1</sup> A romániai alkotmányreform kérdéséről lásd: Veress Emőd: Alkotmánymódosítás Romániában. *Pro Minoritate*, 2001. ősz, 66-79; Uő.: Lehetséges-e az alkotmánymódosítás? *Krónika*, Szempont melléklet, 2001. november 17-18, III évfolyam, 270. szám; Uő.: Alkotmányreform Romániában - közjog és politika. *Korunk*, 2002. 2. szám (megjelenés előtt).

<sup>2</sup> 1991-es román alkotmány, 58 (1) szakasz.

<sup>3</sup> Ficzer Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának a kérdései. In *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban*. Unió, Budapest, 1995.

<sup>4</sup> Paul Duez és Guy Debeyre: *Traité de droit administratif*. Dalloz, Párizs, 1952, 120-121.

<sup>5</sup> Paul Negulescu és George Alexianu: *Tratat de drept public*. Casa scoalelor, Bukarest, 1942, 124.

<sup>6</sup> Lásd: belga alkotmány, 36-37. szakasz; francia alkotmány, 38. szakasz; német szövetségi alkotmány, 80. szakasz; olasz alkotmány, 76-77. szakasz; portugál alkotmány, 164. szakasz e. pont és 168. szakasz; spanyol alkotmány, 82-86. szakasz; török alkotmány 91. szakasz.

<sup>7</sup> Sokkal célszerűbb lenne a követelmény ilyen megfogalmazása: a felhatalmazásnak meg kell határoznia a törvényerejű rendelet célját, tárgyát és terjedelmét.

<sup>8</sup> 1991-es román alkotmány, 72(3) szakasz.

<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság 1992/5, 1993/43, 1994/75, 1995/70. stb. döntései.

<sup>10</sup> Ioan Muraru - Mihai Constantinescu: *Ordonanta guvernamentala. Doctrina si jurisprudenta*. Lumina Lex, Bukarest, 2000, 50.

<sup>11</sup> Az olasz gyakorlatról lásd: A. Barbera - C. Fusaro: *Corso di diritto pubblico*. Bologna, il Mulino, 2001 (különösen az V., a jogforrásokról szóló fejezetet). Az olasz alkotmány által előírt 60 napos határidő jogvesztő jellegű. Sok esetben a Parlament nem hagyta jóvá ezen a határidőn belül a kormányrendeleteket. A kormány ezért új gyakorlathoz folyamodott: a 60 napos határidő lejárta előtt változatlan szöveggel újra kibocsátotta a kormányrendeletet. A rekordot egy ilyen módon 23-szor megerősített kormányrendelet tartja. Ennek az gyakorlatnak az Alkotmánybíróság 1996-ban vetett véget, amikor az eljárást alkotmányellenesnek nyilvánította. Lásd: Stefano Maria Cicconetti: La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tuonò che piovve. *Giuresprudenza costituzionale 1996*.

<sup>12</sup> A román parlament működési problémáiról lásd: Veress Emőd: A román parlament szerkezete. *Magyar Kisebbség*, 2000. 1. szám; Veress Emőd: A román parlament statikai és dinamikus modellje (előadás, II Jogász Nyári Egyetem, Csíkszépvíz, 2000. július).

<sup>13</sup> Jelképes különbség, hogy az ombudsmant, a Nép Ügyvédjét a szenátus nevezi ki.

<sup>14</sup> Egyetlen eltérés, hogy a képviselőházba 23., a szenátusba 35. életévüket betöltött román állampolgárok választhatóak.

<sup>15</sup> Az 1996/3-as sürgősségi kormányrendelet módosította a politikai pártokról szóló, 1996. évi 27-es törvényt.

<sup>16</sup> Lásd: Ioan Muraru - Mihai Constantinescu: *Ordonanta guvernamentala. Doctrina si jurisprudenta*. Lumina Lex, Bukarest, 2000, 100.

<sup>17</sup> Lásd: Mihai Constantinescu: Continutul ordonatei de urgenta a Guvernului. *Dreptul*, 1998/8; Mihai Constantinescu kommentárja az alkotmány vonatkozó részeihez, In Mihai Constantinescu - Ion Deleanu - Ioan Muraru - Florin Vasilescu - Ion Vida: *Constitutia României comentata si adnotata*. Monitorul Oficial, Bukarest, 1992, 256.; Ion Vida: *Procedura legislativa*. Crater, Bukarest, 1999, 151.

<sup>18</sup> Például az Alkotmánybíróság 1998/83-as döntése alkotmányellenesnek nyilvánított egy a helyi közigazgatást érintő kormányrendeletet, azzal az indokkal, hogy nem létezett az a rendkívüli helyzet, ami szükségessé tette volna sürgősségi kormányrendelet elfogadását. Az alkotmánybírósági gyakorlat általában azt az álláspontot fogadja el, hogy sürgősségi kormányrendelettel lehet sarkalatos törvényeket módosítani, ha létezik az ezt indokoló rendkívüli helyzet. Lásd az Alkotmánybíróság 1998/34, 1998/83 stb. döntéseit.

<sup>19</sup> Tudor Draganu: *Introducere în teoria si practica statului de drept*. Dacia, Kolozsvár, 1992, 212., Tudor Draganu: *Drept constitutional si institutii politice I-II.*, Lumina Lex, Bukarest, 1998, 142-143.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság más véleményen van. Lásd: 1998/34. döntést, Monitorul Oficial 1998/88. Ez a döntés szerint a sürgősségi kormányrendelet és a felhatalmazó törvény alapján kibocsátott rendelet más-más jogszabályok, mert egyik kibocsátására az alkotmány, a másiknak a kibocsátására pedig a felhatalmazó törvény ad jogot. Az én álláspontom az, hogy a kormány ugyanazt a beavatkozási jogot kapja meg, vagy alkotmányos, vagy törvényi alapon. A kormányra ruházott jog ugyanaz, csak a forrása különbözik, ezért a rendeletet, mint jogi kategóriát, egységesnek kell tekinteni.

<sup>21</sup> Spanyol alkotmány, 83. szakasz, portugál alkotmány, 167. szakasz.

<sup>22</sup> Lásd: Paul Negulescu: *Tratat de drept administrativ român*. Tipografiile române unite, Bukarest, 1925, 505. Az 1938-as alkotmány szerint a helyzet rosszabbodott, hiszen az a királyi diktatúra alaptörvénye volt. Hatalommegosztás nem létezett, a hatalmat II. Károly koncentrálna a kezében. Ő gyakorolta mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalmat, a Nemzet Képviselői és a kormány segítségével: 1938-as román alkotmány, 31-32. szakaszok.

<sup>23</sup> Lásd: Veress Emőd: Az 1948-as román alkotmány. *Areopolis*. Történelmi és társadalomtudományi tanulmányok, Litera, Székelyudvarhely, 2001, 168-175.

<sup>24</sup> Lásd: *Geneza Constitutiei României*. Monitorul Oficial, Bukarest, 1998, 450.

<sup>25</sup> 1991-es román alkotmány, 107(2). szakasz: "A kormányhatározatokat a törvények végrehajtásának a megszervezésére bocsátják ki."

<sup>26</sup> Kiss László: Jogforrás és jogalkotás. In Ádám-Kiss-Petrétei-Sükösd-Szamel: *Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből*, Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 1996, 130.

<sup>27</sup> A magyarországi helyzetről lásd: Sári János: A kormány és a rendeletalkotás. In *Kormány a mérlegen 1990-1994*, Budapest, 1994; Sári János: A rendeleti jogalkotás különös tekintettel a belügyminiszteri rendeletre (alkotmányjogi megfontolások de lege lata és de lege ferenda). *Jogtudományi Közöny*, 1994. november; Schmidt Péter: Néhány megjegyzés Sári János: A rendeleti jogalkotás, különös tekintettel a belügyminiszteri rendeletre c. tanulmányhoz. *Jogtudományi Közöny*, 1995. április; Sári János: A jogforrások. In *Alkotmánytan* (szerk. Kukorelli István), Osiris-Századvég, Budapest, 1998; Petrétei József - Tilk Péter: A jogforrások. In *Alkotmányjogi alapismeretek*, Pécs, 2000; Petrétei József: *Magyar alkotmányjog II Államszervezet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2000.

<sup>28</sup> Lásd: Sári János: A kormány és a rendeletalkotás. 144.

<sup>29</sup> Propunerea PNL de modificare a Constitutiei României din 1991. 22, 2000. október 31.-november 6.

<sup>30</sup> Tudor Draganu: *Introducere în teoria si practica statului de drept*. Dacia, Kolozsvár, 1992, 94-95.

<sup>31</sup> Kiss László *i.m.* 128.

<sup>32</sup> Elkerülhetetlen a kodifikáció tudományos alapokra helyezése, ugyanis ezen a téren komoly hiányosságok vannak. Rosszul felkészült és alulfizetett hivatalnokokkal nem lehet gyakorolni az egyik legfontosabb állami feladatot.

<sup>33</sup> Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. *Jogtudományi Közöny*, 1981/4, 242.

<sup>34</sup> Kiss László *i.m.* 139-140.

<sup>35</sup> A kormányzati felelősségvállalással való törvényhozást kritizálja: Tudor Draganu: *Drept constitutional si institutii politice*, II Lumina Lex, Bukarest, 1998, 172-177.

<sup>36</sup> A témával részletesen foglalkozom a megjelenés előtt álló, román nyelvű tanulmányomban: Consideratii privind controlul constitutionalitatii ordonantelor guvernamentale. *Fiat Justitia*.

<sup>37</sup> A román Alkotmánybíróság működéséről lásd az 1991-es román alkotmány 140-145. szakaszait; lásd még: Veress Emőd: A román Alkotmánybíróság hatásköre. *Magyar Kisebbség*, 2000. 3. szám

<sup>38</sup> Az alkotmány 144. szakaszának az a). pontja szerint az Alkotmánybíróság "dönt a törvények alkotmányosságáról, ezek kihirdetése előtt, Románia elnökének, a két parlamenti kamara valamelyike elnökének, a Kormánynak, a Legfelső Ítéltáblának, legalább 50 képviselőnek vagy legalább 25 szenátornak a megkeresésére, és hivatalból is az alkotmánymódosító indítványok esetében".

<sup>39</sup> Az alkotmány 144. szakaszának a c). pontja szerint az Alkotmánybíróság "határoz a bírói hatóságok előtt a törvények és rendeletek alkotmányellenességével kapcsolatban felvetett kifogások tekintetében".

<sup>40</sup> Részletekről lásd: Veress Emőd: Consideratii privind controlul constitutionalitatii ordonantelor guvernamentale.

- [Kántor Zoltán: A státustörvény: nemzetpolitika vagy a kisebbségvédelem új megközelítése?](#)
- [Bakk Miklós: A menetközbeni paradigma](#)
- [Bauer Tamás: A státustörvény: kisebbségvédelem helyett "nemzetpolitika"](#)
- [Bíró Béla: Megkülönböztetett diszkrimináció?](#)
- [Bodó Barna: Eseménytörténet és szellemrajz](#)
- [Borbély Zsolt Attila: A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír](#)
- [Bridget Fowler: Hozzászólás Kántor Zoltán vitaindító írásához](#)
- [Majtényi Balázs: A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései](#)
- [Németh Zsolt: A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében](#)
- [Tabajdi Csaba: A kedvezménytörvény 1989-ben kezdődött a kisebbségi rendszerváltozás folyamatában](#)
- [Tóth Judit: Sem nemzetpolitika, sem kisebbségvédelem](#)
- [Plugor Magor: A státustörvény vitája a Magyar Hírlapban](#)
- [2001. évi LXII. Törvény a szomszédos államokban élő magyarokról](#)
- [A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról](#)
- [A Magyar Köztársaság Kormányának és Románia Kormányának egyetértési nyilatkozata](#)
- [John Hutchinson: Etnicitás és modern nemzetek](#)
- [Bárdi Nándor - Kovács Éva - Misovicz Tibor: Politikai attitűdök, nemzeti önképek az erdélyi magyarság körében \(1997\)](#)
- [Fráter Olivér: Kivándorlás és menekültügyi kérdés a székelyudvarhelyi református egyházközség számadatai tükrében \(1908-1936\)](#)
- [Kántor Zoltán: Az RMDSZ és a romániai magyar társadalom: alternatívák vagy kényszerpályák?](#)
- [Salat Levente: Javaslat a romániai magyar kisebbségi társadalom intézményes keretének megreformálására](#)
- [Veress Emőd: Észrevételek a törvényerejű kormányrendeletek romániai gyakorlatáról](#)
- [Alt Mónika - Boga Emese: Se vele, se nélküle](#)
- [Csata Zsombor: A politikai-adminisztratív elit változásai Csíkszeredában](#)
- [Gerencsér Balázs - Juhász Albin: A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben \(ENSZ, ET,](#)

[EBESZ, KEK\)](#)

- [A nemzetiségi irodalom válogatott bibliográfiája 1990](#)

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