

VARGA ATTILA

A romániai kétkamarás parlament

Etanulmány a jelenlegi román parlamentet és főként a kétkamarás jellegből adódó sajátosságokat szeretné bemutatni. Mindenekelőtt a parlament helyét és szerepét az alkotmányos rendszerben, ahogyan azt az Alkotmány rendelkezései meghatározzák, és ahogyan a gyakorlatban ez megjelenik. Hasonlóképpen bemutatásra kerülnek a román kétkamarás parlamenttel kapcsolatos alkotmányos szabályozások változásai, különös tekintettel a 2003-as alkotmánymódosításra.

Miközben kezdetben széles körben elfogadták a parlament kétkamarás szerkezetét, az elmúlt néhány évben egyre több szakmai és politikai vita bontakozott ki a két Ház közötti sok hasonlóságról és kevés különbözőségről. Felmerült az egykamarás parlamentre való áttérés igénye, népszavazás is volt ezzel kapcsolatban, és ilyen értelmű alkotmánymódosítási kísérlet is. Végül mindkettő sikertelennek bizonyult, és maradt a kétkamarás parlament, de az kétségtelen, hogy szükségesek olyan változtatások, módosítások, amelyek hatékonyabbá teszik ezt a demokrácia szempontjából alapvető intézményt.

Bármely ország parlamentje már pusztán létezésében is, illetve konkrétan, az alkotmányi szabályozásokban feltétele, kifejezője és mint ilyen, mércéje az adott demokratikus politikai rendszernek.

A parlament ugyanakkor, létrejöttének módjában, szerkezetében, alkotmányos hatásköreiben, működésében és intézményi viszonyrendszerében jelzi az államszervezetet meghatározó alkotmányos alapelvek, úgymint a szuverenitás, a népképviseleti elv, a hatalommegosztás, és a demokrácia elveinek érvényesülését, ennek konkrét módját, mechanizmusát.

Az 1990-es romániai alkotmányozás során a kétkamarás parlament melletti opciót alapvetően két tényező határozta meg. Egyrészt, ez amolyan „nyugatias”, fokozottan demokratikus megoldásnak tűnt, de mindenképpen tökéletes ellentétjének az addigi, „parlamentként” működő monolit egységet megjelenítő, a diktatórikus egypártrendszert kifejező és a demokráciát, a képviseleti rendszer megcsúfoló Nagy Nemzetgyűlésnek.

Másrészt az alkotmányos demokráciát idéző, és mint ilyen, referenciának számító 1923-as román alkotmány kétkamarás parlament létét szabályozta, tehát valamilyen közjogi hagyománynak a képe bontakozott ki.

Kétségtelen, hogy Románia alkotmány-történetében és parlamentarizmusának a múltjában a demokrácia és a kétkamarás parlament, ha csak történelmi léptékekben mérve rövid időszakokra is, de összefonódott.

Mindezek tehát – azaz a felsejlő és újra felfedezett, immáron hagyományként értékelt múlt, kiegészülve a jelen vonzó, nyugati, elsősorban a francia, az olasz, a spanyol parlamentarizmus kínáló modelljeivel – elegendő okok és érvek voltak a kétkamarás parlament melletti döntés meghozatalára.

1. A parlament helye és szerepe az államszervezet rendszerében

A jelenlegi román Alkotmányt, az eredeti alkotmányozó hatalom 1991-ben fogadta el, és népszavazáson erősítette meg. Mindez ideig egyetlen alkalommal, 2003-ban a származtatott alkotmányozó által módosították, és hasonlóképpen népszavazáson fogadták el.

A kétkamarás román parlament azonban már az 1990-es május 20-ai első szabad választáskor létrejött. Egy alkotmányos jellegű, átmeneti jogszabály, az 1990. évi 92-es törvényerejű rendelet ugyanis kétkamarás parlament megválasztását írta elő, amely mellett, hogy rendes törvényhozásként, egyben Alkotmányozó Gyűlésként is működött. Felhatalmazást kapott, hogy legkésőbb 1992 februárjáig készítse el az új alkotmányt, ellenkező esetben a parlamentet feloszlottnak kell majd tekinteni. Következésképpen az 1991-es Alkotmány egy már létező és működő kétkamarás parlamentet erősített meg, és mintegy véglegesítette a rá vonatkozó alkotmányos szabályokat, melyek meghatározták jogállását, szerkezetét, működését, helyét és szerepét az államszervezetben, viszonyrendszerét a többi alkotmányos szervvel.

A helyzet sajátossága, hogy az 1990-ben megválasztott Parlament csak mint törvényhozó testület működött kétkamarás szerkezetben, ugyanis mint Alkotmányozó Gyűlés a két Ház együtt ülésezett, tehát lényegében egykamarás formában dolgozta ki és fogadta el az új Alkotmányt.

A parlament helyét és szerepét az alkotmányos rendszerben néhány magát az államszervezet egészét érintő alapelv, valamint az alaptörvény néhány konkrét rendelkezése határozza meg. Értelemszerűen a parlament azon legfőbb népképviselői szerv, mely a nemzeti szuverenitást fejezi ki. Következésképpen a parlament a szuverenitást és a képviselői demokráciát kifejező legfőbb központi állami szerv.¹

A hatalommegosztás elvét, annak egy bizonyos szűkített értelmezését az 1991-ben elfogadott Alkotmány bár elismerte, de a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás intézményeinek megnevezésekor nem hatalmi ágak, illetve hatalmak fogalmát használta (és használja jelenleg is), hanem a „központi állami szerv” kifejezését. Ez önmagában nem is volna olyan nagy probléma, ha a hatalommegosztásnak egy mélyebb, átfogóbb tartalma szerint fogalmazódnának

¹ Alkotmány 2. § (1) bekezdése.

meg az alkotmányos szabályozások, és ennek alapján alakulna a tényleges joggyakorlat. Ezt a doktrináris óvatosságot és visszafogottságot, vagy éppen mulasztást jelzi az, hogy a hatalommegosztás alkotmányos elvének tételes rögzítése csak a 2003-as módosítás során történt meg. Eszerint: „Az állam az alkotmányos demokrácia keretében a törvényhozó, végrehajtó és bírói hatalmi ágak megosztása és egyensúlya alapján szerveződik meg.”²

A Parlament helyét és szerepét, jól jellemzi – mint ahogyan a hatalommegosztás elvével kapcsolatos felfogást is – ahogyan az Alkotmány a törvényhozói szerepeket elosztja.

Az Alkotmány mintegy főszabályként rögzíti, hogy „[a] Parlament, a nép legfőbb képviselői szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága.”

A kijelentés második tézise, nevezetesen, hogy a Parlament „az ország egyetlen törvényhozó hatósága”, jelentős csorbítást, korlátozást szenved azáltal, hogy egy másik alkotmányi rendelkezés lehetővé teszi, hogy a Parlament, felhatalmazási törvény révén megbízza a Kormányt, hogy egyszerű törvényerejű kormányrendeleteket bocsásson ki, illetve maga a Kormány önmaga által rendkívülinek minősített helyzetekben törvényerejű sürgősségi kormányrendeleteket fogadjon el.³ Különösen ez utóbbi alkalmas arra, hogy jelentős mértékben elvonja a Parlamentiől legfőbb alkotmányos hatáskörét, nevezetesen a törvényhozást. Ez utóbbi kérdés (a delegált törvényhozás intézménye) meghaladja e tanulmány tartalmi kereteit, de mindenképpen szükséges volt megemlíteni, hiszen hozzásegít a Parlament alkotmányos jogállásának a jobb megértéséhez. Különösen azon körülményt figyelembe véve, hogy lényegében immáron mintegy két évtizede valamennyi kormány visszaél ezen alkotmányos lehetőséggel. Túlzott mértékben használja a felhatalmazást, és fogad el főként sürgősségi kormányrendeleteket. Ezek amellett, hogy csorbítják a Parlament törvényhozó funkcióját – ezáltal (is) jelentős mértékben lerontva a Parlament amúgy sem túl jó presztízsét – jelentős zavarokat is okoznak a jogalkalmazásban, hiszen sok esetben áttekinthetetlené teszik egy-egy terület szabályozását.

A delegált törvényhozás olyan alkotmányos intézmény, mely elfogadásakor ártalmatlannak tűnt, ugyanakkor ennek indokolatlanul gyakori alkalmazása után a szakirodalom, a jogalkalmazás, különösen az alkotmánybírói esetgyakorlat és alkalmanként a politikai (főként ellenzéki és választási) retorika keresztútjába került, egy sokat vitatott kérdéssé, illetve valóságos problémává vált. Olyannyira, hogy a 2003-as alkotmánymódosítás során valamelyes (de nem a kívánt mértékű és tartalmú) pontosításokra is sor került.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül említek néhány a Parlament és a többi állami szerv közötti alkotmányos viszonyt szabályozó rendelkezést.

2 Alkotmány 1. § (4) bekezdése.

3 Mindezt az Alkotmány 115. § szabályozza.

Eszerint a Parlament szavaz bizalmat a Kormánynak⁴, és bizalmatlansági indítvány elfogadásával vonhatja azt meg.⁵ Mindkét Ház széleskörűnek mondható ellenőrzési jogosítványokat gyakorolhat a Kormány tevékenysége fölött.⁶ Az ugyancsak a végrehajtó hatalom részét képező Köztársasági Elnököt felfüggesztheti hivatalából amennyiben úgy véli, hogy ez utóbbi cselekedeteivel súlyosan vét az Alkotmány ellen,⁷ illetve köztárlóként vád alá helyezheti az Elnököt hazaárulás esetén.⁸ A Parlament kinevezési hatásköréből megemlíthjük, hogy a kilenc alkotmánybíróból hatot nevez ki, hármat a Képviselőház, és hármat a Szenátus,⁹ valamint a Nép Ügyvédjét (az ombudsmant).¹⁰ A Köztársasági Elnök feloszthatja a Parlamentet, ha a Kormány bukása után két egymást követő kormányalakítási kísérlet sikertelen maradt.¹¹

Mindezek az alkotmányi rendelkezések – különösen, ha a szabályozások tartalmát vagy akár az alkotmányozó szándékát vesszük figyelembe – egy erős Parlament és már-már egy parlamenti rendszer képét vetíti elénk.

A valóságban, a gyakorlatban és a szakirodalmi értékelésekben azonban egy atipikus félelnöki rendszer jelenik meg, és egy legyengült, tekintélyében erősen megtépázott, frusztrált, alkotmányos szerepét és hatáskörét korlátozottan, de legalábbis visszafogottan betöltő Parlamentet látunk.

2. A kétkamarás parlament főbb jellemzői 2003 előtt és után

A 2003-as alkotmánymódosítás alapvetően Románia Európa Unióhoz való csatlakozását volt hivatott elősegíteni és alkotmányosan előkészíteni.¹² Ám az egy évtizedes alkotmányos tapasztalat, az alaptörvény alkalmazása során felszínre került hiányosságok arra ösztönözték az alkotmányozót, hogy a módosítás során egyéb, az integráción túlmutató felülvizsgálatot is elvégezzen, ami többek között érintette a kétkamarás parlamentet, ennek főként törvényhozási funkcióját, illetve magát a törvényhozási eljárást.

Következésképpen a parlament, a kétkamarás rendszer jellemzőinek meghatározásában megkülönböztethetjük a 2003 előtti és az alkotmánymódosítást követő időszakot.

4 Alkotmány 103. § (3) bekezdése.

5 Alkotmány 113. §.

6 Alkotmány 111. § és 112. §.

7 Alkotmány 95. §.

8 Alkotmány 96. §.

9 Alkotmány 142. § (3) bekezdése.

10 Alkotmány 65. § (2) bekezdése *i)* pont.

11 Alkotmány 89. §.

12 A 2004-ben remélt csatlakozás csak 2007-ben valósult meg.

Az 1991 novemberében elfogadott, majd a december 8-ai népszavazás során megerősített és hatályba lépett új Alkotmány által létrehozott román Parlament egy szimmetrikus kétkamarás rendszert hozott létre. A szimmetrikus jelleg abban állt, hogy a két Ház azonos hatásköre révén megkettőződött egyrészt a törvényhozási eljárás vonatkozásában, mégpedig azáltal, hogy ugyanarra a törvényalkotási folyamatra kétszer is sor került, másrészt pedig a képviselő tekintetében, hiszen egyazon választókerületben élő ugyanazon választópolgárok választanak képviselőket és szenátorokat. Következésképpen a Parlament két Háza azonos legitimitással rendelkezik, ami létrejöttét illeti, de hatáskörét illetően is, hiszen két alapfunkcióját (úgymint törvényhozás és ellenőrzés) a két testület azonos módon gyakorolja.

A politikai rendszerváltást követően – és különösen az alkotmányozási vitában – az alkotmányjogi szakirodalom és a politikum is úgy értelmezte és magyarázta a kétkamarás Parlament melletti politikai döntést, hogy ez majd önmagában is biztosítja a törvényhozási eljárás minőségét azáltal, hogy a második Ház mint reflektáló testület jelentősen javíthatja a törvényhozást, kiigazíthatja az első Házban hozott esetlegesen hibás döntéseket.

Az alkotmányi rendelkezéseknek megfelelően létrejött egy olyan törvényhozási eljárás, mely lényegében megkétszereződött, hiszen a kezdeményező bármelyik Házhhoz benyújthatta törvénytervezetét, mindkét Ház azonos minőségben és rangban megtárgyalta azt. Az egyazon törvénytervezet kétszeri, a két Házban történő vitája azonos, de eltérő szövegeket is eredményezhetett. Az eltérő, különböző tartalmú szövegek, rendelkezések elfogadása esetén egyeztetésre volt szükség, ami első lépésben egy ún. egyeztető bizottságban történt.

A már említett szimmetrikus kétkamarás rendszerből adódóan a két Ház, egyenlő hét-hét arányban delegál képviselőket és szenátorokat az egyeztető bizottságba, melynek feladata az eltérően elfogadott szövegek összehangolása, közös szövegek megfogalmazása, amelyeket a két Ház külön plénuma elé terjesztenek. Amennyiben a Képviselőház és a Szenátus külön-külön elfogadja a bizottság által javasolt szövegeket, akkor az egyeztetés sikeres, és a törvénytervezetet elfogadottnak lehet tekinteni. Ha, azonban a két Ház az egyeztetett szöveget továbbra sem fogadja el, akkor második lépésként a két Ház között együttes ülésre kerül sor, és mintegy egykamarás Parlament kertében döntenek a törvénytervezet végső tartalmáról.

Hasonlóképpen fontos érvként jelent meg a kétkamarás parlament mellett az ország népességének megkettőződött képviselete képviselők és szenátorok által, ami önmagában is, legalább is látszólag és az elmélet szintjén szélesebb, mélyebb demokráciát biztosíthat.

Az 1990–1991-es alkotmányozási vitában bár felmerült az egykamarás parlament lehetősége is, de ez rövid megfontolás után le is került a vita napirendjéről, és egyértelműen, teljes meggyőződéssel és határozottsággal a kétkamarás (a Képviselőházból és a Szenátusból álló) Parlament intézményét fogadták el.

Összességében beszélhetünk tehát a két Ház közötti hasonlóságokról és különbözőségekről, melyeket érdemes is röviden áttekintenünk, hiszen ezáltal jobban megérthető maga a román kétkamarás rendszer. Mintegy számbavételként, további magyarázatok nélkül a hasonlóságok: 1.) a képviselőket és szenátorokat egyaránt négy évre választják; 2.) azonos választási rendszer szerint népképviseleti alapon, kezdetben pártlistás, majd egyéni szavazókörzetes, jelenleg pedig ismét pártlistás szavazás keretében; 3.) mindkét Ház, a Képviselőház és a Szenátus is ugyanazt a népességet képviselő testületek, azaz a szavazásra jogosult állampolgárok adják le voksukat, ez egyben azt is jelenti, hogy a felsőház, a Szenátus nem a helyi önkormányzatokat képviseli, és nem is ezek választják meg a szenátorokat; 4.) mindkét Ház évi két rendes ülészakban végzi tevékenységét, illetve rendkívüli üléseket hívhatnak (külön-külön is) össze; 5.) mind a szenátorok, mind a képviselők általános törvénykezdeményezési joggal rendelkeznek, melyet az alaptörvényben, illetve a házszabályokban rögzített feltételek mellett és eljárások szerint gyakorolnak; 6.) mindkét Ház azonos aktusokat fogad el, azaz törvényeket, határozatokat, indítványokat; 7.) mindkét Ház független saját költségvetésének meghatározásában; 8.) mindkét Ház, szervezési, működési és szabályzati autonómiával rendelkezik; 9.) mindkét Háznak azonos a belső szervezete, amennyiben mindkettőt egy-egy házelnök, házbizottság vezeti, illetve frakciókkal, állandó szakbizottságokkal rendelkeznek.

Ami a jóval kevesebb különbözőséget illeti, ezek a következőkben foglalhatók össze: 1.) a képviselők száma nagyobb, mint a szenátoroké, ugyanis ez utóbbiak esetében nagyobb a mandátum megszerzéséhez képviseleti (reprezentációs) norma szükséges. Ez a szenátor esetében 160.000, a képviselő esetében 70.000; 2.) Ebből következően a Képviselőházban legkevesebb tíz képviselő alakíthat frakciót, a Szenátusban legkevesebb öt szenátor; 3.) a választhatóság egyetlen eltérő kritériuma a korhatár, ami a képviselő esetében 23 év, a szenátornál, pedig 33 év; 4.) csak a képviselőházban van a nemzeti kisebbségeknek képviseletük és rendelkeznek külön frakcióval. Ebbe nem tartozik bele a magyarság képviseletét ellátó RMDSZ, mely saját jogán a szerzett szavazatok arányában jut mandátumhoz, és mindkét Házban alakíthat frakciót; 5.) A törvényhozási eljárásban bekövetkezett alkotmánymódosítás eredményeként bizonyos törvénytervezetek esetében a Képviselőház az első olvasatú Ház és a Szenátus a döntőház, míg más törvénytervezetek esetében (melyeket az Alkotmány pontosan rögzít) a Szenátus az első olvasatú ház és a Képviselőház a döntőház.¹³

Ugyanakkor tény, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom elutasította mindazokat a javaslatokat, melyek kísérletet tettek a két Ház közötti funkcionális, hatásköri differenciálódás kialakítására vagy akár arra, hogy a Szenátust, a felsőházat, más elv és rendszer alapján válasszák.¹⁴

13 Bogdan DIMA: „Structura bicamerală sau unicamerală pentru parlamentul României?” *Revista de drept public* nr. 3/2009. 35–37.

14 A kérdésről részletesebben Ioan MURARU – Elena Simina TĂNĂSESCU (szerk.): *Constituția României comentariu pe articole* (București: C.H. Beck 2008) 600–601.

A 2003-as alkotmánymódosítás során egyértelművé vált, hogy a meglehetősen nehézkes, akadozó, és éppen a már említett egyeztetési eljárás miatt elhúzódó törvényhozási folyamaton változtatni kell.

E tekintetben radikálisnak mondható módon változtatott az alkotmányozó, amennyiben egyszerűen kiiktatta, megszüntette az egyeztetést a törvényhozási eljárásban. Ezt a származtatott alkotmányozó hatalom olyan módon oldotta meg, hogy az Alkotmány szövegében tételesen meghatározta, miszerint bizonyos törvénytípusok esetében az egyik Ház első olvasatban tárgyalja a tervezetet és a másik Ház hozza meg a végleges döntést, más törvénytípusok esetében pedig éppen fordítva.¹⁵

Ez a módosítás enyhe differenciálódást jelent a törvényalkotás folyamatában a két törvényhozó testület között, de jól érzékelhető, hogy a két Ház továbbra sem kívánt lemondani mindkét alapfunkció, a törvényhozás és az ellenőrzés gyakorlásáról, azaz markánsabb, funkcionális jellegű hatásköri megosztást bevezetni. Másrészt, a módosított Alkotmány lehetővé teszi az első olvasatú Ház számára a hallgatóságos elfogadást, ugyanis ha a törvénytervezet benyújtott negyvenöt vagy hatvan napon belül (attól függően, hogy egyszerűbb vagy bonyolultabb tervezetről van szó) nem vitatja és fogadja el a törvénytervezetet, akkor automatikusan, hallgatóságosan elfogadottnak kell tekinteni azt, és a kezdeményezés eredeti formájában kerül a döntő Ház elé.

A romániai alkotmányjogi szakirodalom különbözőképpen értékelte ezeket a módosításokat. Egyes vélemények szerint ez ugyan enyhe, de nem a kívánt mértékű aszimmetriát jelenthet a két Ház között, vagy pontosabban lazult a korábbi meglehetősen merev szimmetrikus jelleg, ami idővel elvezethet a hatáskörök funkcionális differenciálódásához is. Más vélemény szerint ezek a módosítások magát a kétkamarás jelleget gyengítették, lényegében megbontva az előző rendszer koherenciáját. Az egyik legsarkosabbnak tekinthető megfogalmazás szerint tulajdonképpen három egykamarás parlament jött létre. Egyrészt azért, mert az első olvasatban akár hallgatóságosan is el lehet fogadni a tervezetet, másrészt a döntő Házban olyan formában kerülhet elfogadásra, amire az első Ház esetleg rá sem ismerne, harmadrészt pedig bizonyos, igaz, korlátozott esetekben (például az éves állami költségvetési törvénytervezet elfogadásakor a Kormány bizalmi, illetve bizalmatlansági szavazásakor) a két Ház együttes ülésen dönt, mintha egykamarás parlament lenne.¹⁶

Megjegyzendő, hogy a román Alkotmánybíróság több döntésében is felhívta a figyelmet arra, hogy a kétkamarás jelleget sérti, ha például a Szenátus elutasít vagy valamilyen módosításokkal elfogad egy törvénytervezetet, majd a Képviselőház,

15 Az új eljárást teljes részletességében az Alkotmány 75. § szabályozza

16 Ezt az álláspontot Ioan Vida professzor, volt alkotmánybíró, a román Alkotmánybíróság volt elnöke, egyfajta különvéleményként fogalmazta meg.

döntőházként elfogadja, illetve teljesen más módosításokkal fogadja el azt. Ez esetben a Szenátusnak voltaképpen „semmi köze” nem lesz az elfogadott törvényhez. Ugyanez fordítva is megtörténhet. Lényegében tehát – állítja az Alkotmánybíróság – ez esetben csak az egyik Ház (lehet az a Szenátus vagy a Képviselőház) fogadja el, alakítja át a törvénytervezetet törvénnyé.¹⁷

A 2003-as alkotmánymódosítás, bár jelentősnek mondható a törvényhozási eljárás tekintetében, de magán a kétkamarás parlament funkcionális, szimmetrikus jellegén viszonylag keveset változtatott.

A későbbiekben – különösen a 2009-es, a csökkentett létszámú egykamarás parlament bevezetéséről szóló népszavazást követően – felerősödött a vita a kétkamarás rendszerről, pontosabban az egykamarás parlament lehetősége, alternatívája mellett egyre inkább a funkcionálisan, hatásköreiben differenciáltabb és ezáltal a jelenleginél hatékonyabb kétkamarás parlament szükségessége jelent meg.

Tekintettel arra, hogy mindkét változat alkotmánymódosítást igénylő kérdés, ezért a Köztársasági Elnök 2011-ben beterjesztett egy alkotmánymódosító tervezetet, mely az egykamarás parlament bevezetését szorgalmazta, majd 2013-ban a Parlament két Házának közös alkotmánymódosító bizottsága készített el egy tervezetet, mely a feljavított, hatékonyabb kétkamarás rendszert kívánta szabályozni. Jelenleg, 2016-ra mindkettő a feledés homályába merült, hiszen egyik tervezetet sem tárgyalta érdemben a törvényhozás.

3. Érdemi szakmai vita a kétkamarás parlamentről

A kétkamarás parlamenttel kapcsolatos, főként szakmai viták a következő kérdéseket vetik fel.

Az egyik ilyen kérdés, hogy mennyiben köthető a kétkamarás parlament a román nép demokratikus hagyományaihoz. Miközben az önmagában is jelentős kérdés, hogy miben áll, mi a konkrét tartalma ezeknek a demokratikus hagyományoknak – amire a választ már csak azért is érdemes az alkotmányjogásznak is kutatni, mert a román alkotmány tételesen is hivatkozik ezekre a demokratikus hagyományokra –, az azért megállapítható, hogy szerves összefüggés van a kétkamarás parlament és az állam demokratikus működése között. Pontosabban, ahogyan a fentiekben már jeleztük, amikor a román állam demokratikus politikai berendezkedéssel rendelkezett, mindig kétkamarás parlamentje volt, tehát mintegy kötelező kísérőjelensége a demokráciának. Ugyanakkor, az is megállapítható, hogy ez a történelmi tény (ha úgy tetszik, demokratikus hagyomány) nincsen különösebben jelen a társadalom tudatában, hanem sokkal inkább csak mint szakmai, történelmi, alkotmánytörténelmi

¹⁷ Az Alkotmánybíróság 2008. évi 472-es számú Döntése *Hivatalos Közlöny* 2008/336., valamint a 2007. évi 421-es számú Döntése *Hivatalos Közlöny* 2007/367.

ismeret létezik. Ahogyan ezt egy román alkotmányjogász megfogalmazta: „a románok nem nagyon érzik a hagyomány ízét, különösen nem a politikában és a jogban.”¹⁸

Állításának igazolására a szerző példaként említette, hogy a 90-es évek elején a román társadalom vehemensen védte a köztársasági kormányformát, melyet egyébként a kommunista rezsim vezetett be azzal a monarchiával szemben, mely – ha rövid időre is, de – az országnak demokratikus időszakokat biztosított.¹⁹

A két-, illetve egykamarás parlament közötti választás attól (is) függ, és ez a másik kérdés, hogy miként értjük és értelmezzük a demokráciát. Jogfilozófiai értelemben a demokrácia a korlátozott és keretekben tartott konfliktusok társadalma, olyan társadalom, amelyben lehetünk bármivel kapcsolatosan más véleményen, addig, ameddig elfogadjuk, hogy bármilyen konfliktus békés eszközökkel megoldható. Konszenzusos egyetértés csak a döntések meghozatalának eljárására és nem azok tartalmára kell, hogy vonatkozzon. Ilyen értelemben a demokrácia „nem fél” a vélemények, gondolatok ütközésétől, hanem éppenséggel a rendszer alapvető strukturális elemének kell azt tekinteni.

Ez az alaptétel a román közgondolkodásban, köztudatban nem egyértelmű. A nézetkülönbség léte, különösen, ha az az állami szervek szintjén jelentkezik (például köztársasági elnök és miniszterelnök között) automatikusan mint a demokratikus rendszer diszfunkciója jelenik meg, holott nem erről van szó.

A román társadalom majdhogyanem fél, de legalábbis tart a gondolatok, a tervek „konfliktusaitól” ütköztetéseitől, lényegében magától a pluralizmustól.

Ebben a szellemi, intellektuális, és társadalomlélektani helyzetben a vitakozó, veszekedő, marakodó, nehézkesen és lassan működő kétkamarás Parlament eleve diszfunkcionális intézményként jelenik meg, amely bonyolítja a döntéshozatalt, késlelteti a „parancsot” a jogi, a törvényi „utasítást”.²⁰ Következésképpen az egykamarás parlament a hatékonyságot, a kétkamarás pedig a vitát, a tárgyalást, az ellensúlyozást jelképezi.

Ugyanakkor kétségtelen, hogy különösen egy diktatúrából szabadult ország alakuló demokratikus politikai rendszere számára, mint amilyen a román, amelynek a legalapvetőbb célja kell (vagy kellene) legyen az emberek alapvető jogainak és szabadságainak a biztosítása, egyértelműen alkalmasabb lehet a kétkamarás parlament. Az 1991-es, meglehetősen egyértelmű döntést a kétkamarás rendszer mellett azonban nem elsősorban ez, vagyis alapjogok biztosítása, hanem sokkal inkább a hagyományhoz való visszatérés és néhány nyugati modell káprázata motiválta.

18 Dan Claudiu DĂNIȘOR: „O dispută dintre doi clasici: Tudor Drăganu și Antonie Iorgovan despre bicameralism” *Revista de drept public* 3/2010. 16. A szerző a román alkotmányjogi és közigazgatási jogi szakirodalom két, nagytekintélyű alakjának a kétkamarás parlamentről szóló vitáját, annak egyes elemeit mutatja be.

19 u.o. 16.

20 u.o. 16–18.

Természetesen önmagában a jó működésre a kétkamarás parlament nem lehet garancia (legfeljebb bizonyos körülmények közepette feltétele), mint ahogyan az egykamarás parlament sem tekinthető tekinthető – még távolról sem – antidemokratikus megoldásnak.

Nem kevésbé tévesen kialakult az a közfelfogás és elvárás a parlamenttel szemben, hogy mindent szabályozzon, mert, ha valami nem működik, az a szabályozás hiányára vagy a létező szabályok rossz minőségére vezethető vissza. Ilyen formán fetiszizálódik a törvény, a szabályozás hatékonysága, hiszen a jó élet, a jólét mintegy kizárólagos feltételeként jelenik meg. Ugyanakkor nem a sok törvény biztosítja a hatékony és jó szabályozást, hanem a mérsékelt törvényhozás és a megfelelő, helyes vagy akár csakis jóhiszemű szabályozás és ennek megfelelő jogalkalmazás. Ezt a követelményt azonban sok esetben, sem a Parlament, sem a jogalkalmazó nem értette (illetve érti) meg. Holott nyilvánvaló, hogy egyik fontos jogállami követelmény a „ritka, a kevés törvény léte”.²¹

Az egy- vagy kétkamarás parlament közötti opció harmadik szempontja a demokrácia-felfogáson túl az, ahogyan ez kötődik a hatalommegosztás elvének megértéséhez és értelmezéséhez is.

A román közjogi, alkotmányjogi felfogás a hatalommegosztás leginkább formai jegyeit tekinti kötelezően megvalósítandónak, nevezetesen, hogy a hatalmi ágak intézményesen elkülönüljenek, az államhatalom jól láthatóan és érzékelhetően a hatalommegosztás elve szerint szerveződjön. Ezzel mintegy elfeledkezve arról, hogy a hatalommegosztás nem öncél, nem csak az államszervezetnek eszerint történő megszervezésének módja, hanem eredeti célja és rendeltetése a hatalommal való visszaélés, a hatalom koncentrációjának a megakadályozása, és ezáltal az alapjogok és szabadságok biztosítása a hatalom korlátozásával, a hatalom által.

A hatalommegosztás leszűkített értelmezése, mely csak az állam alapfunkciói mentén elválasztott hatalmi ágakra vonatkoztatja a hatalommegosztást, nehezen fogadja el azt a gondolatot, hogy a hatalommegosztás egyazon funkciót ellátó hatalmi ágon, adott esetben törvényhozáson belül is megvalósulhat.

A kétkamarás parlament esetében, különösen, ha a második kamara ellensúlyozó szerepére gondolunk, akkor mindenképpen lehet és kellene is legyen egyfajta hatalommegosztó hatásnak a törvényhozáson belül. Ez, a különösen intézményen belüli funkcionális hatalommegosztás akkor érvényesülhetne, ha a két Ház között létrejöttük módjában, a képviselet tekintetében, valamint a gyakorolt funkció, feladat- és hatáskörök vonatkozásában jól érzékelhető differenciálódás, illetve funkcionális szakosodás létezne.

Ez azonban, főként a Felsőház, a szenátorok ellenkezése miatt nem lehetséges, azaz ilyen értelmű alkotmánymódosítás a közeljövőben nem várható és nem is valószínűsíthető meg.

21 A „kevés törvény” elméletéről Claude COURVOISIER: „Idealul legii rare” *Revista de drept public* 4/2003. 27.

4. *Eredménytelen politikai vita. Haszontalan népszavazás, sikertelen alkotmánymódosítási kísérletek*

„A politikusok a hősiesség időkben népszerűek, de ritkán azok a rutinmunka korszakában, amikor a demokrácia normális, mindennapi küszködéssé válik.”²² – állítja Giovanni Sartori, majd megállapítja, hogy sok esetben bizalmi szakadék alakul ki az állampolgárok és a választott, leginkább parlamenti képviselők között, ami a politikaellenességhez, pontosabban a „politikaellenesség politikájához”²³ vezet.

A „hősiesség idők” a rendszerváltás utáni román Parlament esetében hamar véget értek, és beállt a „demokrácia mindennapi küszködése”, olyannyira, hogy jelenleg joggal beszélhetünk a Parlament iránti rendkívül nagymértékű bizalomvesztésről,²⁴ illetve a politikaellenesség hangulatáról vagy éppen politikájáról.

A Parlament drámainak, a demokratikus berendezkedés és az alkotmányos parlamentarizmus szempontjából drámainak mondható népszerűség- és tekintélyvesztésről természetesen maga a törvényhozás is sokat tehet, vagy a koncepciójában és technikájában is elhibázott választási rendszer (utalok első sorban a meggondolatlanul bevezetett egyéni szavazóközrtes rendszerre), de a szisztematikus lejárató médiakampány és az az intézményközi ellenségeskedés is, amely megteremtette és bőséggel táplálta a parlamentellenes, a politikaellenes politikát.

Nem véletlen, hogy a Velencei Bizottság több Romániával foglalkozó jelentése, illetve ajánlása²⁵ említi az állami szervek közötti „kölcsonös tisztelet és lojális együttműködés” szükségességét, amiből a román Alkotmánybíróság egy valószínűs elméletet az „alkotmányos lojalitás” elvét mint követendő központi állami szerv magatartásának követelményét vezette le és fejlesztette ki.

Ebben a közhangulatban hirdette meg évekkel ezelőtt a Köztársasági Elnök az állam alkotmányos reformjának szükségességét, melynek egyik sarokköve volt a kétkamarás parlament átalakítása egykamarás parlamentté. Ez a gondolat azonban csak alkotmánymódosítással valósítható meg. Ugyanakkor egyfajta morális ráhatásként az Elnök népszavazást írt ki a kérdésről, nevezetesen arról, hogy „egyetért-e egy egykamarás, háromszáz tagnál nem nagyobb parlamenttel?”

A kérdés lényegében két kérdést tartalmazott. Az egyik alkotmánymódosítást igénylő, mely megváltoztatná a parlament szerkezetét, a másik, melyhez törvényhozás is elegendő lenne, nevezetesen a parlament létszámának csökkentése.

22 Giovanni SARTORI: *Összehasonlító alkotmányelmélet, a kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei* (Budapest: Akadémiai Kiadó 2003) 173.

23 A kifejezést G. Sartori használja (l. 23.) 173.

24 Jellemzően illusztrálja ezt a helyzetet egy nemrégiben (2016 februárjában) végzett közvéleménykutatás, mely szerint a Parlament népszerűsége a megkérdezettek körében mintegy 12%-os, ezzel szemben a Korrupcióellenes Ügyészségé közel 60%-os.

25 CDL-AD (2012)026 Strasbourg, 17 December 2012 Avis no. 685/2012 European Commission for Democracy Through Law Venice Commission. 72-76, valamint CDL-AD (2014)010 Strasbourg, 24 March 2014 Opinion no. 731/2013.

A 2009 novemberére kiírt népszavazás (mely egybeesett az elnökválasztás első fordulójával) érvényes és eredményes volt, de az Elnök által, egyébként bármilyen témában kiírt népszavazás²⁶ csak konzultatív jellegű, véleménynyilvánító népszavazás, mely jogilag nem kötelezi sem a Parlamentet, sem a Kormányt.

A működő kétkamarás Parlament azonban az államfő által kezdeményezett vita kezdeteitől nem értett egyet (és jelenleg sem támogatja) az egykamarás parlament bevezetésével, következésképpen nem foglalkozott a népszavazás eredményével, és erre semmilyen jogszabály nem is kötelezte.

Az Elnök – saját szempontjából logikus és következetes lépésként – az Alkotmány adta jogánál fogva alkotmánymódosító törvénytervezetet kezdeményezett,²⁷ melyben egyebek mellett, de hangsúlyosan a parlament szerkezetének átalakítását, az egykamarás rendszerre történő áttérést javasolta. A tervezet javaslatai nem voltak kellően átgondoltak, kidolgozottak és koherensek, de ettől függetlenül is a Parlament olyannyira elodázta az érdemi vitát, hogy a 2012 decemberében megalakult új Parlament törvényhozási ciklusának egyik első intézkedéseként (2013 februárjában) levette az elnöki kezdeményezést a napirendről, azzal, hogy majd a Parlament maga fog egy új alkotmánymódosító törvénytervezetet megszövegezni és előterjeszteni.

A kétharmados többséget szerzett szociáldemokrata-liberális pártszövetség májusra el is készült a meglehetősen átfogó alkotmánymódosító tervezettel, ami azonban meghagyta a kétkamarás parlamentet és nem változtatott a két Ház megválasztásának jellegén, azonos legitimitásán sem, hanem mindössze néhány, a hatásköröket érintő és a további differenciálódás irányába mutató módosítást írt elő.

Az Alkotmánybíróság hatáskörénél fogva, meglehetősen alaposan hivataltól elemezte a tervezetet, részletes, sok kifogást, mi több, javaslatot és ajánlást tartalmazó döntést is elfogadott. Érdemi vitára azonban, a két Ház plénumán ezúttal sem került sor, ugyanis 2013 őszére feloszlott az említett pártszövetség, minek következtében az alkotmánymódosítás elfogadásához szükséges kétharmados többség is megszűnt, s így a tervezet lekerült a napirendről.

A politikai események ezen leírásából is talán jól érzékelhető, hogy ez alkalommal sem színvonalas, sem érdeminek tekinthető vita nem folyt a kétkamarás parlament további sorsáról, jövőjéről, bár szükség lett volna rá. Ehelyett a kérdés a szűken értelmezett, pillanatnyi érdekek mentén meghatározott, politikai csatározások keresztútjébe került, és a politikai manipuláció eszközüvé silányult.

Ugyanakkor e folyamatnak talán van – vagy lehet – annyi hozadéka, hogy ráirányítja egy sor valós alkotmányjogi kérdésre a figyelmet. Úgymint a népszavazás intézményének egyes visszasságai, a jogalkotás, a törvényalkotás hatékonyabbá tételének követelményei, ennek módzatai, tehát maga a kétkamarás rendszer vagy a központi állami szervek közötti lojális, alkotmányos viszony, az Alkotmány

26 Ezt az Alkotmány 90. § teszi lehetővé a köztársasági elnök számára.

27 Ezt az Alkotmány 150. § (1) bekezdése teszi lehetővé.

jóhiszemű értelmezésének és alkalmazásának kérdése, szélesebb összefüggésben pedig a hatalommegosztás elvének érvényesülése vagy ennek hiányosságai, illetve legáltalánosabban a demokrácia állapota.

Összességében megállapítható, hogy egy valós és őszinte, szakmailag érdelemes, politikailag pedig értelmes vita a parlament szerkezetéről, a kétkamarás, illetve egykamarás rendszer előnyeiről és hátrányairól, a felhalmozott tapasztalatról, a jelenlegi törvényhozás példátlan presztízsveszteségéről és népszerűségi mélypontjáról, a problémák megoldásáról mindenképpen hasznos és szükséges lenne. Ehelyett azonban leginkább hamis és meddő vita, politikai árnyékbokszolás történik, illúziókat keltő, következmények nélküli népszavazás, és mindezek következtében fél- és látszatmegoldások születnek.

Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, még ha – legalábbis a társadalomban, de lehet a politikai közegben sem – nem is tudatosult kellőképpen, hogy a parlamentarizmus legalapvetőbb jelentésrétegeiben civilizációs, kulturális, a politikai kultúra körébe tartozó kérdés.

A román alkotmányos demokrácia számára az igazi, megválaszolendő kérdés nem is annyira az, hogy a két- vagy egykamarás parlament lehet-e megoldás a létező gondokra, hanem a választ sokkal mélyebb rétegekben kell keresni. Nevezetesen abban, hogy a valóságosan megoldandó probléma a demokrácia maga, ennek felfogása, értelmezése, a hatalomgyakorlás kontextusában történő működése, a hatalom korlátozásának, a hatalom stílusának és legitím céljának a mikéntje, mibenléte.

Ezekhez a megkerülhetetlen alapkérdésekhez képest pedig az egy- vagy kétkamarás parlament közötti opció jogtechnikai, mondhatnánk az „alkotmánymérnökség” körébe tartozó, kétségtelenül fontos, de az ok-okozati összefüggés rendszerében mégis csak másodlagos kérdés.

Minden egyes állam, demokratikus lehet, akár egy-, akár kétkamarás parlamentje van, mindkettő működőképes modell, előnyökkel és hátrányokkal, eredményekkel és hiányosságokkal. Az összehasonlító elemzésekből megfogalmazható és leírható egy optimálisnak vagy akár ideálisnak tekinthető elméleti konstrukció, de univerzális, globális megoldás e kérdésben nincsen. Minden államnak a maga parlamenti modelljét kell létrehoznia, s mint ilyen ez az alkotmányos identitás egyik kifejezője, amely olyan struktúrával, funkcionális jellemzőkkel rendelkezik, mely sok más egyéb alkotmányos tényezővel együtt leginkább képes a demokratikus hatalomgyakorlást biztosítani, a társadalom javát, a közjót szolgálni, az alapjogokat érvényesíteni, tiszteletben tartásukat biztosítani.

Kulcsszavak: parlament, kétkamarás rendszer, alkotmány, demokrácia, hatalommegosztás, népszavazás, alkotmánymódosítás

Varga Attila egyetemi docens · Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) Kolozsvár · vargaat@yahoo.com