

RECENZÍÓ

CZIKA TIHAMÉR:

Dr. Veress Emőd: Államfő és kormány a hatalommegosztás rendszerében

Dr. Veress Emőd könyve, *Államfő és a kormány a hatalommegosztás rendszerében*¹ egy hiánypótló kötet Romániában. Nincs a piacon olyan alkotmányjogi vagy közigazgatás-jogi szakkönyv, amely kimondottan a végrehajtó hatalmon belüli erőviszonyokat tárgyalná Romániában, összehasonlítva azt ugyanakkor a magyarországi helyzettel. Ez országunkban egy igencsak forró téma, különösen 2004 óta, amióta Traian Băsescu elnökségével kezdődően meglátszott, hogy milyen súlyos szabályozási hiányosságai vannak a román alkotmánynak az államfő és a kormányfő viszonyát tekintve.

A mű eredetileg a szerző doktori fokozati munkája, amelynek nyilvános védésére 2006 szeptemberében került sor Pécsen. Kiadva azonban csak most lett, 2011 februárjában. De ennek a „késésnek” talán örülnünk kell. Ugyanis így a szerző, bővíteni és frissíteni tudta a művet, belefoglalva a könyvébe mindazokat a hatalmi konfliktusokat (és különösen azok néha furcsa Alkotmánybírósági megoldásait), amelyek azóta jelentkeztek ezen a területen mindkét országban.

A könyv három részből áll: az első a hatalommegosztás történetét, jelenét mutatja be az ideológia és a valóság között, a második rész az államfő intézményét mutatja be, míg a harmadik rész a kormány intézményét tárgyalja. Minden egyes fejezetében, témájában párhuzamosan, összehasonlító módon tárgyalja a román és magyar közjogi berendezkedést.

Az első, történeti részt végigolvasva megtudjuk, hogy a Montesquieu hármas hatalmi ág elmélete, bármennyire is népszerű volt az újkori és jelenkori államok létrehozásának folyamatában, legtöbbször csak részben valósult meg, még a legjobban működő demokráciákban is. Fájdalmas kitérők is voltak erről az útról a különböző jobboldali vagy baloldali diktatúrák ideje alatt, ahol a hatalmi egyensúlyok a vezető vagy az állampárt kezében koncentrálódtak, ezzel teljesen kiiktatva az elv érvényesülését. Ma már a

¹ Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2011, ISBN 978-973-1970-47-9

parlamentari demokraciák pártalapú politika szervezési logikájából következôleg a hatalommegosztás nem a kormány és a parlament, hanem a kormányzat (beleértve a parlamenti többséget) és az parlamenti ellenzék között húzódik meg. Megtudjuk azt is, hogy mára az állami feladatok mennyiségének, típusainak és a funkciók szerinti arányainak a változása természetes módon tolta elô térbe a végrehajtó hatalmat. Tovább bonyolítja ma már a helyzetet a szakosodott autonóm hatóságok léte, illetve az alkotmánybírótság mint a gyakorlatilag negyedik hatalmi ág megjelenése is.

A második rész az államfő intézményét mutatja be, részletesen kitérve az államfő legfontosabb hatásköreire, különösen az elôzetes törvénykontrollra, az államfői dekrétumok kibocsátására, illetve a kormánnyal és a parlammal szembeni viszonyára. A szerző szerint az alapvető probléma a román kormányzati rendszerben, hogy fennáll-e az államfő, a kormány és a parlamenti többség közötti cselekvési egység. Amennyiben az államfő és a kormány, illetve a parlamenti többség más politikai csoportból kerül ki, minden bizonnyal konfliktusoknak nézünk elébe. Kérdés csupán az, hogy mekkorák lesznek ezek és mennyire megoldhatóak. Az alkotmány egyes rendelkezései ugyanis eleve nem számoltak a kohabitáció lehetőségével, hisz olyan hatásköröket adnak az államfőnek, amelyek elkerülhetetlenül a különbözô politikai csoportokhoz tartozó – vagy egyszerűen nem egyezô – államfő és kormány közötti konfliktusokhoz vezetnek. Ilyen például az államfői kormányuléseken való részvételi joga, amelyet maga kezdeményezhet bármikor, és amely esetben maga vezeti a kormány ülést. Tovább ezek az állandó konfliktusok az Alkotmánybírósnak alkotmányjogi innovációs hatásköröket adnak, hisz a szabályozatlanság miatt újabb szabályok alakulnak ki, amelyek eddig nem léteztek, és alkotmánybírósnagi határozatok helyett az alkotmányba lett volna helyük: például az államfő egyszer visszautasíthat egy javasolt minisztert.

A könyv új szempontokat emel ki az államfői felelôsség területén is. Románia esetében például a „fôbenjáró árusásért” való vád alá helyezés problémája mentén a szerző megfogalmazza azt az álláspontját, miszerint a parlamenti vádemelésrôl döntést hozó Legfelsôbb Semmítô- és Ítélnszék (ICCJ) legfeljebb csak arra szorítkozhat, hogy megvizsgálja a Büntetô Törvénykönyben elôírt bûncselekményi tényállás létezését, de a fôbenjáró árusás meghatározása mindenképp a Parlament feladata, hisz ennek a bûncselekmények egyértelmű politikai összetevôi vannak.

A könyv harmadik része a kormány intézményét tárgyalja. Alapos betekintést kapunk a kormányfő hatásköreibe, illetve külön a román kormány, Európában szinte egyedülállóan magas törvényhozási hatalmába. A kormányrendelet és sürgősségi kormányrendelet kérdésében a szerző már nem is végez összehasonlítást a román és a magyar rendszer között, hisz a magyarban a kormánynak nincsenek ilyen súlyú törvényalkotási jogkörei.

A román kormány törvényhozási hatalmának egyik legproblémásabb kérdése a sürgősségi kormányrendeletek meghozásával való visszaélés. Az elmúlt húsz évben voltak olyan évek, például 1999 vagy 2000, amikor a kormány gyakorlatilag átvette a törvényhozói funkciót, hisz több kormányrendelet és sürgősségi kormányrendelet született, mint ahány törvényt a parlament kiadott. Bár a 2003-as alkotmánymódosításkor megpróbálták orvosolni a helyzetet, a „kivételes” esetben átfogalmazása „rendkívüli” esetre semmiféle gyakorlati változást nem hozott, hisz a fogalom értelmezése annyira tág, hogy a kormány minden probléma nélkül tudott ezután is egy akármilyen kormányrendelet elé általános sürgősséget bizonyító preambulumot írni. Sajnálatos, hogy néhány eset kivételével, az alkotmánybíróság sem szabott korlátot ezen jogalkotási szokás elburjánzásának. A szerző szerint a román jogrendszer iskolapéldája lehetne a jogi túlszabályozás és a jogi normák instabilitása által okozott rossz hatásoknak, amelyek egyik fő előidézője a sürgősségi kormányrendeletekkel való szabályozása.

A bizalmatlansági indítványt tárgyalva, a szerző külön kitér a román kormány sajátos törvénykezdeményezési jogkörére, az úgynevezett felelősségvállalási procedúrára. A procedúra elsődleges logikája, hogy így kikerülhet az összetett és terjedelmes törvények elhúzódó parlamenti vitája. A procedúra alapvető problémája az, hogy a parlament nem a törvénytervezetre, hanem a bizalmatlansági indítványra szavaz, így az úgy válik törvénné, hogy a részletes tárgyalása, esetleges javítása, csiszolása elmarad. Bár eredetileg ezt a hatáskört 2009-ig a román kormányok elsősorban az EU-integrációhoz szükséges jogszabályok gyorsabb megszületésére alkalmazták, az utóbbi 2 évben a felelősségvállalások száma egyre nagyobb lett, az Emil Boc által vezetett kormányok együtt több felelősségvállalást vittek végig a parlamenten, mint az összes többi kormány 1989 óta együttvéve. Ezért ez a téma a könyv egy következő kiadásában talán bővebb tárgyalást érdemel, hisz mára a felelősségvállalás kezd a rendszer új „betegsége” lenni a sürgősségi kormányrendeletek mellett.

Bár csak érintőlegesen tartozik a könyv fő témájához, a szerző alaposan elemzi a kétkamarás parlament romániai szabályozásának hiányosságait is. Bár a 2003-as alkotmánymódosításkor született hatáskör-elválasztás, ez az elválasztás mesterséges, nincs világos elméleti alapja.

A könyv különleges értékét véleményem szerint a következő öt tulajdonsága adja:

1. Minden egyes témában megkapjuk lényegretörő elemzéssel az illető intézményről zajló elméleti megközelítéseket, illetve az intézmények nemzetközi és Románia történetét. Olyan szintéziseket kapunk, amelyek egy téma iránt érdeklődőnek tökéletes kiindulóponttal szolgálnak. További segítségek kapunk az igencsak részletes bibliográfiai ajánlatlistából is.
2. Mindkét intézmény esetében, az államfő és a kormány, megkapjuk a hatáskörök ütközéséből eredő problémák alapos, részletes összehasonlítását a romániai és a magyarországi alkotmányos és közigazgatási berendezkedés között. Az összehasonlító jog alapeleme a munkának, szinte minden egyes ponton, hatáskörnél megtaláljuk mindkét rendszer sajátosságait. Így igencsak hasznos betekintést nyújt mind a magyarországi, mind a magyarul beszélő romániai jogászoknak a szomszédos állam közjogi rendszerébe.
3. A szerző mindkét intézmény esetén kifejezetten azon hatáskörök részletes tárgyalására helyezi a hangsúlyt, amelyek a legproblémásabbak, legvitatottabbak. Így például a román kormány esetében részletesen olvashatunk a sürgősségi kormányrendeletekkel való törvénykezés gondjairól, vagy az újabban egyre sűrűbb bizalmatlansági indítványokról, az elnöki hatalom esetében az elnöki vétőjog kérdéséről, vagy a miniszteri kinevezésekben való szerepéről.
4. A könyv elsőként foglalja össze magyar nyelven a román alkotmányfejlődés történetét, a hatalommegosztás romániai recepcióját, az alkotmányeszmé romániai fogadtatását. Emiatt is hiánypótló műnek tartom.
5. A munka maximálisan szakmai, jogi szakmai értekezés. Nyelvezete részletekbemenően tudományos, de a témában jártas nem jogászok által is könnyen érthető. Nyilván a tematika miatt elkerülhetetlen néhol a politológiai, történelmi megközelítés, de dr. Veress Emőd, ahogy tőle megszoktuk, nem politizál, nem értékel, hanem jogi meg-

oldásokat kínál. Hogy a szerző szavaival éljek: „Arra a következtetésre jutottam, hogy a hatalommegosztás a hatalom joghoz kötöttségének egyik megnyilvánulási formája. A hatalom korlátozása nem egyszerűen a politikai intézmények közötti viszonyokban rejlik, hanem ezeknek a viszonyoknak a szabályozásában, szabályozottságában, az alkotmányos vagy más szabályok tiszteletben tartásában, kikényszeríthetőségében.” Hogy ezt a szabályozást, hogy érdemes, hogyan kell elvégezni, arról hadd idézzem újra a szerzőt: „Az állam nem lehet hatalmi kísérletek tárgya és eszköze. A szabályozás módosításának, reformjának a legmagasabb szakmaiságon, a tervezésen és a humanizmuson kell alapulnia.”