

Bakk Miklós

Politikai közösség és identitás az alkotmányban*

A politikai közösségek valósága nagymértékben eltér attól, ahogy e közösségek egyes normatív elméletekben – például a szerződéselméletekben – megjelennek. E politikai valóság működéséről is számtalan (főleg közép-fajú) elmélet született. De viszonylag kevés olyan van, amely a politikai közösség és az alkotmányos rend összefüggését a politikai közösség fennmaradása, identitása felől vizsgálta volna.

A politikai közösség – egy értelmező nézőpont bevezetése

A politikai közösség első modelljét Arisztotelész alapozta meg, aki a *barátság* fogalmát helyezte a politika középpontjába, és ezzel a politika egy tartós paradigmáját teremtette meg. Azonban a barátság hagyományos görög fogalma (*hetéria*) és az igazságosság és egyenlőség szintén görög eszménye (*iszonómia*) között ellentmondás feszült, ezért Arisztotelész arra kényszerült, hogy a *barátság* interperszonális fogalmát kiterjessze, társadalmi-politikai dimenzióba helyezze át.¹ Ez az általánosítás lényegében az emberközi kapcsolatok szenvedélyessége helyébe az állampolgári éthoszt állította, egyfajta racionalizációt jelentett tehát.

De mi lehet az állampolgári éthosz közös tartalma? Arisztotelész a közjót, az erkölcsi kötelesség és a jó azonos felfogását érti ezen², ennek viszont számos paradigmátikus következménye lett. Ugyanis ezzel az absztrakcióval felszámolta az igazi barátok közötti hűséget, és azon keresztül a Jóról alkotott, potenciálisan rivális felfogások létéből fakadó konfliktus

* A *Comentarii la Constituția României* c. kötetben (Polirom, Iași, 2010, szerzői: Gabriel Andreescu, Bakk Miklós, Lucian Bojin, Valentin Constantin) megjelent írás rövidített és átdolgozott változata.

1 Ez Ferdinand Tönnies későbbi terminológiája szerint a *gemeinschaftlich* és *gesellschaftlich* különbségének felel meg.

2 Az állampolgári éthoshról Arisztotelész a *Politika* II. és III. könyvében ír.

lehetőségét is a poliszon belül. A barátság általánosítása, politikai metaforává emelése a közjó absztrakcióját készítette elő, és egyben az állampolgárok közösségének absztrakt-morális közösséggé való definiálását.³

Azonban a polisz mint a jó emberek közösségének az ideálja csak azoknak az állampolgároknak a *kizárásával* tartható fenn, akik fenyegetik a köhéziót.⁴ Ugyanígy szükséges az alsóbbrendű személyek intézményes kizárása is. Mindezt a görögök többek közt az *osztrakizmosz* (cserépszavazásos száműzés) révén érték el. A következmény pedig a konfliktus minimalizálása, politikai szerepének, jelentőségének „degradálása” volt.

A magánbarátságok arisztotelészi absztrakciója és közjová (politikaivá) szélesítése a *barátság politikáját* alapozta meg, ez vált az identitáspolitiká alapjává.⁵ Körösenyi és Benhabib szerint két koncepciója alakult ki: a) a csoportesszencializmus és b) a másság politikája. Az előbbi szerint a csoport identitása kulturálisan és történetileg meghatározott, és a csoport szubsztancialista logika alapján fogalmazódik meg. Azaz: identitása „objektív módon” adott, vagyis askriptív tulajdonságokon alapul. A másság politikája is az egyén természetes csoport-hovatartozását hangsúlyozza, azonban ezt relacionális megközelítésben teszi: az egyének a szabad identitásválasztással élve, a társadalmi csoportokban elhelyezkedve konstruálják meg saját identitásukat, kulturális, faji, vallási stb. alapon. Itt az egyén identitása tehát nem előre meghatározott, azonban „politikaelőtti”.⁶

Az egyik megközelítés szerint az egyén identitása predeterminált tehát, a másik szerint pedig egy változó relacionális hálóban konstruált – azonban közös ezekben, hogy az identitás „politika előtti”, azaz *prepolitikai*. Egyfajta paradoxont vezet ez be: a politikai közösségek koherenciája (belső harmóniája) megköveteli, hogy a közösség alapját egy közös identitás képezze, viszont a prepolitikai identitások egyben csökkentik is a konfliktusok megoldásának az esélyeit, akadályozzák a közösség átalakulását, és ezzel korlátozzák a politikum autonómiáját.

A politikum autonómiája sokkal nagyobb fokú egy – az Arisztotelészével szembeállítható – másik paradigma szerint, melyet Körösenyi az *ellenségesség politikájának* nevez. Itt „a politikai közösség és a politikai iden-

3 Lásd Körösenyi András: A barátság politikája versus az ellenségesség politikája. *Századvég*, 2005. 4. sz. (38.), 128–130.

4 Körösenyi: i. m. 130.

5 Körösenyi: i. m. 132.

6 Lásd Körösenyi: i. m. 132–134 és Benhabib, Seyla (ed.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princetone University Press, Princeton NJ, 1996. 9–12.

titás a politikai folyamat előtt nem adott, ezek természetét a politikai folyamat, azaz a politikai szereplők politikai döntései alakítják ki”⁷. Az ellenfelek léte, az ellenségesség, a konfliktusok természetesen az emberek között, a politika lényegi elemét alkotják. Lehet ugyan konszenzusra, megértésre törekedni, de a konfliktusok alapvetően nem iktathatók ki.

Ezt a paradigmát egy Hobbesnál, majd Hegelnél kitapintható gondolkodási hagyomány alapozta meg, klasszikus megfogalmazását Carl Schmitt-nél találjuk, aki a „politikai” fogalmát a barát és az ellenség [*Freund – Feind*] megkülönböztetéseként definiálta.⁸ Schmitt szerint nincs politikai cselekvés a barát és ellenség megkülönböztetése nélkül, sőt, „a barát és ellenség megkülönböztetésének az az értelme, hogy megjelölje az összekapcsolódás vagy szétválás, az egyesülés vagy felbomlás intenzitásának legvégső fokát”⁹.

Mason szerint a politikai részvétel elsősorban sem nem instrumentális, sem expresszív, hanem formatív: „azzá alakít, akivé válni tudunk.”¹⁰ Calhoun az 1989-es kínai diákmozgalmak kapcsán úgy vélte, hogy az identitás „a kollektív cselekvés változékony terméke”¹¹. Körösenyi a konfliktusok episztemológiai szerepét húzza alá: gyakran csakis a konfliktusok révén ismerjük meg saját törekvéseinket és céljainkat.¹²

Ha mindezt a politikai közösségek létezésének keretet adó alkotmányos intézmények szintjén gondoljuk el, akkor a két paradigma – a *barátság politikája* és az *ellenségesség politikája* – az alkotmányos intézményi működés két dimenzióját határozza meg. Körösenyi szerint a barátság politikája a politika horizontális dimenzióját teremti meg, amely kizárja az uralmat; ez a deliberatív demokrácia forrása, a dialógust teremti meg és tartja fenn, konszenzust igyekszik teremteni a „barátok” közt, vagyis a politikai közösség identitását erősíti és termeli újra.¹³ Alkotmányos szempontból ebben a dimenzióban jelenik meg:

7 Körösenyi: i. m. 135.

8 Carl Schmitt: *A politikai fogalma. Válogatott politikai- és államelméleti tanulmányok*. Osiris-Pallas-Attraktor, Budapest, 2002.

9 Schmitt: i. m. 19.

10 Lásd Mason, John Hope: Creativity in action: the background to Machiavelli's 'lion' and 'fox'. In Iaian Hampsher-Monk (ed.): *Defending Politics. Bernard Crick and Pluralism*. London – New York, British Academy Press.1993, 17.

11 Lásd Calhoun, Craig C.: Science, Democracy, and the Politics of Identity. In: Jeffrey N. Wasserstrom – Elizabeth J. Perry (eds.): *Popular Protest and Political Culture in Modern China*. Westview Press, Boulder, 1994, 118.

12 Körösenyi: i. m. 135.

13 Körösenyi: i. m. 141.

- az állampolgárság intézménye, mint identitáskapocs az állam és az állampolgár között;
- a nemzet mint politikai közösség öndefiníciója;
- és magának az alkotmánynak, illetve államnak az identitásalkotó szerepe.

Az ellenségesség politikája egy függőleges dimenziót teremt, az uralmi viszonyokét elsősorban. A függőleges hierarchiák csúcsain nevezik meg az ellenséget, teremtik meg a „barátok” és „ellenségek” közötti határvonalat, ezzel pedig átalakítják a politikai közösségeket. A kommunikáció ebben a dimenzióban nem a dialógus a deliberatív döntéshozatal szintjén jelenik meg, hanem *retorikai szinten*, a *rivalizáció* közegében. Az egymással versenyben levő szónokok csoportokat állítanak szembe, manipulálnak az uralmi viszony megteremtése, illetve megszilárdítása érdekében. Az intézményi vonatkozásokat tekintve, jobbra idesorolhatóak a politikai részvétel formái, intézményei is, amelyek szabályozóan hatnak a rivalitásokra. Alkotmányos szempontból ebben a dimenzióban vizsgálhatók és értelmezhetőek a:

- a pártok;
- a hatalommegosztás mechanizmusai, különös tekintettel a hatalom függőleges megosztására;
- a közvetlen demokrácia intézményei.

Ugyanakkor a két dimenzió ki is egészíti egymást. Az alkotmányok történeti fejlődése, az időnként végbemenő alkotmányreformok azok, amelyek bizonyos pillanatokban újrashabályozzák a két dimenzió közötti viszonyt.

E tekintetben maga az alkotmány is kettős jelentésű. Ha ugyanis az alkotmányt tágabb értelemben valamely „társadalmi rend alapvető intézményeire, azok működésére vonatkozó jogi illetve jogias (tehát pl. jogi teoretikus) szabályok, normatív erejű elgondolások összességeként”¹⁴ fogjuk fel, akkor – Szmodis szerint – el lehet fogadni, hogy létezett athéni, római, mezopotámiai, iszlám, keresztény középkori stb. alkotmány is. Az így, tágan értelmezett „alkotmány” két altípusa határozható meg: a) profán alkotmányok; b) szakrális megalapozású alkotmányok. A szakrális alkotmány tehát néhány nagy kultúra és vallás társadalmi rendjét meghatározó írott és íratlan szabályok, normák összessége, amelyben a vallás és kultúra nemcsak legitimálja a hatalmi viszonyokat, de identitást is ad az illető rend alá tartozó népnek, vagyis explicit módon megjeleníti a kollektív identitás dimenzióját.¹⁵

¹⁴ Szmodis Jenő: Az Alkotmány mint kulturális és emberi jelenség. *Valóság*, 2010. 8. sz. 41.

¹⁵ Uo.

Ezzel szemben a profán alkotmányok általában erősen individuális jellegek¹⁶, és az európai kartális (profán) alkotmányok, mivel a modern demokráciák univerzális igényével lépnek föl, látszólag nem rendelkeznek mögöttes közösségi krédóval, sajátos kultúrával, csak olyannal, amely a demokrácia univerzális elveiből vezethető le. Az erre alapozó, „racionális” hatalomgyakorlás látszólag nélkülözi a hiedelemrendszereket, valójában azonban a modern jogrendek mögött is sajátos hiedelemrendszerek, szekularizált hitrendszerek állnak, amelyek – Szmodis szerint – „jó esetben, noha képesek a valóság egy-egy aspektusát megragadni, ám a *valósággal való szorosabb kapcsolatukat* (...) jobbára épp azzal veszítik el, hogy részigazságukat *abszolutizálják, univerzális* érvénnyel ruházzák fel”¹⁷. A modern alkotmányok a részigazságok abszolutizálásából kialakult dogmákat is rögzíthetik, ilyen típusú abszolutizációk – például – a tulajdon tagadása vagy a tulajdon abszolutizálása, a piac mindenhatósága, illetve megszüntetése (a tervgazdaságokat a kommunista államok alkotmányaikba foglalták).¹⁸ Ugyanakkor, még a szekularizált társadalmak modern alkotmányai is tartalmaznak olyan utalásokat, amelyek az illető társadalom nagy többsége által elfogadott értékre utalnak.

Szmodis ezek közt a legfontosabbnak az illető társadalom, kultúra *emberképét* tartja, amelyet három ellentétpár révén tart megközelíthetőnek. Ezek: 1) Az ember vajon *isteni* vagy *természeti* eredetű lény-e? 2) Az ember inkább *racionális* vagy inkább *ösztönvezérelt* lény? 3) Az ember inkább *kollektív* vagy inkább *individuális* lény? Egy társadalom emberképe(i) tehát az e kérdésekre adott válaszokat kombinálják, esetleg több válaszban is, amelyet az alkotmány kiegyensúlyozottan, néhány utalásában közvetíthet.¹⁹

Az alkotmányok fejlődésében megjelenő két dimenzió (az identitás és az uralom-résztétel dimenziói) a közjog két legfontosabb ága, az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti viszonyban is megjelenik. Míg az *alkotmányjog* a politikai közösség, az állami berendezkedés legfontosabb, legalapvetőbb kérdéseit, s a hatalom rendszerében az állampolgár helyét, jogosítványait, kötelezettségeit szabályozza, a *közigazgatási jog* a közösségi szolgáltatások (egészségügyi, oktatási, szociális támogatások stb.) mértékét, igénybevételének módozatait, feltételeit, valamint ezek nyújtásának intéz-

16 Szmodis szerint az etruszk vallási jogból alakult ki a római jog profán formája, amely aztán az európai jog alapja lett.

17 Szmodis: i. m. 45.

18 Uo.

19 Szmodis: i. m. 42–43.

ményi szabályait rögzíti.²⁰ Némiképp leegyszerűsítve az lehetne mondani, hogy az alkotmányjog a politikai közösség (*polity*) alanyiségét szabályozza, a közigazgatási jog pedig azon szolgáltatások intézményi biztosításának a módját (*policy*), amellyel a politikai közösség és tagjai közötti kapcsolat fennmarad. Mindkét jogág alapvetően fontos, azonban nagyobb, forradalmi változások idején az alkotmányjog (a politikai közösség önmeghatározási kérdései) kerülnek előtérbe, míg konszolidáltabb időszakokban a közigazgatási jog részletei állnak a középpontban.²¹

Állam és identitás – a román állam önmeghatározása

A politikaelmélet egyik jelentős tradíciója szerint az államok létmódja a személyekéhez hasonló. Ekként az államnak saját identitása van, amely cselekvésében és szimbólumaiban egyaránt megjelenik, és ennek legfontosabb forrásai: a tradíció, valamint az állampolgárok kollektív és az egyes intézmények, politikusok egyéni cselekedetei.

Az alábbiakban a román állam identitásának három olyan vonatkozását vizsgáljuk meg, amelyek az identitás horizontális dimenziójába helyezhetők, és az alkotmányban is megjelennek. Ezek:

- az állam alkotmányos öndefiníciója
- az állam és területe közötti kapcsolat
- az állam és a nemzetépítés transzszuverenitás-dimenziója

A román állam meghatározását az alkotmány első cikkelye tartalmazza. Az 1. szakasz (1) bekezdése szerint: „*Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.*” A (3) bekezdés szerint „*Románia demokratikus és szociális jogállam...*” A 4. szakasz (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „*Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása*”. Ezek a meghatározások az elmúlt húsz év során többször is vita tárgyát képezték, különösen a *nemzetállam* kifejezés, amelyet az erdélyi magyarság politikai képviselői folyamatosan kifogásoltak. A kritika gyakran érintette „*Az állam alapja a román nép egysége ...*” meghatározást is, amelyben a ‘román nép’ szintagma inkább *etnoszra* és nem *démoszra* utal.

Ha áttekintjük az Európai Unió köztársasági alkotmányaiban található hasonló definíciókat, akkor változatos képet találunk (lásd a Függelékét).²²

20 Lásd Lőrincz Lajos: Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány*, 2007. 12. sz., 1567.

21 Uo.

22 A Függelékben valamint e tanulmány további részeiben idézett európai alkotmánycikkek magyar fordításainak forrása: Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): *Nemzeti al-*

Az alkotmányszintű önmeghatározásokat összevetve az egyes államok nyelvi-etnikai csoportvalóságával (kevés olyan európai állam van – Portugália tartozik például ezek sorába –, amelynek a területén ne élneek őshonos nyelvi vagy etnikai kisebbségek), akkor két alapvető megoldástípus körvonalazódik a névadó nemzet és a nyelvileg-etnikailag összetett állampolgári közösség közötti feszültségre.

Az első *formális-jogi* megoldásnak nevezhetjük: az idesorolható alkotmányok általában deklarálják a köztársaságot, amelyet nyelvileg-etnikailag semleges jelzőkkel látnak el. A köztársaság általában „demokratikus” (majdnem mindegyik európai alkotmányban) és legtöbbször „független” (ez a definíciós elem inkább azoknak az államoknak az alkotmányában jelenik meg, amelyek korábban hosszabb időre elvesztették szuverenitását, illetve abban korlátozva voltak – például: Észtország, Litvánia, Lettország, Románia, Írország, Magyarország). Egyes államok esetében ezekhez még további jelzők (definíciós elemek) társulnak. Több alkotmány is utal az állam „egységes” jellegére (Románia, Csehország, Lengyelország – mindegyik történetében megtalálható területe felosztásának valamilyen történelmi tapasztalata), illetve „oszthatatlan” voltára (Franciaország, Finnország), Szlovákia, Románia és Olaszország alkotmányában pedig mindkét elem (egységes és oszthatatlan) megvan.

Sajátosabb önmeghatározási elemek: Franciaország „világi” köztársaság (az egyetlen EU-tagállam, amely ekként határozza meg önmagát), Olaszország és Málta „munkán alapuló” köztársaság, és több ország (Franciaország, Németország, Spanyolország, Románia, Szlovénia) „szociális állam”.

E definíciócsaládon belül az államot alkotó politikai közösség első, legmagasabb szintű meghatározása a demokratikus állampolgári közösséget statuálja, amely jó alapot biztosít a formális egyenlőséghez, de a kisebbségi csoportok sajátosságait nem ismeri el, ezért ezek megőrzését az alkotmány további részei, illetve az alkotmányból közvetlenül nem következő politikai gyakorlatok határozzák meg. Számos példa bizonyítja ezt. Finnország oszthatatlan területű köztársaság, de emellett teljesen kétnyelvű, és az Åland-szigetek számára sajátos státusú területi autonómiát biztosított. Olaszország is erősen regionális (kváziföderális) állammá vált. Ellenpéldaként Litvánia és Szlovákia említhető, amelyek a köztársaság „neutrális” meghatározása mellett nacionalista politikai rendszereket tudnak fenntartani, olyano-

kat, amelyek nem nagyon fogadják el a politikai közösség etnikai-nyelvi megosztottságának konzekvenciáit.

Megállapítható tehát, hogy e megoldástípuson belül nagyon sokféle gyakorlat kialakulhat, azaz, a vizsgált definíciós elemeknek önmagukban nincs sok meghatározó szerepük. Ez azt jelenti, hogy az „egységes” és „oszthatatlan” típusú jelzőknek többféle státusa lehet: van, ahol egyszerűen az államiság tradícióit jelentik, másutt viszont a politikai gyakorlat folyamatosan megújuló forrásai.

A másik megoldástípus a politikai közösséget nemcsak állampolgári dimenzióban ismeri el, hanem „természetes” közösségek (történeti-területi és/vagy nyelvi-etnikai közösségek) összetartozásaként is, akár még a névadó nemzet „egységének” formális-alkotmányos fenntartása mellett is. Ez utóbbi megoldás egyfajta kétértelműséget tart fenn, a névadó nemzetet egyszerre tekinti nyelvi-etnikai közösségnek és az összes állampolgárt magában foglaló politikai közösségnek. Jó példája ennek Spanyolország alkotmánya, amelynek 2. cikke szerint „az Alkotmány, amely a spanyol nemzetnek, valamennyi spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást”.

Románia alkotmánya az egyetlen európai alkotmány, amely „nemzetállamként” definiálja államát (az 1. szakasz többi definíciós eleme megtalálható más európai alkotmányokban is, mint fennebb láttuk), és ez az elem a 4(1)-es bekezdés rendelkezésével együtt olyan kontextust alakít ki a napi politikai vitákban, amely határozottan korlátozó értelmezéseket visz be a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos kérdésekbe, főleg akkor, ha ezekkel a hatalommegosztás egy más rendszerének kialakítása is napirendre kerül.²³

Az 1. szakasz módosítását napjainkban három fontosabb érv alapján lehet logikusan szorgalmazni: a) az európai államok alkotmányai mint modellekre (példákra) hivatkozva; b) Romániának a kisebbségi jogok kodifikálása terén elért eddigi eredményei alapján; c) végül ama biztonsági többlet alapján, amelyet Románia az euroatlanti integrációval megszerzett.

A formális-jogi elgondolások körén belül – például – a következő javaslatot lehetne tenni az 1. szakasz (1) bekezdésére vonatkozóan: „Románia szuverén, független és oszthatatlan állam”. Ez a javaslat kiiktatná az előző alkotmányos definícióból a „nemzetállami” és az „egységes” elemeket; az előbbi törlését az európai példák és a magyar kisebbség folyamatosan megújított

23 Lásd Andreescu, Gabriel: *Națiuni și minorități*. Ed. Polirom, Iași, 2004, 150–151.

kérései alapján lehet indokolni, az utóbbiét azzal, hogy Romániában immár napirendre került a regionális reform kérdése, tehát hasznos kiiktatni az ezt szűkítő értelmezési lehetőségeket. Ugyanakkor az „oszthatatlan” jelző megőrzése eleget tehet a kollektív mentalitásban még mindig jelen levő biztonsági igénynek.

Emellett azonban még két további módosításra is szükség volna. Az egyik a 2(1)-es szakaszt módosítaná a következőképpen: *„A nemzeti szuverenitás a nép sajátja, amely azt szabad, periodikus és tisztességes választásokon megalakult képviseleti szervein, valamint népszavazáson keresztül gyakorolja.”* A ‘román’ jelző elhagyása a nép *démosz*-értelmezést erősítené az *etnosz*-jelentéssel szemben. A másik a 4(1)-es szakaszra vonatkozik, mely a következő megfogalmazást kaphatná: *„Az állam alapja a nép egysége, a románok, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek közötti együttélés és szolidaritás hagyományai.”*

Az előbbi példa olyan, az eredeti szövegtől kevés eltérést kérő módosítási javaslat, amellyel a jelenlegi alkotmánynak az állam identitásával kapcsolatos előírásai a formális-jogi megoldástípus keretében válnának „semlegesebbé”. Természetesen, még e módosítás lehetőségét is nagymértékben megszabja a közfelfogás alakulása: egy alkotmány „többnyire az adott társadalom valóságának a lenyomata, nem pedig annak teremtője”²⁴, azaz „nem létrehozza, legfeljebb legalizálja, formalizálja, erősíti a már amúgy is kialakult hatalmi, gazdasági és nem utolsósorban eszmei, kulturális valóságot”²⁵.

Jóval radikálisabb reform lenne, ha az alkotmánymódosítók Románia politikai közösségét *területi-politikai közösségek* szövetségeként gondolnák el olyan összetartozásként, amelynek keretében mindegyik területi közösség megőrizné „természetes” képességét arra, hogy önmagát az identitás dimenziójában is megjelenítse. A „községek szövetségeként” történő meghatározás kiegyensúlyozó kiegészítése lenne az állampolgári közösségként történő meghatározásnak.

Egy lehetséges kivitelezési módja ennek a következőkben vázolt módosításokkal valósulna meg. Az 1(1) szakaszra nézve: *„Románia szuverén, független és oszthatatlan állam”*. A 2(1) szakaszra nézve: *„A nemzeti szuverenitás a nép sajátja, amely azt szabad, periodikus és tisztességes választásokon megalakult képviseleti szervein, valamint népszavazáson keresztül gyakorolja.”* A 3(3) szakasz a következő megfogalmazást kapná: *„A terület közigazgatási megszervezésére a községek, városok és a régiók mint a területi közösségek*

24 Szmodis: i. m. 42.

25 Uo.

formái szerint kerül sor. A törvény feltételei között egyes városokat municípiummá lehet nyilvánítani.” A 4(1)-es szakasz tartalmazná a legfontosabb újítást: *„Az állam alapja a nép egysége. Az alkotmány elismeri és garantálja az összes nemzetiség és területi közösség, mint a nemzeti egység alkotó tényezői közötti szolidaritást és jogukat az önkormányzáshoz.”* A nemzetiség kifejezés itt arra a szükséges különbségtételre szolgál, amelyet az alkotmányos értelemben alanyisággal nem rendelkező *nemzeti kisebbségek* és a közjogi státusra szert tevő nyelvi/etnoregionális közösségek (a *nemzetiségek*) között meg kell tenni (a spanyol alkotmány mintája). A *területi közösséget* a területi közigazgatási egységek oly módon történő kialakítása határozza meg, amelyben az (etnikai, nyelvi, történelmi-kulturális) identitás jut meghatározó szerephez, illetve amelyben a demokratikus részvétel kialakíthat egy közösséget. A francia alkotmány a területi közösségen inkább a politikai részvételben megnyilvánuló közösséget érti, a spanyol alkotmányban a *región* fogalma (2. cikk) viszont inkább az identitástényezőt helyezi az előtérbe.

Sajátos megközelítést találunk az olasz alkotmányban; a 114(1) cikk szerint: *„A Köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll”*. Vagyis: az olasz alkotmány szerint a köztársaság nem csupán kormányforma, ahogy az például a román alkotmányban megjelenik, hanem maga a politikai közösség összes intézményével egyetemben – a politikai közösség legátfogóbb formája. Ez az értelmezés ahhoz a felfogáshoz közelít, amelyben köztársaság politikai közösségként a „természetes módon létező” politikai közösségek szövetsége.

Második vonatkozásunk: az alkotmány viszonya az állam területéhez. A román alkotmányt e tekintetben egy különös absztrakció jellemzi: semmilyen konkrét földrajzi utalás nem található benne az államterületre, határaitra, az államélet fontosabb központjaira nézve, egyetlen egy (logikusan szükségszerű) kivétellel, amely Bukarestre vonatkozik.

Ezt az absztrakt vonást néhány más állam esetében is megtaláljuk, főleg a kisebb területű és alkotmányos hagyományokkal nem rendelkező államok (Szlovákia, Szlovénia) esetében, de néhány nagyobb állam is megemlíthető ebben az összefüggésben, így például Hollandia vagy Lengyelország. A föderális vagy regionális államokat (Ausztria, Belgium, Olaszország) kétségtelenül nem jellemzi ez az absztrakció, alkotmányaik tartalmazzák a területi egységek megnevezését. Sajátosabb megoldás található a német alkotmányban, itt a tartományok (landok) felsorolása a preambulumban jelenik meg, maga az alkotmány csak a tartomány és a föderáció közötti viszonyt szabályozza (a tartományok megnevezése nélkül).

De még az egységes szerkezetű államok is tartalmazhatnak sajátos területi specifikációkat. (A francia alkotmány egységesen kezeli a területi közösségeket, de a „tengeren túli területeket” különleges státussal ruhazza fel. A portugál alkotmány Azori- és Madeira-szigeteket különleges közigazgatási régiókként kezeli.)

A román alkotmányreform is tehet néhány lépést az alkotmányos előírások és a konkrét földrajzi terület közelítése érdekében, aminek a jelentősége természetesen szimbolikus lenne, de a decentralizáció irányában mutatna. Ha preambulumban kap a román alkotmány, az tartalmazhatná a történelmi tartományok felsorolását (erre példa a cseh alkotmány). Egyes alkotmányos intézmények (Alkotmánybíróság, Számvevőszék) székhelye is kihelyezhető lenne néhány nagyvárosba, például Kolozsvárra vagy Iasi-ba. A belga alkotmány mintájára (annak 156. cikke) alkotmányos szinten megnevezhetőek lennének a táblabíróságok székhelyei is.

A harmadik vonatkozás: az állam és a nemzetépítés transzszuverenitás-dimenziója.

Ez a kérdés jórészt az európai integrációs térben vált markánsan megfogalmazhatóvá, mivel a klasszikus értelemben vett nemzetépítés az új nemzetközi térben négy különböző dimenzióba tevődött át; ezek: 1) a hagyományos (*állam*)*nemzetépítés*, amely az állam egyik fontos funkciójának továbbélése; 2) az *állam alatti* (sub-state) nemzetépítés; 3) a határokon átnyúló – *transzszuverenitást* célzó – nemzetépítés, amelyet például a magyar „státusztörvény” példáz, végül 4) a *védekező* (protekcionista) nemzetépítés.²⁶ E négy típus, a törekvések e négy iránya a konkrét nemzetépítő gyakorlatban inkább egymásra épülve, összefonódva jelenik meg. A transzszuverenitás dimenzióját főleg a territorialitás és az állampolgárság kölcsönösen erőteljes összekapcsolódásának oldódása teremtette meg. A második világháború után az államhatalom abszolút területi hatályát megtörte az emberi jogok érvényesülése, majd az európai integrációs normaközösség, végül pedig a tömegesebbé váló többes állampolgárság is oldott ezen. Az államok kezdtek „felelősséget tanúsítani” az államalkotó (névadó) nemzet határaikon túl élő, más állampolgársággal rendelkező tagjai iránt, és ez alkotmányos szinten is megjelent az ún. „felelősség-klauszula” formájában.

A román alkotmány 7. szakasza tartalmaz ilyen előírást: „*Az állam támogatja az ország határain kívüli románokkal való kapcsolattartást, és cselekszik*

26 Csergő Zsuzsa – Goldgeier, James: Nationalist Strategies and European Integration. In Kántor Zoltán – Majtényi Balázs – Osamu Ieda – Vizi Balázs – Halász Iván (eds.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Slavic Research Center, Hokkaido University, Sapporo, 2004, 273–290.

az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséért, fejlesztéséért és kifejezéséért, tiszteletben tartva annak az államnak a törvényeit, amelynek az állampolgárai.” Ehhez hasonló felelősségvállaló cikkelyeket más középkelet-európai ország alkotmányában is találunk (Magyarország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia), de a spanyol alkotmány 11–3. cikkelye is rendelkezik az ibero-amerikai spanyolokkal való különleges kapcsolatáról (a kettős állampolgárság összefüggésében).

Mindazonáltal a 7. szakasz következő módosítása megfontolandó lenne Románia számára: *„Az állam támogatja az ország határain kívüli románokkal való kapcsolattartást, és cselekszik az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséért, fejlesztéséért és kifejezéséért, tiszteletben tartva a nemzetközi normákat*”. Ez a megfogalmazás explicitebbé tenné Románia elkötelezettségét, hogy az ilyen jellegű, kétoldalú kapcsolatokban is nemzetközi jogrend és a nemzetközi kapcsolatok jogelvei szerint jár el.

Területi közösségek és közigazgatási szerkezet

Romániában az 1989-es rendszerváltás óta mind a mai napig nem folyt le egy mély, átfogó vita (sem a politikai, sem a tudományos-szakmai eliteken belül) az ország területi-közigazgatási szerkezetéről. Néhány politikai és civil társadalmi kezdeményezésre ugyan sor került²⁷, de az a vita, mely szembesítette volna a közigazgatási modernizáció érveit a politikai modellekkel és érvekkel, valamint a társadalomtudományi kutatások eredményeivel, nem alakult ki.

Alkotmányjogi szempontból a Stanomir-jelentés (Jelentés) volt az első módszeres megközelítése a kérdéskörnek. A Jelentés szerint a közigazgatási szerkezet átalakítása tekintetében két alapvető alternatíva létezik a politikai elit számára: 1) a föderális és regionális irányú fejlődés; 2) a jelenlegi paradigmán belüli fejlődés.²⁸

Bár valóban ezek a fő alternatívák, néhány értelmezéssel mindenképpen kiegészítendőek:

27 A politikai-mozgalmi kezdeményezések között megemlítenéd a Moldvaiak Pártja (Constantin Simirad), az Erdély-Bánság Liga (Sabin Gherman), a Szociáldemokrata Párt „erdélyi platformja” (Ioan Rus és Vasile Dâncu), a Magyar Polgári Párt, mely Székelyföldre összpontosít. Civil társadalmi kezdeményezések: a Pro Europa Liga, a Provincia-csoport stb. Lásd: Szokoly Elek: *Regionalizmus és regionalizáció Romániában I., II. Comitatus – önkormányzati szemle*. 2005. június–július.

28 Jelentés, 54.

- A két paradigma úgy is felfogható mint egy fejlődési pálya két szakasza. A jelenlegi „megyés keret” egy lényegi decentralizációt követően kiindulópontja lehet egy szimmetrikus – francia mintájú – regionalizációnak. Később viszont e „szűk regionalizmus” egy kvázi-föderális fejlődési pályának a kezdőpontját jelölheti ki (ahogy ez Olaszország esetében történt).

- A jelenlegi körülmények közt a föderális alternatíva a kevésbé megvalósítható, sőt, még a számításba se veendő változatok közé tartozik, de nem azért – amint a Jelentés szerzői állítják –, mert „a föderatív berendezkedés nehezen békíthető össze a román állam hagyományával, amely azt 1918 óta soha nem vállalta fel”²⁹, hanem mert jelenleg Románia nincs olyan történelmi-politikai helyzetben, hogy a föderális átszervezésre vonatkozó döntést a politikai osztály egyetlen „felvilágosult” aktussal meghozza. A föderációk általában két úton jönnek létre, vagy az állam „születésekor” (példa erre az Amerikai Egyesült Államok), illetve „újraalkotásakor”, valamilyen történelmi „töréspont” után, amely a politikai rendszert is újraalkotja (ez Németország vagy Ausztria esete a második világháború után), vagy valamilyen belső fejlődés eredményeként, amelynek kimenetele sohasem esik egybe a szereplők többsége által szándékolt eredménnyel, azokéval, akik a változásokat elindították (Olaszország példája). Esetleg e két út egyik másik szakasza egymásra is tevődhet (a spanyol regionalizmus és Belgium föderatív átalakításának története példázza ezt).

- Ebből a nézőpontból az alkotmányreform alábbi két kérdése fontosabb, mint a Jelentésben vázolt „paradigmákról” (a „megyés” és a „regionalista-föderatív” paradigmák) hozandó, egyszeri döntés.

- Az első kérdés: melyek azok a sajátos intézményi-alkotmányjogi megoldások, amelyek révén a hatalommegosztás függőleges szerkezete megfelelő intézményi garanciákat kaphat. Például: milyen szerepet kell kapnia az alkotmánybíróságnak, hogy sikerrel biztosíthassa a törvényhozó, a központi végrehajtó hatalom (a kormány) és a területi entitások (régiónok) közötti egyensúlyt. Kérdés továbbá, hogy a hatalommegosztás függőleges rendjében hogyan választható szét a törvényhozás a végrehajtástól.

- A második kérdés: hogyan vezethető be és biztosítható alkotmányosan a területi egységek „aszimmetriája” anélkül, hogy ez elmélyítené a területi különbségeket, és növelné a fejlődési esélyekben amúgy is meglevő diszkrepanciákat? A kérdés érinti mind az egyes területi egységek (területi közösségek) kijelölésének/elhatárolásának a módját, mind pedig a kormányzati kiegyensúlyozó feladatkör mikéntjét.

29 Jelentés, 55.

Az első kérdésre adott válaszból kitűnik, hogy a területi-közigazgatási szerkezet átfogó reformja nem csupán a jelenlegi alkotmány III. cím, V. fejezet, 2. cikk alatt levő 120–123. szakaszokat érinti (melyek a helyi közigazgatást szabályozzák), hanem kihatnak a parlament szerkezetére, törvényhozási jogkörére, a kormány hatáskörére, az alkotmánybíróság szerepére és – nem utolsósorban – az állam definíciójára. Olyan vonatkozásokról és összefüggésrendszerről van itt szó, amelyet a Jelentés nem vizsgált.

A területi közösségek/területi egységek kialakításakor az európai térszerkezet átalakulását is figyelembe kell venni, és nem csupán a létező közigazgatási gyakorlatok nézőpontjából, hanem egy sajátos karakterrel rendelkező civilizációs térség evolúciójára való tekintettel is. A kialakítandó régiók típusa ezt a kettősséget tükrözi: a civilizációs térségre jellemző társadalmi régiókonstruálódást és a közigazgatási gyakorlat folyamatos racionalizálását (és újraracionalizálását).

Ezek figyelembevételével a következő régiótípusokról lehet beszélni:

1. természetes (földrajzi) régiók
2. etnokulturális régiók
3. funkcionális régiók
4. közigazgatási régiók³⁰

A *természetes régiók* határai földrajzi természetűek (társadalmi konstruáltságuk abban áll, hogy a társadalmi gyakorlat „elfogadta” és „rögzítette” földrajzi határaikat), azaz: hegyvonulatok, folyóvizek stb. mentén jelölődnek ki. A földrajzi tényezők itt tulajdonképpen elsőrendű kedvezményező tényezők a társadalmi kommunikáció alakításában.

Az *etnokulturális* régiók gyakran természetes régiók is, alapjuk a régió lakóinak identitásközössége; olyan nyelvi, kulturális és etnikai – tartós – különvalósága az adott területnek, amely világosan megkülönbözteti a szomszédos területektől. Az európai térség civilizációs sajátosságát épp e régiók sokasága (Katalónia, Baszkföld, Wales, Szicília, Lombardia, Skócia, Vallónia, Bajorország stb.) adja.

A *funkcionális régiók* nagyvárosok körül alakulnak ki; ezek központként kötik magukhoz azt a területet, amelyen gazdasági, kulturális cseréket határoznak meg. A régió kiterjedését az a befolyás határozza meg, amellyel a városok strukturálni tudják e gazdasági és kulturális csereövezetet. A funkcionális régiók határait a piacok váltakozása módosítja, a szállítási és kom-

30 A tipológia forrása: Jenei György: *Kistérségek és közpolitika az Európai Unióban*. In Cseke Péter (szerk.): *Kistérségek – nagy remények?* Komp-press Kiadó, Kolozsvár, 2009, 265–280.

munikációs feltételek határozzák meg (a napi ingázás, a helyi média hatása, iskolák körzetesítése stb.).

A *közigazgatási régiók* a politikai hatalmat decentralizálják, egyrészt a területi közösség önkormányzati hatalmát valósítják meg, másrészt azonban kihelyezett államhatalomként is működnek. A közigazgatási régiók rátelepíthetők az etnoregionális vagy funkcionális régiókra, de el is térhetnek azoktól. Az uniós térségi politika intézményesítése egyfajta normativitást próbál bevezetni a régiók alakításába a NUTS-rendszer révén.

A vázolt tipológia és említett gyakorlatok alapján négy olyan elv fogalmazható meg, amelyek alkalmasak lehetnek a romániai régiók (és területi közösségek) kijelölésében:

- *a történelmi-kulturális elv*: ez elsősorban a történelmi, társadalmi és kulturális hagyományokat veszi számba, tehát a területi közösségekre mint identitásközösségekre tekint; ez az elv előtérbe állítja az etnokulturális régiókat is,

- *a gazdasági-funkcionális elv*: elsősorban a piacokra, a cserék „természetesen” meglevő övezetére és a központ-periféria kapcsolatokra tekint, ezeket tekinti elsődlegesen régiószervező erőnek; a nagyvárosok vonzáskörzet-logikája is ezen elv alá tartozik,

- *a közigazgatási racionalitás elve*: amely az adminisztratív feladat- és hatáskörök telepítésének a logikáját követi; Románia jelenlegi fejlesztési adottságai mellett ez a NUTS-rendszerrel való összehangolás szempontját is tartalmazza,

- *a demokratikus-korrekción elv*: ez abban az esetben alkalmazandó, ha az előbbi elvek alkalmazása konfliktushelyzetet teremtett, illetve ahol az előbbi elvek alkalmazása legitimitási válságot eredményezett a területi közösségek nézőpontjából.

Általános elvként az szögezhető le, hogy e négy szempont alkalmazása, összehangolt érvényesítése a kérdés természetéből adódóan konfliktusos folyamat, és politikai megoldásokat igényel.

A történelmi-kulturális elv legitim módon eredményez aszimmetrikus megoldást, az aszimmetria foka jelentős mértékben az intézményi megoldások sajátosságában jelenik meg. Ezek a sajátosságok jelzik, milyen mértékben fogadják el a politikai tervezők a történelmi-kulturális elv elsőbbségét a gazdasági-funkcionálissal, illetve a racionális-közigazgatásával szemben.

Néhány árnyaló megjegyzésre itt is szükség van. A történelmi-kulturális elv nem feltétlenül jelent politikailag mobilizált vagy mobilizálható identitást. Ez utóbbira, az etnokulturálisan megjelenő, de politikailag is megfogal-

mazott sajátosságra és igényre jó példa Székelyföld³¹, más térségek esetében, bár létezik történelmileg kialakult regionális tradíció és egy ennek megfelelő „identitáspotenciál”, kollektív mentalitás, azok politikai mobilitációjára nem került sor.

Az első három elv közötti hierarchikus sorrend kialakításának fő kritériuma lehetne az aszimmetria intézményesítésének elfogadása ott, ahol a regionális identitásnak nem csupán történelmi-kulturális alapja van, hanem világos politikai képviselője is. A politikailag is artikulált erős regionális identitás jó alap mind a területi kijelölése, mind pedig a régióknak biztosított hatáskörök megállapítása tekintetében.

A többi elv egyébként, a tapasztalatok szerint, inkább a közigazgatási racionalitás primátusa mellett jut érvényre, főleg a regionális reformok első, „felülről lefele” végrehajtott szakaszában. Romániában a funkcionális elv szerepe a racionalitás mellett az lehet, hogy gazdasági-fejlesztési tartalmat adjon egy olyan – eddig hiányzó – *policentrizmus*nak, amely segítené az ország nagy urbánus központjainak (Kolozsvár, Iași, Brassó, Nagyszeben, Temesvár, Nagyvárad, Craiova, Konstanca stb.), hogy újrafogalmazhassák történelmi-regionális hivatásukat. A közigazgatási racionalitásnak a tervezésben főleg az Európai Unió NUTS-rendszerének a NUTS2 kategóriába tartozó „régioszintet” kell szem előtt tartania, amely a 800 000 és 3 millió lakos közötti régiók kialakítását preferálja. Ez a régióméret alkalmas lehet arra, hogy:

- támogassa az előbb említett policentrizmus kialakulását
- közvetlenebbül is bekapcsolja az így kialakított, új régiókat az Európai Unió regionális politikájának a rendszerébe
- alkalmas a regionális demokrácia (a decentralizáció legitimitásteremtő alapjának) sikeres működtetésére.

A közigazgatási racionalitás elvét támogatja a vázolt regionalizációs terv esetében, hogy a tervezett régiók jórésze létrehozható a létező megyék egyesítésével, tehát könnyebben támogatást nyerhet a politikai pártok részéről, mivel azok területi bázisuk (választási esélyeik) kiszámíthatatlan átalakulásának elkerülésével vállalkoznak inkább a közigazgatási reformokra.

Meglehet, az így kialakított területi felosztást egyes régiók esetében referendum útján történő megerősítést is kér, a helyi népszavazás pedig fontos korrekciós eljárás lehet (demokratikus-korrekciós elv). Hasznosnak bizonyulhat, ha a kialakított régiók határai mentén levő községek, települések

31 Ezeket a Székely Nemzeti Tanács jelenítette meg, amikor autonómiaterveit benyújtotta a román parlamentben (2004-ben).

számára biztosított lenne egy 5–10 éves perspektíva, amelyen belül helyi népszavazással dönthetnek, melyik régióhoz kívánnak csatlakozni. (A népszavazás eredménye alapján a kérdésről a parlament dönt.)

Az előbb vázolt elvek alapján kialakítható lehet – például – a következő regionális felosztás: Észak-Moldva, Dél-Moldva, Munténia, Olténia, Dobruzsza, a Bánság, Partium (románul: Țara Crișurilor), Észak-Erdély, Dél-Erdély, Székelyföld (sajátos státusú régió) és Bukarest (mint főváros és sajátos státusú régió).

Az előbb vázoltak alapján az alkotmány jelenlegi, a helyi közigazgatásról szóló 120-123. szakasza a következőképpen írható át:

2. CIKK: Régiók és helyi politikai közösségek

120. SZAKASZ – Alapelvek

(1) A községek, városok és régiók mint a területi közösségek szervezési formái, autonóm közigazgatási egységek, melyek saját státútumuk alapján működnek, az Alkotmány elvei és rendelkezései, valamint az organikus törvény alapján.

(2) A községek, városok és régiók saját jelképpel és székhellyel rendelkeznek, melyet saját státútumukban állapítanak meg.

(3) A helyi közigazgatás a községek, városok és régiók szervei és közszolgálatai révén valósul meg. Az állam csak olyan dekoncentrált közszolgálatokat és szerveket létesíthet, amelyek feladatköre az ő kizárólagos hatásköréből fakad, egyéb feladatok és hatáskörök esetén pedig a törvényességi ellenőrzés jogkörét gyakorolja megfelelő eljárási jogszabályok keretei között.

(4) A régiókban a nemzetiségek nyelvei regionális hivatalos nyelvi státust kaphatnak a státútum rendelkezései szerint. Hasonlóképpen, a nemzetiségek kulturális autonómiát kaphatnak a státútum előírásai szerint.

(5) Azokban a községekben, városokban és régiókban, amelyekben a valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok jelentős számarányt képviselnek, biztosítják a nemzeti kisebbség nyelvének használatát, szóban és írásban, azon hatóságok előtt, melyek közigazgatási hatásköröket gyakorolnak.

121-1. SZAKASZ – A régió szervei

(1) A régió szervei: a régió közgyűlése, a régió bizottsága és a régióelnök. E szerveket 4 évre választják a választási törvény előírásai alapján.

(2) A régió státútumára vonatkozó javaslatot a régió közgyűlése fogadja el. A javaslatot a parlament határozata alapján organikus törvénybe foglalják, amely nem módosítható egyoldalúan sem a régió, sem a parlament részéről.

(3) *A statútum rendelkezései alapján a régió szervei hagyományos, történelmi elnevezéseiket is viselhetik.*

(4) *A régió közgyűlését általános és egyenlő választójog alapján, arányos választási rendszerben, közvetlen és titkos szavazással választják meg.*

(5) *A régió bizottságát a régió közgyűlése választja meg titkos szavazással, a közgyűlés tagjainak abszolút többségével.*

(6) *A régióelnököt a régió közgyűlése választja meg a közgyűlés tagjainak szótöbbségével.*

121-2. SZAKASZ - A régió által kibocsátott regionális törvények és közigazgatási aktusok

(1) *A régió közgyűlése regionális törvényeket és határozatokat fogad el. A régió bizottsága határozatokat, a régió elnöke rendeleteket bocsát ki, amelyek közigazgatási aktusok.*

(2) *A törvényhozói hatalmat a régióban az állam és a régiók közösen gyakorolják az alkotmány, az Európai Unió határozatai és a nemzetközi szervezetek által meghatározott kereteken belül.*

(3) *Az állam kizárólagos törvényhozási hatáskörébe tartozik:*

- külpolitika, az állam és az Európai Unió közötti kapcsolatok, kivéve azokat, amelyek a régió kapcsolatait illetik az Európai Unión belül;
- a honvédelem, a fegyver- és lőszertartás rendje;
- nemzetbiztonság;
- bevándorlás, menedékjog, az Európai Unión kívüli állampolgárságú személyek jogi státusa;
- az állami költségvetés általános szabályainak kidolgozása;
- a pénzügyi rendszer, a valutagazdálkodás általános rendje, a monetáris politika, az adóbeszedés rendje;
- a vámhatóság és vám eljárások rendje;
- az országos parlamenti választások szabályozása és megszervezése;
- keretszabályozás a szállítás és a kommunikáció területén;
- a közrend és közbiztonság általános rendje, kivéve a helyi rendőrséget és polgárőrséget;
- az igazságszolgáltatás rendje; a bírói szervezet, a polgári és büntető eljárás törvényei;
- az állampolgársági törvény, a lakosságnylvántartás szabályozása;
- az oktatás kerettörvényei;
- a társadalombiztosítás rendje;
- az államelnök, a parlament, a régió közgyűlése, a helyi tanács és a polgármester megválasztásának választási törvényei;

- az alapvető, az alkotmány és a nemzetközi szerződések által garantált jogok és szabadságok biztosítása.

(4) A régió gazdasági és földrajzi sajátosságától függően megosztott, illetve párhuzamos hatáskörök alakíthatók ki a következő területeken:

- környezetvédelem
- közhasznú kisajátítás
- országutak és vasutak építése és üzembehelyezése
- egyéb megosztott, illetve párhuzamos, a statútumban meghatározott jogkörök

(5) *A régió törvényhozói hatásköre kiterjed minden olyan területre, amelyet nem rendeltek az állam kizárólagos hatáskörébe.*

(6) *Egyes, a kormány hatáskörébe tartozó feladatok átadhatóak a régió szerveinek. Ebben az esetben a kormánynak biztosítania kell a szükséges pénzügyi és logisztikai eszközöket.*

(7) *A régió közgyűlése és a régió bizottsága határozatokat bocsát ki saját szerveire és intézményeire nézve; e határozatok közigazgatási aktusok.*

121-3. SZAKASZ - Régiók. Sajátos státusú régiók

(1) *Az autonómiával rendelkező régiók a következők: Észak-Moldva, Dél-Moldva, Munténia, Olténia, Dobrudzsa, a Bánság, Partium (románul: Țara Crișurilor), Észak-Erdély, Dél-Erdély, Székelyföld és Bukarest.*

(2) *Bukarest sajátos státussal rendelkezik az organikus törvény rendelkezéseinek megfelelően.*

(3) *Székelyföld sajátos státussal rendelkezik. A régió statútuma sajátos jogköröket biztosít a következő területeken: a) a román és magyar nyelv egyenlő hivatalos státusának szabályozása a régióban; b) az arányos képviselői rendszerének kialakítása a régió köztisztviselői karában; c) az altalaj kincseinek és a természeti erőforrásoknak kiaknázása, hasznosítása.*

Székelyföld régió közgyűlése, helyi tanácsai és polgármesterei megválasztásának törvényei a parlament és a régió közgyűlése közötti megosztott törvényhozási hatáskörbe tartoznak.

(4) *A sajátos státusú régiók statútumát, melynek alapján e régiók sajátos jogköröket gyakorolnak, a parlament fogadja el. Az elfogadási eljárás során a parlament nem módosítja a statútumot, hanem jóváhagyja, illetve visszaküldi a régió közgyűlésének újratárgyalásra, megjelölve kifogásait.*

122. SZAKASZ - A községek, városok és municípiumok

(1) *A helyi önkormányzat azon szervei, amelyek révén az önkormányzati autonómia megvalósul a községekben és városokban: a törvényi előírások*

alapján választott helyi tanácsok és a választott polgármesterek. A helyi tanácsok és a polgármesterek a községek és városok közügyeit intézik.

(2) Egyes városok municípiummá nyilváníthatók, a törvény előírásainak megfelelően.

(3) Az (1) bekezdésben megnevezett szervek létrehozhatóak a municípiumok területi-közigazgatási alegységeiben is.

123. SZAKASZ – A kormány és a régió. A prefektus.

(1) A kormány prefektust nevez ki minden régióban.

(2) A prefektus jog- és feladatkörei: a) a kormány és a régió közötti érdekkonfliktus esetén a prefektus a kormányt képviseli az érdekegyeztető tárgyalások kezdeményezésében és lefolytatásában; b) alkotmányossági véleményt fogalmaz meg a regionális törvényekről, és ezt – a törvénnyel együtt – megküldi Románia Elnökének, aki dönt az alkotmányossági vizsgálat kezdeményezéséről; c) az Elnök regionális törvénnyel vagy annak egyes paragrafusaival szembeni kifogásai esetén a prefektus képviseli azokat a régió közgyűlése előtt; d) amennyiben a határozatok és rendeletek esetében törvényességi kifogások merülnek fel, a Prefektus kezdeményezi ezek törvényességének felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságon.

(3) A prefektusnak a (2) bekezdésben meghatározottakon kívül más állam- vagy közigazgatási hatásköre nincs.

(4) A régió és állam közötti egyeztetésekre szabályozott eljárás szerint kerül sor, melyet törvény határoz meg, és a régióelnök, valamint a prefektus feladatköre ezek lefolytatása.

(5) A prefektus törvényességi felügyeletet gyakorol a régió helyi tanácsainak és polgármestereinek aktusai felett, és megtámadja azokat a közigazgatási bíróság előtt, ha törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő.

Románia regionális reformjának fennebb bemutatott alkotmányjogi vázlata (a 120–123. szakaszok egy módosítási javaslata) természetesen kihat a többi alkotmányos intézményre is.

A parlament tekintetében:

– A Szenátusnak a régiók képviselőjét ellátó felsőházzá kell válnia a megfelelő hatáskörökkel (75. szakasz módosítása);

– a két ház közötti különbség erőteljesebbé válásával csökkenteni kell azon kérdések körét, amelyben közös ülést tartanak (65. szakasz, 2. bekezdés);

- a Szenátus megválasztására külön választási törvény alapján kerül sor; a régiók számára biztosított mandátumok száma a régió lakosainak számával arányos, a kis régiók esetleges felülképviseletével;

- a régiók is rendelkeznek a törvényhozási kezdeményezés jogával azokban a kérdésekben, amelyek meghaladják a régió törvényhozási jogkörét, de fontosak a régió számára, beleértve a régió statútumának módosítását (75. szakasz).

Az alkotmánybíróság tekintetében:

- 146. szakasz, a) pont kiegészül a következőképpen: „a) dönt a törvények alkotmányosságáról, beleértve a regionális törvényeket is, ezek kihirdetése előtt ...”;

- 146. szakasz, e) pont a következő megfogalmazást kapja: „megoldja a közhatóságok, a régiók és a kormány, valamint a régiók közötti alkotmányos jellegű jogvitákat, Románia Elnökének, a két parlamenti ház valamilyike elnökének, a miniszterelnöknek, a régióelnököknek vagy a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsának a kérésére...”

A kormány tekintetében:

- a kormány kezdeményezheti a regionális törvények alkotmányosságának a vizsgálatát;

- a kormánynak rendelkeznie kell a régiók egyenlőtlen fejlődését ki-egyensúlyozó eszközökkel.

Látható tehát, hogy minél mélyebb az állam regionális reformja, azaz, minél inkább magának a politikai közösségnek az átalakítását (is) jelenti, annál több alkotmányos intézményre kell kiterjednie, nem maradhat pusztán a közigazgatási reform egyszerű, „technikai” kérdése.

Függelék

Ország	Az állam meghatározása az alkotmányban	Egyéb definíció-elemek
Ausztria	1. cikk: Ausztria demokratikus köztársaság. 2. cikk: (1) Ausztria szövetségi állam	2. cikk: (2) A szövetségi államot önálló tartományok alkotják: ...
Belgium	1. cikk: Belgium szövetségi állam, amely közösségekből és régiókból áll 2. cikk: Belgium három közösséget foglal magában: a francia közösséget, a flamand közösséget és a német ajkú közösséget 3. cikk: Belgium három régióból áll: a vallon régióból, a flamand régióból és a brüsszeli régióból	
Bulgária	1. cikk: Bulgária parlamentáris kormányformájú köztársaság	
Ciprus	1. cikk: Ciprus független és szuverén prezidenciális köztársaság, amelynek elnöke görög, alelnöke török nemzetiségű, akiket Ciprus görög és török közösségei választanak a jelen Alkotmány szerint	
Csehország	1. cikk: „A Cseh Köztársaság szuverén, egységes és demokratikus jogállam, amely az emberi és állampolgári jogok és szabadságok tiszteletben tartásán alapul”	A preambulum a „Csehországban, Morvaországban és Sziléziában” élő köztársasági állampolgárokról utal.
Dánia	1. cikk: Jelen Alkotmány a Dán Királyság valamennyi részében alkalmazandó. 2. cikk: A kormányforma alkotmányos monarchia...	4. cikk: „Az Evangéliumi Luthéranus egyház Dánia államegyháza, és ilyen minőségében az állam támogatja”

Észtország	1. cikk: „...független és szuverén demokratikus köztársaság, ...”	preambulum: „Rendíthetetlen hittel és tántoríthatatlan akarrattal az államiság megőrzése és fejlesztése iránt,”
Finnország	1. cikk: (1) Finnország szuverén köztársaság. 4. cikk: Finnország területe oszthatatlan. A nemzet határai nem változtathatóak meg a parlament egyetértése nélkül.	
Franciaország	1. cikk: „Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság.”	Az 1. cikk a Preambulum része.
Görögország	1. cikk. (1) Görögország kormányformája: parlamentáris köztársaság.	A preambulum szakrális hivatkozást tartalmaz. 3. cikk: Görögországban az uralkodó vallás: Krisztus kelet-ortodox egyházának vallása
Hollandia	Alkotmányos monarchia, melynek alkotmánya nem ad meghatározást az államra	
Írország	5. cikk: Írország szuverén, független, demokratikus állam.	A preambulum szakrális hivatkozást tartalmaz. Az első fejezet „A nemzet”, az 1-3. cikkeket tartalmazza
Lengyelország	2. cikk: A Lengyel Köztársaság demokratikus jogállam, mely alkalmazza a szociális igazság elvét. 3. cikk: A Lengyel Köztársaság egységes állam.	A preambulum hivatkozik a nemzet keresztény hagyományaira. 1. cikk: A Lengyel Köztársaság valamennyi állampolgára közös értéke
Lettország	1. cikk: Lettország független és demokratikus köztársaság.	3. cikk: A lett állam ... Vidzeme, Latgale, Kurzeme és Zemgale területekből áll.
Litvánia	1. cikk: A litván állam független és demokratikus köztársaság.	A preambulum a litván nemzetre hivatkozik, mely megalapította a litván államot sok évszázaddal ezelőtt.

Luxemburg	1. cikk: A Luxemburgi Nagyhercegség demokratikus, szabad, független és oszthatatlan állam	
Magyarország	1. par.:Magyarország: köztársaság. 2. par: (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam	preambulum:„hazánk új alkotmányáig...”
Málta	1. cikk: (1) Málta munkán és az egyének alapvető jogai és szabadságai tiszteletbentartásán alapuló demokratikus köztársaság.	
Nagy Britannia	Történeti alkotmány	
Németország	20. cikk: (1) A Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális szövetségi állam	A preambulum felsorolja a szövetségi állam tartományait, amelyekben a németek megvalósították „Németország egységét és szabadságát”.
Olaszország	1.cikk: Olaszország munkára alapozott demokratikus köztársaság 114. cikk (1) A Köztársaság községekből, tartományokból, nagyvárosokból, régiókból és az államból áll	5. cikk: „Az egy és oszthatatlan Köztársaság elismeri és támogatja a helyi önkormányzatokat... igazgatási decentralizációt...”
Portugália	1. cikk: emberi méltóságon és népakaraton alapuló szuverén köztárs. 2. cikk: demokratikus állam, mely jogállamiságon, a nép szuverenitásán, dem. véleménynyilvánítás és polpluralizmuson	preambulum:... 1974, a portugál nép megdöntötte a fasiszta rendszert 3. cikk (3):
Románia	1. szakasz. Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam	

Spanyolország	1. cikk: Spanyolország szociális és demokratikus jogállam 2. cikk: Az Alkotmány, amely a spanyol nemzetnek, valamilyeni spanyol közös és oszthatatlan hazájának a felbonthatatlan egységén alapul, elismeri és garantálja a nemzetet alkotó nemzetiségek és régiók önkormányzathoz való jogát és a közöttük meglévő szolidaritást	Az alkotmány preambuluma szerint: „A spanyol nemzet ... támogat minden spanyolt és Spanyolország minden népét emberi jogainak gyakorlásában, kultúrájának, hagyományainak, nyelvének és intézményeinek fejlesztésében;”
Svédország	1. cikk: (1) Svédországban minden közhatalom a néptől ered (A kormányzás szerkezete alkotmányos törvényből)	A Svéd Királyságnak nem egyetlen írott alkotmánya, hanem négy alkotmányos törvénye van, amelyek közül a legátfogóbb a kormányzás szerkezetéről szóló
Szlovákia	1. cikk: A Szlovák Köztársaság szuverén, demokratikus jogállam 3. cikk: (1) A Szlovák Köztársaság területe egységes és oszthatatlan.	A preambulumban „Cirill és Metód szellemi hagyatékára” és a Nagymorva Birodalom örökségére utal, továbbá a következő megfogalmazást is tartalmazza: „Mi, a szlovák nemzet a Szlovák Köztársaság területén élő nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival közösen”
Szlovénia	1. cikk: Szlovénia demokratikus köztársaság 2. cikk: Szlovénia szociális jogállam	3. cikk: (1) Szlovénia valamennyi állampolgárának állama, mely a szlovén nép örökös és elidegeníthetetlen önrendelkezési jogán alapul