

Veress Emőd

A kormányzat ellenőrzése és a kormányzati hatalom korlátozása Magyarországon és Romániában (2. rész)

A kormány és a jogalkotás

Fogalmi tisztázás

A *kormányzás*, mint állami irányító és szervező tevékenység, a törvényhozó és végrehajtó hatalmi ágak összehangolt működését jelenti. A harmadik hatalmi ág, a bírói hatalom, nem cselekvő résztvevője, hanem csak ellensúlya a másik két hatalmi ágnek, nem gyakorol közvetlen kormányzó funkciókat. A kormányzásban nemcsak a végrehajtó hatalom, hanem a törvényhozó hatalom is részt vesz.

A *kormányzat* nem a kormányzást végző szervezetrendszer jelenti, hanem annál szűkebb fogalom: a kormány és a kormányt támogató parlamenti többség együttese. A kormányzat része a félelnői kormányzati rendszerekben az államfő is, de csak akkor, amikor nem áll fenn a politikai „társbérlet” esete. A politikai társbérlet esetén az államfő nem a kormányzathoz, hanem, éppen ellenkezőleg, a kormányzatot ellenőrző, annak ellensúlyaként megjelenő hatóságokhoz, politológiai szempontból az ellenzékhez tartozik.

A *kormányzati hatalom* a kormányzathoz tartozó hatóságok hatásköreinek összessége. Jelleget tekintve törvényalkotó és végrehajtó hatásköröket is felölel. Nem feltétlenül tartozik hozzá a végrehajtó hatáskörök összessége (az autonóm jogállású közigazgatási hatóságok nem tartoznak ide; ugyanígy, mint az előbb jeleztem, az államfő a félparlamentáris rendszerben lehet, hogy éppen ellensúlyként lép fel, de hasonló jelenségek a parlamentáris kormányzati rendszerekben is megjelenhetnek; illetve szintén nem lehet idesorolni a közigazgatás politikailag semlegesített tevékenységi területeit).

* A tanulmány első része a 2004. 3. lapszámban jelent meg.

A fenti három fogalommal szemben a kormány mást jelent. A kormány a kormányzás egyik résztvevője; a kormányzat egyik szereplője; a kormányzati hatalom meghatározott részének birtokosa: mindhárom fogalomhoz úgy viszonyul, mint rész az egészhez. A kormány alkotmányos szerv, testületi jellegű, az alkotmányjogilag konstituált államhatalom lényeges részének a birtokosa, amely a hatalommegosztás rendszerében önálló államhatalmi ágnak minősül, mivel nincsen más szervnek alárendelve.¹ Magyarországon a kormány az alkotmány szerinti parlamentáris rendszerben a végrehajtó hatalom kizárólagos letéteményese és az Országgyűlés felelős gyakorlója.² Petrétei József szerint a kormány „egyszerre rendelkezik nagyfokú önállósággal az államélet operatív irányításában, illetve tartozik felelősséggel a parlamentnek”.³ A kormány legitimációja a választópolgároktól, a parlamenttől és az államfőtől származik.⁴

A végrehajtó hatalom *feladatköre* és hatásköre annyira komplex és átfogó, hogy hatásköri jogainak kimerítő felsorolása lehetetlen. Valójában a kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alkotmány nem utal kifejezetten más szervek hatáskörébe.⁵ A kormány közigazgatási funkcióira koncentráló meghatározás szerint a kormány „a közigazgatás csúcsán elhelyezkedő, kormányzati tevékenységet végző, a közigazgatási szervek tevékenységét irányító, igazgató és koordináló szerv”.⁶ Romániában a kormány a végrehajtó hatalom része, amelyen az elnökkel és az autonóm jogállású közigazgatási hatóságokkal osztozik. A kormány politikai szerepét kiemelő meghatározás szerint a politikai élet középpontjában a kormány áll, mint az egész politikai intézményrendszer és az állami döntéshozatal központi szereplője. „A modern parlamentáris rendszerekben a kormánypolitikának lehetősége van arra, hogy mozgassa az állami intézmények mindenkit érintő tevékenységét, a parlamenti törvényhozástól a minisztériumok és a közigazgatás működésén keresztül történő adminisztratív végrehajtásig.”⁷

A kormány *szűk értelmében* magát a kormányt jelenti, *tágabb értelemben* azonban a kormányhoz sorolható, a kormánynak alárendelt közigazgatás (minisztériumok, a kormánynak alárendelt nem minisztériumi rangú szakigazgatás).

A kormány független központi szerv, amely nem alárendeltje a parlamentnek, a parlament közvetlenül nem irányíthatja a kormány tevékenységét. Viszont a kormány politikai szempontból felelős a parlament előtt, a kormány legitimítása a parlamenti többség bizalmán nyugszik. A magyar Alkotmánybíróság megállapítása szerint a hatályos Alkotmány által létrehozott parlamentáris kormányzati rendszerben a törvényhozói és a végrehajtó hatalom egymástól szervezetileg *elválasztva* működik. Viszont a politikai

akaratképzésnek e parlamentáris szerkezetében a törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása a hatalommegosztás elméletének klasszikus formájához képest szükségképpen mindig *részleges és viszonylagos*. A törvényhozó és a végrehajtó hatalom elválasztása lényegében *hatáskörök megosztását* jelenti a parlament és a kormány között, amelyek azonban politikailag egymással rendszerint összefonódnak.⁸ A parlament viszont nem vonhatja el a kormány hatásköreit, mert az a hatalommegosztás elvének megsértését jelentené.

A kormány jogalkotásának általános keretei

A tárgyi jogot két csoportra oszthatjuk: törvényre és normatív közigazgatási aktusra. A törvény végrehajtására szolgáló közigazgatási aktusoknak csak egyik típusa számít jognak: a *normatív közigazgatási aktus*. Az egyedi közigazgatási aktus csak jogalkalmazás. Mivel a kontinentális rendszerekben nincs bírói jogalkotás, a jog két típusának a természete a következő:

a) a törvény formálisan a Parlament normatív aktusa, a képvisleti elv alapján a legfontosabb jogszabályi forma;

b) a normatív közigazgatási aktus formálisan a végrehajtó hatalom hatóságainak aktusa, amely a törvénynek alárendelt, a törvény végrehajtására szolgál.

A valóság azonban nem ennyire egyszerű. Például:

a) Hogyan ítéljük meg az egyedi jellegű ügyről szóló törvényt?

b) Hogyan ítéljük meg a törvényerejű közigazgatási aktust?

Nem is olyan ritkák az egyedi esetre vonatkozó törvények. Rousseau szerint a közakarat nem vonatkozhat egyéni esetre; olyan tevékenység, amely az egyénekre vonatkozik, nem tartozhat a törvényhozó hatalom hatáskörébe. A főhatalom egyedi tárgyra vonatkozó rendelkezése nem törvény többé, hanem csak rendelet, és nem főhatalmi, hanem csak hatósági intézkedés.⁹ Ennek ellenére például a romániai gyakorlatban többször is visszaköszön az egyedi jellegű kérdést szabályozó törvény.

A törvényerejű közigazgatási aktus pedig kettős természetű: egyszerre törvény és közigazgatási aktus.

Az elsődleges jogalkotás terén – elsősorban az európai alkotmányjogi berendezkedéseket véve alapul – a következő *általános tipológiát* lehet felállítani:

a) *A jogalkotó hatalom a parlament monopóliuma*. Ebben a rendszerben minden társadalmi viszony elsődleges szabályozása parlamenti hatáskör és törvényi tárgykör.¹⁰ Tiszta formájában történelmileg meghaladott módszer,

a társadalmi viszonyok összetettsége és a modern társadalmak szabályozási szükséglete, emellett a technikai jellegű szabályokra vonatkozó kollektív igény kizárja a parlament elsődleges jogszabályalkotási monopóliumát.

A parlament jogalkotási monopóliuma két változatban képzelhető el: a jogalkotás teljes parlamenti monopóliuma, valamint a realistább megközelítés, amely szerint a kormánynak a törvény végrehajtására jogában áll rendeletet kibocsátani, azaz legalább másodlagos jogalkotó szerepei vannak a végrehajtó hatalomnak is. A másodlagos jogalkotó szerep egyébként a következő pontokban tárgyalt megoldásokat is kíséri.

b) *A jogalkotó hatalom hierarchikus megosztása.* A kormánynak elismert elsődleges szabályozási hatásköre van, viszont az így elfogadott normatív aktusok a jogszabályi hierarchiában a törvény alatt helyezkednek el, a törvénnyel nem ellenkezhetnek, a törvények számára pedig fent vannak tartva a legfontosabb társadalmi viszonyok.

c) *A jogalkotó hatalom elkülönítésének rendszere.* A parlamentnek és a kormánynak is saját, elkülönült és a másik hatósággal szemben érvényesíthető szabályozási hatásköre van.¹¹

d) *A törvényhozó hatalom egyensúlytalan megosztása.* Az alkotmányos feltételek között a kormány is elfogadhat törvényerejű jogszabályokat, de a fő törvényalkotó a parlament.

Meg kell jegyezni, hogy a végrehajtó hatalom másodlagos, törvényhez kötött jogalkotása is új tartalmat nyert az utóbbi évtizedekben. A kormány mellett a szakigazgatás szintén jelentős jogalkotó, és megjelentek a kormánynak alárendelt vagy akár a kormánytól független, parlamenti felügyelet alatt működő, de jellegükben a végrehajtó hatalomhoz tartozó szabályozó közigazgatási hatóságok.

Magyarország szabályozási megoldása a második, *Romániáé* a negyedik csoportba sorolható.

A kormány jogalkotása Magyarországon

Magyarországon a hatályos alkotmány szerint a kormánynak négy lehetősége van jogszabály kibocsátására. Ezek a következők: az önálló rendeletalkotási jog, az átruházott rendeletalkotási jog, a vészhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben való rendeletalkotás, illetve a kormányhatározat elfogadása.

A kormány elsődleges jogalkotó hatáskörrel rendelkezik, mert jogában áll saját feladatkörében rendeleteket kibocsátani. Ezt szokták *iure proprio* rendeletnek nevezni. Ez eredeti, az alaptörvényen alapuló szabályozási ha-

táskör, a rendeletet a kormány megalapozó törvényi szabályozás¹² nélkül alkothatja meg. Az alaptörvény nagyvonalúan rögzíti a kormány feladatkörét, ezért a kormány által saját hatáskörben kibocsátható rendeletek a társadalmi viszonyok rendkívül széles körét szabályozhatják.

A kormány rendelete nem lehet törvénnyel ellentétes, ezért a *iure proprio* rendelet a jogforrási hierarchiában alá van rendelve a törvénynek. Ebből kifolyólag itt az elsődleges jogalkotás hierarchikus megosztásának az esete áll fenn. A kormány rendelete a rendelet többi típusához (például a kormány tagjainak rendeletéhez) képest – a közigazgatási hierarchia elvének megfelelően – magasabb rangú, amely a rendeletalkotási hierarchiában tükröződik vissza.

A rendszerváltás előtt a *iure proprio* rendeletek meghatározó jelentőségűek voltak a jogforrási rendszerben, ugyanis az Országgyűlés alig tartott üléseket, az évente elfogadott törvények száma nagyon alacsony volt. Így a kormány saját feladatkörében gyakorlatilag parlamenti korlátok nélkül szabályozhatott, ugyanis a rendeleteknek nem volt amibe ütközniük.¹³ Ez a helyzet a rendszerváltás során változott: először a jogalkotási törvény kizárólagos törvényhozási tárgyköröket határozott meg (társadalmi rend, gazdasági rend, állampolgárok jogai). Gyakorlatilag így megszüntette azt a lehetőséget, hogy ezeken a területeken a kormány rendeleti úton fogadjon el szabályozást. A kizárólagos törvényhozási tárgyköröket az 1989. évi XXXI. törvény – amely az alkotmányt módosította – sokkal részletesebben bevezette az alaptörvénybe. Így az alkotmány tartalmazza a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket.

A jelenlegi helyzet alapján olyan vélemény is létezik, amely szerint a helyzet most megfordult: a rendszerváltás során az Országgyűlés hatáskörét kellett védeni a kormány rendeletalkotásától, ma viszont a kormány *iure proprio* rendeletalkotását kellene megvédeni az Országgyűlés által végzett dinamikus törvényalkotói munkával szemben. Már említettem, hogy a rendszerváltás vívmánya, hogy az alkotmány meghatározza a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, legyen szó kétharmados vagy egyszerű többséggel elfogadható törvényekről. Ezeken a területeken rendelet nem alkotható, sem saját hatáskörre való hivatkozással, sem felhatalmazás alapján. A törvényhozási tárgykörök alaptörvényi felsorolása nem korlátozó jellegű, az Országgyűlés az ezeken kívül eső területeken is törvénnyel szabályozhat. Ebből Sári János azt a következtetést vonta le, hogy „ellentétben a francia alkotmánnyal, amely a végrehajtó hatalom hatáskörét a törvényhozás oldaláról is átjárhatatlanná teszi, a magyar alkotmánynak a Kormány – szabályozó – hatáskörét megállapító rendelkezései az Országgyűlésre nézve

nem korlátozó jelentőségűek: az Országgyűlés hatásköre a Kormány irányában nyitott. A mai magyar szabályozás logikájából az előzőeken túl még az is következik, hogy – a jogforrási hierarchia elvének megfelelően – az egyszer már törvényben szabályozott viszonyoknak a jövőben is törvényhozási útra kell tartozniuk. A dinamikus törvényalkotói munka révén tehát az Országgyűlés egyre nagyobb területet hódít el a Kormány lehetséges feladatköréből”.¹⁴ „A Kormány eredeti... jogalkotó hatáskörét azonban semmi sem védi meg az Országgyűléstől, ezt a hatáskört az Országgyűlés a törvényalkotás tényleges menetében bármikor elvonhatja... Ezen a logikai vonalon haladva el lehet jutni arra a következtetésre is, hogy a gyakorlatban a Kormány eredeti jogalkotó hatásköre külön alkotmánymódosítás nélkül is megszűnhet”.¹⁵ Sári János gondolatait Schmidt Péter továbbvitte, és szerintem, kis túlzással, azt a következtetést vont le, hogy a kormánynak nincs elsődleges szabályozási hatásköre, mert „a jog világában a hatáskör a jog eszközeivel védett döntési lehetőség. A jogilag nem védett döntési jog nem hatáskör”.¹⁶

A helyzet viszont ennél bonyolultabb:

a) egyfelől a Sári által jelzett iránnyal ellentétes hatással bír, hogy a kormány hatásköre törvényi úton bővíthető, következőképpen tágul az önálló rendeletalkotási hatáskör is;

b) másfelől a törvényi szabályozás léte nem zárja ki a rendeleti úton történő szabályozást, mert a törvény keretei között, kifejezett felhatalmazás hiányában is alkotható rendelet, a részletesebb szabályozás érdekében, amennyiben a kormány hatáskörébe besorolható a szóban forgó társadalmi viszonyok szabályozása.

Ehhez a kérdéshez kötődik a következő *de lege ferenda* javaslat is, amely szerintem vitatható és vitatandó. A javaslat az elsődleges jogalkotás tipológiája szerint Magyarországot a második csoportból a harmadik csoportba „juttatná”.¹⁷

„Javaslatunk szerint az alkotmány úgy tartalmazza a jövőben a kizárólagos törvényalkotási tárgyköröket, hogy e tárgykörökön kívül a Kormányt illeti a szabályozás joga. A Kormány a törvényalkotási hatáskörbe nem tartozó, hatályban levő törvényeket hatályon kívül helyezheti, módosíthatja, esetleg az Országgyűlés utólagos jóváhagyása mellett.”¹⁸ Ez az elsődleges szabályozási hatalom megosztását eredményezné az Országgyűlés és a kormány között, ami nem szükségszerűen rossz. Viszont korlátozza az Országgyűlést, teljesen elvonja tőle fontos társadalmi viszonyokba való beleszólás jogát. Megszünteti a törvény és a rendelet közötti hierarchikus viszonyt, ugyanis teljesen elkülöníti a szabályozási területüket. A kormány kapja meg az általános jogalkotói szerepet, ebbe a parlamentnek sem beleszólása, sem

ellenőrzési lehetősége nem lenne, ugyanis az alaptörvény taxatív módon felsorolná a kizárólagos törvényhozási tárgyköröket, és az összes többi társadalmi viszony elsődleges szabályozása a Kormány hatáskörébe kerülne. Ez a korlátozás, főként, ha figyelembe vesszük, hogy ugyanazon javaslat szerzői a kétkamarás parlament és más parlamentet megszorító eljárások bevezetését is szorgalmazták, megkérdőjelezhető. A törvény és a rendelet egymáshoz való viszonyának megváltoztatása kihatással van az Országgyűlés és a kormány egymás közötti viszonyára. „A jogállamiság meghatározó jelentőségű ismérve a törvények útján történő kormányzás.”¹⁹ „Meghatározott kérdések szabályozásának a parlament hatásköréből a kormány hatáskörébe való utalása... azzal jár, hogy a politikai ellenzék befolyása és a nyilvánosság szerepe ezeken a pontokon csökken.”²⁰

Az alaptörvény a *iure proprio* rendeletekkel kapcsolatban tartalmaz még egy korlátozást. Azokban az esetekben, amikor a Kormány megbízatása megszűnik, az új Kormány megalakulásáig a Kormány hivatalban marad, és gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik; viszont nem köthet nemzetközi szerződést, és rendeletet csak a törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.²¹ Következésképpen az ügyvezető kormány nem fogadhat el *iure proprio* rendeletet.

A második lehetőség a törvény felhatalmazása alapján elfogadott rendelet, amikor a kormány másodlagos jogalkotó hatáskört gyakorol. Ez a *iure delegato* rendelet.

Az alkotmány szerint a kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal. Következésképpen a törvény által megállapított feladatkörök gyakorlására, a törvény végrehajtására a kormány rendeletet fogadhat el anélkül, hogy a törvény kötelező módon tartalmazna felhatalmazó normát. A kizárólagos törvényhozási tárgykörben megalkotott törvény adhat felhatalmazást a végrehajtására, következésképpen: ezeken a területeken a kormány rendelkezhet másodlagos jogalkotó hatáskörrel.

A másodlagos szabályozó hatáskör tekintetében azon alaptörvényi rendelkezés, amely szerint a kormány biztosítja a törvények végrehajtását,²² nem jelent általános rendeletalkotási felhatalmazást, viszont a rendeletalkotás szükségessége indokolja ilyen szabály elfogadását, a törvény kifejezett felhatalmazási rendelkezésének a hiányában is.

A harmadik lehetőség a veszélyhelyzethez és a megelőző védelmi helyzethez köthető. A Kormány, az Országgyűlés felhatalmazása alapján, egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható sza-

bályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.

A negyedik lehetőség a határozat elfogadása. A határozat az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható, vagyis tulajdonképpen nem jogszabály; a kormány határozatban szabályozza az általa irányított szervek feladatait, a saját működésüket, és állapítja meg a feladatkörébe tartozó terveket. Tehát a határozatnak lehet normatív tartalma.

A jogalkotás alkotmányos és törvényi szabályozásának módosítása során a rendeleti jogalkotás pontos szabályozása szükséges.

A kormány jogalkotása Romániában

a. A rendeletalkotás

A kormányzati jogalkotás gyakorlata Romániában az alkotmányos rendszer egyik meghatározó, aktuális problémája, a rendszerváltást követő alkotmányos jogállam kiépítésének egyik alapkérdése.

Az 1991. évi román Alkotmány szerint a kormány *határozatokat* és *rendeleteket* alkot,²³ amelyeket – elfogadásuk után – a miniszterelnök aláír, és az alkalmazásukra kötelezett miniszterek ellenjegyeznék. Ezeket az aktusokat Románia Hivatalos Közlönyében közzé kell tenni. A közzététel elmulasztása a határozat vagy a rendelet semmisségét eredményezi,²⁴ pontosabban: a szankció a „nemlétezés”, a hivatalos lapban közzé nem tett határozatok és rendeletek „nemlétezőnek” számítanak. Ez alól a katonai jellegű határozatok képeznek kivételt, amelyeket nem tesznek közzé a hivatalos lapban, hanem csak az érdekelt intézményekkel közölnek. Ha viszont a rendelet szabályozási tárgya nem katonai jellegű, a közzétételi kötelezettség fennáll.

A határozatok a törvények végrehajtására szolgálnak, míg a rendeletek sajátos normatív, törvényi erővel rendelkező közigazgatási aktusok, amelyeket a kormány az úgynevezett törvényhozási felhatalmazás („delegáció”) alapján fogadhat el. A továbbiakban először a törvényerejű kormányrendeleteket, majd a kormányhatározatokat vizsgálom.

Románia 1991-ben elfogadott és 2003-ban átalakított²⁵ szabályozási megoldása az előbb tárgyalt tipológia szerint a *negyedik pontba* sorolható. Az alkotmány kimondja, hogy Romániában a parlament az *egyetlen törvényhozó hatóság*.²⁶ A főszabály alól azonban az alkotmány kivételt is megállapít, ugyanis a kormánynak – az alaptörvény szerint – két lehetősége van törvényerejű kormányrendelet²⁷ elfogadására:

a) előzetes parlamenti felhatalmazás alapján;

b) közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján, meghatározott feltételek teljesülése esetén.

Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján elfogadott törvényerejű kormányrendeletek (egyszerű kormányrendeletek) szabályozására az 1991-ben elfogadott Alkotmánnyal került sor, és ez a szabályozás 2003-ban sem módosult.²⁸

Az alaptörvény feljogosítja a parlamentet, hogy saját törvényalkotói hatáskörének meghatározott részét, felhatalmazó törvény elfogadásával, meghatározott időtartamra a kormányra ruházza. Az ilyen típusú kormányrendelet elfogadásának *feltételei*:

a) a parlament fogadjon el speciális felhatalmazó törvényt;

b) a felhatalmazó törvény határozza meg a kormányrendelet szabályozási tárgyát;

c) a kormányrendelet szabályozási tárgya kizárólag egyszerű törvényi szintű tárgy lehet (nem lehet így organikus törvényi szintű jogszabályt elfogadni);

d) a felhatalmazó törvénynek meg kell szabnia azt a határidőt, ameddig a kormány elfogadhatja a rendeletet;

e) a rendeletet tegyék közzé Románia Hivatalos Közlönyében, a miniszterelnök aláírásával és annak a miniszternek az ellenjegyzésével, aki a rendelet alkalmazásáért felelős;

f) a hatálybalépés pillanata a Románia Hivatalos Közlönyében való közzététel vagy a rendelet szövegében megjelölt későbbi időpont;

g) a felhatalmazó törvény fakultatív módon kérheti a rendelet utólagos parlamenti jóváhagyását (ez a törvényerejű rendeletet törvénnyé alakítja). A felhatalmazó törvények eddig minden alkalommal kérték a parlamenti jóváhagyást. Ez tulajdonképpen *a posteriori* parlamenti kontroll.²⁹

Kötelező szabály, hogy *nem lehet ezen az úton organikus törvényi szintű jogszabályt elfogadni*. A hatályos román alkotmány meghatározza, milyen társadalmi viszonyok szabályozásához szükséges organikus törvény. A román jogrendszerben négy származtatott (az alkotmány alapján elfogadott) törvénytípus létezik: az alkotmánymódosító törvény, a kétharmados törvény³⁰, az organikus törvény és az egyszerű törvény. A négy törvénykategória között rangsor érvényesül, és az elfogadásukhoz szükséges többség sem azonos.³¹ Az organikus törvények számára fenntartott területeken nem lehet előzetes parlamenti felhatalmazás alapján törvényerejű kormányrendeletet elfogadni, ezeknek a rendeleteknek a jogi ereje egyszerű törvényi szintű. Következésképpen egyszerű kormányrendelettel nem lehet módosítani az alkotmányt sem, vagy nem szabályozható a kétharmados törvények

területébe tartozó társadalmi viszony. Az egyszerű törvények szabályozási területét körülhatárolni a kizárásos módszerrel a legkönnyebb: minden olyan társadalmi viszony képezheti az egyszerű törvény és az előzetes parlamenti felhatalmazással kibocsátott kormányrendelet tárgyát, amely nem tartozik az alkotmány, a kétharmados vagy az organikus törvények szabályozási területébe.

A felhatalmazó törvény meghatározza a felhatalmazás *korlátait*: a szabályozási területet és a *határidőt*, ameddig a felhatalmazás szól (ameddig a kormány rendeletet fogadhat el). Az általános felhatalmazás alkotmányellenes; ugyancsak alkotmányesértő az a törvény, amely nem ír elő határidőt a rendelet elfogadására. A határidő lejártá után kibocsátott rendelet alkotmányellenes és törvénytelen, hiszen a kibocsátás pillanatában az a kormányra ruházott jog, hogy törvényerejű kormányrendeletet fogadjon el, már megszűnt. Viszont a határidő lejártá előtt a kormány módosíthatja, kiegészítheti vagy akár hatályon kívül is helyezheti az általa korábban elfogadott kormányrendeletet,³² hiszen a hatáskörátruházás a felhatalmazási határidő idejére érvényes.

A *felhatalmazó törvény*, mivel nem bízhatja meg a kormányt organikus szintű szabályok elfogadásával, és maga sincs organikus szintű szabályként nevesítve az alkotmányban, *egyszerű törvénynek* számít.³³ Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletet jóváhagyó törvény szintén egyszerű törvény.

A felhatalmazó törvények és az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján elfogadott kormányrendeletek gyakorlata a következő:

Felhatalmazó törvények és előzetes parlamenti felhatalmazás alapján elfogadott kormányrendeletek gyakorlata

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ftv.	1	1	2	3	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2
Rend.	28	27	70	45	44	70	131	120	138	88	73	95	94	55

Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott rendeletek gyakorlata a parlamenti szünet idejére jellemző.³⁴ A parlamenti felhatalmazással tulajdonképpen a törvényhozási munka folytonosságát biztosítják. Elméletileg vitatható, hogy a parlament a felhatalmazás idejére lemond-e saját szabályozási jogköréről az adott társadalmi viszony területén, vagy sem. Az elfogadott álláspont az, hogy nem mond le, viszont így lehetségesé válik, hogy a parlament és a kormány ugyanarról a társadalmi viszonyról egymással nem egyező, azonos jogi erejű szabályozást fogadjon el.³⁵ A politikai gyakorlat szerint népszerűtlen, kényes kérdésektől is meg lehet szaba-

dulni a felhatalmazással, mert így a parlamenti jogalkotást jellemző vita és a nyilvánosság jelentős mértékben kiküszöbölhető.³⁶ Ugyancsak felvetődhet az a kérdés, hogy mivel a felhatalmazó törvény egyszerű törvény, a parlament felhatalmazhatja-e a kormányt a felhatalmazó törvény módosítására?³⁷ Véleményem szerint az ilyen felhatalmazás alkotmányellenes, mert maga a felhatalmazás kizárólagos parlamenti hatáskör.³⁸

Az is kérdéses, hogy *a felhatalmazás megszűnik-e az adott kormány mandátumának megszűnésével*. A romániai alkotmányos gyakorlat szerint nem, a felhatalmazás általában a kormánynak szól, és alanya nem meghatározott kormány. A *Radu Vasile kormányának* adott felhatalmazást a kormány bukása után a *Mugur Isărescu kormánya* folytatta.

Az Alkotmánybíróság előtt az előzetes felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletekre vonatkozóan számos probléma merült fel. Az egyik ilyen kérdés a *felhatalmazási korlátok átlépése*. Az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az a törvény, amely engedélyezi a Kormánynak, hogy organikus törvényi szintű szabályokat fogadjon el, alkotmányellenes. Vitát az váltott ki, hogy különböző társadalmi viszonyok beletartoznak-e ebbe a területbe, vagy sem. Ilyen volt a polgári perrendtartási törvénykönyvhöz kötődő vita. Az alkotmány szerint organikus törvényi tárgykör a „*Magisztrátusok Legfelsőbb Tanácsának, a bírói hatóságoknak, az Ügyészi Szervezetnek és a Számvevőszéknek a megszervezése és a működése*”. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a polgári perrendtartási törvénykönyv tartalmazhat organikus törvényi szintű szabályokat, de összességében nem számít annak.³⁹ (A kormányt pedig köti ez a korlát, a felhatalmazás alapján csakis az egyszerű törvényi erejű részeket módosíthatja, ellenkező esetben az általa elfogadott kormányrendelet alkotmányellenes).⁴⁰ A vámszemélyzet alapszabályzatáról szóló törvény esetében, az Alkotmánybíróság szerint csak a köztisztviselők összes kategóriájára vonatkozó, általános jellegű szabályokat tartalmazza organikus törvény, a vámszemélyzet sajátos kérdéseit szabályozó jogszabály egyszerű törvénynek tekintendő, és ezért a rendeleti úton történő elfogadására irányuló felhatalmazás alkotmányos.⁴¹ Konkrét normatív jellegű szociális intézkedések is egyszerű törvényi szintűnek minősülnek, mivel az alkotmány csak „a munkaviszonyok, a szakszervezetek és a szociális védelem *általános* rendszere” esetében kér organikus törvényi szabályozást, a közös és alapvető elvek kerettörvény-típusú megállapításához szükséges ez a forma (ez az „általános” kifejezés egyébként több esetben szerepel, ezért vannak szerzők, akik ezeket a jogszabályokat „organikus kerettörvényekként” kezelik).⁴²

Az adókat és illetékeket az alkotmány szerint *kizárólag törvénnyel* állapítják meg.⁴³ Itt arról folyt vita, hogy a „kizárólag törvénnyel” kifejezés megtiltja-e, hogy kormányrendelettel fogadjanak el adókra és illetékekre vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság szerint nem, mert az adókra és illetékekre vonatkozó szabályok egyszerű és nem organikus törvényi szintűek. Az alkotmány szerint a parlament felhatalmazhatja a kormányt egyszerű törvényi erejű kormányrendeletek elfogadására, ezért a törvényes rendelkezés alkotmányos.⁴⁴ A „kizárólag” szó arra vonatkozik, hogy csakis törvényi szintű jogszabállyal lehet az adók és illetékek kérdésében szabályozni, ebbe a kategóriába pedig az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott törvényerejű kormányrendelet is beletartozik. Ha az alkotmány egyszerű törvényt kér az adott társadalmi viszony szabályozására, lehetséges a kormány felhatalmazása a rendeletalkotásra. Azok az esetek, amikor az alkotmány előírja, hogy az adott életviszonyt (egyszerű) törvénnyel kell szabályozni, garanciális jellegűek, de csupán példák. Az alkotmányos és organikus törvényi szintű területeken kívül a parlament törvényalkotási politikája dönti el⁴⁵, hogy akar-e (egyszerű törvénnyel) szabályozni. A rendeletalkotási felhatalmazás kiterjed az alkotmányban meghatározott és a parlamenti jogalkotási politikájából fakadó egyszerű törvényi szintű rendeletek alkotására is. Esetleg az a furcsa, hogy a felhatalmazást Muraru és Constantinescu professzorok kizárólag a parlament törvényalkotási politikája részeként kezelik. Tulajdonképpen a kormány szemszögéből is vizsgálható a helyzet: a felhatalmazó törvényeket a kormány kezdeményezi, és az őt támogató parlamenti többség jóváhagyja azt. Ha a felhatalmazó törvény kéri az utólagos parlamenti jóváhagyást, akkor a kormányrendeletek *végrehajtható és hatályos kormányzati törvénykezdeményezések*. (Az alább vizsgált sürgősségi kormányrendeletek esetén az utólagos parlamenti jóváhagyás kötelező, ezért ugyanez ezekre a rendeletekre is alkalmazható).

Szintén nagyon fontos kérdés az, hogy lehetséges-e *nemzetközi szerződés ratifikálását* a kormányra ruházni. Két nézőpont lehetséges: a ratifikálás törvénnyel történik, tehát delegálható; más nézőpont szerint a ratifikálás, formailag hiába történik törvénnyel, sajátos és kizárólagos parlamenti hatáskörbe tartozó aktus (mint a szintén törvényi formát öltő költségvetés vagy a hadiállapot kihirdetése).⁴⁶

A második rendelettípus a rendkívüli helyzetben, közvetlen alkotmányos felhatalmazás alapján elfogadott sürgősségi kormányrendelet. Ennek elvi alapja az *alkotmányos krízis*. A sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának az alkotmányos *feltételei* a következők voltak:

a) Létezzen kivételes helyzet, amely indokolja, hogy előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül a kormány rendeletet bocsásson ki.

b) Az aláírás és az ellenjegyzés tekintetében ugyanazok a szabályok érvényesek, mint a parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek esetében.

c) A sürgősségi kormányrendeletet be kell nyújtani a parlamentnek jóváhagyás végett (ennél a rendelettípusnál kötelező az *a posteriori* parlamenti kontroll). Ha a parlament nem ülészik, össze kell hívni. Ha a rendeletet nem nyújtották be a parlamenthez, akkor nem léphet hatályba, hiába közlik le a Hivatalos Közlönyben.

d) A sürgősségi kormányrendeletet közzé kell tenni a Hivatalos Közlönyben.⁴⁷

Az alkotmány azonban *két alapvető problémát nem tisztázott*: mit jelent a „rendkívüli helyzet”, illetve a sürgősségi kormányrendeletnek milyen jogi ereje van. (Érvényes-e az esetükben az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletekre vonatkozó tiltás, hogy nem szabályozhatnak organikus törvényi szintű társadalmi viszonyokat?) Ezekre a kérdésekre a kormányzati-politikai és az alkotmánybírószági gyakorlat vitatható válaszokat adott.

A sürgősségi kormányrendeletek romániai gyakorlata a következő (viszonyítási alapként szerepel a táblázatban a parlament által elfogadott – egyszerű és organikus törvények száma is):

A sürgősségi kormányrendeletek gyakorlata. A parlament által elfogadott törvények

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Rend.	1	2	2	2	13	93	72	219	300	195	209	127	142	210
Tv.	130	95	146	139	142	221	261	210	233	796	683	609	602	415

Jól látható, hogy 1999–2000-ben a kormány valósággal átvette a törvényhozó funkciót, és az a szabály, miszerint a parlament az egyetlen törvényhozó hatóság, teljesen *deklaratív* jellegűvé vált. Figyelembe kell venni azt is, hogy a törvények nagyon jelentős része *kormányrendeletek jóváhagyására* szolgál, és sokuknak csak egyetlen cikke van („jóváhagyjuk a ... kormányrendeletet”). Az 1-es számú táblázatot is figyelembe kell venni, amely az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletekre vonatkozó statisztikákat tartalmazza. 2001–2002-ben rendkívüli módon megnőtt a törvények száma. Ezek az előző évek negatív arányának az orvoslására szolgálnak (kormányrendeletek jóváhagyása, módosítása, visszautasítása). A *mesterségesen felgyorsított* parlamenti munkát jellem-

zi, hogy olyan eset is előfordult, hogy egyetlen ülésnapon több mint 90 törvény került végszavazásra. Statisztika szempontjából a gond megoldódott, viszont ez a módszer újabb és újabb problémákat vetett fel.⁴⁸

Az első tárgyalandó probléma az alkotmány által előírt rendkívüli helyzet kérdése.⁴⁹ Az alaptörvény a szükségállapot–ostromállapot kérdését külön szabályozza, tehát a rendkívüli helyzet ezektől eltérő, *tágabb jogi fogalom*. A rendkívüli helyzet adja a sürgősségi kormányrendelet legitimitását⁵⁰ és létjogosultságát, mert ez az alapja a kormány azon jogának, hogy előzetes *parlament felhatalmazás nélkül* törvényerejű kormányrendeletet fogadjon el.

Az alkotmányos gyakorlat ezt a kitétele nem vette figyelembe: bármilyen rendkívüli helyzet fennállása nélkül sürgősségi kormányrendeletek sorát bocsátották ki.

A kérdésben az alkotmánybíróági gyakorlat is ellentmondásos. Egyrészt törvényerejű kormányrendelet csak az utólagos normakontroll keretében, a bírói hatóságok előtti konkrét jogeset tárgyalása alkalmával kerülhet az Alkotmánybíróság elé. Következésképpen: az Alkotmánybíróságnak korlátozott lehetőségei vannak a sürgősségi kormányrendeletek alkotmányosságának ellenőrzésére.

Az alkotmánybíróági álláspont a rendkívüli helyzet kérdésében az, hogy értelmezi a kifejezést, egyes helyzeteket rendkívülinek nyilvánít, míg másokat nem, és ekkor kimondja a kormányrendelet alkotmányellenességét. Az Alkotmánybíróság szerint sürgős szabályozási szükségletnek kell fennállnia, amelyet objektív, a kormány akaratától független rendkívüli helyzet indokol, és a kormányrendelet elfogadása nélkül sérülne a közérdek.⁵¹ Konkrét esetekben viszont az Alkotmánybíróság túl tágan értelmezi a rendkívüli helyzet fogalmát. Például *rendkívüli helyzet* a cégjegyzék megfelelő működésének biztosítása, a működési zavarok megszüntetése.⁵² Ugyancsak rendkívüli helyzet (az 1990 óta húzódó) ingatlanrendezés felgyorsítása,⁵³ a befektetői kockázat csökkentése és a kormány hitelességének maximalizálása (sic!) a privatizációs folyamatban,⁵⁴ a turisztikai kereskedelmi társaságok privatizációjának felgyorsítása, a gazdasági hatékonyság erősítéseért a fontos nemzetgazdasági ágazatban,⁵⁵ az oktatási intézmények anyagi hátterének jogi rendezése,⁵⁶ a nyugdíjak megadóztatásának kérdése, mert a középtávú gazdasági fejlesztési terv a 2000-es évet jelölte ki, mint a probléma tisztázásának időpontját⁵⁷ stb.

Nem számít rendkívüli helyzetnek viszont a helyi autonómia törvényi hátterének az erősítése, egyes hibás és nem világos rendelkezések megszüntetése, hiányosságok kiegészítése,⁵⁸ önmagában véve a jogharmonizáció sem sorolható ide⁵⁹ stb. Az Alkotmánybíróság szerint rendkívüli helyzetnek szá-

mít a kisebbségi ingatlanok visszaadása,⁶⁰ de az ehhez a döntéshez megfogalmazott különvélemény már tagadja ezt. A különvélemény szerint ez szükséges és erkölcsös intézkedés, de nem áll fenn a rendkívüli eset, amely indokolná sürgősségi kormányrendelet elfogadását.⁶¹

Következtetésképpen: az Alkotmánybíróság szubjektív és ellentmondásos álláspontot képvisel, nem sikerült meghatároznia általánosan érvényes viszonyítási alapokat a rendkívüli helyzet kérdésében.

A sürgősségi kormányrendeletekkel az alkotmányos gyakorlatban 1991–2003 között felmerült második probléma ezeknek az aktusoknak a jogi ereje. Míg az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek esetében világos tiltás létezik: nem lehet organikus törvényi szinten szabályozni ezekkel a rendeletekkel, a sürgősségi kormányrendeletek esetében nincs alkotmányi előírás.

Az nyilvánvaló volt, hogy alkotmánymódosító törvényt nem lehet rendeleti úton elfogadni (ez sértené az alkotmánymódosítási eljárás szabályait), és az is, hogy egyszerű törvényi szintű szabályokat el lehet fogadni sürgősségi kormányrendelettel. A *vitát* az organikus törvényi szintű szabályok elfogadása váltotta ki.

Az 1996 utáni gyakorlat szerint a sürgősségi kormányrendelettel olyan életviszonyokat is lehet szabályozni, amelyeket az alkotmány organikus törvények számára tart fent. A későbbi években *állandósult* az organikus törvényi szinten szabályozó sürgősségi kormányrendeletek gyakorlata. Ezt a gyakorlatot elméleti szinten a következő érvekkel támasztották alá:⁶²

a) Az alkotmány az egyszerű kormányrendeletekre vonatkozó tiltást nem írja elő a sürgősségi kormányrendeletek esetében, ezért a sürgősségi kormányrendeletek esete kivételt képez a szabály alól. Ezt a sürgősségi kormányrendelet kibocsátását kiváltó rendkívüli helyzet indokolja.

b) Ha a parlament nem adhat organikus törvényi szintű szabályozásra felhatalmazást a kormánynak, ez nem jelenti azt, hogy az alkotmányozó ezt nem tehette meg.

c) A rendkívüli helyzetben *salus rei publicae, suprema lex* (a legfelsőbb törvény az állam megmentése). A sürgősségi kormányrendelet rendkívüli helyzet eredménye, ebben az esetben az alkotmányozók a fontos, halaszthatatlan lépések megtétele érdekében a kormányra ruházták a sarkalatos törvények elfogadásának a jogát is. Az átruházást itt nem a parlament végzi, hanem maga az alkotmányozó hatalom. És az alkotmányozók szándéka egyáltalán nem lehetett az, hogy a kormányt bénítsák, hogy adott helyzetben az ne tudjon hatékony válaszokat találni a problémákra. Az alaptörvényt nem szabad úgy értelmezni, hogy a kormány ne tudjon válsághelyzetben megfelelően reagálni, mert ez a közérdeket sértené.

d) Ha az alkotmányozó korlátozni szeretne volna a sürgősségi kormányrendeletek elfogadását, akkor azt tisztán és világosan megteszi. Az alaptörvény azért nem szabott ilyen korlátokat, mert az alkotmányozó itt kivételt szeretett volna létrehozni az előzetes felhatalmazás alapján kibocsátott rendelethez vonatkozó szabály alól.

e) A sürgősségi kormányrendelet nem az előzetes felhatalmazás alapján kiadott rendelet egyik formája. Ettől eltérő, önálló kategória.

f) Az ellentétes véleményeket maga az alkotmányos gyakorlat hatálytalanította stb.

A szakmai közvélemény másik része szigorúan *kritizálta* a sürgősségi kormányrendeletekkel történő organikus törvényi szintű jogalkotást. Érveik a következők voltak.⁶³ Szerintük a kormány törvényalkotási felhatalmazása egységes jellegű, ezért az organikus törvényi tárgykörökre vonatkozó szabályozási tiltás a sürgősségi kormányrendeletekre is vonatkozik. Az alaptörvény a sürgősségi kormányrendelet bevezetésével nem hozott létre új jogszabálytípust, csak engedélyezte, hogy rendkívüli esetekben a kormány előzetes parlamenti felhatalmazás nélkül is rendeleteket fogadhatson el. Komoly érv, hogy a rendkívüli helyzet fennállása csak a kormányrendelet elfogadási eljárását befolyásolja, de nem érinti a szabályozási területét, az alaptörvény sajátos eljárást szabályoz, de egyáltalán nem foglalkozik a sürgősségi kormányrendelet lényegével. Materiális szempontból a két rendelet ugyanolyan szabályoknak van alávetve.

Az *Alkotmánybíróság* viszont az első álláspontot fogadta el, és esetjogában sokszor megerősítette, hogy sürgősségi kormányrendelettel *lehet organikus törvényi szintűként nevesített életviszonyokat szabályozni*.⁶⁴ Az Alkotmánybíróság szerint⁶⁵ a sürgősségi kormányrendelet és a felhatalmazó törvény alapján kibocsátott rendelet más-más típusú jogszabályok, mert egyik kibocsátására az alkotmány, a másiknak a kibocsátására pedig a felhatalmazó törvény ad jogot. A sürgősségi kormányrendelet az alkotmány alapján elfogadott normatív aktus, amely lehetővé teszi, hogy a kormány szigorú parlamenti kontroll alatt rendkívüli helyzetekre reagáljon.

Ezt az álláspontot könnyű kritizálni. Ellenvetésként felhozható, hogy a kormány ugyanazt a beavatkozási jogot kapja meg vagy alkotmányos, vagy törvényi alapon. A kormányra ruházott jog ugyanaz, csak a forrása különbözik, ezért a rendeletet, mint jogi kategóriát, egységesnek kell tekinteni. Az alkotmánybírósági érvelés egyébként a *rendkívüli helyzet rendkívüli választókat igényel* érveléssel indokolja az organikus törvényi tárgykörökben a kormány rendeletalkotási jogát, viszont érdekes módon óvakodik a jogi erő és a rendkívüli helyzet kérdésének egyidejű és összehangolt tárgyalásától.

Röviden áttekintem a kormány rendeleti jogalkotásának a hatásait a román jogrendszerre, majd megvizsgálom, hogy milyen megoldásokat kínált fel a 2003. évi alkotmánymódosítás.

A törvényerejű normatív közigazgatási aktusok (kormányrendeletek) erőteljes jelenléte alapvetően befolyásolja a román jogrendszert. A román jogrendszer iskolapéldája lehet a jogi túlszabályozásnak és a jogi normák instabilitása által okozott káros hatásoknak. A következő problémák merülnek fel:⁶⁶

a) A kormány *kinevezett szerv*, ezért aktusai nem bírnak ugyanazzal a *legitimitással*, amellyel a törvények rendelkeznek, hiszen azokat az egyenlő, titkos, közvetlen és általános szavazással megválasztott parlament fogadja el.

b) A törvényhozási eljárás keretében számos olyan *garanciális elem* létezik, amelyeknek a célja, hogy biztosítsa a nyilvánosságot, a megfontolást, a jogszabály minőségét.

c) Az instabilitás rendkívül ártalmas jelenség. A *jogbiztonság*, a jogszabályok kiszámíthatósága, állandósága különösen a gazdasági viszonyok területén lenne nagyon fontos. „A kevés kérdések egyike, amelyben a jogelmélet különböző irányai és koncepciói a természetjogtántól kezdve a jogi pozitivizmusig és a jogszociológián át egészen a marxista jogelméletig többé-kevésbé egyetértenek az, hogy a jog egyik alapvető értéke annak biztonsága.”⁶⁷ A valós helyzet teljesen más. A sürgősségi kormányrendeleteket és az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleteket is (ha kéri a felhatalmazó törvény) a parlamentnek utólag jóvá kell hagynia. Hiába írja elő az alkotmány, hogy sürgősségi kormányrendelet elfogadásakor a parlamentet össze kell hívni, ha az nem ülésezik. A kormány a törvényhozásba való beavatkozásra a parlamenti ülészek idején a sürgősségi kormányrendeleteket használja, a parlamenti szünet idején pedig a felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeleteket. A kibocsátástól a parlamenti jóváhagyásig eltelt időszakban a rendelet hatályos, alkalmazzák. A parlamenti jóváhagyás során viszont a törvényhozás módosíthatja, kiegészítheti, sőt, vissza is utasíthatja a rendeleteket. Így a szabályozás nem stabil. Az első fázisban törvényerejű normatív közigazgatási aktusként, adott formában hatályos. A második fázisban, a jóváhagyás során, a rendeletet módosíthatják, vagy vissza is utasíthatják. Külön probléma a bizonyos ideig hatályos és a törvényt módosító kormányrendelet, ha azt a parlament visszautasítja. Mi történik abban az időszakban, amikor a kormányrendelet hatályos volt, és mi történik a kormányrendelet elutasítása után azzal a törvénnyel, amelyet módosított vagy hatályon kívül helyezett?

Az instabilitás főleg a gazdasági élet tekintetében von maga után hátrányokat. A kormányrendeletekben (talán a parlamenti megfontolás hiánya)

sok esetben hibák, pontatlanságok fordultak elő. Ennek következményei a *sorozatos módosítások*, kiegészítések. Ezért gyakran megtörténik, hogy a keresett jogszabályt 10–15 Hivatalos Közlönyből, hatályos darabjaiból kell összerakni, vagy magánvállalkozások által elkészített törvényprogramok nélkül nem is lehetne boldogulni a jogalkalmazás során. Elkerülhetetlen a *kodifikáció tudományos alapokra helyezése*, ugyanis ezen a téren komoly hiányosságok vannak. Rosszul felkészült és alulfizetett hivatalnokokkal nem lehet gyakorolni az egyik legfontosabb állami feladatot.

A 2003. évi alkotmánymódosítás tisztázott ugyan egyes kérdéseket, de nem sikerült kielégítő megoldást találnia a kormányzati rendeletalkotás problémáira. Az előzetes parlamenti felhatalmazás alapján kibocsátott kormányrendeletek szabályozása nem változott, a sürgősségi kormányrendeletek területén történt bizonyos mérvű újítás:

a) A rendkívüli helyzet valamivel pontosabb megfogalmazást kapott. A módosított alaptörvény szerint a kormány sürgősségi rendeletet csak azokban a rendkívüli esetekben fogadhat el, amelyeknek szabályozása nem tűr késedelmet, és kötelessége indokolni a sürgősséget ezeknek a szövegében. Az Alkotmánybíróság számára alkotmányossági mérceként megjelent az objektív szabályozási szükséglet. Az indoklások azonban továbbra is rendkívül általánosak, tehát a „rendkívüli helyzet” rendkívül tág értelmezésének gyakorlata az alkotmánymódosítás nem változtatott.

b) A sürgősségi kormányrendeletek tárgyával kapcsolatban az alkotmánymódosító törvény pontot tett az ádáz szakmai és politikai vita végére. Természetesen a kormányzati gyakorlat javára, mert a módosított alaptörvény elismeri, hogy sürgősségi kormányrendelettel lehet organikus törvényi tárgykörbe tartozó életviszonyokat szabályozni. Az utalás közvetett, de egyértelmű: *„azt a sürgősségi rendeletet, amely organikus törvényi természetű szabályozást tartalmaz”* abszolút többséggel hagyják jóvá, mondja ki az alaptörvény.

c) Bizonyos területeket kizártak a sürgősségi kormányrendeletek tárgyköréből, materiális korlátokat vezettek be. Sürgősségi rendeleteket nem lehet elfogadni az alkotmányos törvények területén, ezek nem érinthetik az állam alapvető intézményeinek a jogállását, az Alkotmányban előírt jogokat, szabadságokat és kötelezettségeket, a választási jogokat, és nem rendelkezhetnek el egyes javaknak a köztulajdonba való átvételéről szóló kényszerintézkedéseket.⁶⁸ A tilalmi lista konkretizálása az Alkotmánybíróság feladata lesz.

Az alkotmánymódosítás előtt használt „kivételes eset” fogalmának a „rendkívüli esetre” való cseréje nem hozott változást, mert továbbra is a tág értelmezés gyakorlata a meghatározó.

A sürgősséget indokló *preambulumok* valamennyi sürgősségi kormányrendeletben megjelentek. Azonban ezek az indoklások továbbra is általánosak, a jogszabályi intézkedés szükségessége szerepel ezekben, akár határidők megjelölésével, de a valódi sürgősség ritka, és nem szükséges indokolni a rendkívüli esetet. Ezért a kormány gyakorlatában a rendelet érvényességét tulajdonképpen a formális sürgősségi indoklás létével el is intézi.

Az Alkotmánybíróság sem változtatott korábbi álláspontjain.

A sürgősségi kormányrendelet jóváhagyási eljárása is változott, összhangban a módosított törvényhozási eljárással, amelyet alább tárgyalni fogok. Vázlatosan azonban összefoglalom a sürgősségi kormányrendeletek jóváhagyásának eljárását.

a) A sürgősségi kormányrendelet hatályba lépésének feltétele, hogy benyújtják az illetékes parlamenti kamarához, amely azt az alkotmány alapján köteles sürgősségi eljárással megtárgyalni. Már tárgyalat feltétel, hogy a kormányrendeletet közzé kell tenni Románia Hivatalos Közlönyében.

b) Amennyiben a rendeletet parlamenti szünet idején fogadta el a kormány, akkor a Házakat az illetékes kamarához történő benyújtástól vagy a másik kamarából történő átküldéstől számított 5 napon belül kötelező módon össze kell hívni.

c) Ha a benyújtástól számított 30 napon belül az illetékes Ház nem dönt a rendeletről, ez elfogadottnak számít, és átküldik a másik Háznak, amely szintén sürgősségi eljárással dönt. A határidő konstitutív hatályú, helyettesíti a parlament szavazatát. A másik kamara nincs határidőhöz kötve, de az eljárás sürgősségi jellegű.

d) A Parlamenthez benyújtott rendeletek jóváhagyása vagy elutasítása törvénnyel történik. A számos jogalkalmazási, jogbiztonsági kérdést felvető gyakorlat hatására az alaptörvény előírja, hogy, amennyiben célszerű, a jóváhagyó vagy elutasító törvények szabályozzák a szükséges intézkedéseket a rendelet alkalmazásának időszakában kifejtett joghatásokkal kapcsolatban.

b. A kormányhatározat

A kormányhatározatokat az Alkotmány szerint „a törvények végrehajtásának megszervezésére”⁶⁹ bocsátják ki. A határozatok lehetnek normatív vagy egyedi közigazgatási aktusok. A kormányhatározatokkal a Kormány *végrehajtó-igazgatási tevékenységet* gyakorol. Ebből következik, hogy a kormányrendeletek *hierarchikusan alá vannak rendelve* a törvényeknek (a törvény felsőbbségének elve). Kormányhatározat nem módosíthatja a törvényt, és nem ellenkezhet a törvénnyel,⁷⁰ viszont – a gyakorlat szerint – értelmezheti azt, és intézkedéseket foganatosíthat a törvények végrehajtására. A kor-

mányhatározattal a kormány eredeti hatáskörét gyakorolja, amely jellemző a végrehajtó hatalomhoz tartozó hatóságokra.⁷¹

A kormányhatározatokkal kapcsolatban több gyakorlati jellegű probléma merült fel:

a) Szükséges-e *konkrét törvényi felhatalmazás* a kormányhatározat elfogadásához? A szakirodalom és a kormányzati gyakorlat válasza az, hogy nem szükséges. Ellenpéldaként viszont a 2000. évi 24. számú, a törvényhozási technikákról szóló törvényt lehet idézni: „a törvények, kormányrendeletek vagy kormányhatározatok végrehajtására szolgáló normatív aktusokat az *elrendelő normák* korlátai között és azoknak megfelelően bocsátják ki”. A törvény „elrendelő normákra” utal a törvények végrehajtásának esetében is, vagyis az elrendelő norma megléte a kormányhatározatok kibocsátásának a feltétele.

b) Lehetséges-e *közvetlenül az Alkotmány végrehajtására* kormányhatározatot kibocsátani? A szakirodalom és az Alkotmánybíróság szerint nem, de létezik ellentétes vélemény is: az Alkotmány is törvény, a kormány tehát végrehajthatja. Így kormányhatározatot fogadhat el olyan területeken, ahol nincs magasabb rangú, azaz törvényi szabályozás, illetve alkotmányosan megszabott törvényhozási tárgykör. Erre is van gyakorlati példa, de szerintem ez az álláspont nem elfogadható.

c) Ha létezik felhatalmazó norma, az a kérdés, hogy meddig terjed ki a kormány szabályozó hatásköre. A felhatalmazó normák gyakran a következőképpen rendelkeznek: „...a kormányhatározat által meghatározott feltételek között...”. Véleményem szerint a kormányhatározattal addig lehet feltételeket szabni a törvény végrehajtásának során, ameddig a törvényi szintű szabály vagy annak célja meg nem változik. Ez kényes határ, de egyedi esetekben azonosítható.⁷²

d) A törvényellenes kormányhatározatokat a közigazgatási bírászkodás tudja megsemmisíteni, az *Alkotmánybíróság nem illetékes*.⁷³ A közigazgatási bírászkodási keresetre vonatkozó valamennyi feltételt teljesíteni kell.⁷⁴ A szakirodalom kezdeti ellenkezése ellenére a gyakorlat szerint a normatív kormányhatározatokat is meg lehet támadni. Területi illetékességgel kormányhatározatok esetében alapfokon a táblabíróságok rendelkeznek. Közvetett úton törvényességi kifogással is támadható a kormányhatározat.

A kormányhatározatok romániai gyakorlata következő:

A kormányhatározatok elfogadásának gyakorlata

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
KH	861	796	981	1105	1567	950	997	1076	1399	1366	1602	1627	2461	1883

c. Következtetések

A román jogalkotási rend és a kormányzati jogalkotás problémáinak gyökerei mélyek, többek között a parlament működési problémáira, a kétkamaras román törvényhozás lassúságára vezethetőek vissza. A 2003. évi alkotmánymódosítás ezen is változtatott, ezért a rendeleti jogalkotás összevett, az államszervezet egészének a működését figyelembe vevő újraértékelése folyamatban van. A megújult alkotmányos szabályozás, mint látszik, nem a legmegfelelőbb, ezért a következő – szükségzerű – alkotmánymódosításnak újabb reformokat kell bevezetnie, figyelembe véve az európai integrációnak a jogalkotásra gyakorolt hatásait is.

A sürgősségi kormányrendeletek száma nem csökkent jelentősen, jelenlétük a román jogforrási rendszerben továbbra is meghatározó.

A közigazgatási jogalkotásnak számos új területe is érdekes vizsgálatok tárgyát képezheti. A kormány mellett a végrehajtó hatalom más intézményes szereplői is rendelkeznek jogalkotó hatáskörrel. Az autonóm közigazgatási hatóságok jogalkotó szerepe szintén újszerű fejleménye a végrehajtó hatalom jogalkotásának.

A kormánynak még egy lehetősége van a törvényalkotásban való döntő részvételre: a felelősségvállalással történő jogalkotás.

d. A bizalmatlansági indítvány és a felelősségvállalás speciális törvényhozási eljárása

A bizalmatlansági indítvány parlamenti aktus, amellyel a parlamenti többség megvonja bizalmát a kormánytól, mielőtt a kormány mandátuma lejárna.

A bizalmatlansági indítvány a kormány és a parlament között fennálló *alkotmányjogi jogviszony szankciója*. Elfogadása (politikailag) akkor lehetséges, ha a kormány és a parlament közötti bizalmi viszony megszűnt, megbomlott a kormányzat egysége. *Rousseau*-tól ered azon elmélet, mely szerint *a végrehajtó hatalom alárendeltje a törvényhozásnak*, és nem azzal egyenrangú, önálló hatalmi ág. Ezen alárendeltség fiktív formában jelentkezett az államszocialista alkotmányokban. Nyugat-Európában csak a francia jakobinus alkotmány szabályozott ilyen rendszert. A *törvényhozás dominanciája* azonban több esetben is jelentkezett, egybekötve a *kormány instabilitásával*. Tipikus példa a weimari Németország, a IV. francia köztársaság vagy Olaszország. A kormányzati instabilitás következményeként a második világháború után a *parlamentarizmust „racionalizálták”*. A racionalizált parlamentarizmus a bizalmatlansági indítvány benyújtását feltételekhez kötötte.

Magyarországon⁷⁵ a képviselők legalább *egyötöde* a miniszterelnökkel szemben írásban – a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével

– bizalmatlansági indítványt nyújthat be. Vagyis a bizalmatlansági indítvány *konstruktív* jellegű (csak a miniszterelnöki tisztségre alternatívaként jelölt személy megnevezésével lehet benyújtani). A korábbi miniszterelnök bukása egyben az új miniszterelnök megválasztását is jelenti (a parlamenti aktus így komplex jellegű). Ilyen esetben nem szükséges új választások kiírása. A konstruktív bizalmatlansági indítvány eredeti célja, hogy a parlamentben, amelyben sok párt van jelen, ne lehessen a kormányt úgy megbuktatni, hogy lehetetlen legyen új kormányt választani, mert az ehhez szükséges többség kialakíthatatlan.

A miniszterelnökkel szemben benyújtott bizalmatlansági indítványt *a Kormánnyal szemben benyújtott bizalmatlansági indítványnak* kell tekinteni. A bizalmatlansági indítvány *a miniszterelnök iránti szolidáris felelősség* elvén alapszik, csak a kormány egészét lehet így leváltani. Kérdéses, hogy indokolt lenne-e a miniszterek egyéni felelősségének, és ennek következményeként a miniszterek egyéni leválthatóságának a szabályozása (a szolidáris felelősség megszüntetése). Valószínű, hogy a kormány stabilizálásának az érdekében nem indokolt, hiszen ez például koalíciós kormányzás esetén kormányválságot okozhat. A miniszterek cseréjének más az eljárása (a miniszterelnök javaslatára az államfő felmenti a régi, és kinevezi az új minisztert).

Ha az indítvány alapján az országgyűlési képviselők *abszolút többsége* bizalmatlanságát fejezi ki, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A kormány is javasolhat – a miniszterelnök útján – bizalmi szavazást. Azt is javasolhatja, hogy az általa benyújtott előterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás legyen. Ezekben az esetekben ha az Országgyűlés nem szavaz bizalmat a kormánynak, az köteles lemondani. Nem biztos, hogy szükségszerű a bizalmatlansági indítvány konstruktív jellegének fenntartása; a rendszer „túlstabilizálása” elkerülhető.

Romániában a Képviselőház és a Szenátus, együttes ülésen, a bizalmatlansági indítványnak a képviselők és a szenátorok szavazattöbbségével való elfogadása által visszavonhatja a kormánynak nyújtott bizalmát.⁷⁶

A bizalmatlansági indítványt az összes képviselők és szenátorok legalább *egynegyede* kezdeményezheti, és azt benyújtásának időpontjában közölni kell a kormánnyal. A benyújtástól számított legtöbb öt napon belül a bizalmatlansági indítványt bemutatják. A bizalmatlansági indítványt a két Ház *együttes ülésén* való bemutatás időpontjától számított 3 nap eltelte után kell megvitatni. A bizalmatlansági indítvány elutasítása esetén az indítványt aláíró képviselők és szenátorok ugyanazon az ülészenzen többé már nem kezdeményezhetnek újabb bizalmatlansági indítványt (kivéve azt az esetet, amelyet

az alábbiakban tárgyalni fogok). Ez stabilizációs klauzula, célja elkerülni, hogy az ellenzék túl gyakran nyújthasson be bizalmatlansági indítványt.

A szimmetria elve alapján a bizalmatlansági indítvány elfogadásához abszolút többség kell, ugyanúgy mint a kormány kinevezésénél. Szemben a magyar konstruktív bizalmatlansági indítvánnyal, a romániai szabályozás *destruktív* jellegű. Ha elfogadják azt, akkor a kormány megbukik. De nincs kötelezettség és lehetőség a bizalmatlansági indítványt összekötni az új miniszterelnök és a kormány megválasztásával. Így a bizalmatlansági indítvány elfogadása tulajdonképpen a kormányalakítási eljárás elindításához vezet.

Bizalmatlansági indítványt csak a kormány egésze ellen lehet benyújtani, és nem az egyes miniszterek ellen. Minden kormánytag politikai szempontból a többi taggal egyetemlegesen felel a parlament előtt a kormány tevékenységéért és aktusaiért. Ez a „szolidaritás elve”. (A miniszterelnök irányában a politikai felelősség már egyéni jellegű. Ha az államfőnek – a miniszterek leváltásának esetére – mérlegelési jogot ismerünk el, akkor a felelősség nyilvánvalóan a miniszterelnök és az államfő iránt egyszerre létezik).

A konstruktív és szolidáris bizalmatlansági indítvány kizárja a miniszter egyéni leválthatóságát. Ez egyfelől a kormány stabilitását eredményezi, másfelől a miniszteri pozíciók stabilitását, az egyéni miniszteri politikai felelősség gyengességét. Mivel a kormány és az őt támogató parlamenti többség közötti összhang ritkán bomlik meg, a bizalmatlansági indítvány elfogadásának esélye csekély. Az ellenzék Romániában mégis szinte minden ülésszakban benyújt konkrét probléma kapcsán bizalmatlansági indítványt. Ez lehetőséget ad a probléma megtárgyalására, az ellenzék nyilvánosságot kap, gyakorolja kritikai és alternatíva bemutatási funkcióit.

Romániában létezik a „provokált” bizalmatlansági indítvány intézménye. Sajátossága abból származik, hogy törvényalkotási szerepe is van.

Az 1991. évi román Alkotmány – francia mintára – lehetővé teszi a kormánynak,⁷⁷ hogy a Képviselőház és a Szenátus előtt, ezek együttes ülésén, felelősséget vállaljon adott program, általános politikai nyilatkozat vagy törvénytervezet tekintetében. A kormány megbukik, ha a program, az általános politikai nyilatkozat vagy a törvénytervezet előterjesztésétől számított 3 napos határidőn belül bizalmatlansági indítványt nyújtanak be ellene, és azt megszavazzák. Ha a kormány nem bukik meg (nem nyújtottak be bizalmatlansági indítványt, vagy a benyújtott bizalmatlansági indítványt nem fogadták el), az előterjesztett törvénytervezet elfogadottnak tekintendő, és a program vagy az általános politikai nyilatkozat a kormányra nézve kötelezővé válik. Amennyiben Románia elnöke az elfogadott törvény újraszorgalmazását kéri (élve a vétőjoggal), a törvényt a két Ház együttes ülésén kell megvitatni.

A kormányzati felelősségvállalás esetében tulajdonképpen el kell különítenünk két helyzetet:

- a) a program és az általános politikai nyilatkozat kérdését (nincs jogalkotási dimenziója), és
- b) a törvénytervezetért vállalt felelősséget (sajátos törvényhozási eljárás).

Az első az egyszerűbb kérdés. A francia szabályozás szerint a miniszterelnök, a Minisztertanáccsal való konzultáció után, a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a Kormány felelősségének kérdését programjáért vagy esetleg valamely általános politikai nyilatkozatért. A Nemzetgyűlés tagjainak egytizede bizalmatlansági indítványt kezdeményezhet. A szavazásra legkorábban az előterjesztést követő 48 órán belül kerülhet sor. A bizalmatlansági indítványt abszolút többséggel lehet elfogadni. Rendes ülészakon belül legtöbb háromszor, rendkívüli ülészak alatt legtöbb egyszer írhat alá képviselő bizalmatlansági indítványt. A francia szabályozásban a meghatározott számú aláírási tilalom vonatkozik a program és a nyilatkozat esetére is, míg Romániában nem. Ha Romániában egy képviselő vagy egy szenátor már aláírt egy bizalmatlansági indítványt az ülészak alatt, és utána a kormány programért vagy általános politikai nyilatkozatért vállal felelősséget, akkor újra részt vehet a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésében. A francia szabályozásban van még egy elem, amit nem vett át a román alkotmány. A miniszterelnöknek külön lehetősége van kérni a Szenátustól valamely általános politikai nyilatkozat jóváhagyását.

A hangsúly a tárgyalt probléma szempontjából a felelősségvállalás törvényalkotási szerepére esik. Ez sajátos, különleges törvényhozási eljárás. A román és a francia rendszerben itt közös az, hogy, ha korábban aláírt egy képviselő/szenátor bizalmatlansági indítványt, törvénytervezetért való felelősségvállalás esetén újból részt vehet a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésében. Ellenkező esetben a kormány, bármely ellene benyújtott bizalmatlansági indítvány bukását követően, ugyanabban az ülészakban felelősséget vállalhatna törvénytervezetekért, és az ellenzéknek nem lenne lehetősége a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésére, mert a stabilitási klauzula ezt megakadályozná. Ezért a felelősségvállalás esetére Romániában nem vonatkozik a stabilitási klauzula. Az előbb hangsúlyoztam, hogy Franciaországban a stabilitási klauzula alól való kivétel csak a törvénytervezetért való felelősségvállalásra vonatkozik. Ez abból a szempontból érthető, hogy ez a klauzula Romániában megszorítóbb: itt adott ülészakon belül egyszer, Franciaországban háromszor vehet részt ugyanaz a személy a bizalmatlansági indítvány kezdeményezésében.

A francia szabályozás szerint a miniszterelnök, a Minisztertanácsban való megvitatás után, a Nemzetgyűlés előtt felvetheti a Kormány felelősségének kérdését valamely törvényszöveg megszavazásával kapcsolatban. Ha a 48 órán belül benyújtott bizalmatlansági indítványt nem szavazzák meg, akkor a törvényt elfogadottnak tekintik.

A felelősségvállalás következtében benyújtott bizalmatlansági indítványt a kormány „kiprovokálja”, így ellenőrizni tudja jogi formát öltött politikai vagy jogalkotási céljai parlamenti támogatását. A gyakorlat szerint a kormány ezt az eljárást a gyorsasága végett alkalmazza, amikor stabil parlamenti támogatottsága van, és/vagy a jogalkotási cél olyan jellegű, hogy már eleve nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt. A felelősségvállalással történő törvényhozás melletti másik kormányzati indok, hogy így kikerülhető az összetett és terjedelmes törvények elhúzódó parlamenti vitája. Az európai integrációhoz szükséges gyors jogalkotási szükséglet szintén gyakran szerepel törvénytervezetért való felelősségvállalás mellett szóló érvek között.

A felelősségvállalás gyakorlata Romániában (1998–2005)

2005:

– 2005. évi 247. törvény a tulajdon és az igazságszolgáltatás területén való reformról, valamint egyes vonatkozó intézkedésekről

2003:

– 2003. évi 161. törvény a közméltóságok és köztisztviselők gyakorlásáról és a gazdasági szféra átláthatóságának biztosításáról, a korrupció megelőzéséről és szankcionálásáról

– 2003. évi 53. törvény a Munkatörvénykönyvről

2002:

– 2002. évi 137. törvény a privatizáció felgyorsítását szolgáló egyes intézkedésekről

2001:

– 2001. évi 332. törvény a gazdaságra jelentős hatást gyakorló közvetlen befektetésekről

1999:

– 1999. évi 188. törvény a köztisztviselők jogállásáról

– 1999. évi 99. törvény a gazdasági reform felgyorsításáról szóló egyes intézkedésekről

1998:

– 1998. évi 44. törvény a kereskedelmi társaságok privatizációjáról szóló 1997. évi 88. sürgősségi kormányrendelet jóváhagyásáról

A szavazás matematikája azonban furcsa eredményekhez vezethet. A kormányzati felelősségvállalással az alapvető probléma az, hogy a parlament nem törvénytervezetre, hanem bizalmatlansági indítványra szavaz. Ennek elfogadásához abszolút többségre van szükség. Ebben az esetben nem számít, hogy egyszerű vagy organikus törvényről van-e szó.

469 küldött esetében (jelenleg 332 képviselő és 137 szenátor van Romániában) 236 képviselőnek és szenátornak kell a bizalmatlansági indítvány mellett szavaznia (abszolút többség). Tételezzük fel, hogy száz küldött hiányzik, vagy tartózkodik. Maradnak 371-en. 230-an az indítvány mellett szavaznak, mert a kormány bukását akarják, és nem szeretnék elfogadni az törvénytervezetet. A kormány és a tervezet mellett, a bizalmatlansági indítvány ellen így 141-en szavaznak. A kormány mégis marad, a törvény elfogadottnak tekintendő, mert a bizalmatlansági indítványt, hat szavazat híján, nem fogadták el. Nem volt meg az alkotmány által kért abszolút szavazat-többség.⁷⁸

Az egyik esetben a Kormány egységes szerkezetbe foglalt, de tulajdonképpen 15 törvényből álló törvénycsomagért vállalt felelősséget. Az Alkotmánybíróság megállapította a felelősségvállalás alkotmányosságát, mert a törvényhozó ugyanazon törvénnyel szabályozhatja a társadalmi viszonyok összetett csoportját. Azonos törvény egyszerre szabályozhat elsődlegesen társadalmi viszonyokat, módosíthat és kiegészíthet már létező jogszabályokat a törvény céljának elérése érdekében. Az Alkotmánybíróság ezeket az érveket a törvénycsomag által követett egységes cél (korrupcióellenes intézkedések) figyelembevételével mondta ki.⁷⁹ Hasonló probléma merült fel 2005-ben is, amikor a kormány az ingatlanrestitúció és az igazságszolgáltatás reformjáról szóló két törvénycsomagot kapcsolta egységes tervezetté, amelyért felelősséget vállalt. A 375/2005. döntésével a román Alkotmánybíróság megerősítette korábbi álláspontját. Az Alkotmány egyetlen rendelkezése sem tiltja meg, hogy ugyanaz a törvény a társadalmi viszonyok több területét szabályozza. Az egységes cél ebben az esetben az európai integrációs feltételek teljesítése. A törvénytervezetért való felelősségvállalást az Alkotmánybíróság egyszerűsített törvényhozási eljárásnak minősítette. A 2006-os esztendőben pedig szintén törvénycsomagért vállalt felelősséget a kormány, a téma ezúttal az egészségügyi reform.

2003-ban, az alkotmány módosításakor, a felelősségvállalás rendszere annyiban változott, hogy lehetségessé vált a kormány által benyújtott törvénytervezethez módosításokat és kiegészítéseket benyújtani. A módosításokkal és a kiegészítésekkel a Kormánynak egyet kell értenie, ellenkező esetben azok nem kerülnek be a törvénybe. A módosítás a parlamentnek korlá-

tozott és a kormány elfogadásától függő módosítási jogot biztosított a felelősségvállalás eljárásában.

Magyarországon ehhez hasonló jogintézmény (lehetne) a kormány által, a miniszterelnök útján javasolt bizalmi szavazás, amikor azt kérik, hogy a kormányelőterjesztés feletti szavazás egyben bizalmi szavazás is legyen.

Egyes szerzők általánosan kifogásolják, hogy a kormány, az általa a parlamentnek benyújtott javaslatokat nem eredeti formájában, hanem lényeges tartalmi változással kapja vissza végrehajtásra.⁸⁰ „Az Országgyűlés által végrehajtott módosítások teljesen átfőrmálhatják az Kormány elképzelését.”⁸¹ Az idézett szerzők ezt a – aktív parlament és parlamenti többség esetében természetes – helyzetet viszont összekapcsolják a kormány politikai felelősségének az intézményével. Értelmezésük szerint, ha a parlament módosít a kormányjavaslaton, akkor a parlament kormányoz, mert nem lehet elvárni a kormánytól, hogy olyan törvények végrehajtásáért vállaljon felelősséget, amelyeket nem ő javasolt, illetve „nem abban a formában, nem azzal a lényeges tartalommal került elfogadásra, amellyel azt előterjesztette”.⁸² Megoldásként (esetenként történő „használatra”) a javaslat a romániai helyzetre emlékeztető szabályozást kínál. Pontosabban a már meglévő szabályozás kihasználását: amennyiben a kormány nem akarja, hogy az általa benyújtott törvényjavaslaton változtassanak, az előterjesztést kapcsolja össze bizalmi szavazattal, és ilyenkor tilos módosító javaslatot benyújtani. „A szóban forgó megoldásnak ki kellene dolgozni az ügyrendi-házszabályi vonzatait”,⁸³ ugyanis a jelenlegi szabályozás szerint ilyen esetekben sem tilos módosító javaslatok benyújtása.

Az értelmezés és a megoldási javaslat is több problémát felvet:

a) A törvényjavaslatot a parlamentben a politikai többség változtatja meg, ez a legtöbb esetben maga a kormánytöbbség. (Ritka, de előfordul, hogy a kormánykoalíció egyik tagja az ellenzékhez csatlakozva, ad-hoc politikai többséget alkotva, a kormányálláspont ellen dönt adott kérdésben). A törvényalkotás nem a kormány feladata, és ne akarja a kormány a parlamentet törvényjavaslatokat változtatás nélkül jóváhagyó szervvé degradálni. A törvényalkotás kormányzati feladat, és a kormányzat koordinációjának a kérdése, hogy a parlamentben végeznek-e módosításokat a kormányjavaslaton. A törvényalkotás ebben az esetben a kormány és a parlamenti többség közös feladata. Amennyiben valóban jelentős eltérések tapasztalhatóak a kormány és a parlamenti többség álláspontja között, akkor tulajdonképpen megbomlott a kormányzat belső egysége, és erre nem a kormány dominanciájának jogszabályi biztosítása a megfelelő megoldás. A kormányzatnak egységesnek kell lennie politikai céljai tekintetében.

b) A bizalmi szavazattal történő jogalkotás, a módosító javaslatok kizárásával kiiktatja a törvényhozási eljárás garanciális elemeit, leértékelődik a népképviselő szerepe, az ellenzék hozzájárulását és érdek-megjelenítési szerepét tiltakozások kinyilvánítására redukálják.

c) A kormány nem utasíthatja el a törvény végrehajtását azzal az indokkal, hogy ő azt nem olyan formában, nem olyan tartalommal kezdeményezte, mint amilyenről az Országgyűlés elfogadta. A kormány parlament előtti felelőssége sem korlátozódik a kormány saját álláspontjainak a végrehajtására. A kormány törvényi keretek között működik, és jogállamban kötelessége a neki tetsző vagy nem tetsző törvényeket is végrehajtani. És ez nem a parlament valamilyen többségéből, hanem a kormány törvényhez kötöttségéből következik.

d) A kormánynak rendelkezésére állnak olyan, a parlamenttel szemben is érvényesíthető jogi és politikai eszközök, amellyel a javaslatát „megvédheti”. Példák a kormányjavaslat megvédésére szolgáló jogi eszközökre:

da) a kormány döntésre felhatalmazott képviselőjének részvétele az állandó bizottsági ülésen, ha a tárgyalta napirendi pont a kormány feladatkörét érinti;

db) az általános vitában elsőként a kormány képviselője kap szót, ha ő volt az előterjesztő, ha nem a kormány az előterjesztő, akkor másodikként kap szót;

dc) a kormány törvényjavaslatát a zárószavazás megkezdéséig bármikor, a részletes vita után az Országgyűlés beleegyezésével visszavonhatja. Visszavontnak kell tekinteni azt a törvényjavaslatot, amely helyett az előterjesztő új változatot nyújtott be;

dd) ugyanilyen feltételek között lehetséges a javaslat átdolgozásra való visszakérése;

de) a benyújtott módosító javaslatokat a benyújtója a részletes vita lezárásáig megváltoztathatja, és a szavazás megkezdéséig bármikor visszavonhatja;

df) azokról a módosító javaslatokról, amelyekkel a kormány – ha ő volt az előterjesztő – egyetért, az Országgyűlés egy szavazattal szavaz, azaz lehetőség van az olyan módosító javaslatokat, amelyekkel nem ért egyet, egyenként, a saját parlamenti többségére támaszkodva, visszautasítani stb. Példák a kormány törvényjavaslatának megvédésére szolgáló politikai eszközökre: a kormánypárti frakció(k), illetékes szakszervezeti tagok is vegyen(ek) részt a kormányjavaslat előkészítésében, előzetesen egyeztessenek a nézeteiket, alakítsák ki időben az egységes kormányzati álláspontot. A kormány – minőségi szempontból – pedig kidolgozott

tabb, a kodifikáció tudományát teljesebben alkalmazó javaslatokat készítsen. Az a kép, ami a feltevésből következik: a kormány tehetetlenül, eszköztelenül, távolról nézi, hogy javaslatát miként forgatja ki a parlament. Ez a kép hamis, a kormány a törvényhozás parlamenti szakaszának is aktív résztvevője. (Ez a kormány tagjainak alkotmányos joga: a kormány tagjai, az alaptörvény szerint részt vehetnek és felszólalhatnak az Országgyűlés ülésein.)⁸⁴

Ezért megfontolandónak tartom azt, hogy a bizalmi szavazásnak a módosító javaslatokat kizáró jogalkotási szerepet adjunk.

Következtetés

Természetes, hogy a kormány a jogalkotó hatalom részese. Viszont megkérdőjelezhető, hogy a kormány Romániában törvényalkotó szerepet is betölt.

Mindkét államban a kormány jogalkotásban betöltött szerepének meghatározása csak úgy lehetséges, ha az elméleti alapokat tisztázzuk; ha a rendezett elmélet szerint pontos szabályozást alkotunk meg; és a szabályozás alkalmazását az Alkotmánybíróság hatékonyan felügyeli.

Jegyzetek

¹ Lásd Petrétei József: *Magyar alkotmányjog*. II., Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2002, 113.

² 48/1991. (IX. 26) alkotmánybírósági határozat.

³ Petrétei József: i. m. II. kötet 114.

⁴ Ádám Antal: *Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás*. Osiris Kiadó, Budapest 1998, 147.

⁵ 48/1991. (IX. 26) alkotmánybírósági határozat.

⁶ Ficzer Lajos: A kormány. (Az államigazgatás szervei c. fejezet alfejezete.) In Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris Kiadó, Budapest 2002, 137.

⁷ Körösnéyi András – Tóth Csaba – Török Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest 2003, 371–372.

⁸ 17/1994. (III. 29.) alkotmánybírósági határozat.

⁹ Jean-Jacques Rousseau: *Társadalmi szerződés*. Kriterion, Kolozsvár–Bukarest 2001, 65–67.

¹⁰ Ádám Antal szerint: „Az abszolút monarchikus hatalomgyakorlás rendjét felváltó polgári jogállami koncepció a közigazgatás törvényhez kötöttségének jelszavával, a törvényalkotás és a törvényi szabályozás kizárólagosságának igényével lépett fel. E kategorikus képlet szerint a végrehajtó hatalomra és azon belül a közigazgatásra csupán a parlament által alkotott törvények pontos alkalmazása, végrehajtásának ellenőrzése és szükség esetén közigazgatási kikényszerítése tartozik. Ténylegesen azonban a polgári államok egyetlen csoportjában sem szűnt meg maradéktalanul a végrehajtó hatalmi, illetve közigazgatási szervek országonként és történeti periódusokként eltérő jogszabályalkotási lehetősége.” Lásd Ádám Antal: A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. *Magyar Közigazgatás*, 1993/5, 257.

¹¹ Franciaország esete, az 1958. évi, jelenleg is hatályos alaptörvény szerint.

¹² Vö. Ádám Antal: A végrehajtó hatalom és az autonóm közjogi intézmények jogalkotásáról. Id. kiad. 258.

¹³ Sári János: A kormány és a rendeletalkotás. In *Kormány a mérlegen 1990–1994*. Pézügykutató Rt., Budapest 1994. 141.

¹⁴ Sári János: A jogforrások. In Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002, 88.

¹⁵ Sári János: *A kormány és a rendeletalkotás*. Id. kiad. 144–145.

¹⁶ Schmidt Péter: Néhány megjegyzés Sári János: A rendeleti jogalkotás, különös tekintettel a belügyminiszteri rendeletre c. tanulmányához. *Jogtudományi Közlöny*, 1995. április, 167.

¹⁷ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: *A magyar parlamenti jog – de lege ferenda*. In Petrétai József (szerk.) *Emlékkönyv Ádám Antal egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára*. Dialog Campus Kiadó, Budapest–Pécs 2000. 48.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Ficzer Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának a kérdései. In *A közigazgatás szerepe a jogalkotásban*. Unió Kiadó, Budapest 1995. 33.

²⁰ Sári János: *A kormány és a rendeletalkotás*. Id. kiad. 141.

²¹ 1949. évi magyar alkotmány, az utólagos módosításokkal, 39/B. §.

²² 1949. évi magyar alkotmány, az utólagos módosításokkal, 35. § (1).

²³ Alkotmány 108. cikk.

²⁴ Az államszocializmus időszakában elfogadott gyakorlat volt, hogy a jogszabályt csak a végrehajtására kötelezett államigazgatási szervvel közölték, és nem hozták nyilvánosságra a hivatalos lapban.

²⁵ Az 1991. évi román alkotmányt eddig egyetlen alkalommal módosították, 2003-ban. A módosítás mértékében alkotmányreform, mélységében viszont nem érte el az alkotmányreform szintjét, de mindenképpen jelentős alkotmánymódosítás.

²⁶ 61. cikk (1). bekezdés.

²⁷ Román nyelven: ordonanță.

²⁸ Az 1991-es román Alkotmányt eddig egyetlen alkalommal módosították, 2003-ban. A módosítás mértékében alkotmányreform, mélységében pedig jelentős alkotmánymódosítás.

²⁹ Mindkét rendelettípushoz kötelező módon mellékelni kell a Törvényhozási Tanács konzultatív véleményét (lásd: 1993. évi 73. törvény a Törvényhozási Tanács megalakításáról, szervezéséről és működéséről, 2. és 4. cikkek). A véleményezés határidejét a kormány határozza meg, de ez nem lehet tíz napnál kisebb a szokványos esetekben, illetve 2 napnál a sürgősségi eljárás során. Sürgősségi kormányrendeletek esetében a határidő 24 óra. A jogszabályalkotási technikai előírásokat a 2000. évi 24. törvény tartalmazza, amely kéri, hogy a jogszabálytervezethez mellékeljék annak indoklását is. Ugyanezt a követelményt és további formai, illetve eljárási szabályokat tartalmazott a 2001/555. kormányhatározat. Ezt helyezte hatályon kívül és helyettesítette a 2005/50. kormányhatározat.

³⁰ Romániában két kétharmados törvény létezik: az első a NATO-csatlakozás ratifikálásáról, a második az Európai Unióhoz történő csatlakozásról szóló törvény.

³¹ Az egyszerű törvényeket az ülésen jelenlevő képviselők vagy szenátorok egyszerű többségével (50%+1) fogadják el. Az organikus törvényeket abszolút többséggel lehet elfogadni (az összes, és nem csak a jelenlevő képviselők vagy szenátorok 50%-a+1 szavazat). Az alkotmánymódosító törvények esetében minősített többség (kétharmados vagy akár háromnegyedes többség) és népszavazáson történő jóváhagyás is szükséges.

³² Drăganu, Tudor: *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*. II. Lumina Lex, București, 1998, 136.

³³ 1995/2. számú alkotmánybíróági döntés.

³⁴ Romániában a Képviselőház és a Szenátus évente két rendes ülészakra ül össze: az első februárban kezdődik, és nem tarthat tovább június végénél, a második ülészet szeptember hónapban kezdődik, és nem tarthat tovább december hónap végénél (Alkotmány, 63. cikk). A Képviselőház és a Szenátus Románia elnökének, az egyes Házak állandó bürojának vagy a képviselők, illetve a szenátorok legalább egyharmadának a kérésére rendkívüli ülészakra is összeülhet.

³⁵ Gyakorlati jelentősége egyelőre nincs a felvetésnek, hiszen a felhatalmazás a praxis szerint a parlamenti szünet idejére szól.

³⁶ Ez történt például a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának esetében, amikor haladó jellegű, politikailag népszerűtlen intézkedést a parlament a kormányra ruházott. Végül a kormány sem ratifikálta a szerződést. Lásd az 1999/113. számú alkotmánybíróági döntést.

³⁷ Muraru, Ioan – Constantinescu, Mihai: *Ordonanța guvernamentală. Doctrină și jurisprudență*. Lumina Lex, București, 2000, 68–69.

³⁸ Az Alkotmány 114. cikkének (1) bekezdése szerint a parlament fogadhat el felhatalmazó törvényt; innen következik ennek kizárólagos parlamenti hatáskör jellege, és az, hogy a kormánynak nincs elismerve a felhatalmazó törvények elfogadásának vagy módosításának a joga.

³⁹ 1997/718. számú alkotmánybíróági döntés.

⁴⁰ A kormány erre-ekkor sürgősségi kormányrendeletet használva, a parlament kikerülésével végezte el a polgári perrendtartás – egyébként szükséges – reformját. A sürgősségi kormányrendeletekről lásd később.

⁴¹ 1997/718. számú alkotmánybíróági döntés.

⁴² 1992/5. számú alkotmánybíróági döntés.

⁴³ 139. cikk.

⁴⁴ 1992/5. számú alkotmánybíróági döntés, 1995/70 alkotmánybíróági döntés.

⁴⁵ Muraru, Ioan – Constantinescu, Mihai: i. m. 50, 69–70.

⁴⁶ Uo. 46.

⁴⁷ A román alkotmányban a sürgősségi kormányrendeletekre vonatkozó rész forrásául az olasz alaptörvény 77 (2) cikke szolgált. Ez előírja, hogy a kormány, rendkívüli és kivételes esetekben, saját felelősségére, ideiglenes intézkedéseket hozhat, amelyeknek törvényerejük van. A kormánynak még ugyanazon a napon be kell ezt nyújtania a parlamentnek, hogy az törvénné alakítsa az intézkedéseket. Ha parlamenti szünet van, a parlamentet összehívják, a törvényhozásnak öt napon belül üléseznie kell. Ha a törvényhozás nem hagyja 60 napon belül a kormányrendeletet, akkor az hatályát veszíti. A román szabályozásból ez a – garanciális jellegű – időkorlát kimaradt. Az olasz gyakorlathoz lásd: Barbera, A. – Fusaro, C.: *Corso di diritto pubblico*. Il Mulino, Bologna, 2001. (Különösen az V., a jogforrásokról szóló fejezetet.) Az olasz alkotmány által előírt 60 napos határidő jogvesztő jellegű. Sok esetben a Parlament nem hagyta jóvá ezen a határidőn belül a kormányrendeleteket. A kormány ezért új gyakorlathoz folyamodott: a 60 napos határidő lejárt előtt változatlan szöveggel újra kibocsátotta a kormányrendeletet. A rekordot az ilyen módon 23-szor megerősített kormányrendelet tartja. Ennek a gyakorlatnak az Alkotmánybíróóság 1996-ban vetett véget, amikor az eljárást alkotmányellenesnek nyilvánította. Lásd Cicconetti, Stefano Maria: La sentenza n. 360/1996 della Corte costituzionale e la fine della reiterazione dei decreti-legge: tanto tonò che piovve. *Giurisprudenza costituzionale*, 1996.

⁴⁸ A házszabály módosításával, a szakbizottságok szerepének felértékelésével csökkentették a plénium szerepét és gyorsították a parlamenti munkát.

⁴⁹ A sürgősségi kormányrendeletek gyakorlatából látszik, hogy például 2000-ben 300 rendkívüli helyzet volt Romániában stb.

⁵⁰ 1998/83. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵¹ 1995/65. számú alkotmánybíróági döntés, illetve 1998/83. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵² 2003/108. számú alkotmánybíróági döntés. A Kereskedelmi- és iparkamaráknál működő cégjegyzéket a 2002. évi 129. számú sürgősségi kormányrendelettel a törvényszékekhez utalták át.

⁵³ 2002/173. számú alkotmánybíróági döntés, illetve 2001/260. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁴ 1998/34. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁵ 2000/52. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁶ 2001/85. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁷ 2001/173. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁸ 1998/83. számú alkotmánybíróági döntés.

⁵⁹ 2000/15. számú alkotmánybíróági döntés.

⁶⁰ 1999/234. számú alkotmánybíróági döntés.

⁶¹ Uo.

⁶² Lásd: Constantinescu, Mihai: Conținutul ordonanței de urgență a Guvernului. *Dreptul*, 1998/8.; Mihai Constantinescu kommentárja az alkotmány vonatkozó részeihez: In Constantinescu, Mihai – Deleanu, Ion – Muraru, Ioan – Vasilescu, Florin – Vida, Ion: *Constituția României comentată și adnotată*. Monitorul Oficial, București, 1992. 256.; Vida, Ion: *Procedura legislativă*. Crater, București, 1999, 151.

⁶³ Muraru, Ioan – Constantinescu, Mihai: i. m. 100–107.; Drăganu, Tudor: *Introducere în teoria și practica statului de drep*. Dacia, Cluj-Napoca, 1992, 212.; Tudor Drăganu: *Drept constituțional și instituții politice*. II. Id. kiad. 142–143.; Deleanu, Ion: *Instituții și proceduri constituționale*. Servo-Sat, Arad, 2001, 340–348.

⁶⁴ 1998/83. számú alkotmánybíróági döntés, illetve 2000/15. számú alkotmánybíróági döntés stb.

⁶⁵ 1998/34. számú alkotmánybíróági döntés.

⁶⁶ Drăganu, Tudor: *Introducere în teoria și practica statului de drept*. Id. kiad. 95.

⁶⁷ Peschka Vilmos: Értékek és kategóriák a jogalkotásban. *Jogtudományi Közlemény*, 1981/4, 242.

⁶⁸ Corneliu-Liviu Popescu készített több pontjában vitatható, de néhány részletében mindenképpen helytálló jegyzéket arról, hogyan sértette meg a kormány a módosított alkotmányos előírásokat. Lásd Popescu, Corneliu-Liviu: Domeniile de reglementare care nu pot face obiectul ordonanțelor de urgență ale Guvernului. *Dreptul*, 2006/4.

⁶⁹ 108. cikk, (2) bekezdés.

⁷⁰ 1999/116. számú alkotmánybíróági döntés.

⁷¹ Iorgovan, Antonie: *Tratat de drept administrativ*. I. All Beck, București, 2005.

⁷² Például a törvény a hozzáadott értékadó esetében meghatároz bizonyos visszaigénylési feltételeket, és ezeknek adott jogi személy eleget tesz. Viszont a törvény végrehajtására kibocsátott kormányhatározat további feltételeket szab meg, amelyek kizárják a visszaigénylés lehetőségét. A kormányhatározat törvényellenes.

⁷³ 1994/5. számú alkotmánybíróági döntés, 1994/89. számú alkotmánybíróági döntés

⁷⁴ Természetes vagy jogi személy nyújthat be keresetet; jogsértésnek kell fennállni; a kereset közigazgatási aktust vagy kérés indokolatlan visszautasítását (a kérés is idetartozik) kell, hogy támadja; az aktus közigazgatási hatóságtól (vagy asszimilált szervtől) kell, hogy származzon; előzetes közigazgatási eljárást kell lefolytatni (kötelező és fakultatív közigazgatási jogorvoslat) stb.

⁷⁵ 1949. évi magyar Alkotmány, az utólagos módosításokkal, 39/A. §.

⁷⁶ 1991. évi román Alkotmány, 112. cikk.

⁷⁷ 1991. évi román Alkotmány, 113. cikk.

⁷⁸ A kormányzati felelősségvállalással való törvényhozást más szempontokból is kritizálja: Drăganu, Tudor: *Drept constituțional și instituții politice*. II. Id. kiad. 172–177.

⁷⁹ 2003/147. számú alkotmánybíróági döntés.

⁸⁰ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: i. m. 49. A tanulmány számos francia ihletésű, a magyar rendszerrel kevésbé összeegyeztethető javaslatot tartalmaz. Ilyen francia mintájú, az 1958. évi alkotmány szabályozási megoldásait figyelembe vevő javaslat a felelősségvállalással való jogalkotás és a szabályozó jogkörök megosztása a kormány és a parlament között. Ugyancsak francia mintájú a Gazdasági és Szociális Tanács felállításának a javaslata. Ez tűnik a legelfogadhatóbbnak, ha alternatívaként kezeljük a második parlamenti kamarára. Ez a reform az Országos Érdekegyeztető Tanács átalakítását, státusának szabályozását feltételezi. Lásd: 1094/2002 (VI. 8) kormányhatározatot; 1113/2002 (VI. 25) kormányhatározatot; OÉT tájékoztató az Országos Érdekegyeztető Tanács 2002. július 26-i alakuló üléséről, megjelent a *Magyar Közlöny* 2002/108. számában stb.

⁸¹ Dezső Márta – Kukorelli István – Sári János – Somogyvári István: i. m. 49.

⁸² Uo. 50.

⁸³ Uo. 51.

⁸⁴ 1949. évi magyar Alkotmány, az utólagos módosításokkal, 39. § (3) bekezdés.