INTERNATIONAL RELATIONS QUARTERLY, Vol. 5. No.2. (Summer 2014/2 nyár)

ROMÁNIA, EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSÁNAK NÉHÁNY ALKOTMÁNYJOGI VONATKOZÁSA

VARGA ATTILA *

(*Kivonat*)

Jelen tanulmány a román alkotmányos rendszer azon változásait elemzi, amelyek az európai integráció folyamatában és az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőzően és azt követően keletkeztek. Az elemzett változások érintik a román alkotmányosság néhány alapvető tételét, úgymint a szuverenitást, jogállamiságot, a közhatóságok demokratikus működését, hatáskörök átruházását Uniós intézményekhez, valamint ezek koncepcionális, de praktikus szerkezeti, intézményi és funkcionális vonatkozásait is. Miközben Románia kétségtelen haszonélvezője a csatlakozásnak, az uniós tagságnak, az európai értékek csak részben és nem a kellő mértékben szervesültek a jogrendszerbe, a politikai és joggyakorlatba, a társadalmi közfelfogásba, közgondolkodásba. A tanulmány elemez néhány konkrét aspektust is, mint amilyen az európai alapok abszorbciójának, felhasználásának a képessége, az európai munkavállalás színe és fonákja, a Schengeni csatlakozás elkésettsége, elmaradása, vagy bizonyos intézményi hatáskörök gyakorlásának alakulása, esetenként versengése. Mindezek, Románia csatlakozás után hét évvel, az Európai Unióról, mint intézményrendszerről, mint értékközösségről igen változatos, időnként ellentmondásos képet nyújt, úgy a politikai elit, mint a közvélemény számára.

Kulcsszavak: alkotmány, alkotmányosság, szuverenitás, jogállamiság, Európai Unió, csatlakozás, integráció, európai alapok, munkaerő szabad mozgása, Schengeni övezet.

*

Bevezetés

Románia hét éve, 2007 január 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, amelynek akkori és mai megítélése alapvetően kedvező, úgy a politikai, mint a társadalmi, civil közvéleményben. Ez természetesen korántsem jelenti a legkülönbözőbb jellegű kritikák hiányát, a negatív körülményeket vagy tapasztalásokat, illetve éppen bizonyos csalódások megfogalmazódását.

Jelenleg, Romániában, a politikai elit úgy értékeli, hogy nincsen olyan össznemzeti politikai program, projekt, amely célként jelenne meg, elsősorban a politikai pártok, de a társadalom számára is.

Ez egyben azt is jelenti, hogy az utolsó ilyen nagy projekt éppen az euro-atlanti, csatlakozás volt, ami, mint folyamat, igazából 2000-től válik a társadalom számára is érzékelhetővé, észlelhetővé.

A csatlakozási tárgyalások, kötelező etapjain, és technikai jellegén túl az egyik legfontosabb momentum a 2003-as alkotmánymódosítás, amelyet leginkább, az akkor még közelinek hitt (2004-re tervezett) csatlakozás indokolt.

Románia esetében megkülönböztethetünk két időszakot, leegyszerűsítve úgy is mondhatnánk, hogy a csatlakozás pillanata előtti és a csatlakozás utáni hét évet. Természetesen, ez semmilyen vonatkozásban nem fordítható a hét szűk, illetve hét bő esztendő példázatára, ugyanis sokkal árnyaltabban kell tekintenünk a folyamatot.

A csatlakozást, az integrációt tekinthetjük a „célok – az eszközök – a források – az eredmények" összetett rendszerének koordinátáiban, melyben váltakozó hangsúllyal, nyomatékkal és fontossággal jelennek meg az egyes elemek.

---

* A szerző: *Varga Attila* (Ph.D. *Bukaresti Tudományegyetem*, Állam- és Jogtudományi Kar, 2006.), egyetemi docens, *Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem*, Jogtudományi Intézet, Kolozsvár; parlamenti képviselő 1990 – 2012. Oktatott tárgyak: általános jogelmélet, alkotmányjog, összehasonlító közjog.

Megállapítható, hogy a csatlakozás 2007-ig alapvetően és elsődlegesen Románia számára önmagában vett, önmagáért létező célként foghatjuk fel. 2007 után a csatlakozás megtörténtével, a cél elérésével, az újabb tulajdonképpeni cél az integráció a valós szerves integráció kellett, (kellett volna) hogy váljon, ugyanis a dátumszerű csatlakozással, maga az integráció egy minőségileg magasabb szakaszba lépett, de korántsem tekinthető megvalósítottnak.

Romániát bizonyos kétségtelen csalódások ellenére is az Euro-optimizmus és az euro-szimpátia jellemzi. Ugyanakkor, ahogyan a legtöbb tagállam számára, Romániának is fontos és csak remélheti, hogy az Európai Uniónak, a Parlament, a Tanács és a Bizottság intézményi rendszere által meghatározott hatalmi szerkezet, nem válik olyan „Bermuda-háromszögévé", amelyben a tagállamok nemzeti jellege, érdekei, maradék szuverenitása teljesen eltűnjön.

1. A csatlakozás alkotmányos feltételei

Románia csatlakozásának fontos előfeltétele volt, a megfelelő alkotmányos keret megteremtése, ami értelemszerűen alkotmánymódosítást tett szükségessé. Az 1989-es politikai rendszerváltás új alkotmányt is létrehozott 1991-ben, amelynek módosítására egyetlen alkalommal, 2003-ban került sor, melynek legfőbb, de nem egyetlen és kizárólagos oka, az euro-atlanti integráció elősegítése, alkotmányos kereteinek a biztosítása.

Románia számára, úgy a politikai osztály, mint a társadalom számára, az 1989-es rendszerváltást követően, két út és egyben választás nyílt meg, nevezetesen a demokratikus politikai rendszerre való áttérés, valamint részvétel az európai egységesülés folyamatában, annak minden következményeivel. Ilyen összefüggésben és némileg leegyszerűsítve, az elmúlt 25 év integrációs szempontból a következő három időszakra tagolható: 1. A demokratikus rendszer alapjainak, intézményeinek és mechanizmusainak valamint az pro-európai belső konszenzus kialakítása. 2. A demokrácia-konszolidáció és az európai, uniós jogharmonizáció. 3. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás és az azt követő integrációs folyamatok.[1]

A 2003-as alkotmánymódosítás, euro-atlanti integráció vonatkozásában említhető előzmény egy politikai, nemzeti konszenzus kialakítása az európai felzárkózás mellett, melynek formális dokumentuma az 1995 június 21-i ún. Snagov-i Nyilatkozat, majd ezt követi az 1999 decemberi, Helsinkiben megtartott Európai Tanács meghívása több kelet-közép-európai állam uniós csatlakozására, 2000 februárjában a csatlakozási tárgyalások megkezdése Románia és az Európai Bizottság között. Végül pedig a csatlakozási tárgyalások 2004 decemberében fejeződtek be, a Csatlakozási Szerződés, Románia és az Európai Unió között pedig 2005 áprilisában került aláírásra.

Ebbe a folyamatba illeszkedik, mondhatnánk mintegy szervesül a 2003-as alkotmánymódosítás.

Ezen alkotmányos változások elemzése, illetve a kapcsolódó alkotmánybírósági döntések elvi megállapításainak bemutatása révén jobban megismerhetjük a román politikai felfogást és viszonyulást, illetve a társadalmi elvárásokat az Európai Unióval kapcsolatosan. A román Alkotmányban a 2003-as módosítást követően jól tetten érhető részint az integrációs klauzula egy külön önálló fejezetben, illetve több rendelkezés, mely „elszórtan" a legkülönbözőbb fejezetekben jelenik meg. ezek együttesen alkotják az alaptörvényben az „európai integrációs Alkotmányt".

Közismert, hogy a legtöbb európai alkotmány tartalmaz egyfajta integrációs, európai uniós klauzulát. Ugyanakkor a nemzeti alkotmányok eltérő „intenzitással" szabályozzák az integráció kérdését, ami természetesen összefügg a csatlakozás időpontjával és az európai integráció éppen aktuális állapotával. Kimutatható, hogy bizonyos alapító államok esetében (Olaszország, Hollandia) nincsen semmilyen integrációs klauzula. A többiek, azonban alkotmánymódosításaik során ezt bevitték. Később csatlakozó államok leginkább a nemzetközi jog alapján artikulálták az EU-hoz való viszonyukat. A legutóbbi két bővítés alkalmával csatlakozó országok alkotmányai, már konkrétabban, szervesebben szabályozzák ezt a viszonyt, illetve megkülönböztetik a nemzetközi jogi és a közösségi jogi viszonyokat.

1.1. Az integrációra vonatkozó alkotmányos rendelkezések

Az 1991-ben elfogadott új román Alkotmány egészen a 2003-as módosításig a belső jog és a nemzetközi jog viszonyát hagyományos módon kezelte. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmány arról rendelkezett, hogy a román állam kötelezi magát, miszerint jóhiszeműen teljesíti a nemzetközi egyezményekből, melynek részese, a reá háruló kötelezettségeket. A nemzetközi egyezmények a parlamenti ratifikáció után válnak a belső jog

[1] Gheorghe Ciascai, *Consecințele candidaturii şi aderării la Uniunea Europeană asupra regimului politic din România*, In Revista de drept public, Supliment 2014, p. 202

részévé. Végül pedig, ha valamely nemzetközi egyezmény, amelyhez Románia csatlakozni kíván, tartalmaz az Alkotmánnyal ellenkező rendelkezéseket, ratifikációjára, az Alkotmány módosítása után kerülhet sor.[2] Ez a rendelkezés egyébként 2003-ban sem módosult. Hasonlóképpen tartalmazta az Alkotmány, már az 1991-es elfogadásakor, hogy amennyiben létezik ellentét, meg nem felelés az alapvető emberi jogokat szabályozó nemzetközi egyezmények és a belső jog között akkor a nemzetközi szabályozások élveznek elsőbbséget.[3] Ez rendelkezés a maga idejében és Románia viszonylatában igencsak korszerűnek számított, ami egyben előrevetítette Románai euro-atlanti elkötelezettségét és integrációs szándékát.

Ugyanakkor a 2003-as alkotmánymódosítást, többek között az is szükségessé tette, hogy ezek a rendelkezések, már nem voltak elégségesek, nem voltak megfelelőek, a tényleges csatlakozás követelményeihez, az Európai Unió, jogilag is erősödő és mélyülő integrációs követelményeihez mérten.

Következésképpen szükségesnek, mutatkozott az említett szabályozásokat megtartva, kiegészítve egy integrációs klauzulára, illetve egyéb az integráció és csatlakozás feltételeit megteremtő további alkotmányos rendelkezések elfogadására.

Ennek megfelelően a 2003-as alkotmánymódosítást követően, Románia és az Európai Unió viszonyát már nem a hagyományosnak tekinthető nemzetközi jog/ belső jog alapján határozta meg, hanem sajátos szabályok keretében bizonyos állami feladatok, *hatáskörök integrációs szervezetek irányába történő átruházását* illetve bizonyos *hatásköröknek, a többi tagállammal közösen történő gyakorlását* írta elő.

A 2003-as alkotmánymódosítás során elfogadott integrációs klauzula (148-as cikkely), melynek címe „*Euro-atlanti integráció*" lényegében három helyzetet, állapotot szabályoz:

a) a csatlakozást, a csatlakozási szerződés elfogadását,

b) a csatlakozást követően, az alapító szerződések ratifikációját,

c) majd ugyancsak a csatlakozást követően Románia részvételét az Európai Unióban.

Pontosabban azokat az alkotmányos intézményi garanciákat melyek biztosítják egyfelől a *pacta sunt servanda* elvének nemzetközi jogi viszonylatában történő érvényesítését, másrészt az állam megfelelő belső működését, ebben a nemzetek-feletti integrációs szervezetben.

Mint már jeleztem az alkotmánymódosításra a csatlakozás előtt négy évvel került sor, tehát ennek célja olyan alkotmányos keret létrehozása volt, amely lehetővé teszi Románia csatlakozását az Európai Unióhoz. Ez óhatatlanul felveti a nemzeti szuverenitás értelmezésének és konkrét gyakorlati érvényesülésének a kérdését, ennek változásait. Az alkotmányos szabályozás is elismeri, hogy az uniós tagság feltételezi, bizonyos nemzeti szuverenitáshoz köthető feladatok, hatáskörök átruházását az Európai Unió intézményi szintjére.

Az Alkotmány 148-as cikkelyének (1) bekezdése a csatlakozással, illetve az EU-tagsággal járó alapvető követelményként határozza meg a szuverenitási atribútumok részleges (tehát nem teljes körű) átruházását, illetve más szuverenitáshoz kötődő hatásköröknek a többi tagállammal közösen történő gyakorlását. Miközben ez a rendelkezés egyértelműen a szuverenitás korlátozását (önkorlátozását) jelenti egyszersmind a szuverenitás gyakorlásának két eltérő módját fogalmazza meg. A szuverenitás egyes elemeinek a transzferje is egyfajta szuverenitásgyakorlás, mint ahogyan más részeinek a többi tagállammal történő gyakorlása is. Ugyanakkor mindkettő eltér és különböző, úgy a belső, mint a külső hagyományosnak, klasszikusnak tekinthető szuverenitásgyakorlástól. Ugyanakkor ez utóbbi értelemszerűen nem szűnik meg, csak korlátozódik. A nemzeti szuverenitást egyébként a román Alkotmány klasszikus módon, és alapelvként szabályozza, hiszen ennek birtokosa a politikai közösségé konstituálódott nép, és amelyet főszabály szerint képviseleti szervei által gyakorol, valamint referendum révén.[4]

Az Alkotmánybíróság, az alkotmányossági normakontroll során a 148-as cikkely ezen, a szuverenitást érintő részével kapcsolatban megállapította, hogy „a nemzeti szuverenitás koncepcióját már nem lehet a maga abszolút és oszthatatlan formájában felfogni, mert ez az ország megengedhetetlen elszigetelődéséhez vezetne. (…) A szuverenitást nem lehet szembeállítani a csatlakozás céljával."[5]

Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság elvi jelentőséggel megállapította egyrészt, hogy úgy a nemzetközi szervezetekhez, (ENSZ, Európa Tanács, EBESZ stb.), mint a különböző nemzetközi szerződésekhez (például az ember jogokat és szabadságokat védő egyezményekhez, szerződésekhez) történő csatlakozás az állami hatóságok kompetenciáinak korlátozását, illetve a szuverenitás relatívizálódását jelenti.

Másrészt azonban az, hogy az uniós tagállamok saját szuverenitásuk egyes elemeit átruházzák az Unió, különböző szerveire, ez utóbbiak, nem jutnak egy nemzetek feletti hatáskörhöz, illetve magának az Európai

---

[2] Az Alkotmány 11-es cikkelye

[3] Az Alkotmány 20-as cikkelyének (2) bekezdése

[4] A román Alkotmány 2-es cikkelyének (1) bekezdése szabályozza

[5] Az Alkotmánybíróság 2003 évi 148-as számú Döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2003 évi 317-es számában

Uniónak nem keletkezik saját szuverenitása. Ez utóbbi álláspont természetesen vitatható, és jelentős nézetkülönbségek vannak ezzel kapcsolatban, hiszen ez lényegében, azt a ma is tartó, vagy éppen napjainkban felerősödő kérdésben/dilemmában fogalmazható meg, hogy az Európai Unió megmarad egy nemzetek közötti együttműködési formának, avagy egyfajta államiság irányába szerveződik, melynek azonban elengedhetetlen eleme, kelléke a szuverenitás. A román Alkotmánybíróság 2003-as Döntésében megfogalmazott megállapításában, (és amit a mai napig nem változtatott meg) Románia csatlakozása, az alkotmányos szabályozások értelmezésében egy nemzetközi szervezethez, intézményrendszerhez történik (történt) és nem egy föderális (konföderális) államszövetséghez.

Az integrációs klauzula, következő két bekezdésben rögzíti, miszerint, a csatlakozás egy másik következménye, hogy az Európai Unió, alapító szerződései illetve a közösségi/uniós jog egyéb szabályozásai elsőbbséget élveznek az belső törvények eltérő rendelkezéseivel szemben.

Ezt, az alkotmányjogi szakirodalom, egyébként helyesen úgy értelmezett, hogy a közösségi jognak az elsőbbsége, az ellentétes belső jogrendszer törvényi szintű, és az ez, (mármint a törvény) alatti jogszabályok rendelkezéseire vonatkozik, de nem érvényes az Alkotmányos rendelkezésekre. Tehát a közösségi jog nem írhatja felül az nemzeti alkotmányos szabályokat.

A közösségi jog és belső jog viszonyában két eltérő felfogást különböztethetünk meg.

Az egyik, az, amely az alkotmány felsőbbségét vallja, beleértve a közösségi joggal szembeni felsőbbségét is. A román alkotmányos rendszerben ez meglehetősen erős pozíciókkal rendelkezik, hiszen egyrészt az alkotmány felsőbbségének valóságos doktrínája létezik, meglehetősen pontosan kidolgozva, 2003-tól pedig tételesen megfogalmazásra is került az Alkotmányban 1-e cikkely (5) bekezdésében.

A másik felfogás pedig, hogy a közösségi jog elsőbbséget élvez, közvetlenül, szisztematikusan és feltétel nélkül alkalmazandó a belső joggal szemben beleértve az alkotmányt is. Ezt leginkább az EU Bírósága képviseli. A belső alkotmánybírósági gyakorlat azonban azt mondja ki, hogy a közösségi jog annyiban élvez elsőbbséget a nemzeti joggal szemben, amennyiben nincsen ellentétben az alkotmánnyal.

Következésképpen a közösségi jog alkalmazása akkor és annyiban élvez prioritást amennyiben ezt a nemzeti alkotmány megengedi, lehetővé teszi, amennyiben ez összhangban van a nemzeti alkotmány alapvető meghatározó értékrendjével.[6]

Ez azonban felvet egy alapvető jogelméleti kérdést is, nevezetesen azt, hogy a Csatlakozási Szerződésnek hol a helye a jogforrási rendszerben?

Tekintettel arra, hogy a Csatlakozási Szerződés ratifikációs eljárása speciális, amennyiben elfogadásához, a törvényhozásban kétharmados többség szükséges, másrészt pedig ez nem jelenti azt, hogy a hatályos Alkotmány rendelkezéseit módosíthatja, attól eltérő, vagy azzal ellentétes rendelkezéseket tartalmazhat. Mindezen körülmények meghatározzák és beazonosítják a Csatlakozási Szerződés helyét a jogforrási rendszerben, amelyet az román alkotmányjogi szakirodalom úgy fogalmazott meg, hogy az alaptörvény alatt, de az organikus és egyszerű törvények fölött helyezkednek el.[7]

A további rendelkezés, nevezetesen a 148-as cikkely (4) bekezdése egyfajta intézményi garanciát jelent arra nézve, hogy, a három, hatalmi ághoz tartozó közhatóságok (parlament köztársasági elnök, kormány, bíróságok) biztosítják a csatlakozási szerződésben vállalt (és egyéb közösségi jogból származó) kötelezettségek teljesítését. Ez nem jelent mást, mint azt, hogy ezek a hatóságok korlátozzák saját alkotmányos hatásköreiket, annak érdekében, hogy az európai normatív rendszer érvényesüljön, alkalmazásra kerüljön. A parlament, a köztársasági elnök és a kormány felelősség- és garanciavállalása részint az alapítószerződések ratifikációjára, másrészt a Csatlakozási Szerződésből és az uniós jogból származó kötelezettségek teljesítésére vonatkozik. A bíróság esetében ez az alkotmányos elkötelezettség azt jelenti, hogy a jogviták megoldásakor a belső jogszabályok mellett alkalmazni fogják a közösségi jogot, mi több ez utóbbiakat elsőbbséggel.[8]

Még további néhány az alkotmánymódosítás során elfogadott rendelkezést említek, és amelyeknek közvetlen hatása van a csatlakozás utáni helyzetre.

Eszerint megjelenik az Alkotmány szövegében az uniós állampolgár (pontosabban: uniós polgár) fogalma, akik aktív és passzív választójoggal rendelkeznek a román helyhatósági választásokon, amennyiben

---

[6] Elena Simina Tănăsescu, *Integrarea Euroatlantică*, In. *Constituția României, comentarii pe articole*, Editura C.H. Beck, Bucureşti, 2008, 1430-1441 o.

[7] „Az (román) alaptörvény írja elő, hogy a törvények három kategóriába sorolható: alkotmányos, alkotmánymódosító törvény, organikus és egyszerű törvény." A kérdésről részletesen Varga Attila, *Román alkotmányjog*, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2013, 258-259 o.

[8] Andreea-Elena Cărare, *Perspectivele Constituției României în context european*, In. Perspectivele constituționalismului în România, Editura Monitorul Oficial, Bucureşti, 2010, p. 22

megfelelnek a törvényben előírt feltételeknek.[9] Ez utóbbiak az állandó romániai tartózkodást és lakhelyet jelenti, mely révén érdekelté válnak a helyhatóságok döntéseiben és ez által jogosultságot szereznek a választásokon való teljes körű részvételre. Ugyanakkor ez a szabályozás egyben az állampolgárságról szóló 1997-es Európai Egyezmény alkalmazását is jelenti.

Egy másik rendelkezés szerint a román állampolgárok választhatnak és választhatók az Európai Parlamentbe.[10] Ez egyben annak kifejeződése, hogy a csatlakozást követően a román állampolgárok is európai, uniós polgárokká váltak azzal a jogosultsággal, hogy közvetlenül részt vehetnek az Európai Parlament megalakulásában, munkájában, döntéseiben.

Végezetül említek egy a külföldiek földtulajdon szerzésére vonatkozó alkotmányos rendelkezést Eszerint a külföldi állampolgárok és a hontalanok a csatlakozási szerződésből származó feltételek, valamint a nemzetközi szerződések alapján, melynek Románia részese, és a kölcsönösség alapján, földtulajdonjogot szerezhetnek.[11] Ezen rendelkezés is kifejezi, bár bizonyos feltételek mellett, hogy Románia elfogadja, a javak (beleérte a termőföldet is) szabad, Európai Unión belüli forgalmát.

1.2. Néhány, a csatlakozással összefüggő, tisztázatlan alkotmányos kérdés

Azon körülmény, hogy az alkotmánymódosításra a csatlakozás előtt három évvel került sor, az elmúlt évek felszínre hozták az integrációs klauzula néhány hiányosságát, fogyatékosságát. Ezek természetesen, nemcsak a szabályozás elégtelenségéből esetleg pontatlanságából adódik, hanem hogy ebben az időszakban lett elfogadva és lépett hatályba a Lisszaboni Szerződés, mely 2003-hoz, de akár 2007-hez képest is, új helyzetet teremtett az „európai alkotmányosság" vonatkozásában.

A román alkotmányos szabályozások ezen összefüggésben legkevesebb három helyen mutatnak bizonyos hiányosságokat. Ezek a következők:

a) Románia képviselete az Európai Tanácsban,

b) A román Parlament részvétele az Európai Unió tevékenységében,

c) A Gazdasági és Monetáris Unióval kapcsolatos alkotmányos dilemmák.

1.2.1.Románia képviselete az Európai Tanácsban.

Ez látszólag egy egyszerű, belső jogrendszert érintő, de alkotmányosan megoldottnak látszó kérdés, hiszen az állam- és kormányfők tanácskozásán Románia esetében, melynek kormányzati rendszere szemiprezidenciális jellegű, az államfőnek kell részt vennie.

Csakhogy, magának a rendszernek az alkotmányos modellje, nem kellő egyértelműséggel szabályozott, eltávolodott a klasszikusnak mondható, mintául szolgáló francia félelnöki rendszertől, de nem, vagy csak kevéssé közeledett a tulajdonképpen parlamentáris rendszerhez. Ennek következtében (és nemcsak az Európai Tanácsban történő képviselet ügyében) sorozatos, feszültség, konfliktus, hatásköri vita alakult ki a két közhatóság (köztársasági elnök és kormány, miniszterelnök) között.

Az Európai Tanácsban történő képviseletre vonatkozó alkotmányos szabályozások közvetettek, nem kellően egyértelműek, következésképpen értelmezhetőek.

Az Alkotmány nem mondja ki, hogy az államfő vagy a kormányfő kell, hogy képviselje Romániát az Európai Tanácsban. A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépéséig lehetőség volt, hogy egyes államok két személlyel képviseljék az országukat, de a Szerződés hatályba lépésével ez ma már nem lehetséges, mivel minden egyes tagállam egyetlen személy által lehet képviselve.

A vonatkozó alkotmányos rendelkezések rögzítik, miszerint „Románia Elnöke képviseli a román államot …"[12] ugyanakkor „A Kormány (…) biztosítja az ország bel- és külpolitikájának a megvalósítását …".[13] Eszerint látszólag az Elnök lenne az, aki teljes mértékben jogosult arra, hogy az Európai Tanácsban, Romániát képviselje. A gyakorlatban egyébként ez is történik.

Ugyanakkor ez az idézett két rendelkezés tökéletesen alkalmas az egymással homlokegyenest ellenkező következtetések és álláspontok kialakítására.

Lehet, nyelvészeti vitát folytatni a „képviseli" a román államot egyértelműségéről, a „külpolitika megvalósítását biztosítja" alárendeltségéről, végrehajtó jellegéről.

---

[9] Az Alkotmány 16-os cikkelyének (4) bekezdése

[10] Az Alkotmány 38-as cikkelye

[11] Az Alkotmány 44-es cikkelyének (2) bekezdése

[12] Az Alkotmány 80-as cikkelyének (1) bekezdése

[13] Az Alkotmány 102-es cikkelyének (1) bekezdése

Ugyanakkor érdemes felidézni egy másik alkotmányos előírást is, mely szerint „Az Elnök, Románia nevében megköti a Kormány által megtárgyalt nemzetközi szerződéseket (…).”[14] Ha pedig ezt, összevetjük azzal, hogy mi a hatásköre az Európai Tanácsnak, akkor ez nem más, mint az Unió általános politikai irányvonalának meghatározása, amit folyamatos egyeztetés és tárgyalás útján valósít meg. Eszerint tehát, ha az Elnök, venne részt, azzal a Kormány alkotmányos hatáskörét csorbítaná, következésképpen, e szerint az értelmezés szerint, a miniszterelnöknek kell képviselnie Romániát az Európai Tanácsban.

Egyébként azt az érintett felek is elismerik, hogy indokolt lehet egy teljesen egyértelmű alkotmányos szabályozás elfogadása ebben a kérdésben.

A két hatóság között, 2012-ben olyan konkrét konfliktus alakult ki e kérdésben, a köztársasági elnök és a miniszterelnök között, melynek következtében az Alkotmánybírósághoz fordultak.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság számára is gondot okozott az alaptörvény szabályozásának értelmezése, hiszen a kilenc bíróból, négyen eltérő különvéleményt fogalmazott meg, mégpedig hárman egy különvéleményt, a negyedik pedig egy másik különvéleményt, a tulajdonképpeni érvényes döntést pedig minimális többséggel tudták csak elfogadni. Mindezt összesítve azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság kilenc tagja három eltérő véleményt fogalmazott meg a kérdésben, ami súlyos kritikája egyben a vonatkozó, hatályos alkotmányos szabályozásnak is.

Az alkotmányos természetű jogi konfliktus megoldása során a Döntés[15] azt mondta ki, hogy Románia Elnöke vesz részt az Európai Tanács ülésein, mint államfő, de ezt a feladatkört konkrét egyedi alkalmakkor átruházhatja a miniszterelnöknek.

A különvélemények (melyek inkább egymást kiegészítik, semmint egymásnak ellentmondanak) azt hangsúlyozták, hogy sem az Alkotmány sem az uniós jog nem rendelkezik arról, hogy akár az államfőnek akár a miniszterelnöknek kizárólagos joga és hatásköre lenne az országot képviselni az Európai Tanácsban.

Hangsúlyozzák, hogy az Alkotmánybíróság, döntésében hibásan és tévesen értelmezi azon alkotmányos előírást miszerint „Románia Elnöke képviseli a román államot”, mivel ez nem jelent kizárólagosságot, hiszen nem azt írja az alaptörvény, hogy az elnök Románia képviselője. Másrészt pedig, más hatóságoknak is van alkotmányos hatáskörük arra nézve, hogy képviseljék az államot. Végezetül pedig az Alkotmánybíróságnak – állítják a különvéleményt megfogalmazók – nem is volt joga állást foglalni ebben a kérdésben, hiszen ez alapvetően politikai jellegű konfliktus, amelynek megoldására egyedüliként hivatott, az a Parlament, és nem a Alkotmánybíróság.

1.2.2. A Parlament részvétele az Európai Unió tevékenységében

Miközben Románia, (más uniós tagállamhoz hasonlóan) féltve próbálja őrizni (megőrizni) nemzeti szuverenitását, ugyanakkor meglehetősen alacsony hatékonysággal használja azokat a mechanizmusokat, amelyeket egyébként éppen az Európai Unió Szerződése biztosít,[16] például a nemzeti parlamentek számára, hogy uniós döntések meghozatala előtt véleményeiket, álláspontjaikat, fenntartásaikat kifejezzék, és ez által figyelmeztessenek, figyelmet keltsenek.

Románia azon tagállamok közé tartozik, amelyek elenyésző mértékben használták ezt a megelőző jellegű, preventív ellenőrző mechanizmust ezen európai politikai- és törvénykezdeményezésekkel szemben. Ennek a passzív magatartásnak az oka lehet a parlament érdektelensége, közömbössége az európai döntéshozatal és törvényhozás irányába, azzal az elhárító, illetve felelőséget áthárító szemlélettel, hogy úgy is mindent a Tanács és esetleg az Európai Parlament dönt majd el, vagy egyszerűen nem ismerte még fel ennek a mechanizmusnak a jelentőségét.

Más összefüggésben azonban egyre nyilvánvalóvá válik, hogy a jelenleg hatályos Alkotmány, a parlament Európai Unióval kapcsolatos hatásköreinek vonatkozásában, hiányos, és mint ilyen, módosításra szorulna.

Kötelező lenne az alkotmányos rendelkezéseket módosítani és kiegészíteni, a Lisszaboni Szerződés vonatkozó szabályozásainak megfelelően és ebben a vonatkozásban is meghatározni a nemzeti parlament szerepét illetve hatásköreit, hiszen éppen ez által válna effektív módon lehetővé és gyakorlattá a szubszidiaritás európai elve tiszteletben tartásának megelőző jellegű ellenőrzése.

---

[14] Az Alkotmány 91-es cikkelyének (1) bekezdése

[15] Az Alkotmánybíróság 2012 évi 683-as számú Döntése, megjelent a Hivatalos Közlöny 2012 évi 479-es számában

[16] Az Európai Unióról szóló Szerződés (Lisszaboni Szerződés, EUSz) 5-ös cikkelye, valamint az ezt kiegészítő 1. Jegyzőkönyv a nemzeti parlamentek az Európai Unióban betöltött szerepéről és a 2. Jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról.

1.2.3. A Gazdasági és Monetáris Unióval kapcsolatos alkotmányos dilemmák

A 2003-as alkotmánymódosítás alkalmával megfogalmazásra került, miszerint a Csatlakozási Szerződés feltételei alapján, organikus törvényben el lehet majd ismerni az Európai Unió pénznemének forgalmát és a nemzeti pénznem helyettesítését.

Természetesen, ennek, azaz az euró esetleges bevezetésének, mint alkotmányos lehetőségnek, sem a rendelkezés elfogadásakor, sem a csatlakozást követően semmi közvetlen gyakorlati jelentősége nem volt. Ugyanakkor az évek óta tartó gazdasági pénzügyi válság hatására és annak kapcsán, elfogadásra került (és Románia ratifikálta[17]) a Gazdasági és Monetáris Unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló Szerződést, melyet Brüsszelben 2012-ben írtak alá. Ennek következtében komoly alkotmányos kérdések kerültek felszínre pénzügyi, költségvetési és makrogazdasági vonatkozásban, amelyre azonban alkotmányos válasz mind a mai napig nem született. Az által, hogy Románia csatlakozott ehhez a Szerződéshez, olyan kötelezettségeket is vállalt, melyeket törvényben és lehetőleg alkotmányos szinten kellene szabályozni. Lényegében ettől akár függetlenül is egyre inkább szükségesnek mutatkozik egy a létezőnél átfogóbb és koherensebb „gazdasági alkotmány”[18] kidolgozása.

Ezzel összefüggésben csak egyetlen példát említek. Tekintettel arra, hogy az elmúlt években terítéken volt az alkotmány módosítása (bár ezek jelenleg sikertelen kísérleteknek bizonyultak) felmerültek olyan módosító javaslatok, mint a költségvetési hiány vagy az államadósság maximális, százalékos értékének alkotmányos rögzítése, és amely heves vitákat váltott ki gazdasági szakemberek és jogászok, politikusok között egyaránt.

2. Többszintű alkotmányosság

Úgy vélem mindenképpen érdemes e tanulmányban, még ha csak az utalás szintjén, megemlíteni éppen a nemzeti és az uniós jogrend viszonyának kapcsán egy igencsak aktuális alkotmányjogi kérdést, nevezetesen a többszintű alkotmányosság kérdését. E rövid fejezetben csak jelzem a témát, anélkül, hogy részletesen kifejteném.[19]

A koppenhágai politikai kritériumrendszer a keleti bővítés számára címzett feltételrendszer, melynek alkotó elemei a demokrácia állapota, a hatalommegosztás, jogállamiság érvényesülése, alapjogok, és benne a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletben tartása. Ezeket tekinthetjük a nyugati, polgári társadalmak alapértékeinek, amelyek az európai integráció folyamatában egyre erősebb normatív tartalommal kodifikálódtak. Gondolhatunk az Európai Unió-t létrehozó szerződésekre, az alapítószerződésekre, az Alapjogok Európai Chartájára, az Európai Bizottság jó kormányzásról szóló Fehér Könyvére, az Emberi Jogok Európai Egyezményére, és az Európai Bíróság bizonyos döntéseire, melyek együtt az Európai Unió alkotmányos jogát, úgy is mondhatnánk, hogy az *alkotmányos acquis*-t alkotják. Igaz ez akkor is, ha egyébként formálisan az Európai Alkotmányszerződés megbukott, illetve nem lépett hatályba, és ilyen módon nincsen az Európai Uniónak egy formálisan annak nevezhető Alkotmánya.

Ugyanakkor az európai közösségi/uniós jog szerves részeként artikulálódik egy európai alkotmányjog, egy mind inkább konzisztens (és talán koherens is) alkotmányos jellegű joganyag.

Ez a helyzet, ez a tény szükségszerűen viszonyt teremt a belső, nemzeti alkotmányokkal, az egyes tagállamok alkotmányos rendszerével.

Miközben teljesen jogos, indokolt és legitim egy nemzetek feletti, európai integrációs funkciójú, azt megalapozó rendszerezett alkotmányjogi szabályozás kialakítása, ez, a tagállamok nemzeti alkotmányok viszonylatában csak komplementáris, kiegészítő (és nem helyettesítő) jellegű lehet, illetve kell, hogy legyen.

Mindez egyben arra is utal, pontosabban figyelmeztet, ami egyébként elég hangsúlyosan fogalmazódik

---

[17] Románia ezt annak ellenére (némileg elhamarkodottan) ratifikálta, hogy nem tagja a Gazdasági és Monetáris Uniónak és az euro-övezetnek. A ratifikáció során elfogadásra került a 2012 évi 83-as számú Törvény a stabilitás, koordinálás és kormányzat a Gazdasági és Monetáris Unióban.

[18] Az nemzetközi alkotmányjogi szakirodalomban egyre inkább teret nyer a gazdasági rendszer alkotmányos alapjainak a meghatározása, szabályozásának a rögzítése. J.L. Constantinesco, *La Constitution économique de la République Fédérale Allemande*, Revue éconimique nr. 2/1960, J.B. Cruz, *Competition and Free Movement – The Economic Constitutional Law of the European Community*, Hart Publisching, Oxford and Portland, Oregon, 2012, J.B. Auby, *Quelques considerations sur la Constitutions economique*, Les petits affiches nr. 16/2009, Th. Stauffer, *The Constitution of Market Economy*, Hunan University, Changsha, 2008.

[19] A témáról részletesebben Vincze Attila, *Policentrális alkotmányozás, multi.level constitutionalism ... avagy kell-e temetni a magyar Alkotmányt?,* In. Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70- születésnapja tiszteletére, Rejtjel Kiadó Budapest, 2008, 423-441 o.

meg a román alkotmányjogi szakirodalomban, hogy egyrészt az európai alkotmányjog nem mellőzheti, nem hagyhatja figyelmen kívül a nemzeti alkotmányokat, hanem éppenséggel el kell, hogy ismerje a tagállamok politikai és alkotmányos identitását.[20]

Ilyen formán megjelenik úgy a tagállamok, mint az Európai Unió számára az alkotmányosság két szintje, a nemzeti és a közösségi alkotmányosság szintjei, amelyek kölcsönhatásban vannak egymással, de ez nem alakulhat, nem „fejlődhet" a nemzeti alkotmányos entitás és identitás feloldásának irányába. Egy ilyen „európai állam, melyben a belső szabályozások, a nemzeti jogrendszer érvényét veszítené, utópia, és amelyet a valóság sohasem fog igazolni."[21]

Ugyanakkor az is egyre nyilvánvalóbb, hogy a nemzeti alkotmányok önmagukban, és önmagukból, önmagukra utalva egyre kevésbé magyarázhatók és értelmezhetők. Azt tapasztalhatjuk, hogy a nemzetközi környezet és esetünkben az európai uniós környezet egyre nagyobb intenzitással, meghatározó módon hat a tételes alkotmányra, mint jogszabályra és az alkotmányosságra, mint a működő, érvényesülő, ható alkotmányra.

Ha elfogadjuk valóságosan létezőnek ezt a két alkotmányossági szintet, a közöttük fennálló viszony nem lehet más, mint komplementer, egymást kiegészítő (és semmiképpen nem egymást alárendelő) mi több, egymással együttműködő jellegű. Az pedig, hogy e két alkotmányossági szint, hogyan válik valóságosan, effektíven együttműködővé, az, az uniós jövő, talán, egyik legfontosabb kérdése.

3. Az európai uniós tagság színe és fonákja (néhány gyakorlati vonatkozás)

Végezetül szólnunk kell arról is, hogy a romániai csatlakozási és integrációs folyamatnak vannak árnyoldalai is, vannak olyan kísérőjelenségei, amelyek, ha mégoly természetesek is, de okozhatnak zavart, kellemetlenséget, csalódást, vagy éppen a mindkét „oldalon" megmutatkozó bizalmatlanság kifejeződései.

Románia csatlakozásának 2007 január 1-i időpontja nem jelenti egyben és elsősorban a koppenhágai politikai és gazdasági kritériumok maradéktalan teljesítését, és még kevésbé azt, hogy az ország a nyugati paraméterek szerint és színvonalon működne.

A román szemszögből megkésett, egyes nyugati vélemények szerint pedig korai csatlakozás sem oszlathatta el az ország iránti fenntartásokat vagy éppen bizalmatlanságokat, különösen, ha a demokratikus rendszer hiányosságaira, a jogállamiság kiforratlanságára, az igazságszolgáltatás működési, és hatékonysági zavaraira, vagy a korrupció meglehetősen általános és elterjedt jellegére gondolunk. Ennek az aggodalomnak a kifejeződéseként, Románia és Bulgária beleegyezett abba, hogy az Európai Bizottsággal közösen, a csatlakozás után, létrehozzon az említett területen végrehajtott reformokat nyomon követő monitoring rendszert, az Együttműködési és Ellenőrzései Mechanizmust. Ennek keretében, létrejöttek Romániában, olyan Európában nem szokványos vagy éppen példa nélküli intézmények, melyek arra hívatottak, hogy korrupció ellen hatékonyan fellépjenek illetve az igazságszolgáltatás jó működését biztosítsák. Ilyen például az Országos Feddhetetlenségi Ügynökség,[22] vagy a Korrupcióellenes Ügyészség.[23] Az első a különböző köztisztviselők és közméltóságok esetében törvényes összeférhetetlenségre, érdekkonfliktusokra vonatkozó szabályok betartását követi nyomon, illetve ezek megsértése esetén ezek feltárásával próbálja az igazságszolgáltatás tevékenységét segíteni.

A második esetében egy lényegében majdhogynem teljesen önállóan működő különleges feladat- és hatáskörrel rendelkező Ügyészségről beszélünk, mely a korrupciós (különösen a nagykorrupció) cselekmények feltárására (nyomozásra és vádemelésre) szakosodott testület, és amelyet egy az országos Főügyésszel (szinte) azonos rangú Korrupcióellenes Főügyész vezet.

Nem feladata és tiszte e tanulmánynak ezen emblematikusnak tekinthető intézmények működését elemezni, de azt mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy ténykedésük igencsak felemás megítélésű, hiszen miközben az Európai Unió lelkesen üdvözli, minden egyes akciójukat, ezek hatékonysága vagy esetenként professzionalizmusa, szakszerűsége, politikamentessége igencsak megkérdőjelezhető. Ez leginkább abban nyilvánul meg, hogy mindkét intézmény sok ügyet indít el, ami azután, vagy nem is kerül az igazságszolgáltatás elé, vagy ott, a megfogalmazott vád, nem nyer bizonyítást, vagy éppen bűncselekmény/ vétség hiányában szűnik meg az eljárás. Ilyen értelemben az Európai Uniós biztatások és

[20] Ştefan Deaconu, *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană – parte a acquis-ului constituțional?* In Liber Amicorum Ioan Muraru, despre constituție şi constituționalism, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2006, p. 275

[21] Victor Duculescu, *Dreptul constituțional European – o „sfidare" la adresa dreptului constituțional „clasic" sau un concept nou în dezbaterea juriştilor?* In. Liber Amicorum Ioan Muraru, despre constituție şi constituționalism, Editura Hamangiu, Bucureşti, 2006, p. 289

[22] Enne k hivatalos román neve: Agenția Națională de Integritate (ANI)

[23] Hivatalos román neve: Direcția Națională Anticorupție (DNA)

éljenzések ellenére is országon belül eléggé általános az a nem minden alapot nélkülöző nézet, hogy ezek a szervek könnyen válnak (válhatnak) a politikai küzdelmek, netán leszámolások eszközeivé. Példák egész sorát lehetne említeni, megvádolt (meghurcolt) majd ártatlannak bizonyult politikusokról, közéleti emberekről, és ehhez képes viszonylag kevés, a ténylegesen, jogerős ítélettel zárult korrupciós ügy.

Az Európai Uniós csatlakozás egyik legnagyobb „csalatkozása", társadalmi csalódása, hogy folyamatos halasztódik, Románia teljes körű elfogadása a Schengeni belső övezetbe. Ez az eljárás, Romániával (és Bulgáriával) szemben, már csak azért is tűnik méltánytalannak, a társadalom legalább is így éli meg, mert, minden problémája mellett is, Románia, a technikai feltételeket teljesíti ezeknek, megfelel, de mindig újabb és újabb feltételek kerülnek elő, amely révén folyamatosan kitolódik a Schengeni csatlakozás határideje.

Az csatlakozás következményeként felemás megítélés alá eső probléma, a román állampolgárok uniós tagállamban történő tartózkodása, munkavállalása. Önmagában ez mindenképpen kedvező úgy az egyénre, mint a társadalomra vagy éppen az államra nézve, ugyanakkor ennek egyik árnyoldala, az a sok esetben jogos félelem a befogadó országok részéről, amely ezeket a jelenségeket kísérik, mint amilyen a szociális rendszerre való rátelepedés, vagy éppen a bűnözés.

Ezen kétségtelenül létező jelenségek által generált további reakció-jelenség, mely több tagállamban is megtapasztalható, az általánosítás, a megbélyegzés, mely egyben szélsőséges, idegengyűlölő politikai nézeteket vagy éppen mozgalmakat erősít fel. Minden, különösen a külföldi továbbtanulás és munkavállalás terén tapasztalt pozitív és kedvező példák (és ez a jellemző) ellenére a kivételnek számító, de kétségtelenül mégis létező negatív, sok esetben a kriminalitás körébe tartozó esetek határozzák meg Románia megítélését. Jelentősebb konfliktus, rendezést igénylő közös fellépésre volt szükség Olaszország, Franciaország, Spanyolország viszonylatában, illetve erőteljesebb az elutasítás, a bizalmatlanság, vagy egyszerűen előítélet a román állampolgárokkal szemben Anglia, Hollandia esetében, ahol paradox módon nem történtek az előző csoportba tartozó országokban tapasztalt, ténylegesen súlyos, társadalmi közfelháborodást kiváltó cselekmények.[24]

Végül a jelentős, számottevő problémák között említem, hogy Románia, elsősorban a román kormányzat rendkívül alacsony hatékonysággal tudja a rendelkezésre álló európai uniós alapokat eredményesen megpályázni és ez által felhasználni.

Románia, minden nehézségek ellenére kétségtelen haszonélvezője az uniós tagságnak, és minden visszásság ellenére, úgy a politikum, mint a társadalom bízik az Európai Unióban. Példa erre, hogy a 2014-es európai parlamenti választásokon, euro-szkeptikus párt nem is indult, és még a szélsőségesnek egyébként joggal minősíthető Nagyrománia Párt, melynek támogatottsága 1-2% között mozgott, de még ennek a pártnak sem volt Unió vagy Európa ellenes retorikája.

A társadalom részéről, pedig nem is igen mutatkozik más alternatíva, más út, mint az európai értékekhez és intézményrendszerhez való minél gyorsabb és hatékonyabb felzárkózás.

Kolozsvár
2014 június

© DKE 2014

dke[at]southeast-europe.org
http://www.southeast-europe.org

Figyelem! Kedves kutató! Ha erre a tanulmányunkra hivatkozik, vagy idézi annak egy részét, kérjük, küldjön erről egy email-t a főszerkesztő részére a dke[at]southest-europe.org címre. *Az írást a következőképpen idézze:*

Varga Attila: Románia, Európai Uniós csatlakozásának néhány alkotmányjogi vonatkozása. *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (2014 nyár) 9 p. Együttműködését köszönöm. *A főszerkesztő*

[24] Olaszországban súlyos erőszakos bűncselekmények történtek, különösen kirívó volt egy komoly társadalmi közfelháborodást kiváltó brutális gyilkosság. Franciaországban különösen zavaró az utcákon jelenlévő román állampolgárságú kolduló személyek. Mindezek nyomán mindkét országban közös olasz-román illetve francia-román akciókra került sor. Közismert a jelenlegi francia miniszterelnök, korábban belügyminiszter román állampolgárokra utaló általánosító és nem kellően differenciált igencsak elmarasztaló megjegyzései. Angliában egy az EP választásokon igencsak jól szereplő párt, kampányának jelentős részét az idegengyűlöletre építette, melyben kiemelt szerepet kapott Románia. Hollandia, következetesen ellene van Románia Schengeni csatlakozásának, amiből még egy „tulipánkonfliktus" is kerekedett.