

FÁBIÁN GYULA

A romániai magyar kisebbség politikai képviselőinek jogi keretei

Bevezetés

Egy adott országban a többségi nép és a kisebbségi népcsoport kapcsolatát, viszonyát, együttélését kisebbségi politikának is szokás nevezni, ugyanis a kisebbségi követelések és ezek hatalom általi elfogadottsága a belpolitika részét képezik. Abban az esetben viszont, amikor úgynevezett anyanemzet¹ is létezik, amelynek államalkotó nemzetként nemzetközi jogalanyi státusa van, a többség és kisebbség viszonya a külpolitikának is egyik fő területe, sőt a kisebbségvédelem ma már a nemzetközi jog egyik szabályozási témája is. Mi több, ennek a viszonyoknak az alakulását gyakran nemzetközi szervezetek is figyelemmel kísérik.

Ahhoz, hogy egy ilyen kapcsolat létrejöjjön, kell léteznie egy többségnek és egy kisebbségnek, tehát a kiindulópont a kisebbség létezésének elismerése.

A kisebbségek mint „sui generis” jogalanyok a nemzetállamok felfogásában potenciális veszélyt jelentenek az állam egységére és feloszthatatlanságára. Ez a veszély annál nagyobb, minél nagyobb és zártabb területen helyezkedik el a kisebbség, és minél nagyobb benne a nemzeti érzés, mert ennek függvényében nő az igény az esetleges anyaállamhoz való csatlakozásra vagy a függetlenségre. Éppen ezért minden ilyen állam megpróbálja megakadályozni a kisebbség kollektív jogalanyként való elismerését.

A nemzeti kisebbség mint belpolitikai jogalany vagy érdekközösség más, mint a megszokott társadalmi csoportok. Nem egyetlen egysége a társadalmi rendszernek, hanem önmagában létező társadalmi rendszer, mondhatjuk úgy, hogy nemzet kicsiben. Ennek a társadalmi csoportnak egy állam keretén belül más

¹ Christian J. Jöggi: *Nationalismus und ethnische Minderheiten*. Zürich, 1993, Orell Füssli Verlag, 76.

érdekcsoportokhoz, politikai pártokhoz képest nem külön gazdasági, politikai érdekei vannak, hanem ugyanazon érdekei, mint az államot képező nemzetnek; ez az etnikai létezésre és továbbfejlődésre való igény.

Éppen ezért, ha nem kap nemzetközi jogi szempontból is jogalanyiságot, egy (bármely) államon belül létező kisebbség megsemmisítésre van ítélve, mert eltérően más érdekközösségektől, sohasem köthetnek teljes kompromisszumot a hatalom birtokosaival, ugyanis ekkor ütközne a két fél szuverenitás- és egzisztenciaigénye. Az állam félti szuverenitását, a kisebbség pedig a létezését. Ugyanakkor a kisebbségek nem viselkedhetnek úgy, mint egy politikai párt, még ha a kívülálló szemével nézve látszólag úgy is vannak megszervezve, mert általában, amikor a kisebbségi érdek védelmezéséről van szó, mind az ellenzéki, mind a hatalmon levő többségekből alkotott pártok politikai színüket félretéve egyetlen közös ellenzékké válnak a kisebbségekkel szemben.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy a kisebbség mint csoport a kisebbségi jog jogalánya (az etnikai alapú népirtás megtiltása csak egy csoportot védelmezhet, az egyén életét ugyanis az emberölés vagy gyilkosság büntetésével védelmezik). A kisebbségi jog jogalánya az a népcsoporthoz tartozó személy is, akinek biztosítani kell például azt az egyéni jogot, hogy anyanyelvén, és ne az állam nyelvén kérvényezhessen bizonyos hivatalokban. Ellenben a kisebbségi jogban bizonyos egyéni jogokat csak úgy lehet gyakorolni, ha az egyének csoporttá szerveződnek anélkül, hogy ez a csoport az egész népcsoportot magában foglalná. Ebben az esetben a szabad gyülekezésre való jog vagy a saját szervezetekhez való jog érvényesül (például amikor az egyéni jogokkal rendelkező egyének egy csoportba tömörülve részt vesznek a helyi vagy országos választásokon). Tehát kisebbségi jogalannak számít a népcsoport, a népcsoportoz tartozó egyén és az ezekből az egyénekből alkotott olyan csoport, amely számbelileg kisebb, mint a népcsoport (ez lehet egy jogi személy is).

A kisebbségi jogok szükségességének elméleti megalapozásánál az a mérvadó, hogy az állam és a népcsoportok közötti kapcsolatokat az etnikai többség által kibocsátott szabályok, törvények határozzák meg.

Következésképp a demokrácia elve ebben az esetben negatív diszkriminációhoz vezethet, ha félreértelmezik, míg a különleges jogok által biztosított helyzet, habár gyakran pozitív diszkriminációnak nevezik, csak egyenlőséghez vezet vagy egyenlőséget teremt. Erre a legjobb példa a kisebbség helyzete a parlamenti demokráciában, ahol ha be is jutnak a parlamentbe a kisebbségi képviselők, kis számuk és a „többség dönt”-elv miatt e képviselők soha nem tudnak komolyan fellépni egy olyan törvény ellen, amely esetleg az ő érdeküket sérti, és pártprogramuk ellen szól. Ugyanúgy, amikor egy törvényjavaslatra, referendumra kell aláírásokat gyűjteni, hátrányos helyzetbe kerülnek, és végül az erősebb megsemmisíti a gyengét, és nem az emberség, esetleg a tudat ereje győz.

Viszont ott, ahol a parlamentben a kisebbség vétőjoggal mint különleges joggal rendelkezik identitását, megmaradását és fejlődését közvetlenül érintő dolgokban, ezt felhasználhatja, és anélkül, hogy ez a többség kárára volna, megvalósul a reális demokrácia.

Noha a privilégium előnyben részesítést jelent, a kisebbségek sajátos egyéni és kollektív jogainak biztosítása által ezek nem jutnak jogtalan privilégiumokhoz, hanem olyan egyenlő pozícióba kerülnek a többséggel, amilyenbe különleges helyzetük folytán másképp nem kerülhetnének.

Az általános érvényű emberi jogok (az élethez való jog, a megkülönböztetés megtiltása, a helyváltoztatás szabadsága, a tanuláshoz való jog) a legtöbb esetben még elméletileg sem elégségesek arra, hogy egy kisebbség fennmaradását és az ehhez tartozó egyének védelmét biztosítsák. Ebben az esetben a különleges jogok és intézkedések biztosítása a kisebbségek számára vagy ezek védelmének érdekében nemcsak jogosnak tűnik, hanem kötelező kell legyen ahhoz, hogy ne csak a kisebbség létét, kultúráját vagy életfeltételeit védjék, hanem anyagi szempontból is egyenlőséget tudjanak teremteni számára a többséggel való együttélésben.²

A kisebbségek számára biztosított, specifikus fenyegetésekkel szembeni védelmi jogok által a kisebbség csak azt a saját különleges helyzetének megfelelő egyenlő bánásmódot éri el, ami esetleg a többi (más) etnikumok számára hétköznapi realitásnak vagy magától értetődő valóságnak számít.

Formális szempontból a kisebbségi jogok olyan jogok, amelyek nincsenek biztosítva a többséghez tartozóknak, de anyagi jogi szempontból a többséghez tartozónak nincs is szüksége erre a „többletjogra”, amely csak ahhoz szükséges a kisebbségnek, hogy megpróbálja elérni a többségi jogi helyzetét és jogi védettségét egy bizonyos állam keretein belül.³

E tanulmány 2. fejezetében Románia lakosságának etnikai összetételét mutatom be annak tudatában, hogy a statisztikai adatok döntő fontosságúak a kisebbségek politikai képviselési igényének megfogalmazásában, kivívásában és gyakorlásában.

A jelenlegi helyzet tárgyilagos értékeléséhez elengedhetetlen a múlt eseményeinek ismerete, így a tanulmány 3. fejezetében lényegesnek találtam bemutatni az 1990 előtti romániai kisebbségjogi helyzetet a politikai képviseléshez való jog szorosabb nyomon követésével.

² Peter Pernthaler: *Der Schutz der ethnischen Gemeinschaft durch individuelle Rechte*, 1964. 25.

³ Hannes Tretter – Manfred Nowak: *Europarat und Menschenrechte*. Hannes Tretter: *Der Schutz ethnischer Minderheiten in der Arbeit des Europarates*. Wien, 1994, ORAC Verlag, 149.

Az első négy általános jellegű fejezet után megpróbáltam külön fejezetekben ismertetni a kisebbségek politikai képviselőinek különböző fajtáit és módozatait, a hangsúlyt a pozitív jog szabályaira fektetve.

Az 4. fejezet az alkotmányos szabályozással foglalkozik, tekintettel arra, hogy ezen a téren az utolsó módosításokat 2003-ban eszközölték.

A tanulmány 5. fejezete a törvényhozásban való képviselőről szól, megpróbálva elfogulatlanul elemezni a román külpolitika kirakatpolitikájának egyik alaptémáját, a kisebbségek parlamenti képviselőinek soron kívüli megoldását.

A 6. fejezetben a helyi politikai képviselő és a helyi autonómia jogi kereteivel foglalkoztam, hangsúlyozva a kisebbség-specifikus autonómiák hiányát, de ugyanakkor ismertetve a meglevő szabályozásokból kihozható maximumot.

A 7. fejezet a közvetlen demokrácia eszközeiről szól, a 8. a kisebbségvédelemmel foglalkozó kormány szintű szervekről.

A 9. fejezet felleltározza az anyanyelv és saját szimbólumok használatának lehetőségeit a kisebbségek politikai szerepvállalása során.

Az utolsó (10.) fejezet a jövőbe tekint, és a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet idevágó rendelkezéseit mutatja be abban a reményben, hogy több kudarc után a magyar kisebbségnek sikerül kicsikarni ezt az alapvető törvényt minden kisebbség számára, még akkor is, ha köztudomású, hogy a magyar kisebbség autonómiájának kivívásához újabb erőfeszítésekre van szükség. Ugyanez a fejezet taglalja a romániai magyar kisebbség nemzetközi politikai képviselőinek esélyeit mint eddig igénybe nem vett vagy új lehetőségeket.

1. Románia lakosságának etnikai összetétele 1918–2002 között

A politikai életben való részvétel joga gyűjtőfogalom: mindazokat a jogokat tartalmazza, amelyek lehetővé teszik a nemzeti kisebbségek számára az állam közeletében való részvételt. Ide tartoznak: a köztisztviselők betöltéséhez való jog, a saját szervezetekhez való jog, a közigazgatási vagy másfajta autonómiához való jog, a választási jog, a képviselő joga, a beleszólási- vagy vétőjog és az ombudsmanhoz való jog.

A kisebbségnek és képviselőinek meg kell adni azt a lehetőséget, hogy részt vegyenek a nemzeti és nemzetközi döntéshozatali mechanizmusokban, hogy érdekeiket kifejezésre tudják juttatni, és ezeket meg tudják védeni. A demokratikus államforma ezt elméletileg lehetetlenné teszi, „a többség dönt” alapelv szerint, éppen ezért a gyakorlatban szükség van a fent említett kiegyenlítési jogokra, amelyek szerepe a kisebbség hatékony részvételének elősegítése a döntéshozatali rendszerben.

Az Európai Kisebbségvédelmi Keretegyezmény is előírja ezt az igényt 15. szakaszában: „A Felek megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára a kulturális, társadalmi és gazdasági életben, valamint a közügyekben, különösképpen az őket érintőkben való részvétel szükséges feltételeit.”

A politikai életben való részvétel klasszikusan két szinten valósul meg: helyi és központi szinten. Abban az esetben, amikor az ún. „anyaország” viszont kettős állampolgárságot ad más országban élő nemzettársainak, ahol ezek kisebbségek, elméletileg kialakulhat ezen népcsoport politikai képviselői joga az „anya-állam” központi szintjén is. Kevésbé jöhet létre ez a jog helyi szinten, ugyanis a kisebbségek egy más, többségi államban rendelkeznek lakhellyel.

Mielőtt rátérnénk a politikai képviselet jogi kereteire, meg kell jegyezni, hogy alkotmányjogi szempontból Románia egységes nemzetállam, de ugyanakkor több mint húsz népcsoport hazája. Statisztikailag a népességösszetétel a következőképpen alakult a századelőtől napjainkig:

1. táblázat. Nagy-Románia lakosságának etnikai összetétele 1920-ban és 1930-ban (népszámlálás) ^{4, 5, 6, 7, 8, 9, 10}

Etnikai hovatartozás	Becslés 1920 ⁵	%	Népszámlálás 1930 ⁶	%
Románok	11 545 300	71,9	12 981 324	71,8
Magyarok	1 463 600	9,1	1 425 501	7,9
Németek	713 600	4,5	745 421	4,1
Zsidók	778 100	4,9	728 115	4,1
Ukránok	500 500	3,1	582 100	3,2
Oroszok	174 300	1,1	409 150	2,3
Bolgárok	351 300	2,2	366 384	2,0
Cigányok	133 000	0,8	262 501	1,5
Törökök ⁷	222 400	1,4	145 772	0,9
Gagauzok ⁸			105 750	0,6
Szlovákok	26 900	0,2	51 842	0,3
Dél-szlávok (szerbek)	52 600	0,3	51 062	0,3
Lengyelek	35 000	0,2	48 310	0,3
Görögök			26 495	
Tatárok ⁹			22 141	
Örmények			15 544	0,4
Huculok ¹⁰			12 456	
Albánok			4670	
Mások	48 700	0,3	63 496	0,3
Összesen	16 045 300	100	18 048 007	100

Romániában 1920-ban nem tartottak népszámlálást. A fő ok az volt, hogy a kisebbségek túl nagy számban voltak a lakosság összetételében az új román államban, és ennek hivatalos, népszámlálás általi igazolása csak a trianoni békeszerződések „etnikai vakságát” hangsúlyozta volna ki. Románia esetében ugyanis a nagyhatalmak úgy határoztak, hogy egyetlen népszavazást sem tartanak; az egyetlen törvény a „győztes-vesztes” pozíció konszolidálása volt.

⁴ A mai Románia együtt Moldovával (ma Moldva Köztársaság), Bukovina (ma Ukrajna része), Dél-Dobruzsza (ma Bulgária része).

⁵ Karl Brauniás becslése. In Wilhelm Winkler: *Statistisches Handbuch der europäischen Nationalitäten*. Wien–Leipzig, 1931, Universitätsverlagsbuchhandlung.

⁶ *Recensământul general al populației României 1930*. Bukarest, IX. kötet.

⁷ Törökök és tatárok együtt.

⁸ Török eredetű keresztény vallású néptörzs.

⁹ A törökökkel egyben számolva.

¹⁰ Ukránokkal rokon hegyilakó nép.

Az 1948. január 25-én tartott népszámlálás adatai szerint a Román Népköztársaságnak mai területén az összlakosság száma 15,87 millió volt, amely anyanyelve szerint csoportosítva a következőképpen oszlott meg:

2. táblázat. Románia lakossága 1948-ban anyanyelv szerint¹¹

Összlakosság	Anyanyelv szerint	%
Románok	13.597 613	85,7
Magyarok	1 499 851	9,4
Németek	343 913	2,2
Oroszok	39 332	0,2
Ukránok	37 582	0,2
Szerbek, horvátok, szlovének	45 447	0,3
Bulgárok	13 408	0,1
Csehek, szlovákok	35.143	0,2
Lengyelek	6753	
Zsidók	138 795	0,9
Görögök	8696	0,1
Albánok	735	
Örmények	6987	
Törökök, tatárok	28 782	0,2
Cigányok	53 425	0,3
Mások	15 639	0,2
Tisztázatlan	523	
Összesen	15 872 624	100,0

¹¹ Forrás A. Golopenția – D.C. Georgescu: Populația Republicii Populare Române la 25 ianuarie 1948. Rezultatele provizorii ale recensământului. Megjelent a *Probleme economice* c. kiadványban R. Mănescu gondozásában. Bukarest, 1948, 2. füzet, 28. (Die Bevölkerung der Volksrepublik Rumänien... Vorläufige Ergebnisse). A 2. táblázat Illyés Elemér szerint (1981), *Nationale Minderheiten in Rumänien. Siebenbürgen im Wandel*, Wien, 1981, Braumüller Verlag, 46.

Hivatalos források szerint¹² Románia népessége nemzetiségi szempontból a következőképpen alakult át 1930 és 1977 között:

3. táblázat. A népességösszetétel dinamikája Romániában 1930–1977 között

Nemzetiség	1930	%	1956	1966	1977	Különbség 1956–1977
Románok	11 118 000	77,8	14 996 000	16 746 510	19 003 544	+ 4 007 430 = + 26,7%
Magyarok	1 423 00	10,0	1 587 675	1 619 592	1 706 874	+ 119 199 = + 7,5
Németek	633 000	4,4	384 708	382 595	358 732	- 25 976 = -6,8
Zsidók	452 000	3,2	146 264	42 888	25 686	- 120 578 = - 82,4
Cigányok	243 000	1,7	104 216	64 197	229 986	+ 125 770 = + 120,7
Ukránok, rutének, huzulok	46 000	0,3	60 479	54 705	55 417	- 5062 = -8,4
Szerbek, horvátok, szlovének	50 000	0,3	46 517	44 236	43 358	- 4159 = - 8,9
Oroszok	51 000	0,4	38 731	39 483	32 147	- 6584 = -17,0
Szlovákok	34 000	0,2	23 331	22 221	22 037	- 1294 = - 5,5
Tatárok			20 469	22 151	23 107	+ 2638 = +12,9
Törökök	43 000	0,3	14 329	18 040	23 303	+ 8974 = + 62,6
Bulgárok	67 000	0,5	12 040	11 193	10 467	- 1573 = -13,1
Csehek	17 000	0,1	11 821	9978	7756	- 4065 = - 34,4
Görögök	23 000	0,2	11 166	9088	6607	- 4559 = - 40,8
Lengyelek	16 000	0,1	7627	5860	4750	- 2871 = - 37,6
Örmények	12 000	0,1	6441	3436	2436	- 4005 = -62,2
Mások			13 357	4681	4141	- 9216 = - 69,0
Adatok nélkül	53 000	0,4	4165	2309	62	- 4103 = - 98,5
Összesen	14 281 000	100,0	17 489 450	19 103 163	21 559 416	+ 4 069 966 =+ 23,3

Az első és a második táblázat között különbségek vannak, ugyanis az első „Nagy-Románia” népességét jelenti, míg a második a mai Románia területén élő lakosság számát mutatja.

Az 1992. január 7-én megtartott népszámlálás¹³ nemzetiség szerint a következő népességösszetételt adta (az összlakosság 22 760 449 millió):

¹² Forrás: Statistik 10 (505), Elemér Illyés. *Nationale Minderheiten in Rumänien*. Wien, 1981, 54.

¹³ Forrás: Romania – Ministry for Foreign Affairs, White Paper. *On the rights of persons belonging to national, ethnic, linguistic or religious minorities in Romania* (București, 1992).

4. táblázat

Nemzetiségi hovatartozás	Létszám	Százalék
1. Románok	20 324 892	89,3 %
2. Magyarok	1 619 368	7,1 %
3. Cigányok	409 723	1,8 %
4. Németek	111 301	0,5 %
5. Ukránok	66 483	0,3 %
6. Lipovánok	29 774	0,1 % alatt
7. Törökök	29 533	0,1 % alatt
8. Szerbek	29 080	0,1 % alatt
9. Tatárok	24 649	0,1 % alatt
10. Arománok	21 089	0,1 % alatt
11. Szlovákok	20 672	0,1 % alatt
12. Bulgárok	9935	0,05 % alatt
13. Zsidók	9107	0,05 % alatt
14. Oroszok	8914	0,05 % alatt
15. Makedo-Románok	6999	0,05 % alatt
16. Svábok	6292	0,05 % alatt
17. Csehek	5800	0,05 % alatt
18. Horvátok	4180	0,05 % alatt
19. Lengyelek	4247	0,05 % alatt
20. Görögök	3897	0,05 % alatt
21. Karaschovének (Krasovánok)	2775	0,05 % alatt
22. Csángók	2165	0,05 % alatt
23. Örmények	2023	0,05 % alatt
24. Romániai szászok	1843	0,05 % alatt
25. Székelyek	831	0,05 % alatt
26. Rutének	350	0,05 % alatt
27. Más népcsoportok	3480	0,05 % alatt
28. Meghatározatlan nemzetiségűek	1047	0,05 % alatt

A 2002-es népszámlálás 21 680 974 fős összlakosságánál nemzetiség szerint a következő népességösszetételt adja:¹⁴

5. táblázat

Nemzetiségi hovatartozás	Létszám	Százalék
1. Románok	19 399 597	89,4 %
2. Magyarok	1 431 807	6,60 %
3. Cigányok	535 140	2,40 %
4. Németek	59 764	0,20 %
5. Ukránok	61 098	0,28 %
6. Oroszok-Lipovánok	35 791	0,17 %
7. Törökök	32 098	0,14 %
8. Szerbek	22 561	0,10 %
9. Tatárok	23 935	0,11 %
10. Szlovákok	17 226	0,1 % alatt
11. Bolgárok	8025	0,05 % alatt
12. Zsidók	5785	0,05 % alatt
13. Csehek	3941	0,05 % alatt
14. Horvátok	6807	0,05 % alatt
15. Lengyelek	3559	0,05 % alatt
16. Görögök	6472	0,05 % alatt
17. Karaschovének (Krasovánok)	206	0,05 % alatt
18. Csángók	1266	0,05 % alatt
19. Örmények	1780	0,05 % alatt
20. Szlovének	202	0,05 % alatt
21. Kínaiak	2243	0,05 % alatt
22. Olaszok	3288	0,05 % alatt
23. Albánok	477	0,05 % alatt
24. Szláv-makedónok	695	0,05 % alatt
25. Rutének	257	0,05 % alatt
27. Más népcsoportok	15 013	0,05 % alatt
28. Meghatározatlan nemzetiségűek	1941	0,05 % alatt

A statisztikai adatok nagyon sokat számítanak egy kisebbségnek. Ezek alapján kérhet a kisebbség bizonyos jogokat, és ezek az adatok tükrözik a népcsoport

¹⁴ Forrás: A Román Nemzeti Statisztikai Hivatal honlapja – <http://www.insse.ro> – Recensământul Populației, Rezultate Generale – iulie 2003 Lista de tabele cu rezultatele generale ale Recensământului Populației și a Locuințelor.

fogyatkozását vagy növekedését. A népszámlálások adatait viszont szkeptikusan kell kezelni, ugyanis ami a nemzetiségi hovatartozás bevallását illeti, a többségi állam általában megpróbálja minél jobban torzítani a valós helyzetképet.

2. A politikai képviselethez való jog az 1990 előtti Romániában

Romániában kisebbségi jogról attól az időponttól kezdve beszélhetünk, amikor megjelent az igény a kisebbségi jogok védelmére. Ezt a dátumot általában az első világháború végére teszik a szakértők,¹⁵ habár Romániát már az 1878-as berlini kongresszus is kötelezte bizonyos kötelességek betartására ezen a területen.

Az első világháborút követően a békeszerződések alapján Románia területe Erdély, Bukovina, Máramaros, Dél-Dobruzsza és Besszarábia bekebelezésével megduplázódott.

Habár a megnövekedett területen a román lakosság egyértelműen többségben volt, a kisebbségek kb. 30 százalékát képezték az összlakoságnak, és éppen ezért helyzetüket nem lehetett elhanyagolni.

Már az 1918. december 1-jei gyulafehérvári határozatok is kitérnek erre a témára, és teljes nemzeti szabadságot ígérnek minden nemzetiségnek, saját nyelven való oktatást, közigazgatást és igazságszolgáltatást, amelyeket az illető népcsoportból származó hivatalnokok hivatottak ellátni. Kimondják, hogy minden népnek joga van arra, hogy a létszámával arányosan részt vegyen a törvényhozó és végrehajtó hatalom testületeiben.¹⁶

Ezeket az ígéreteket megerősítette és nemzetközi jogi alapra helyezte a háborút megnyerő hatalmak és Románia között megkötött szerződés a kisebbségek védelméről, amelyet 1919. december 9-én írtak alá Párizsban, 1920-ban ratifikáltak, és ugyanazon a napon be is jegyeztettek a Nemzetek Szövetségénél. Ez a szerződés tiltja a nemzetiségi alapon való megkülönböztetést, és *expressis verbis* kimondja, hogy a szászok és a székelyek helyi autonómiának fognak örvendeni, ami az oktatási és vallási ügyeiket illeti.

1923-ban Nagy-Románia alkotmánya azonban azt mondta ki, hogy az ország egységes nemzetállam, és a román nyelv a hivatalos nyelv. Megtiltotta a megkülönböztetést vallási, származási vagy nyelvi alapon.

A tényleges politika azonban arra törekedett, hogy mind a törvények mind az adminisztratív intézkedések alapján a kisebbségek „élet- és mozgásterét” minél jobban leszűkítse. Az egyetlen előny a kommunista hatalom által megteremtett „kisebbségvédelmi” rendszerrel szemben az volt, hogy a magántulajdon szava-

¹⁵ Georg Brunner, Günther H. Tontsch: *Der Minderheitschutz in Ungarn und Rumänien*. Bonn, 1995, „Kulturstiftung der Deutschen Vertriebenen” Kiadó, 133.

¹⁶ *Románia și minoritățile*. Marosvásárhely, 1997, „Pro Europa” Kiadó, 9.

tolva volt, és így nem vészett el egészen az anyagi alap a vallási és oktatási tevékenységek finanszírozásához.

1945-ben Romániából 80 000 szász nemzetiségű személyt deportáltak a Szovjetunióba, akiknek jelentős része soha nem tért vissza.

Ezektől a deportálásoktól eltekintve a második világháború után következett be Romániában a legbőkezűbb kisebbségvédelem, amelyet főleg a Szovjetunió kisebbségbarát politikája befolyásolt.

Kronológiai sorrendben ezek a kisebbségbarát rendelkezések a következők voltak:

1945-ben a „Nemzetiségi Statútum”¹⁷ (Alapszabályzat) megszavazásával a kisebbségi jogok messzemenő, mondhatni ideális szabályozásra leltek. Ez a statútum többek között ilyen előírásokat tartalmazott: „Minden román állampolgárnak joga van arra, hogy anyanyelvét és nemzetiségét saját maga határozza meg” (5. szakasz). „A bírók és tisztviselők, akik a 9-es és 11-es szakasz által előírt bíróságokon és közigazgatási hivatalokban tevékenykednek (vagyis a kisebbségek által lakott területeken), kötelesek beszélni a megfelelő kisebbség nyelvét” (12. szakasz). „A diákok arányának a figyelembevételével igény szerint a kolozsvári egyetemen létesíthetők jogtudományi, nyelvészeti és filozófiai tanszékek, amelyeken német vagy magyar nyelven adjanak elő” (22. szakasz). A statútum egyúttal konkrét jogvédelmi lehetőségeket is biztosított a kisebbségeknek a Nemzeti Kisebbségek Minisztériumához intézhető panaszjog szabályozásával.¹⁸

A Statútum szerint a köztisztviselők semmilyen ürügy alatt nem kötelezhetők román nyelvvizsga letételére, és abban az esetben, ha a népcsoport száma meghaladja az összlakosság 5%-át, a törvényeket ezek nyelvén is közzé kell tenni. A helyi állami szervek határozatait csak akkor kellett lefordítani, ha legalább 30%-os aránnyal rendelkezett a kisebbség egy bizonyos helységben.

1948-ban az április 13-án kihirdetett alkotmány a magyar kisebbségnek egy „autonóm tartományt” biztosított, amelyben tényleges önállóságnak örvendhetett. Ennek az alkotmánynak az alapján Románia továbbra is egységes állam maradt, de az 1923-as alkotmánnyal ellentétben ez az alkotmány nem beszél „románokról”, hanem „román állampolgárokról”.

1950-ben létrejött a Magyar Autonóm Tartomány,¹⁹ amely azonban a Románia területén élő magyarság alig egyharmadát foglalta magában.

1952-ben az autonóm tartományt szentesítette az új, 1952-es román alkotmány is (17–21. szakasz).

¹⁷ 86/1945. 02. 06. törvényerejű rendelet, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 30/1945. 02. 07. számában.

¹⁸ A Statútum alkalmazásáról szóló kormányhatározat, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 218/1946. 09. 20. számában.

¹⁹ 5/1950. számú Törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 77/1950. számában.

Az 1956-os magyarországi forradalom azonban fordulópontot jelentett a román kisebbségpolitikában. Magyarország Szovjetunió előtti szimpátia- és kegyvesztésével egyidejűleg Románia megkezdte a magyar kisebbség különleges helyzetének és autonómiájának lépcsőzetes leépítését.

1959-ben a kolozsvári magyar egyetemet egyesítették a román egyetemmel, véget vetvén ezzel a legmagasabb szintű magyar tanügyi autonómiának.

Az 1960-ban bekövetkezett közigazgatási reform,²⁰ területileg módosította a Magyar Autonóm Tartományt. Emiatt a tartomány területén a magyarok aránya lényegesen csökkent a románokéval szemben. A tartományt átkeresztelték „Maros-Magyar Autonóm Tartománnyá”, és igyekeztek elhagyni a magyar és autonóm szavakat.

1965 és 1989 között következett be a romániai kisebbségek számára a legnehezebb időszak, az úgynevezett „Ceaușescu-korszak” alatt.

Az 1965-ös alkotmány²¹ formálisan szabályozta a kisebbségek jogait, és úgy említette őket, mint „együtt lakó nemzetiségeket”. Ahogy ezt a szakértők is megállapították, ettől az időponttól kezdve a kisebbségek „éppen csak hogy” együtt laktak a többséggel, anélkül, hogy hazájuknak érezték volna Romániát.²²

1968-ban következett be az autonóm tartományok rövid történelmének a vége, az ún. második közigazgatási reform²³ befejezésével Románia területét újra felosztották a „megyésítés” során, és a volt autonóm tartományok helyét három megye vette át: Kovászna, Hargita és Maros. Ezeket a megyéket úgy hozták létre, hogy románok által lakott területeket ragasztottak a tömbben magyarok által lakott területek mellé (például Kovászna megye esetében Bodzafordulót és környékét, Maros megye esetében Segesvárt és környékét). Ebből az időszakból azonban pozitívként megemlíthető a „Bíróságrendezési törvény”,²⁴ amely a 44. szakasz 2. bekezdésében előírta, hogy: „Azokon a bíróságokon, amelyek olyan közigazgatási egységekben működnek, ahol a népességet nemcsak román nemzetiségű személyek alkotják, olyan bírók is fognak tevékenykedni, akik ezeknek a nyelvét beszélik.”

²⁰ 2 és 3/1960 számú Törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 27/1960. számában.

²¹ Románia Alkotmánya, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 1965. 08. 21. számában.

²² Lásd „Die historische Legitimierung der rumänischen Nationalitätenpolitik” Dionisie Ghermani munkája a Roland Schönfeld által kiadott könyvben, „*Nationalitätenprobleme in Südosteuropa*”. München, 1987, Südostinstitut Oldenburg.

²³ 1–2/1968. 02. 16. számú törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 16/1968. 02. 16. számában.

²⁴ 58/1968. 12. 26. számú törvény, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 169/1968. 12. 27. számában.

Nem véletlen, hogy idáig inkább a magyar kisebbség jogainak a biztosításáról írtam, ugyanis a többi kisebbségeket egyszerűen figyelmen kívül hagyta az ország vezetése, ugyanis ezek nem számítottak politikai vagy társadalmi erőnek abban az időszakban. Ez nem jelenti azt, hogy az állam nem „foglalkozott” velük is.

Így például a kommunista hatalom „letelepítette” vagy „helyhez kötötte” a vándor cigányokat. Betiltották hagyományos találkozósaikat és ünnepeiket, és az állam elkobozta az aranypénz- és érmegyűjteményeiket, amelyek nemcsak gazdasági háttérrel biztosítottak, hanem társadalmi jelképet és fennmaradási garanciát is jelentettek számukra.

Ceaușescu a német és zsidó kisebbség esetében bevezette a „váltásdíjhoz” kötött kivándorlást. A zsidókat életkoruk, képzettségük, mesterségük függvényében 2000 \$-tól 50 000 \$-ig terjedő áron adta el Izraelnek (150 000 személyt 1967-ben, 60 000-et 1978-ban, 33 000-et 1988-ban).

1950 és 1989 között 250 000 német nemzetiségű személy hagyta el Romániát. A „főpénz” esetükben hivatalosan 5000 német márka volt, de a korrupt bürokrácia miatt ez általában 12 000 és 20 000 német márkát jelentett személyenként. 1983 után évente 15 000 német ajkú állampolgár hagyta el Romániát átlag 7500 DM ellenében.²⁵ Mint Ion Mihai Pacepa ironikusan megjegyzi, a zsidó és német kisebbség jelentette a köölaj mellett az 1980-as években a legfőbb exportképes terméket.²⁶

A kevésbé exportképes kisebbségek sorsa az asszimiláció kellett volna legyen, és az 1970-es évektől kezdődően a hatalom mindent megtett azért, hogy a kisebbségi jogok csak elméletben legyenek biztosítva az ország „kirakatpolitikájának” szolgálatában a nemzetközi szervezetek előtt.

A kisebbséglakta zónák nagyarányú iparosításával, amelyeket a román ajkú munkaerő betelepítése követett, valamint a magyar felsőfokú végzettségű értelmiségiek Erdélyen kívüli alkalmazása, a hatalom következetesen lépett fel a magyar kisebbség tömbben élő közösségei ellen. Ceaușescu már 1974-ben, a XI. Pártkongresszuson kijelentette, hogy az „együtt lakó nemzetiségeket” a sokoldalúan fejlett szocialista társadalom és a kommunizmus megteremtésének folyamán be kell olvasztani az egységes munkás népbe, amely a kommunista társadalmat alkotja, vagyis a szocialista román nemzetbe.

A kisebbségi jogok lépcsőzetes leépítése a következőképpen mutatható be:

A vallásgyakorlás területén az 1965-ös alkotmány biztosította a vallásszabadságot a nem tiltott vallások esetében, de a gyakorlatban az ortodox egyház papjainak a kivételével a többi egyházak képviselőit állandóan üldözték, bebörtönözték,

²⁵ Anelli Ute Gabanyi: Bleiben, gehen, wiederkehren, a *Südosteuropa* folyóiratban, Jg. 40, H. 10/1994, 494.

²⁶ Ion Mihai Pacepa: *Red Horizons. Chronicles of a Communist Spy Chef*. Washington D.C., 1987, Regnery Gateway, 73.

és sokat közülük hűtlenség vagy kémkedés vádjával halálra ítélték. A hitoktatás a teológiai tanulmányok kivételével tilos volt.

Ami az információhoz való jogot illeti, 1969-ben a magyar kisebbségnek heti 2 órás tévéműsora és több órás rádióadása volt anyanyelven. 1985-ben ez teljesen megszűnt, mert maga a román tévéadás is pusztán napi két órát tartott.

A kisebbségeknek saját könyvkiadójuk volt, de minden megjelent publikáció át kellett menjen a cenzúrán. A cenzúra egyes írók számára teljesen megtiltotta mindenemű írás megjelentetését, megteremtve ezáltal az ún. „tiltott írók” csoportját.

Az oktatás területén, amint már említettem, 1959-ben felszámolták a magyar egyetemet Kolozsváron, és teljesen megszűnt az alsó és középfokú vallási tanítás. Magyar felsőfokú oktatás csak vegyes tanintézmények keretén belül volt, évről évre csökkentve a kiírt helyek számát.

1973-ban megjelent egy rendelet,²⁷ amely szerint a líceumi tanításban egy osztály minimum 36 diákból kellett álljon. Ez a rendelet hatalmas csapást mért a kisebbségi tanításra főleg azokon a vidékeken, ahol a kisebbségek szórványban éltek, és számuk nem volt elegendő ilyen nagy létszámú osztályok létrehozásához.

1975-től kezdve a román tanügyi politika bevezette a széles körű szakosodást²⁸ anélkül, hogy minden szakon biztosította volna a kisebbségek nyelvén is a tanítást. Ez a kisebbségek román tannyelvű osztályokba való szétszórásához vezetett.

Ez volt a gyakorlat, noha elméletben az 1978/28-as számú tanügyi törvény²⁹ biztosította a kisebbségeknek az anyanyelven való tanulást.

Ami az anyanyelven való névhasználatot vagy a földrajzi és helységnevek használatát illeti, azokban a helységekben, ahol az anyakönyvvezetők románok voltak, általában románosították a keresztneveket, és elhagyták az ékezeteket a kisebbségi családnevekről.

A helység- és földrajzi nevek csak románul voltak feltüntetve, a kisebbségek nyelvén tilos volt ilyen neveket kifüggeszteni, sőt 1988 után már a kisebbség nyelvén megjelentő könyvekben vagy sajtóban is kötelező volt románul használni a helységneveket.

A kisebbségellenes romániai politika eredményéről vagy hatékonyságáról tisztán beszélnek a statisztikai adatok. Míg 1930-ban Románia lakosságának 30%-át alkották a kisebbségek, 1992-ben ezek aránya már csak 10,7% volt. Figyelemre méltó, hogy ez alig 60 év alatt történt.

1989-ben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága éppen ezért, vagyis a kisebbségi jogok megszegéséért ítélte el Romániát a március 10-én hozott határozatában.

²⁷ 278/1973. rendelet.

²⁸ 207/1977. rendelet.

²⁹ 113/1978. 12. 26. számú Román Hivatalos Közlöny (továbbiakban RHK).

A rendszerváltással kezdve az 1990-es évek elején a kisebbségek helyzetük javulását és jogaik elismerését várták a „demokratizálódástól”. 1990 és 1996 között a változások nem voltak látványosak a neokommunista hatalom és az ezzel szövetséges szélsőjobboldali pártok által támasztott akadályok miatt. A kisebbségi törekvéseket csak akkor koronázta részsiker, amikor a hatalom euroatlanti integrációs küszködésében ezeket a nemzetközi szervezetek számon kérték tőle.

Románia 1993-ban aláírta a társulási szerződést az Európai Közösségekkel,³⁰ és ugyanazon év októberében tagja lett az Európa Tanácsnak. 1994-ben ratifikálta az Európai Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Egyezményét,³¹ és 1995-ben a szerződéshez fűzött 11. kiegészítő jegyzőkönyvet,³² majd 1995-ben az Európa Tanács által létrehozott kisebbségvédelmi keretegyezményt,³³ amely 1998. február 1-jén lépett életbe, miután 13 állam ratifikálta.

Románia alapszerződést vagy barátsági szerződést kötött Magyarországgal³⁴ és Németországgal.³⁵ Ezek a szerződések önmagukban is elegendők kellettek volna legyenek a kisebbségi jogok szavatolásához, ugyanis ezek alapján a kisebbségek egyénekként vagy jogi személyekbe tömörülve, sőt csoportosan is fordulhatnak ezek alapján az Emberi Jogok Európai Bíróságához és Magyarország és Németország is számon kérheti a szerződésbe foglaltak betartását.

2002-ben Románia Jugoszláviával is kötött egy egyezményt a nemzeti kisebbségek védelmének területén való együttműködésről,³⁶ amelyben a felek meg egyeznek, hogy biztosítják a kisebbségek döntéshozatalban való részvételi jogát nemzeti, regionális és helyi szinten. Ugyanakkor a szerződő felek vállalják, hogy tartózkodni fognak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek megváltoztatnák a lakosság etnikai összetételét a kisebbségek lakta területeken, vagy amelyek célja a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak szűkítése lenne.

Jelenleg elméletileg tiltott mindenféle diszkrimináció a politikai képviseleti jog szintjén is. 2000-ben a román kormány hozott egy rendeletet „a megkülönböztetés minden formájának megelőzéséről és megbüntetéséről”.³⁷ A rendelet

³⁰ 20/1993. törvény (73/1993. számú RHK).

³¹ 30/1994. törvény (135/1994. számú RHK).

³² 79/1995. 07. 06. törvény (147/1995. számú RHK).

³³ 33/1995. törvény (82/1995. számú RHK).

³⁴ 113/1996. 10. 10. törvény (250/1996. számú RHK).

³⁵ 95/1992. 09. 16. törvény (237/199. számú RHK).

³⁶ Jóváhagyta a 419/2003. 10. 20. számú törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 757/2003. 10. 29. számában.

³⁷ 137/2000. 08. 31. kormányrendelet a megkülönböztetés minden formájának a megelőzéséről és megbüntetéséről, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 431/2000. 09. 02. számában. A hatálybalépés időpontja: 2000. 11. 02. Jóváhagyta a 48/2002. 01. 16. törvény, amely megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 69/2002. 01. 31. számában.

többé-kevésbé rendhagyó törvényhozási eszköz, ugyanis az alkotmányban előírt alapvető jog betartását próbálja konkretizálni, de a diszkriminatív cselekményeket csak kihágásoknak minősíti.

A rendelet 2. szakasza a következőképpen határozza meg a diszkriminációt: „Megkülönböztetésen minden olyan különbségtételt, kizárást, tiltást vagy jogtalan előnyben részesítést értünk, amelynek a faj, a nemzetiség, az etnikum, a nyelvi, a vallási, a társadalmi kategória, a meggyőződés, a nem vagy a nemi meggyőződés, hátrányos kategóriához való tartozás az alapja, és amelynek az a célja, hogy leszűkítse vagy eltörölje az emberi jogok és az alapvető szabadságok vagy a törvény által előírt jogok elismerését, gyakorlását vagy használatát a politika, gazdaság, társadalom vagy közélet bármilyen területén.”

A rendelet többek között tiltja a megkülönböztetést a politikai jogok gyakorlásában, pontosabban a választási jog, a közéletben való részvételhez való jog és a köztisztviselőkhöz való jognál, valamint biztosítja az állampolgársághoz való jog, a gyülekezési és társulási jogok diszkriminációmentes gyakorlását. Ugyanakkor megtilt mindenféle intézkedést, amely a lakosság-összetétel megváltoztatását célozza, és amelynek a célja a deportálás vagy elűzés; valamint az olyan nyilvános viselkedésmódot, amelynek nacionalista-soviniszta propaganda jellege van.

Ennek a jogszabálynak haladó szellemű rendelkezései is vannak, mint például:

- megengedi a pozitív diszkriminációt, kimondván, hogy azokat az intézkedéseket, amelyeket a hatóságok vagy magánszemélyek azért hoznak, hogy esélyegyenlőséget teremtsenek, nem lehet diszkriminatív intézkedésnek minősíteni a jogszabály szerint;

- felperesi vagy panaszjogot biztosít a nem kormányzati emberjogi szervezeteknek a csoportos diszkrimináció esetén, és képviseleti jogot ad ugyanezen szervezeteknek, ha magánszemély kéri fel őket segítségnyújtásra ilyen jellegű problémákban;

- a kártérítési kereseteket felmenti a bélyegilleték kifizetése alól;

- előírja egy Országos Tanács létrehozását a diszkrimináció leküzdésére, amely felügyeli a rendelet alkalmazását és előírásainak betartását. Ez a szerv 2001-ben jött létre, és panaszelbírálási illetékessége is van.³⁸

A következő oldalakon a politikai képviselőre vonatkozó 1990 után megjelent és hatályos jogszabályokat fogom részletesen bemutatni, és ezek gyakorlati megvalósítását értékelni.

³⁸ 1194/2001. 11. 27. kormányhatározat, megjelent a Román Hivatalos Közlöny 792/2001. 12. 12. számában; megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 69/2002. 01. 31. számában. Módosította az 1514/2002. 12. 18. kormányhatározat (RHK nr. 963/2002. 12. 28.), valamint az 1279/2003. 11. 04. kormányhatározat (RHK nr. 805/2003. 11. 14.).

3. A politikai képviselőre való romániai jog alkotmányos szabályozása

A módosított román alkotmány³⁹ 1. szakasza szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”. A nemzetállam elméletileg kizárja a kisebbségek létezését, vagy legalábbis másodrangú állampolgárokká teszi őket államalkotó képességük hiányában.

A 2. szakasz kijelenti: „A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt szabad, periodikus és tisztességes választásokon megalakult képviselői szervein, valamint népszavazáson keresztül gyakorolja.”

A 4. szakasz szerint az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása. Az állampolgárok szolidaritásának megjelenése a 2003-as módosítás eredménye. Ez az előírás különbséget tesz a román nép és más nemzetiségű, de román állampolgárságú személyek között. Ugyanazon szakasz 2. bekezdése kimondja, hogy Románia összes állampolgárának közös és oszthatatlan a hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól stb. [...] függetlenül.

A román társadalomban a pluralizmus az alkotmányos demokrácia feltétele és biztosítója. A politikai pártok a törvény feltételei között alakulnak meg, és folytatják tevékenységüket, és kötelességük többek között a nemzeti szuverenitás és a területi integritás alapelveinek betartása.

A román alkotmány közvetett módon elismeri, a kisebbségi jogok védelme szerves része az emberi jogok védelmének, ugyanis a 20. szakasza szerint előírásait, amelyek az állampolgárok kötelezettségeit és jogait szabályozzák, úgy kell alkalmazni, hogy ezek összhangban legyenek az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával és a Románia által elfogadott nemzetközi szerződésekkel. Ezt hivatott kiegészíteni a második bekezdés, amely kimondja, hogy abban az esetben, amikor az alapvető emberi jogokat szabályzó nemzetközi szerződések és a belső törvények között ellentmondás van, az előbbieket kell alkalmazni (kivétel: ha a belső törvények kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaznak).

Tehát az emberi jogokat szabályozó nemzetközi szerződéseknek prioritásuk van a belső törvényekkel szemben, ami azt jelenti, hogy hasonló prioritást élveznek a kisebbségi jogokat szabályozó szerződések is, amelyek szerves részei az egyetemes nemzetközi emberi jogok védelmének.

A kisebbségi jog jogalanyai nemcsak az egyének vagy a jogi személybe tömörült bizonyos kisebbségi csoportok, hanem maga a népcsoport is, mert ennek megmaradása, nemzetiségének megtartása a kisebbségi jogok végcélja.

Sajnos a kollektív jogokat a többségi állam ritkán ismeri el, attól féltve, hogy kialakul egy „állam az államban” helyzet, vagy még rosszabbtól tartván, hogy a

³⁹ Az alkotmánymódosító törvény a 2003. évi 429. számú. A népszavazásra bocsátás céljából *Románia Hivatalos Közlönyének* 669/2003. számában tették közzé, a népszavazáson elfogadott szöveg megjelent a *Hivatalos Közlöny* 758/2003. 10. 29. számában.

népcsoport gyakorolni fogja önrendelkezési jogát, amely egyesek szerint csak olyan népeknek van megadva, amelyeknek nincs „anyaországuk”, és azzal a feltétellel, hogy az államok integritását, szuverenitását és határainak sérthetetlenségét ne érintse.

Románia mindig ellenezte a kollektív jogok elismerését, és a román–magyar alapszerződés függelékében nyíltan kijelenti: „A szerződő felek egyetértéssel abban, hogy az Európa Tanács Közgyűlésének 1201-es ajánlása nem vonatkozik kollektív jogokra, és nem kötelezi a szerződő feleket arra, hogy bizonyos személyeknek területi autonómiát biztosítsanak etnikai kritériumok alapján.”

Románia Alkotmánya biztosítja az aktív és passzív választójogot,⁴⁰ a gyülekezési szabadságot és az egyesüléshez való jogot.⁴¹ Szavazati joggal 18 éves koruktól rendelkeznek az állampolgárok, feltéve, ha nem szellemi fogyatékosak, tilalom alá helyezett elmebeteg, vagy nem ítélték őket végleges bírósági határozattal választási jogaik elvesztésére. Ahhoz, hogy megválaszthatók legyenek, legalább 23 évesnek kell lenniük, ha a Képviselőházba, 33 évesnek, ha a Szenátusba szeretnének bejutni, és legkevesebb 35 évesnek, ha az államelnöki tisztségért szállnak versenybe.

Az Alkotmány szerint a gyűlések, a tüntetések, a felvonulások vagy bármely más gyülekezések szabadok, és csakis békésen, bármilyen fegyver nélkül szervezhetők meg és bonyolíthatók le. Az állampolgárok szabadon egyesülhetnek politikai pártokba és más egyesülési formákba, viszont tiltottak a titkos jellegű egyesületek. Ugyanakkor alkotmányellenesek azok a pártok vagy szervezetek, amelyek céljaiknál vagy tevékenységüknél fogva a politikai pluralizmus, a jogállam elvei vagy Románia szuverenitása, integritása, illetve függetlensége ellen szállnak síkra.

A parlamentbe való bejutásnál a román alkotmány 59. szakaszában példaértékű rendelkezést tartalmaz, amelyben kimondja, hogy „A nemzeti kisebbségek szervezeteinek, amelyek a választásokon nem szereztek annyi szavazatot, amennyi a parlamentbe jutáshoz (parlamentari képviselő) szükséges, joguk van egy parlamenti mandátumhoz a választási törvény szerint. Egy adott nemzeti kisebbség polgárait csak egyetlen szervezet képviselheti.” Ez a rendelkezés a népcsoport számától elvonatkoztatva teljes parlamenti képviselőt biztosít, ugyanis az a képviselő, aki így szerez helyet a parlamentben, nemcsak megfigyelői státust fog élvezni, hanem szavazati joga is van. A román–magyar barátsági szerződés is kimondja, abban az esetben, amikor a kisebbséget illetően döntéseket hoznak, ezen döntéseket a felek a kisebbség szervezeteivel való konzultáció után fogják meghozni.

⁴⁰ 36., 37., 38. szakasz.

⁴¹ 39., 40. szakasz.

Ezt a rendelkezést a romániai és a nemzetközi szakirodalom egyaránt a pozitív jogvédelem egyik kiemelkedő kelet-európai példajaként tartja számon. A pozitív jogvédelem vagy a pozitív diszkrimináció ötletét már a hágai Állandó Nemzetközi Bíróság is felvetette, amikor 1935-ben megállapította, hogy „a jogegyenlőség a megkülönböztetés minden formáját kizárja, tehát a ténybeli egyenlőség megteremtéséhez szükséges a különböző bánásmód ahhoz, hogy egyensúly alakuljon ki különböző helyzetekben”.⁴²

Az egyszerű emberi jogok biztosítása a kisebbség számára nem jelent egyenlőséget a többséggel szemben, hanem csak a többség jogainak gyakorlását teszi lehetővé, ami nem elég ahhoz, hogy a kisebbség megőrizze identitását. A kisebbségnek különleges helyzete a többséghez viszonyítva különleges jogok, kiegyenlítő jogok, nem pedig privilégiumok biztosítását követeli meg (a privilégium ugyanis jogtalan előnyben való részesítés).

Romániában az alkotmány 6. szakaszának 2. bekezdése nyíltan nem jelenti ki, hogy a kisebbségek pozitív diszkriminációja nincs engedélyezve, de előírja, hogy az állam által hozott, a kisebbségek identitásának megőrzésére, fejlesztésére és kinyilvánítására tett védőintézkedéseknek meg kell felelniük az egyenlőség, illetve a diszkrimináció tilalma elvének a többi román állampolgárhoz viszonyítva.

A kisebbségi jogban megkülönböztetünk egy megtűrő és egy elősegítő kisebbségjogi rendszert. Az első a formális jogegyenlőségre fekteti a hangsúlyt, és nem célja a kisebbségi helyzet hosszú távú fejlesztése, hanem a létező helyzet „konzerválására” törekszik. Az elősegítő kisebbségi jogi rendszer nemcsak a formális egyenlőséget biztosítja, hanem ennek fejlesztését is kitűzi céljául.

Alkotmányszinten Románia a megtűrő kisebbségjogi rendszer mellett foglalt állást, kizárva az aktív megkülönböztetést a kisebbségekhez tartozókkal szemben, ám ugyanakkor hallgatólagosan eltűri a passzív diszkriminációt, ami hosszú távon a kisebbségek eltűnését célozza.

Az alkotmányban megtaláljuk a kisebbségi jogok korlátait is, először az 53. szakasz 1. bekezdése tartalmaz egy ún. „biztonsági szelepet”, megengedve egyes jogok vagy szabadságok gyakorlásának törvény általi korlátozását, ha ezt, az esetnek megfelelően, a nemzetbiztonságnak, a közrendnek, a közegészségnek vagy a közérkölcnek, az állampolgárok jogainak és szabadságjogainak a védelme, bűnügyi eljárás lebonyolítása, valamely természeti csapás vagy valamely rendkívül súlyos katasztrófa következményeinek megelőzése megköveteli. Továbbá az Alkotmány előírja, hogy az ország iránti hűség szent.⁴³

A kettő kombinációját felhasználva a titkosszolgálat és a rendőrség többször is közbelépett kisebbségi ügyekben. Elég, ha itt a Székely Nemzeti Tanács autonó-

⁴² Az Állandó Nemzetközi Bíróság 1935. április 6-án hozott jóváhagyása (határozata) az „Albániai kisebbségi iskolák” ügyében.

⁴³ 54. szakasz, 1. bekezdés.

miára vonatkozó plakátjainak, szórólapjainak begyűjtésére vagy az Európai Idő hetilap autonómiára vonatkozó kiadványainak ellenőrzésére gondolunk.

Itt fontos megemlíteni, hogy majdnem minden kisebbségi szempontból lényeges törvény az alkotmány 73. szakasza alapján organikus törvénnyel szabályozandó. Az ilyen törvényeket mindkét ház tagjai többségének a szavazatával fogadja el, míg az egyszerű törvényeket mindkét ház jelen levő tagjainak többsége szavazza meg. Organikus törvénynek kell szabályoznia a választási rendszert; a politikai pártok helyzetét; a népszavazást; a köztisztviselők jogállását; a helyi közigazgatást és a terület szervezését; a helyi autonómia általános jogállását; a nemzeti kisebbségek és a vallásfelekezetek jogállását.

Az utolsó és legfontosabb korlátja a magyar kisebbség önrendelkezési és önállósulási kísérleteinek az alkotmány 152. szakasza („A módosítás korlátai”), amely szerint: „Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.”

Röviden a mindenkori többség ez idáig az állam egységes és oszthatatlan jellegére és a területi integritásra hivatkozva minden kisebbségi autonómiatörekvést elutasított. Nem utolsósorban a hivatalos nyelvre vonatkozó előírások is módosíthatatlanok az alkotmány értelmében annak ellenére, hogy az autonómia egyik fontos összetevője a második hivatalos nyelv – legalábbis regionális szinten.

4. A kisebbségek képviseleti lehetőségei a törvényhozásban

Romániában a parlament a román nép legfelsőbb képviseleti szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága. A parlament a képviselőházból és a szenátusból áll, ezek tagjait 4 éves időtartamú mandátumra választják.

Konkréten az alkotmány alapelv értékű előírásait ezen a területen a „Képviselőház és a Szenátus választási törvénye”⁴⁴ szabályozza. A törvény értelmében a legálisan működő, de egy képviselői vagy szenátori mandátumot elérni nem képes kisebbségi szervezeteknek joguk van ahhoz, hogy közösen egy ilyen mandátumot kapjanak abban az esetben, ha az egész ország területén megszerzett szavazatok száma kiteszi legalább 10%-át azoknak az érvényes szavazatoknak, amelyek egy képviselő megválasztásához voltak szükségesek. Ezt az előírást a

⁴⁴ 373/2004. 09. 24-i törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 887/2004. 05. 29. számában.

választások után módosították,⁴⁵ és visszatértek a régi törvény⁴⁶ által szabályozott 5%-ra. Ami a választási működést illeti, a választásokon részt vevő nemzeti kisebbségi szervezetek politikai pártként vannak minősítve.

Abban az esetben, ha nem sikerül mandátumot szerezni, azok a kisebbségi szervezetek, amelyek közös listát állítanak össze a választásokra, hivatalból kapnak egy mandátumot. Ez nem érvényes azokra a kisebbségi szervezetekre, amelyek egy más politikai párt listáján jelöltetnek képviselőket, vagy amelyek önálló listát is indítanak, de más szervezetekkel közösen is állítanak jelölteket.

Ezek a „hozzáadott helyek” nem érintik közvetlenül a parlamenti összetételt olyan szempontból, hogy ezeket a megállapított képviselőszám felett adja meg a törvény (4. szakasz, 10. bekezdés).

A 30 napig tartó választási kampány alatt Romániában a kisebbségi szervezetek teljes és kihangsúlyozott egyenlőséget élveznek a politikai pártokkal. A párttörvény⁴⁷ sem tér el ettől a gyakorlattól, és elismeri a kisebbségi szervezetek érdekvédelmi szervezet voltát, valamint politikai párt minőségét. Abban az esetben viszont, amikor a kisebbségi szervezetek saját jelölttel indulnak a választásokon, köteleességük betartani a politikai pártokra vonatkozó választásrészvételi előírásokat.

Kisebbségi szervezeteket az egyesületek és alapítványok létrehozását szabályozó előírások alapján lehet létrehozni.⁴⁸

A választásokon való részvétel és a pártokkal egyforma jogokban való részvétel lehetősége fontos előnyt jelent a kisebbségek számára, tudniillik nem kell betartaniuk a párt létrehozásához szükséges feltételeket (egyik feltétel például a 10 000 alapító tag létezése, akik minimum 15 különböző megyében laknak), de ugyanakkor a választásokon való részvétel biztosítja nekik a pártoknak kijáró előnyöket (éves szubvenció, alap- és aránytámogatás). A többi törvényhez hasonlóan Romániában a párttörvényt is többször módosították. Az utolsó kiadás 2003-ból származik,⁴⁹ és előírásai szerint a politikai pártok szavazati joggal rendelkező román állampolgárok politikai jellegű egyesületei, amelyek szabadon vesznek részt politikai akaratuk kialakításában és gyakorlásában egy, az Alkotmány általi közküldetést teljesítve. A pártok közjogi jogi személyek. Szintén e törvény

⁴⁵ 89/14. 07. 2005 Sürgősségi kormányrendelet, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 634/2005. 07. 19. számában.

⁴⁶ 68/1992. 07. 15. számú törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 164/1992. számában.

⁴⁷ 27/1996. számú törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 87/1996. számában.

⁴⁸ 26/2000. 01. 30. kormányrendelet, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 39/2000. 01. 31. számában.

⁴⁹ 14/2003. 01. 09-i törvény a politikai pártokról, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 25/2003. 01. 17. számában.

szerint a pártok a nemzeti értékeket és érdekeket támogatják, és működésük csak akkor van megengedve, ha a nemzeti szuverenitásért, az állam egységéért és függetlenségéért, a területi épségért, a jogrendért és az alkotmányos demokráciáért harcolnak. A politikai pártok nem folytathatnak katonai vagy félkatonai tevékenységet.

Minden pártnak saját alapszabályzattal és politikai programmal kell rendelkeznie.

A pártokat a bukaresti Törvényszéken jegyzik be, a következő dokumentumok alapján:

- a párt vezetőjének és 3 alapító tagnak kérése,
- a párt programja,
- a párt alapszabályzata és a támogatók listája,
- nyilatkozat a párt székházáról és vagyonáról,
- bankszámlát igazoló dokumentumok.

A kisebbségek számára a legnehezebben teljesíthető feltétel a támogatók aláírásainak megszerzése. Összesen 25 000 alapító tagra van szükség, az ország 18 megyéjéből és a fővárosból. Megyéenként és a fővárosból minimum 700 személyi adatait kell listára vezetni. Minden lista csak az ugyanazon helységről származókat tartalmazhatja azért, hogy ezáltal könnyebben lehessen ellenőrizni a támogatások valódiságát.

A bejegyzési kérést kifüggesztik a bukaresti Törvényszéken letétele után 15 napig, és e kérést 3 napon belül egy nagy példányszámú központi napilapban is ki kell hirdetni.

Az illetékes törvényszék nyilvános tárgyaláson, az ügyész jelenlétében, beavatkozásra lehetőséget biztosítva bírálja el a kérést 15 nap alatt a közzétételi 15 nap után. A határozatot a bukaresti Ítéltáblán lehet 5 napon belül megtámadni, amely 15 nap alatt dönt véglegesen és jogerősen. A jogerős bejegyzési bírósági határozat alapján a politikai pártot felveszik a Politikai Pártok Lajstromába.

A politikai pártok megszűnhetnek:

- az Alkotmánybíróság határozata alapján,
- feloszlítás következtében,
- újrarendezés vagy átalakítás során,
- a bukaresti Törvényszék határozata alapján, ha: a párt célja törvényellenessé vagy erkölcselenné vált; a célt ilyen eszközökkel próbálják megvalósítani; más célt követ, mint a bejelentett; tétlenség miatt.

Tétlenségnek minősül, ha a párt 5 éven keresztül nem tartott közgyűlést, illetve ha két egymást követő parlamenti választási kampányban nem állított jelölteket legalább 18 választási körzetben.

A cél meg nem valósításának minősül, ha két egymást követő nemzeti választáson a párt nem szerzett legalább 50 000 szavazatot.

A párttvény egyetlen nemzeti kisebbségekre vonatkozó előírása az 55. szakasz, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok által létrehozott szervezeteknél – amennyiben ezek részt vesznek a választásokon – alkalmazásra kerül a párttvény, bizonyos előírások kivételével, amelyek konkrét eredménye a következő:

- nem szükséges az egyébként kötelező párttagság (6. szakasz),
- nem kell kizárólag politikai célokat követnie (10. szakasz, e) bekezdés),
- nem szükséges, hogy alegységei legyenek megyei szinten (12. szakasz, 1) bekezdés),
- nem kell a bejegyzéshez szükséges feltételeknek megfelelnie (18. szakasz),
- nem kell felmutatnia a párttvény által megkövetelt támogatási listát (19. szakasz),
- választási év előtt nem kell napirendre hoznia a taglistát (27. szakasz),
- nem vonatkozik rá a tétlenségi felosztatási (46. szakasz, 1) bekezdés, e, f betűk) és a cél meg nem valószínűsítésének esete (47, 48. szakasz),
- nem vonatkoznak rá az új párttvény alapján kötelező megújítási rendelkezések (53. szakasz).

Ezen előírások alapján nyilvánvaló, hogy a nemzeti kisebbségek szervezetei előnyösebb helyzetben vannak a pártokkal szemben, viszont tagságuk csak az illető kisebbséghez tartozó személyekből verbuválódhat. Ellenkező esetben, ha a kisebbség politikai pártot szeretne létrehozni, minden általános feltételnek meg kell felelnie, viszont számíthat az esetleges többségi szimpatizánsok támogatására is. Utóbbi érv nem elhanyagolható, ha arra gondolunk, hogy Nagyszében szász nemzetiségű polgármesterét, Klaus Johannist idáig kétszer választotta erre a tisztségre a város román többsége.

Egyébként a mindenkor párttvényeket a különböző szélsőjobboldali többségi pártok engedékeny, kisebbségbarát jellegükért bírálták, míg az utóbbi időben azok a magyar kisebbségi tömörülések, amelyek az RMDSZ politikájára szeretnének alternatívát nyújtani, ennek megszorító jellegét kifogásolták.

Ilyen példa a Romániai Magyar Keresztény Demokrata Párt alkotmányellenességi kifogása,⁵⁰ amelyben ennek képviselői azt nehezményezték, hogy a bejegyzési feltételek túl drasztikusak, habár akkor még a párttvény csak 10 000 tagot kért 15 megyéből és a fővárosból, és megyénkénti legkevesebb 300 tagot. Konkrétan azt kifogásolták, hogy a tagok minimum létszámának meghatározásával sérül a társulási jog, és arra hívták fel a figyelmet, hogy a parlamenti bejutási küszöb megszabása, illetve ennek emelése, valamint a helyi választásokról való távolmaradás büntetése inkább megfelelné a törvény céljának, mint a fent említett előírások. A kifogás támogatására a szerzők azzal is érveltek, hogy a

⁵⁰ A Román Alkotmánybíróság 147/1998. 10. 27. számú döntése, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 85/1999. 03. 01. számában.

törvény előírásai által a kis pártoknak, amelyek idővel fontosakká válhatnak, nincs megadva az esély, hogy a szavazóbázishoz szóljanak, és a regionális pártok el vannak zárva attól a lehetőségtől, hogy az ország valamely részének érdekében tevékenykedjenek.

Az Alkotmánybíróság (AB) elutasította a kifogást, és döntésének indoklásában a következőket fejtette ki: A parlament illetékességébe tartozik, hogy milyen feltételeket szab az egyesülési jog gyakorlásának, és nem alkotmányellenes, ha minimum tagszámot vagy bejutási küszöböt ír elő a törvény. Az AB felhívta a figyelmet, hogy Kanada, Norvégia, Portugália törvényei is előírnak egy minimum létszámot a pártalapítás esetében. Következtetésként a parlament dönti el a csoport nagyságát az arányosság elvének betartásával oly módon, hogy ez ne vezessen az egyesülési jog leépítéséhez. Jelen esetben pedig a parlament döntése nem veszélyezteti ennek a jognak a gyakorlását.

A szélsőjobboldali Nagy Románia Párt az 55. szakasz előírásait kifogásolta, mondván, hogy ez a választásokon részt vevő kisebbségi szervezeteknek egy különleges, privilegizált helyzetet biztosít, ami nem egyeztethető össze az egyesületek jogával,⁵¹ és ezáltal megkülönböztetésre kerül sor az egyesületek, szövetségek, alapítványok között, ugyanis egyeseknek a párttörvény megengedi, hogy céljaikkal ellentétben politikai tevékenységet folytassanak.

Ezt a kifogást a Nagy Románia Párt egy polgári perben hozta fel, amelyben az RMDSZ megszüntetését kérte a bíróságtól. Figyelemreméltó, hogy a bukaresti 2. Kerületi Bíróság⁵² az alkotmányellenességi előterjesztésben a kifogást megalapozottnak ítélte, megállapítván, hogy a politikai életben való részvétel lehetőségének biztosítása egyes szervezeteknek megkülönböztetéshez vezet más ilyen jellegű társulásokkal szemben.

Az AB határozatában⁵³ megállapította, hogy a politikai pártok törvényének 55. szakasza nem sérti az Alkotmányban előírt esélyegyenlőséget, hanem arra hivatott, hogy tényleges egyenlőséget biztosítson nemzetiségi és etnikai eredet alapján. Az AB felhívta a figyelmet arra, hogy maga az Alkotmány biztosítja a kisebbségek jelenlétét a képviselőházban még akkor is, ha ezek nem érték el az egy képviselő bejutásához szükséges szavazatszámot, ezáltal is szorgalmazva a többség-kisebbség közötti egyenlőséget. Véggkövetkeztetésként az AB megállapította, hogy az Alkotmány 40. szakasza (az egyesülési jog) alapján létrejött szervezetek különböző jogi helyzetben lehetnek annak függvényében, hogy részt vesznek-e

⁵¹ 26/2000. számú kormányrendelet.

⁵² A politikai pártok ügyeinek esetében a bukaresti Törvényszék illetékes, viszont az RMDSZ az egyesületi törvény szerint működik, amely a bíróságok illetékességét írja elő.

⁵³ A Román Alkotmánybíróság 53/2004. 02. 12. számú döntése, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 240/2004. 03. 18. számában.

vagy sem a választásokon. Abban az esetben, amikor részt vesznek a választásokon, a törvény értelmében ezek asszimilálását a szavazási folyamat más alanyai-val maga a választási esélyegyenlőség biztosításának alapelve követeli meg.

A politikai pártokkal azonos státus biztosítása a nemzeti kisebbségek szervezetei részére hatalmas előnnyel járt az évek folyamán, főleg az anyagi alapok előteremtésében és felhalmozásában. 2003-ban egy törvény lehetővé tette az állam és a területi közigazgatási egységek tulajdonában levő ingatlanok pártok általi megvásárlását, ha az illető épületeket a törvény megjelenése előtt minimum 3 hónappal már pártszékházként használták.⁵⁴ Ezen törvény alapján a kisebbségi szervezeteknek is megadatott az a lehetőség, hogy leltári áron vásároljanak székháznak való ingatlant, azzal a megszorítással – amely egyébként minden pártra érvényes –, hogy ugyanabban a közigazgatási egységben egyetlen épületet lehet megvásárolni, és ezt 10 évig nem lehet elidegeníteni.

Szintén 2003-ból származik a politikai pártok és választási kampányok finanszírozásáról szóló törvény,⁵⁵ amely kimondja, hogy a pénzügyi eszközök biztosítása a politikai pártok esetében a politikai verseny becsületos, egyenlő és szabad jellegének kifejezésre juttatása és ennek előírásai a kisebbségi szervezetekre is alkalmazhatók (33. szakasz). A politikai pártok fő jövedelmi forrása az éves állami szubvenció, amelynek összege nem haladhatja meg az állam költségvetési bevételeinek 0,04%-át. A parlamenti pártok évente részesülnek egy alaptámogatásban, amely nem lehet több az összszubvenció egyharmadánál. A többi két harmadot a pártok arányos támogatás formájában kapják, a megszerzett parlamenti helyek függvényében. Az egy pártra eső szubvenció nem haladhatja meg az alaptámogatás 5-szörösét, és e tényállás eredményeként bizonyos pénzüsszegek megmaradnak és kiosztásra kerülnek azon pártok, szervezetek között, amelyek, habár nem jutottak be a parlamentbe, csak 1%-kal szereztek kevesebbet a bejutási küszöbhez szükséges szavazatszámnál.

A pártok más finanszírozási forrásai:

Párttagsági díjak: egy tag sem fizethet ilyen címen évente több mint 100 bruttó minimálbérnek megfelelő összeget.

Adományok: az évi adomány felső határa nem haladhatja meg az állami költségvetés 0,025 %-át, választási években a 0,050 %-át. A természetes személyek évente 200 bruttó minimálbérnek megfelelő összeget, a jogi személyek 500 ilyen bérnek megfelelő összeget adományozhatnak egy politikai pártnak. Azoknak a személyeknek a lajstromát, akik 10 bruttó minimálbérnek megfelelő összeget vagy ennél többet adományoztak, közzéteszik a Hivatalos Közlönyben. Az ado-

⁵⁴ 90/2003. 03. 18-ai törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 200/2003. 03. 27. számában.

⁵⁵ 43/2003. 01. 21-i törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 54/2003. 01. 30. számában.

mányokból származó pénzt a pártok csak az összeg Számvevőszéknél való bejelentése után használhatják.

Saját bevételek: ezek bérekből, kiadványok értékesítéséből, valamint kamatokból származnak.

A választási kampányokat az állam a költségvetésből is támogatja a költségek következő korlátozásával: az elnökjelölt nem költhet többet kampány célra 25 000 bruttó minimálbérnek megfelelő összegnél, a képviselő- vagy szenátorjelölt 150-nél, a polgármester- és megyei tanácsosjelölt 20-nál, a városi tanácsosjelölt 10-nél, míg a községi tanácsosjelölt csak 2 bruttó minimálbérnek megfelelő összegnél kevesebbet áldozhat erre a célra. Ha ezek a jelöltek nem érik el 10%-át annak a szavazatszámnak, amely országos szinten lehetővé tette a megválaszthatóságot, a párt vagy független jelölt köteles az állami támogatást 2 hónapon belül visszafizetni az államkasszába.

Következtetésként elmondhatjuk, hogy a romániai politikai pártokra vonatkozó előírások, amennyiben a politikai tevékenységet is vállaló kisebbségi szervezetekre is alkalmazták őket, előnyös helyzetet teremtenek ezen kisebbségi szervezetek számára, feltéve, ha sikerül parlamenti képviseletet szerezniük. Indokoltan ki lehet jelteni azt, hogy ezen a területen a kisebbségek pozitív diszkriminációt élveznek.

Azok a kisebbségi szervezetek, amelyek csak „hozzáadott helyekkel” rendelkeznek a parlamentben, vagy amelyek kulturális alapon jöttek létre, évi támogatásban részesülnek a kormány részéről.⁵⁶

A képviselőház és a szenátus tagjait egyetemes, egyenlő, közvetlen, titkos és szabad választásokon jelölik ki, minden választópolgárnak egy-egy szavazati joga van. Ha politikai pártok jelöltje a képviselőket és szenátorokat a választási körzetekben listáról kell megválasztani, ellenben ha független jelöltként indulnak, egyénileg megválasztandók, de minden esetben az arányos képviselet elvének alapján.

A törvény szerint egy képviselő 70 000 és egy szenátor 160 000 lakosra jut, ez az ún. „képviseleti norma”. Minden választási körzetnek arányosan osztják le ezeket a helyeket, azzal a megjegyzéssel, hogy ha a fennmaradó lakosságszám meghaladja a képvisleti norma felét, akkor még kiosztanak egy-egy képviselői vagy szenatori helyet. A képviselők száma egy választási körzetben sem lehet kevesebb 4-nél, a szenátoroké 2-nél.

A választási törvény 4. szakasza a nemzeti kisebbségek furcsa meghatározását tartalmazza, amely szerint nemzeti kisebbségen azt az etnikumot kell érteni, amely képviseletre van a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában. A Nemzeti Kisebbsé-

⁵⁶ 783/1997. 11. 28. kormányhatározat, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 338/1997. 12. 02. számában.

gek Tanácsáról szóló kormányhatározat⁵⁷ szerint a Nemzeti Kisebbségek Tanácsát a parlamentben képviselettel rendelkező kisebbségi szervezeteknek egyenként 3 képviselője alkotja.

A törvény értelmében jelölteket állíthatnak a parlamenti képviselettel rendelkező nemzeti kisebbségek szervezetei, valamint más nemzeti kisebbségek által létrehozott szervezetek is, ha megfelelnek a következő feltételeknek:

1. Létrehozásuk után 3 nappal a Központi Választási Irodához benyújtanak egy listát, amelyen tagként szerepel legalább 15%-a azoknak az állampolgároknak, akik az utolsó népszámláláson az illető kisebbséghez tartozónak vallották magukat.

2. Ha 15%-a az illető állampolgároknak meghaladja a 25 000-et, az illető szervezetnek olyan listát kell benyújtania, amelyen legkevesebb 25 000 tag jelenik meg 15 megyéből és a fővárosból. Megyéenként és a fővárosból minimum 300 személy jelenjen meg ezen a listán.

3. A listát helységenként és megyénként állították össze, és tartalmazza a szervezet megnevezését, a tagok nevét, születési évét, lakhelyét, személyi igazolványi adatait, aláírását, valamint a listát összeállító személy nevét.

4. A listákat összeállító személyek kötelesek ezekhez nyilatkozatot mellékelni, amelyben igazolják e listák valóságát és azt a tényt, hogy egy bizonyos évben szervezett parlamenti választások alkalmából állították őket össze.

Ezeket az előírásokat több szempontból is lehet támadni:

a. Először is mindenki maga dönti el, hogy milyen az identitása, és önazonosságát bármikor megváltoztathatja (pl. vegyes házasságból született személyek), tehát a nemzetiségi kritériumot nem szabad kizárólagossá tenni. Esetleg a támogatók többségétől kellene ezt megkövetelni. A gyakorlatban az utolsó választásokon a Központi Választási Iroda kérésére az ügyészség vizsgálta a támogatók bevallott nemzetiségének a valóságát.⁵⁸

b. „Amennyiben a 20,5 millió románból 25 000 aláírást és megyénként 700-700-at kell összegyűjteni a pártként való választási induláshoz, akkor – arányosan – a másfél millió magyarnak kisebbségi szervezetenként való választási indulásához csak 1829 aláírást kellene összegyűjtenie, és nem 25 000-t.”⁵⁹ A 15 megye+főváros szabálynak nincs más célja, mint hogy lehetetlenné tegye egy második magyar szervezet indulását, megkövetelve, hogy egy kisebbségi szervezetnek ott is legyenek támogatói (identitásbevallással rendelkezők), ahol nem is élnek magyarok.

⁵⁷ 589/2001. 06. 21. kormányhatározat, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 365/2001. 07. 06. számában.

⁵⁸ Az MPSZ-támogatók nemzetiségét vizsgálja a főügyészség. *Háromszék*, napilap, 2004. 10. 22.

⁵⁹ Kincses Előd: Sztét-választás? *Krónika*, 2004. 11. 19–21., 16.

c. A törvény előírásai alapján nem kellene különbséget tenni ugyanazon nemzeti kisebbségek parlamenti képviselettel rendelkező szervezetei és képviselettel nem rendelkező szervezetei között.

Fő szabály, hogy egy személy csak egy képviselői vagy szenátori helyért szállhat versenybe egyetlen választási körzetben. A kisebbségek szervezetei (parlamentiek vagy ezen kívüliek) kivételes módon a képviselőházi választásokon ugyanazon jelöltek listáját több választási körzetben is benyújthatják.

Egy másik esély arra, hogy a kisebbségek politikai képviselethez jussanak, akkor adatik meg, ha politikai pártot alapítanak, viszont ebben az esetben nem részesülnek a kisebbségi szervezetekre vonatkozó előírásokban.

Ugyanakkor egyéni jelöltekkel is próbálkozhat egy kisebbség, ezek viszont csak egyetlen választási körzetben jelölhetők, nem alkothatnak listát, nem jelenhetnek meg politikai pártok vagy kisebbségi szervezetek listáin. A függetlenek jelölhetőségéhez szükség van arra, hogy abban a szavazókörzetben, ahol indulnak, az állandó szavazási listákon szereplő választók legalább 5%-a támogassa őket. Ez az előírás viszont gyakorlatilag lehetetlenné teszi a függetlenek parlamenti képviselői helyre való pályázását, ugyanis az 5% megyei szavazókörzetekre leosztva népes támogató tábor igényel. Összehasonlításként az államelnökjelölt 200 000 támogatót kell, hogy mozgósítson 21,6 millió lakosra, ami csak 1,1%-át jelenti a szavazóbázisnak.

Az állandó szavazói listán, amelyet helységenként állítanak össze, az illető helységből minden szavazati joggal rendelkező személynek szerepelnie kell. Ezeket a polgármester a lakosság-nyilvántartási szervek segítségével tartja napra készen. Minden szavazati joggal rendelkező állampolgár egyetlen ilyen listán lehet feltüntetve. A különleges szavazólistákat kivételes esetben állítják össze, és ezeken azon személyeket tüntetik fel, akik nem szavaznak a lakhelyük szerinti helységben.

Szavazási helyet városban minden 1000–2000 lakosnak, községekben 500–2000 lakosnak, valamint minden faluban létrehoznak, ezenkívül azokban a falucsoportokban is, ahol a lakosság száma nem éri el az 500-at. Az utasok, katonák, diákok, külföldön tartózkodók különleges szavazási helyeken járulhatnak az urnákhoz. A kisebbségek képviselői tagként vehetnek részt a szavazási bizottságokban.

A választási jelvények nem sérthetik a közrendet és közérkölcst, és nem másolhatják vagy kombinálhatják a román vagy más állam, valamint nemzetközi szervezetek jelvényeit. Kivételt képeznek azok a politikai pártok, amelyek nemzetközi politikai szervezetek tagjai, ugyanis ilyen esetben feltüntethető az illető nemzetközi szervezet jelvénye.

A választási kampányban megtiltják, hogy a jelöltek faji vagy nemzeti kisebbségek elleni gyűlöletbeszédet tartsanak. A kampány során a kisebbségi szervezetek parlamenti képviselőkkel arányos módon jutnak adásidőhöz az állami

audiovizuális médiában addig, amíg a Központi Választási Iroda véglegesíti a jelöltek listáit. A jelöltlisták véglegesítése után, ezek nagysága szerint egy parlamenti bizottság elosztja az adásidőket. Azok a politikai pártok, amelyek legalább a szavazási körzetek felében nem állítottak jelölteket, nem kapnak adásidőt. Itt újra kivételt képeznek a nemzeti kisebbségek szervezetei, amelyek az 50% nem teljesítése esetén is adásidőhöz jutnak, azzal a feltétellel, hogy olyan megyékben állítottak jelölteket, ahol az állami rádióknak és tévének kirendeltségei vannak.

Romániában is létezik választási küszöb, amelynek teljesítése nyomán parlamenti képviselőhöz jut egy politikai párt. Ez 5%-ot jelent az érvényes szavazatok összességéből, szövetségek esetén a második tag megjelenésekor ehhez még hozzá kell adni 3%-ot, és a harmadik tagtól felfele minden tag 1%-os növekedést von maga után. A szövetséget alkotó tagok számától függetlenül a bejutási küszöb nem lehet magasabb 10%-nál.

Attól függetlenül, hogy politikai pártok jelöltjéről vagy független jelölről van-e szó, az államelnöki tisztség elnyeréséhez 200 000 szavazati joggal rendelkező személy támogatására van szükség.⁶⁰

2006-ban Romániában a következő parlamenti képvisellel rendelkező kisebbségi szervezetek vagy pártok léteznek:

- a Romániai Magyar Demokrata Szövetség,
- a Romániai Macedónok Egyesülete,
- a Romániai Német Demokrata Fórum,
- a Romániai Hellén Szövetség,
- a Romániai Olaszok Egyesülete RO.AS.IT,
- a Bánáti Bolgárok Szövetsége – Románia,
- a Romániai Örmények Szövetsége,
- a Romániai Albánok Ligájának Szövetsége,
- a Romániai Török-Muzulmán Tatárok Demokratikus Szövetsége,
- a Romániai Török Demokrata Szövetség,
- „Dom Polski” a Romániai Lengyelek Szövetsége,
- a Romániai Lipován-Oroszok Közössége,
- a Romániai Ukránok Szövetsége,
- a Romániai Szerbek Szövetsége,
- a Romániai Zsidó Közösségek Szövetsége,
- a Romániai Csehek és Szlovákok Demokratikus Szövetsége,
- a Romániai Horvátok Szövetsége,
- a Romániai Rutének Kulturális Szövetsége,
- a Romániai Romák Szociáldemokrata Pártja.

⁶⁰ 370/2004. 09. 24-i törvény Románia elnökének megválasztásáról, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 887/2004. 09. 29. számában.

A magyar kisebbség romániai politikai képviselőit vállaló szervezetek a következők:

1. 1989. december 25-én alakult a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ), amely a Romániában élő magyarok érdekvédelmét és közképviselőit vállalta. Tagsága a belső pluralizmus elvének megfelelően területi szervezetekbe, ideológiai alapon tömörülő platformokba, valamint társult tagokba szerveződik. A Szövetség társult tagjai szociális, tudományos, művelődési, más szakmai jellegű, valamint ifjúsági csoportosulások.

A Szövetség a szervezeti önkormányzat elve alapján működik, szétválasztva a döntéshozó, végrehajtó, illetve az ellenőrző szférákat. A Szövetség legfelsőbb döntéshozó testülete a Kongresszus. Két Kongresszus között az RMDSZ döntéshozó testületei: a Szövetségi Képviselők Tanácsa (SZKT) és a Szövetségi Egyeztető Tanács (SZET). Politikai döntéshozó tevékenysége mellett az SZKT a Szövetség működésére vonatkozó határozatokat fogad el. A Szövetségi Egyeztető Tanács (SZET) az RMDSZ társult tagjainak – mint szociális, tudományos, művészeti, művelődési és szakmai szervezeteknek, illetve rétegszervezeteknek – képviselői, érdekegyeztető, tanácsadó és – saját hatáskörén belül – döntéshozó fóruma, amely a romániai magyarság érték- és érdekluralizmusát jeleníti meg. Az SZKT két ülése közötti időszakban, szükség szerint, a Szövetségi Operatív Tanács (SZOT) hoz határozatokat a Szövetség működésére és szervezésére vonatkozó kérdésekben. Ezeket a határozatokat utólag az SZKT-nak jóvá kell hagynia.

A Szövetség legfelsőbb képviselőit és politikai koordinációját a szövetségi elnök látja el.

Az RMDSZ végrehajtó testülete az Ügyvezető Elnökség (ÜE), mely teljesíti a Kongresszus és az SZKT határozatait, és ezeknek megfelelően döntéseket hoz; vezetője az ügyvezető elnök, aki illetékességi területén képviseli a Szövetséget. Az Ügyvezető Elnökség főosztályainak munkáját a különböző területekért (kormányzati tevékenység; önkormányzatok; területi szervezetek; oktatás; művelődés és egyház; szórvány, szociális és ifjúság; gazdaság és európai integráció) felelős ügyvezető alelnökök vezetik.

A Szövetség listáin megválasztott polgármesterek, alpolgármesterek és önkormányzati képviselők legfőbb képviselői, érdekegyeztető és tanácsadó testülete az Országos Önkormányzati Tanács. (Részletesebben lásd: RMDSZ struktúra.)

Az RMDSZ tagja az Európai Demokrata Uniónak (EDU), az Európai Népcsoportok Föderatív Uniójának (FUEV), a Képviselővel Nem Rendelkező Népcsoportok Szervezetének (UNPO), és társult tagja az Európai Néppártnak (EPP).

A Szövetség Romániában bejegyzett jogi személy. A Szövetség székhelye Bukarest. A végrehajtó testület székhelye: Kolozsvár.

A Szövetség célja a romániai magyar nemzeti közösség érdekvédelmi, közképviselői és érdekegyeztető társulása, amely a nemzeti identitás védelme, megőrzé-

se és fejlesztése, az esélyegyenlőség kivívása, a szülőföldön maradás érdekében elősegíti a közösség önszerveződését, az anyagi és szellemi létfeltételek javítását, tevékenységét a demokrácia és a pluralizmus jegyében fejtve ki.

A Szövetség egyéni tagja lehet bármely romániai állampolgár, ha belépési szándékát, valamint a Szövetség Programjával és Alapszabályzatával való egyetértését írásban benyújtja a Szövetség valamely helyi szervezetéhez.

Nem lehet RMDSZ tag az a személy, aki más szervezet jelöltjeként az RMDSZ ellen indul a helyhatósági, illetve parlamenti választásokon.

A Szövetség jövedelmi forrásai a következők: tagsági díjak, hozzájárulások, adományok, társulási díjak, állami támogatás és egyéb törvényes keretek között szerzett jövedelmek.

Az RMDSZ programja a romániai magyarság identitásának megőrzésével kapcsolatos érdekek hatékony védelmét, e jogok garantálását, valamint az esélyek és eszközök biztosítását csak a jogállam keretei között létrehozott autonómiák intézményei révén tartja lehetségesnek. Az autonómia a program meghatározása szerint: elv, amelynek a jogállam intézményeinek kiépítése során kell érvényesülnie; a nemzeti közösség joga, amelyet identitása védelmének kibontakoztatása, fejlesztése és megőrzése érdekében gyakorol; eszköz, amellyel a romániai magyarság szülőföldjén megalapozhatja gazdasági és kulturális fejlődését, megteremtheti megmaradásának anyagi, politikai és jogi feltételeit; stratégiai cél, amelyet az RMDSZ politikai tevékenységében és a civil társadalom szervezeteivel kialakított kapcsolataiban követ.

Az RMDSZ az autonómiaformák – beleértve a területi autonómiát is – jogi megfogalmazását és törvényhozás útján való érvényesítését kívánja elérni, szorgalmazva az általános decentralizálást és a szubszidiaritás elvének alkalmazását. E cél megvalósítása érdekében az erdélyi nemzetiségek együttélésének pozitív hagyományaiból, valamint az Európában megvalósult, példaértékűnek tekinthető önkormányzati modellekből indul ki. A területi autonómia a helyi önkormányzatok társulásával jön létre.

2. A romániai magyarság fiatalabb érdek-képviselői szervezete a Magyar Polgári Szövetség, amely a 26/2000. kormányrendelet alapján alakult meg egyesületként 2004 januárjában mint közhasznú, érdek-képviselői, non-profit román jogi személy, melyhez csatlakozhatnak mindazon természetes személyek, akik egyetértenek a Szövetség céljaival, és a tagság feltételeinek megfelelnek. A Szövetség székhelye Székelyudvarhely.

A Szövetség fő célkitűzése, hogy az összes törvényes eszközzel hozzájáruljon a civil szféra, a demokrácia és a pluralizmus megszilárdulásához, a régiók gazdasági, szociális, kulturális és intézményes fejlődéséhez, valamint a romániai magyar közösség jogainak és érdekeinek védelméhez. Konkrétan:

- a romániai magyarság közösségi jogainak és érdekeinek védelmezése;
- a romániai magyar nemzeti közösség autonómia-törekvéseinek támogatása;

- a sokszínűség, a másság, az emberi jogok tiszteletben tartásának, az etnikai, nyelvi, vallási közösségek védelmének elősegítése;
 - az interkulturalitás ösztönzése;
 - a szociális párbeszéd ösztönzése annak érdekében, hogy hatástalanítódjanak azon konfliktushelyzetek, amelyek a tudatlanságból, előítéletekből vagy egyéni érdekből fakadnak;
 - a diszkrimináció összes formájának, különösen az etnikai, nyelvi, kulturális, vallási diszkriminációnak a megszüntetése;
 - segítségetnyújtás a civil társadalom megszilárdulásához, a helyi és országos közélet demokratikus fejlődésének elősegítése, közreműködés a demokratikus politikai kultúra és a demokratikus intézmények megszilárdításában;
 - a régiók gazdasági, szociális, kulturális és intézményi fejlesztése a román törvénykezésnek, valamint az európai normáknak és törekvéseknek megfelelően;
- A Magyar Polgári Szövetség tagja lehet minden olyan személy, aki
- román állampolgár, betöltötte 18. életévét, cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt nem áll;
 - vállalja az Szövetség alapelveit és célkitűzéseit, elfogadja a Szövetség Alapszabályzatát és Szervezési és Működési Szabályzatát, valamint kötelezi magát azok tiszteletben tartására;
 - a megfelelő tagfelvételi eljárás során felvételt nyert a Szövetségbe;
 - tagdíjat fizet.

Kizáró okot képez a tagság elnyerése szempontjából valamely romániai titkoszolgálattal való múltbeli vagy jelenlegi együttműködés.

A Szövetség a kitűzött célok elérése érdekében helyi, területi és megyei szervezeteket hozhat létre, melyek nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel. A helyi, területi, megyei, valamint országos szervezetek a megfelelő szinteken képviselhetik a Szövetséget egy harmadik féllel szemben, bankszámlát nyithatnak, valamint felelnek ezek kezeléséért.

3. Az önrendelkezés kivívásáért tett lépéseket 2003 óta a politikai pártok fölött álló, közképviselési elven szerveződő Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és Székely Nemzeti Tanács hangolja össze. A Székely Nemzeti Tanács, Székelyföld magyar nemzetiségű lakóinak képviselésében, az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács összetevője. A Székely Nemzeti Tanács tagjai jogosultak az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács által gyakorolt közképviselésre.

Jelenleg a román parlament két házában összesen 50 nemzeti kisebbséghez tartozó képviselő vagy szenátor van megválasztva. Ebből 22 képviselő és 10 szenátor az RMDSZ⁶¹ színeiben szerzett mandátumot, míg 18 képviselő azokat a

⁶¹ Az előző 2000–2004-es mandátumban az RMDSZ-nek 27 képviselője és 12 szenátora volt, míg a többi kisebbségnek 19 képviselői hely jutott.

kisebbségi szervezeteket képviseli, amelyek nem érték el a bejutási küszöböt, de hivatalból biztosít számukra az Alkotmány egy képviselői helyet. Ezenkívül néhány kisebbségi képviselő és szenátor bejut a többségi politikai pártok listáján is, de ezeket általában a pártérdek és nem a kisebbségi célok vezérik.

Mielőtt pozitív véleményt alkotnánk arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük nyílik a törvényhozást az ún. „hozzáadott helyek” által befolyásolni, érdemes a román parlament összetételét megvizsgálni. A 42 választói körzetben megszavazott képviselőháznak 332 tagja van, a szenátusnak pedig 137.⁶² Ezekből az adatokból könnyű megállapítani, hogy a képviselőházban a 40 nemzeti kisebbségeket képviselő honatya vagy a 10 magyar nemzetiségű szenátor, kisebbség-többség közötti vitákat követő döntéshozatalban, nem tud hatékonyan cselekedni, ugyanis eltekintve attól, hogy érdekeit két külön házban is érvényesítenie kell, az összlétszámhoz viszonyítva ezek számát, látjuk, hogy a kisebbségeknek sem az egyszerű, sem a kétharmados, de még háromnegyedes többség kialakulásának megghiúsításához sincs erejük. Ez abban az esetben is érvényes, ha házanként vagy plénumban dolgozik a parlament.

Noha olyan külön frakciót képeznek,⁶³ amely általában a parlamenti többséggel szavaz, a parlamentben a kisebbségek képviselői nem mindig harcolnak ugyanazért a célért.

A román parlament képviselőházában működik egy, az emberi jogokkal, egyházakkal és nemzeti kisebbségekkel foglalkozó parlamenti bizottság, a szenátusban pedig egy emberi jogokkal, egyházakkal és kisebbségekkel foglalkozó bizottság. Kisebbségi témában nincsen közös bizottság.

5. A helyi politikai képviselet és a helyi autonómia jogi keretei

A kisebbségek helyi szinten való politikai képviseleti jogának a maximuma az autonómia megvalósítása lenne. Noha a 60-as években elkezdődött közigazgatási reform (megyésítés) megpróbálta szétszórni és beolvasztani a magyar kisebbséget Románia területén, bizonyos régiókban a területi autonómia feltételei még mindig adottak, tudniillik a kisebbség térben kompakt tömbben él, egy földrajzilag nagyrészt zárt területen, és ezen a területen többséget képez. Sajnos a politikai akarat még nem érlelődött meg ennek konkretizálására. Az alkotmányra hivatkozva, amely szerint Románia egységes nemzetállam, a mindenkori hatalom minden ilyen próbálkozást visszautasít. A nyugati szakirodalomban⁶⁴ is megem-

⁶² <http://www.cdep.ro>

⁶³ Egy parlamenti csoport vagy frakció létrehozásához 10 képviselőre vagy 7 szenátorra van szükség.

⁶⁴ Erich Kendi: *Minderheitenschutz in Rumänien. Die rechtliche Normierung des*

lítik, hogy a „bécsi döntés” 50. emléknapján elhangzott parlamenti beszédek azt hangsúlyozták, hogy az autonóm területek létrehozása „extraterritoriális enklávék” kialakulásához és az állam összeomlásához vezetne.

Románia alkotmányának 120. szakasza a következőket írja elő: „A területi közigazgatási egységek közigazgatása a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentráálásának elvén alapul.” Az alkotmány 73-as és 117-es szakasza előírja, hogy a helyi közigazgatás megszervezése, a területrendezés, a helyi autonómia helyzete, valamint az autonóm közigazgatási hatóságok létrehozatala csak szerves törvény által lehetséges.

Ez a szerves (organikus) törvény az ún. helyi közigazgatási törvény vagy helyhatósági törvény, amely kronológiai szempontból a következőképpen mutatható be: az első ilyen törvény a 69-es számú 1991-ből.⁶⁵ Ez 7 nappal az alkotmány megjelenése után jelent meg, és eltörölte az 57/1968-as törvényt a néptanácsok szervezéséről és működéséről; utoljára 1996. április 18-án publikálták újra. A törvény első komoly módosítása az 1996-os választások után következett be a 22/1997-es sürgősségi rendelettel, amit a kormány bocsátott ki. Ezt az Alkotmánybíróság 83/1998. 05. 19-i határozatával alkotmányellenesnek minősítette, mivel a kormány nem tudta bizonyítani a sürgősséget.

A harmadik szabály ezen a téren a 215/2001-es helyi közigazgatási törvény, amely a 204-es számú hivatalos közlönyben jelent meg 2001 április 23-án, és megjelenése után 30 napra lépett életbe, eltörölvén a 69/1991-es törvényt. Ez a törvény 9 fejezetet, több alfejezetet és 157 szakaszt tartalmaz. Nem mindegyik foglalkozik a kisebbségi témával.

A törvény kapcsán a következő kisebbségi jogok vannak érintve: az autonómiához, a szimbólumokhoz, a topográfiai megnevezésekhez, az anyanyelvhasználathoz, az etnikai arány tiszteletben tartásához, az akadálytalan kapcsolattartáshoz, a politikai képviselőhez való jog.

A törvény 1. fejezetének 1. alfejezetében foglalkozik „a helyi autonómia általános rendszerével”. A 3. szakasz szerint: „Helyi autonómián a helyi közigazgatási hatóságoknak azon jogát és képességét értik, amelynek révén a törvény feltételei között, a helyi közösség érdekében és nevében oldhatják meg és intézhetik a közügyeket.” Ezt a jogot a helyi tanácsok, polgármesterek és megyei tanácsok gyakorolják, amelyek tagjait szabad, egyenlő, titkos választásokon választják meg. Ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy referendumot vagy más módszert is válasszanak a lakosság véleményének meghallgatására a közügyeket illetően. A 6. szakasz értelmében a községek, városok, valamint a megye helyi hatóságai közötti viszony szintén az autonómia, a törvényesség, a felelősség, az együtt-

Schutzes der ethnischen Minderheiten in Rumänien. Oldenbourg, 1992, Südost Institut München, 168.

⁶⁵ Megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 238/1991. 11. 28. számában.

működés elveire épül. Ugyanakkor a megyei tanács és a helyi tanács, illetőleg a polgármester és a helyi tanács között nincs alárendeltségi viszony.

Ezeket a majdnem látványos előírásokat, amelyekbe szeretnénk belemagyarázni valamilyen kisebbségi autonómia formáját, a következő szakaszok máris mérsékelik vagy kiigazítják: „A helyi autonómia kizárólag adminisztratív és pénzügyi, amelyet a törvény keretei között érvényesíthetnek” (4. szakasz). „A helyi hatóságok illetékességét és feladatait csak törvényben állapíthatják meg” (5. szakasz). „Az országos gazdaságpolitika keretében a helyi hatóságok rendelkeznek a közösségi vagyonnal és pénzügyi forrásokkal a helyi autonómia elvének alapján. A pénzügyi források arányosak kell, hogy legyenek a törvény által előírt felelősségekkel és illetékességgel” (9. szakasz). A helyi közigazgatási autonómia biztosításának céljából a helyi közigazgatási hatóságoknak joguk van adókat és helyi adókat kiszabni, valamint ahhoz, hogy kidolgozzák és jóváhagyják a helyi költségvetést a törvényes feltételek között (25. szakasz).

A 20. szakasz egyféleképpen elősegíti az etnikai arány meg nem változtatásához való jogot, előírván, hogy: „A községek, városok és megyék területi elhatárolása törvény által történik.” Módosítás esetén referendumot kell összehívni.

A törvény előírásai kiterjednek az akadálytalan kapcsolattartás jogára is. A 11. szakasz szerint „A helyi közigazgatási hatóságoknak joguk van, hogy illetékességi körük betartásával társuljanak más helyi hatóságokkal az országból vagy külföldről, a törvény értelmében. Ugyanakkor ezek a hatóságok csatlakozhatnak nemzeti és nemzetközi szakszövetségekhez.” Ezeket az előírásokat kiegészíti a 13. szakasz, amely lehetővé teszi, hogy azok a helyi közigazgatási hatóságok, amelyek az országhatár közelében helyezkednek el, határokon átnyúló közreműködési egyezségeket kössenek a szomszédos ország megfelelő hatóságaival. Ezeket a nagylelkű határozatokat is tompítja az az előírás, amely szerint a társulási kezdeményezésekről értesíteni kell a Külügyminisztert és a Közigazgatási Minisztert amelyeknek láttamozniuk kell az egyezménytervezetet. Ha ezek a minisztériumok 30 napon belül nem válaszolnak, azt jelenti, hogy beleegyezésüket adták. A helyi tanács 2/3-os többséggel szavazhatja meg az egyezség megkötését.

1. A helyi választási rendszer szabályai

A helyi közigazgatási egységek vezetőinek megválasztását külön törvény⁶⁶ szabályozza, amely a polgármesterek, helyi és megyei tanácsosok közvetlen választásáról, a megyei tanács elnökének, az alpolgármestereknek és alelnököknek közvetett megválasztásáról rendelkezik.

⁶⁶ 67/2004. 03. 25-i törvény a helyi választásokról, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 271/2004. 03. 29. számában.

A törvény 2. és 3. szakasza szerint a román állampolgárok egyenlő módon, megkülönböztetés és előjogok nélkül gyakorolják választási jogaikat, amennyiben 18. életévüket betöltötték, és megválaszthatók, amennyiben 23. életévükön túlléptek (polgármester, helyi tanácsos). A jelölteket a központi választásokhoz hasonlóan a politikai pártok, a kisebbségi szervezetek állítják, valamint függetlenek is jelentkezhetnek.

A parlamenti képvisellel nem rendelkező kisebbségeknek a parlamenti választásokon megkövetelt feltételeknek kell eleget tenniük (kronológiai sorrendben azonban a helyi választások törvénye volt az első). Ebben az esetben is szükség van a támogatók listáinak összeírására (7. szakasz, 5. bekezdés).

Ezeket az előírásokat egy alkotmányellenességi kifogás útján megtámadta az Udvarhelyen székelő Magyar Polgári Szövetség (MPSZ), a következő érvekkel alátámasztva:

1. A törvény alkotmányellenes, mert arra kötelezi a nem parlamenti kisebbségi szervezeteket, hogy olyan támogatói listákat tegyenek le, amelyeket a tagok írtak alá, és nem egyszerű szimpatizánsok, partnerek, hívek, és ezenfelül ezeknek egy bizonyos etnikumhoz kell tartozniuk, habár az opció politikai és nem etnikai, és ezáltal sérül az egyenlőséghez való jog.

2. A törvény által meghatározott létszám és a támogatók megyénkénti elosztása lehetetlenné teszi a választásokon való részvételt, ugyanis köztudomású, hogy a magyarok néhány erdélyi megyében honosak, és nem 15 megyében és a fővárosban, ezáltal sérül az egyenlőséghez való jog és a politikai pluralizmus alkotmányos elve.

3. Ugyanakkor azt is kifogásolta az MPSZ, hogy a Központi Választási határozatok ellen nincs jogorvoslati lehetőség annak ellenére, hogy ez nem minősül bíróságnak.

Az Alkotmánybíróság a választások befejezése után döntött ebben az ügyben, és a következő indoklással⁶⁷ utasította el a kifogást: a listákon szereplő támogatókkal kapcsolatban nem vetődik fel alkotmányossági kérdés, csupán egy opportunitási kérdés, amelyet csakis a parlament illetékes megoldani. Az Alkotmánybíróság felfogásában a választáshoz való jogot bizonyos feltételekhez lehet kötni, ami a megválaszthatóságot és a jelöltállítást illeti. Az a tény, hogy a kisebbségi szervezetek részt vehetnek a választásokon, az egyenlőség szavatolását jelenti az állampolgárok között, és nem ennek megsértését. A Központi Választási Iroda döntéseinek megtámadhatatlanságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy ezek megtámadhatók a közigazgatási bíróságok előtt, és így nem sérül a törvényes bíróhoz való jog. Ezek után az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányellenességi kifogást.

⁶⁷ Az Alkotmánybíróság 325/2004. 09. 14-i határozata, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 969/2004. 10. 21. számában.

Szintén alkotmányellenességi kifogást emelt a törvény és az alkalmazási szabályok bizonyos előírásai ellen az ismert marosvásárhelyi ügyvéd, kisebbségi jogász Kincses Előd a következőket kifogásolva:

1. A törvény előírásai megkülönböztetést tesznek a kisebbségek képviseleti szervezetei között a parlamentben képvisellel rendelkező szervezet, az RMDSZ javára: míg a többi képviseleti szervezet számára lehetetlen feltételeket szabnak, arra kötelezván őket, hogy politikai pártok vagy egy „posztkommunista ideológiájú” kisebbségi szervezet (az RMDSZ) listáján induljanak.

2. A helyi választások törvényén kormányhatározattal⁶⁸ olyan módosítást eszközöltek, amely nem támadható meg alkotmányellenességi kifogás útján, míg a valóságban ennek csak a neve határozat, lényege viszont törvény vagy rendelet jellegű, és ezáltal az Alkotmánybíróság előtt támadható.

Az alkotmányellenességi kifogás szerzője a kritikák alátámasztására az Alkotmánybíróság asztalára tette többek között a Velencei Bizottság 300/2004-es véleményét, jelentését a román helyhatósági választásokról, amely elmarasztalta Romániát a parlamenti képvisellel nem rendelkező szervezetekkel szemben támasztott túl drasztikus feltételekért.

Az Alkotmánybíróság ezt a kifogást is elutasította, és jóval a választások lebonyolítása után hozott határozatában⁶⁹ újra megismételte, hogy a parlament által támasztott feltételek nem mondanak ellent az Alkotmánynak, mert ezáltal nincs akadályozva a kisebbségek választáshoz való joga. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy azon előírás, amely szerint a parlamenten kívüli kisebbségi szervezeteknek olyan támogatói taglistát kell bemutatniuk, amelyen az illető kisebbséget alkotó személyek 15%-a kell, hogy megjelenjen, nem sérti a választáshoz való jogot, ugyanis ez annyira kis létszám, hogy bármely szervezet könnyen teljesítheti. Összehasonlításként az Alkotmánybíróság rámutatott arra a tényre, hogy a parlamenti képvisellel rendelkező szervezetek nincsenek privilegizálva, ugyanis ezeknek sokkal szigorúbb feltételeknek kellett eleget tenniük ahhoz, hogy a bejutási küszöböt és közvetetten az illető státust elnyerjék. Az Alkotmánybíróság szerint a kritizált előírások a kisebbségek javát szolgálják, ha ezeket egészükben vesszük, és ellenállnak azoknak az ellentétes érdekeknek, amelyek a kisebbségek körében jelentkeznek, megakadályozván ezáltal a választott szervezetek felaprózódását, és lehetővé téve ezek jó működését. Ugyanakkor bármely kisebbséghez tartozó indulhat szervezete jelöltjeként vagy függetlenként.

Az 505/2004-es kormányhatározattal kapcsolatban az Alkotmánybíróság illetékességi hiányra hivatkozott, kijelentvén, hogy mivel nincs szó rendeletről vagy

⁶⁸ 505/2004. 04. 07. kormányhatározat, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 330/2004. 04. 16. számában.

⁶⁹ Az Alkotmánybíróság 146/2005. 03. 15-i határozata, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 299/2005. 04. 11. számában.

törvényről, e kormányhatározatot a közigazgatási bíróságok előtt lehet megtámadni. Egyébként ez a kormányhatározat írta elő röviddel a választások előtt a támogatási listák új formáját, és ennek alapján alaki okokra hivatkozva a Központi Választási Iroda tagjai semlegesítették az addig gyűjtött aláírásokat. Az alkotmánybírákat nem hatotta meg a Velencei Bizottság dokumentumaira való hivatkozás sem, ugyanis kijelentették, hogy a jelentés visszhangja nem materializálódott egy európa tanácsi határozatban, és ennél fogva nincs kötelező ereje, viszont ugyanakkor elismerték, hogy ez a vélemény elveti azt az indoklást, hogy a kifogásolt előírásokat a kisebbség egységének megőrzése igazolná, ugyanis a kisebbségi szavazóknak maguknak kell eldönteniük, hogy milyen módon fogják érdekeiket megvédeni mint kisebbség.

Ezzel kapcsolatban a szakértők felhívták a figyelmet, hogy abban az esetben, ha ugyanazon kisebbséget több kisebbségi párt vagy szervezet is képviseli, a helyzetet könnyen meg lehet oldani, ha csak ott indítanak ellenjelöltet, ahol nem veszélyeztetik a képviselőre való jutást, a helyi vagy a megyei tanácsban. Ezzel a megoldással a magyarok Romániában egyszerű szavazókból valódi választókká válnának.⁷⁰

Mint már említettem, a helyi választási törvény szerint minden közigazgatási egységben létre kell hozni választási körzeteket úgy, hogy városban 1000-2000, községekben 500-2000 lakosra, de általában minden falura vagy minden 500 lelket összesítő falucsoportra jusson egy ilyen körzet. A törvény 16. szakasza szerint az állandó választói listákat a Belügyminiszter tartja napirenden. A törvény nem beszél különlistákról vagy kisebbségi névjegyzékről. Romániában egyelőre nem aktuális a kisebbségi választói névjegyzék, ugyanis nem léteznek kisebbségi önkormányzatok, és a kisebbséghez tartozók képviselőiket (polgármester, tanácsosok) szigorúan a demokrácia és a klasszikus választási szabályok szerint választják.

Külön ki kell emelni a független jelöltek helyzetére vonatkozó előírásokat, ugyanis a kisebbségek képviselői ezen az úton is mandátumhoz juthatnak háttérszervezetek hiányában is, ha tényleges támogatottságot élveznek a helyi közönség részéről. A tanácsosi helyre pályázó függetlent a választók 1%-a kell, hogy támogassa ahhoz, hogy jelöltethesse magát, de nem kevesebb mint 50 személy községekben, 100 városokban és 1000 megyei szinten vagy a fővárosban.⁷¹ A polgármesteri tisztségre pályázó függetlent 2% kell, hogy támogassa, de nem kevesebb mint 200 személy községekben, 300 városokban, 1000 a municípiumokban és 5000 a fővárosban.⁷² Nagyon fontos, hogy a függetlenek esetében nincs meg-

⁷⁰ Gabriel Andreescu: A MPSZ 2004-re az RMDSZ versenytársává vált. *Krónika*, 2004. 04. 30.–05. 02.

⁷¹ 14. szakasz, 1. bekezdés.

⁷² 14. szakasz, 2. bekezdés.

szabva, hogy a támogatóknak egy bizonyos etnikumhoz kellene tartozniuk. A támogatók egyenként egy tanácsost, megyei tanácsost vagy polgármesterjelöltet támogathatnak.

A választási kampányban a kisebbségi szervezetek is adásidőhöz, hirdetési felülethez juthatnak minden megkülönböztetés nélkül, arányuknak megfelelően az össznépszerűsége számítva. A kampány során tiltott a román és más államok szimbólumát idéző színek, jelek, hangok kombinációja, valamint a gyűlölet stízása faji, vallási, nemzetiségi vagy etnikai alapon.

A bejutási küszöb a helyi választásokon pártoknak, kisebbségi szervezeteknek és függetleneknek 5%, párt- vagy választási szövetségeknek 7%, amennyiben ezekben 2 tagnál nincs több, 3 tagnál többet számlálók esetében 8 %.⁷³

A képviselőházban alkalmazott pozitív diszkrimináció helyi szinten is alkalmazandó, amikor a megmaradt mandátumok elosztására kerül sor. A szavazatok megszámlálása után és a mandátumok elosztása után, abban az esetben, ha fennmaradnak mandátumok, ezeket a választási iroda úgy fogja elosztani, hogy ha a kisebbségi szervezetek nem szereztek egy mandátumot sem helyi szinten, akkor elsősorban ezek jussanak mandátumhoz. Ehhez két feltételnek kell eleget tenniük: a) a mandátumot szerző szervezet átlépje a választási küszöböt, b) a többi kisebbségi szervezet közül a legtöbb szavazatot szerezze. Egyenlőség esetén sorshúzással döntenek el a mandátum sorsát. A kisebbségi helyi mandátumra vonatkozó előírások nem vonatkoznak a magyar kisebbségre,⁷⁴ ugyanis a Központi Választási Iroda tagjai a statisztikák alapján úgy gondolták, hogy ennek a kisebbségnek elégséges a képviselete helyi szinten.

A helyi választások eredményei az utóbbi két választás után a következők:

⁷³ 39/2004. 05. 28. Központi Választási Iroda határozata, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 464/2004. 05. 24. számában.

⁷⁴ 9. szakasz, a Központi Választási Iroda 39/2004. 05. 18. határozata, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 464/2004. 05. 24. számában.

6. táblázat.

Kisebbségi szervezet	Polgármesterek 2000	Helyi tanácsosok 2000	Megyei tanácsosok 2000	Polgármesterek 2004	Helyi tanácsosok 2004	Megyei tanácsosok 2004
RMDSZ	148	2451	135	186	2481	112
Más kisebbségek szervezetei	12					
Romániai Romák Szociáldemokrata Pártja			4		189	
Német Demokrata Fórum			4	9	96	11
Romák Pártja		160				
Romániai Ukránok Szövetsége				2	29	
Romániai Lipován-Oroszok Közössége				1	21	
Romániai Csehek és Szlovákok Demokratikus Szövetsége					20	
Romániai Szerbek Szövetsége					11	
Romániai Horvátok Szövetsége				1	6	
Bánáti Bolgárok Szövetsége – Románia				1	5	
Romániai Török-Muzulmán Tatárok Demokratikus Szövetsége					3	
„Dom Polski” Romániai Lengyelek Szövetsége					2	

2. A helyi közigazgatás és autonómia szervei Romániában

Az autonómia szó etimológiai szempontból a görög „autos” (ön) és „nomos” (törvény) szavakból tevődik össze, és öntörvénykezést, saját törvénykezést, függetlenséget jelent. A mai Európában többféle autonómiáról beszélnek, így például szó van etnikai, helyi, területi, pénzügyi, közigazgatási autonómiáról a kisebbségek kéréseiben.

Autonómián általánosan véve a helyi autonómiát értjük, amely egy demokratikus jogállamnál az állami hatalom decentralizációját jelenti, illetve esetenként az állami központi hatalom egy részének átruházását a helyi közigazgatási egységekre olyan területeken és olyan feladatok megoldásában, amelyek helyi természetűek és helyileg rendezhetők a legjobb körülmények között. Erre a gondolatra

alapozódik tulajdonképpen az Európai Unió keretén belül annyiszor hangoztatott „szubszidiaritási elmélet” is, amelynek alapján az Európai Közösség szervei párhuzamos hatáskörök esetében csak akkor lépnek közbe különböző feladatok, problémák megoldásában, ha ezeket előnyösebben lehet megoldani európai, mint helyi szinten, pontosabban, amikor az illető probléma helyi szinten nem oldható meg kielégítő módon.

A nemzetközi jogban az autonómiához való jog általában mint kisebbségvédelmi jog jelenik meg; egy terület és a hozzá tartozó népesség önmeghatározását, közigazgatási önrendelkezését jelenti egy bizonyos állam határain belül, ennek fennhatósága alatt. Buza László harmadik típusú kisebbségi jognak nevezi, „amely pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesülését azáltal, hogy az államhatalom legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbségekhez tartozók felett elkülönítve, az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen őáltaluk gyakoroltatik”.⁷⁵

Kovács Péter összegzésében az „autonómia az állammal való hatalommegosztás, amelynek révén a kisebbség vagy megosztott, vagy teljes körű döntéshozatali jogosítványokkal lesz felruházva az identitásához különösen szorosan kapcsolódó társadalmi szférákban”.⁷⁶

A modern kisebbségjognak az a célja, hogy a megoldhatatlannak látszó ellentéteket egyrészt az állam és a nép, másrészt az állam és a nemzet között legyőzze, és ha lehet, olyan helyzetet alakítson ki, amely kizárja az állam egységének veszélyeztetését a kisebbségek által, de ugyanakkor megakadályozza a kisebbség megsemmisítését és létének veszélyeztetését az állam által.

Ennek a helyzetnek elméleti megoldása a külső önrendelkezési jog alkalmazása volna, amely saját állam alapítását feltételezné, illetve a kisebbség csatlakozását egy meglévő „anyaállamhoz”. Gyakorlatilag viszont ez a többségi állam határainak megváltoztatásával járna, ami sértené az ENSZ Közgyűlésének nyilatkozatát az államok közötti baráti kapcsolatok és együttműködés alapelveiről (1970) és az EBEÉ Helsinki Záróokmányának előírásait (1975), amelyek szerint a határokat csak békés úton lehet megváltoztatni. Ugyanakkor nemzetközi szinten még sohasem történt meg, hogy egy állam békés úton lemondjon a kisebbségek által többségben lakott területről.

Politikai szempontból a kisebbségek számára az autonómia a többséggel való békés együttélés modelljét jelenti, és a népek önrendelkezési jogának az államon belüli megvalósítását. A nemzetállamok szemszögéből az autonómia fenyegetést jelent az állam tabuvá vált egységessége számára, és mint ilyent minden eszközzel megpróbálják megakadályozni.

⁷⁵ Buza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, 1930, MTA, 3. Idézi Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Budapest, 1996, Osiris Kiadó, 183.

⁷⁶ Kovács Péter: uo. 183–184.

Az ENSZ, az Európa Tanács, az EBESZ és az Európai Unió nem siettek az autonómiatörekvések bátorítására és az ehhez tartozó elméleti háttér kifejlesztésére, még akkor sem, amikor a jugoszláv válság kitört. Az 1999-es koszovói polgárháború viszont példát szolgál arra, hogy hová vezethet egy kisebbség esetében a működő autonómia teljes eltörlése.

A *kisebbségi jog* az autonómiának különböző formáit különbözteti meg. A legfontosabb változatok a területi, személyi, kulturális és funkcionális autonómia.

A *területi autonómia* egy állam bizonyos területének az ezen a területen többségben élő kisebbséghez tartozók által megvalósított öngazgatása, önrendelkezése közigazgatási, vallási, oktatási és kulturális ügyekben a törvényhozó és végrehajtó hatalom bizonyos illetékességeinek helyi szinten való gyakorlása által.

A *személyi autonómia* esetében az autonómia alanya a köztestületként vagy közjogi testületként elismert kisebbség vagy népcsoport, amelyre az állam meghatározott közjogi teendőket ruház át önálló gyakorlás céljából, anélkül, hogy az autonómiajogok gyakorlása egy adott területhez lenne kötve. Beszélhetünk egy „de facto” személyi autonómiáról is, abban az esetben, amikor a helyi döntéshozatali szervekben a kisebbségek képviselői többségi számarányuknak megfelelően vannak jelen, s így ezek a kisebbségek érdekeiben folytatják tevékenységüket, anélkül, hogy a területi autonómia létrejönne, vagy hogy köztestületként ismerné el őket az állam.

A *kultúrautonomián* egy kisebbség kulturális ügyekben való önrendelkezését értjük, vagyis tágabb értelemben a kulturális, nevelési, oktatási és nyelvi problémák öngazgatását.

A *funkcionális autonómia* a kisebbségek minimális önszerveződését jelenti olyan egyesületek, alapítványok, polgári jogi szövetségek szintjén, amelyekre az állam bizonyos funkciókat ideiglenesen átruház.

A *népcsoportokra* vagy a kisebbségekre jellemző autonómiaformáktól meg kell különböztetnünk a „helyi közigazgatási autonómiát”, a „helyi önkormányzatot” vagy egyszerűen a „közigazgatási autonómiát”, amely a román helyi közigazgatásra is jellemző.

A közigazgatási autonómia feltételezi a szervezkedési, funkcionális és gazdasági szabadság megvalósítását. A szervezkedési szabadság gyakorlása megköveteli, hogy a szavazatjogosult polgárok, akik az önkormányzat területén élnek, szabadon megválaszthassák a helyi közigazgatási szervek tagjait, a helyi tanácsok pedig szabadon megszavazhassák a község (város) státusát, a köztisztviselők számát és a helyi közigazgatási szervek felépítését, tevékenységét, illetve dönthessenek a közérdekű jogi személyek létesítéséről. A szervezkedési autonómia lényege az önkormányzat függetlenítése az államigazgatási hierarchiától.

Funkcionális szempontból a helyi autonómia azt jelenti, hogy a helyi közigazgatási szervek kompetenciája kiterjed mindazoknak a közérdekű ügyeknek az igazgatására, amelyek a közösség érdekeit érintik.

Gazdasági szempontból a helyi fejlődésnek olyan sajátosságai vannak, melyek lehetetlenné teszik a makroökonómiai törvények mindenkorai alkalmazását. Ezért a helyi fejlődést külön kell kezelni az állam fejlődésétől, habár az utóbbinak szerves része, és az adott állam gazdasági politikájának bizonyos mértékben alá van vetve. A helyi fejlődést a tágabb területi és állami fejlődéssel kell összhangba hozni a legjobb megélhetés érdekében, anélkül, hogy az önkormányzatot megfosztanák természeti kincseitől, tradicionális munkahelyeitől vagy a lakosság létfenntartásához szükséges eszközöktől.

A helyi autonómia kiterjedését két tényező határozza meg: a kompetencia és a szabad közigazgatás elve. A helyi közigazgatási szervek kompetenciája minden helyi közérdekű ügyre kiterjed. A szabad igazgatás elve értelmében az önkormányzatnak joga van a szervezkedési szabadsághoz, és törvényerejű rendelkezéseket hozhat a helyi közszolgáltatások működésével kapcsolatban. Továbbá a szabad igazgatáshoz tartozik, hogy az állami szervek egyeztessenek az önkormányzattal, amikor az önkormányzatot érintő ügyek felett rendelkeznek, és az önkormányzatnak joga van megfellebbezni az állam intézkedéseit visszaélés esetén.

A helyi autonómia határait a törvény határozza meg. A legfontosabb korlátokat az állam egységének megőrzése és az alkotmányban előírt elvek tiszteletben tartása képezik. Az állam egysége jogi szempontból megköveteli, hogy az önkormányzat ne hozhasson az állam politikájával ellentétes döntéseket. Ez az elv megengedi, hogy az állami szervek érvénytelenítsék a helyi közigazgatási szervek rendelkezéseit és intézkedéseit. Az állam egysége viszont nem jelenti azt, hogy az állam területén minden esetben egyforma intézkedéseket kell tenni, vagy hogy minden önkormányzatnak egyforma státusa kell, hogy legyen. A parlament létesíthet új önkormányzati kategóriákat még akkor is, ha ez csupán egy esetben történik meg, és csak egyetlen területi egység megszervezésére vonatkozik.

Az alkotmányban előírt elvek több téren korlátozzák az önkormányzat hatalmát: az oktatásban, a gazdasági tevékenységek megszervezésében, a társadalmi konfliktusok megoldásában és az adózásban. Az önkormányzat tevékenységét a törvényszékek ellenőrzik.

Az autonómia megvalósítása – az identitás megőrzése érdekében – főképpen a következő jogok szavatolását jelenti: az anyanyelv használatát a magánéletben, az oktatásban, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban, a saját oktatási rendszer kialakításának jogát, a köztisztviselvényviselőkhöz és közszolgáltatásokhoz való jogot, a hazához való jogot, a természeti kincsekkel való szabad rendelkezést és a helyi politikai képviselőkhöz való jogot.

Az autonómia lehetőséget biztosít arra, hogy azokban a kérdésekben, amelyek életére, fejlődésére vonatkoznak, vagy amelyek az állam életében való részvételének fejlesztésében szerepet játszanak, a kisebbség jogilag hatályosan és önállóan rendelkezék, az állam kizárólag jogi ellenőrzésig terjedő beavatkozása mellett.

Bizonyos állami feladatok kisebb egységekre való átruházása egy beteljesült demokrácia gondolatából vezethető le, és megakadályozza a polgár elidegenedését a politikai intézményekkel vagy döntéshozó szervekkel szemben. Konfliktust hordozó területek, mint a kultúra, nyelv, oktatás, nevelés és vallás, amelyeknek főszerep jut a kisebbségi identitás megőrzésében, az autonómia biztosításával védelmet élveznek az állami beavatkozással és főleg a többség diktátumával szemben. A kisebbséghez tartozók felelősségtudatát felébresztik az autonómia által biztosított lehetőségek, és közreműködésüket igénylik a közérdekű tevékenységekben.

A román Alkotmány szerint⁷⁷ a területi közigazgatási egységek közigazgatása a helyi autonómiának és a közszolgálatok decentralizálásának elvén alapul. A helyi választott hatóságok a következők:

- polgármesterek,
- helyi tanácsok,
- megyei tanácsok.

E három választott kategórián kívül a kormány egy-egy prefektust nevez ki minden egyes megyébe és a fővárosba.

Az Alkotmány szerint a helyi tanácsok és a választott polgármesterek képezik a községek és a városok helyi autonómiáját megvalósító közigazgatási hatóságokat, míg a megyei tanács a községi és városi tanácsok tevékenységét a megyei szintű közszolgálatok ellátására összehangoló közigazgatási hatóság. A prefektus helyi viszonylatban a kormány képviselője, ő vezeti a minisztériumok és a többi központi szerv területi-közigazgatási egységekbeli decentralizált közszolgálatot. A prefektus megtámadhatja a fenti hatóságok aktusait a közigazgatósági bíróság előtt, ha ezeket törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus a jog szerint felfüggesztettnek tekintendő.

A szakirodalom szerint az alkotmányos rendelkezések hiányosak és pontatlanok, mert kijelentik ugyan a helyi autonómia és decentralizálás alapelveit, viszont nem biztosítanak ezeknek garanciákat. A fontos, alkotmányos szabályozást igénylő kérdéseket az alaptörvény átutalja a törvényhozás hatáskörébe, amely így túl nagy szabadsággal dönthet a helyi autonómiát érintő kérdésekben. Ezáltal az Alkotmány meghagyta a lehetőséget a törvényhozásnak, hogy a helyi közigazgatást akár a centralizáláshoz közel álló formában is kiépíthesse, de ebbe a kevésbé kötött alaptörvényi keretbe belefér egy, az önkormányzatiság elveit és értékeit teljesebben megvalósító jogszabály is. Az Alkotmány így kiszolgáltatja a helyi autonómia problémáját a mindenkori politikai hatalomnak. Az önkormányzatiság

⁷⁷ 120–122. szakasz.

biztosítékait a politikai hatalom törvényi úton, alkotmánymódosítás nélkül korlátozhatja, és ilyen esetekben esetleg az Alkotmánybíróság tud megfelelő védelmet biztosítani a helyi autonómia jogának.⁷⁸

A helyi autonómia általános rendszerét, valamint a helyi közigazgatási hatóságok szervezését és működését a „helyi közigazgatási törvény”⁷⁹ szabályozza. E törvény szerint: „A területi-közigazgatási egységekben a közigazgatás a helyi autonómiának, a közszolgáltatok decentralizálásának, a helyi közigazgatási hatóságok választhatóságának, a törvényességnek és a különleges jelentőségű helyi kérdésekben az állampolgárok megkérdezésének elve alapján szervezendő meg és működik” (2. szakasz, 1. bekezdés).

Ebből a szövegből a következő alapelvek vonhatók le:

1. A helyi autonómia elve, amely szerint a helyi közigazgatási hatóságok a helyi érdekű közügyeket önállóan, szabadon, autonóm módon igazgathatják a község, a város, a megye lakosságának érdekében. A törvény nem jelöli meg világosan a helyi autonómiához való jog alanyát.

2. A közszolgáltatok decentralizálásának elve szerint a minisztériumok és más központi szakigazgatási szervek a területi-közigazgatási egységekbe helyezett kirendeltségei egy enyhébb központi felügyelet alatt és a lehető legnagyobb önállóság mellett végzik tevékenységüket. A gyakorlatban nem decentralizációt, hanem dekoncentrációt hajtottak végre, nem hatásköröket hoztak helyi szintre, hanem részleges központi ellenőrzésű intézményeket.⁸⁰

A helyi közigazgatási hatóságok választhatóságának elve.

4. A törvényesség elve, amely szerint a helyi autonómia gyakorlása nem jelent teljes önállóságot, ugyanis a helyi közigazgatási hatóságoknak, a jogállami elveknek megfelelően, be kell tartaniuk az Alkotmányt és más törvényeket. Ugyanakkor a törvényesség elve a helyi autonómiát biztosító garanciális jellegű tényezők betartását is jelenti a központi szervekkel szemben.

5. Az állampolgárok megkérdezésének elve lehetővé teszi, hogy a területi-közigazgatási egységek lakossága közvetlenül, népszavazás útján fejezhesse ki véleményét jelentős helyi problémákkal kapcsolatban.

Ezeket az elveket kiegészíti és korlátozza a 2. szakasz 2. bekezdése, amely kimondja, hogy a fent említett elvek alkalmazása nem sértheti Románia egységes és oszthatatlan nemzetállam jellegét.

A helyi tanácsok mint döntéshozatali hatóságok jelennek meg a helyi autonómia megvalósításakor. A tanácsokat 4 éves mandátumra általános, egyenlő, köz-

⁷⁸ Veress Emőd: *A helyi közigazgatási törvény (Kommentár a gyakorlat számára)*. Kolozsvár, 2002, RMDSZ, 4–5.

⁷⁹ 215/2001. 04. 23-i törvény, utolsó változata megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 204/2004. 12. 06. számában.

⁸⁰ Veress Emőd: uo. 10.

vetlen, titkos és szabadon kifejezett szavazattal választják, és számuk a helység összlakosságának a számától függ.⁸¹ Ezt a számot a prefektus rendeletben állapítja meg.

A helyi tanács kezdeményez, és a törvény betartásával határoz az összes helyi kérdésben, kivéve azokat, amelyeket a törvény más központi vagy helyi hatóságok illetékességébe utalt. Kisebbségi szempontból a helyi tanács főbb feladatkörei a következők:

- a tanácsosok közül megválasztja az alpolgármestert,
- jóváhagyja a község vagy a város statútumát, valamint a tanács szervezési és működési szabályzatát,⁸²
- jóváhagyja a helyi költségvetést, a kölcsönöket, a hitelátutalásokat és a költségvetési tartalék felhasználási módját, jóváhagyja a költségvetési év zárszámadását, helyi adókat és illetékeket, valamint különleges illetékeket állapít meg, a törvény feltételei szerint,
- igazgatja a község vagy város köz- és magánbirtokát,
- helyi érdekű közintézményeket, kereskedelmi társaságokat és közszolgálatokat alapíthat,
- romániai vagy külföldi, rendkívüli érdemekkel rendelkező fizikai személyeknek a község vagy város díszpolgára címet adományozza,
- támogatja a vallásfelekezetek tevékenységét,
- határoz a helység hasonló külföldi területi-közigazgatási egységeivel való testvéri kapcsolatok felvételéről.

A helyi tanács havonta ül össze rendes ülésre, vagy rendkívüli üléseket tart a polgármester vagy a tanácsosok 1/3-ának kérésére. A határozattervezeteket a tanácsosok vagy a polgármester javasolhatják. A tervezetek megszerkesztését a kezdeményező végzi el, a titkár és a helyi közigazgatási hatóság szakosodott szerveinek támogatásával. Mandátumuk gyakorlásában a tanácsosok a helyi közösség szolgálatában állnak, és szolidárisan felelnek a tanács tevékenységéért. Esetenként a tanácsosok a saját nevükben, mandátumuk gyakorlása során kifejtett tevékenységükért és az általuk megszavazott határozatokért is felelősséggel tartoznak.

A polgármester mint végrehajtó hatóság jelenik meg helyi szinten, részt vesz a helyi tanács ülésein és joga van álláspontját kifejezni a megvitatott problémákkal

⁸¹ 1500 lakosig 9, 1501–3000 között 11, 3001–5000 között 13, 5001–10 000 között 15, 10 001–20 000 között 17, 20 001–50 000 között 19, 50 001–100 000 között 21, 100 001–200 000 között 23, 200 001–400 000 között 27, 400 000 fölött 31 helyi tanácsosi mandátum van meghatározva.

⁸² A kormány a 35/2002. évi rendeletében elfogadott egy keretjellelű szervezési és működési szabályzatot, amelyből kiindulva kell ezeket elkészíteni (megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 90/2002. számában).

kapcsolatban. A polgármester közhatalmi funkciót tölt be. Ő a helyi közigazgatás és ennek saját szakigazgatási szervei vezetője, amelyeket irányít és ellenőriz. A polgármester, a törvény feltételei szerint, felel a helyi közigazgatás megfelelő működéséért, képviseli a községet vagy a várost más hatóságokkal, román vagy külföldi természetes és jogi személyekkel való kapcsolattartásban, valamint az igazságszolgáltatás előtt.

A polgármester megkülönböztető jele a román nemzeti zászló színeivel ellátott vállszalag, amelynek viselése kötelező az ünnepeken, a fogadásokon, a nyilvános szertartásokon és a házasságkötéseken.

A kisebbségek politikai képviselőjének szempontjából a polgármester a következő fő feladatokat látja el:

- biztosítja a helyi tanács határozatainak végrehajtását,
- javasolhatja a helyi tanácsnak a lakosság népszavazás útján való véleménynyilvánítását a különleges jelentőségű helyi problémák esetében,
- gyakorolja a fő hitelutalványozó tisztséget,
- biztosítja a közrendet és a lakosság nyugalmát,
- meghozza a törvényben a nyilvános gyűlések lebonyolítására előírt intézkedéseket,
- vezeti a helyi közszolgálatokat,
- ellátja az anyakönyvvezetői tisztséget,
- felel a helység birtokához tartozó javak felleltározásáért és igazgatásáért.

A megyei tanács a megye szintjén a községi és a városi tanácsok tevékenységének összehangolására létrejött helyi közigazgatási hatóság, a megyei közszolgálatok megvalósítására. A megyei tanácsosok számát a prefektus állapítja meg a népesség számának függvényében.⁸³

Főbb, kisebbségi szempontból is releváns feladatkörei:

- stratégiákat, előrejelzéseket és programokat fogad el a megye vagy ennek egyes vidékei gazdasági-szociális fejlesztése érdekében,
- a megyei érdekű közszolgálatok megvalósítására egybehangolja a községi és a városi helyi tanácsok tevékenységét,
- igazgatja a megye közbirtokát és magánbirtokát,
- elfogadja a megye költségvetését,
- meghatározza, a községi és a városi helyi közigazgatási hatóságokkal folytatott egyeztetés alapján, a megye területének szervezési és rendezési terveit,
- jóváhagyja a megyei érdekű befektetési munkálatok technikai-gazdasági dokumentációját,
- pénzügyi támogatást nyújt kulturális vagy a vallási felekezetek által szervezett rendezvényeknek,

⁸³ 350 000 lakosig 31, 350 001–500 000 között 33, 500 001–650 000 között 35, míg 650 000 fölött 37 tanácsosi helyet kell biztosítani.

– a törvény feltételei szerint határoz a romániai vagy külföldi partnerekkel való együttműködés vagy társulás tekintetében.

A megyei tanács rendes ülése kéthavonta ül össze elnökének összehívására, valamint szükség esetén rendkívüli ülést tart az elnök, a tagok 1/3-ának vagy a prefektus kérésére.

A politikai képviselőhöz való jog egyik megvalósítási formáját tartalmazza a törvény 55. szakasza, amely értelmében „a helyi tanácsban választott tanácsossal nem rendelkező falvak lakóit egy falubeli küldött fogja képviselni”. Ezen előírás értelmében képviselőhöz jutnak a kis lélekszámú kisebbségi falvak is, amelyek többségi községekhez tartoznak, és esetleg nem tudnak saját tanácsost állítani. A falusi küldött szavazata csak konzultatív jellegű.

A törvény egyik hiányossága az, hogy továbbra sem szabályozza a Nyugat-Európában alkalmazott „etnikai arányt”, ugyanis mindenhol úgy fogalmaz, hogy az illető nemzeti kisebbség nyelvét ismerő személyeket fognak alkalmazni, következésképp e személyek a többséghez tartozók is lehetnek abban az esetben, ha ismerik a kisebbség nyelvét.

3. A prefektus a kormány helyi képviselője

Románia megyéinek egyik főszereplője még mindig a prefektus, akit a kormány saját képviselőjeként nevez ki. 2004-ig a prefektus jogállását is a helyi közigazgatási törvény rendezte. Jelenleg külön törvény alapján működik a prefektus intézménye.⁸⁴ A prefektust a belügyminiszter javaslatára nevezi ki a kormány a közrend és a törvény tiszteletben tartásának biztosítójaként helyi szinten.

A prefektusi intézmény jogi személyiséggel rendelkező közintézmény saját vagyonnal és költségvetéssel, a prefektus pedig harmadfokú hitelutalványozó. A prefektus székhelye a megyeszékhely, mindazoknak a közszolgálatoknak és központi szervezeteknek a vezetője, amelyek a közigazgatási egységek szintjén gyakorolják tevékenységüket.

Tulajdonképpen a prefektus központi alárendeltségű államigazgatási szerv, és a francia modell alapján a megye tevékenységét a központi hatalom a meghirdetett decentralizáció ellenére megpróbálja valamennyire ellenőrzése alatt tartani, és ennek érdekében széles a jogköre a prefektusnak.⁸⁵

A prefektus magas rangú köztisztviselőnek minősül, tevékenységét az állami költségvetésből biztosítja a kormány, munkáját 2-3 alprefektus segíti. A törvény szerint a prefektus és az alprefektus köteles jelenteni a belügyminiszternek a megye területének általuk való időleges elhagyását (20. szakasz).

⁸⁴ 340/2004. 07. 12. törvény a prefektus intézményéről (RHK nr. 658/2004. 07. 21.).

⁸⁵ Veress Emőd, 108.

Habár a fent említett törvény 12. szakasza szerint a prefektus és a helyi közigazgatási hatóságok között nincs alárendeltségi viszony, a prefektus feladatkörét elemezve arra a következtetésre jutunk, hogy egyik fő feladata az ellenőrzés, a helyi közigazgatási szervek felett gyakorolt kontroll, ami feltételez egy bizonyos működési alárendeltséget. A mindenkori kormányok fel is használják a prefektusi intézményt központi érdekeik keresztülviteléhez.

Az új törvény látszólagos előrelépése abban az előírásban ismerhető fel, amely kimondja, hogy a prefektus és alprefektus nem lehet politikai párt vagy olyan szervezetek tagja, amelyeknek a politikai pártokkal hasonló jogállásuk van. A valóságban a hatalmon levő politikai párt általában kiválaszt egy hűséges párttagot, aki kinevezése előtt lemond a tagságról, és ezután „elkötelezetlenként” végzi a prefektusi teendőket, küldetése lejártával pedig visszatér pártjához.

Ahhoz, hogy egy nemzeti kisebbség megszerezzen egy ilyen funkciót, szükség van arra, hogy kormányalakító erővé váljon. Erre példa az RMDSZ, amely több ilyen tisztséget is megszerzett kormányban vállalt szerepvállalása következtében.

A prefektusnak kisebbségi szempontból releváns feladatkörei:

1. Ellenőrzést gyakorol a helyi és megyei tanácsok, valamint a polgármesterek közigazgatási aktusainak törvényessége fölött. Az ellenőrzés következményeként a prefektus megtámadhatja a közigazgatási bíróság előtt a helyhatósági szervek aktusait a közléstől számított 30 napos határidőn belül, ha azokat törvényellenesnek tartja, miután legalább 10 nappal a kereset benyújtása előtt a kibocsátó szerveket értesíti és felkéri, hogy nézzék át újra az általuk kibocsátott aktust.

A közigazgatási bíraskodás törvénye⁸⁶ ebben az esetben is „lex generalis” szerepet játszik, de a prefektus által indított eljárást a sürgősség jellemzi. Konkrétan: az eljárás perköltségmentes; a keresetet sürgősségi eljárásban kell tárgyalni; a határidők nem lehetnek 10 napnál hosszabbak; a felek akkor is beidézettnek számítanak, ha a tárgyalás előtt 1 nappal kapták kézhez idézésüket; a határozatot a tárgyalások utolsó napján meg kell hozni.

2. A prefektus biztosítja 2005-től⁸⁷ a törvény keretén belül a kisebbségek anyanyelv-használati jogát a dekoncentrált közszolgálatokkal való viszonyaikban azokban a megyékben, ahol a kisebbséghez tartozók száma meghaladja az összlakosság 20%-át.

Következtetésként: a prefektus még mindig a kormány képviselője a megyékben, azaz centrális alárendeltségű államigazgatási szerv, a szétpontosítás (dekoncentráció) tipikus példája: a feladatokat területi szinten oldják meg, viszont azok végrehajtása teljes központi ellenőrzés alatt marad.⁸⁸

⁸⁶ 554/2004. törvény a közigazgatási bíraskodásról (RHK nr. 1154/2004. 12. 07.).

⁸⁷ 179/2005 sürgősségi kormányrendelet (RHK nr. 1142/2005. 12. 16.).

⁸⁸ Nagy Zsolt: *A köztisztviselők jogállása*. Kolozsvár, 2003, Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, 17.

4. Decentralizáció és regionalizálás Romániában

Aprefektus intézményével kapcsolatban és a dekoncentráció vagy szétpontosítás margójára meg kell említeni Románia legújabb próbálkozását arra, hogy az államigazgatást decentralizálják, amely az ún. „Decentralizálási kerettörvényben” jut kifejezésre.⁸⁹ Ez a törvény megszabja azokat az elveket, szabályokat és intézményes keretet, amelyek a közigazgatási és pénzügyi decentralizációt irányítják.

E törvény szerint a decentralizálást a következő alapelveknek kellene kormányozniuk:

1. a szubszidiaritás elve szerint az államigazgatási illetékességeket azoknak a helyi közigazgatási szerveknek kell ellátniuk, amelyek az állampolgárhoz legközelebb álló szinten helyezkednek el, és rendelkeznek a szükséges közigazgatási képességgel;

2. az áthelyezett illetékességeknek megfelelő források, alapok biztosításának elve;

3. a helyi közigazgatási szervek felelősségének elve a rájuk háruló illetékességek esetében, amely megköveteli a közszolgálat és szolgáltatás minőségi standardjának kötelező megvalósítását;

4. egy stabil, előrelátható, tárgyilagos szabályokra és feltételekre alapozó decentralizációs folyamat biztosításának elve, amely kizárja a helyi szervek tevékenységének megszorítását és a helyi pénzügyi autonómia korlátozását;

5. a méltányosság elve biztosítja az összes állampolgár hozzáférését a közszolgálatokhoz és közhasznú szolgáltatásokhoz;

6. a költségvetési kényszer elve megtiltja a központi államigazgatási szerveknek, hogy az átutalásokat és szubvenciókat az év végi helyi költségvetési hiányok fedezésére használják.

A decentralizáció lényege az, hogy a kormány, a minisztériumok és a központi közigazgatás szakosított szervei a jelenleg gyakorolt illetékességek egy részét átruházzák a községek, városok és megyék szintjén működő helyi hatóságokra a szubszidiaritás, a földrajzi körzet⁹⁰ és a gazdasági lépték⁹¹ elvének alapján.

A törvény 6. szakasza szerint az illetékességátruházások a pénzalapok átruházásával egy időben fognak végbemenni, és az alapok átruházása előtt nem kerül sor ezek gyakorlására. Optimistán kezelve ezt a törvényt, levonhatjuk a következtetést, hogy a törvényhozás megtette az első lépést bizonyos aszim-

⁸⁹ 195/2006. 05. 22. törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 453/25. 05. 2006. számában.

⁹⁰ Földrajzi körzet – egy bizonyos közszolgálat élvezőinek többsége által lakott terület egy adott időpontban.

⁹¹ Gazdasági lépték (románul: economie de scară) – a közszolgálat egységes költségének csökkentése a termelés és a fogyasztók számának növekedésével.

metrikus föderáció felé (spanyol modell), és egy tény-autonómiát („de facto”-autonómiát) is el lehetne érni idővel ennek alapján, ha a kisebbségi szervezetek aktív módon kihasználják e tényállást. A törvény egy nagyon konkrét hatalom- és hatáskör(illetékesség)felosztási katalógust tartalmaz, kizárólagos, megosztott és delegált illetékességekre osztván az államigazgatási, közigazgatási szervek meghatalmazásait.

A kizárólagos illetékességek esetében a helyi közigazgatási szerveknek döntési joguk van, rendelkeznek a célok megvalósításához szükséges pénzalapokkal és eszközökkel a következő területeken:

Helyi tanácsok:

- a község és város köz- és magánbirtokának igazgatása,
- a helyi szárazföldi szállítás infrastruktúrájának igazgatása,
- a helyi érdekű kulturális intézmények igazgatása,
- a helyi érdekű egészségügyi intézmények igazgatása,
- terület- és városrendezés,
- vízellátás,
- csatornázás és víztisztítás,
- közvilágítás,
- köztisztaság,
- társadalmi segélyszolgálat.

Megyei tanácsok:

- a helyi érdekű repülőterek igazgatása,
- a megye köz- és magánbirtokának igazgatása,
- a helyi tanácsok fenti illetékességeinek megyei érdekű problémái.

A megosztott illetékességek esetében a helyi közigazgatási szervek együttműködnek a központi államigazgatási szervekkel a következő területeken:

Helyi tanács – központi szerv:

- központi fűtés,
- társadalmi és fiataloknak szánt épületek megépítése,
- egyetem előtti oktatás,
- közrend és közbiztonság,
- társadalmi segélyek biztosítása,
- sürgősségi esetek megelőzése és megoldása,
- fogyatékos és társadalmi problémákkal küzdők orvosi ellátása,
- lakosságnyilvántartási közszolgálatok.

Megyei tanács – központi szerv:

- a megyei szárazföldi szállítás infrastruktúrájának igazgatása,
- különleges oktatás,
- fogyatékosok, gyerekek, társadalmi gondokkal küszködők orvosi és társadalmi ellátása,

– lakosság-nyilvántartás.

A törvény előírásai szerint a decentralizációs stratégiát és az alkalmazási szabályokat a kormánynak a hatályba lépéstől számított 2-3 hónapon belül kell kidolgoznia.⁹²

A tanulmány során többször hangsúlyoztam azt a tényt, hogy noha sokszor első látásra, olvasatra pozitívnak tűnnek, alkalmazási szabályaikban a romániai jogszabályok erejüket veszítik, illetőleg alkalmazásuk során tartalmilag kiüresednek. Példa erre a régiók létrehozása.

2004-ből származik a regionális fejlesztés törvénye,⁹³ amelynek nagyvonalú céljai között szerepel a régiók fejlődésének kiegyensúlyozása, a helyi kezdeményezések ösztönzése és felhasználása, a helyi mozgalmak előmozdítása. A valóságban az EU követelménye áll a háttérben a régiók létrehozását illetően, következőképp a törvényhozónak szándékában sem állt esetleg olyan régiókat is létrehozni, amelyekben a nemzeti kisebbségek helyi többséget tudnának alkotni.

A törvény összesen 8 régiót hozott létre, amelyekből a magyar kisebbség autonómiaökrévéseinek szempontjából 3 tart igényt a megfigyelésre. Így az 5. (Nyugati) régióba sorolják Arad, Krassó-Szörény, Temes és Hunyad megyét; a 6. (Északnyugati) régiót Bihar, Beszterce-Naszód, Kolozs, Máramaros, Szatmár és Szilágy megye alkotja, míg a székelyföldi megyéket (Kovászna, Hargita és Maros) a 7. (Közép) régióba sorolták Brassó, Szeben és Fehér megyével együtt.

A fejlesztési régiók nem minősülnek helyi, területi közigazgatási egységeknek, és nem rendelkeznek jogi személyiséggel. Érdekes módon a törvény előírja, hogy a régiókat a megyék szerződéses alapon hozzák létre, de ugyanazon törvény nem hagyja meg ezek képviselőinek azt a szabadságot, hogy csak bizonyos megyékkel szövetkezzenek, hanem kötelesek a törvény szerinti régiót „szerződésesen” létrehozni. Ugyanakkor a régiókon átnyuló együttműködés is lehetséges.

A régiók az EU-ban létező NUTS-2 típusú régióknak felelnek meg. Élükön helyi szinten a Regionális Fejlesztési Tanács áll, amelynek nincs jogi személyisége, és fő feladata a regionális fejlesztési politika összehangolása. Tagjai a megyei tanácselnökök, illetve minden megyéből egy-egy képviselő a municípiumi, városi és községi helyi tanácsok részéről. Ezen a grémiumon kívül, a törvény alapján minden régióban működik egy Regionális Fejlesztési Ügynökség, amely jogi személyiséggel rendelkezik mint nem kormányzati, non-profit, közhasznú szervezet. Feladata a régiók igazgatása mindennapi munkájának előkészítése, elvégzése. A Tanács elé terjeszti a fejlesztési stratégiákat, terveket, programokat, illetve a nemzeti illetékes intézményektől lekéri a szükséges pénzalapot.

⁹² A törvény 2006. május 28-án lépett hatályba.

⁹³ 315/2004. 06. 28. törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 577/2004. 06. 29. számában.

A regionális fejlesztésre külön pénzügyi alapot hoztak létre.

Országos szinten a regionális fejlesztés összes szálai a Nemzeti Regionális Fejlesztési Tanács kezében futnak össze, amelynek tagjai a Regionális Fejlesztési Tanácsok elnökei és alelnökei, valamint paritásos alapon a kormány képviselői. Ez a tanács tulajdonképpen a fő döntéshozatali szerv, amely láttamozza a nemzeti fejlesztési politikát és stratégiát, jóváhagyja a prioritásokat, nyomon követi a fejlesztési programokat, és láttamozza a helyi tanácsok, valamint ügynökségek javaslatait, programjait.

A gyakorlatban a régiók szerény eredményeket érnek el, és megalakulásuk fő célja abban merül ki, hogy az ország a „NUTS-ok” fejezetében is megfeleljen az elvárásoknak. Valójában egyik feladatuk sem vonatkozik közvetlenül a nemzeti ki-sebbségek helyzetének javítására. Az eurorégiók megfelelő kialakítása Romániában elemi érdeke az erdélyi magyaroknak. A jelenlegi régiók nem figyelnek az etnikai, kulturális, történelmi helyzetre, és éppen ezért működőképességük a székelyföldi megyékben nehézkes, de ugyanez igaz a Partium vagy Szászföld megyéire is.

A román állam helyi szinten releváns utolsó intézménye a helyi közigazgatási törvény által szabályozott konzultatív megyei bizottság, amelynek célja az országos és a helyi érdekek helyi szinten való összehangolása. Döntései a helyi közigazgatás számára pusztán konzultatívak, ajánlás jellegűek. A konzultatív megyei tanács tagjai 4 osztályba csoportosíthatók: 1) választott helyi közigazgatási hatóságok vagy ezek képviselői: a megyei tanács elnöke és alelnökei; a megyeszékhely polgármestere; a megye városainak és községeinek polgármestere; 2) a kormány képviselőiben a prefektus és az alprefektus; 3) köztisztviselők (megye főtitkára); 4) a szakigazgatási szervek és állami gazdasági egységek, közszolgálatok vezetői; érintett meghívott személyek.

Ezen grémium fő feladata, hogy elfogadja irányadó jelleggel a megye éves gazdasági és szociális fejlesztési programját az általános egyetértés, konszenzus alapján.

Egyes operatív megoldások megvitatása és kidolgozására, valamint a megye területén folytatandó főbb tevékenységekről való kölcsönös informálás érdekében minden megyében megalakul egy operatív-konzultatív bizottság, amely a prefektusból és a megyei tanács elnökéből, az alprefektusból és a megyei tanács alelnökeiből, a prefektúra főtitkárából, a megye főtitkárából és a megyeszékhely municípium polgármesteréből áll. Ennek a bizottságnak meglehetősen nagy szerep jut, mivel a keretén belül egyetértéssel el lehet dönteni kormányhatározatok tervezeteinek kezdeményezését, illetve minden egyes intézmény és hatóság döntési hatáskörének megfelelően prefektusi rendelet vagy megyei tanácsi határozat kezdeményezését, amely konkretizálja az egyetértéssel megállapított intézkedéseket. Hatékonyabb működésének köszönhetően visszaszoríthatja a túlméretezett konzultatív megyei „nagybizottság” jelentőségét.⁹⁴

⁹⁴ Veress Emőd, 118.

5. *A romániai magyarság 1989 utáni autonómiatörekvései*

Az erdélyi magyarság autonómiatörekvéseit több autonómiastatútum tervezetének kidolgozása igazolja. Az utóbbi tizenhat évben ezen tervezeteket nem sikerült elfogadtatni a román parlamenttel.

Egyelőre a magyarság sem döntötte el, hogy területi, személyi vagy kulturális autonómiát követel-e és a különböző érdek-képviselői szervek fellépése sem egységes. Ennek következtében a román állam egyfelől egyértelműen elutasítja az autonómiát, a magyar állam másfelől felemásan viszonyul a kérdéshez. A nemzetközi közvélemény a román állam Európa Tanácshoz intézett jelentései alapján nem tud egyértelműen fellépni ebben az ügyben.

Az RMDSZ „kis lépéses” tárgyalásos stratégiája nem hozta meg a kilencvenes évek elején megígért autonómiát, sőt az érdekképviselői szervezet többszöri kormány-szerepvállalás után 2004-ben lemondani látszott erről a célról. Az MPSZ-szel szemben az autonómiaellenes diskurzus 2004-ben fenntarthatatlanná vált, és ekkor az RMDSZ választási jelszövévé tette az „együtt az autonómiáért” jelszót. A választások után az RMDSZ újra meghátrált, és a kulturális autonómia szűkítette autonómiatörekvéseit, mivel népszerűtlen lett volna, ha 2008-as választások alatt nyíltan az autonómia ellen harcol. Az RMDSZ a Székelyföld gazdasági megerősödése után szeretné a területi autonómiát megvalósítani, szem elől tévesztve, hogy éppen ennek hiánya vezetett az elszegényedéshez és a gazdasági elvándorláshoz. Ugyanakkor paradoxális módon az RMDSZ kormányban való szerepvállalása vagy kormánytámogatási tevékenysége ezen a téren nem hoz pozitív eredményeket, inkább lezárja a nemzetközi szervezetek felé irányuló segítségkérést, ugyanis ezek józan megítélésében egy nemzeti kisebbség jogainak megsértése elképzelhetetlen hasonló esetben.

Az RMDSZ–MPSZ ellentét megakadályozza, hogy a magyar kisebbség az autonómia megvalósításához elengedhetetlen minimum ténybeli kollektív jogalanyiságra tegyen szert, ami abban mutatkozik meg, hogy egyhangúlag fejezi ki szándékát ennek a célnak a megvalósítására.

A román állam minden autonómiatörekvésben a homogenizálódás lelassítását látja, az asszimiláció fékezését. A román pártok, amelyek két évtizede harcolnak a 15–25%-os szélsőjobboldali szavazótábor megnyeréséért, kivétel nélkül elítélik az ilyen kezdeményezéseket. Az állam képviselői a szeparatizmustól óvakodnak, és nem értik meg, hogy a kisebbség számára a különlet menekülést jelent az állandó együttléteből, amely számára mindig lemondást jelent, míg a többségnek valós együttélést a hozzáalakulókkal. Románia jelenlegi elnöke szerint csak az állam nemzetállam jellegét, szuverenitását, függetlenségét és oszthatatlanságát tiszteletben tartva lehet autonómiáról beszélni, és ez ugyanazt kell hogy jelentse

Székelyudvarhelyen és Kézdivásárhelyen, de Krajován is⁹⁵. Ellenben ugyanaz az elnök a szerbiai válságban a nemzetközi fórumok előtt Koszovó területi autonómiájáért szállt harcba, valószínűleg azért, hogy a feloszlóban levő ortodox Szerbia területének további csökkentését megakadályozza.

Ebben a kontextusban, mivel az autonómia, ellentétben a föderációval, felülről leosztott szerep, a megoldást csak az állam és a kisebbség közötti kompromisszum jelenti, miután maga a kisebbség egységesen fog fellépni. A békés megegyezésen kívül még marad az erőszak járhatatlan útja, valamint olyan külföldi nyomás igénybevétele, amely nem minősül a belső ügyekbe való beavatkozásnak.

Az erdélyi autonómiamodelleket a szakirodalomban⁹⁶ már többször, többen körüljárták, anélkül, hogy ezek valamelyike időközben hatályba lépett volna. Összefoglalva az eddigi próbálkozások⁹⁷ a következők:

- 1991. április: Szócs Géza: Nemzetiségi törvénytervezet-csomag;
- 1993. március: Csapó József: Memorandum a romániai magyar nemzeti közösség belső önrendelkezéséről;
- 1993. november: RMDSZ – SZKT-dokumentum: Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről;
- 1994. március: Szilágyi N. Sándor: Törvény a nemzeti identitással kapcsolatos jogokról és a nemzeti közösségek méltányos és harmonikus együttéléséről;
- 1994. szeptember: Csapó József: Belső önrendelkezést kiteljesítő autonómiák;
- 1995. április: Az RMDSZ Ügyvezető Elnökségének Politikai Főosztálya (Bodó Barna, Szász Alpár Zoltán, Bakk Miklós): A romániai magyar nemzeti közösség személyi elvű autonómiájának statútuma;
- 1995. április: Bakk Miklós: Törvénytervezet a személyi elvű önkormányzatokról;
- 1995. augusztus: Csapó József: Székelyföld autonómiastatútuma;
- 2003. október – 2004. március: Székely Nemzeti Tanács: Székelyföld autonómiastatútuma;
- 2003. november: szakértőcsoport Bakk Miklós koordinálásával: Autonómia-csomagterv: Kerettörvény a régiókról; Törvénytervezet Székelyföld különleges jogállású régió létrehozásáról; Székelyföld különleges jogállású régió autonómiájának statútuma.

Összegzésként elmondhatjuk, hogy amikor a román hatalom elutasítja az autonómiát, jogi szempontból főleg arra hivatkozik, hogy Románia egységes, oszthatatlan nemzetállam, és ezen jelleg megváltoztatását az alkotmány módosítási

⁹⁵ Államfői vállveregetés Szász Jenőnek. *Krónika*, 2006. 03. 17–19., 5.

⁹⁶ A Magyar Kisebbség 1–2/2004-es számát teljesen ennek a témának szentelte.

⁹⁷ Bakk Miklós: Az autonómiatervek két szakasza Erdélyben 1989 után. In *Magyar Kisebbség*, 1–2/2004, 59–60.

korlátai lehetetlenné teszik, a jelenlegi szabályozás viszont kizárja a területi autonómia megvalósítását, valamint azt, hogy a régiókat az EU követelményeinek megfelelően és nem etnikai alapon kell kialakítani.

Ezek után nyilvánvaló, hogy az egyetlen megoldás nemzetközi szintről jöhet, abban az esetben, ha Ausztria példáját követve Magyarország védőhatalomként fog ezért közbenjárni nemzetközi szinten, illetve ha az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334/2003-as határozata alapján beindul az autonóm törekvéseket pártoló európai folyamat az etnikai konfliktusok feszültségtelenítésére.

6. A helyi autonómia finanszírozása

A helyi közigazgatási törvény 25. szakasza szerint: „A helyi autonómia biztosításának érdekében a helyi közigazgatási hatóságoknak joguk van helyi adókat és illetékeket bevezetni és beszedni, és elkészíteni a község, a város és a megye kiadási és bevételi költségvetéseit.” A pénzügyi autonómia részleteire a helyi közpénzügyeket szabályozó 189/1998-as törvény tért ki, amelyet 2003-ban egy sürgősségi kormányrendelet váltott fel.⁹⁸ Ez a rendelet állapítja meg a helyi pénzalapok előteremtésének, a velük való gazdálkodásnak, felhasználásuknak alapelveit, általános keretét és eljárását, valamint a helyi hatóságok és a többi érdekelt intézmény felelősségét ebben a témában.

A helyi költségvetés bevételei a következő forrásokból származnak:

1. saját bevételek: adók, hozzájárulások, más díjak és a befizetett jövedelmi adó bizonyos része. Ezek közül kiemelt fontosságúak a jövedelmi adóból származó összegek. Az utolsó rendelkezések szerint az államkasszába befolyt jövedelmi adó 82%-a visszatér helyi szintre havonta a hózárás után 5 nappal. Ebből 47%-ot azon községek, városok, municípiumok költségvetése kap, amelyek területén az adót befizették, 13% a megye költségvetésébe tér vissza, és 22% a megyei tanács külön számlájára folyik be, ahonnan az előbbi költségvetések kiegyensúlyozására használják fel;⁹⁹

- az állami költségvetésből származó bevételek (leosztás);
- az állami és más költségvetésekből származó szubvenciók;
- adományok és szponzorizálások.

A költségvetést, a kölcsönöket a helyi vagy megyei tanácsok hagyják jóvá és teszik közzé. A költségvetésnek egy dokumentumba kell foglalnia az összes bevételt

⁹⁸ 45/2003. 06. 05. sürgősségi kormányrendelet a helyi közpénzügyekről, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 2005. 05. 09. számában, módosítva a 108/2004. törvény, a 313/2004. törvény, a 9/2005. sürgősségi kormányrendelet és a 114/2005. törvény alapján.

⁹⁹ 28. szakasz, 1. bekezdés.

és kiadást, a nemzeti pénznemben kifejezve, egy évre kell szólnia és kiegyensúlyozottnak kell lennie, tudniillik a bevételekkel le kell fedni minden költséget. Abban az esetben, ha előidézik a bevételek csökkenését vagy a kiadások növelését, a helyi költségvetés jóváhagyása után elfogadott központi törvények kötelező módon rendelkeznek azokról a forrásokról, amelyekből fedezni lehet a hiányt.

Az állami háztartásból leosztott összegek főleg a helyi költségvetések kiegyensúlyozására irányulnak oly módon, hogy az összegek megállapításánál 70%-ban a helyi közigazgatási egység pénzügyi teljesítményét veszik figyelembe az egy főre eső jövedelem alapján, míg 30%-ban a megye területe az irányadó.

A fenti adatok alapján megállapítható, hogy a helyi jövedelem elég nehézkes módon tér vissza arra a szintre, ahol előállították, és akkor is csak részben. Ez a tényállás megakadályozza a helyi autonómia tényleges működését és függetlenségét.

6. A közvetlen demokrácia eszközei a román kisebbségi jogban

Noha Romániában a népszavazásról az alkotmány, illetve a helyi közigazgatási törvény is szól, a konkrét szabályozást ebben a témában a népszavazás szervezéséről és lebonyolításáról szóló törvény¹⁰⁰ tartalmazza. A törvény megismétli az alkotmány előírásait, amelyek szerint Románia nemzeti szuverenitása a román népé, és ezt a nép egyrészt képviseleti szervein, másrészt referendumon keresztül gyakorolja. A törvény szerint két típusú népszavazást lehet tartani:

1. nemzeti népszavazást az alkotmánymódosításról, az államelnök leváltásáról, nemzeti szintű problémákról (ilyen esetekben általában az elnök kezdeményez a parlamenttel konzultálva. Kivételt képez az államelnök leváltása, amikor a parlament dönt);

2. helyi népszavazást a helyi érdekű problémákról (ebben az esetben a témát a megyei vagy helyi tanács dönti el a polgármester, a megyei tanács elnökének vagy a tanácsosok egyharmadának javaslatára).

Az alkotmány 152. szakaszában megjelenő problémák nem képezhetik referendum tárgyát (3. szakasz). Ez a kisebbségek helyi szintű autonómiájára való törekvéseinek első szintű megakadályozását jelentené.

A népszavazáson a szavazati joggal rendelkező állampolgárok vehetnek részt, és akkor eredményes, ha a lakosság fele meg egy fő részt vett rajta. A referendumat mindig vasárnap rendezik.

A törvény 18. szakasza felsorolja a nemzeti érdekű problémákat, lecsökkentve ezáltal a nemzeti kisebbségek kezdeményezési lehetőségeit, ezek ugyanis legin-

¹⁰⁰ 3/2000. 02. 22. számú törvény, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 84/2000. 02. 24. számában. Módosítva az 551/2003. 12. 18. törvény által, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 922/2003. 12. 21. számában.

kább helyi szinten tudnak referendumot rendezni. Nemzeti érdekű problémának minősül: a magán- és közbirtokok általános helyzete; a helyi közigazgatás megszervezése, a területrendezés és a helyi autonómia általános helyzete; a felekezettek helyzete. Ezen előírásból tisztán megállapítható, hogy a többség háromszorosan is biztosította magát az autonómiatörekvések ellen, ugyanis a helyi közigazgatás, a területfelosztás és autonómia témái csak nemzeti szintű referendum tárgyát képezhetik.

A nemzeti kisebbségekre vonatkozó egyetlen pozitív előírás, a helyi közigazgatási törvény 20. szakaszával egyetemben kimondja, hogy „a községek, városok és megyék elhatárolását törvénnyel állapítják meg. Ezek területi határainak bármely módosítása csakis törvény által és csak az illető területi-közigazgatási egység állampolgárainak népszavazás útján való előzetes véleménynyilvánításával hajtható végre, amelyet a törvény feltételei szerint szerveznek meg.” Ez a referendum azonban csak véleménynyilvánító, és nem ügydöntő jellegű, ugyanis a parlamentnek törvény elfogadásával lehetősége van a határok megváltoztatására. A gyakorlatban azonban a törvényhozás soha nem döntött „a nép” ilyen módon kifejezett akarata ellen.

Miután az MPSZ, SZNT és MNT az autonómiáért vívott harc során több sikertelen utat bejárt (az autonómiastatutum parlamenti beterjesztése, illetve népszavazások kezdeményezése) 2006 folyamán a közvetlen demokrácia eszközeként a „nagygyűlést” és a „nemzetgyűlést” vette igénybe. Az ilyen gyűléseken elfogadott kiáltványokat és határozatokat a szervezők eljuttatták román és nemzetközi fórumokhoz annak reményében, hogy a hatalom elkezdje a tárgyalásokat a székellyföldi területi autonómia létrehozásáról.

A szervezők írott jogi keret hiányában a történelemre és a „szokásjogra” hivatkoztak, kijelentvén, hogy „a székely nép ősi joga összehívni a nemzetgyűlést, ha az egész közösséget érintő döntés meghozataláról van szó, és mindig akkor hívták össze, ha a székelység megelégedte az elnyomást (Csapó József)”.¹⁰¹

A székellyföldi autonómia érdekében 2004 és 2005 között több helységben (pl. Székelyudvarhely, Illyefalva, Gyergyószentmiklós, Nagybacon, Gergyóditró, Vargyas, Balavásár) a helyi tanácsok napirendre tűzték vagy határozatot fogadtak el helyi szintű népszavazás megrendezésére, amelyek során a lakosság véleményt mondott volna az autonómia szükségességéről. A prefektusok általában átiratban szólították fel a helyi tanácsokat, hogy vonják vissza a népszavazásról szóló határozataikat, majd a közigazgatási bíróságok előtt támadták meg ezeket. A bíróságok minden esetben helyt adtak a prefektusok kereseteinek, és megsemmisítették a határozatokat. Sajnálatos, hogy politikai szinten az RMDSZ is alkotmányelle-

¹⁰¹ Jánossy Alíz: Székely Nemzetgyűlés – Szeptemberi határidő Bukarestnek. *Krónika*, 2006. 06. 19.

nesnek minősíti a területi autonómia ügyében kezdeményezett székelyföldi népszavazásokat.¹⁰²

A közvetlen demokrácia gyakorlásának lehetőségeit vagy a beleszólási jog tartalmát 2005-ben kormányhatározat¹⁰³ bővítette, amely a helyi közigazgatási hatóságok egyesületeinek konzultálását írja elő a helyi vonatkozású jogszabálytervezetek kidolgozásánál. Ilyen egyesületnek számítanak: a Romániai Községek Egyesülete, a Romániai Városok Egyesülete, a Romániai Muncípiumok Egyesülete, a Romániai Megyei Tanácsok Egyesülete, a Romániai Helyi Hatóságok Föderációja. A határozat értelmében a központi hatalom (kormány) azon képviselői, akik olyan jogszabálytervezetet dolgoztak ki, amely közvetlenül érinti a helyi közigazgatási hatóságokat, kötelesek a fent említett egyesületek elnökeit 15 nappal (sürgősség esetén 5 nappal) a tervezet elfogadása előtt értesíteni.

Ezen egyesületek bizonyos lobbicsoportok szerepéig tudnak csupán eljutni, ugyanis kötelességük és érdekük, hogy a tervezet kézhezvétele után 5 napon belül véleményt nyilvánítsanak. A kormány e véleményt csak akkor veszi figyelembe, ha szerinte az célszerű. Ellenben a konzultáció elmulasztásának esetére a kormány ellen nincs szankció.

7. Kisebbségvédelemmel foglalkozó kormány szintű szervek

A kisebbségek politikai képviseletre való jogának másik megvalósulási lehetősége a kormánnyal való kapcsolat ápolása. A román állam az idők folyamán megpróbálta bevonni a kisebbségeket az állam vezetésébe a „kirakatpolitika” összetevőjeként. Így 1989 előtt különböző tanácsokat létesítettek, amelyek a kormány mellett működtek, a legtöbbször elméleti konzultatív funkciókkal.

1993-ban a 137-es kormányhatározat alapján létrejött a „Nemzeti Kisebbségek Tanácsa”, amely összekötő kapocs lett (volna) a kormány és a nemzeti kisebbségek között. Ebben a grémiumban a határozatok 2/3-os többséggel kellett volna, hogy megszülessenek, és minden kisebbségnek vétőjoga kellett volna legyen az őt érintő területeken. Sajnos a Tanács csak konzultatív jellegű, és kezdetben kevés beleszólása volt a kisebbségvonatkozású törvények vagy kormányhatározatok meghozásában. A Tanács jogi helyzetét különböző kormányhatározatok többször módosították a hatalmon levő politikai erők kedve szerint, és 1996 után

¹⁰² Bakk Miklós: A székelyföldi autonómia érdekében kezdeményezett népszavazások (2. rész). *Kronika*, 2005. 04. 22–24., 16.

¹⁰³ 521/2005. kormányhatározat, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 529/2005. 06. 22. számában.

feloszlatták. Végül 2001. június 21-én az 589-es kormányhatározattal a hatalom újra létrehozta a „Nemzeti Kisebbségek Tanácsát”.¹⁰⁴

Ezenfelül 1997 és 2001 között a kormány keretén belül működött egy részleg, amely a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozott, és amely a miniszterelnöknek volt alárendelve.¹⁰⁵

Jelenleg a hatalom és a nemzeti kisebbségek kormány szintű kapcsolata több grémium keretén belül folyik.

1. Az egyik az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala,¹⁰⁶ amely jogi személyiség nélkül, a miniszterelnök alárendeltségében, a kormány főtitkárának egybehangelésével működik.

A Hivatalt létrehozó kormányhatározat szerint ennek legfőbb feladatkörei a következők:

- alkalmazza a kormány kisebbségekre vonatkozó politikáját;
- különböző stratégiákat dolgoz ki a nemzeti kisebbségekhez tartozó egyének identitásának megőrzése, kifejezésre juttatása és fejlesztése érdekében, amelyeket jóváhagyás végett a kormány elé terjeszt;
- törvény- és más jogszabálytervezeteket dolgoz ki tevékenységi körében;
- láttamozza a kisebbségekre vonatkozó jogszabályokat;
- felügyeli a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó belső és nemzetközi jogszabályok alkalmazását;
- részt vesz a Románia számára kötelező kisebbségi vonatkozású jelentések kidolgozásában;
- serkenti a kisebbség–többség közötti párbeszédet;
- ápolja a közös értékeket, az előítéletek és megkülönböztetés leküzdését a kulturális, nyelvi és vallási sokféleség támogatásával;
- kapcsolatot tart a helyi hatóságokkal, a kisebbségi témában tevékenykedő alapítványokkal, egyesületekkel, a külföldi nem kormányzati szervezetekkel;
- együttműködik a Nemzeti Kisebbségek Tanácsával, amelynek megalapozott javaslatára különböző pénzalapokat kérvényez a kormánytól projektek megvalósítására;
- támogatja az etnikai kapcsolatokkal foglalkozó kutatást.

2000-ben a kormányrendeletet¹⁰⁷ hozott eg, a „Nemzeti Kisebbségek Problémáinak Tanulmányozásával foglalkozó Intézet” létrehozására kolozsvári szék-

¹⁰⁴ Megjelent a *RHK* 365/2001. 07. 06. számában,

¹⁰⁵ H. G. nr. 17/31. 01. 1997 privind organizarea și funcționarea Departamentului pentru Protecția Minorităților Naționale (M.Of. nr. 17/1997).

¹⁰⁶ 111/2005. 02. 24 kormányhatározat, megjelent a *RHK* 184/2005. 03. 03. számában.

¹⁰⁷ O. G. nr. 121/31. 08. 2000 privind înființarea Institutului pentru Studierea Problemei Minorităților Naționale (M.Of. nr. 437/03. 09. 2000).

helyel, amelyet a Parlament 2001-ben hagyott jóvá.¹⁰⁸ Az Intézet célja az, hogy megismertesse a lakossággal a nemzeti kisebbségek jogai tiszteletben tartásának szükségességét, a kisebbségek törekvéseit identitásuk megőrzésére, valamint az, hogy a nyugati közvéleményt tájékoztassa a romániai kisebbségvédelem színvonaláról. Ennek érdekében különböző tanulmányokat, jelentéseket, felméréseket készít, és foglalkozik azoknak a személyeknek a felkészítésével, akiknek különleges a felelősségük a nemzeti kisebbségek etnikai identitásának megőrzését és fejlesztését illetően.

A Hivatal élén egy államtitkár áll, akit 2 helyettes államtitkár segít munkájában. Őket a miniszterelnök nevezi ki. Az államtitkár egyedi jellegű normatív utasításokat hozhat feladatainak elvégzése érdekében. A Hivatal megyei szinten, az államtitkár által kijelölt helyiségekben kirendeltséggel is rendelkezik.

2001 után a Köz-Tájékoztatás Minisztériumának keretén belül működött egy, az interetnikai kapcsolatokért felelős államtitkár. Az államtitkárság keretén belül létezett egy ún. Roma Nemzeti Hivatal is.¹⁰⁹

2. Egy másik struktúra a „Nemzeti Kisebbségek Tanácsa”. Ez a kormány konzultatív szerveként működik jogi személyiség nélkül a Köz-Tájékoztatási Minisztérium irányítása alatt. A fő cél a kisebbségek törvényes szervezeteivel való kapcsolattartás.

Az utolsó módosítások után¹¹⁰ feladatköre a következőkre terjed ki:

- összehangolja és támogatja a nemzeti kisebbségek szervezeteinek tevékenységét;
- javaslatokat tesz a kormánytámogatások elosztására a nemzeti kisebbségek szervezetei között;
- javaslatokat tesz a kisebbségi területen létező jogszabályok javítására;
- megoldásokat javasol a fent említett minisztériumnak;
- intézkedéseket javasol a kormánynak a nemzeti kisebbségek társadalmi és kulturális életének javítására és ezek gondjainak tömegtájékoztatásban való megjelenítésére;
- javaslatokat tesz a kormánynak a kisebbségek nyelvein folyó oktatás javítására;
- együttműködik, kapcsolatokat kezdeményez és tart fenn a civil társadalommal és a kisebbségekkel foglalkozó nemzetközi szervezetekkel.

¹⁰⁸ Legea nr. 396/10. 07. 2001 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 121/2000 privind înființarea Institutului pentru Studierea Probelemelor Minorităților Naționale (M.Of. nr. 400/20. 07. 2001).

¹⁰⁹ H.G. nr. 13/04. 01. 2001 privind organizarea și funcționarea Ministerului Informațiilor Publice (M.Of. nr. 16/10. 01. 2001).

¹¹⁰ 1175/2001. 11. 21. kormányhatározat, megjelent a RHK 789/2001. 12. 12. számában.

A Tanácsot a parlamenti képvisellel rendelkező nemzeti kisebbségek szervezeteinek képviselői alkotják. Egy szervezet 3 képviselőt küldhet. A Tanács egyszer ülésezik évharmadonként, valamint szükség esetén különleges ülést tarthat. Határozatait a jelenlevők többségi szavazatával hozza, és minden szervezetnek egy szavazata van.

Az ülések között az NKT a következő szakbizottságokban dolgozik: törvényhozás és közigazgatás, pénzügyi problémák, tömegtájékoztatás, kultúra és felekezetek, oktatás és ifjúság, társadalmi és gazdasági problémák, nemzetközi szervezetekkel és a civil társadalommal ápoltt kapcsolatok.

3. 2004-ben a kormány létrehozta a Romák Nemzeti Hivatalát¹¹¹ (RNH) mint a központi államigazgatás szakosított szervét. Az RNH jogi személyiséggel rendelkezik, és a romák integrációját finanszírozó programok vezetését is átvette.¹¹² Élén egy államtitkári rangú elnök áll, költségvetését a kormány főtitkársága biztosítja, és a kormánykancellária miniszterének irányítása alatt működik. Románia EU-s csatlakozási törekvéseinek során 2006-ban külön törvényt hozott a „Romániai roma etnikum ünnepeiről”.¹¹³

4. A fenti struktúrákon kívül 1998-tól a kormány létrehozta a Nemzeti Kisebbségek Minisztériumok Közötti Bizottságát¹¹⁴ mint konzultatív szervet, amelyet a minisztériumok képviselői alkotnak. Ezen szerv ülésein részt vehetnek meghívottként a parlamenti képviselők, az államelnök, a Tudományos Akadémia tagjai, a kisebbség-többség közötti viszony kutatásával foglalkozó szervezetek, a nem kormányzati szervezetek képviselői.

Fő feladatai a következők: információk közvetítése által támogatja az NKT-t, hozzájárul a kisebbségvédelmi és romavédelmi egységes stratégiák kidolgozásához, elkészíti a Keretegyezmény által kért jelentéseket.

8. Az anyanyelv és saját szimbólumok használatának biztosítása a kisebbségek politikai szerepvállalása során

Romániában a hivatalos nyelv a román, és ezt az egyetlen nyelvet lehet használni a román törvényhozásban. Fordításról, a honatyák által használható más nyelvről nem rendelkezik sem az Alkotmány, sem a parlament házainak szabályzatai.

Helyi szinten ennél jobb a helyzet, mert az anyanyelvhasználat jogát a helyi közigazgatási törvény 17. szakasza szabályozza, amely alapfokon kimondja,

¹¹¹ 78/2004. 10. 07. sürgősségi kormányrendelet, megjelent a *RHK* 969/2004. 10. 21. számában.

¹¹² PHARE-program nr. RO/2002/000-586. 01. 02.

¹¹³ 66/2006. 03. 22. törvény, megjelent a *RHK* 276/2006. 03. 28. számában.

¹¹⁴ 459/1998. 08. 07. kormányhatározat, megjelent a *RHK* 295/1998. 08. 11. számában.

hogy: „Azokban a közigazgatási egységekben, ahol a nemzeti kisebbségek aránya meghaladja a lakosság számának 20%-át, a helyi közigazgatási hatóságok biztosítani fogják az anyanyelvhasználatot a kisebbségekkel való kapcsolatban az alkotmány előírásainak megfelelően, a jelen törvénynek és a Románia által ratifikált nemzetközi szerződéseknek megfelelően.” Az alkotmány nagyon szűkmarkú ezen a téren, így az erre való utalás valószínűleg csak a román nyelv hivatalos voltát kívánja hangsúlyozni.

Az alapszabály első konkretizálódását a 39. szakasz 7. bekezdése hozza, amely szerint: „Azokban a községekben vagy városokban, ahol a nemzeti kisebbségek száma meghaladja a lakosság számának 20%-át, az ülések napirendjét az illető kisebbség anyanyelvén is ismertetni kell.”

A 43. szakasz 3. bekezdése így folytatja: „A gyűléseket román nyelven, az állam hivatalos nyelvén tartják. Azoknak a helyi tanácsoknak az esetében, ahol valamely nemzeti kisebbséghez tartozó tanácsosok legalább 1/3-át képezik az illető tanácsnak, az üléseken használhatják a kisebbségiek anyanyelvét is. Ezekben az esetekben a polgármester gondoskodik a fordításról, a jegyzőkönyvet és az iratokat román nyelven állítják össze.”

Az 51. szakasz rendelkezik a tanácsülések eredményeiről is kisebbségi vonalon: „Azokban a területi egységekben, ahol a nemzeti kisebbséghez tartozók száma meghaladja a 20%-os arányt, a normatív jellegű határozatokat az illető nemzeti kisebbség anyanyelvén is nyilvánosságra hozzák, az egyéni jellegűeket pedig kérésre anyanyelven is közlik.” Az előírások tiszteletben tartása a titkár dolga.

A helyi közszolgálatokról a törvény 90. szakasza a következőket írja elő: az állampolgárok és a helyi közigazgatási hatóság közötti kapcsolattartásban a román nyelvet használják. Azokban a területi közigazgatási egységekben, ahol a valamely nemzeti kisebbséghez tartozó lakosok száma meghaladja a lakosság számának 20%-át, ezek a helyi hatóságokhoz és szakosztályaikhoz írásban vagy szóban anyanyelvükön is fordulhatnak, és a választ románul is, magyarul is megkapják. Ilyen feltételek között a közönségszolgálatnál foglalkozó állásokra olyan személyzetet is kell alkalmazni, amely ismeri az illető kisebbség nyelvét. A helyi közigazgatási hatóságok biztosítani fogják a hatóságuk alá tartozó helységek és intézmények nevének, valamint a közérdekű közleményeknek az illető kisebbség anyanyelvén való kiírását (90. szakasz).

Nagy haladásnak számít az, hogy a kormány 2001. november 27-én határozatot¹¹⁵ hozott a helyi közigazgatási törvénybe foglalt, a nemzeti kisebbségekhez tartozók anyanyelv-használati jogáról szóló rendelkezések alkalmazásáról. A dátum szimbolikus, ugyanis 10 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a román többség

¹¹⁵ 1206/2001. 11. 27. kormányhatározat „A nemzeti kisebbségek közigazgatásban történő anyanyelvhasználatára vonatkozó végrehajtási szabályokról” megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 781/2001. 12. 07. számában.

képviselői elfogadják ezeket a kisebbségbarát rendelkezéseket, amelyek 2002. március 7-étől alkalmazhatók.

A két törvényszöveg alapján¹¹⁶ a következő konkrét lehetőségek nyílnak meg abban az esetben, ha a kisebbség aránya meghaladja a 20%-ot:

1. a helyi és megyei tanácsnak anyanyelven is nyilvánosságra kell hoznia a gyűlések napirendjét és a megszavazott határozatokat;

2. a kisebbséghez tartozóknak joguk van arra, hogy anyanyelven adjanak be szóbeli vagy írott kérést a helyi és megyei közigazgatási szervekhez, és arra, hogy ugyanazon a nyelven kapjanak választ;

3. a helységnevek kifüggesztése anyanyelven a hivatalos nyelvű mellett;

4. a helyi közigazgatási szervek kötelesek a nevüket és az alárendelt intézmények nevét a kisebbség nyelvén is kifüggeszteni, valamint a közérdekű hirdetéseket is;

5. a helyi közigazgatási szervek által rendezett ünnepeken lehet használni a kisebbség nyelvét is;

6. kérésre a házasságkötés levezetése anyanyelven végezhető el;

7. a tanácsi határozattervezeteket anyanyelven is meg kell fogalmazni;

8. a normatív határozatok a román mellett anyanyelven is megjelennek;

9. a helyi közigazgatási szervek alkalmazni fognak olyan személyeket, akik értik és beszélnek az illető kisebbség nyelvét;

Ami az anyanyelvhasználatot illeti, egy másik „mágikus szám” a kisebbségek számára az 1/3. Vagyis ott, ahol a tanács összetételében a kisebbségi tanácsosok száma meghaladja az 1/3-ot, ezek a következő lehetőségeket kapják:

1. a tanácsüléseken lehet használni az anyanyelvet;

2. a határozatokat kötelező lefordítani anyanyelvre is;

3. abban az esetben, ha három egymást követő tanácsülésen nincs biztosítva a tolmács jelenléte, fel lehet oszlatni a helyi tanácsot.

A kormányhatározat egy függelékben felsorolja azokat a romániai helységneveket, amelyeket a kisebbségek nyelvén is fel kell tüntetni.

¹¹⁶ 2006. június 29-én a szenátusban megszavazták a helyi közigazgatási törvény módosításait. A jogszabály a fent említett rendelkezések mellett újabb anyanyelv-használati jogokat biztosít a nemzeti kisebbségek számára: 20% esetén nemcsak a polgármesteri hivatalokban, hanem az ezeknek alárendelt intézményekben is használható lesz az anyanyelv; a helyi tanácsokban 20% esetén is lehet az anyanyelvet használni, a korábbi 1/3-hoz képest. A legfontosabb újítást az a cikkely jelenti, miszerint azokban a közigazgatási egységekben, ahol a kisebbség számaránya időközben 20% alá csökken, az elnyert jog elve alapján továbbra is jogos az anyanyelvhasználat és a kétnyelvű feliratok kifüggesztése.

Ezek a rendeletek azonban különböző megszorításokkal továbbra is megpróbálják hangsúlyozni a kisebbségi nyelv alárendeltségét, másodlagosságát. Ilyen megszorítási esetek a következők:

- a tanácsülések dokumentumai (jegyzőkönyv) kizárólag az állam hivatalos nyelvén lesznek kiállítva;
- tolmács hiányában az ülések csak román nyelven folyhatnak;
- az ünnepeken csak „lehet” használni az anyanyelvet;
- a házasságkötésnél csak kérésre lehet az anyanyelvet is használni;
- a helységnevek anyanyelven való feltüntetésének „informatív” jellege van, és nem lehet használni a levelezésben vagy a hivatalos dokumentumokban;
- az anyanyelvű helységnev vagy intézménynev mindig a román megnevezés alatt lesz feltüntetve.

A rendelet alkalmazásáért a polgármester, a megyei tanács elnöke, a titkár vagy a főtitkár a felelős, és a rendelet be nem tartása kihágásként minősíthető abban az esetben, ha ez nem meríti ki valamely büncselkemény tényállását. A kihágásokat egyaránt elkövethetik azok a felelős személyek, akik nem adják meg a hivatalos nyelvnek a tiszteletet és azok, akik nem tartják be a kisebbségi anyanyelvhasználatra vonatkozó szabályokat.

A megyei tanácsra érvényesek azok az anyanyelv-használati előírások, amelyeket a helyi tanács esetében alkalmaznak. A megyei tanács a törvény keretei között a megyei érdekeltsgű objektívumok nevét is megszabhatja.

A hivatalos nyelvhasználatot illetően érdekes, hogy amíg a románok az első világháborúig az anyanyelv használatát kérték Erdélyben, a „nagy egyesülés” után ennek ellenkezőjét igyekeztek megvalósítani. Erre nézve érdemes idézni az 1872. 07. 03-án keltezett erdélyi románok „Memorandumát”, amelyet a császárhoz intéztek: „Szerintünk az a hivatalnok, aki anyanyelve mellett nem képes még egy nyelvet megtanulni a fennebbiek közül, az nem érdemes arra, hogy közhivatalt viseljen. [...] Lehetetlen, hogy a lakók milliói egy pár ezer hivatalnokért egy idegen nyelvet tanuljanak meg. A józan ész dictálja, hogy ezek tanulják meg a nép nyelvét, mert az ő pénze után élnek, és nyugdíjukat s minden kedvezményt a nép jóvoltából élvezik”.¹¹⁷

A magyar–román barátsági szerződés alapján (15. szakasz, 1. bekezdés, 1. mondat) a két állam kötelezi magát, hogy biztosítani fogja a kisebbségek anyanyelvének szóbeli, írásbeli, magán- és közéletben való használatát.

A hivatalos nyelvhasználatot illetően az alkotmány 13. szakasza kimondja, hogy „Romániában a hivatalos nyelv a román”. Az alkotmány 148. szakasza szerint ez az előírás nem képezheti még alkotmánymódosítás tárgyát sem. Ennek az

¹¹⁷ A „Memorandum”-ot 1872-ben Balázsfalván, Ioan Vrancea, Ilie Măcelariu, Gheorghe Barițiu és Ion Rațiu dolgozták ki. Megjelent a *Hon* 1874. augusztus 18. számában (reggeli kiadás).

előírásnak ellentmond a 16. szakasz 1. bekezdése, amely kimondja, hogy „Az állampolgárok egyenlők a törvény és az állami hivatalok előtt, privilégiumok és megkülönböztetések nélkül” (saját ford.).

Romániában nagyon le van szűkítve a magyar kisebbségi szimbólumok, a himnusz, címerek, jelvények használata, nyilvános helyeken való kifüggesztése, eléneklése, mert ezek a szimbólumok általában az anyaország szimbólumai is, amelynek az államalkotó nemzetéhez tartozik etnikailag a kisebbség.

Ezt a helyzetet a román állam szimbólumait szabályozó törvények, jogszabályok alakították ki. Ilyen törvény a 75-ös 1994-ből „Románia zászlójának felvonásáról, himnuszának elénekléséről és a Románia címerével ellátott pecsétek használatáról az állami intézmények által”, amely az alkotmány 107. szakaszát próbálja meg alkalmazni. E törvény alapján a kormány határozatot¹¹⁸ hozott az alkalmazási szabályokról, amelyek megtiltják más államok szimbólumainak a használatát.

Más államok zászlóját vagy himnuszát csak a román állam zászlójával és himnuszával együtt lehet felvonni, illetve elénekelni, és csak hivatalos állami látogatások, találkozások vagy nemzetközi ünnepek alkalmával (6., 16. szakasz). Ennek az előírásnak be nem tartása kihágásnak minősül és 25-től 30 millió lejig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Románia himnuszát csak román nyelven lehet elénekelni vagy hivatalosan közölni, és minden olyan tankönyvben közlik, amelyekből a kisebbséghez tartozók anyanyelvet tanulnak.

Az egyetlen kisebbségi szimbólum, amelynek használatát ez a határozat szabályozza, a helyi közigazgatási egység saját címere. Ezt Románia címerével együtt kell kifüggeszteni. Habár a törvény nem tér ki arra, hogy a helyi közigazgatási egységek kifüggeszthetnek-e saját zászlókat, vagy sem, ez megengedettnek tekinthető abban az esetben, ha nem egy másik állam zászlajáról van szó. A kormányhatározat nem tér ki a kisebbségi szimbólumok használatára.

Ezeket az előírásokat enyhítette egy 2002-ben éppen a március 15-i ünnepség miatt hozott kormányhatározat,¹¹⁹ amely szerint más állam himnuszát is el lehet énekelni, ha nemzetközi jellegű látogatásokról, ünnepekről van szó, azzal a feltétellel, hogy utána a román himnuszt is el kell énekelni. Ugyanaz a kormányhatározat kimondja, hogy az országos szinten szervezetekbe, szövetségekbe és egyesületekbe tömörült etnikai kisebbségek sajátos rendezvényeiken használhatják saját jelvényeiket, címereiket is.

¹¹⁸ 1157/2001. 11. 21. kormányhatározat „A nemzeti kisebbségek közigazgatásban történő anyanyelvhasználatára vonatkozó végrehajtási szabályokról” megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 776/2001. 12. 05. számában.

¹¹⁹ 223/2002. 03. 07. kormányhatározat megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 179/2002. 03. 15. számában.

A helységnevek anyanyelven való használata esetében a fő szabály az, hogy ez csak azokban a helységekben megengedhető, ahol a kisebbség száma meghaladja a 20%-ot. 1993-ban a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa a 10%-ot javasolta, ám ezt a javaslatot a hatalom nem vette soha figyelembe.

Statisztikai szempontból a 20%-os arány betartásával Romániában 1200 helységben kell két- vagy többnyelvű táblákat kifüggeszteni. A nyelvek szerinti megosztás a következő: 1071 esetben magyarul (17 megyében), míg németül 36, ukránul 57, oroszul 15, törökül 8, tatárul 3, szlovákul 26, lengyelül 6, szerbül 7, roma nyelven 112 helységben kell ilyen táblákat kifüggeszteni.

A szimbólumokhoz való jog területén azonban még mindig van megkülönböztetés és asszimilációs fenyegetés. Így például a gépkocsik rendszáma a megyenevek rövidítésének felel meg, lehetőséget adván arra, hogy a kisebbségek lakta megyékből származó tulajdonosokat a rendőrök gyakrabban ellenőrizzék. Szintén emiatt a szélsőséges nacionalista csoportok könnyebben rongálás tárgyává tesznek egy ilyen rendszámmal ellátott autót. Egy másik példa az utcanevek, térnevek és épületnevek területéről származik. Ezeknek a neveknek a meghatározása vagy módosítása a helyi tanács illetékessége, ami a gyakorlatban Erdély-szerzte oda vezetett, hogy a többségi helyi tanácsok általában a magyar kisebbség történelmére, neves fiaira vagy hagyományaira emlékeztető neveket eltörölték, és helyükbe a román folytonosságot igazoló vagy hangsúlyozó neveket szavaztak meg.

9. A politikai képviselőhez való jog jövője a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben

Tizenhat évvel az ún. „forradalom” vagy államcsíny után Romániában még mindig nem sikerült megszerezni és egységes törvénybe foglalni a kisebbségek jogait. 2005 elején az RMDSZ jogászokból és politológusokból álló munkacsoportja kidolgozta a legújabb tervezetet, amely előkészítésénél sajnálatos módon a vezérelv az volt, hogy a tervezet szövege a többségi honatyák számára elfogadható legyen. Ezzel a felfogással azt érték el, hogy az alacsonyra állított mércét egyre lejjebb alkudja a többség, valószínűleg azzal a szándékkal, hogy abban az esetben, ha sikerül az EU-s csatlakozást elérni, egy ilyen jogszabály hiányában a jelenlegi tervezetet teljesen sutba lehet dobni, vagy esetleg egy semleges sürgősségi rendelettel lehet helyettesíteni.

Ezt a gondolatmenetet támasztja alá többek között az a tény is, hogy míg a magyar kisebbségnek 50 évvel ezelőtt területi autonómiája volt a legsötétebb sztálinizmusban, addig manapság a törvénytervezet „kulturális autonómiáról” szóló halvány előírásai is sokkolják a többségi honatyákat. A kirakatpolitika összetevőjeként a kormány a tervezetet prioritásként állította be, ám e tervezet másfél

év után sem vált valósággá. 1994-ben az RMDSZ hasonló módon járt el, amikor „a nemzeti kisebbségekről és az autonóm közösségekről” szóló törvénytervezetet nyújtotta be a parlamentbe, és ezt egy különbizottság másfél évig vitatta anélkül, hogy a törvényhozás plénuma elé juttatta volna. Hasonló sorsra jutottak az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács és a Székely Nemzeti Tanács 2004-es próbálkozásai is, ugyanis az általuk kidolgozott és RMDSZ-es honatyákon keresztül benyújtott tervezetek sem jutottak érdemi vitára a parlament két házában. Éppen ezért nem tartottam fontosnak a meg sem vitatott, el sem fogadott, plénum elé sem került tervezetek elemzését. Jelen pillanatban nem létezik egyetlen olyan általános törvény, amelyik a romániai nemzeti kisebbségek jogállását szabályozná, jóllehet hosszú ideje etnikai, nyelvi és kulturális sokféleség jellemzi ezt az országot.

A jelenlegi, 5. kisebbségi törvénytervezet politikai képviselőre vonatkozó szabályait azonban megpróbáltam elemezni, ugyanis ezeket az EU képviselői is ismerik, velük kapcsolatban a „Velencei Bizottság” véleményt mondott, és először 1989 után a tervezetet a román kormány nyújtotta be, és nem a kisebbségek különböző szervezetei. Egy másik érdekessége ennek a tervezetnek az, hogy kritikusaikat az RMDSZ honatyák általában nagyfokú tájékozatlansággal, rosszhiszeműséggel vádolják, vagy éppen siralmas szellemi és morális állapotban levőknek minősítik.¹²⁰

A törvénytervezet 2. cikke szerint a nemzeti kisebbségeket elismerik a román állam államalkotó tényezőjének, és „nemzeti kisebbségnek minősül minden olyan román állampolgárokból álló közösség, amely a modern román állam megalakulása¹²¹ óta Románia területén él, a többségi lakosságnál kisebb létszámú, saját etnikai önazonossága van, amelyet kultúrája, nyelve vagy vallása fejez ki, és ezt meg akarja őrizni, kifejezésre akarja juttatni és fejleszteni akarja.”

Újításnak számítanak a 9. cikk előírásai, amelyek kollektív identitási jogot adnak, kimondván, hogy a nemzeti kisebbségek közösségeinek önazonossága a román állam törvényei által elismert és védett alapvető érték. Ugyanakkor egyetlen közhatóság sem igényelheti egy személytől valamely nemzeti kisebbséghez való tartozásának bejelentését írásban vagy szóban a törvény által kimondottan meghatározott esetek kivételével.

A törvénytervezet 10. és 11. cikke szerint az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát, hogy a politikai élet minden területén szabadon kinyilvánítsák nemzeti önazonosságukat, valamint előírja az illetékes hatóságok kötelességét, hogy a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó minden kérdésben figyelembe vegyék az adott nemzeti kisebbség képviselőinek

¹²⁰ Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (1). *Krónika*, napilap, 2005. 04. 29–05. 01.

¹²¹ Úgy tűnik, 1919 az az időpont, amelyre a meghatározás utal, jóllehet a modern Románia létrehozása feltehetőleg inkább történelmi folyamatnak tekinthető, mintsem egy meghatározott eseménynek – a Velencei Bizottság megállapítása.

akarátát. Az állam elismeri és szavatolja a nemzeti kisebbségeknek és a hozzájuk tartozó személyeknek a hazához való jogot, ezen személyek jogát, hogy szabadon éljenek Románia területén, hogy megőrizzék a történelem folyamán kialakult hagyományos etnikai és területi viszonyaikat az általuk lakott területeken. Tiltottak azok a közvetlen vagy közvetett, normatív vagy közigazgatási intézkedések, amelyek a hagyományosan valamely nemzeti kisebbség által lakott régió etnikai összetételének megváltoztatására vezethetnek. Tilos a területi-közigazgatási egységek, valamint a választókeretek határainak megváltoztatása a hagyományosan ott élő nemzeti kisebbségek részarányának hátrányára.

Az állam elősegíti a határokon átnyúló együttműködést a helyi közigazgatási hatóságok között azokban a térségekben, ahol ugyanazt a nyelvet azonos vagy hasonló formában használják.

A nemzeti kisebbségek, valamint a hozzájuk tartozó személyek használhatják nemzeti szimbólumaikat, és saját nemzeti és vallási ünnepeket szervezhetnek a törvény feltételeinek megfelelően.

A tervezet értelmében a nemzeti kisebbségek szervezetei a következő módon jöhetnek létre:

a) a 2000. évi 26. számú, egyesületekről és alapítványokról szóló módosított és kiegészített kormányrendeletnek megfelelően, a kormányrendeletben előírt jogok és kötelezettségek alanyaiként, amely szervezetek nem vehetnek részt a parlamenti választásokon, az államelnök-választásokon, illetve a helyi választásokon;

b) a tervezett törvény szerint, Románia Alkotmánya 62. cikkének (2) bekezdésében meghatározott kisebbségi szervezetek, amelyek részt vesznek a parlamenti választásokon, az államelnök-választáson és a helyi választásokon.

A törvénytervezet értelmében az autonómiához való jog alanya valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyek szervezete lenne, amelyet teljes cselekvőképességgel rendelkező személyek hoznak létre, akik kijelentik, hogy az illető nemzeti kisebbséghez tartoznak, és akik megegyezés alapján anyagi hozzájárulásukat, ismereteiket és/vagy munkájukat közösen és visszavonhatatlanul a szervezet rendelkezésére bocsátják annak a tevékenységnek a véghezvitelére, amelynek célja az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosság megőrzéséhez, kinyilvánításához és fejlesztéséhez való jog szavatolása, valamint az illető kisebbség ezen közösségi érdekének megvalósításához szükséges intézményi és törvényes keretek létrehozása, bővítése és védelme.

A nemzeti kisebbségi szervezet alapító tagjainak száma nem lehet kevesebb a legutóbbi népszámláláskor magukat az illető nemzeti kisebbséghez tartozónak vallók összlétszámának 10%-ánál.

Abban az esetben, ha a legutóbbi népszámláláskor az illető nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok összlétszámának 10%-a 25 000 fő vagy annál több, az alapító tagok listája legalább 25 000 személyt kell, hogy tartalmazzon úgy,

hogy ezek lakóhelye az ország legkevesebb 15 megyéjében legyen, megyénként legalább 300 taggal.

Haladásnak számít az a javaslat, amely szerint a nemzeti kisebbségi szervezet tagja lehet olyan személy is, aki nem tartozik az illető nemzeti kisebbséghez. De ezen tagok számaránya sem helyi, sem pedig országos szinten nem haladhatja meg a tagok összlétszámának 25%-át. Egy személy nem lehet tagja ugyanazon kisebbség jelen törvény alapján bejegyzett két szervezetének.

A nemzeti kisebbségi szervezet bejegyzésére vonatkozó kérvényt a Bukaresti Törvényszékhez kell benyújtani a párttörvényben kért iratokkal együtt, és a létrejött kisebbségi szervezeteket bejegyzik ezen törvényszéken vezetett, erre a célra létrehozott Nemzeti Kisebbségi Szervezetek Jegyzékébe. Attól kezdve, hogy a Nemzeti Kisebbségi Szervezetek Jegyzékébe bejegyezték, jogi személlyé válik.

A nemzeti kisebbségi szervezetek jogi személyiséggel rendelkező vagy nem rendelkező területi szervezeteket hozhatnak létre alapszabályzatuktól függően.

A tervezet kimondja, hogy minden kisebbségi szervezet, amely politikai tevékenységet is kíván folytatni, köteles újra bejegyeztetni magát, legkésőbb 6 hónappal a törvény hatálybalépését követően, ellenkező esetben az említett szervezetek csak a 2000. évi 26 számú, módosított és kiegészített kormányrendeletben előírt jogait és hatásköreiket gyakorolhatják.

Azok a kisebbségi szervezetek, amelyek politikai tevékenység folytatására is jogosultak, a következő jogokkal és illetékességekkel bírnának:

a) a hatályos jogszabályok szerint a politikai pártokkal azonos feltételekkel vehetnek részt a parlamenti, az államelnöki és a helyhatósági választásokon, és mind a helyi közigazgatásban, mind pedig a parlamentben kedvezményesen mandátumot szerezhetnek;

b) képviselhetik az illető kisebbséget a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában;

c) kezelhetik az állami, illetve helyi költségvetésekből nekik juttatott alapokat;

d) éves rendszerességgel támogatást kapnak az állami költségvetésből a törvény feltételei szerint;

e) speciális törvények értelmében javasolhatják képviselők kinevezését olyan állami intézményekbe, szervezetekbe és közhatóságokba, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önazonosságának kifejezése, megőrzése és fejlesztése terén fejtik ki tevékenységüket, illetve ha külön törvény nem ír elő ilyen képviselést, e struktúrák vezetőinek kinevezésekor konzultálni kell az említett kisebbségi szervezetekkel;

f) megbízottat küldenek a Románia és az illető nemzeti kisebbséggel nyelvi és kulturális közösséget alkotó országok között megkötött kétoldalú megállapodások végrehajtására létrehozott, nemzeti kisebbségi problémákkal foglalkozó kormányközi vegyes bizottságokba;

g) az országos és a nemzetközi igazságszolgáltató hatóságok előtt képviselhetik azokat a személyeket vagy csoportokat, amelyeknek az érdekeit nemzeti hovatartozásukkal kapcsolatosan megsértették;

h) abban az esetben, ha az általa képviselt nemzeti kisebbséghez tartozó személyek ellen diszkriminációt követnek el, az Országos Diszkriminációellenes Tanácshoz fordulhatnak.

A nemzeti kisebbségek szervezetei részt vehetnek a helyhatósági, parlamenti, illetve az államelnök-választásokon, ha az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási önzonosság védelmében kifejtett tevékenységük alapján megfelelnek a módosított és kiegészített 2000. évi 26. számú kormányrendelet 38. cikkében meghatározott, a közhasznú egyesületek és alapítványok számára megállapított feltételeknek.

A feltételek teljesítését az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala ellenőrzi és igazolja.

A tervezet kiterjed a Nemzeti Kisebbségek Tanácsának szabályozására is, és újjáalakításként előírja, hogy ha egyik nemzeti kisebbség egyetlen szervezete sem nyerte el a parlamenti mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámot, akkor az NKT-ban az illető kisebbséget az a szervezet képviseli, amely a legtöbb szavazatot szerzte a legutóbbi parlamenti választásokon. Ugyanakkor a tervezet előírja az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának létrehozását az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának újjászervezésével a kormány saját apparátusának keretében, a miniszterelnök alárendeltségében, jogi személyiséggel rendelkező közintézményként, amelynek fő célja a romániai nemzeti kisebbségek védelme.

Kiemelt szerepet kap a nemzeti közösségek kulturális autonómiához való joga, amely a törvény értelmében valamely nemzeti kisebbség azon képességét jelenti, hogy a tagjai által választott tanácsok révén döntési jogköre legyen kulturális, nyelvi és vallási identitását érintő kérdésekben.

A nemzeti kisebbségek kulturális autonómiája a következő illetékességi kategóriákra vonatkozna (58. cikk):

a) a nemzeti közösségek anyanyelvű oktatására vonatkozó stratégiák és prioritások kidolgozása;

b) a magán oktatási intézményekben az anyanyelvű oktatás szervezése, adminisztrálása és igazgatása vagy az állami oktatási rendszerhez tartozó oktatási intézményeknél ezen feladatok megvalósításában való részvétel, partnerségben az illetékes közhatóságokkal;

c) az anyanyelvű magánjogi kulturális intézmények és a saját kultúrát kutató vagy fejlesztő intézmények szervezése, adminisztrálása és igazgatása, a törvényes feltételeknek megfelelően vagy a közjogi intézmények esetében ezen feladatok megvalósításában való részvétel, partnerségben az illetékes közhatóságokkal;

d) saját tömegkommunikációs eszközök létrehozása és adminisztrálása vagy részvétel a közszolgálati rádió- és televíziós társaságok esetében adóállomások,

részlegek, szerkesztőségek vagy műsorok megszervezésében, partnerségben az illetékes közhatóságokkal;

e) az illető nemzeti kisebbség történelmi műemlékeinek és ingó kulturális vagyonának megőrzését és hasznosítását célzó stratégiák kidolgozásában való részvétel;

f) a nemzeti kisebbségek kulturális, nyelvi, vallási önazonosságának megőrzését, fejlesztését és kinyilvánítását szolgáló speciális alapok adminisztrálása vagy az esetnek megfelelően, az illetékes hatósággal való partneri kapcsolatban az adminisztrálásban való részvétel, vagy az adminisztrálás folyamatos ellenőrzése, kivéve az 54. cikkben szabályozott alapokat;

g) az anyanyelvű oktatást nyújtó magán oktatási intézmények, valamint a magánjogi kulturális intézmények vezetőségének kinevezése;

h) a vezetőség kinevezésének véleményezése anyanyelvű oktatást nyújtó állami oktatási intézmények, valamint az illető nemzeti kisebbség kulturális közintézményei esetében, a törvény feltételeinek megfelelően;

i) a vezetőség kinevezésére való javaslat benyújtása azon állami oktatási intézmények esetében, amelyekben kisebbségi nyelvű alegységek működnek;

j) a nemzeti kisebbséget képviselő személyek kinevezésére való javaslat benyújtása a Művelődési és Vallásügyi Minisztériumnak és az Oktatási és Kutatási Minisztériumnak azokra a részlegeire, amelyeknek hatáskörébe tartozik a nemzeti kisebbségek kultúrája, illetve a nemzeti kisebbségek anyanyelvén folyó oktatás;

k) kulturális és tudományos ösztöndíjak és díjak alapítása és odaítélése;

l) különleges illeték megállapítása a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek esetében a kulturális autonómia intézményei működésének biztosítására a törvény feltételei között.

A fenti hatáskörök és jogkörök gyakorlása érdekében a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei kezdeményezhetik a Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsának létrehozását. Abban az esetben, ha ez a kezdeményezés nem valósul meg, amelyben az illető nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok szervezetei gyakorolhatják a kulturális autonómiához kapcsolódó, az 58. cikk a), d), e), g), i), j) és k) pontjában előírt feladatköröket és hatásköröket, és javaslatokat fogalmazhatnak meg az 58. cikk b), c), f) és h) pontjainál előírt hatásköröket gyakorló közhatóságokhoz.

A törvény értelmében létrehozandó Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsai jogi személyiségű autonóm közigazgatási hatóságok lennének, ezeket plenáris ülésen elfogadott saját szervezési és működési Szabályzat szerint alapítanak meg, szerveznék és működtetnék.

A Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsát belső választáson, a Tanácsot létrehozó nemzeti kisebbséghez tartozó személyek titkos, közvetlen, egyenlő és szabadon kifejezett szavazatával hozzák létre. A belső választás szabályzatát kor-

mányhatározattal állapítják meg, melyet az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága kezdeményez, miután egyeztet a Tanácsot létrehozó nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek reprezentatív szervezetével. A belső választást a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek reprezentatív szervezete szervezi meg és bonyolítja le. A belső választásokat és ezek eredményét az Állandó Választási Hatóság felügyeli és hagyja jóvá.

A belső választásokon jelölthetők a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (politikai vagy nem politikai) szervezeteinek tagjai.

A Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsának létszáma a nemzeti kisebbség létszáma szerint alakulna.¹²²

A Tanács megválasztott tagjai mandátumának időtartama 4 év, és tevékenységét plenáris üléseken és szakbizottságokban¹²³ végzi. Egy közösség Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsát egy elnök és a szabályzatnak megfelelően alelnökök és titkárok vezetik.

Az elfogadott döntéseket közléteszik Románia Hivatalos Közlönyének I. részében.

A helyi hatóságokkal való együttműködés érdekében a Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsai területi képviselőket jelölhetnek ki.

A Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsa mellett Állandó Titkárság működik, adminisztratív és ügyviteli feladatokkal, amely szervezési, működési és személyzeti fizetési költségeit az állami költségvetés fedezi.

A Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsai kötelesek éves tevékenységi jelentést bemutatni a parlamentnek.

A Kulturális Autonomia Nemzeti Tanácsa és az állami hatóságok közötti jogvitákat, a törvénynek megfelelően, a közigazgatási bíraskodás útján rendezik.

A tervezet értelmében az állam a kulturális autonómia gyakorlását illetően azt a kisebbségi szervezetet tekinti reprezentatívnak, amelyik részt vett és mandátumokat szerzett a parlamenti választásokon. Amennyiben az illető kisebbség egyik

¹²² Konkrétan: 7 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek létszáma a népszámláláson 5000 személy alatt volt; 9 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 5000 és 15 000 között volt; 11 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 15 000 és 30 000 között volt; 15 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 30 000 és 100 000 között volt; 25 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 100 000 és 500 000 között volt; 45 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 500 000 és 1 000 000 között volt; 91 tag azon nemzeti közösség esetében, amelyiknek a létszáma a népszámláláson 1 000 000 fölött volt.

¹²³ Kötelező szakbizottságok lennének: a Tanügyi és Oktatási Stratégiák Bizottsága; a Művelődési és Kulturális Örökség Bizottság; a Tömegkommunikációs Eszközök Bizottsága.

szervezete sem részesült egy mandátumban, azt a szervezetet tekintik reprezentatívnak, amely a legtöbb szavazatot kapta.

2005 júniusában felkérték a Velencei Bizottságot, hogy mondjon szakvéleményt a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetről. A vélemény 2005 októberében született meg.¹²⁴

A Bizottság megjegyezte, hogy eredetileg a törvénytervezetet rövid terjedelműre tervezték, és az lett volna a szerepe, hogy csak a nemzeti kisebbségek jogállására és helyzetére vonatkozó általános elveket foglalja egyetlen jogszabályba, de a törvénytervezet kidolgozásakor ismételve bevettek számos szakterületre vonatkozó jogszabályban (az oktatásról szóló 1995. évi 84. számú törvényben, a helyi közigazgatásra vonatkozó 2001. évi 215. számú törvényben) már meglévő előírást azzal a céllal, hogy teljes képet adjanak a meglévő jogokról és lehetőségekről, amelyekkel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek rendelkeznek. A fentiek következtében a tervezett jogszabály elvesztette kerettörvény jellegét, ugyanis megismétel bizonyos számú részletező előírást anélkül, hogy ugyanazokat a megfogalmazásokat használná, és ugyanazt a részletezési fokot.

A készülő törvény rangja a román jogrendben alapvető fontosságú, ettől függ jövődöbéli értelmezése, beleértve a többi törvényhez való viszonyát is. Az Alkotmány 73. szakasza 3. bekezdésének r. pontja szerint ezt a törvénytervezetet sarkalatos törvényként kell elfogadni, amelynek a jogállása magasabb rendű, mint a rendes törvényeké. Rendszerint az új jogszabály számára akkor választják a sarkalatos törvényt formaként, amikor ki akarják hangsúlyozni a kérdéskör társadalmi fontosságát. A sarkalatos törvény elfogadása és módosítása a későbbiekben minősített többséget kíván. A minősített többség nagyobb stabilitást biztosít ennek a különleges törvényformának.

Viszont az elfogadás és a módosítás procedúráját kivéve úgy tűnik, hogy a román jogrendben nincs különbség a sarkalatos törvények és a rendes törvények között, és a törvény megszegése esetén a jogvédelmet illetően a panaszosnak

¹²⁴ „Szívesen látott lépés” – „Pozitív megítélést érdemel” – vélemény a Romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetről. Elfogadta a Velencei Bizottság 64. Plenáris Ülése (Velence, 2005. október 21–22.) Sergio Bartole (pótag, Olaszország) és Pieter van Dijk (tag, Hollandia) kommentárjai alapján (CDL/2005/059). Sergio Bartole urat és Pieter van Dijk urat jelölték ki jelentéstevőnek. 2005. szeptember 7-én és 8-án Brassóban munkatalálkozót tartottak, amelyen részt vettek a Román Kormány képviselői, beleértve az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalát is, valamint a Román Parlament, a Nemzeti Kisebbségi Tanács, a Diszkrimináció Megelőzése és Megszüntetése Országos Tanácsának képviselői és Sergio Bartole úr. 2005. szeptember 20-án ezt a Véleményt eljuttatták a román hatóságokhoz, és elfogadta a Bizottság 64. Plenáris Ülése (Velencében, 2005. október 21–22-én) (fordította Zsehránszky István).

ugyanazon jogorvoslási lehetőségek állnak rendelkezésére, mint a rendes törvények esetében.

A Bizottság számára tisztázatlan maradt a tervezett törvénynek az egyes szakterületekre vonatkozó jogszabályokhoz való viszonya. Ez a tény nagyrészt annak a következménye, hogy a törvénytervezet elvesztette eredeti kerettörvény jellegét, mert belevették a főbb szakterületi törvények által részletezett előírásokat is. A Bizottságnak az a véleménye, hogy a törvényben nem kell megismételni az alkotmány előírásait, még akkor sem ha sarkalatos törvényről van szó.

Azok a személyek, akik a törvénytervezetet kidolgozták, megerősítették, hogy a *lex specialis derogat generali* elve jelenti a kulcsát annak, hogy a jövődöbeli jogi tisztázatlanságokat elkerüljék, és a törvényről kijelenthessék, hogy konkrét helyzetben alkalmazható. Példaként említették, hogy a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet a kulturális autonómiára vonatkozó szabályokat illetően minden bizonnyal *lex specialis*nak tekinthető, de nem tekinthető annak az oktatást és a kisebbségi nyelveknek közéletben való használatát illetően, mert e szakterületet szabályozó törvények részletezőbbek, jóllehet nemcsak kizárólag a kisebbségek nyelvén folyó oktatásra, illetve a kisebbségek nyelvének a közéletben való használatára vonatkoznak.

Ezek ellenére a Bizottság kifejtette véleményét, hogy pontosabban meg kell határozni e törvénytervezet és a szakterületi törvények közötti viszonyt annak érdekében, hogy elkerüljék vagy legalábbis jelentős mértékben csökkentsék az egymással ellentétes értelmezések kockázatát.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szervezeteinek helyzetével kapcsolatban a Velencei Bizottság szakértői figyelembe véve a bejegyzési feltételeket, amelyek szerint „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezete tagjainak száma nem lehet kevesebb, mint azoknak az állampolgároknak a 10%-a, akik a legutóbbi népszámlálás alkalmával az illető kisebbséghez tartozónak nyilvánították magukat”, megállapították, hogy ez a küszöb alacsonyabb a helyi választási törvényben előírt 15%-os küszöbnél. Jóllehet ezt a tényt javulásnak tekinti, a Bizottság fenntartja azt a véleményét, hogy az ilyen küszöb, még ha 10%-os is, túlságosan megszorító feltétel.¹²⁵ Ez a helyzet áll fenn azoknak a szervezeteknek esetében, amelyek helyi szinten olyan közigazgatási egységekben működnek, ahol az illető kisebbség tagjai nagyobb számban találhatók, viszont országos szinten nem érhetik el a 10%-os küszöböt. Ugyanez érvényes a 40. szakasz 3. bekezdésére is, amelyik előírja: „Abban az esetben, hogy ha az utóbbi népszámláláskor bejegyzettek számának 10%-a egyenlő 25 000-rel, vagy meghaladja azt, az alapító tagok listáján legkevesebb 25 000 személynek kell szerepelnie, akik lakhelyük szerint az ország legalább 15 megyéjében megtalálhatók,

¹²⁵ CDL-AD (2004) 040 Vélemény a romániai helyi közhatósági választásokról szóló törvényről, 18. bekezdés.

ezeknek a megyéknek mindenikében legkevesebb 300-an vannak.” Ily módon nagy a valószínűsége annak, hogy azokban a helyi közigazgatási egységekben, ahol országos szinten tekintélyes létszámú nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek élnek, kizárható azok szervezeteinek a megalapítása és bejegyzése. Igaz ugyan, hogy a 46. szakasz előírja annak lehetőségét, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei területi kirendeltségeket hozzanak létre, azonban ez nem oldja meg kielégítően egy másik önálló szervezet létrehozásának rendkívüli nehézségét.

Az állam joggal törekszik arra, hogy olyan törvényes előírásokat vezessen be, amelyek segítik az egyesületeknek „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei”-ként való választási részvétele engedélyezését. Éppen ezért tökéletesen érthető, hogy az állam komoly reprezentativitási garanciákat vár ezektől a szervezetektől, hogy a választási jogokkal ne történjék visszaélés. Mégis a Bizottságnak az a véleménye, hogy a bejegyzési megkötések lehetnének kevésbé drasztikusak, olyanok, hogy ne részesítsék előnyben a parlamenti képvisellel rendelkező szervezeteket, és ne gátolják az új csoportosulásokat, amelyek részt kívánnak venni a közéletben.¹²⁶ A jelen törvénytervezetben javasolt megszorítások (a 10 százalékos küszöböt kivéve) nagyjából a helyi választási törvény megfelelő előírásait ismétlik, nem méltányosak, és nem tesznek eleget az arányosság követelményének.¹²⁷

Ez egyre nagyobb problémaként jelentkezik akkor, amikor a választási előjogok mellett más tétje is van a játéknak.¹²⁸ Valóban a választási részvétel mellett, a

¹²⁶ CDL-AD (2004) 040 Vélemény a romániai helyi közhatósági választásokról szóló törvényről, 45. bekezdés.

¹²⁷ A Velencei Bizottság Véleményének 48. pontja.

¹²⁸ Ebben az összefüggésben érdemes megemlítenünk azt a tényt, hogy a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága hasonló aggodalmakat fogalmazott meg az előírás negatív hatásáról azokra a szervezetekre nézve, amelyek versenyezni akarnak a már parlamenti képvisellel rendelkezőkkel. Kitént ez a Romániával foglalkozó Tanácsadó Bizottság 2001. április 6-án elfogadott véleményéből: „A Tanácsadó Bizottság megállapítja, hogy az intézményi elrendezés különleges fontosságot ad minden egyes kisebbség esetében egyetlen szervezetnek, például a parlamentben és/vagy a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban képviseltnek. Ezt a kivételező bánásmódot megszüldárdítja az a tény, hogy az említett szervezet kapja az állami költségvetésből a kisebbségnek juttatott támogatás nagy részét. Ezáltal létrejön a kockázata annak, hogy az ugyanazt a kisebbséget képviselő többi szervezetek bizonyos mértékben mellőzöttekké válnak, és nem kapják meg a megfelelő támogatást. Ez a kockázat, feltehetőleg, nagyobb a roma kisebbség esetében, amelyet szervezetek sokasága képvisel, és ezért megosztottabb. Éppen ezért fontos az, hogy az állami költségvetésből történő pénzügyi juttatásokban a kormány ne csak a parlamentben és/vagy a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban képviselt szervezetekről gondoskodják, hanem a kisebbségeket képviselő többi szervezetről is.”

„nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei” minősítés (jogcím) több illetékességet foglal magában, amelyek a 48. szakaszban vannak felsorolva. Ezek az illetékességek kiterjednek a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban való részvételre, speciális alapokkal való gazdálkodás jogára, valamint arra, hogy az állami költségvetésből évi eltartásban részesüljenek, ahhoz való jogra, hogy képviselők kinevezését javasolják bizonyos intézményekbe, és hogy a diszkriminációs esetekről értesítsék az Országos Diszkriminációellenes Tanácsot.¹²⁹

A Bizottság szerint előfordulhat, hogy a törvény előidézi a nemzeti kisebbségek jelentős részének a kizárását a képviseleti és a konzultatív szervekből, valamint a képviseleti jog hatóköréből, ami aránytalanság megjelenését idézheti elő. Valójában a nemzeti kisebbségek szervezetei egyesületek, és azokat a feltételeket, amelyeket bejegyzésük szerint teljesíteniük kell, meg kell vizsgálni a társulási szabadság korlátozása szempontjából is. Ha a hatóságok úgy vélik, hogy további megszorító feltételekre van szükség ahhoz, hogy ezeknek a szervezeteknek a választásokon való részvételét engedélyezzék, a 39. szakasz 1. bekezdésének b. pontjában említett szervezetek számára maradjanak meg csupán a 48. szakasz a. pontjában felsorolt kompetenciák; ezzel ellentétben a 48. szakasz b–h. pontjaiban felsorolt kompetenciákat nem kellene törölni a 39. szakasz 1. bekezdésének a. pontjában említett nemzeti kisebbségi szervezetek számára. A törvénytervezet 47. szakasza, amelyik arra kötelezi a parlamentben és/vagy a Nemzeti Kisebbségek Tanácsában már képviselt szervezeteket, hogy újra bejegyeztessék magukat, nem tűnik képesnek arra, hogy a rendszernek ezt az eredendő hiányosságát orvosolja.¹³⁰

Miközben a Bizottság különösképpen aggódik a szervezetek bejegyzésére vonatkozó fent megnevezett feltételek miatt, úgy véli: rendkívül pozitív tény az, hogy nyitott jellegűnek van elképzelve a választási folyamat, amely a Kulturális Autónia Tanácsainak létrehozásához vezet. A 62. szakasz 5. bekezdése világosan megállapítja azt a tényt, hogy a 39. szakasz 1. bekezdésének a. és b. pontjában említett szervezeteknek a tagjai számára meg van engedve, hogy jelöltként induljanak. Ez a rendelkezés tisztességes választási versenyt biztosít anélkül, hogy indokolatlanul előnyben részesítené egyes állampolgári szervezeteknek a jelöltjeit a parlamenti és a helyi választásokon, valamint az elnökválasztáson.¹³¹

Vitatható és rendkívül nehezen ellenőrizhető a 40. szakasz 4. bekezdésében levő előírás, amely meghatározza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok valamely szervezetének a tagjai közül legtöbb 25% lehet olyan személy, aki nem tartozik az illető nemzeti kisebbséghez. Hasonlóképpen megkérdőjelezhető a 40. szakasz 4. bekezdése, amelyik megtiltja azt, hogy valaki ugyanazon nemzeti kisebbség két szervezetének a tagja legyen. Mindkét előírás erősen üt-

¹²⁹ A Velencei Bizottság Véleményének 49. pontja.

¹³⁰ A Velencei Bizottság Véleményének 50. pontja.

¹³¹ A Velencei Bizottság Véleményének 51. pontja.

közük az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. szakaszában szavatolt társulási szabadsággal, ugyanakkor a két előírás indoklása nem nyilvánvaló.¹³²

A kulturális autonómiával kapcsolatban a Bizottság rámutat, hogy a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájára vonatkozóan nem létezik elfogadott nemzetközi modell. Bár e tekintetben a nemzetközi standardok és elvek hiányoznak, a gyakori hiányosságok ellenére a kulturális autonómiákat elismerték úgy is, mint a Keretegyezmény 15. szakasza gyakorlatba ültetésének eszközét, és a Lund-ajánlások az öngazgatás nem területi formájának tekintik a kulturális autonómiát is mint olyant, ami hasznos a nemzeti kisebbségek identitásának és kultúrájának megőrzése és fejlesztése szempontjából.

Ezért a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiája modelljének bevezetése a közügyekben való részvétel erősítéséért tett pozitív és hasznos lépésnek tekinthető, különösképpen azokban az országokban, amelyekben a nemzeti kisebbségek a lakosság egészének jelentős hányadát teszik ki, és ahol az érvényben levő részvételi képletben hiányosságok vannak. Hogy ez a diagnózis érvényes-e, vagy sem Romániára, olyan kérdés, amely az érintettek konzultálásával adott politikai választ igényel a hatóságoktól. Mindenesetre a törvénytervezetben levő kulturálisautonómia-forma valóságos döntéshozatali erőt jelentene a nemzeti kisebbségek képviselői számára azáltal, hogy kötelező módon a beleegyezésüket kéri, és nem csupán a véleményüket („konzultálnak velük”), ahogy az más országokban történik. Valóban, a kulturális autonómia rendszerének fő jellemzője az, hogy túlmegy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak egyszerű elismerésén.

A Bizottság ugyanakkor felhívja a figyelmet,¹³³ hogy amikor a román jogrend még nem ismeri a kulturális autonómia fogalmát, gondot kell fordítani e fogalom pontos meghatározására. A törvénytervezet szerint a kulturális autonómia előírásai új intézmények létrehozását eredményezik, amelyekre az illetékességek széles skáláját ruházzák az oktatás, a kultúra, a tömegtájékoztatás, a történelmi műemlékek és a kulturális közkinccs területén. Jóllehet a 61. szakasz ezeket az intézményeket „jogi személyiséggel rendelkező autonóm közigazgatási hatóságok”-ként nevezi meg, a Bizottság ajánlja, hogy a továbbiakban a törvénytervezet állapítsa meg azok törvényes jogállását olyan lényeges összefüggések tisztázására, ami a következő kérdésekre adott válaszoktól függ: ezek az intézmények fel lesznek-e jogosítva arra, hogy közigazgatási döntéseket hozzanak? – és ha igen, akkor milyen jogi ügyrendi szabályokat és megoldásokat alkalmaznak? Milyen felelősséggel lesznek felruházva ezek az intézmények?

A kulturális autonómia új intézményei együtt kell, hogy létezzenek sok más, részben azonos illetékességű vagy legalábbis hasonló természetű illetékességgel rendelkező intézménnyel, mint az állami hatóságok, beleértve az Etnikumközi

¹³² A Velencei Bizottság Véleményének 55. pontja.

¹³³ A Velencei Bizottság Véleményének 66. pontja.

Kapcsolatok Hivatalát is, a parlament emberjogi, művelődési és egyházügyi bizottságait, a kisebbségek parlamenti csoportját, a Nemzeti Kisebbségi Tanácsot és a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteit. Ezért szükséges az, hogy a törvénytervezet tisztázza a kulturálisautonómia-tanácsok szerepét, mindenekelőtt a Nemzeti Kisebbségi Tanács, valamint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei viszonylatában. E tisztázásnak köszönhetően elkerülhető az illetékességek nemkívánatos egybeesése. Hasonlóképpen fontos a Nemzeti Kisebbségi Tanács és az állami hatóságok közötti kapcsolatok részletekbe menő szabályozása. Ellenkező esetben a törvénybizonytalanság állapota jöhet létre, ami egyrészt törvénykonfliktusokhoz vezethet, másrészt a gyakorlatban jelentős mértékben megnehezíti a rendszer működését. A kulturálisautonómia-tanácsok és az állami hatóságok közötti kapcsolatok egy külön ezeket részletező törvényszekció tárgyát képezhetné, amely megállapítaná az e téren alkalmazandó elveket. A jelen törvénytervezetben erre a jelentős kérdésre vonatkozóan csak szétszórt és egymástól elszigetelt előírások találhatók. Például az 58. szakaszban felsorolt illetékességek gyakorlását illetően a 60. szakaszbeli egyszerű utalás „a decentralizáció” és a „szubszidiaritás” elveire nem elégséges ahhoz, hogy ezeket a lényeges vonatkozásokat tisztázza. Ebben a szövegösszefüggésben a szubszidiaritás elvére való hivatkozás még inkább zavartkeltő akkor, amikor a Bizottságnak tudomása van arról, hogy a törvénytervezet kidolgozói azért használták ezt a kifejezést, hogy hangsúlyozzák azt a tényt, hogy a kulturális autonómia választható marad: minden kisebbség szabadon eldöntheti, hogy használni kívánja-e, vagy nem.¹³⁴

Ugyanakkor a törvénytervezet 59. szakaszának a 2. bekezdésében található az országos kulturálisautonómia-tanácsok és a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei közötti kapcsolatokat meghatározó fő szabály. Ez hasznos előírás, mert arra szolgál, hogy megelőzzék a feladatok duplázását, különben azt sejthetnénk, hogy az országos autonómiatanácsok sok tekintetben átveszik a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteinek szerepét. Nincs olyan előírás, amelyik szabályozná az országos kulturálisautonómia-tanácsok és a Nemzeti Kisebbségi Tanács viszonyát, jóllehet az 53. szakaszban a Nemzeti Kisebbségi Tanácsra ruházott felelősségek azt sugallják, hogy azok a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájának az oktatásra, a művelődésre és a tömegtájékoztatásra vonatkozó illetékességei közül többel is egybeesnek.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy a választási folyamatot, amelyik az országos kulturálisautonómia-tanácsok létrehozásához vezet, a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteinek kell megszerveznie és lebonyolítania, fontos az, hogy a választási folyamat tisztességes lebonyolításának szavatolása végett a törvényhozástól kapott megbízással a Kormányra háruljon a szabályozás feladata,

¹³⁴ A Velencei Bizottság Véleményének 70. pontja.

továbbá az, hogy az Állandó Választási Bizottság feladatuk kapja a választási folyamatnak a felügyeletét (62. szakasz). (Ebben az összefüggésben a Bizottság úgy véli, hogy a törvénytervezet 73. szakasza vagy nincs eléggé világosan megfogalmazva, vagy pedig egyenlőtlen bánásmódot ír elő ugyanazon nemzeti kisebbség különböző szervezeteivel szemben azáltal, hogy követelményként állítja bizonyos választási eredmény elérését ahhoz, hogy a választáson részt vevő szervezetet elismerjék, és törvényesen működhessen. Ez az előírás olyanoknak tűnhet, mint amelyik korlátozza a politikai sokféleséget. A Bizottság ajánlja ennek az előírásnak az újrafogalmazását, hogy elkerüljék a fent említett következményeket.)¹³⁵

Következtetésként a Velencei Bizottság szerint a törvénytervezet egészében pozitív megítélést érdemel, de ennek ellenére a törvénytervezet tartalmaz néhány jelentős megszorítást és kétes megfogalmazást az eszközökre és célokra vonatkozóan és ezek orvoslására:

1. javítani kell a törvénytervezet és a tárgyalt területre vonatkozó többi jogszabály közötti viszonyt, jobban kifejezésre juttatni a *lex specialis derogat generali* jogelvet;

2. szem előtt kell tartani az intézmények közötti átfedéseket és feladatketőződéseket, ami a kulturális autonómia által kezdeményezett rendszerbeli koordinálás hiányának is betudható;

3. könnyíteni kellene a tervezet által használt kifejezés szerint „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei” számára a bejegyzési feltételeket annak érdekében, hogy ez a törvény jobban összhangban legyen a társulási szabadsággal;

4. a hatóságoknak felül kell vizsgálniuk azt az álláspontot, miszerint az állampolgárságot általános követelménynek tekintik (a kisebbségi szervezetek tagjait illetően), és tanulmányozniuk kell annak a lehetőségét (hogy a törvénytervezetben) ezt a követelményt csak azokkal a jogokkal kapcsolatban említsék, amelyek esetében valóban szükséges.

A kisebbségi törvény vitája a tanulmány lezárásakor eredménytelennek bizonyult a képviselőház jogi, emberi jogi és tanügyi bizottságában.¹³⁶ Jelenleg az RMDSZ javaslata alapján a kormány által elfogadott formában¹³⁷ 2006. 06. 27-étől került a képviselőház elé (ezen a napon elhalasztották vitáját), de mivel a bizottsági jelentés hiányzik, ennek következménye többek között az lehet, hogy a képviselőház plénuma megvitatja, vagy pedig visszaküldi egy szakbizottságba.¹³⁸ A tervezet sorsa felől az EU bővítési biztosa is többször érdeklődött a brüsszeli

¹³⁵ A Velencei Bizottság véleményének 73. pontja.

¹³⁶ Farcádi Botond: Kisebbségi törvény bumerángívben. *Krónika*, napilap, 2006. 06. 22.

¹³⁷ Ezt a formát vettem figyelembe a fenti kommentár elkészítésénél.

¹³⁸ Ismét megtorpedózták a kisebbségi törvényt, *Krónika*, 2006. 06. 07.

magyar lobbis nyomására.¹³⁹ A törvény kapcsán felerősödött politikai nyilatkozatok nacionalista hangvétele miatt a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa is aggodalmát fejezte ki, és felhívta a figyelmet, hogy a törvény nem jelent veszélyt a román társadalom számára, hanem a kisebbségek közéletben való szerepvállalását és a többség-kisebbség közötti bizalom megerősítését hivatott elősegíteni.

Jelenleg a parlamenti képvisellel rendelkező kisebbségeknek meg van adva a lehetőség, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésében nemzeti képviselőként részt vegyenek.¹⁴⁰ Ezt idáig a magyar kisebbség ki tudta használni, és a mindenkori döntéshozatal befolyásolása mellett olyan eredményekkel is büszkélkedhetik, mint az 1735/2006-os ajánlás a nemzet fogalmáról, amely esetében Frunda György képviselő volt a jelentéstevő.¹⁴¹

Románia EU-s csatlakozásával¹⁴² lehetőség nyílt arra, hogy a romániai magyar kisebbség is képviseltesse magát az Európai Parlamentben, amennyiben a választásokon a Romániának fenntartott 33 képviselői mandátumból sikerülni fog néhányat megszerezni. Így elképzelhető, hogy a kelet-közép-európai országokból származó magyar nemzetiségű képviselők egy része közös frakciót fog alapítani, ugyanis abban az esetben, ha a képviselők 3 tagállamból származnak, egy frakció 18 tagot kell, hogy tömörítsen, illetve 4 állam esetén 14 tag is elég a frakció létrehozásához.

Harmadik lehetőség a román állam határain kívüli politikai képviselő létrehozására az anyanemzet (Magyarország) döntéshozatali szerveiben valósulhatna meg. Az EU-s csatlakozás után ez helyi szinten elképzelhető, ugyanis az európai polgár állampolgárságától függetlenül szavazhat és megválasztható (elméletileg) azzal a feltétellel, hogy a választásokat rendező állam területén lakhelye van. A legfontosabb azonban a romániai magyarság számára az volna, ha az anyanemzet parlamenti döntéseibe is bele tudna szólni az őt illető kérdésekben.

Ez viszont az állampolgárság vagy kettős állampolgárság hiányában elképzelhetetlen. 2004. december 5-én az államalkotó magyar nemzet többsége nem támogatta ezen privilégium biztosítását a határon túli magyaroknak. A politikai képviselő biztosításának területén a státustörvény vagy a szülőföldalapról szóló törvény semleges jogszabályok. Sőt a második célként tűzi ki a határon túli magyarok kizárólagos szülőföldön való boldogulását.¹⁴³

¹³⁹ Olli Rehn a kisebbségi törvényről érdeklődött. *Krónika*, 2006. 06. 9–11.

¹⁴⁰ Románia a 64/1993-as törvény alapján (megjelent a Román Hivatalos Közlöny 238/1993. 10. 04. számában) csatlakozott az Európa Tanácshoz.

¹⁴¹ Recommendation 1735/2006. The concept of nation. Doc. 10762/26. 01. 2006.

¹⁴² Románia a 157/2005-ös törvénnyel hagyta jóvá a csatlakozási szerződést, megjelent a *Román Hivatalos Közlöny* 465/2005. számában.

¹⁴³ 2005. évi II. törvény a szülőföld alapról, módosítva a 2005/XVI. törvénnyel, 1 paragrafus 1. bekezdés.

Noha a nemzetközi jog megengedi és a gyakorlat igazolja több európai államban (Spanyolország, Németország, Horvátország, Olaszország), paradoxális módon mind a román mind a magyar hatalom ellenzi a kettős állampolgárságot, különböző indokokra hivatkozva.

A román külügyminisztérium szerint ma is érvényben van az az 1979-es magyar–román egyezmény,¹⁴⁴ amely nem ismeri el a kettős állampolgárság fogalmát.¹⁴⁵ A magyar fél szerint Magyarország még 1990-ben hatályon kívül helyezte ezt, törvényben kihirdette döntését, és közölte a román féllel is.

Sajnos a romániai magyarságot a román hatalomnak sikerült megosztani a „divide et impera” elv szerint, míg a magyar állam többségi szavazóbázisa a kettős állampolgárság ötletének leszavazásával jogi alapra helyezte ugyanezen kisebbség „hazátlan” státusát, amelyet a román többség 1918 óta hangoztat. Ez a helyzet rövid távon a parlamenti képviselet elvesztéséhez vezethet, amelyet a helyi szintű nyert képviselet nem tud majd hosszú távon pótolni.

¹⁴⁴ 418/1979. 12. 05. államtanácsi rendelet a Román Szocialista Köztársaság és a Magyar Népköztársaság közötti 1979. 06. 13. kettős állampolgárságra vonatkozó szerződés jóváhagyásáról.

¹⁴⁵ „Mircea Geoanăék kötik az ebet a karóhoz”, *Krónika*, 2004. 12. 03–05.