

Az elemzés eredeti szövege 2005. május–június időszakban készült, és megjelent a Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005-ös számában. (Márton János – Orbán Balázs: Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről. In. Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*, Temesvár, 2005, Szórvány Alapítvány – Marineasa Könyvkiadó, pp. 155–198.) Javított változat, utólag módosítva 2005. december.

Márton János – Orbán Balázs

Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről¹

I. Bevezető

Tanulmányunkban az RMDSZ által kidolgozott 2005-ös kisebbségi törvénytervezetnek az elemzésére vállalkozunk. A törvénykezdeményezés nem előzmények nélküli, az elmúlt 15 évben több próbálkozás is történt a kisebbségeknek, vagy csak a romániai magyarságnak a román államon belüli státusának a rendezésére.

Írásunk elsősorban a 2005-ös törvénytervezet szövegének elemzésére koncentrálna. Ezt megelőzően röviden áttekintjük a kisebbségi törvénykezdeményezések történetét, valamint igyekszünk vázolni a tervezet megszületésének keretét nyújtó romániai politikai kontextus általunk relevánsnak tekintett összetevőit. Elemzésünket néhány konklúzió megfogalmazásával zárjuk.

II. Előzmények

Az 1989. decemberi változások óta eltelt tizenöt esztendő során számos próbálkozás történt a romániai magyarságot a román állam keretén belül megillető státus definiálására. Ezek igen változatos képét tükrözik szerzőik ilyen irányú elgondolásainak. Az egyéni kezdeményezések, műhelymunkák, szakértői csoportok által kidolgozott dokumentumok eredményeképpen az említett időszakban több tervezet illetve tervezet-csomag látott napvilágot, melyek egyes esetekben más-más szempontokat vagy megközelítési módot követve törekszenek a romániai magyarság jogainak, autonómiatörekvéseinek kodifikálására.

Az említett időszakban született autonómia koncepciók két nagy korszakra oszthatóak, és pedig az 1991-1995, valamint 2003-2004-es éveket felölelő időszakokra.² Az első korszak az Romániai Magyar Demokrata Szövetség önmeghatározásának korszakához és ellenzéki helyzetéhez kötődik, az ekkor született elképzelések nem választhatók el a közösség érdekvédelmét felvállaló RMDSZ programjától, a szervezet keretében kibontakozó, ezzel kapcsolatos vitáktól. A második korszak elképzelései már inkább az RMDSZ-szel szembeni alternatív szerveződésekkel függnek össze. A 90-es évek második felétől kezdődően bekövetkezik az autonómia-kérdéskörének RMDSZ-beli háttérbe szorulása, az

¹ Az elemzés eredeti szövege 2005. május–június időszakban készült, és megjelent a Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005-ös számában. (Márton János – Orbán Balázs: Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről. In. Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*, Temesvár, 2005, Szórvány Alapítvány – Marineasa Könyvkiadó, pp. 155–198.) Javításainkat és az utólagos módosításokat 2005. december – 2006. január időszakban szűrtük be.

² A két határdátum közötti időszakban, azaz 1995 és 2003 között nem került sor egyetlen ilyen jellegű tervezet kidolgozására sem.

autonómia tervezetek továbbgondolására, újabb koncepciók kidolgozására az RMDSZ belső ellenzéke által életre hívott Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács valamint Székely Nemzeti Tanács szervezeti keretei között kerül sor.

Az RMDSZ-en belül már az 1990-es évek legelején voltak olyan kezdeményezések, amelyek a romániai magyarság román államon belüli jogállásnak kérdésével foglalkoztak. Az első két kongresszuson egyrészt már a program szintjén megpróbálkoztak a magyarságnak Románián belüli sajátos helyzetét megjelenítő elvek megfogalmazására, másrészt pedig a második, marosvásárhelyi kongresszuson Szőcs Géza közzétette *Nemzetiségi törvénytervezet-csomagját*, amely tartalmazott egy törvénytervezetet a nemzeti, etnikai, nyelvi közösségekről és az ezekhez tartozó személyekről. Ez kerettörvényként statuálta a közösségi és egyéni jogokat, továbbá megfogalmazott néhány autonómiára vonatkozó tézist is.³

Az 1991-es alkotmány elfogadása új helyzetet teremtett. Az ezt követő időszakban több kezdeményezés is történt a romániai magyarságon belül, amelyek megpróbálták valamilyen módon rendezni a közösség helyzetét. Ezek egy része autonómia-státútum volt, másik része kisebbségi törvénytervezet, egy részük beilleszthető volt az új román alkotmányos keretbe, másik részük kevésbé.⁴

A kezdeményezések közül kiemelnék az RMDSZ 1993-as *Törvény a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről* című törvénytervezetét,⁵ amely a Szövetség egyetlen ilyen jellegű törvényjavaslata. A tervezetet 1993. november 14-én fogadták el a Szövetségi Képviselők Tanácsa (SZKT) marosvásárhelyi ülésén, s ezt követően az RMDSZ-frakció a román parlament alsóházában iktatta. Az iktatást azonban a parlamentben nem követte érdemi vita. A törvény megvitatására létrehozott különbizottságban elvetették a törvény cikkelyenkénti megvitatásának az ötletét, majd az a döntés született, hogy nincs szükség kisebbségi törvényre. A döntés indoklásai között szerepelt: egyrészt, hogy több jogszabály is tartalmaz kisebbségvédelmi előírásokat, másrészt pedig, hogy a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Európai Keretegyezmény ratifikálásával szükségtelenné vált a további jogalkotás e területen.⁶

A három fejezetet, mintegy 63 szakaszt magába foglaló tervezet kerettörvény, amely tartalmilag több ponton is lényeges eltéréseket mutat a 2005-ös kezdeményezéshez képest. A tervezet megkülönbözteti a nemzeti kisebbségeket az autonóm közösségektől: „autonóm közösség az a nemzeti kisebbség, amely saját elhatározásból a belső önrendelkezés elve alapján gyakorolja jogait” (1. szakasz). Az egyéni és közösségi jogok mind a nemzeti kisebbségeket, mind pedig az autonóm közösségeket megilletik. Bármenny nemzeti kisebbség joga, hogy önmagát autonóm közösségként határozza meg.

A törvénytervezet külön rögzíti a kisebbségeket egyénileg, valamint a kisebbségeket, mint közösséget megillető jogokat. A 13–21. szakaszban felsorakoztatott egyéni kisebbségi jogokat követően a tervezet a 22–25. szakaszokban foglalkozik a közösségi jogokkal, melyek közt szerepel: a) az önálló politikai és jogi alanyiség kinyilvánítása; b) a belső önrendelkezéshez való jog; c) az önazonosság szabad érvényesítése a történelmi és területi sajátosságoknak, hagyományoknak

³ A tervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. (7–8); 292–302. o.

⁴ A kisebbségi törvénytervezetekről és az autonómia-státútumokról lásd bővebben: Bakk Miklós: Az RMDSZ mint a romániai magyarságpolitikai önmeghatározási kísérlete 1989 után. *Pro Minoritate* 1996/ősz (V. évf. 3. szám); 24–30. o.

⁵ Mint a kisebbségek jogállását szabályozó törvénytervezet, talán az 1993-as RMDSZ kezdeményezés áll jogszabály-típus szempontjából a 2005-ös törvénykezdeményezéshez a legközelebb. A törvénytervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. (7–8); 314–329. o.

⁶ Varga Attila: A kisebbségi törvények helye és szerepe a nemzetiségi kérdés rendezésében. *Magyar Kisebbség* 1996/4 (6.) szám., 110–115. o.

megfelelő autonómiák révén. A tervezet továbbá részletesen foglalkozik a nyelvhasználat kérdéskörének a szabályozásával az oktatásban, közművelődésben, közigazgatásban, hadseregben és igazságszolgáltatásban, orvosi ellátásban, tájékoztatásban, a gazdasági és társadalmi életben.

A személyi elvű autonómiáról az 51–53. szakaszok rendelkeznek részletesebben: a „személyi autonómia keretében a közösséget öngazgatási és végrehajtási jog illeti meg az oktatás, a kultúra, a társadalmi és szociális tevékenység és a tájékoztatás terén”. Az öngazgatás megfelelő hatásköreivel rendelkező testületeket és tisztségviselőket az autonóm közösség választja meg „szabad és időszakos választásokon” (52.szakasz). Az így létrejövő önkormányzat kidolgozza saját státútumát, mely törvényerővel bír (53. szakasz).

A személyi elvű autonómia mellett a törvényjavaslat további két autonómiaformát határoz meg. A helyi öngazgatási autonómia a „sajátos státusú önkormányzatok” révén valósul meg. E státust törvényben szabályozott módon azok a helyi önkormányzatok kaphatják meg, amelyek lakosságának többségét valamely nemzeti kisebbséghez vagy autonóm közösséghez tartozó személyek alkotják (54.szakasz). A harmadik autonómiaforma, a regionális autonómia, mely a sajátos státusú önkormányzatok társulása révén jön létre. Az 59. szakasz értelmében „a regionális autonómiát gyakorló autonóm közösség maga határozza meg önkormányzatának szervezeti és működési szabályzatát”.

Az RMDSZ 1993-as törvénytervezete olyan kísérletnek tekinthető, amely egyrészt szintézise kívánt lenni az addig megfogalmazott autonómiakonceptióknak, másrészt egyfajta választ is tartalmazott az akkori politikai helyzetre. Megpróbálta összeegyeztetni a kisebbségi jogok gyakorlásának – nemzetközi garanciák mellett működtethető – keretét az autonómiák iránti igénnyel, amely akkor mind a külpolitikai, mind pedig a belpolitikai kontextus alapján fenntarthatónak tűnt, ugyanakkor a fennálló alkotmányos keretekhez való igazodás kényszerét is kifejezte azzal, hogy az autonómiaformák meghatározásával nem kérdőjelezte meg nyíltan az alkotmányos kereteket.⁷

Az RMDSZ törvénytervezete mellett még két törvénytervezetet iktattak a parlamentben 1993–1994-ben: a nemzeti kisebbségek képviselőiből a román kormány mellett létrejött Kisebbségi Tanács által benyújtott tervezetet (*Törvény a nemzeti kisebbségekről*⁸), valamint a Polgári Szövetség Pártja (PSZP) által benyújtott tervezetet (*Törvény a nemzeti kisebbségekről*⁹). Emellett a Kisebbségi Tanács 1996-ban is kidolgozott egy törvénytervezetet (*Törvény a nemzeti kisebbségekről*¹⁰), ennek parlamenti iktatására azonban nem került sor.

III. Politikai körülmények

A 2005-ös kisebbségi törvénytervezet közvetlen előzményeként értelmezhető politikai kontextust két szemszögből lehetne elemezni. Egyrészt egy tágabb kontextusban az RMDSZ-nek a román politikában elfoglalt helyét, szerepét és lehetőségeit lehetne megvizsgálni, másrészt egy szűkebb politikai kontextusban a romániai magyar közösségen belüli folyamatokat.

A tágabb kontextusban a törvény előzményeként a romániai kisebbségpolitika rendszerváltás után kialakult sajátossága említhető. A román politikai rendszer a kisebbségek számára egy sajátos megoldást dolgozott ki már a 90-es évek legelejétől:

⁷ Bakk Miklós: Autonómiakonceptiók Erdélyben – 1990-1996, kézirat

⁸ A törvénytervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. (7–8); 330–343. o.

⁹ A törvénytervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. (7–8); 344–351. o.

¹⁰ A törvénytervezet szövegét lásd: *Magyar Kisebbség* 1997/1–2. (7–8); 352–360. o.

bármilyen kisszámú közösség is legyen, minimális szavazat megszerzésével biztosított számára az egy parlamenti képviselői hely.¹¹ Ez a rendszer azonban azt felételezte, hogy a kisebbségek nem rendelkeznek külön politikai mozgásteret biztosító közhatósági háttérrel. Továbbá úgy teremtette meg a kisebbségek képviselőit, hogy nem alakultak ki a sajátos kisebbségi kérdések megoldására a közpolitikai eszközök, és e mögött a politikai reform mögött nem állt semmiféle civil társadalmi háttér.¹²

A rendszer egy másik jellemzője, hogy ezek a kisebbségi szervezetek egyfajta – Adrian Severin megfogalmazásával élve – „etnikai ügyintéző” szerepet töltenek be, amely azt jelenti, hogy a román állam a területén élő kisebbségekkel szembeni kötelezettségeinek – a kisebbségek intézményeinek és kulturális reprodukciójának támogatása – teljesítését úgy végzi el, hogy annak intézését a kisebbségi szervezetekre bízta. Ennek a rendszernek az alapvető vonása, hogy a parlamenti szerephez jutott kisebbségi elit közpolitikai szerepeket is ellát, saját közössége irányában.¹³ Ebbe a szabályozási keretbe egyrészt beletartozik az RMDSZ is, másrészt viszont ki is lóg ebből, ugyanis pártként vesz részt a politikai rendszerben, a romániai magyar közösség számarányának köszönhetően képes a parlamentbe juttatni saját képviselőit és szenátorait. Ez visszahat a saját szavazói bázisára is.

Ugyanakkor ebben a rendszerben az RMDSZ-nek nyilvánvalóan annak tulajdoníthatóan is nagyobb a súlya más kisebbségi szervezetekkel ellentétben, hogy 1996-tól kezdődően meghatározó tényezőnek számít a román kormányok támogatásában, és ezáltal a pártok és a kisebbségi szervezetek között helyezkedik le, sőt mi több, a kormánykoalícióban való részvétele óta pártként is működik.¹⁴

A romániai kisebbségpolitika elsősorban az RMDSZ kormányzati részvétele miatt az európai elvárásokat kielégítette, hiszen egy olyan rendszert alakított ki, amelyben a felmerülő problémákat folyamatosan megtárgyalták és törekedtek ezek pragmatikus megoldására. Ez viszont nem vezetett egy általános modell kialakulásához, ugyanis a problémák kezelése alkalmi megegyezések alapján történt. Emiatt pedig az etnikai kérdés a napi politikában továbbra is a tematizáció egyik eszköze maradt.¹⁵

A rendszer része volt az RMDSZ és a román kormányok közötti kapcsolatnak az a sajátos jellemzője, hogy előbbi a parlamenti támogatás révén hozzájárult az euro-atlanti csatlakozási folyamat során szükséges jogszabályok elfogadásához, és nem feszegetett olyan sajátos kisebbségi kérdéseket, amelyek támogatására nem volt meg a román társadalom és politikum részéről a kvázi-konszenzus. Utóbbi cserébe biztosította az RMDSZ számára a politikai–pénzügyi monopóliumot a romániai magyar közösségen belül, és hozzájárult a romániai magyar választópolgárok számára is felmutatható – szimbolikus vagy gyakorlati –, ösztársadalmi konszenzust nem igénylő problémák megoldásához. Ez viszont a romániai magyar közösségen belül egyre nagyobb elégedetlenséget szült, nem csupán az önrendelkezés feltételei

¹¹ Ezt már az 1990. március 14-én elfogadott, a parlament megválasztását is szabályozó 1990/92-es számú rendelet – amely az akkori Romániai ún. protoalkotmányának számít – lehetővé tette.

¹² Elhangzott a Bakk Miklós által megtartott vitaindító előadáson a Politeia Politikatudományi Társaság által a kisebbségi törvénytervezetről 2005. április 12-én Kolozsváron szervezett vitán. A vitáról készült hangfelvétel megtalálható a Jakabffy Elemér Alapítvány Kortörténeti Gyűjteményében, Kolozsváron.

¹³ Uo.

¹⁴ A Szövetségnek ez a helyzete egy esetben a kisebbségi kormány parlamenti támogatásában (2001–2004), két esetben pedig a kormánykoalícióban való részvételben nyilvánul meg (1996–2000, valamint 2005-től).

¹⁵ Bakk Miklós: Az RMDSZ 2005-ös kisebbségi törvénye. (Kézirat)

megteremtésének elmulasztásában, hanem támogatási-finanszírozási és közpolitikai kérdésekben is.

Ehhez hozzájárult az is, hogy a román választási rendszer korlátozni próbálta a parlamentbe kerülő pártok számát – az 5%-os választási küszöb bevezetésével –, továbbá a román párttörvény által támasztott – az európai gyakorlathoz képest szokatlanul – szigorú pártbejegyzési feltételek, amelyek a szavazóbázis feletti további megosztás elkerülését célozták meg, a kisebbségi szervezetekre vonatkozóan is megjelentek. Ez előbb a 2000-es helyhatósági választásokon induló Udvarhelyért Polgári Egyesület (UPE) mandátumainak vitatható körülmények közötti visszavonásában, majd 2004-ben az RMDSZ támogatásával elfogadott, a kisebbségi szervezetek bejegyzésére igen szigorú feltételeket megszabó és komoly demokráciadeficitet okozó helyhatósági választásokat szabályozó törvényben nyilvánult meg.¹⁶

A romániai magyar politikai kontextuson belül meghatározó a 2003-as szatmárnémeti RMDSZ-kongresszus. Ezen került sor ugyanis az RMDSZ belső ellenzékének számító csoportosulás kiválására. A kiválás után ez az ellenzék megszervezte magát, és több, egymással párhuzamosan működő és különböző szerepet betöltő szervezetet hozott létre: létrejött az autonómia kivívását a politikai versengésben való részvétel nélkül elérni szándékozó Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) és Székely Nemzeti Tanács (SZNT), valamint az RMDSZ-szel szemben politikai alternatívát megjeleníteni és a választásokon részt venni szándékozó Magyar Polgári Szövetség (MPSZ). Ezek a szervezetek elsősorban két ponton bírálták az RMDSZ politikáját:

- az autonómia kérdésének háttérbe szorítása;
- a belső pluralizmus hiánya és a romániai magyarság számára kiutalt erőforrások feletti kizárólagos ellenőrzés.

A 2004-es helyhatósági választásokon az MPSZ bejelentette indulási szándékát, ami – az autonómia-tematikának újbóli napirendre való kerülése miatt – komoly kihívásnak mutatkozott az RMDSZ számára, főként a székelyföldi településeken. A 2004/67-es számú, a helyhatósági választásokról szóló törvény – amelyet az RMDSZ támogatásával fogadtak el a parlamentben – azonban olyan feltételeket teremtett a kisebbségi szervezetek számára a választásokon való részvétel tekintetében, amely gyakorlatilag ellehetlenítette az MPSZ-nek a választásokon való indulását.¹⁷

A 2004-es parlamenti választásokig a helyhatósági választásokon felmerült kihívásra az RMDSZ két választ adott, amivel nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy megőrizte részesedését a román politikai rendszerben: egyrészt hozzájárult a helyhatósági választási törvényhez hasonló feltételeket támasztó 2004/373-as, a parlamenti választásokról szóló törvény elfogadásához, másrészt pedig választási kampányának központi témájává tette az autonómiát,¹⁸ kiürítve ezáltal ellenzéke politikai tarsolyát.”

¹⁶ Elhangzott a Bakk Miklós által megtartott vitaindító előadáson a Politeia Politikatudományi Társaság által a kisebbségi törvénytervezetről 2005. április 12-én Kolozsváron szervezett vitán.

¹⁷ Szükségesnek tartjuk megjegyezni, hogy nem csupán a választási törvény sokak által bírált előírásairól van szó, hanem az alkalmazási előírások kidolgozása körüli kérdésekről is, amelyek együttesen azt eredményezték, hogy az MPSZ indulását a választásokon formai okokra hivatkozva akadályozták meg.

¹⁸ Mindezt annak ellenére, hogy 2004 első felében az RMDSZ erőteljesen bírálta mind az EMNT-t, mind az SZNT-t az autonómia kérdéskörének aktualizálása, illetve autonómiakoncepcióik Parlament elé terjesztési szándéka miatt. Markó Béla, az RMDSZ szövetségi elnöke kijelentette: „Választási évben, választási kampány kezdetén, ez a kezdeményezés csakis egyetlen eredménnyel járhat: a

Az MPSZ eközben több lehetőséget is elszalasztott, aminek eredményeképpen mára jelentősen csökkent szerepe a romániai magyar politikában. Ezek közül az egyik, hogy úgy próbált a helyhatósági választások után tárgyalásokat kezdeményezni az RMDSZ-szel, hogy nem rendelkezett stabil szervezeti megalapozottsággal. Ez pedig az RMDSZ számára lehetőséget biztosított, hogy állandóan megkérdőjelezze legitimitását és politikai súlyát. Ha ugyanis az MPSZ közvetlenül a helyhatósági választások után az érvényben levő párttörvény szerint megpróbálta volna bejegyeztetni magát és párttá alakult volna, akkor több felületen is védhetővé vált volna:

- egyrészt az RMDSZ-nek szembe kellett volna néznie, hogy igenis létezik egy alternatív politikai szervezet, amelynek választásokon való részvétele komoly kihívást jelenthet – akár a romániai magyarság parlamenti képviselőit is veszélybe sodorva – így feltételezhetően tárgyalásra kényszerült volna;
- másrészt megkímélhette volna magát az aláírásgyűjtés körüli spekulációktól (nyilvánvaló ugyanis, hogy sokkal nagyobb eséllyel indult volna a 25 ezer aláírás összegyűjtését megcélzó „harcban”, hogyha rendelkezésére áll a két választás közötti négy hónap, mint az amúgy rendelkezésére álló pár nap vagy hét);
- harmadrészt nem kényszerültek volna jelöltjei román párt listáján indulni.

A 2004-ben elfogadott két választási törvénynek azért van jelentősége az általunk elemzett kisebbségi törvénytervezet szempontjából, mert az RMDSZ által kidolgozott első verzióban szó szerint visszaköszönnék az ezekben a kisebbségi szervezetek bejegyzésére előírt feltételek. Mindez annak ellenére, hogy számos hazai és nemzetközi fórum felhívta a román hatóságok figyelmét ezek diszkriminatív, demokrácia- és pluralizmusellenes voltára. Ez pedig megkérdőjelezi az RMDSZ-nek az európai értékek, a demokrácia és a pluralizmus melletti elkötelezettségét, vagy legalábbis felveti a saját – és nem a romániai magyar közösség – érdekei és ezen értékek közötti prioritás kérdését.¹⁹

A kisebbségi törvénytervezet közvetlen előzményeként az RMDSZ választási tematikája tekinthető. Deklaratív szinten korábban is része volt az RMDSZ politikájának a kérdés, hiszen már az 1995 utáni RMDSZ pártprogramokban (kongresszusi programokban) és választási programokban megjelenik egy ilyen törvény elfogadásának szükségessége, továbbá a 2001–2004 között megkötött SZDP–RMDSZ megállapodások szövegében is található erre vonatkozó utalás. Az RMDSZ 2004-es, *Párbeszéd az autonómiáért* címet viselő választási programja megfogalmazta: „törvénytervezetet, törvénytervezeteket kell megalkotni a nemzeti közösségeknek és ezek szervezeteinek jogállásáról, nemzeti önkormányzat létrehozásáról, amelyek megteremtik a kulturális autonómia jogszabályi kereteit”

szélsőséges román nacionalisták malmára hajtják a vizet, nekik gyűjtenek szavazatokat a helyhatósági és parlamenti választásokon, lehetőséget adva a magyarellenés retorika felerősödésére.” RMDSZ Tájékoztató, 2004. február 25.

¹⁹ Természetesen számos védekezés és magyarázkodás jelent meg a sajtóban és különböző fórumokon az RMDSZ egyes politikusai részéről ezzel a kérdéssel kapcsolatban, ezek azonban hol a felelősséget próbálták másra hárítani, hol a dolgok jelentőségét próbálták csökkenteni, hol egyszerűen mellébeszéltek, eltekintve a felvetett problémáktól. Egyvalami azonban nyilvánvaló: az RMDSZ-nek érdeke, hogy mind a parlamenti és helyhatósági választásokon, mind egy létrehozandó kulturális autonómia testületben ellehetetlenítse az ellenszervezetek indulását, vagy ha ezt nem teheti meg, akkor olyan előjogokat biztosítson saját maga számára, amelyek révén megőrizheti jelenlegi politikai monopóliumát a romániai magyar közösségen belül.

illetve „törvénytervezeteket kell elkészíteni nemzeti önazonosságunkat őrző önálló intézmények létrehozására, ezek működésének támogatására”. Ennek előzményeként fogható fel, hogy a helyhatósági választások előtt az RMDSZ néhány parlamenti képviselője benyújtotta a parlament elé az SZNT által kidolgozott Székelyföld területi autonómiájára vonatkozó törvénytervezetet, majd 2004 nyarán szintén RMDSZ parlamenti képviselők nyújtották be az EMNT által kidolgozott személyi elvű autonómiára vonatkozó törvénytervezetet. Ezeket ugyan a parlament nem tárgyalta, azonban a romániai magyar nyilvánosságban megkerülhetetlen témává vált az autonómia kérdése.

Az RMDSZ kormányra kerülése után megkezdte egy kisebbségi törvénytervezet kidolgozását, amely tartalmazza a kulturális autonómia intézményi szabályozását is. A tervezet kidolgozásában jogászok és politológusok vettek részt, ők készítették el a 2005. március 18-án közvitára bocsátott munkaverziót. Az ötnapos vita után bekerültek egyes módosító javaslatok a tervezet szövegébe, majd az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának asztalára került, ahol más kisebbségek képviselői is megfogalmazták módosító javaslataikat. A tervezet szövegét március 31-én az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala a kormány elé terjesztette. Miután az illetékes minisztériumok – Oktatási és Kutatási Minisztérium, Művelődési Minisztérium, Pénzügyminisztérium, Belügy- és Közigazgatási Minisztérium, Külügyminisztérium– is tárgyalták és láttamozták a tervezetet, a kormány 2005. május 19-én fogadta el szövegnek azt a változatát, amelyet később a parlament elé terjesztett. A március 18. és május 19. között eltelt közel két hónapos időszakban a tervezet szövege számos módosításon ment keresztül, több helyen kiegészítésre szorult, más rendelkezéseket kivágtak belőle.

IV. A törvénytervezet szövegének elemzése

Tanulmányunknak ebben a részében részletesen elemezzük a törvénytervezet szövegét. Ezzel párhuzamosan, a fontosabb kérdésekben egy összehasonlítást is végzünk a tervezet, valamint az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács (EMNT) által elfogadott és 2004-ben a parlament elé terjesztett *Kerettörvény a nemzeti közösségek személyi elvű autonómiájáról*²⁰ című törvénytervezet között, ez utóbbi vonatkozó részeinek a kommentárját lábjegyzetek formájában ismertetve.

Az RMDSZ kezdeményezésére és aktív közreműködésével kidolgozott²¹ 2005-ös *Törvény a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról*²² címet viselő törvénytervezet hat fejezetet, ezeken belül pedig 78 cikket foglal magába, logikailag és tartalmilag azonban három részre tagolható:

- az I. és II. fejezet a tulajdonképpeni kisebbségi törvény, elveket, definíciókat tartalmaz és az identitással kapcsolatos jogokat határoz meg illetve szabályoz;

²⁰ Lege cadru a autonomiei personale a comunităților naționale.

²¹ A törvénykezdeményezés a Kormány tervezetként került parlamenti benyújtásra.

²² A tanulmány a 2005. május 19.-i kormányülésen elfogadott, az elemzés elkészítésének időpontjában utolsó változatnak tekintett román nyelvű szöveg alapján készült. Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a tervezet legelső verziójának megjelenését követően, a szövegében bekövetkező változások nyilvánossá tételére az illetékesek nem fordítottak kellő figyelmet. Mind az RMDSZ, mind az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala honlapján hosszú ideig csak az első olvasatra közzétett magyar, illetve egy már módosított román nyelvű verzió volt olvasható. A jelenleg utolsó változatként kezelt, az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának honlapjáról letölthető román, illetve az RMDSZ honlapon megtalálható magyar nyelvű szövegek között pedig több ponton eltérés tapasztalható, ezért az utóbbit csak az egyes kifejezések fordításánál tekintettük irányadónak.

- a III. és IV. fejezet a kisebbségi szervezetek, valamint az ezek részvételével megalakuló Nemzeti Kisebbségi Tanács, valamint az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának státusát kodifikálja;
- az V. fejezet a kulturális autonómia kérdését, az autonómiajogositványok gyakorlati keretének megteremtését szabályozza.

A fentiek mellett a törvénykezdeményezés magában foglal egy VI. fejezetet, amely záró és átmeneti rendelkezéseket tartalmaz.

Az elemzés során külön vizsgáljuk a tervezet egyes részeit, majd megpróbálunk rámutatni a közöttük lévő összefüggésekre. A törvény szövegének elemzése mellett helyenként utalni fogunk az egyes módosító javaslatokra is; ezek egy részét a törvénytervezet alkotói nem vettek figyelembe és nem illesztettek a szövegbe, másik része pedig megtalálható a szövegben.

A tervezetet kidolgozói több nyilatkozatukban is kerettörvényként határozzák meg. Ezzel kapcsolatosan meg kell jegyeznünk, hogy „a kerettörvény csak az általános célokat és a végrehajtási irányokat meghatározó törvény.”²³ Ennek megfelelően, jelen kezdeményezés egészében túlmutat a kerettörvény tartalmi vonatkozásain, de ugyanakkor számos pontján kevés és hiányos rendelkezést fogalmaz meg, nem téve eleget egy teljes értékű törvény kívánalmának. Kerettörvénynek tehát túl sok, egy átfogó kisebbségi törvénynek vagy kulturális autonómia törvénynek viszont túl kevés és hiányos rendelkezést tartalmaz. Ugyanakkor, a benne szabályozott jogok miatt egyfajta hibridnek tekinthető, véleményünk szerint, célszerűbb lett volna mind a kisebbségek jogállására vonatkozó, mind a kulturális autonómiát szabályozó részt egy-egy külön, kizárólag ezzel a kérdéskörrel foglalkozó, azonban egymással összefüggésben levő törvény keretében kodifikálni.

a. A törvénytervezet kisebbségi kerettörvény részének elemzése

A tervezetnek ez a része két fejezetből áll: az I. fejezet a *Meghatározások és elvek*, a II. fejezet *A nemzeti önazonosság megőrzése, kinyilvánítása és fejlesztése* címet viseli. Ez utóbbi fejezet öt alfejezetet tartalmaz: oktatás, művelődés, tömegtájékoztatási eszközök, vallási felekezetek és anyanyelvhasználat.

A tervezetnek ezen részének pozitívuma, hogy a romániai kisebbségek által a rendszerváltás utáni másfél évtizedben, de főként az utóbbi két parlamenti ciklus során szerzett legfontosabb jogok összefoglalására törekszik, de ugyanakkor negatív oldala, hogy a jogok megfogalmazásában igen kevés a konkrétum, számos esetben a rendelkezések elnagyoltak, általános és hézagos megfogalmazások vannak jelen. E hiányosságok tulajdonképpen a törvénytervezet teljes szövegében tetten érhetőek, továbbá egyes cikkek megfogalmazása során következetlenség is tapasztalható.

Már a törvény legelején megjelenik egy alkotmányossági szempontból vitatható rendelkezés: a 2. cikk a román jogrendben elsőként rögzíti, hogy a nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként ismerik el. Ez a rendelkezés burkolt alkotmánymódosítást tartalmaz, hiszen a román alkotmány kimondja: „*Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.*” (1. szakasz, 1. bekezdés)²⁴; „*A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja*” (2. szakasz, 1. bekezdés)²⁵ „*Az állam alapja a román nép egysége és állampolgárainak szolidaritása.*” (4.

²³ Juhász József, Szöke István, O. Nagy Gábor, Kovalovszky Miklós (szerk.): *Magyar Értelmező Kézisótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 680. o.

²⁴ Románia Alkotmánya. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003; 41. o.

²⁵ uo.

szakasz, 1. bekezdés)²⁶, továbbá az Alkotmánynak az identitáshoz való jogra vonatkozó 6. szakasza is nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről, és nem közösségekről beszél.²⁷

Ez a kérdés a törvénytervezet rövid vitája során is felmerült, azonban az RMDSZ jogász szakemberei, képviselői cáfoltak ennek megalapozottságát.²⁸ Ugyanakkor viszont 2003-ban, a Román Alkotmány módosítása után Veress Emőd az alkotmánymódosításra vonatkozó egyik tanulmányában²⁹ a következőképpen fogalmaz: „Szintén nem sikerült a nemzeti kisebbségeket államalkotó tényezőként elismertetni.”³⁰ Az RMDSZ jogász képviselője, Varga Attila – aki mellesleg jelen törvénytervezet egyik megalkotója – az alkotmánymódosítás után az alábbiakat írja az Alkotmány magyar nyelvű kiadásához előszóként írott tanulmányában:³¹ „Ennek tudatában javasoltuk az említett szakasz (*az alkotmány 6. szakasza – megjegyzés: a szerzők*) kiegészítését, mindenekelőtt a nemzeti kisebbségnek nemzeti közösségként való meghatározását, mely **államalkotó tényezőnek** (*a kiemelés a szöveg eredetijében szerepel*) minősül. [...] ugyanakkor jelenleg politikai akarat nem volt ezt a javaslatcsomagot elfogadni, amely mellett érveltünk, vitáztunk, de a szavazás során alulmaradtunk.”³² Tehát, korábban maguk az RMDSZ jogászai is elismerték, hogy a módosított Román Alkotmány keretei között nem tételezhető fel a nemzeti kisebbségeknek államalkotó tényezőként való elismerése.³³ Emellett pedig ezt a kérdést román alkotmányjogászok is hasonlóképpen értelmezik: a nemzeti kisebbségeknek nemzeti közösségként való tételezését az alkotmány 4. szakaszával ellentétesnek tartják.³⁴

²⁶ i.m.; 42. o.

²⁷ i.m.; 42. o.

²⁸ Lásd. Máté András Levente választát Veress Lászlónak a kisebbségi törvénytervezettel kapcsolatos elemzésére. In: Máté András: Ízekre szedve II. Máté visszavág: Veress érvei nem érvek. *Transindex*, 2005. április 4. (<http://politika.transindex.ro/?cikk=3120>). Hasonlóképpen Veress Emőd, az RMDSZ alelnöke is úgy vélte a Politeia Politikatudományi Társaság által a kisebbségi törvénytervezetről 2005. április 12-én szervezett vitán, hogy a tervezet ezen rendelkezése nem ellenkezik az alkotmánnyal. Az ő érvelése szerint, amennyiben a nemzeti kisebbségeket a román nép részeseinek tekintjük – ami levezethető az Alkotmányból –, akkor az államalkotó tényezőként való meghatározás is levezethető a népszuverenitás gondolatából.

²⁹ Veress Emőd: Az alkotmánymódosítás fő irányai. In: Románia Alkotmánya. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003; 22–39. o.

³⁰ i.m.; 33. o.

³¹ Varga Attila: Alkotmánymódosítás Romániában. Egy kivételes törvényhozási folyamat jogelméleti és politikai háttere. In: *Románia Alkotmánya*. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003; 5–21. o.

³² i.m.; 19–20. o.

³³ Veress László jogász szerint ezt a problémát érzékelte az RMDSZ is jelent törvénytervezet vitája során, ugyanis miközben tagadta a probléma létét, a törvény magyar nyelvű szövegváltozatában kiegészítette a 2. cikkelyt („A nemzeti kisebbségek a többségi román nemzettel együtt államalkotó tényezők.”) az alábbi résszel: „mint a román nép egységének része.” In: Veress László: *Megjegyzések a kisebbségi törvénytervezet újabb változatához*. Krónika, Szempont, 2005. május 26–28, 15. o.

³⁴ Mihai Constantinescu, Ioan Muraru és Antonie Iorgovan kommentárjai a Román Alkotmány módosításaival kapcsolatban. (Forrás: Constantinescu, Mihai – Muraru, Ioan – Iorgovan, Antonie: *Revizuirea Constituției României. Explicații și comentarii*. Editura Rosetti, București, 2003; 10. o.). Nem azt szeretnénk hangsúlyozni, hogy egyetértünk a három román jogász érvelésével, csupán arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a kérdés nem annyira egyértelmű, amennyire ezt a törvénytervezet alkotói próbálják feltüntetni. Nem tartjuk ugyanis elfogadhatónak azt a magatartást, miszerint amikor az RMDSZ érdekei úgy kívánják, akkor elismerik, hogy a Román Alkotmány jelenlegi keretei közé nem fér bele a kisebbségeknek államalkotó tényezőként való meghatározása, amikor meg úgy kívánják, akkor ettől el lehet tekinteni.

Szintén alkotmányossági kérdést vet fel, hogy a tervezet több cikke is a nemzeti kisebbségek valamint a hozzájuk tartozó személyek jogairól beszél, egyfajta kollektív megközelítést, dimenziót adva a kisebbségi jogok szabályozásának. A román alkotmány viszont csak egyéni jogokat ismer el.³⁵

A 3. cikkben található kisebbség meghatározás³⁶ alapjául egyértelműen az 1993-as magyarországi kisebbségi törvény³⁷ szolgál. Egy lényeges elem azonban hiányzik a definícióból, mely nélkül a kisebbségek közösség volta kérdőjeleződik meg: az összetartozás-tudat.³⁸ A tervezet a modern román állam létrejöttének pillanatában Románia területén élő közösségeket ismeri el nemzeti kisebbségként, korrigálva ezáltal egy korábbi változatát, mely a legalább 100 éve Románia területén élő közösségeket tekintette nemzeti kisebbségnek: ez eltérő értelmezéseknek szolgáltatott volna alapot, ugyanis figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy Románia jelenlegi határai 85 évvel ezelőtt jöttek létre.³⁹

A tervezet 3. cikke, de a 4. cikkének 1. bekezdése is csak a román állampolgárokról szól, nem tér ki a kettős állampolgársággal rendelkező, de Románia területén élő, valamely kisebbségekhez tartozó személyekre. Lévén, hogy a törvény a kisebbségi közösségeken belüli választásokat is szabályozza, ez a kérdés nem hagyható figyelmen kívül. Annál is inkább, hiszen a 2004-ben elfogadott választási törvények lehetővé teszik a kettős állampolgárok számára a választhatóság jogát, tehát indokolt lenne ebben a törvényben is szabályozni a kérdést.⁴⁰

Az egyes személyek adott nemzeti kisebbséghez való tartozásának kinyilvánítását a szabad identitásválasztás elve alapján rögzíti a tervezet 4. cikke. A 2. bekezdésben nyilatkozatokról esik szó – amelyek elfogadása kötelező a közhatóságok számára –, anélkül, hogy említést tennének ezek természetéről: a kinyilvánítás módjáról (írás- vagy szóbeli), érvényességéről (esetleges visszavonásig vagy megváltoztatásig érvényes, vagy pedig adott szituációkban ismételt nyilatkozattétel szükséges), továbbá, hogy ezeket a nyilatkozatokat nyilvántartásba veszik-e, és ha igen, milyen eljárásbeli mód érvényes esetükben. A 13. cikk 2. bekezdése szintén a nyilatkozatok kérdésére tér ki, itt már megjelenik a nemzetiségi hovatartozás mind szóbeli, mind írásbeli kinyilvánításának lehetősége, amit a hatóságok csak a törvény által szigorúan meghatározott esetekben igényelhetnek valamely személytől, a

³⁵ Lásd az Alkotmány korábban már hivatkozott 6. szakaszát, továbbá Kovács Péter tanulmányának idevágó megállapításait Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivista szempontból. In *Magyar Kisebbség*, 1996. 3. (5.) szám; 17–38. o.

³⁶ „Nemzeti kisebbség minden olyan román állampolgárokból álló közösség, amely a modern román állam megalakulása óta Románia területén él, a többségi lakosságnál kisebb létszámú, saját etnikai önazonossággal rendelkezik, amelyet kultúrája, nyelve vagy vallása fejez ki, és ezt meg akarja őrizni, kifejezésre akarja juttatni és fejleszteni akarja.”

³⁷ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól. Forrás: <http://archiv.meh.hu/nekh.defhu.htm>

³⁸ Annak ellenére, hogy nem létezik egy nemzetközileg általánosként elfogadott kisebbségdefiníció, számos nemzetközi dokumentumban történt erre próbálkozás. Az egyik klasszikusnak számító definíció, a Francesco Capotorti ENSZ-raportőr definíciója, de más definíciók is (Felix Ermacora etnikai és nemzeti kisebbségekre vonatkozó definíciói; az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es ajánlásában megfogalmazott definíció; az Európai Parlament Jogi és Polgári Bizottságának népcsoport-definíciója a „Népcsoportok Charta”-jának nevezett dokumentumban) tartalmazzák az összetartozás-tudatra vonatkozó elemet. A fenti definíciókat lásd: Fábian Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*, II. kötet. Komp-Press Kiadó, Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003; 11–13. o.

³⁹ Valójában ennek a szakasznak a korábbi, a törvénytervezet munkapéldányában szereplő verziója hordozta magán egyértelműen a magyar kisebbségi törvény jegyeit, a módosítás után több hasonló elem is kikerült belőle.

⁴⁰ Lásd a helyhatóságok megválasztásáról szóló 2004/67, valamint a Parlament két házának megválasztását szabályozó 2004/373-as számú törvények vonatkozó cikkeit.

vonatkozó esetekre azonban még utalás szintjén sem történik hivatkozás. A nyilatkozatok kérdésköre sokkal precízebb és részletesebb szabályozást kívánna meg. A nemzetiségi kataszter felállításának mellőzésével ugyanis ezek képezik a kisebbségi személyeket megillető jogosítványokkal való élési jog kizárólagos alapját.

A 9. cikk 2. és 3. bekezdései az önazonosság összetevőit, ezek kifejezési, fejlesztési közegeit sorolják fel. Ez a cikk egy általános keret kodifikálására törekszik, ugyanakkor viszont szűkít. A magas kultúra területén való maradás érzetét keltve, az önazonosság összetevőinek több más fontos elemét nem nevesíti, mint például az életmódot,⁴¹ az identitás kifejezési közegei sorában nem tesz említést társadalmi szervezetekről, politikai intézményekről. Amennyiben nem definiálja a tervezet, úgy feltehető a kérdés, hogy az önazonosság megőrzése, kifejezése és fejlesztésében esetében ez utóbbiak kizárandók? Annál is inkább jogos volna ez a kérdés, hiszen a II. fejezetben, és a továbbiakban is az önazonosság, a kisebbségi jogok érvényesítésében szinte kizárólagos szerepet szán a kisebbségi szervezeteknek. A cikk tartalmára vonatkozó további kérdés, hogy mit ért a törvénykezdeményező ingó kulturális vagyon alatt: a kultúra szellemi értékeit, vagy inkább tárgyakat? Itt nyelvi szempontból is indokoltabb lett volna az elfogadottabb kulturális örökség megnevezést használni.

Vitatható rendelkezést fogalmaz meg a 11. cikk: „Az illetékes hatóságok kötelesek, a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó minden kérdésben, figyelembe venni az adott nemzeti kisebbség képviselőinek akaratát.” A cikk implicit magába foglalja, hogy továbbra is a többség dönt a kisebbségeket érintő kérdésekben, ami összefüggésben van a tervezet egyik jelentős hiányosságával: nem rögzíti a döntési jogkörök átruházásának elvét azokon a területeken, ahol az adott kisebbség identitás megőrzésének szempontjaiból kizárólagosan érintett. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy egy, a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzését, kifejezését elősegíteni hivatott jogszabály betöltheti funkcióját olyan körülmények közepette, hogy az adott kisebbség nem döntéshozatali, csupán akarat-kifejezési, véleményezési, beleegyezési kompetenciával rendelkezik. Ugyanakkor nincs – így a 11. cikkben megfogalmazott rendelkezésnél sem – szankció-foganatosítási lehetőség kodifikálva azokra az esetekre, hogyha a többségi hatóságok figyelmen kívül hagyják a kisebbség képviselőinek akaratát.⁴²

A 13. cikk szerint: „A közhatóságoknak tilos olyan politikát vagy gyakorlatot folytatni, amelynek célja vagy lehetséges eredménye a kisebbségekhez tartozó személyeknek akaratuk ellen történő közvetlen vagy közvetett asszimilálása.” Ez egy igen általános megfogalmazás, és igen nehéz meghatározni, hogy mi minősül ilyen jellegű politikának.⁴³ Ugyanakkor, míg személyek által elkövetett kisebbséggellenes cselekedetek esetére a 12. cikk 2. bekezdése felelősségre vonást ír elő, hatósági visszaélések esetében (13. valamint 14. cikk 2. és 3. bekezdései) már semmilyen szankciót nem tartalmaz a törvénykezdeményezés.

A törvénytervezet II. fejezete öt témakörben szabályozza a nemzeti önazonosság megőrzéséhez, kinyilvánításához és fejlesztéséhez hozzájáruló jogokat. Ezzel a résszel kapcsolatban fontosnak tartjuk kiemelni mindenekelőtt, hogy hiányoznak az egyértelmű kisebbségi vétőjog elemei. A vétőjog ugyanis „megsemmisítő hatályú tiltakozás valamely testület (tervezett) határozata ellen” vagy „az a jog, amelynél fogva valaki egy határozat érvényét a többség akaratával szemben

⁴¹ Amely például a roma közösség esetében meghatározó identitásbéli tényező.

⁴² Ennek a feloldására például kodifikálni lehetne a tervezet szövegében, hogy a cikk előírásának megszegésével hozott, az illető kisebbség jogait érintő rendelkezés érvénytelennek minősül.

⁴³ Felmerül a kérdés, hogy ennek minősülhet-e például az ortodox egyház székelyföldi terjeszkedése?

meghatározhatja.”⁴⁴ A tervezet az egyes esetekre a „beleegyezés”⁴⁵ kifejezést használja, de nem ír elő semmiféle rendelkezést arra az esetre, hogy mi történik akkor, hogyha nem veszik figyelembe egy esetleges bele nem egyezés tényét a kisebbség részéről. Mivel ez utóbbi esetekre nem tér ki, nem tekinthető vétőjognak, csupán egyfajta konzultációs kötelezettségnek.⁴⁶

További hiányosság ebben a fejezetben, hogy a legtöbb esetben nem emeli be a tervezet szövegébe a kötelező állami finanszírozást, hanem finanszírozási kérdésekben az alábbi megfogalmazást használja: „a törvény előírásai szerint”. Ez a típusú megfogalmazás jelenik meg, többek között, a 16. cikk 2. és 3. bekezdésében, a 20. cikk 4. bekezdésében, a 25. cikkben, a 30. cikkben. A finanszírozási kérdések egyértelmű és pontos rögzítése elsődleges fontosságú lenne: a jogok deklarálása mellett azok biztosításának anyagi vonzatai ugyanilyen fontosak, hiszen „a törvény előírásai szerint” megfogalmazás mellett tulajdonképpen konzerválódhatnak a jelenlegi, a kisebbségek számára gyakran kevésbé előnyös, illetve hiányos finanszírozási rendelkezések. Másrészt az ilyen jellegű előírások jelen tervezetbe való belefoglalásával az utolsó cikk értelmében a velük ellentétes normák hatályvesztés vagy esetleges módosítás alá kerülhettek volna.⁴⁷

Hasonlóképpen általánosak – és emiatt nehezen gyakorlatba ültethetők – azok a megfogalmazások, amelyek bizonyos – főként az anyanyelvhasználatra vonatkozó – jogok gyakorlását egy adott nemzeti kisebbség „jelentős” számarányához kötik, vagy más, hasonlóan általános szóhasználattal élnek. Egy konkrét küszöb meghatározása nélkül ezek a rendelkezések kevés jelentőséggel bírnak, ugyanis eltérő értelmezésekre adnak alapot kisebbség és többségi szervek között, ez pedig elhúzódó politikai és jogi vitákat eredményezhet, lehetlenné téve ezáltal a szóban forgó jogok gyakorlását. Ilyen általános rendelkezést tartalmaz többek között a 17. cikk c) és d) pontja; 26. cikk 1. és 3. bekezdése; 31. cikk és a 37. cikk. Ugyanakkor további kifogásként

⁴⁴ Juhász József, Szöke István, O. Nagy Gábor, Kovalovszky Miklós (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2002. 1492. o.

⁴⁵ A tervezet korábbi változata a „kötőerejű véleményezés” (aviz comform) kifejezést használta. A minisztériumközi egyeztetések nyomán ezt helyettesítették a „beleegyezés” (acord) fogalmával, mely Markó Attila államtitkár véleménye szerint erősebb jogi fogalom, tehát pozitív változtatásnak tudható be.

⁴⁶ Az EMNT autonómiatervezetének 15. illetve 16. szakasza szerint a kisebbségi önkormányzatok a helyi, regionális illetve országos hatóságok határozataival szemben kifogásokat emelhetnek, amennyiben úgy gondolják, hogy azok sértik az általuk képviselt közösségek érdekeit vagy méltóságát. Az illetékes hatóságok kötelesek a kifogásolt határozatokat újratárgyalni. Arról ugyan az EMNT-tervezet sem rendelkezik, hogy mi történik abban az esetben, hogyha a hatóságok változatlan formában fogadják el a határozatokat, viszont mindenképpen beemel egy olyan kontrollmechanizmust, ami a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetből hiányzik.

⁴⁷ Az EMNT-tervezet 14. szakasza felsorolja a kisebbségi önkormányzat anyagi forrásait, ezek között szerepel a helyi és az állami költségvetés. A 15. szakasz 1. bekezdése előírja, hogy a helyi tanács biztosítja a helyi kisebbségi önkormányzat és intézményeinek működéséhez szükséges alapokat, míg a 16. szakasz 2. bekezdése azt írja elő, hogy a Kormány vagy a központi közigazgatás más hatóságai költségvetési támogatást biztosítanak a nemzeti közösségek önkormányzatainak. Tehát a tervezet az önkormányzatok működéséhez kötelező állami alapokat is kötelező módon hozzárendel. Az más kérdés, hogy a tervezetnek ezekkel a rendelkezésekkel történő elfogadására mekkora lett volna az esély. Azonban technikailag megoldható lenne, hogy az állam által a kisebbségi önkormányzatok hatáskörébe rendelt intézmények finanszírozására ne a jelenleg azokat működtető állami hatóságok, hanem az önkormányzat kapja az amúgy is erre a célra szánt pénzügyi forrásokat, a felhasználásról pedig ez utóbbiak döntenének. Ezáltal pedig a kisebbségek autonómiája pénzügyi szempontból is biztosítható lenne.

megfogalmazható, hogy a tervezet megalkotói egyáltalán nem törekedtek a létező keretek tágítására, előnyösebbé tételére a kisebbségek számára.⁴⁸

Az általános érvényű észrevételek után rátérünk a II. fejezet öt témakörének elemzésére. Elsőként az *oktatással* foglalkozik a tervezet. A 16. cikk 5. bekezdése arról rendelkezik, hogy „a nemzeti kisebbségek nyelvén működő egyetem előtti oktatási intézményekben, a román nyelv és irodalom kivételével, anyanyelven tanulhatnak minden tantárgyat.”⁴⁹ Ez a rendelkezés ellenkezik a jelenleg hatályban lévő 1995/84-es számú oktatási törvény 120. szakaszának 2. bekezdésével, amely szerint a románok történelme és Románia földrajza tantárgyakat román nyelven oktatják, és a vizsgáztatás is román nyelven zajlik. A tervezet 78. szakasza szerint viszont minden ellentétes rendelkezés érvényét veszti a törvény hatályba lépésével, tehát az oktatási törvény 120. szakasza is. A 16. cikk 6. bekezdése értelmében az állam köteles a közoktatás teljes időszakára a kisebbségek számára a román nyelv hatékony elsajátítását elősegítő tanterveket és tankönyveket biztosítani, figyelembe véve az egyes kisebbségek specifikus igényeit.⁵⁰ Ebben a bekezdésben sokkal indokoltabb lett volna azt megfogalmazni, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára a román nyelvet idegen nyelvként oktatják annak megfelelő módszerekkel, és nem anyanyelvként, mint a többségi állampolgárok számára.⁵¹

Az oktatási alfejezet keretében megszövegezett 18. cikk már a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának jogosítványairól is rendelkezik. Azonban a cikk több bekezdése is egyfajta kettősséget tart fenn, nem utalva a jogosítványok gyakorlásának hatáskörét teljes egészében a Tanácsnak, tehát ez utóbbi létrejöttének esetében is fenntart bizonyos illetékességi kört az adott kisebbség képviselői számára.⁵² Így, az 1. bekezdés szerint, „a nemzeti kisebbség anyanyelvén működő állami oktatási egységek és intézmények létesítésével, megszüntetésével, működtetésével kapcsolatban és az oktatási kínálat megállapításakor kötelező módon konzultálni kell az illető kisebbség képviselőivel (...)” A 6. bekezdés értelmében pedig kizárólag csak a nemzeti kisebbségek jelen törvénykezdeményezés által meghatározott törvényes képviselői élhetnek anyanyelvű oktatási egységek/alegységek létrehozásának kezdeményezésével, kizárva annak lehetőségét, hogy kisebbséghez tartozó személyek, azok csoportja, vagy más szervezetei élhessenek ezzel a joggal. Ésszerűbb lett volna azt megfogalmazni, hogy ezekben a kérdésekben, létrejötté esetén kizárólag az Országos Autonómia Tanács illetékes,

⁴⁸ Jelen pillanatban a közigazgatási törvény által meghatározott 20%-os küszöb alkalmazása mellett a romániai magyarság több mint 20%-a százaléká nem élhet az anyanyelv-használati joggal. Erre vonatkozóan lásd Szilágyi N. Sándor módosító javaslatának 33. lábjegyzetét, amely szerint egy ennél jelentősen alacsonyabb százalék igénye is védhető érvekkel alátámasztható lenne.

⁴⁹ A törvénytervezetnek az RMDSZ honlapján szereplő magyar fordítása használja az „egyetem előtti oktatás” megnevezést a magyar nyelvben elfogadott „közoktatás” megnevezés helyett.

⁵⁰ Ez szintén a jelenlegi oktatási törvény 120. szakaszával ellenkezik, amely előírja, hogy általános és középiskolában a román nyelv és irodalom tantárgyat a román nyelvű osztályok tantervei és tankönyvei alapján oktatják. A tervezet szándéka szerint, a 78. cikk értelmében, ez a rendelkezés is hatályon kívül kerül.

⁵¹ Erre vonatkozóan a Szilágyi N. Sándor által megfogalmazott módosító javaslatokban találhatunk bővebb és megalapozottabb indoklást.

⁵² Azonos észrevétel fogalmazható meg a 21. cikk 1. bekezdésében foglaltakkal kapcsolatosan is. Továbbá meg kell jegyeznünk, hogy a tervezet szövegében sok esetben következtlenül illetve differenciálatlanul használják a kisebbség képviselői, a kisebbség reprezentatív képviselői, a kisebbség szervezetei, a kisebbség reprezentatív szervezete megnevezéseket, mely félreértésre, nem kellően világos és egyértelmű értelmezésre adhat alapot. A 39. cikk (2) bekezdésében foglaltak alapján azonban, az esetek többségében, e megnevezések a kisebbség jelen tervezet értelmében reprezentatívnak tekintett szervezetét takarják.

megakadályozva a párhuzamosságból fakadó esetleges nézetkülönbségeket és eltérő értelmezéseket.

A 18. cikk 5. bekezdése arról rendelkezik, hogy azoknak az oktatási intézményeknek a vezetőségét, melyek keretében kisebbségi nyelvű alegységek is működnek, csak az adott kisebbség Autonómia Tanácsával, illetve reprezentatív szervezetével való kötelező konzultációt követően lehet kinevezni, leváltani. Utóbbi szervezettel való konzultációt az Autonómia Tanács hiánya esetére írja elő a törvénykezdeményező. Nem történik viszont ilyen jellegű utalás az 1–4. bekezdésben, ami valószínűleg szövegezésbeli következetlenséggel magyarázható.⁵³ Nem világos tehát, hogy kinek kell a beleegyezési jogát kell kérni az 1-4. bekezdésekben foglaltakat illetően az Autonómia Tanács hiánya esetében, illetve, amennyiben ez utóbbi fennáll, akkor egyáltalán kell-e beleegyezés, vagy csak az előírt konzultáció kötelező.⁵⁴

A második témakör a *művelődés*. A 20. cikk szerint az állam biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek kulturális örökségük védelmét és megőrzését. Itt hiányzik tehát ezen jog közösségek számára történő biztosítása, ami azért volna indokolt, ugyanis a kulturális örökség fogalma sokkal inkább kapcsolható egy közösséghez, mint személyekhez, és általában a kulturális jogok gyakorlása is közösségekhez kötött.

A 23. cikkben megfogalmazottak értelmében az állam a nemzeti kisebbségek szervezeteinek közvetítésével támogatja a nemzeti közösségek kulturális életét. Ez egyrészt azt jelenti, hogy egy adott kisebbséghez tartozó személy individumként nem lehet viszonyban a kultúra területén a román állammal, csak szervezeti keretek között, másrészt nem zárja ki annak lehetőségét, hogy a politikum rátelepedjen a kisebbségi közösségeknek - melyek nem politikai opciónyilvánítás alapján fennálló közösségek - juttatandó támogatásokra, finanszírozási forrásokra. Továbbá felvetődik a gondolat: létrehozásuk esetében miért nem ruházódik e szerep az Autonómia Tanácsokra?

A harmadik témakör a *tömegtájékoztatás*. Szembetűnő, hogy a tervezet az írott sajtóval egyáltalán nem foglalkozik.⁵⁵ A 26. cikk 1. bekezdése, amely a közszolgálati elektronikus médiák számára „megfelelő” sugárzási időt ír elő a kisebbségi adások számára, túl általános, nem behatárolható, egy alsó küszöb meg nem határozása révén lehetetlenné tesz bármilyen számonkérést, emellett a cikk nem is tartalmaz semmilyen szankciót az előírás be nem tartása esetére.

Kifogásolható a 26. cikk 2. bekezdése, amely szerint „a közszolgálati rádió- és televízióadók keretében a nemzeti kisebbségek szerkesztőségeinek vezetőségét kizárólag az illető nemzeti kisebbség Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsának beleegyezésével, vagy az adott nemzeti kisebbség reprezentatív szervezetével való konzultációt követően nevezik ki”, ugyanis ezáltal, a Tanács nemléte esetén, a politikum számára beleszólást engednek a közszolgálati média irányításába.⁵⁶ Ez különösen azért jelent problémát, mert a kisebbségek reprezentatív képviselői olyan szervezetek, amelyek indulnak a választásokon, következésképpen szerepelnek a médiában is, emiatt tehát előbb-utóbb felmerülhet a média függetlenségének a kérdése. Erre az esetre sokkal célszerűbb volna létrehozni egy civil szervezeti és egyházi személyekből, illetve szakértőkből álló, politikától független testületet, amely hasonló kérdésben dönteni hivatott.

⁵³ A tervezet május 19.-i változatát megelőző verzió viszont tartalmazta az itt hiányzó előírásokat

⁵⁴ Azonos észrevétel fogalmazható meg a 21. cikk 1-2. bekezdéseivel kapcsolatban

⁵⁵ Ez annál is érthetlenebb, hiszen jelenleg is vannak államilag finanszírozott kisebbségi írott sajtótermékek, a magyar kisebbség esetében például *A Hét* című hetilap.

⁵⁶ Lásd erről még a Szilágyi N. Sándor által megfogalmazott módosító javaslatokban a 27. lábjegyzetet.

Lényeges előírást tartalmaz a 26. cikk 3. szakasza, amely szerint valamely régióban „jelentős számban élő nemzeti kisebbségeknek, kérésükre, a közszolgálati adók egész napos regionális rádió- és televíziós adásokat biztosítanak, saját anyanyelvükön.” Azonban ebben a formában megfogalmazva csak deklaratív szinten marad a rendelkezés. Egyrészt a „jelentős számban” megfogalmazás különböző értelmezésre ad lehetőséget a kisebbségek és az állam számára, így gyakorlatilag bármekkora számú kisebbség esetén hivatkozhat az állam arra, hogy nem elég jelentős számú. Itt tehát szükséges lett volna egy küszöb meghatározása. Ugyanakkor az sem egyértelmű, hogy mit jelent ebben a bekezdésben a régió. Ha az ország fejlesztési régióit, akkor ez igen leszűkíti azokat a közösségeket, amelyekre ez a rendelkezés vonatkozik/vonatkozhat. Ha kisebb egységeket jelent, akkor ezt meg kellett volna határozni, mert félreértésre adhat okot.

A 27. cikk esetében nehéz eldönteni, hogy mi a törvényalkotó elképzelése. Az esélyegyenlőség biztosítása érdekében az illetékes állami szervek révén szándékszik lehetővé tenni kisebbségi nyelvű magán elektronikus médiák létrehozását. Ez arra a feltételezésre enged következtetni, hogy az illetékes állami hatóságnak⁵⁷ vagy fenn kell tartania bizonyos számú frekvenciasávot kisebbségi adások számára, vagy külön kritériumrendszert kell kidolgoznia a kisebbségi műsorok sugárzását célzó igénylések jóváhagyásának eseteire.

A negyedik alfejezet *A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felekezeti szabadsága* címet viseli.⁵⁸ A 28. cikk szerint „az állam szavatolja a vallási felekezetek egyenlőségét, valamint azok intézményi és működési autonómiáját.”⁵⁹ A 30. cikk értelmében pedig „a vallási felekezetek létrehozhatnak egyesületeket és alapítványokat, valamint kulturális-nevelő, illetve szociális-jótekonysági intézményeket, amelyeknek a tevékenységét az állam a törvény szerint támogatja.” Ez a rendelkezés deklaratív jellegű, nincs feltöltve tartalommal.⁶⁰ Célszerű lett volna ezt a rendelkezést olyanképpen megfogalmazni, mely szerint az állam köteles az egyházakat és a 30. cikkben felsorolt tevékenységeiket hívek számának megfelelően arányos támogatásban részesíteni.

Az ötödik témakör az *anyanyelvhasználatot* szabályozza. A 31. cikk gyakorlatilag összefoglalja azokat a létező előírásokat, amelyek a kisebbségek anyanyelvhasználatáról rendelkeznek. Kifogásként azonban itt is megfogalmazható, hogy bár a 215/2001-es közigazgatási törvény előírásaira utal, de nem köti a kisebbségek számarányára vonatkozó küszöbhez ezeket a jogokat.⁶¹ Célszerű lett volna egy pontos küszöb meghatározása, azonban, amint a közigazgatási törvényre való utalás is jelzi, a jogalkotó nem törekedett a fennálló keretek feszítésére, előnyösebbé tételére a kisebbségek számára.

⁵⁷ Itt az 504/2002 számú audiovizuális törvény szerint működő Kommunikációt Szabályozó Országos Hatóságra, illetve az Audiovizuális Tanácsra gondolhatunk. Meg kell jegyeznünk, hogy az említett törvény 84. cikkének 4. bekezdésében a kisebbségek vonatkozásában csupán arról rendelkezik, hogy amely helységeken számarányuk meghaladja a 20 százalékot, ott a műsorszóró egységek biztosítják az adott kisebbség nyelvén való, szabadon továbbítható műsorok programkínálatba foglalását.

⁵⁸ A tervezet korábbi változataiban az alfejezet a *Vallási felekezetek* címet viselte. Ez hangsúlyeltolódásként értelmezhető, a módosítást követően a súlypont a kisebbségi személyek vallásszabadságára tevődik át.

⁵⁹ A tervezet korábbi változata tartalmazott egy olyan rendelkezést, melynek értelmében „az állam biztosítja a vallási felekezetek finanszírozását az érvényben levő törvényes előírásoknak megfelelően”, tehát ahhoz képest egy jelentős visszalépés tapasztalható.

⁶⁰ Köztudott ugyanis, hogy az ortodox egyház arányaiban magasabb támogatást élvez, mint a kisebbségi egyházak.

⁶¹ Lásd a II. fejezettel kapcsolatos, az anyanyelvhasználatra vonatkozó általános észrevételünket, a hozzá kapcsolódó 48. lábjegyzettel együtt.

Jelentős rendelkezést tartalmaz a 38. szakasz, amely biztosítja a különböző hivatalos iratoknak két nyelven – román és az illető kisebbség nyelven – történő kiállítását, és ezek állam általi elismerését. A probléma sokkal inkább az előírás alkalmazásával kapcsolatban merül fel, hiszen ez azt jelenti, hogy számos nyomtatványt és hivatalos iratot, ami jelenleg csak román nyelven létezik, le kell fordítani és újra kell nyomtatni két nyelven.⁶² Ez viszont egy akkora többletköltséget jelent, ami miatt nehezen elképzelhető a gördülékeny gyakorlatba ültetés. Annál is inkább, mivel nem világos: az ezekkel járó többletköltségeket az állam, az illető kisebbségek autonómia testületei, a kisebbségi szervezetek vagy esetleg az érintett személyek/intézmények finanszírozzák.

A II. fejezetben felsorakoztatott jogokkal kapcsolatosan megállapítható, hogy a tervezet hol azok biztosításáról, hol pedig szavatolásról rendelkezik. Bár a *szavatol* erősebb jogi formula, ennek ellenére nem helyettesítheti minden esetben a *biztosít* kifejezést, ugyanis a szavatol kifejezés nem jelent egyértelmű cselekvő hozzájárulást, a feltételek megteremtését. Így például a 17. cikk esetében, a szavatol mellett célszerű lett volna a biztosít kifejezést is használni, azaz, hogy az állam nem csupán öröködik az adott jogok minden körülmények közötti betartása felett, hanem biztosítja az azokkal való élés anyagi, infrastrukturális kereteit.

b. A kisebbségi szervezetek, a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa és az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága működésére vonatkozó rendelkezések elemzése

A törvénytervezet második része két fejezetből áll: a III. fejezet az *A nemzeti kisebbségek szervezetei*, a IV. fejezet *A Nemzeti Kisebbségek Tanácsa és az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala* címet viseli.

A 39. cikk 1. bekezdésének értelmében, a törvénytervezet a kisebbségi szervezetek létrehozásának két módját nevesíti. Kéttípusú, ezáltal pedig két, egymástól eltérő jogosítványokkal rendelkező szervezetformát különböztet meg: a 2000/26-os, az egyesületek és alapítványokról szóló kormányrendelet alapján megalakított szervezeteket, amelyek csak a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának megválasztásban vehetnek részt,⁶³ valamint az alkotmány 62. cikkének 2. bekezdésében meghatározott kisebbségi szervezeteket, amelyek, a Tanács megválasztása mellett, részt vesznek a helyhatósági és parlamenti választásokon is. A törvénytervezet ez utóbbi szervezetek szabályozását célozza.⁶⁴

A 40. cikk 2. és 3. bekezdése a kisebbségi szervezetek bejegyzéséhez szükséges alapító tagok számát szabályozza. Eszerint egy kisebbségi szervezetnek a bejegyzéshez meg kell szereznie az illető közösség összlétszáma 10 százalékának megfelelő személy aláírását, illetve ha ez meghaladja a 25 ezres létszámot, akkor 25 ezer aláírást, oly módon, hogy azok az ország legkevesebb 15 megyéjében lakó személyektől származzanak, és megyénként legkevesebb 300 aláírás szerepeljen a listán. A törvénytervezetnek ez az egyik legvitatottabb része. A kifogásolók többsége indokolatlannak tartja a nagyszámú aláírás összegyűjtését. A törvénynek ez a

⁶² Figyelembe véve a törvény által érintett kisebbségeket, minden típusú nyomtatvány esetében ez húsz kétnyelvű iratot jelent, hiszen jelen törvény húsz kisebbségre vonatkozik.

⁶³ Pontosabban, a tervezet 62. cikkének 5. bekezdése értelmében ezeknek a szervezeteknek a tagjai vehetnek részt a választásokon.

⁶⁴ Ezzel szemben az EMNT-tervezet nem foglalkozik a helyhatósági és parlamenti választásokon való részvétel szabályozásával, ez a választási törvények feladata. A tervezet csak a kisebbségi önkormányzatok helyi és országos testületeinek a megválasztását szabályozza. Ezekre a későbbiekben még visszatérünk.

rendelkezése egyértelműen a tavaly elfogadott helyhatósági illetve parlamenti választásokról szóló törvények hasonló rendelkezéseire vezethető vissza.⁶⁵

Fontos megjegyezni, a szóban forgó törvényekkel kapcsolatban több nemzetközi fórum is kifogásokat fogalmazott meg.⁶⁶ Ezeket a kifogásokat a kisebbségi törvényt megalkotó RMDSZ többnyire nem vette figyelembe, ami azért is bírálható, hiszen az európai uniós csatlakozás mellett elkötelezett szervezet korábban számos esetben felhasználta a román hatalommal szemben a nemzetközi testületek által megfogalmazott véleményeket, amikor viszont a szervezet belpolitikai érdekei úgy kívánták meg, tudomást sem vett ezekről.⁶⁷

Az alábbiakban ismertetünk néhány módosító javaslatot erre a cikkre vonatkozóan:

– Toró T. Tibor RMDSZ-es képviselő módosító javaslata szerint: az illető kisebbség 5%-ának megfelelő személy aláírását kellene összegyűjteni, vagy, amennyiben ez meghaladja a 3000 személyt, akkor 3000 aláírást annyi megyéből – megyénként legalább 100 aláírást –, ami megfelel az illető kisebbség által jelentős számban lakott megyék 40%-ának. A jelentős számot a képviselő 1500-ban határozza meg.

– A Magyar Polgári Szövetség Bihar megyei szervezetének módosító javaslata szerint: az illető kisebbség 0,1%-ának megfelelő személy aláírását kellene összegyűjteni. Azt, hogy hány megyében és megyénként mennyi aláírást kell gyűjteni, a legutóbbi népszámlálás adataitól függően, minden kisebbség esetében más–más lenne. A javaslat lényege: a politikai pártok törvényének kritériumait próbálja az RMDSZ által felállított kritériumokhoz arányosan alkalmazni.

– A temesvári Integratio Alapítvány módosító javaslata szerint minden, a 39. cikk a) pontja szerint létrehozott kisebbségi szervezet bejegyeztetheti magát választásokon résztvevő szervezetként, amennyiben a kisebbségi közösség összlétszámának 2%-át kitevő személy támogatását (és nem tagságát) írásban igazolja.

– Az E-MIL módosító javaslata szerint az alapító tagok száma nem lehet kisebb, mint a politikai pártok alapításához előírt szám, viszonyítva azon állampolgárok számához, akik a legutóbbi népszámláláson az adott nemzeti kisebbséghez tartozónak vallották magukat.

– Kerekes Károly módosító javaslata szerint nem 15, hanem csak 10 megyéből kellene összegyűjteni a szükséges aláírásokat.

⁶⁵ A tervezet első verziójában meghatározott feltételek megegyeztek a hivatkozott törvényekben meghatározott feltételekkel. A szöveg jelenlegi formája többrendbeli módosítás eredménye.

⁶⁶ Lásd, többek között a Velencei Bizottság 2004 decemberében közzétett *Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania* című jelentését ([http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)040-e.asp)); az Európa Tanács keretei között működő Európai Helyi vagy Regionális Közhatalóságok Kongresszusának 2004. július 16.-án megfogalmazott *Report on the Observation of Local and Regional Elections in Romania* című jelentését. (http://www.coe.ro/congresul2_en.html); valamint az EBESZ által 2005. február 14.-én közzétett *Romania. Parliamentary and Presidential Elections. 28 november and 12 december 2004* címet viselő jelentést. (http://www.osce.org/documents/odihr/2005/02/4281_en.pdf).

⁶⁷ Ugyanakkor mind Márton Árpád, mind Varga Attila azt nyilatkozták, hogy a tervezet szövegéből kikerült az a rész, amely különbséget tesz a parlamenti és nem parlamenti szervezetek között. In: Salamon Márton László, Szucher Ervin: Nem diszkriminál a tervezet? *Krónika*, 2005. április 25., 1. és 3. o. és Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o., valamint Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. szám (III. évf.), 38. o. Meg kell jegyeznünk, hogy ezekkel az állításokkal nem értünk egyet, amit majd a későbbiekben bővebben kifejtünk.

A két első módosító javaslat indoklásban szerepel, hogy a törvénytervezet aránytalanul szigorúbb feltételeket támaszt a kisebbségi szervezetek bejegyzése esetében, mint a párttörvény a pártok bejegyzése esetében. Ez utóbbi egy párt bejegyzéséhez a következő feltételeket szabja meg: 25 ezer aláírás összegyűjtése az ország 18 megyéjéből és a fővárosból, egyenként legalább 700 aláírással.⁶⁸

Ezekkel a kifogásokkal kapcsolatban Varga Attila a sajtóban illetve egy tanulmányában fejtette ki véleményét. Úgy gondolja, hogy a fenti érvek csak látszólag helytállóak, hiszen a Román Alkotmány értelmében a kisebbségi szervezetek „nagyvonalú pozitív diszkriminációval juthatnak be a parlamentbe, és távolról sem kell elérniük a rendes mandátumhoz szükséges szavazatok számát, csupán annak töredékét.” Igaz ugyan, hogy a párttörvényben a bejegyzési feltételek enyhébbek, de a pártok sokkal nehezebben jutnak be a parlamentbe, mint a kisebbségi szervezetek.⁶⁹

Ugyanakkor szintén Varga Attila, egy interjú során feltett, a 25 ezer aláírásra vonatkozó kérdésre kitérő választ adott, azt hangsúlyozva: „valószínű, hogyha lesz jobb javaslat, akkor az kerül a szövegbe. Ez ellen nekem semmi kifogásom nem lenne.”⁷⁰ Ez azért is érdekes kijelentés, hiszen a törvénytervezetnek ez volt az egyik legkifogásoltabb része, valószínűleg ezzel kapcsolatban érkezett a legtöbb módosító javaslat, amelyek közül nem egy az RMDSZ javaslatánál sokkal méltányosabb és indokolhatóbb feltételeket támasztott a kisebbségi szervezetek számára. Ezekről a tervezet alkotói – köztük Varga Attila is – egyszerűen nem vettek tudomást.⁷¹

A fentiek mellett fel szeretnék hívni a figyelmet még néhány részletkérdésre. A kisebbségi törvénytervezet nem tesz különbséget a parlamenti és a helyhatósági választásokon indulni szándékozó szervezetek között. Ez azért problematikus, mert a Varga Attila által feltételezett pozitív diszkrimináció amúgy csak a parlamenti választásokra lenne érvényes, a helyhatósági választások esetében nem. Így igenis indokolt lenne lehetőséget biztosítani azoknak a kisebbségi szervezeteknek is a

⁶⁸ Az MPSZ Bihar megyei szervezete és Toró T. Tibor kifejti, hogy a párttörvény által előírt 25 000 aláírás, az ország lakosságának alig több, mint 0,1%-át jelenti, ehhez képest a kisebbségi törvénytervezet által támasztott feltételek a fenti arány 100-szorosának felelnek meg. A romániai magyarság esetében ez az arány kisebb, ugyanis esetében 25 000 személy aláírása szükséges, ami a 1,5 milliós romániai magyarságnak 1,6%-át jelenti, de még így is ez az arány a párttörvény által előírt feltételek 16 szorosát jelenti. Ami a megyék számát illeti, a párttörvény által előírt 18 megye az ország megyéinek kb. 45%-át jelenti, míg a kisebbségi törvénytervezet által előírt 15 megye a 16 erdélyi megye – ahol a romániai magyarság 98,8%-a él – több mint 90%-át, tehát a hátrány itt is egyértelmű.

⁶⁹ Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o. illetve Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. szám (III. évf.), 38. o.

⁷⁰ Varga Attila: Elfogadható kisebbségi törvénytervezet kell.– Gazda Árpád interjúja Varga Attilával *Krónika*, 2005. március 21., 1. és 3. o.

⁷¹ Varga Attila érvelése a kisebbségi szervezetek és a pártok parlamentbe való bejutásának kapcsán egy dologban sántít: igaz ugyan, hogy a román politikai rendszer megteremtette a kisebbségek szervezeteinek azt a lehetőséget, hogy pozitív diszkriminációt élvezve, viszonylag kevés szavazattal egy képviselőt juttathassanak a törvényhozás alsóházába, azonban a túl szigorú bejegyzési feltételek egyszerűen azt gátolják meg, hogy a választásokon indulni szándékozó kisebbségi szervezetek létrejöhessenek. Míg a román párttörvényben előírt bejegyzési feltételek lehetővé teszik több párt bejegyzését, és elméletileg azok parlamentbe kerülése csak attól függ, hogy miképpen lesznek képesek a választópolgárokat megszólítani – tehát az egyes pártok egyenlő eséllyel indulnak mind a bejegyzés, mind a választások tekintetében –, a kisebbségi szervezetek esetében ez a lehetőség nem adott vagy nagymértékben korlátozott a korábban már említett okok miatt. A Varga Attila által említett igazi pozitív diszkrimináció tehát csak akkor valósulhatna meg maradéktalanul, hogyha a kisebbségi szervezetek esetében is egyenlően érvényesülne mindkét feltétel. Amúgy, amíg a választási törvények 2004-ben történő módosításaira nem került sor, ez a feltétel valóban adott volt a kisebbségi szervezetek számára.

helyhatósági választásokon való indulásra, amelyek nem tudtak vagy nem állt szándékukban országos szervezetet létrehozni.⁷²

Igaz, hogy ez a kérdés elsőként a román választási törvényekben jelentkezik, ilyenképpen pedig elsősorban nem ennek a tervezetnek a problémája. Azonban a választási törvényhez képest egy demokratikusabb és nagyobb pluralizmust biztosító feltételrendszer kialakítása biztosan nem a tervezet megítélésének a kárára, hanem a javára vált volna, és nagyon sok politikai vitát meg lehetett volna spórolni a romániai magyar közösségen belül. Ez a rendelkezés elsősorban a roma kisebbség esetében okozhat komoly károkat, ugyanis ez a közösség sajátos településszerkezete miatt nagyon tagolt Romániában, ami megnehezíti a törvény által támasztott feltételek között egy vagy több országos szervezet bejegyzését.⁷³

A 40. cikk 4. bekezdése lehetővé teszi nem kisebbségi személyek számára is valamely kisebbségi szervezet tagjává válását, az alapító tagok összlétszámának 25 százalékára korlátozva e személyek maximális arányát egy kisebbségi szervezet esetében mind országos, mind helyi szinten. Az 5. bekezdés megtiltja, hogy egyazon személy két, a tervezet által szabályozott kisebbségi szervezet tagja lehessen.

A szervezeti tagsággal kapcsolatosan felmerül néhány kérdés, amire a tervezet szövege nem ad választ: jogában áll-e valamely kisebbségi szervezet alapító tagjaként szereplő személynek utólag kilépni a szervezetből? Feltételezhető, hogy az szabad társulás jogából fakadóan erre a kérdésre igen a válasz. Azonban ez újabb kérdéseket vet fel: egyrészt mi történik akkor, hogyha valamely kisebbségi szervezet tagjai az alapító tagjainak utólagos kilépése következtében a jelen törvényben előírt minimális szint alá csökken? Ezzel a kérdéssel összefügg egy másik kérdés: létezik-e időintervallum, amely leteltét követően a kisebbségi szervezetek taglétszámát ellenőrizni kell? Ezek olyan részletkérdések, amelyek szabályozására mindenképpen sort kell keríteni, ellenkező esetben újabb vitás kérdések alapjait képezhetik.

A tervezet, a bejegyeztetési eljárás mozzanatainak meglehetősen aprólékos tárgyalását követően az alapító tagokat tartalmazó listák formai feltételeit is részletesen szabályozza. A 41. cikk 1. bekezdésének d) alpontja a kisebbségi szervezetek bejegyeztetését, a kötelező aláírások mellett, egy, a 49. cikkben megfogalmazott szigorító feltételnek, a közhasznúsági minősítésnek való megfelelés teljesítéséhez köti.⁷⁴ A kisebbségi szervezetek egy, a Bukaresti Törvényszék mellett létrehozott speciális jegyzékbe kerülnek bejegyzésre. A 42. cikk 1. bekezdése szerint „az alapító tagok aláírását szabályozó lista minden oldalán fel kell tüntetni a készítés időpontját, helyét és célját valamint tartalmaznia kell az alapító tagok családnevét, keresztnévét, személyazonossági igazolványának típusát, betűszériáját, számát, a személyi bejegyzési számot, az állampolgárságot, a nemzetiséget, valamint az aláírást”. Ez a rendelkezés felveti az adatvédelem problematikáját: mi történik a listákkal, ki garantálja, hogy a rajtuk szereplő adatok nem kerülnek illetéktelen kezekbe? Azért is jogos a kérdés, hiszen a 2004-es parlamenti választások előtt az MPSZ által benyújtott listák az RMDSZ – a konkurens szervezet – birtokába jutottak,

⁷² A Velencei Bizottság a helyhatósági választási törvény ezt szabályzó szakaszával kapcsolatban megfogalmazta, hogy a helyi képviselő nem tehető függővé a parlamentben való képvisellettől. Lásd a jelentés 46. pontját. Forrás: *Opinion on the Law for the Election of Local Public Administration Authorities in Romania*; Venice, 3–4. december 2004. ([http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad\(2004\)040-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2004/cdl-ad(2004)040-e.asp))

⁷³ Veress László: Megjegyzések a kisebbségi törvénytervezet újabb változatához. *Kronika, Szempont*, 2005. május 27., 15. o.

⁷⁴ A kérdés bővebb kifejtését lásd a vonatkozó, 49. cikk tárgyalásánál.

amely a hatóságokkal karöltve részt vett a rajtuk szereplő adatok hitelességének ellenőrzésében.⁷⁵

További kérdés, hogy miért szükséges a listákon feltüntetni az aláírók személyi bejegyzési számát. Ennek az adatnak a birtokában ugyanis további olyan, titkosnak minősülő adatok birtokába lehet jutni (pl. társadalombiztosítás, adónyilvántartás stb.), melyek ebben az esetben teljesen szükségtelenek és indokolatlanok.

A törvénytervezet 43. cikke, amely a bejegyzendő kisebbségi szervezet statútumára vonatkozik, előírja, hogy ennek tartalmaznia kell a szervezet alapítótökéjét, amit minimálisan 50 országos minimálbérben határoztak meg. Ez jelenleg tehát 155 millió lejt jelent, ami ismét egy komoly megszorítás nagyon sok szervezettel szemben, ugyanakkor egyértelműen előnyben részesíti az RMDSZ-t, amely mind politikai pártként, mind a romániai magyar kisebbségnek kiutalt alapokat közvetlenül kezelő szervezetként lényeges állami támogatásban részesül.⁷⁶

A 47. cikk értelmében mindazok a kisebbségi szervezetek, melyek a tervezet által szabályozott tevékenységeket akarnak kifejteni, a törvény életbe lépését követő 6 hónapon belül kötelesek újjáalakulni, ellenkező esetben csak a 2000/26 kormányrendeletben előírt kompetenciákkal rendelkezhetnek. A rendelkezésnek megfelelően minden, tehát a parlamenti képvisellel rendelkező szervezetre is vonatkozik az előírás.⁷⁷

A tervezet 48. cikkének a) alpontja szerint a kisebbségi szervezetek indulhatnak a választásokon, és „mind a helyi közigazgatásban, mind pedig a parlamentben kedvezményesen mandátumot szerezhhetnek.” A szöveg második része érthető, hiszen a parlamenti választási törvény a pozitív diszkrimináció elve alapján kedvezményesen kezeli a kisebbségi szervezeteket, de nem érthető a helyi közigazgatásra vonatkozó előírás, hiszen – amint arra korábban már felhívtuk a figyelmet – a helyhatósági választásokról szóló törvény nem részesíti kedvezményben a kisebbségi szervezeteket.⁷⁸

A 48. cikk további alpontokba szedve sorolja fel a kisebbségi szervezetek egyéb kompetenciáit.⁷⁹ Ugyanakkor több bekezdése is felveti az ugyanazon kisebbségen belüli több szervezet közötti viszony kérdését:

- a c) pont szerint a kisebbségi szervezetek kezelhetik az állami vagy helyi költségvetésből a 40. cikk (1) bekezdésében előírt célok elérése érdekében juttatott alapokat;
- az e) pont szerint speciális törvények szerint képviselőt delegálhatnak az állami intézményekbe, szervekbe illetve közhatóságokba, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, kulturális, nyelvi és

⁷⁵ Lásd Ügyészségi vizsgálaton az MPSZ-aláírások. *Szabadság*, 2004. október 21. 4. o., valamint Gazda Árpád – Lukács János: Zaklatás vagy tagnyilvántartás? Az RMDSZ és a hatóságok vállvetve vesézték ki az MPSZ aláírási íveit. *Krónika*, 2004. október 26.; 3. o.

⁷⁶ Erre a rendelkezésre vonatkozóan Veres Valér fogalmazott meg alternatív javaslatot, 5 országos minimálbérben határozva meg az alapító tőke összegét.

⁷⁷ A törvénytervezet korábbi verzióiban a parlamenti képvisellel rendelkező szervezetek számára nem volt kötelező az újrabejegyzés. Nemzetközi szervezetek – többek között a Velencei Bizottság – és a nyilvánosság bírálatai következtében azonban ezt a rendelkezést megváltoztatták. Ez azon kevés engedmények egyikét jelentette, amely megtételére a kifogásolt szövegrészekkel kapcsolatban az RMDSZ hajlandónak mutatkozott.

⁷⁸ A 2004/67-es, a helyhatóságok megválasztását szabályozó törvény nem tartalmaz kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget a kisebbségek számára a helyi képviseleti testületekben.

⁷⁹ A kompetenciákkal kapcsolatosan megfogalmazható, hogy egyes jogosítványok gyakorlását feltételes, nem kötelező, másokat viszont állító módban, kötelező formában fogalmazza meg.

vallási önazonosságának kifejezése, megőrzése és fejlesztése terén munkálkodnak, vagy ha a külön törvény nem ír elő ilyen képviselőket, akkor e struktúrák vezetőinek kinevezésekor konzultálni kell az említett kisebbségi szervezetekkel;

- az f) pont szerint megbízottat küldenek a Románia és azon országok közötti kétoldalú megállapodások végrehajtása céljából létrehozott kormányközi vegyes bizottságokba, amelyekkel az illető nemzeti kisebbség nyelvi és kulturális közösséget alkot.

A tervezet szövege nem tartalmaz semmilyen előírást arra vonatkozóan, hogy amennyiben több szervezet bejegyzésére került sor egy kisebbségen belül, milyen a viszony ezek között, milyen módon történik a kompetenciák egymás közötti esetleges felosztása vagy párhuzamos gyakorlása, hogyha konfliktus alakul ki két szervezet között, kinek a feladata ezeket kezelni? Itt főként pénzügyi kérdésekben és személyi kérdésekben alakulhatnak ki konfliktusok, amelyek kezelésének hiánya hátrányosan érintheti az illető nemzeti közösséget.⁸⁰

A 48. cikk c) alpontjának foglaltakkal kapcsolatosan kell jegyeznünk, hogy az RMDSZ ebben a vonatkozásban továbbra is „atipikus” kisebbségi szervezet marad, a párttörvény,⁸¹ valamint a kisebbségek számára előirányozott, költségvetésbeli pénzalapok elosztását szabályozó kormányhatározatok értelmében. A párttörvény értelmében az RMDSZ parlamenti alakulatként kap költségvetési támogatást, nem kezelheti viszont a magyar kisebbség számára előirányozott költségvetési összegeket, illetve amennyiben meg akarja őrizni ezen jogosítványát, elesik a pártfinanszírozástól.⁸² Ezen okból kifolyólag kerültek az RMDSZ tisztviselők és politikusok által irányított *Communitas Alapítvány* adminisztrálásába a romániai magyarságot megillető összegek.⁸³

A 49. cikk 1. bekezdése szerint a nemzeti kisebbségi szervezetek részt vehetnek a helyhatósági, parlamenti és államfőválasztásokon, amennyiben teljesítik a 2000/26-os módosított és kiegészített kormányrendelet 38. szakaszának előírásait, amely a közhasznú egyesületekre és alapítványokra vonatkozik. A 2000/26-os

⁸⁰ Egy példa: mi történik abban az esetben, hogyha egy állami intézménybe két, ugyanazon kisebbséghez tartozó szervezet két különböző személyt szeretne delegálni. Ki dönt ebben az esetben, hogy melyik szervezet delegáltját részesítik előnyben? Nyilvánvaló, hogy nem lenne túl szerencsés ebben a kérdésben a döntést a román állam szerveire bízni, hiszen itt egy kisebbségen belüli problémáról van szó.

⁸¹ Az 1996/27-es számú párttörvény (amelyet a 2003/14-es számú törvény részben hatályon kívül helyez, illetve módosít) 33. cikke 1. bekezdésének a)-d) pontjai szabályozzák a pártok bevételi forrásait. Ennek hatálya alá esik az RMDSZ is, mint parlamenti formáció.

⁸² Nem vonatkozik viszont a megszorítás más kisebbségek szervezeteire, ugyanis az általuk Parlamentbe juttatott képviselők az adott kisebbség és nem a szervezet képviselői, tehát a szóban forgó szervezetek nem minősülnek parlamenti alakulatoknak.

⁸³ A kisebbségek 1994 óta kapnak költségvetési támogatást Romániában. A magyarságnak szánt összeget az 1996/27-es párttörvény megjelenése előtt az RMDSZ kapta. 1997-től már az Erdélyi Magyar Közművelődési Egyesületet (EMKE) kellett megjelölnie a pénz kezelőjeként, mert különben elesett volna a politikai alakulatként kapott támogatástól. Ezt követően az RMDSZ a Kisebbségi Tanács soros ülésén az 1998. március 30-án bejegyzett *Communitas Alapítványt* nevesítette. Az alapítvány nyilvántartásba vételét a költségvetés végrehajtásáról rendelkező 2001/376-os kormányhatározat emelte jogerőre. Lásd Gazda Árpád: Tovább tart a titkolózás a magyar közösség támogatásait kezelő *Communitas* alapítványnál. *Krónika*, 2004. január 30., 1. o.

kormányrendelet⁸⁴ 2005/246-os törvénnyel történő módosítása után a 38. szakasz az alábbiakat tartalmazza:⁸⁵

– 1. bekezdés: „Románia Kormánya közhasznúként ismerhet el egy egyesületet vagy alapítványt, hogyha együttesen teljesülnek az alábbi feltételek:

- a) tevékenysége általános vagy közösségi érdeket szolgál;
- b) legalább három éve működik;
- c) benyújt egy tevékenységi beszámolót, amelyből kitűnik egy jelentős korábbi tevékenység folytatása, egyes, céljainak megfelelő programok és projektek lebonyolítása révén, mellékelve az évi pénzügyi és bevételi illetve kiadási költségvetési helyzetet a kért benyújtásától számított három évre visszamenőleg;
- d) a három előző év mindegyikére az alaptőke értéke egyenlő legalább az induló alaptőke értékével;

– 2. bekezdés: „Románia Kormánya, szakszerve által, az illetékes közhatóság javaslatára, felmentést adhat az 1. bekezdés a) és b) pontjában előírt feltételek alól, amennyiben:

- a) a kérelmező egyesület vagy alapítvány két vagy több korábban létező egyesület vagy alapítvány összeolvadásával jött létre; és
- b) a korábban létező egyesületek vagy alapítványok közül mindegyik teljesítette volna a két feltételt, amennyiben önállóan fogalmazta volna meg a kérvényét.”

A rendelet következő szakasza értelmében közhasznúnak számít bármely tevékenység, amely az általános közérdek vagy közösségi érdek területén zajlik.

Ezzel a megkötéssel a törvénytervezet tulajdonképpen egy szigorító kitélt foglal magába, szűkítve ezáltal is a helyhatósági és parlamenti választásokon potenciálisan indulni képes kisebbségi szervezetek körét. Ugyanakkor nem egészen világos és érthető a törvénykezdeményező szándéka, hiszen kérdéses, hogy amennyiben a 47. cikk értelmében minden szervezetnek újra be kell jegyeztetnie magát, úgy miként válik lehetségessé a 2000/26-os módosított kormányrendelet 38. szakaszában megfogalmazott minimális működési időtartam teljesítése? Választ a kérdésre talán jelen tervezet 41. cikke 1. bekezdésének d) alpontja adhat, amennyiben az ott megfogalmazott, a szervezetek bejegyeztetésére vonatkozó kitélt akként értelmezzük, hogy amennyiben egy szervezet bejegyeztetése egy már létező szervezet újrajegyeztetése lévén jön létre, akkor az újonnan létrehozott szervezet megőrzi elődje közhasznú minőségét. Ekként, az új szervezet, bár nem rendelkezik 3 éves működéssel, megfelel a választásokon való részvétellel szemben támasztott

⁸⁴ A 2000. január 30-i 26. számú, az egyesületekre és az alapítványokra vonatkozó kormányrendelet. *Románia Hivatalos Közlönye*, 2000. I. 31/39. szám.

⁸⁵ A 2000/26-os kormányrendeletet korábban már módosították a 2003/37-es kormányrendelettel. Ez utóbbit azonban a parlament nem hagyta jóvá, hanem a 2005. február 24-én elfogadott 20025/111-es törvénnyel hatályon kívül helyezte. A 2000/26-os kormányrendeletet végül, módosításokkal és kiegészítésekkel a 2005. július 18-án elfogadott 246-os számú törvénnyel hagyta jóvá a parlament. Tanulmányunk 2005. júniusi változatában az általunk ismertetett szövegrész a 2000/26-os kormányrendeletnek a 2003/37-es kormányrendelettel történt módosítása utáni változatot tartalmazta. Ezt korrigáltuk, így a jelenleg ismertetett rész a 2005/246-os törvénnyel történő módosítás utáni, jelenleg is érvényben levő változatot.

közhasznúság követelményének, mint eredetileg közhasznúként bejegyeztetett szervezet.⁸⁶

Visszatérve a 41. cikk 1. bekezdésének d) alpontjában megszövegezett, a szervezetek bejegyeztetésére vonatkozó feltételhez, a 49. cikk 1. bekezdésében foglalt előírás tükrében kijelenthető, hogy voltaképp új szervezet bejegyeztetésére nem is nyílik lehetőség, ugyanis előzetes működés hiányában a közhasznúság igazolása teljesíthetetlen. A tervezet tehát valójában szervezetek újra bejegyeztetését teszi csak lehetővé, (az újrajegyeztetést is csak azok esetében, melyek közhasznúak) mely súlyos diszkriminációt és demokráciadeficitet jelent. A tervezet 49. cikkének 2. bekezdése ugyanakkor az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának hatáskörébe utalja a feltételek teljesítésének megállapítását. Ez az előírás vitatható, mert egy nem független, hanem a miniszterelnöknek alárendelt politikai szerv döntési hatáskörébe utalja a kérdést, melyet mellesleg jelenleg az RMDSZ által nevesített személy vezet.⁸⁷ Ugyanakkor az RMDSZ-nek miniszterelnök-helyettese van, tehát itt is felmerül a pártatlanság kérdése. A politikai alkufolyamatok természetéből fakadóan elképzelhető, hogy a hatóság a rá gyakorolt esetleges nyomás következtében ebben a kérdésben előnyben részesítsen egyes szervezeteket másokkal szemben. Emiatt indokolt lenne egy független hatóság hatáskörébe utalni ezt a feladatot, mint ahogy a tervezet korábbi változataiban az szerepelt.⁸⁸

A parlamenti, államfő vagy helyhatósági választásokon résztvevő kisebbségi szervezetekre érvényesek a 2003/14-es törvény – politikai pártok törvénye – előírásai. Erről a tervezet 50. cikke rendelkezik.

A tervezet *IV. fejezete* a Nemzeti Kisebbségek Tanácsával (továbbiakban: NKT) és az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságával kapcsolatos előírásokat foglalja össze.⁸⁹ Az 51. cikk 1. bekezdése meghatározza, hogy az NKT tagjai a parlamentben képviselt nemzeti kisebbségi szervezetek. Ez egyértelműen azt jelenti, hogy az NKT tagjai politikai szervezetek. A 2. bekezdés szerint „amennyiben valamelyik nemzeti kisebbségnek egyik szervezete sem nyerte el a parlamenti mandátumhoz szükséges szavazatszámot, akkor az NKT-ban az illető kisebbséget az a szervezet képviseli, amelyik legtöbb szavazatot szerzett a legutóbbi parlamenti választáson.” Ez a rendelkezés diszkriminatív, ugyanis előnyben részesíti az RMDSZ-t és azokat a kisebbségi szervezeteket, melyek részéről jelenleg képviselők találhatóak a parlamentben. Jelen tervezet 47. cikke értelmében ugyanis minden kisebbségi szervezetnek, amelyre ez a törvény vonatkozik, függetlenül attól, hogy tagja-e a parlamentnek vagy sem, újra be kell jegyeztetnie magát. Ez a cikk tehát egyenrangúként kezeli az összes szervezetet, aminek viszont ellentmondani látszik az 51. cikk 2. bekezdése. Szükséges lenne tehát a rendelkezésnek olyan formában történő módosítására, amely a törvény életbe lépésétől a következő parlamenti választásokig terjedő időszakra egyenlő eséllyel biztosítaná minden bejegyzett kisebbségi szervezet

⁸⁶ Bár a 49. cikkben foglaltak, valamint a tervezetben erre történő utalások véleményünk szerint több módon is értelmezhetőek, meglátásunk szerint csak ebben, vagy hasonló értelmezési keretben magyarázható a rendelkezés.

⁸⁷ Az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának vezetője, az RMDSZ által delegált államtitkár, Markó Attila.

⁸⁸ A törvénytervezetnek az RMDSZ honlapján május 15-én szereplő magyar változata, de több áprilisi, román illetve magyar nyelvű változata szerint is, a szóban forgó kérdés eldöntése a Bukaresti Törvényszék hatáskörébe tartozik, míg elemzésünk alapjául szolgáló május 19-i román változat szövegében már az általunk említett szerv hatáskörébe.

⁸⁹ A Nemzeti Kisebbségek Tanácsának működését jelenleg az 2001/589-es számú, módosított kormányhatározat, az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatalának működését pedig a 2005/111-es számú kormányhatározat szabályozza.

számára az NKT-ban való részvételt, és esetleg csak a 2008-as választástól alkalmazná jelenlegi formájában az előírást. Mindamellet viszont a legméltányosabb az volna, hogyha egyáltalán nem tenne különbséget parlamenti és nem parlamenti szervezetek között, hanem az egy kisebbségen belül, jelen törvény értelmében megalakuló összes szervezet számára biztosítaná az NKT-ban való részvételt.

Ugyanakkor az 51. cikk 2. bekezdésének rendelkezése ellentmond a 48. cikk b) alpontjának is, hiszen ott a kisebbségi szervezetek NKT-ban való részvétele, mint egy, a többi jogosítvány gyakorlásától, illetve nem gyakorlásától független lehetőségként jelenik meg, míg itt már a választásokon való részvétel és azáltal a nemzeti közösségen belüli elsőség megszerzésének függvénye.

Az 51. cikk tehát az egyes kisebbségek esetében egyetlen szervezetre szűkíti az NKT-ban résztvevők körét, kizárva a kisebbségek más, a törvénytervezet előírásainak megfelelően bejegyeztetett szervezeteit, illetve a választásokon való megméretkezéshez kötve az abban való részvételt, ami tulajdonképpen a testület politikai jellegét teszi egyértelművé.

Az NKT az 52. cikk értelmében a Kormány konzultatív testülete, az 53. cikknek megfelelően hatásköre javaslatok megfogalmazására terjed ki, egyetlen kivétellel: döntési jogkörrel rendelkezik a nemzeti kisebbségi szervezetek működésének finanszírozására szánt költségvetési alapok elosztását illetően. Ez lényeges előírás, adott kisebbség esetében egyetlen szervezet tesz javaslatot, illetve dönt saját maga és a kisebbség további, jelen tervezet alapján bejegyzésre kerülő szervezeteinek költségvetési támogatásáról. Tehát a diszkrimináció léte annál súlyosabb, mivel egyetlen szervezettől teszik függővé pénzügyileg – legalábbis ami az államtól leosztott forrásokat illeti – a többi szervezet működését.

Az 55. cikk 1. bekezdése értelmében a jelenleg működő Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala átszervezésével megalakítják az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságát, amely a miniszterelnöknek alárendelve működik, és célja a romániai nemzeti kisebbségek védelme. Annak ellenére, hogy a kisebbségeket érintő kérdések tekintetében, az NKT-val ellentétben, törvénykezdeményezési joga van (55. cikk. 5. bekezdés a) alpont), a törvénytervezet semmilyen előírást nem tartalmaz a Hatóság összetételére, működésére vonatkozóan, a Kormány hatáskörébe utalva azt. Hatáskörét betöltendő, a tervezet csupán az NKT-val való kapcsolattartást irányozza elő az Etnikumközi Kapcsolatok Hatósága számára, nem írva elő tehát semmilyen kötelező erejű véleménykikérést, annak esetleges kötelező érvényű figyelembe vételét, ugyanakkor viszont egyfajta koordinációs szereppel is megbízza az NKT működését illetően.

c. A kulturális autonómiára vonatkozó rész elemzése

A tervezet harmadik részegységének tekinthető V. fejezete *A kulturális autonómia* címet viseli, a kulturális autonómia kérdéskörét, ennek keretében jogosítványait, működtető szerveit, gyakorlásának kereteit hivatott szabályozni.

Az 56. cikk szerint „az állam elismeri és szavatolja a nemzeti közösségeknek a kulturális autonómiához való jogát.” A kulturális autonómiát az 57. cikk 1. bekezdése határozza meg: „Jelen törvény értelmében a kulturális autonómia valamely nemzeti kisebbség azon képességét jelenti, hogy a tagjai által választott tanácsok révén döntéseket hozhat kulturális, nyelvi és vallási identitását érintő kérdésekben.” Ez a

megfogalmazás korlátozó, hiszen nem biztosítja a nemzeti kisebbségek számára a döntési jogot, csupán képességként jeleníti meg az autonómia gyakorlását.⁹⁰

Kovács Péter nemzetközi jogász szerint a kulturális autonómia „a kisebbség számára biztosított lehetőség, hogy tanulóifjúságának oktatását, s mindenekelőtt nyelvi, kulturális és történelmi képzését maga végezze, hagyományait és intézményeit megőrizze. [...] Technikailag ezt általában konzultatív, de rendszerint osztott döntési jogkörrel biztosítják. Utóbbi az identitás megóvásához különösen fontos kérdésekben az együtt-döntést, gyakorlatilag vétójogot is jelenti.”⁹¹ Más szerzők szerint „kulturális autonómia alatt egy kisebbség kulturális ügyekben való önrendelkezését értjük, vagyis tágabb értelemben a kulturális, nevelési, oktatási és nyelvi problémák igazgatását.”⁹² Gál Kinga nemzetközi jogász az alábbi leírását adja a kulturális autonómiának: „Az önkormányzat kulturális ügyekre korlátozott, úgy mint hagyományörzés, kulturális fejlesztés, kulturális és oktatási intézmények létrehozása. [...] Az intézmények döntéshozó és végrehajtó hatalma megmarad a kulturális élet keretei között, függetlenséget élvezve a központi kormánytól. Az állam gazdasági juttatásokkal tartja fenn a rendszert.”⁹³ A kulturális autonómia egyik klasszikusának számító észt kulturális önkormányzatnak – amelyet az 1925-ös *Törvény a nemzeti kisebbségek kulturális önkormányzatáról* című dokumentumban szabályoztak – „érdemi kérdésekben, céljai megvalósítása érdekében rendeletalkotási joga van. Az önkormányzati rendeletek alkotják a kulturális autonómia tartalmát. Jogállását tekintve a kisebbségi önkormányzat közjogi testület, az állam által delegált jogosítványok birtokosa. [...] Az állam, meghatározott szervei alapján csak felügyeleti joggal rendelkezik a kisebbségi önkormányzat intézkedései fölött.”⁹⁴ A fenti példákban is kitűnik, hogy mind elméleti megfogalmazások szerint, mind a gyakorlatban működő mechanizmusok értelmében a kulturális autonómia a kisebbségek számára döntési jogokat és vétójogot biztosít, továbbá döntési és végrehajtói függetlenséget az állami hatóságokkal szemben.

A törvénykezdeményező a tervezet 58. cikkében sorolja fel a kulturális autonómia illetékességeit. Problematikus a cikk 1) pontja, amely szerint a kulturális autonómia működésének biztosítására különleges illeték állapítható meg, hiszen nem tisztázza, hogy ez az illeték kire nézve kötelező: az illető kisebbség minden tagja számára, a kulturális autonómia testületeit megválasztó személyek számára, esetleg a kulturális autonómiát gyakorló szervezet, vagy az összes, jelen törvény nyomán bejegyzésre kerülő, adott nemzeti közösség kisebbségi szervezetei tagsága számára? Nyilvánvaló, hogy ez egy olyan pénzügyi kérdés, amely tisztázásra szorul.⁹⁵

A kompetenciákat felsoroló egyes alpontok esetében általában megállapítható, hogy csak néhány kérdésben juttat kizárólagos hatáskört a kulturális autonómiának, fontos kérdésekben fenntartja az állam beavatkozásának lehetőségét, illetve nem tisztázza egyértelműen, ezáltal pedig homályossá teszi annak a megítélését, mikor,

⁹⁰ A cikkel kapcsolatban Toró T. Tibor módosító javaslatot fogalmazott meg, amelyben a kulturális autonómiát valamely kisebbség jogaként határozta meg, és nem képességként.

⁹¹ Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris Kiadó, Budapest, 1996; 184–185. o.

⁹² Fábrián Gyula – Ötvös Patrícia: i.m.; 170. o.

⁹³ Gál Kinga: A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete. *Pro Minoritate*, 2001/nyár; 133. o.

⁹⁴ Bíró Gáspár: Az identitásválasztás szabadsága. Osiris–Századvég Kiadó, Budapest, 1995; 62. o.

⁹⁵ Ennek a problematikus voltát a tervezet szövegének egyik kidolgozója, Varga Attila is elismerte, megfogalmazva, hogy ez a kérdés még továbbgondolást igényel. In: Varga Attila: Elfogadható Törvénytervezet kell. – Gazda Árpád interjúja Varga Attilával. *Krónika*, 2005. március 21; 1. és 3. o. Az interjú óta több módosításon is keresztülment, a kormány által is elfogadott tervezetben azonban a kérdés „továbbgondolására” nem került sor.

milyen helyzetben gyakorolja az állammal közösen s mikor egyedül a jogosítványokat. A tervezet ugyanakkor különválasztja a kisebbségi magán oktatási és kulturális intézményeket az államiaktól, csak előbbieket ad saját hatáskörben gyakorolható jogosítványokat a kulturális autonómiának.⁹⁶ A hatáskörök világos, egyértelmű megosztása, horderejének megfelelően, lényegesen nagyobb hangsúly igényelne. Másrészt pedig igencsak problematikus, hogy a magán oktatási és kulturális intézmények működésébe egy politikai testület számára beleszólási jogot tesz lehetővé.

Nem biztosít a tervezet törvénykezdeményezési jogot a kulturális autonómiának, ami megítélésünk szerint jelentős hiányosság.⁹⁷ Továbbá, bár az 58. cikk f) alpontja kompetenciát állapít meg a nemzeti közösség identitás megőrzését támogatni hivatott pénzalapok kezelését illetően, nem rendelkezik viszont a tervezet az adott kisebbség ilyen irányú támogatásbeli igényeinek, azaz a kulturális autonómia által kezelt források nagyságát megalapozó költségvetési tervek összeállításának, benyújtásának illetékességéről.

A jogosítványok gyakorlásának céljából, az 59. cikk 1. bekezdése értelmében a nemzeti kisebbségek szervezetei kezdeményezhetik a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának (KAOT) létrehozását. Ez a Tanács gyakorolja a kulturális autonómiához rendelt feladatköröket és illetékességeket. A törvény viszont a Tanács létrehozását lehetőségként és nem kötelező erejű rendelkezésként írja elő. Így, a cikk 2. bekezdésében foglaltak szerint, amennyiben egy kisebbség nem kezdeményezi a Tanács megalakulását, akkor a kulturális autonómia egyes jogosítványainak gyakorlási lehetősége az adott kisebbség reprezentatív szervezetét illetik meg. Tehát ha a Tanács megalakul, úgy általa a nemzeti közösség a kulturális autonómiát éli meg, amennyiben nem jön létre, úgy csak a reprezentatív kisebbségi szervezetek által gyakorolt egyes, a kulturális autonómia kompetenciái sorában helyet foglaló jogosítványok gyakorlásáról beszélhetünk.

A 61. cikk 1. bekezdése kimondja, hogy az így létrejött Tanácsok „önálló igazgatási hatóságok.”⁹⁸ Ezáltal a tervezet egy olyan státussal rendelkező szerv megalakulásának a lehetőségét teremti meg a kisebbségek vonatkozásában, melynek létezése, a kisebbségek vonatkozásában példátlan Románia modern történelme során. Általa ugyanis egy olyan hatóság jön létre, amely, a Parlamenten keresztül, közvetlenül az állammal van kapcsolatban, tehát nem valamely más hatóság alárendelt szerve, alegysége.

⁹⁶ Az EMNT-tervezet a 4. szakaszban részletesen felsorolja azokat a jogköröket, amelyekben a helyi kisebbségi önkormányzatok hivatottak dönteni, az 5. szakaszban pedig azokat a jogköröket, amelyekben az országos kisebbségi önkormányzatok. Ezek között olyan döntési jogkörök is szerepelnek, amelyek az államtól saját igazgatásba átvett intézmények működtetésével kapcsolatosak. Tehát, amellett, hogy a kisebbségi önkormányzatok az állami szervekkel közösen és együttműködésben részt vesznek a nemzeti kisebbségek számára fontos intézmények működtetésében, saját hatásköröket is élveznek a kisebbségi vonatkozású állami intézmények felett. Ez pedig lényegesen nagyobb autonómiát biztosít, mint a kisebbségi törvénytervezet által a magánjogi intézményekre kiterjesztett hatáskörök.

⁹⁷ Az EMNT-tervezet 5. szakaszának 4. bekezdése szerint az országos kisebbségi önkormányzat javaslatot tehet a kormánynak olyan jogszabályok elfogadására, amelyek a saját és a kormányzati szervek hatásköreinek összehangolása érdekében, az oktatás és kultúra területén, illetve minden olyan területen, amely érinti a közösség nemzeti identitását. A 15. szakasz 2. bekezdésének a) pontja szerint pedig a helyi önkormányzat határozatjavaslatot tehet le a helyi tanácsnak, a 16. szakasz 1. bekezdésének a) pontja szerint pedig az országos önkormányzat törvénykezdeményezési javaslattal élhet a parlament előtt.

⁹⁸ A Tanácsok minőségét illetően, a tervezet korábbi változatában szerepelt a közhatóság megnevezés is.

A Kulturális Autonómia Országos Tanácsának létrejöttét szabályozó rendelkezések körül számos hiányosság tapasztalható. A 62. cikk 1. bekezdésének értelmében az Országos Tanács belső választások révén jön létre, az illető nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által leadott szavazatok alapján. Ez a rendelkezés viszont igen lényeges kérdéseket vet fel. Egyrészt felmerül az a kérdés: mi alapján döntenek el, hogy ki tartozik az illető nemzeti kisebbséghez? Amennyiben a tervezet 4. cikke 1. bekezdését tekintjük irányadónak, úgy a szabad identitásválasztás értelmében mindenkinek joga van ahhoz a nemzetiséghez tartozónak vallania magát, amelynek akarja. Ez pedig újabb problémákat szül: egyrészt nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy valamely nemzeti kisebbség autonómiatestületének megválasztását más etnikumhoz tartozó személyek befolyásolják, esetleg el is döntsék,⁹⁹ másrészt az a kérdés is felmerül, hogy adatvédelmi szempontból mi történik azokkal a nyilatkozatokkal, amelyeken az egyes állampolgárok valamely kisebbséghez tartozónak vallják magukat.¹⁰⁰

A 62. cikk 5. bekezdése értelmében a belső választásokon a törvénytervezet 39. cikke 1. bekezdésének a) és b) pontjaiban¹⁰¹ megjelölt nemzeti kisebbségi szervezetek tagjai jelölthetnek magukat. A rendelkezés alapján úgy tűnik, hogy az adott szervezetek tagjai, ebbéli minőségük folytán alanyi jogon tehetik ezt. Felvetődik a kérdés, hogy mi történik abban az esetben, ha a szervezet nem ért egyet a jelöléssel, illetve nem jelöli az illető személyt?

A 65. cikk 5. bekezdése ugyanakkor diszkriminatív is, mivel kizárja az illető kisebbség azon tagjait, akik egyetlen kisebbségi szervezethez sem tartoznak, tehát nem biztosít lehetőséget az esetleges független jelölteknek. Emiatt a rendelkezés alkotmányellenes is, hiszen az alkotmány minden állampolgárnak – akit a törvény meg nem fosztott ettől – biztosítja a választáshoz és megválaszthatósághoz való jogot.¹⁰² Lévén, hogy a kulturális autonómia létrehozandó tanácsa közhatóság,

⁹⁹ A félelem nem alaptalan, hiszen számos példa van arra, hogy más országokban ez az eset fennáll. A hozzánk legközelebbi példa Magyarország esete, ahol ennek a kérdésnek a szabályozatlansága vagy hiányos szabályozása számos problémát szült a kisebbségi önkormányzatok megválasztásánál.

¹⁰⁰ Az EMNT-tervezet a választásokon való részvétel szabályozására létrehozza az illető nemzeti közösség helyi jegyzékeit és az ezekből összeálló országos jegyzéket (10. szakasz 1. bekezdés és 11. szakasz 1. bekezdés), amelyekbe a 18. életévüket betöltött személyek a valamely közösséghez való tartozás vállalásának és kifejezésének elidegeníthetetlen és kizárólagos joga alapján felvetethetik magukat. Az országos kisebbségi önkormányzat megválasztásában joguk van részt venni azoknak a személyeknek, akik szerepelnek az illető közösség országos választási jegyzékében. A jegyzék a választások előtti 10 napig nyilvános. (12. szakasz 1. és 2. bekezdés) Ezzel a rendelkezéssel tehát létrejön egyfajta nemzeti kataszter. Ugyanakkor itt is felmerülhetnek a kisebbségi törvénytervezettel kapcsolatosan felhozott problémák, miszerint nem zárható ki az, hogy valamely más nemzetiségű személy is felvetesse magát a jegyzékbe, illetve az sincs szabályozva, hogy ezeket a jegyzékeket ki kezeli, tehát az adatvédelem kérdése itt sem tekinthető megoldottnak. Azonban a jegyzék összeállítása mindenképpen szervezettebb megoldást kínál, mint az egyszerű nyilatkozattétel.

¹⁰¹ A 39. cikk szövege a következőket tartalmazza: „(1) A nemzeti kisebbségek szervezeteit létrehozhatják:

a) a 2000. évi 26. számú, az egyesületekről és alapítványokról szóló módosított és kiegészített Kormányrendeletnek megfelelően, amelyek a Kormányrendeletben foglalt jogokkal rendelkeznek;

b) a jelen törvény szerint a Román Alkotmány 62. cikkének (2) bekezdésében előírt kisebbségi szervezeteket, amelyek részt vesznek a parlamenti választásokon, az államelnök-választáson és a helyi választásokon.”

¹⁰² Az alkotmány 3. szakaszának 1. bekezdése szerint: „Joguk van a megválasztáshoz azoknak a választójoggal rendelkező állampolgároknak, akik eleget tesznek a 16. szakasz 3. bekezdésében foglalt feltételeknek, ha nem tiltották el őket a politikai pártokba való egyesüléstől a 40. szakasz 3. bekezdése szerint.” A hivatkozott 16. szakasz 3. bekezdése román állampolgárságot és az országon belüli állandó lakhelyet ír elő. A 40. szakasz 3. bekezdése pedig az Alkotmánybíróság bíraira, a Nép ügyvédjeire, a

mindenkinek jogában áll az ebben való tisztségre jelöltetni magát.¹⁰³ Egyetlen megszorító kritérium az lehetne, hogy a magát jelöltetni óhajtó személynek az illető kisebbséghez kell tartoznia, amit egy, a kisebbségi szervezetbe való belépésnél szükséges nyilatkozat benyújtásával vagy az illető kisebbség jegyzékébe való felvétellel lehetne igazolni.¹⁰⁴

Nem ad választ a törvénykezdeményezés arra a kérdésre, hogy személyre szóló vagy pedig listásra történő voksolás keretében kerül-e sor a tanácsok megválasztása, nem tér ki arra sem, hogy a választási körzetek behatárolása a választási törvény alapján, vagy esetleg attól eltérően, más kritériumok mentén történik.¹⁰⁵ Valószínűleg a 62. cikk 2. bekezdésében foglalt rendelkezésben találhatunk mindezekre is utalást, amikor a tervezet a kormány hatáskörébe utalja a választások szabályrendszerének kidolgozását, mely az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának kezdeményezésére, az adott kisebbség reprezentatív szervezetével való konzultációt követően fogad el erre vonatkozó rendeletet. Az előírás tehát fenntartja annak lehetőségét, hogy egy közhatóság megválasztásának szabályaira egy magánjogi szervezetnek közvetlen ráhatása legyen, illetve adott kisebbség esetében egyetlen szervezetre szűkíti ezek körét.¹⁰⁶ Továbbá a választások lebonyolítását a kisebbség reprezentatív szervezetére bízta, ellenőrzését pedig az Állandó Választási Hatóságra.¹⁰⁷ Kérdéses, hogy ez utóbbi miként tud eme tisztségének eleget tenni; itt nem utolsósorban a megfelelő számú megfigyelő biztosítására gondolhatunk. A választások tisztaságának biztosítása érdekében lényeges lenne úgy fogalmazni, hogy a felügyeleti jog megillet minden olyan szervezetet, amelynek tagjai részt vesznek a választásokon. E kérdéskör elvi rendezésére, véleményünk szerint, a törvény szövegében kellene sor kerülnie.

Az a nemzeti közösség, amely a Tanács létrehozása céljából belső választásokat szeretne tartani, reprezentatív szervezete révén beadványt terjeszt

magisztrátusokra, a hadsereg aktívtagjaira, rendőrökre és a köztisztviselőknek organikus törvénnyel megállapított más kategóriára vonatkozik.

¹⁰³ Erre vonatkozóan az EMNT-tervezet a következő rendelkezést javasolja: a kisebbségi önkormányzati választásokon listát állíthatnak az illető kisebbség politikai és civil szervezetei, valamint részt vehetnek azok a független jelöltek is, akik élvezik az illető kisebbség választási jegyzékében szereplő 10 személy támogatását a helyi választások esetében illetve 100 személy támogatását az országos választások esetében. (10. szakasz 4. bekezdés illetve 11. szakasz 6. bekezdés)

¹⁰⁴ Ezzel a bekezdéssel kapcsolatban is létezett módosító javaslat (Veres Valér), amely szerint a belső választásokon részt vehetnek (választói és jelölti minőségben) az illető kisebbséghez tartozó, szavazati joggal rendelkező személyek.

¹⁰⁵ Az EMNT-tervezet értelmében a választási körzetek megegyeznek a helyi illetve a parlamenti választások esetében meghatározott körzetekkel. (10. szakasz 8. bekezdés és 11. szakasz 9. bekezdés)

¹⁰⁶ Azért lett volna indokolt már a jelen törvénytervezetben szabályozni a választások legfontosabb alapelveit, ugyanis enélkül komolyan megkérdőjeleződik a pártatlanság: a választási eljárásról dönteni hivatott kormánynak ugyanis az az RMDSZ is tagja, amely részt szándékozik venni a választásokon, másrészt az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságának – amely a kormánynál kezdeményezi a választási eljárás kidolgozását – vezetője is RMDSZ-tisztviselő, harmadrészt pedig a Hatóságnak a reprezentatív szervezettel kell konzultálnia a választási eljárást illetően, amely a romániai magyarság esetében szintén az RMDSZ. Az RMDSZ ilyen nagymértékű érintettsége esetén a választási eljárás kidolgozása tekintetében pártatlanságról és függetlenségről beszélni aligha lehetséges.

¹⁰⁷ Az EMNT-tervezet értelmében mind a helyi, mind az országos kisebbségi önkormányzati választások az általános választások választási bizottságainak felügyelte mellett bonyolítandók le, ezek a bizottságok azonban kiegészülnek a választásokon részt vevő politikai és civil szervezetek képviselőivel. (10. szakasz 8. bekezdés és 11. szakasz 9. bekezdés). A szabályozás első felével kapcsolatban itt is felmerül a kisebbségi törvénytervezet hasonló rendelkezésével szembeni kifogásunk – lásd a jelen lánjegyzetet követő mondatot a szövegben –, azonban a választásokon induló szervezetek képviselőinek a bizottságokban való részvétele ahhoz képest mindenképpen egy szükséges és pozitív kiegészítés.

Románia Kormánya elé, amely a törvény életbe lépésétől számított 30 napos határidőn belül kormányhatározattal, az illető szervezettel egyetértésben, megállapítja a választások időpontját, valamint a lebonyolításukhoz szükséges költségeket. (63. cikk) A romániai magyarság esetében ez azt jelenti – figyelembe véve a 73. cikk előírásait is, – hogy a választásokat az RMDSZ kezdeményezheti a kormánynál, hiszen ő számít a reprezentatív szervezetnek. Viszont, amennyiben esetleg nem áll érdekében az RMDSZ-nek, hogy a Tanács megalakuljon, más szervezet nem kezdeményezheti annak megalakítására a választások kiírását. Ez tehát ismét egy diszkriminatív helyzetet idéz elő.¹⁰⁸

A tervezet több cikkében is kitér az országos autonómiatanácsok szervezési, működési kérdéseire, rögzítve néhány előírást ezekre vonatkozóan. A 64. cikk 1. bekezdése szabályozza a Tanácsokat alkotó tagok számát, adott kisebbség létszámához kötve ennek nagyságát, a 2. bekezdés értelmében pedig e Tanácsok mandátuma négy évre szól. Bizonyos szabályozások kidolgozását és rögzítését a Tanácsok megalakulását követően elfogadásra kerülő statútumok, illetve szervezési és működési szabályzatok keretében irányozza elő a tervezet. Néhány lényeges kérdés viszont megválaszolatlan marad, olyanok, amelyekre nem egy majdani statútum, hanem a tervezet keretében kellett volna, hogy sor kerüljön. Ugyanis nem lehet úgy létrehozni egy közhatósági státussal rendelkező, választott testületet, hogy ne jelöljék ki annak lényegi ismérveit, létezésének alapvető kereteit.

Nem tisztázza a tervezet, többek között, a Tanács valamint az adott kisebbség jelen törvény értelmében bejegyzett szervezetei (parlamentari, vagy nem parlamentari) közötti viszonyrendszert, az NKT-hoz való viszonyát, valamint az sem derül ki a tervezetből, hogy milyen viszony van a Tanács és a választott közhatóságok – elsősorban a megyei tanács és a helyi tanácsok – között.¹⁰⁹ Ez azért igen problematikus, mert az 58. cikkben felsorolt több hatáskör is egybeesik az említett önkormányzati testületeknek a közigazgatási törvényben meghatározott hatásköreivel.¹¹⁰ Nem világos számos finanszírozási kérdés sem, elsősorban az, hogy

¹⁰⁸ Erre vonatkozóan Toró T. Tibor fogalmazott meg módosító javaslatot, amely szerint a választások kiírását bármely, jelen törvény értelmében megalakult kisebbségi szervezet kezdeményezheti. Hasonló rendelkezés szerepel az EMNT-tervezetben is, amely 2. szakaszának 3. bekezdése szerint: a helyi és országos kisebbségi önkormányzat megválasztásának szándékát az illető nemzeti kisebbség valamely érdekvédelmi szervezete fogalmazhatja meg. Tehát nem ruház fel előjogokkal egyetlen szervezetet sem.

¹⁰⁹ Az EMNT-tervezet két külön szakaszt szentel ennek a kérdésnek: a 15. szakasz a helyi kisebbségi önkormányzat és a helyi tanács közötti viszonyt, a 16. szakasz pedig az országos kisebbségi önkormányzat és az állami szervek közötti viszonyt szabályozza.

¹¹⁰ Vegyünk példának egy székelyföldi magyar települést. A jelenleg érvényben levő törvények szerint a helyi kulturális vagy oktatási intézmény igazgatóját a település önkormányzata nevezi ki. A kisebbségi törvény viszont ezt a hatáskört a kulturális autonómia szerveinek a hatáskörébe utalja. Könnyen elképzelhető az a helyzet, hogy valamely párt többségével megalakult helyi tanács és egy más szervezet többségéből álló kulturális autonómia bizottság között személyi kérdésekben konfliktus alakul ki. Ezek kezelésére a törvény nem ír elő semmiféle rendelkezést – ez ugyanis nem számít jogvitának, tehát nem esik a törvény 64. cikkének hatáskörébe –, másrészt pedig egy ilyen helyzet kialakulása a helyi közösségnek vagy a szóban forgó intézménynek sokkal inkább árt, mint használ. A helyzet súlyos abban az esetben is, hogyha jogvitáról van szó, és akkor azt a 64. cikk szerint közigazgatási bíráskodás útján kell rendezni, hiszen az ismét elfogadhatatlan, hogy egy kisebbség belső ügyének számítató kérdésben a román állam döntsön, miközben a hatásköröknek megfelelő és világos meghatározása esetén ezek a konfliktusok elkerülhetők lennének. Amennyiben viszont a kisebbségi törvénytervezet jelen előírásait úgy értelmezzük, hogy életbe lépésükkel a velük ellentétes rendelkezések érvényüket veszítik – tehát a közigazgatási törvény említett előírásai is –, akkor az ismét egy nem kívánt állapot szül, sérül ugyanis a szubszidiaritás elve, hiszen helyi kérdésekben kikerül a döntés az önkormányzatok kezéből egy magasabb szintű, országos testület kezébe.

a Tanács honnan és milyen módon kapja az 58. cikk f) alpontjában nevesített kisebbségeknek járó pénzalapokat.¹¹¹ Bár a 70. cikk értelmében a Tanácsok kötelesek évente beszámolni tevékenységükről a Parlamentnek, nem szól a tervezet az állammal szembeni pénzügyi elszámolás mikéntjéről.¹¹²

Jól hangzik, azonban csak deklaratív jellegű előírást tartalmaz a 71. cikk 1. bekezdése: „A Kulturális Autónia Országos Tanácsának javaslatára a Parlament, Románia Kormánya illetve a választott közhatóságok olyan jogszabályokat fogadhatnak el, amelyek alapján a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi önazonosságának megőrzésére, kinyilvánítására és fejlesztésére való jog gyakorlására vonatkozó saját hatáskörüket a Kulturális Autónia Országos Tanácsára ruházzák át.”. Mindaddig, amíg ez a megfogalmazás feltételes módban szerepel a szövegben, semmiféle pontosítás és kötelező érvényű előírás nélkül, kevésbé valószínű, hogy akár a Parlament, akár a Kormány, vagy más közhatóságok átengednék saját döntési jogkörüket a Tanácsnak. Ezt mi sem tükrözi jobban, hogy a kormányban és a minisztériumokkal lefolytatott vitákban is a kifogások elsősorban a Tanács döntési hatásköreire vonatkozóan fogalmazódtak meg, a koalíciós partnerek éppen a döntési jogát szerették volna kivenni a testületek kezéből.

Történt már utalás az elemzésünkben a 73. cikkben megfogalmazott előírásokra. Ez a cikk előírja, hogy a kulturális autonómia hatásköreinek gyakorlása tekintetében az állam azt a szervezetet tekinti reprezentatívnak, amely részt vett a parlamenti választásokon és mandátumot szerzett. A 2. bekezdés szerint, amennyiben az illető kisebbség egyik szervezete sem szerzett parlamenti mandátumot, azt a szervezetet tekintik reprezentatívnak, amely a legtöbb szavazatot szerezte. Ez a romániai magyarság esetében a 2008-as választásokig egyértelműen az RMDSZ-t jelenti. A rendelkezés tehát különbséget tesz parlamenti és nem parlamenti szervezetek között.¹¹³ Itt szeretnénk visszatérni Varga Attila, Márton Árpád és Veress Emőd azon nyilatkozataira, amelyek szerint a tervezet szövegéből törölték azt a kifogásolt bekezdést, amely diszkriminált azáltal, hogy különbséget tett parlamenti és nem parlamenti szervezetek között. Valóban, a tervezet eredeti szövegéhez képest kikerült az a rendelkezés, amely csak a parlamenten kívüli szervezeteket kötelezte volna bejegyzésre. Csakhogy nem ez volt az egyetlen olyan rendelkezés, amely pozitívan diszkriminálta a parlamenti szervezeteket, a két képviselő megállapításai tehát nem teljesen állják meg a helyüket. Hogyha megvizsgáljuk a kifogásolt cikkek tartalmát, érthető, hogy az RMDSZ miért mondott le olyan könnyen a bejegyzésre vonatkozó bekezdésről: nyilvánvaló ugyanis, hogy a létező apparátusa mellett nem jelentene gondot számára összegyűjteni a bejegyzéshez szükséges 25 ezer aláírást.¹¹⁴

¹¹¹ Az EMNT-tervezet 13. szakaszában részletesen szabályozza a kisebbségi önkormányzatok vagyónát, 14. szakaszában pedig felsorolja, hogy milyen pénzügyi forrásokból fedezik az önkormányzatok működését.

¹¹² Az EMNT-tervezet 17. szakasza szerint az állami költségvetésből kapott alapok kezelését és felhasználását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.

¹¹³ Ennek a helyzetnek a diszkriminatív voltát a tervezet egy másik bekezdésével kapcsolatban Varga Attila is elismerte: „[...] az a bekezdés, amely valóban diszkriminációként értelmezhető, és amely különbséget tett a parlamenti képvisellel rendelkező és nem rendelkező szervezetek között, mivel csak ez utóbbiakat kötelezte bejegyzésre.” Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o, valamint Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2005/1. szám (III. évf.), 38. o.

¹¹⁴ Összességében nézve a dolgokat, valójában nem volt nagy engedmény az RMDSZ részéről – annál nagyobb visszhangot adtak neki a nyilvánosságban az RMDSZ egyes politikusai –, ugyanis sokkal nagyobb presztízsvesztést jelentett volna mind a hazai, mind a nemzetközi közvélemény előtt a diszkriminatív előírásokhoz való merev ragaszkodás.

Sokkal nagyobb viszont a tétje a 73. cikknek, amely a tervezet több más cikkével együtt olvasva, komoly plusz hatáskörökkel ruházta fel egy nemzeti kisebbségen belül a parlamenti szervezeteket, a nem parlamenti szervezetekkel szemben. Ezekre a hatáskörökre a tanulmány következtetéseiben még kitérünk.

A törvény utolsó, *VI. fejezete* a záró és átmeneti rendelkezéseket tartalmazza. A 74. cikk a jelen tervezet által elismert kisebbségeket nevesíti.¹¹⁵ A törvény 76. cikke értelmében „jelen törvény kiegészül a hatályban levő jogszabályokkal”, a 78. cikk szerint pedig „a törvény életbe lépésekor minden ellentétes rendelkezés hatályát veszíti.” E megfogalmazás helyett sokkal indokoltabb lett volna azt a megfogalmazást használni, hogy „jelen jogszabály kiegészül az érvényben levő jogszabályokkal, miután azokat a rendelkezéseket, amelyek ellentmondásban állnak szövegével vagy szellemével, hatálytalanították, vagy az esetnek megfelelően, módosították.” A módosítások határidejéül pedig a törvény életbe lépéséig hátralevő hat hónapot lehetne megjelölni. A hatályvesztés és a más jogszabályokkal való kiegészülés mellett a módosítások elvégzésének előírása azért lenne fontos,¹¹⁶ ugyanis egyrészt több olyan területet is szabályozni kíván a tervezet, melyek nem kellőképpen kidolgozottak, hiányosak (tehát a kiegészítés nem biztos, hogy eléri a kívánt eredményt), másrészt viszont a hatályvesztés következtében olyan rendelkezések is érvényüket veszítik, melyek nemcsak a kisebbségre vonatkozóan tartalmaznak előírásokat, tehát bizonyos területek szabályozatlanul maradhatnak.¹¹⁷

V. Összegzés, következtetések

Végezetül megfogalmazzunk néhány összefoglaló konklúziót, amelyekben a fenti elemzést szem előtt tartva, a törvénytervezettel kapcsolatos legfontosabb hiányosságokra mutatnánk rá.

1. A törvénytervezet, bár elvileg több szervezet lehetőségével számol adott kisebbségen belül, a bejegyeztetés során támasztott meglehetősen szigorú feltételek mellett egy további szűrőt tartalmaz, amely egyetlen szervezet hatáskörébe utalja a jogosítványok gyakorlásának, az erőforrások igénybe vételének lehetőségét, rendkívül szűkítve ezáltal a kisebbségen belüli valódi szervezeti pluralizmus megteremtődését. A szűrő, azaz a választásokon való részvétel, és az azon való, kisebbségen belüli elsőség megszerzése, egyetlen irányba tereli a hatásköröket: a reprezentatívnak tekintett szervezet irányába. A kulturális autonómia hatásköreinek gyakorlása a reprezentatív szervezet joga, ezáltal adott kisebbség és az állam viszonya, amelynek a normativitás alapjain kellene nyugodnia, átpolitizálttá válik. A politikai szerepvállalás, az adott kisebbségi szervezetek irányában megnyilvánuló politikai opciónyilvánítás nem lehet az alapja a kisebbség-állam viszonyrendszerének.

¹¹⁵ A tervezet húsz ilyen kisebbséget sorol fel: albánok, örmények, bolgárok, csehek, horvátok, görögök, zsidók, németek, olaszok, macedónok, magyarok, lengyelek, orosz-lipovánok, romák, rutének, szerbek, szlovákok, tatárok, törökök, ukránok.

¹¹⁶ Különös tekintettel a 27. cikkben, valamint a 48. cikk a) pontjában foglalt előírásokra.

¹¹⁷ Erre vonatkozóan az EMNT-tervezet a 21. szakasz 1. bekezdésében felsorolja azokat a törvényeket, amelyeket a tervezet életbe lépésétől számított 60 napon belül módosítani kell: 2001/215-ös helyi közigazgatási törvény, a helyhatósági választások törvénye, a bíróságok és az Alkotmánybíróság működésére vonatkozó törvények. Emellett előírja, hogy ki kell dolgozni a Nemzeti Közösségek Önkormányzati Felügyelőségének létrehozására vonatkozó törvénytervezetet. Ez a Felügyelőség látná el a törvényességi felügyeletet a kisebbségi önkormányzatok működésével kapcsolatban, és ez utóbbiak által kibocsátott határozatokkal és rendeletekkel kapcsolatosan fogalmazhat meg kifogásokat. Ezek orvoslásának elmulasztása esetén a szóban forgó jogszabályokat közigazgatási bíráskodás útján megtámadhatja. A Felügyelőséget a Kormány hozza létre. (18. szakasz 1. és 2. bekezdés)

A törvénytervezet több esetben is különbséget tesz a parlamenti képvisellel rendelkező és az azzal nem rendelkező szervezetek között, pozitívan diszkriminálva az előbbieket.¹¹⁸ Arra már korábban kitértünk, hogy egyes RMDSZ politikusok részéről a sajtóban megjelent kijelentések – miszerint törölték a tervezetből azt a részt, amely ezt a diszkriminációt okozta – figyelmen kívül hagyták, hogy a tervezet szövegében nem csupán a szervezetek bejegyzésére vonatkozó bekezdésben jelent meg ez a diszkriminatív rendelkezés, hanem számos más esetben is. Az alábbiakban röviden összefoglaljuk, hogy milyen kérdésekben élveznek előnyt a parlamentben levő kisebbségi szervezetek (a törvény a reprezentatív szervezet megnevezést használja) a nem parlamenti kisebbségi szervezetekkel szemben: kisebbségi nyelvű tagozatot is működtető oktatási intézmények vezetőségének kinevezésekor vagy leváltásakor kötelező konzultáció a reprezentatív szervezettel, a Kulturális Autonómia Országos Tanácsa mellett (18. cikk, 5. bekezdés); bármilyen szintű és szakirányú anyanyelvű oktatási intézmények és tagozatok alapításához való jog (18. cikk, 6. bekezdés); a rádió és televízió kisebbségi szerkesztőségeinek kinevezésekor konzultáció a reprezentatív szervezettel (26. cikk, 2. bekezdés); a közérdekű jogszabályoknak valamely kisebbség nyelvén való közlésének biztosítása a reprezentatív szervezet kérésére történik (32. cikk).

Emellett a reprezentatív szervezet képviseli az illető kisebbséget a Nemzeti Kisebbségi Tanácsban (51. cikk); továbbá az illető kisebbségen belül a Kulturális Autonómia Országos Tanácsa megválasztásának szabályzatát a reprezentatív szervezettel konzultálva dolgozzák ki (62. cikk, 2. bekezdés); a belső választásokat a reprezentatív szervezet szervezi meg és bonyolítja le (62. cikk, 3. bekezdés),¹¹⁹ valamint a Kulturális Autonómia Országos Tanácsa megalakításának a kezdeményezése is a reprezentatív szervezet hatáskörébe tartozik és a kormány vele konzultálva írja ki a belső választások időpontját. (63. cikk)¹²⁰ Emellett, hogyha egy

¹¹⁸ A reprezentatív szervezetnek kiváltságos helyzetet biztosító rendelkezéseket Varga Attila is demokráciadeficitként értelmezi egy interjújában. Ugyanakkor kifejti, hogy ezekhez a kritériumokhoz nem az RMDSZ ragaszkodott, hanem a többi nemzeti kisebbség, akik számára az volt a legfontosabb, hogy a szervezetük képviselje valamilyen formában az illető kisebbséget. „... szükségünk van a támogatásukra. Fontos, hogy ők is sajátjuknak érezzék a tervezetet.” In: Varga Attila: Elfogadható törvénytervezet kell. – Gazda Árpád interjúja Varga Attilával. *Krónika*, 2005. március 21.; 1. és 3. o. Varga Attilának ez a kijelentése tehát azt feltételezi, hogy az RMDSZ akár a demokratikus értékrenddel is képes szembehelyezkedni, csak hogy megszerezze a többi kisebbség támogatását a tervezetlet illetően. Ez egy, magát az ország európai uniós csatlakozása mellett elkötelezettnek tekintő szervezet részéről több, mint kifogásolható magatartás.

¹¹⁹ Ezzel kapcsolatosan nem csupán az jelenti az elsődleges kifogást, hogy egyetlen szervezet hatáskörébe utalja a tervezet, hanem az is, hogy nem világos és egyértelmű szabályok alapján teszi.

¹²⁰ Varga Attila azzal magyarázta, hogy a KAOT első mandátumát biztosító választást egy adott közösségen belül az a szervezet szervezi meg, amely parlamenti képvisellel rendelkezik, hogy ez a szervezet bármely szervezetnél nagyobb legitimitással rendelkezik, azáltal, hogy élvezzi a közösség tagjai túlnyomó többségének egyértelmű, országos választásokon kifejezett bizalmát. In: Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o., valamint Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. szám (III. évf.), 39. o. A romániai magyarság esetében, amely a 2002-es népszámlálási adatok szerint 1 434 377 számlált ez a következőképpen mutat: az RMDSZ a 2004-es parlamenti választásokon a képviselőházi listára 628 125, a szenátusi listára 637 109 szavazatot kapott, ami a romániai magyarságnak a 43,79 illetve 44,41%-át jelenti. Becslések szerint a szavazati joggal rendelkező romániai magyarok száma 1 115 000 körüli. Ehhez viszonyítva az RMDSZ által megszerzett szavazatok, a fenti arányok: 56,33% illetve 57,14%. Ehhez a szavazatszámhoz nyilván az is hozzájárulhatott, hogy az RMDSZ mint egyetlen magyar szervezet indult a választásokon, nem volt ellenfele. A fenti arányt tehát a romániai magyarság túlnyomó többségének tekinteni enyhe túlzás. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mi történik a romániai magyar felnőtt lakosság maradék közel 45 százalékának a véleményével, aki nem az

kisebbségen belül nem jön létre a Kulturális Autonómia Országos Tanácsa, a tervezet 59. cikke értelmében annak az alábbi hatásköreit a reprezentatív szervezet gyakorolja:¹²¹ a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatására vonatkozó stratégiák és prioritások kidolgozása (58. cikk, a pont); saját tömegkommunikációs eszközök alapítása, vagy a hatóságokkal partnerségben részvétel a közszolgálati rádió és televízió adásainak, részlegeinek, szerkesztőségeinek vagy műsorainak megszervezésében (58. cikk, d pont); részvétel stratégiák és prioritások kidolgozásában az illető kisebbség kulturális vagyonának és történelmi műemlékeinek a védelme érdekében (58. cikk, e pont); a kisebbségi nyelvű magán oktatási intézmények illetve a magánjogi kulturális intézmények vezetőségének kinevezése (58. cikk, g pont); a kisebbségi nyelvű tagozattal rendelkező állami oktatási intézmények vezetőségére vonatkozó javaslatétel (58. cikk, i pont); az illető kisebbség képviselőinek a Művelődési és Egyházügyi Minisztériumba illetve az Oktatási és Kutatási Minisztériumba történő kinevezésre vonatkozó javaslatétel (58. cikk, j pont); kulturális és tudományos ösztöndíjak és díjak alapításának és odaítélésnek joga (58. cikk, k pont).

2. A tervezetben a kulturális autonómia gyakorlására vonatkozó hatáskörök nem világosak. Több esetben kettősség tapasztalható az Autonómia Tanács és a reprezentatív szervezet, a reprezentatív szervezet és az önkormányzatok jogosítványait illetően. Ennél viszont lényegesebb, hogy a létrehozandó Tanácsok hatásköre elnagyolt, hiányos és nem kellőképpen elkülönített az állami jogosítványoktól, azaz ez utóbbi esetben egyfajta megosztott hatalomgyakorlást kíván kodifikálni, de nem világos paraméterek mentén. További probléma, hogy a kisebbség identitását-kultúráját érintő lényeges kérdésekben fenntartja az állami döntéshozatal mechanizmusát, szűkítve, feltöltetlenül hagyva a kulturális autonómia keretében kivívható jogosítványok rendszerét.

3. A tervezet egyik jelentős hiányossága a finanszírozási kérdések kellőképpen tisztázatlan volta. Amint a törvénykezdeményezés szövegének elemzése során is utaltunk rá, a hatáskörök egyértelmű, világos kodifikálásán túlmenően a pénzügyi feltételek biztosítása a legfontosabb az autonómia működése szempontjából. Ezzel kapcsolatosan több észrevétel is megfogalmazható. A tervezet nem emeli be szövegébe a finanszírozás problematikáját, azt a „törvényes előírásoknak megfelelően” hivatkozással más jogszabályok hatáskörébe utalja.¹²² Ezzel mintegy konzerválja a vonatkozó előírásokat, ugyanakkor – amennyiben élni kíván a lehetőséggel – adott közösség kulturális autonómiájának létrejöttével előálló új

RMDSZ-re adta le a szavazatát, vagy nem ment el szavazni? Itt csupán csak érzékeltetni szeretnénk, hogy a Varga Attila által kifejtett indoklás egyáltalán nem állja meg a helyét.

¹²¹ Varga Attila az autonómia hatásköreinek gyakorlását a következőképpen értelmezi: szerinte ez két módon történhet, egy szűkebb módon, amikor a reprezentatív szervezet gyakorol bizonyos hatásköröket, de az autonómia jogalánya az adott nemzeti közösség. Létezik viszont egy teljesebb mód is, amikor a **nemzeti közösség** (kiemelés tőlünk – a szerzők) úgy dönt, hogy létrehozza a Kulturális Autonómia Országos Tanácsát. In: Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatáról (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o. Ez igen érdekes megközelítés, hiszen eszerint az RMDSZ jogász képviselője értelmezésében valamely nemzeti közösség megegyezik az illető nemzeti kisebbség reprezentatív szervezetével. Ugyanis a tervezet szövegében szó sincs arról, hogy a KAOT létrehozását a nemzeti közösség kezdeményezné, ezt a tervezet egyértelműen és kizárólag a reprezentatív szervezet hatáskörébe utalja.

¹²² A kulturális autonómiáról szóló részben a finanszírozási kérdés még inkább homályos, ugyanis a hatáskörök között szereplő pénzkezelési jog (58.cikk f. alpont) gyakorlása esetében nem egyértelműen meghatározott, hogy ezek a pénzösszegek milyen költségvetés alapján, mely intézményen keresztül kerülnek a Kulturális Autonómia Országos Tanácsának adminisztrálásába.

helyzetre nem kodifikál egy újragondolt, a kívánalmakhoz illeszkedő pénzügyi rendszert, megőrizve ezáltal a fennálló finanszírozási kereteket. Továbbá, kapcsolódva az előbbiekhöz, fennmarad a szervezeti és közösségi finanszírozás összefonódásának, összefolyásának lehetősége.¹²³ Ez hangsúlyozottabban érvényes, amennyiben egy kisebbség nem hoz létre Tanácsot, hanem reprezentatív szervezete útján kíván élni a jogosítványokkal. Mindezek mellett, egyetlen szervezetre szűkítve egy kisebbség esetében a reprezentatív tekintett szervezetek számát, a törvénykezdeményezés pénzügyi vonatkozásban is az erőforrások feletti kvázi-monopóliumát biztosítja ezeknek a szervezeteknek.¹²⁴

4. A tervezet több intézményt is nevesít, illetve szabályoz a kisebbségek státusának, joggyakorlásának közvetlen illetékeseiként. Teszi mindezt úgy, hogy meglehetősen szabályozatlanul hagyja a köztük lévő viszonyrendszer kérdéskörét. Nem szabályozott az NKT és az Autonómia Tanács közötti kapcsolat, akárcsak ez utóbbi viszonya az Etnikumközi Kapcsolatok Hatóságával. A kisebbségi szervezetek és Tanács viszonya sem tisztázott. Mindez átláthatatlanná teszi a rendszert, illetve működésbeli fennakadásokat, hiányosságokat okozhat, lehetőséget adva arra is, hogy esetenként az adott helyzet által megkívánt módon töltsék fel e viszonyrendszert tartalommal.

5. A tervezet egyik legnagyobb – az RMDSZ jogásza is elismert¹²⁵ – hibája, hogy nem szabályozza azok körét, akik részt vehetnek valamely kisebbség kulturális autonómia testületeinek a megválasztásában. Ez a hiány gyakorlatilag olyan problémákat eredményezhet, amelyek az egész kulturális autonómia lényegét üríthetik ki, nem zárja ugyanis, hogy valamely kisebbség autonómiatestületeinek megválasztását más nemzetiséghez tartozó személyek döntsék el, ugyanígy nem zárja ki az etnikai bizniss lehetőségét sem.¹²⁶ Erre már Romániában is van példa a parlamenti választásokon induló szervezetek esetében, és a magyarországi kisebbségi önkormányzatok példája is ezt támasztja alá.¹²⁷

6. Hiányoznak a tervezetből a kontrollmechanizmusok, a szankció lehetőségei, több szempontból is. Egyrészt nem létezik olyan rendelkezés, amely révén a Kulturális Autonómia Országos Tanácsa felelősségre vonható vagy elszámolásra kötelezhető. A tervezet 70. cikke ugyan előírja, hogy a Tanács évente köteles egy

¹²³ Bár az RMDSZ, amennyiben nem akar elesni a parlamenti formációként neki járó szubvenciótól, a párttörvény értelmében eddig és ezután sem kezelheti a romániai magyar közösségnek juttatott pénzalapokat, ez nem zárta ki esetében sem a szervezeti finanszírozás és a Communitas Alapítvány által kezelt közösségi finanszírozás részleges összefolyását. Lásd bővebben Gazda Árpádnak a Krónikában megjelent, a kérdést tárgyaló írásait. *Krónika*, 2004. január 30., 1.o.; február 13., 1.o.; február 18., 1.o.; március 2., 1. és 5.o.; április 5., 1.o.; április 6., 1.o.; április 7. 5.o., április 19., 1.o.; április 30., 1.o., 2005 április 12, 1.o., április 13., 1.o.

¹²⁴ Az NKT-nak, mely továbbra is a pénzosztás egyik központi fóruma marad, ugyanazon reprezentatív szervezet a tagja adott kisebbség részéről, mint amelyik a 73. cikk értelmében a kulturális autonómia gyakorlását ellátni hivatott.

¹²⁵ Veress Emődnek a Politeia Politikatudományi Társaság által a kisebbségi törvénytervezetről 2005. április 12-én szervezett vitán elhangzott kijelentése.

¹²⁶ Gabriel Andreescu, a Helsinki Bizottság emberjogi szakértője az EMNT és a Pro Minoritate Alapítvány által 2005. május 21-én Nagyváradon szervezett autonómiakonferencia keretében kifejtette, hogy a törvénytervezet előírásai összeegyeztethetetlenek a demokrácia alapelveivel, mivel az etnobilizis elemeit hordozzák. In: Balogh Levente: Polgárok vagy alattvalók? Autonómiakonferenciát rendezett az EMNT Nagyváradon. *Krónika*, 2005. május 23.; 1. és 3. o.

¹²⁷ A törvénytervezettel összefüggésben felmerülő etnobilizis problematikájáról bővebben lásd Gabriel Andreescu írását. Gabriel Andreescu: Nem az autonómia, hanem az etnobilizis a probléma. *Krónika, Szempont*, 2005. május 13.

tevékenységi beszámolót bemutatni a Román Parlament előtt, arról azonban már nem rendelkeznek, hogy mi a Parlament feladata ezzel kapcsolatban, illetve mi történik akkor, hogyha a tevékenységi beszámolót a törvényhozó testület nem fogadja el.

Ezek a kontrollmechanizmusok hiányoznak a finanszírozás tekintetében is, ugyanis sehol nem kerül említésre az, hogy az állami vagy helyi költségvetésből a kisebbségi szervezetek működésére és a kulturális autonómiával járó jogosítványok finanszírozására kiutalt forrásokkal a szervezetek illetve a KAOT kinek tartoznak elszámolni, illetve mely hatóság hivatott ezt ellenőrizni.

Hiányoznak a kontrollmechanizmusok, illetve szankciók az állami hatóságok tekintetében is, azaz nincsenek beépítve a tervezetbe a betartatás eszközei. Ugyanis arról sem esik szó, hogy mi történik abban az esetben, amikor a tervezetben előírt kötelezettségeiknek ezek a hatóságok nem tesznek eleget. A 72. cikk előírja ugyan, hogy a KAOT és az állami hatóságok között jogvitákat közigazgatási bírászkodás útján rendezik, azonban egyrészt hiányoznak azok a biztosítékok és szankciók, amelyek az ebből fakadó esetleges erkölcsi vagy anyagi károkat rendeznék, másrészt pedig a problémás kérdéseknek bírósági útra történő terelése – a romániai igazságszolgáltatás helyzetének ismeretében – vég nélküli vitákat eredményezhetne, ami egyértelműen káros a kulturális autonómiát élvező közösség számára, és akár magát az autonómiát is ellehetetlenítheti. Szükséges lenne tehát egy olyan testület felügyelete, amely hivatalból foglalkozna a vitás kérdések rendezésével.

A fentiek mellett hiányoznak a tervezet szövegéből a határidők is, holott egyes rendelkezések ezek nélkül nem sok jelentőséggel bírnak: ilyen például a 36. cikk 1. bekezdése, amely szerint „az állam gondoskodik azoknak a köztisztviselőknek, a rendőrségi állomány tagjainak, igazságszolgáltatási jegyzőknek és engedélyezett fordítóknak a megfelelő képzéséről, akinek a törvények értelmében ismerniük kell egy nemzeti kisebbség nyelvét”, valamint a 37. cikk, amely szerint „azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol jelentős számú nemzeti kisebbségekhez tartozó személy él, az egészségügyi intézményekben, öregotthonokban, menhelyeken, társadalmi gondozókban és árvaházakban olyan orvosi és szakszemélyzetet is alkalmaznak, amely ismeri az illető nemzeti kisebbség nyelvét.” Egyértelmű, hogy amennyiben a törvény ezekre vonatkozóan nem ír elő egy bizonyos határidőt, alkalmazásuk a végtelenségig elodázható arra hivatkozva, hogy még nem sikerült ilyen szakszemélyzetet találni, vagy a létezőt még nem sikerült megfelelőképpen kiképezni.

7. A törvénytervezet több olyan rendelkezést fogalmaz meg, amelyek révén feszegeti a román alkotmányos kereteket, illetve amelyek más törvényekkel is ellentétesek.¹²⁸ Ez önmagában nem gond, hiszen nyilvánvaló, hogy a jelenlegi román jogrend számos olyan korlátozó rendelkezést tartalmaz, ami gátolja a nemzeti kisebbségeket kulturális, nyelvi, vallási identitásuk kifejezésében és megőrzésében. A probléma az, hogy ezek módosítására nem nyíltan és tétélesen szeretnének sort keríteni, hanem a román politikára oly jellemző módon, a „hátsó ajtón” szeretnék bevinni ezeket a kérdéseket, és a majdani politikai alkufolyamatokra bízni megvalósításukat. Ez viszont számos rendelkezés esetében eltérő értelmezésekre adhat alapot, jogi és politikai vitákat eredményezhet, amelyek a kulturális autonómia működése szempontjából nem feltétlenül lesznek szerencsések. Emiatt érthető az azok a bírálatok, amelyek szerint az RMDSZ túl hamar el szeretné fogadtatni a

¹²⁸ Itt elsősorban a kisebbségek államalkotó tényezőként való tételezése, a kollektív jogok kérdése, az anyanyelvhasználat és anyanyelvű oktatás kérdése jön szóba.

törvénytervezetet, hiszen ezek a kérdések úgy sem lesznek megkerülhetők. Sokkal célszerűbb lett volna egyszer nyílt politikai vitát folytatni a kényes kérdésekről is, és elfogadható érvekkel támogatni a saját álláspontot, megpróbálni a már létező kereteket módosítani, mintsem a módosításokat burkoltan megfogalmazva, azok megvalósulását a véletlenre bízni.

A fenti összefoglalás tükrében általánosan megfogalmazható néhány következtetés a kisebbségi törvénytervezettel és annak elfogadásával kapcsolatban:

– Egyrészt kifogás emelhető a kulturális autonómiára vonatkozó azon szabályozással kapcsolatosan, amely gyakorlatilag a megalakuló Kulturális Autonómia Országos Tanácsának nem biztosít döntési hatásköröket az oktatási, művelődési, tömegkommunikációs, vallási és nyelvi jogok gyakorlása és a nemzeti önazonosság megőrzése érdekében, meghagyva ezeket a román hatóságok kezében, de nem biztosít vétőjogot sem a kisebbségek számára, hanem csak konzultációs kötelezettséget és beleegyezést ír elő. Ilymódon az RMDSZ-nek sem sikerült kellő tartalommal feltöltenie a kulturális autonómia fogalmát.¹²⁹ Ezzel pedig egy olyan helyzet áll elő, hogy éppen az RMDSZ politikusai által megfogalmazott súlyos vád – miszerint az SZNT és az EMNT által a román parlament elé benyújtott autonómia-tervezetekkel az autonómia gondolatát diszkreditálták¹³⁰ – magával az RMDSZ-szel szemben válik megfogalmazhatóvá.¹³¹ Azáltal ugyanis, hogyha jelen formájában és gondolatmenetében a tervezet elfogadásra kerül, hosszú időre megakadályozhatja a valós tartalmú autonómiatörekvések elfogadásának az esélyét, hiszen a későbbi tervezetek megalkotásakor figyelembe kell venni majd az érvényben levő – jelen törvény által megteremtendő – kereteket. Nehezen elképzelhető ugyanis, hogy a román hatóságok az elkövetkezőkben – a létező gyakorlathoz hűen – ne tekintenének hivatkozási alapnak egy már elfogadott törvényt az esetleg később kidolgozásra kerülő alternatív javaslatokkal szemben.

¹²⁹ Mindezt annak ellenére, hogy Markó Béla szövetségi elnök a 2005. április 23-án Marosvásárhelyen tartott médiatalálkozón a következőket jelentette ki: „Az igazi vita arról folyik, hogy a kisebbségi szervezetek által létrehozandó intézmények a jövőben döntési jogokat is kapjanak-e az őket érintő kérdésekben. A kormányban mindenki elfogadja azt, hogy kellenek a kisebbségi testületek, amelyeknek konzultációs joguk legyen, de amikor arról van szó, hogy ezen intézményeknek döntési joguk kell hogy legyen, akkor már komoly vitáink vannak. A törvény lényege pedig éppen ez a döntési jog.” Forrás: Jelenlét a törvényhozásban és a kormányzatban – médiatalálkozó Marosvásárhelyen. In: *www.rmdsz.ro*; Hírek, 2005. április 24.

¹³⁰ Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatairól (1.). *Krónika, Szempont*, 2005. április 29.– május 1.; 16. o., valamint Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny* 2005/1. szám (III. évf.), 35. o.

¹³¹ Ez EMNT-tervezet és az RMDSZ kisebbségi törvénytervezet párhuzamos összehasonlításából kiderül, hogy az előbbi a kisebbségi közösségek számára jóval előnyösebb és átláthatóbb formában szabályozza a kulturális autonómia kérdéskörét. Valódi tartalommal feltöltött hatásköröket és sokkal világosabb, demokratikusabb kritériumokat határoz meg, nem követve az RMDSZ-tervezetre jellemző néhol homályos, következtelen és pontatlan, privilégiumokat teremtő gyakorlatot. Mindazontúl az EMNT-tervezet parlamenti elfogadására nyilvánvalóan jóval kisebb esély volna, hiszen számos esetben nehezebb lenne a román politikummal elfogadtatni, hogy az autonómia döntéshozatali és pénzügyi önállóságot, valamint vétőjogot is feltételez, nem csupán konzultációs és együttműködési hatásköröket. Viszont a kulturális autonómia fogalmának valódi tartalommal történő feltöltéséről csak akkor beszélhetünk, ha az előbbi feltételeket biztosítja, amennyiben javarészt csak az utóbbiakra terjed ki, lényegesen kiüriti magát a fogalmat.

– Másrészt a tervezet közvitára való bocsátásának az elmaradása,¹³² illetve a módosító javaslatok benyújtására kiszabott rövid határidő, valamint a tervezetnek a kormány illetve a minisztériumok elé terjesztése után történő módosulásai is azt támasztják alá, hogy a tét nem elsősorban a kulturális autonómia minél tartalmasabb formában történő megteremtése volt, hanem a parlamentben levő kisebbségi szervezetek státuszának biztosítása és az azokkal járó előjogok megszilárdítása. Ha ugyanis megvizsgáljuk azt, hogy a „közvita” során megfogalmazott módosító javaslatok közül melyeket fogadták el a tervezet alkotói, illetve milyen módosítások kerültek be utólag, a tárgyalások során a tervezetbe, megállapíthatjuk, hogy a különböző kisebbségi jogokat összefoglaló fejezetre és a kulturális autonómia testületeinek jogaira vonatkozó javaslatokat a tervezet megalkotói a jóval rugalmasabban kezelve vették be a szövegbe, majd a kormány képviselőivel folytatott vita során ezek jóval könnyebben kikerültek onnan, vagy tartalmukban kiürülve módosultak, mint a kisebbségi szervezetek bejegyzésének feltételeire, a reprezentatív szervezet előjogaira, a parlamenti és nem parlamenti szervezetek közötti különbséget megteremtő előírásokra, az autonómiatestület megválasztására vonatkozó előírásokra vonatkozó javaslatok. Ez utóbbiak közül a „közvita” során alig került be néhány javaslat – holott nagyon sok bírálatot és alternatív módosító indítványt fogalmaztak meg –, illetve a kormánnyal folytatott tárgyalások során is csak olyan módosításokra került sor vagy olyan újabb rendelkezések kerültek be, ami meghagyta a tervezetnek a reprezentatív szervezeteket a nem parlamenti szervezetekkel szemben pozitívan diszkrimináló jellegét.

Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy kellőképpen megszervezett közvita során előtérbe kerültek volna ezek a kifogások, és ezekre a megfelelő választ meg kellett volna adni. Ez viszont az RMDSZ-nek egyrészt kényelmetlen lett volna, másrészt egy olyan törvénytervezetet eredményezhetett volna, amely már nem biztosít számára előjogokat. Ugyanakkor valószínűleg azt is eredményezte volna, hogy a tervezetet csak később, esetleg csak az őszi parlamenti ülészakon lehetett volna a parlament elé benyújtani és elfogadtatni. Emiatt pedig az RMDSZ-en számon kérhetők lettek volna a választások idején az autonómiával kapcsolatosan tett ígéretei. Ez utóbbit előnyben részesítve tehát – ugyanakkor arra hivatkozva, hogy erre most teremtődött meg a megfelelő politikai feltétel – a Szövetség vállalta, hogy a szakmaiságról és demokratikus értékrendről lemondva, egy inkoherens, következetlen, elnagyolt, demokráciadeficitet eredményező és pluralizmusellenes tervezetet terjesztett a parlament elé.

A kisebbségi törvénytervezet elfogadtatása nem új vállalása az RMDSZ-nek, ez már korábban is szerepelt egyrészt választási programjaiban, másrészt az SZDP-vel kötött együttműködési megállapodásokban. Nyilvánvaló azonban, hogy egy valódi tartalommal feltöltött jogszabály olyan kereteket feszegetett volna, amelyet a román politikum jelentős része még mindig fenntartással kezel. Itt üt vissza az RMDSZ által

¹³² Az RMDSZ meghirdetett ugyan egy ötnapos közvitát a tervezetre vonatkozó módosító javaslatok benyújtására vonatkozóan, ez azonban több szempontból is kifogásolható volt. Egyrészt egy ilyen horderejű kérdéstről nem lehet öt nap alatt közvitát folytatni, másrészt pedig egy közvitának nem drótpostán történő levelezésből kell állnia, hanem a különböző véleményeknek a nyilvánosságban történő ütköztetéséből. A közvita elmaradására vonatkozó kritikákat a romániai magyar civil szervezetek és az egyházak is megfogalmazták. In: Lázár Lehel: Bodó Barna: sok a hibája a kisebbségi törvénynek. Az RMDSZ eljárása ellen lép fel a civil szféra. *Krónika*, 2005. május 23.; 3. o. Ugyanakkor egyes RMDSZ politikusok is hiányolták, hogy nem volt lehetőség érdemi vitát folytatni a szövegről. In: Gazda Árpád: Hiányolt demokrácia. Pengeváltások az SZKT és a SZET marosvásárhelyi együttes ülésén. *Krónika*, 2005. április 4.; 5. o.

folytatott apró lépések politikája, amely bebizonyította magáról, hogy csak a pillanatnyi kérdések kezelésére alkalmas, a hosszú távú építkezés feltételeinek megteremtésére nem, ugyanis a román politikai kereteket nem sikerült annyira tágítani, hogy egy ilyen törvény elfogadható legyen. Így a törvényt kellett addig szűkíteni, amíg belefért ebbe a keretbe. Nem volt kellő politikai akarat az SZDP-ben, és nincs erre kellő politikai akarat a jelenlegi kormánypártokban sem, ugyanis nehezen elképzelhető, hogy a 2004. novemberi választások óta átalakult volna a román politikai elit gondolkodása.¹³³ Egy tartalommal feltöltött, döntési hatásköröket és az ezekkel együtt járó, megfelelő állami finanszírozást biztosító törvénytervezet elfogadására most sem lenne kellő politikai akarat. Ehhez szükséges volt a tervezet kiürítése, és a román politikai-jogi keretekhez való igazítása.

Viszont függetlenül attól, hogy a törvénytervezet elfogadására sor kerül vagy sem, a romániai magyar közéletben már régóta érő, a romániai magyarság önrendelkezésével kapcsolatos nyílt és nyilvános viták hosszú távon nem fojthatók el és nem kerülhetők meg. Mint ahogy nem kerülhetők meg a román politikummal lefolytatandó viták sem, amelyben a másik féllel sikerül elfogadtatni a létező alkotmányos és törvényes keretek tágításának szükségességét, és felvázolni annak lehetséges előnyeit a román állam számára. A romániai magyar közösség, valamint a többi nemzeti kisebbség oktatási, kulturális, nyelvi és vallási jogai csak akkor lesznek kiteljesíthetőek, hogyha ezekre a vitákra sor kerül, és nem reális problémákra látszatmegoldásokat kínáló tervezetek és látszatsikereket elkönyvelő, a nyilvánosság kizárása mellett zajló alkupolitizálás révén.

¹³³ Erre vonatkozóan egyes RMDSZ-politikusok is elismerték, hogy a kisebbségi törvénytervezet reálpolitikai háttere nem az, hogy „a román politikai közgondolkodásban paradigmaváltás történt volna a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, hanem sokkal inkább egy olyan külső kényszerítő erő hatására hajlandó bizonyos szabályozásokat elfogadni, amelyek révén biztosított lehet Románia EU-s tagsága.” In: Varga Attila: Az RMDSZ-tervezet bírálatairól (2.). *Krónika, Szempont*, 2005. május 6–8.; 16. o., valamint Varga Attila: Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny* 2005/1. szám (III. évf.), 40. o.