

Románia címere
Románia Kormánya
Miniszterelnök

Tisztelt Elnök Úr!

Az Alkotmány 111. szakaszának 1) bekezdésével összhangban Románia Kormánya a következő

VÉLEMÉNYT

fogalmazza meg *Székelyföld autonóm jogállására* vonatkozó törvényjavaslattal kapcsolatban.

I. A legfontosabb szabályozások

A törvényjavaslat *Székelyföld*, a román állam keretei között *jogi személyiséggel rendelkező autonóm régióként való létrejöttét* célozza.

Az autonóm régió a jelenlegi Kovászna és Hargita megyék területét, valamint Maros megye egy részét foglalná magában, amely összesen 9977,87 km²-t és 808 739 lakost ölel fel.

A törvényjavaslat betérjesztőinek elképzelése szerint a régió 8 széket foglal magában, melyek vezetését a következők látják el:

- *a régió szintjén* - az Önkormányzati Tanács, Önkormányzati Bizottság és Székelyföld elnöke.
- *a székek szintjén* - a Széki Tanács, a Széki Bizottság és Széki Elnök.
- *helyi szinten* - helyi tanácsok és polgármesterek.

A törvényjavaslat továbbá a következő vonatkozásokban tartalmaz előírásokat:

- a különböző regionális hatóságok hatásköre,
- a regionális hatóságok és a román állam központi hatóságainak kapcsolatai,
- a magyar nyelv hivatalos nyelvként való használata a régióban,
- a magyar nemzeti jelképek használata.

II. A törvényjavaslat tárgyára vonatkozó meggondolások

I. Alkotmányos meggondolások

A törvényjavaslat felvetései nyíltan és gyökeresen ellentmondanak a román állam alkotmányos jogrendjének, számos alkotmányos kitélt megsértenek, melyek közül a következőket említjük:

a) A törvényjavaslat elsősorban figyelmen kívül hagyja az Alkotmány 1. szakasz 1) bekezdését, mely értelmében *Románia egységes és oszthatatlan, szuverén és független nemzetállam*.

Ezért a kérdéses területi-közigazgatási egység autonómiájának elismerése következtében egyes hatáskörök – beleértve a törvényhozási hatáskör gyakorlását bizonyos területeken – átruháznák a regionális hatóságokra, *súlyosan sértve ezáltal a román állam egységes, oszthatatlan és szuverén jellegét*, valamint az Alkotmány 61. szakasza 1) bekezdését, mely értelmében *„a Parlament a román nép legfelső képviseleti szerve és az ország egyetlen törvényhozó hatósága”*.

A törvényjavaslat kimondja, hogy *„A régió döntéshozó és ügyviteli joggal rendelkezik a sajátos illetékességi területeken. E jognak szavatolnia kell a régió számára saját politika kidolgozását és alkalmazását”* (2. szakasz, c. pont), továbbá hogy *„A régió sajátos illetékességét csakis törvény vagy nemzetközi jog révén lehet vita tárgyává tenni, illetve korlátozni”* (2. szakasz, b. pont). Ilyen körülmények között Székelyföldön a Románia kormánya és Parlamentje által meghatározott nemzeti politika a régió hatóságainak politikai prioritásainak rendelődne alá. Ezzel kapcsolatban a javaslat azt is előírja, hogy amennyiben *Románia kormánya által jóváhagyott politika – adott esetben – ellentmond az Önkormányzati Tanács által kidolgozott politikának, a régió politikája élvez elsőbbséget*.

Ezenkívül a törvényjavaslat kiköti, hogy *„A Románia Parlamentje és Románia Kormánya által Székelyföldre is hatályos törvényeket, rendeleteket Székelyföld Önkormányzati Tanácsa a régió adottságainak megfelelően alkalmazhatja, illetve az Önkormányzati Tanács 2/3-os többségű határozatával megvétőzhatja”* (123. szakasz, 3) bekezdés). Így Székelyföld Önkormányzati Tanácsa rendelkezne a normatív dokumentumok módosításához szükséges hatalommal, melyeket igényeihez igazíthat vagy alkalmazhatatlanná tehet. E kikötés *súlyosan sérti azt az elvet, miszerint Romániában az Alkotmány, valamint elsőbbségének és rendelkezéseinek tiszteletben tartása kötelező*.

A törvényjavaslat ezen kitételei bizonyítják, hogy Székelyföld jogi személyiséggel rendelkező autonóm régióként való létrehozása a *román nemzetállam egységes és oszthatatlan jellegének mellőzését célozza*.

b) A törvényjavaslat megszegi az Alkotmány 2. szakaszát is, mely kimondja, hogy *„A nemzeti szuverenitás a román nép sajátja, amely azt... képviseleti szervein keresztül gyakorolja”*, illetve hogy *„Egyetlen csoport vagy személy sem gyakorolhatja a szuverenitást saját nevében”*. E rendelkezések értelmében a szuverenitás elidegeníthetetlen, csakis a nép – képviseleti szervein keresztül – gyakorolhatja.

A sajátos, esetenként kizárólagos jogosítványok, melyekkel a regionális és széki hatóságokat kívánják felruházni, a román állam azon jogának mellőzését jelenti, hogy döntéseket hozzon az államvezetéssel kapcsolatos valamennyi problémában, bármiféle más „hatalom” részéről érkező megszorítások nélkül.

c) A régió és a Székekre vonatkozó rendelkezések értelmében a törvényjavaslat *túllép az államszervezés Alaptörvényben elismert határain*.

Konkrétan: a jogi személyiséggel rendelkező autonóm régió, valamint a Székek területi-közigazgatási egységekként való létrejötte ellentmond az Alkotmány 3. szakasza 3) bekezdésének, mely értelmében *„Közigazgatási szempontból a terület községek, városok és megyék szerint van szervezve. A törvény feltételei között egyes városokat municípiummá lehet nyilvánítani”*.

A jelenlegi területi-közigazgatási egységek *nem nemzetiségi, etnikai vagy felekezeti alapon szerveződnek*, mivel az Alkotmány 4. szakaszának 2) bekezdése értelmében *„Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől... függetlenül”*.

Az autonóm régiót földrajzilag azonban *kizárólag az illető terület lakosságának etnikai hovatartozása* alapján határozták meg, pontosabban Kovászna és Hargita megyéket, ahol a többség magyar nemzetiségű román állampolgár.

Szintén szükséges megjegyezni, hogy az Alkotmány 73. szakaszának 3) bekezdése o. pontja értelmében Románia területi szervezését *kizárólag a Parlament által elfogadott organikus törvény szabályozza, így azok az előírások, melyek értelmében az Önkormányzati Tanács megállapíthatja a régió területi-közigazgatási egységeit és új községek létrehozásáról rendelkezhet, nyíltan alkotmányellenesek*.

Az autonóm régió területi-közigazgatási szervezése sajátos, *három szinten* kialakított politikai-közigazgatási intézményeket jelöl meg, míg Románia jelenlegi közigazgatási rendszere *csak két szinten* szerveződik, s ez a különbség működésbeli zavarokat és akadályokat idézhet elő mind a bel-, mind a külkapcsolatokban.

Tehát: Székelyföld jogi személyiséggel rendelkező autonóm régióként való létrejötte következtében *Románia területe és lakossága nem rendelkezne egységes politikai és jogi szervezéssel, egyetlen államgépezettel, ami szuverenitása megszégését jelenti*.

d) A törvényjavaslat a nemzetiségi kisebbségekhez tartozó személyek nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási identitásának megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez való jogát a politikai természetű *„nemzeti önazonossághoz”* való joggal helyettesíti, s ezzel együtt megszünteti a román állam többségi lakosságának nemzeti identitásához való jogát a régió területén. Ez a rendelkezés azonban megszegi az Alkotmány 6. szakaszának 6) bekezdését, amely előírja, hogy *„A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek”*.

e) A törvényjavaslat 14. szakasza 2) bekezdésének rendelkezései, miszerint Románia Parlamentje nem nyilváníthat véleményt az autonómia-statútum javas-

lat elfogadásának célszerűségéről, súlyosan sérti az ország legfőbb jogalkotói fórumának hatáskörét, mivel ezáltal az Alkotmány 61. szakaszának 1) bekezdésében adományozott illetékessége, vagyis *a román nép legfelső képviseleti szerveként és az ország egyetlen törvényhozó hatóságaként meghatározott szerepe sérül.*

f) A törvényjavaslat az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alkotmányos előírásokat is sérti, mivel új feladatokat határoz meg számára, melyek a határozattervezetek alkotmányosságának előzetes ellenőrzésére és a regionális hatóságok által kibocsátott dokumentumok alkotmányosságának ellenőrzésére vonatkoznak.

g) Az Alkotmány 12. szakasza meghatározza Románia nemzeti jelképeit, és ennek következtében a *magyar nemzeti jelképek Székelyföldön való szabad használatának szavatolása súlyosan sértené az említett alkotmányos előírásokat. Megjegyezzük, hogy a Románia zászlaja kitűzését, a nemzeti himnusz éneklését és Románia címerével ellátott hivatalos pecsétek hatóságok és közintézmények általi használatát szabályozó 1994. évi 75. számú törvény pontosan, megszorító módon, illetve az időbeli feltételek figyelembevételével meghatározza, milyen körülmények között lehet más államok nemzeti jelképeit használni.*

h) Figyelembe véve, hogy az Alkotmány 13. szakaszában foglalt rendelkezések értelmében *Romániában a hivatalos nyelv a román nyelv*, a törvényjavaslat azon rendelkezése, mely értelmében *„Székelyföldön a magyar nyelv egyenrangú az állam hivatalos nyelvével”* szintén nem fogadható el, mivel – akárcsak az előzőek – nyíltan alkotmányellenes.

Megemlítjük továbbá, hogy az Alkotmány 128. szakaszának értelmében *az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le.* Az alkotmányos szöveg továbbá előírja, hogy *a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak joguk van, hogy anyanyelvükön fejezzék ki magukat a bírói hatóságok előtt*, de ez azt is jelenti, hogy az iratokat az állam hivatalos nyelvén, és nem a peres felek által beszélt nyelven szerkesztik.

Ugyanakkor azokban a közigazgatási egységekben, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok aránya jelentős, az Alkotmány biztosítja *a kisebbség anyanyelvének használatát mind írásban, mind szóban a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált szolgáltatókkal való kapcsolatokban.* Ez azonban egyáltalán nem jelenti az illető nyelvnek az állam hivatalos nyelvével való egyenrangú státusának elismerését.

i) A javaslat 94. szakasza, amely előírja, hogy bizonyos közhivatalokat kizárólag magyar nemzetiségű állampolgárok tölthetnek be, megszegi az Alkotmány 16. szakaszában foglalt, az állampolgárok egyenlőségére vonatkozó rendelkezést.

Szintén alkotmányellenesek a közjavakat is tartalmazó, *különálló vagyon biztosítására* előírások is, továbbá azok az előírások, melyek olyan *politikai-közigazgatási egységeknek juttatott anyagi forrásokra* vonatkoznak, melyeket az Alkotmány nem ismer el.

j) Az Önkormányzati Tanács illetékességeivel kapcsolatban megjegyezzük, hogy ezeknek egy részét kizárólag az állam közhatóságai gyakorolhatják, melyek közé a „közérdekű kisajátítások”, „a rendőrség felügyelete és ellenőrzése”, „társadalmi gondozás” stb. tartoznak.

k) A törvényjavaslat 76. szakaszában foglalt előírás meghaladja a helyi közigazgatási szervek alkotmányos és törvényes hatáskörét.

l) A törvényjavaslat X., *Pénzügyek című fejezete* nincs összhangban az Alkotmány 138. és 139. szakaszával, illetve a közpénzekről szóló, 2002. évi 500. számú törvény vagy a helyi közpénzekről szóló, 2003. évi 45. számú sürgősségi kormányrendelet rendelkezéseivel.

Ebben a vonatkozásban megjegyezzük, hogy:

- az alkotmányos rendelkezések értelmében nem léteznek „*regionális költségvetések*” vagy „*széki költségvetések*”.

- a helyi adókat és díjakat a *helyi vagy megyei tanácsok a törvény keretei és feltételei között* határozzák meg.

2. A törvényjavaslat 1. szakaszának 1) bekezdéséből következik, hogy a javaslat előterjesztését az *állampolgárok esélyegyenlősége biztosításának*, valamint a *magyarság nemzeti identitása megőrzésének szükségessége* indokolja.

Úgy véljük, hogy már létezik a szükséges alkotmányos és jogi keret e követelmények teljesítéséhez, így:

a) A módosított Alkotmány 4. szakaszának 2) bekezdése és 16. szakaszának 1) bekezdése előírja, hogy „*Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül*”, illetve, hogy „*Az állampolgárok kiváltságok és diszkrimináció nélkül egyenlők a törvény és a közigazgatások előtt*”.

Az idézett előírások mellett, melyek biztosítják az állampolgárok tényleges és valós egyenlőségét, a *nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozóan az Alkotmányban külön előírások is léteznek, melyeknek célja éppen a kisebbségek identitásának megőrzése és fejlesztése.*

Így az Alkotmány 6. szakaszának 1) bekezdése értelmében az állam elismeri és biztosítja a *nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez*, a 32. szakasz 3) bekezdése pedig kimondja, hogy *garantált a*

nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához, és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket.

Az említett alkotmányos rendelkezések alkalmazása tekintetében a módosított, 1995. évi 84. számú tanügyi törvény szabályozza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatásának szervezését. Hasonlóképpen, a 2001. évi 215. számú, *közigazgatási törvény, valamint más organikus törvény* számos fontos rendelkezést tartalmaz az etnikai, kulturális, nyelvi identitásának megőrzése és kifejezése tekintetében.

b) Szintén a javasolt régió területi autonómiájával kapcsolatban szükséges megjegyeznünk, hogy az Alkotmány 120. szakaszának 1) bekezdése értelmében a *területi közigazgatási egységek közigazgatása a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentrálásának az elvén alapul*, továbbá az említett 215/2001. számú *helyi közigazgatási törvény* a helyi autonómia megvalósításának megfelelő és helyes módozatait is szabályozza.

c) Az utóbbi időben más szabályozásokat is elfogadtak, melyek révén a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek más jogokat is megadtak, szintén az állampolgárok egyenlőségének teljes mértékű biztosítása céljából.

Az említett szabályozások közé tartozik a *Nemzeti Kisebbségek Problémáinak Tanulmányozásával foglalkozó Intézet megalapításáról* rendelkező, 2000. évi 121. számú kormányrendelet, melynek célja az, hogy a közintézmények, a nem kormányzati szervezetek és a román állampolgárok jobban megismerjék a nemzeti kisebbségek jogainak kérdéskörét, milyen módon őrzik, fejlesztik és fejezik ki etnikai, nyelvi és vallási identitásukat a nemzeti kisebbségek, illetve hogyan szavatolják más országok ezeket a jogokat.

Ezért tehát a 2001. évi 215. számú *helyi közigazgatási törvény, a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférésről* szóló, 2001. évi 544. számú törvény, valamint a *közigazgatásban folyó döntéshozatal átláthatóságáról* szóló 2003. évi 52. számú törvény tartalmával kapcsolatban a törvényjavaslatban jelzett – feltételezett vagy valós – diszfunkciókat az Alkotmánnyal összhangban lévő szabályozásokkal is ki lehet igazítani, és nincs szükség a román állam alaptörvényét, valamint a vonatkozó, Románia által is elfogadott nemzetközi szabályozásokat sértő javaslatokra.

Következésképpen: a *kérdéses törvény kezdeményezését nem a hatályos szabályozások hiányosságai vagy a jogszabályok közötti ellentmondások, hanem az alkotmányos keretek gyökeres, radikális módosítását célzó, megalapozatlan óhaja indokolja.*

II. A közösségi joggal és a nemzetközi joggal kapcsolatos meggondolások

1. Az állam területének közigazgatási szempontból való szervezésének kérdésköre nem tartozik a **közösségi jog** hatálya alá, ezen a téren szabályozási

hatáskörrel kizárólag az Európai Unió tagállamainak nemzeti hatóságai rendelkeznek. Hangsúlyozzuk azonban, hogy az európai szervek *nem támogatják az etnikai alapon kialakított, államon belüli egységek létrehozását.*

Ilyen vonatkozásban szintén megjegyezzük, hogy 1998. január 28-án Románia elfogadta a **Helyi Autonómia Európai Chartáját**, az Európai Tanács dokumentumát, melynek előírásait *a helyi közigazgatásról szóló, 2001. évi 215. számú törvényben* ültették át a hazai jogban. A ratifikálási dokumentum benyújtásakor Románia két – a Charta szövegében megengedett – nyilatkozatban elfogadta az említett dokumentum előírásait a 7. cikk 2) bekezdése előírásainak alkalmazása, valamint a „*regionális hatóság*” a 4. cikk 4) és 5) bekezdésében használt fogalmának magyarázata kivételével. Ezt a kifejezést a román fél „*a helyi közigazgatás megyei hatóságaként*” határozta meg. Mindkét nyilatkozat érvényben van.

A Charta az önkormányzás fogalmát a *helyi hatóságok azon jogaként és lehetőségeként határozza meg, hogy a törvény keretei között a közérdekű problémák jelentős részét saját felelősségére és a helyi lakosság érdekében irányítsa és kezelje. Ezt a jogot helyi tanácsok vagy képviseleti gyűlések gyakorolják, melyeknek tagjait titkos szavazással választják meg.*

Az Európai Charta értelmében a *helyi autonómia* elsősorban közigazgatási és – másodlagosan – pénzügyi-gazdasági jelenség, melyet szükséges elismerni a nemzeti jogban, Románia Alkotmányának 120–123. szakasza pedig eleget tesz ennek.

Azonban különleges, önkormányzati többletjogokat biztosítani bizonyos, kizárólag etnikai alapon kialakított területi-közigazgatási entitásoknak, az állampolgárok nemzetiségre való tekintet nélküli egyenlősége elvének megszegését képezné, ez pedig a nemzetközi jog és Románia Alkotmánya rendelkezéseinek mellőzését jelentené.

Az **Európai Tanács Parlamenti Ülésének** az autonóm régiókkal kapcsolatos, az európai konfliktusok lehetséges megoldását ihlető pozitív tapasztalatokról szóló, **2003. évi 1334. számú Határozata** a 16. cikkben előírja, hogy az *autonómia gyakorlatban való megvalósítása révén nem szabad azt a benyomást kelteni, hogy a helyi közigazgatás kizárólag a kisebbség ügye;* a 17. cikk pedig kijelenti, hogy az *autonóm jogállás sikere a többség és kisebbség, valamint az összes kisebbség közötti kiegyensúlyozott kapcsolatok kialakítását feltételezi. Bármilyen autonóm jogállásnak tiszteletben kell tartania a jogegyenlőség és a megkülönböztetés-mentesség elvét, s ugyanakkor az állam területi integritására és szuverenitására kell épülnie.*

2. A **nemzetközi jog** terén az egyik legfontosabb dokumentum, amelyet figyelembe kell vennünk, az 1995. február 1-jén Strasbourgban elfogadott *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény*, melyet Románia az 1995. évi 33. számú törvényben hagyott jóvá.

A Keretegyezmény célja elsősorban *a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogegyenlőségének és a törvény által biztosított oltalomhoz való jogának szavatolása*, ugyanakkor tiltja a kisebbséghez való tartozás alapján történő megkülönböztetést. A Keretegyezményt aláíró tagállamok vállalkoznak, hogy szükség esetén megfelelő intézkedéseket fognak el a gazdasági, társadalmi, politikai és kulturális élet minden területén annak támogatása érdekében, hogy a kisebbséghez tartozó személyek a többséggel azonos, teljes és tényleges jogegyenlőséget élvezzenek.

Szükséges megjegyeznünk, hogy a *Keretegyezmény nem biztosít kollektív jogokat a nemzeti kisebbségek számára*, viszont több, *sajátos jogot* ír elő, a tagállamok pedig vállalják, hogy *különleges intézkedések útján* elismerik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek ezen jogait, ugyanakkor biztosítják a nevek kisebbség nyelvén való használatának, az illető nyelv korlátozások nélküli használatának és az anyanyelven való tanulás, valamint az illető nyelven írt feljegyzések, feliratok és tájékoztatások használatának jogát. A Keretegyezmény értelmében ezeknek az intézkedéseknek meg kell felelniük az arányosság elvének, és el kell kerülni más személyek jogainak megsértését, illetve mások megkülönböztetését.

A vonatkozó nemzetközi szabályozások több, a nemzeti kisebbségek védelme kérdéskörének szabályozását célzó *alapelveket* tartalmaznak, melyek közül megemlítiük a következőket:

- *a nemzeti kisebbséghez és a többséghez tartozó személyek közötti jogegyenlőség,*
- *a többséghez tartozó polgároknak a kisebbségi polgárokkal szembeni megkülönböztetésének elkerülése,*
- *a nemzeti kisebbségek bárminemű kollektív jogának kizárása,*
- *az alkotmányos rend és az állam alapértékeinek tiszteletben tartása azokban az államokban, ahol nemzeti kisebbségek élnek, beleértve a területi közigazgatási felépítést is, mely minden állam szuverén előjogának tekinthető,*
- *a területi autonómia érvényre juttatása, melyet azonban elsősorban a közigazgatás hatékonyságára irányuló megfontolások, és nem kizárólag etnikai szempontok alapján határoznak meg.*

III. A Kormány álláspontja

A fentiek fényében **a Kormány nem támogatja a törvényjavaslat elfogadását.**

Tisztelettel,

Adrian Năstase

Pecsét - Románia Kormánya, Miniszterelnök

A Képviselőház Elnöke,

Valer DORNEANU képviselő úr figyelmébe