

Varga Attila

Kisebbségi jogok rendszere és a kulturális autonómia a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezetben

A rendszerváltás általánosan elfogadott időpontjaként megjelölt 1989 után, általában a kelet-közép-európai térségben és különösen Romániában, a szabadság rossz, téves értelmezése, a jogállamiság kiforratlansága, az állami függetlenségre és szuverenitásra ébredés euforikus állapota eredményeként, a nemzeti kizárólagosság, a nemzeti egység és feltétel nélküli egyetértés eszménye került előtérbe, melynek politikai kifejeződése a nemzetállam alkotmányos rögzítése volt.

Ilyen politikai környezetben és alkotmányos keretben a nemzeti, etnikai, nyelvi, kulturális, felekezeti sokféleség természetes jelenléte és valósága szembetalálta magát a megkésett, de magáratalált és hatalom birtokába jutott (többségi) nemzet egyediségének, egyedüliségének, kizárólagosságának illúziójával.

Az eltelt tizenöt évben a társadalom és a politikai közélet különböző szinterein alakult, formálódott, csiszolódott a többség és a kisebbségben élő nemzeti közösségek viszonya, melynek eredményeként a különböző jogszabályokban megjelentek a kisebbségvédelmi rendelkezések, általában a társadalmi együttélés viszonyai nagymértékben normalizálódtak, de igazi átfogó jogi szabályozásra mindmáig nem került sor.

Mára mindenképpen evidenciává (ha nem is belső meggyőződéssé) vált a román többségi politikai elit egy része számára az a felismert szükségszerűség, hogy rendszerezett, átfogó jogszabályi keretben kell rögzíteni a kisebbségi nemzeti közösségek jogait, léthelyzetének szervezeti feltételeit.

A nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó törvény szükségességének elfogadása korántsem jelent még paradigmaváltást a politikai közgondolkodásban, de amennyiben az RMDSZ által elkészített tervezet elfogadásra kerül a törvényhozásban, és a gyakorlatban is alkalmazható lesz, egy jelentős áttörésként lehet majd értékelni, amely új perspektívát nyithat a kisebbségvédelem szabályozásában és általában a kisebbségi élet minőségében.

„*A nemzeti kisebbségek jogállásáról*” szóló törvénytervezet kidolgozása és elfogadása olyan politikai, jogi és morális követelmény, melyet joggal fogalmaznak meg elsősorban a kisebbségi nemzeti közösségek a politikai mézőny irányában.

Ugyanakkor a helyzet paradoxona, bár lehet, hogy egyes értelmezések szerint a dolgok természetes rendje, hogy a tervezet kidolgozásának feladatát nem a többség, hanem az érintett kisebbség éri inkább át. Tény, hogy a mindenkori kormányok szívesebben elkerülik ezt a kérdést, mintsem, hogy a szabályozásra szánnák el magukat.

I. A törvénytervezet megalkotásának körülményei

Közvetlenül a választást követően, még 2004 decemberében egy munkacsoportot neveztek ki azzal a megbízatással, hogy készítsen el egy törvénytervezetet, melynek szabályozási tárgyát a nemzeti kisebbségek jogai és a kulturális autonómia képezi.¹

A törvénytervezet elkészítésének politikai motivációja egyrészt az RMDSZ választási programjának a kulturális autonómiára vonatkozó fejezete, másrészt a Kormány programja, mely előírja a kulturális autonómia jogi keretének a létrehozását mint kormányzati célkitűzést.²

Jogi szempontból a törvénytervezet elkészítését és elfogadását indokolja a Parlament által elfogadott *Határozat a törvényhozási prioritásokról*, melyek között szerepel a nemzeti kisebbségek Statútumáról szóló tervezet is,

1 A munkacsoport tagjai: Markó Attila, Márton Árpád, Máté András, Székely István, Tokay György, Veress Emőd, Varga Attila (hatan jogászok, egy politológus).

2 *Párbeszéd az autonómiáért. Az RMDSZ választási Programja*. RMDSZ, 2004, 25. http://www.kovacs peter.ro/archiv/images/doksik/rmdsz_valasztasi_program_2004.pdf. Románia Kormányának Programja, *Programul de Guvernare, 2005-2008*, 2004. Capitol 25: Politici în domeniul relațiilor interetnice, 114-116. <http://x.gov.ro/obiective/pg2005-2008/program-de-guvernare.pdf>.

„Pe plan legislativ se vor iniția următoarele acte normative:

legea privind statutul minorităților naționale din România, precum și cadrulul juridic corespunzător privind organizarea și funcționarea sistemului instituțional al minorităților naționale, (...) asigurându-se atribuțiile necesare reprezentanților minorităților naționale în înființarea și conducerea instituțiilor culturale și educaționale în limba maternă, în vederea creării cadrului legal și instituțional al autonomiei culturale...” (114.)

illetve az Alkotmány 73. (3) cikkelyének r. pontja, mely az organikus törvények között említi a kisebbségi törvényt.³

A munkacsoport ezt a munkát március végéig készítette el. Módszertanilag a munka egy általános értékeléssel, a szabályozás tárgyának pontos meghatározásával, a leendő jogszabály-tervezet jellegének és struktúrájának megállapításával kezdődött. Ezt követően összehasonlító tanulmányokra, a különböző, Európában működő modellek, tervezetek tanulmányozására, majd különböző, nemzetközileg elismert szakemberekkel folytatott konzultációra került sor. Végül a konkrét szövegszerkesztés következett fejezetekre lebontva.

Megítélésünk szerint helyes módszertani eljárást követtünk a jogalkotási szabályoknak megfelelően, mikor is szűkebb szakmai körben készítettük el a tervezet szövegét, és csak ezután lett a szélesebb nyilvánosság elé tárva, hiszen nagy fórumokon szöveget készíteni nem lehetséges, illetve kiindulópontként szükség volt egy szövegtervezetre, amelyhez azután hozzá lehet majd szólni.

A kialakult társadalmi, szakmai vita kétségtelenül rövid volt, de az alatt a három hét alatt is a szerzőkhöz több mint száz értékelhető módosító javaslat érkezett, melyek jelentős része beépült a tervezetbe.

Az idő rövidségét nem a vita elutasításának gondolata, a vita előli kitérés szándéka indokolta, hanem az a számunkra fontos körülmény, hogy a Kormány törvényhozási prioritásként kezelte a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény benyújtását a Parlamentbe.

Ennek tudatában politikai felelőtlenség lett volna éppen az RMDSZ részéről, ha nem megy elébe ennek a politikai helyzetnek, és az időt húzza. Egyes bírálók ama észrevétele, miszerint a vitát folytatni, a benyújtást késleltetni kell, illetve vissza kell vonni a tervezetet, azt bizonyítja, hogy ezek a bírálók a kisebbségi törvénytervezetet, az autonómia gondolatát csupán a politikai retorika szintjén képesek kezelni, és képtelenek azt reálpolitikai dimenziókba helyezni.

II. A kisebbségi törvény megalkotásának megközelítési módzatai

A nemzeti közösségek jogállásáról szóló törvénykezdeményezés szabályozási tárgya többféle politikai megközelítésben értelmezhető és tárgyalható. Három ilyen megközelítést említek:

3 *Programul legislativ al Guvernului României pentru perioada 2005-2008*. București, 2005. Capitolul XVI. Relații interetnice. Relații cu românii de pretutindeni, 62. <http://x.gov.ro/obiective/drp/program-legisl-2005-2008.pdf>; *Proiect de lege a minorităților naționale din România*, termen: martie 2005.

1. A nemzeti közösség a jogszabályban rögzíteni kívánja egy koherens politikai jogi keretben a közösséghez tartozó egyéneknek és magának a közösségnek a jogait, e jogok rendszerét, gyakorlásának, érvényesítésének jogi garanciáit. Előterjeszti a közösség jogos igényeit anélkül, hogy az elfogadás tényleges esélyeit mérlegelné, hiszen ez esetben alapvetően nem rendelkezik a politikai megvalósítás esélyeinek eszközeivel, adott esetben pedig, a törvényhozásban a közösség legitim, megválasztott szervezete ellenzéki pozícióban van. A lényeg ez esetben a többség tájékoztatása a kisebbségi nemzeti közösség elvárásairól, törvényhozási elképzeléseiről e vonatkozásban. Ez történt mikor 1994-ben, az RMDSZ benyújtotta „A nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről” szóló törvénytervezetet, melyet egy külön-bizottság közel másfél évig vitatott, de nem került a Parlament plénuma elé.

2. A második megközelítésről abban az esetben beszélhetünk, amikor olyan tervezet készül, amely amellett, hogy politikailag alkalmatlan a parlamenti vitára, szakmailag is megalapozatlan, és nem illeszkedik sem a létező jogi valósághoz, de még az adott közösség realitásaihoz sem. Ugyanakkor megfogalmazásaiban maximalista, ezáltal szimboliztikájában alkalmas lehet – legalábbis a kezdeményezők szerint – valamely (egyébként hamis) legitimáció-forrásra, illetve szavazatok szerzésére. Ez történt azon két törvénykezdeményezés esetében (Erdélyi Magyar Nemzeti Tanács, Székely Nemzeti Tanács), amelyeket az RMDSZ frakció néhány tagja nyújtott be a Törvényhozásba, 2004-ben, tudva tudván, hogy semmi esély, nemhogy az elfogadásukra, de még az érdemi vitájukra sem. Ez lényegében a politikai pótcselekvés kategóriájába sorolható, és következménye – a megoldások dilettantizmusából kifolyólag – a kérdéskör teljes lejáratása, a közösség ezzel kapcsolatos elképzeléseinek komolytalan színben történő láttatása, megjelenítése. Más összefüggésben, mivel néhány pozícióját féltő, felelőtlen kisebbségi politikus akciójáról van szó, arra feltétlenül alkalmas, hogy a közösséget megossza.

3. Végül megemlíteném azt a megközelítést, amikor egy kisebbségi törvénytervezet úgy készül el, hogy illeszkedik a létező jogi, alkotmányos keretekhez, koherens rendszerben szabályozza a kisebbségi jogokat, és az elfogadás esélyével, vagyis a többség számára is elfogadható módon terjeszti a parlament elé. Ez esetben a kezdeményezők is tudatában vannak, hogy a tervezet nem a létező lehető legtükrözősebb, hanem az adott körülmények között a lehető legoptimálisabb változat. Erre példa a jelenleg elkészített, a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet.

A kidolgozás alapvető formái, politikai szempontja, hogy ezúttal nem tájékoztatni kell a többségi társadalmat, nem a kisebbségi társadalmat kell

mozgósítani szavazatszerzés és politikai imázssteremtés érdekében egy módosított politikai cselekvés keretében, hanem olyan tervezet kidolgozása, melyet az elfogadás esélyével lehet a parlament elé beterjeszteni.

III. Az alapfogalmak meghatározása

A nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet tartalma két fő elemből tevődik össze:

a. egyik a kisebbségek egyéni és közösségi jogainak rendszere, vagyis egy alkotmányos eredetű sajátos alapjogi rendszer,

b. a másik a kulturális autonómia meghatározása, intézményrendszerének és az általa gyakorolt állami hatásköröknek a leírása, mely az alapvető államszervezési, az államszervezet mechanizmusait, működését, a hatalom gyakorlásának módozatait jelöli.

Előjáróban rendkívül fontos szólni a törvényben szereplő meghatározásokról, nevezetesen a nemzeti kisebbség, a nemzeti kisebbséghez tartozó személy és az autonómia fogalmainak meghatározásairól. Kétségtelen, hogy ezekkel kapcsolatosan jelentős elméleti, szakmai, politikai viták zajlottak nemzetközi szinten is, de mindez ideig igazából az európai államok hatályos jogrendjében nem találunk ilyen meghatározásokat.

A törvénytervezet *nemzeti kisebbségre* vonatkozó meghatározása (2–3. cikkely) a következő főbb elemekből tevődik össze:

a. a nemzeti kisebbségek államalkotó tényezők Romániában,

b. a nemzeti kisebbségek a modern román állam megalakulásakor Románia területén élő nemzeti közösségek,

c. román állampolgárok közössége,

d. számbeli kisebbségben élnek a többségi nemzethez viszonyítva,

e. céljuk a kultúrában, nyelvben felekezeti hovatartozásban kifejezett nemzeti identitásuk megőrzése, kifejezése és fejlesztése.

Ennek a meghatározásnak a jelentősége abban áll, hogy államalkotó nemzeti közösségként, tehát történeti kisebbségként tételezi a nemzeti kisebbségeket, aminek politikai, jogi következménye, illetve értéke egyrészt, hogy egyértelműsíti a különbséget a történeti kisebbségek és a bevándorlók, a menekültek közösségei között, másrészt kifejezi a különböző nemzeti közösségek – beleértve a többséget is – közötti egyenlőséget.

Ugyanakkor a nemzeti, nyelvi, kulturális felekezeti önazonosságot olyan értéknek fogja fel, melyet a törvény erejével kell elismerni, védeni és fejlesztésének lehetőségét biztosítani.

A *nemzeti kisebbségekhez tartozó személy* fogalma alatt azon román állampolgárokat értjük, akik szabadon és minden megszorítás nélkül kifejezhetik valamely nemzeti közösséghez való tartozásukat (4-es cikkely).

A meghatározás jelentősége abban áll, hogy rögzíti a szabad identitásválasztásnak a liberális jogállamra jellemző elvét.

Az *autonómiát* a tervezet 57-es cikkelye határozza meg, mégpedig a nemzeti közösség azon jogaként, melynél fogva normatív erejű és közigazgatási jellegű döntési hatáskörökkel rendelkezhet a közösség tagjai által választott Autonómia Tanács révén a nemzeti, kulturális, nyelvi és felekezeti identitás megőrzése céljából.

A meghatározásból következik:

a. az autonómia jogalanya a nemzeti közösség, és nem annak valamely szervezete, ahogyan azt egyes bírálók helytelenül megfogalmazták;

b. az autonómia-jogosítványokat, hatásköröket egy Autonómia Tanács gyakorolja;

c. a hatáskörök részint döntési normatív jellegű jogkörök, másrészt végrehajtási adminisztratív hatáskörök;

d. a Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsa közjogi jellegű testület, közhatalóság;

e. az autonómia-jogosítványok célja a nemzeti identitás megőrzése, kifejezése és fejlesztése.

IV. A kisebbségi jogok rendszere a törvénytervezetben⁴

Napjainkra az identitáskeresés, a nemzeti, etnikai, nyelvi, kulturális és felekezeti identitás megőrzése, kifejezése és fejlesztése a korszerű kisebbségvédelem alapja. A törvénytervezet értelmezésében az identitás, a kisebbségben élő közösségek nemzeti identitása olyan érték, amit a törvény erejével kell védeni. Az identitás elemei a nyelv, a kultúra, a közösség kulturális értékei, a hagyomány a vallás.

Ilyen értelemben a tervezet külön fejezetekben szabályozza az oktatási, a kulturális, a tömegtájékoztatási, a felekezeti és a nyelvhasználati különleges jogokat, ennek mind egyéni, mind közösségi dimenzióit.

4 Jelen fejezet nem a tervezet részletes ismertetése, csupán néhány aspektus vázolása, a törvény egészének vázlatos bemutatása, néhány vonatkozásának a jelzése, a megfogalmazott bírálatokkal, kritikákkal kapcsolatosan kialakult viták lereagálása. A tervezet ugyanis még a parlamenti vita előtti állapotban van, egy olyan közigazgatási eljárásban, amikor a szöveg folyamatosan alakul. Azért nem jelölök meg cikkelszámokat, mivel nem biztos, hogy helytálló a többszöri átszámozás miatt, csak a rendelkezések tartalmára utalok.

Hatékony, alkalmazható és érvényesíthető jogok rendszere nélkül a kisebbségvédelem és a kisebbségi léthelyzet elképzelhetetlen. Próbálkozások tapasztalhatók a kisebbségi jogok rendszere, mint nyelvi jogok, és az autonómia, mint önállóan intézményesített kisebbségi létforma fogalmi szembeállítására.

Valójában e kettőt nem lehet szembeállítani, hiszen kölcsönösen feltételezik és kiegészítik egymást. A kisebbségi jogok átfogó szabályozási rendszerének nyelvi jogokként történő lekicsinylő, pejoratív értelmezése teljesen téves. Hiszen egy ilyen átfogó szabályozás hiányában nemhogy a hatékony kisebbségvédelem, a közösségi önkormányzat semmilyen formája sem képzelhető el.

Értelmetlen egyfelől kisebbségi politikáról beszélni, mint ami egy korlátozott, önkorlátozó formája a kisebbségvédelemnek (ahogyan ezt egyes politikusok állítják), másfelől pedig autonomista politikáról szólni, mint az egyedüli lehetséges módjáról a nemzeti közösségek jogi védelmének. Olyan országban, ahol a nyelvi, kisebbségi jogok nem garantáltak, el sem lehet jutni az autonómia hipotetikus gondolatáig.

Következésképpen, aki szembeállítja, illetve vagylagossá teszi a kisebbségi jogokat, a nyelvi jogokat a közösségi autonómia különböző formáival, az fogalmilag teljesen tájékozatlan e vonatkozásban, de ami súlyosabb, hogy egy ilyen koncepcióra alapozva nem lehet ésszerű, racionális kisebbségpolitikai stratégiát és programot, illetve az ezt kodifikáló koherens szabályozási rendszert sem kidolgozni.

A tervezet hangsúlyozza a nemzeti kisebbségek, úgy mint egyének és mint közösség nemzeti, nyelvi, kulturális, vallási önazonossága megőrzésének, kifejezésének és fejlesztésének alkotmányos jogát.

Hasonlóan alkotmányos alapelv az állampolgárok törvény előtti egyenlősége, ugyanakkor a tervezet kiterjeszti e fogalmat, és az esélyegyenlőség követelményét is megfogalmazza. Természetesen a diszkrimináció tilalmát is rögzíti, de a szabályozási vagy igazgatási rendelkezésekben megnyilvánuló kisebbségvédelmi, a közösség számára előnyös intézkedések nem minősülnek diszkriminációnak.

Ennek megfelelően a tervezet tiltó rendelkezéseket is megfogalmaz, és jogsértés esetén a vonatkozó büntetőjogi vagy polgárjogi felelősségrevonást helyezi kilátásba, miáltal növeli a rendelkezések normatív konzisztenciáját.

A tervezet általános rendelkezései a következő főbb tilalmakat írják elő:

a. tiltja a nemzeti, faji, vallási gyűlölségre történő bármilyen felhívást, illetve bárminemű diszkriminációt;

b. tilos bármilyen intézkedés, melynek közvetett vagy közvetlen következménye, hatása a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek asszimilációja;

c. tilos az etnikai arányok megváltoztatása mindazon közigazgatási egységekben, amelyekben hagyományosan, a történelem folyamán alakult ki az etnikai összetétel;

d. nem lehet megváltoztatni a közigazgatási határokat vagy választási körzeteket olyan módon, hogy ezáltal az etnikai arányok is megváltozzanak.

E tiltó rendelkezések is egyértelműen bizonyos esetekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkoznak, más esetekben pedig a nemzeti kisebbségre mint közösségre. Vagyis olyan cselekvéseket tilt (függetlenül, hogy az természetes vagy jogi személytől származik), amelyeket bizonyos esetekben kizárólag egyének sérelmére lehet elkövetni, más esetekben pedig a közösség, mint kollektív jogalany sérelmére.

Az egyes fejezeteket, alfejezeteket, melyek a kisebbségi jogok rendszerét kibontó jogosítványokat írják elő, nem részletezem, csupán mindegyik jellemzőjét fogalmazom meg.

Az oktatási jogokkal kapcsolatosan alapelveként említhető az anyanyelven történő oktatás joga minden szinten, minden oktatási formában, ezen túlmenően az oktatási intézmény és az oktatási nyelv szabad megválasztásának joga.

Ezen túlmenően számos részletre kitér a szabályozás anélkül azonban, hogy helyettesíteni kívánná a vonatkozó tanügyi törvényben szereplő rendelkezéseket.

A kultúra alfejezete alapelveként a nemzeti kultúra sajátosságainak védelmét, a kultúrák egyenlőségét, a kultúrához való hozzáférés szabadságát írja elő.

Külön alfejezet rendelkezik a közszolgálati tömegtájékoztatáshoz, és ennek keretében az információhoz való jogokról, illetve e jogok sajátos kisebbségi vonatkozásairól.

A *Nyelvhasználat* című rész a legváltozatosabb élethelyzetekben szabályozza az anyanyelv használatának, illetve alkalmazásának a jogát és e jog konkrét gyakorlásának a biztosítékát.

A törvénytervezet kidolgozásakor dilemmaként jelentkezett a felekezeti szabadságra vonatkozó szabályozások mértéke. Az természetesen nem lehet vitás, hogy a lelkiismereti, a gondolatszabadsággal és a szabad vallásgyakorlással kapcsolatos jogokról (az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban, de részletezőbb módon), illetve a felekezeti, egyházi intézményről a szabályozás szükséges. Mindezt azért, mert a vallásos meggyőződés, ennek kinyilvánítása és a felekezeti hovatartozás egyértelműen a nemzeti egyéni és közösségi

identitás szerves része, másfelől az is igaz, hogy e kérdéskör, e szabályozási tárgykör igazi helye egy vallásügyi, egyházügyi felekezeti törvényben van.

Ezen dilemma mentén megfogalmazódtak egymásnak teljesen ellentmondó bírálatok is, nevezetesen egyfelől, hogy a törvénytervezetben nincs mit keresniük a szabad vallásgyakorlásra vonatkozó jogoknak. Ez a kritika nem vesz tudomást arról, hogy a vallásos, illetve felekezeti hovatartozás az egyént és közösséget alapvetően meghatározó és a felekezeti szabadságra vonatkozó rendelkezések. Ennek ellentmondó vád volt az, amikor keveseltek e témával kapcsolatos rendelkezéseket, illetve azok mértékét.

Megítélésünk szerint a törvénytervezetnek mind jogalkotás-technikai, mind a szabályozás tartalmának vonatkozásában az optimális, megfelelő mértéket sikerült megállapítania. A vallás, a felekezet olyan erős, meghatározó identitástényező, hogy bizonyos közösségek esetében kulturális identitásuk szinte kizárólag a felekezeti hovatartozásban fejeződik ki és nyilvánul meg (ilyen például a zsidó vagy örmény közösség). Másrészt azonban éppen a felekezetek esetében egy már működő és alkotmányosan is garantált, személyi elvű intézményes és funkcionális autonómia létezik.

Komoly viták és bírálatok tárgyát képezték azon rendelkezések, amelyek a kisebbségi szervezetek jogállását szabályozták, pontosabban amelyek átemelték a helyhatósági választási törvényben szereplő, a választásokon részt venni kívánó szervezetek bejegyzésének feltételeit. Kétségtelen, hogy az említett választási jogszabály rendelkezéseivel kapcsolatosan megfogalmazódtak jogos bírálatok és kifogások is.

A tervezet elkészítői a viták során kiigazították ezeket a rendelkezéseket, és ezek lényege a következőkben foglalható össze:

a. A tervezetben törlésre került az a bekezdés, melyet valóban diszkriminációként lehetett értelmezni, és amely különbséget tett parlamenti szervezetek és azon kívüli szervezetek között, mivel csupán ez utóbbiakat kötelezte a bejegyzésre. Megjegyzendő, hogy valamely kisebbségi szervezetnek a parlamenti jelenléte önmagában is nagyfokú legitimitást biztosít számára, hiszen ezt a státust a szavazók közvetlenül kifejezett bizalma biztosítja.

Ugyanakkor a tervezet jelenlegi rendelkezései szerint azon kisebbségi szervezetek, melyek az általános, elnök- és helyhatósági választásokon kívánnak részt venni, tehát a legfontosabb közjogi aktusban (függetlenül, hogy a parlamentben van vagy azon kívül), ismét be kell jegyeztetniük magukat.

b. A tervezet átveszi azon korábbi törvényes rendelkezéseket, melyek bizonyos feltételeket szabnak a politikai kisebbségi szervezet bejegyzéséhez, pontosabban könnyítik azokat. A feltételek szerint ha 25 000 lélekszámúnál kisebb a nemzeti közösség akkor a kisebbségi szervezet bejegyzéshez az

adott lélekszámnak megfelelő 10 százaléknyi aláírás szükséges (és nem 15, ahogyan az korábban a helyhatósági választási törvényben szerepelt). Ha az említett számnál nagyobb lélekszámú a közösség, akkor legalább 25 000 aláírás szükséges 15 megyéből, megyénként legkevesebb 300. A tervezet törölte a kötelező bukaresti aláírásokat (ez a rendelkezés még vita és egyeztetés alatt áll!)

c. Való igaz, hogy a kisebbségi szervezetek (nem civil szervezetként, hanem közjogi jogviszony alanyaként) bejegyzési feltételei szigorúbbak, mint a pártalakítási, a politikai pártok létrehozásához szükséges feltételek. Ugyanakkor abból kell kiindulnunk, hogy a kisebbségi szervezetek (az RMDSZ-t kivéve) egy alkotmányosan rögzített, rendkívül erős, nagyvonalúan pozitív diszkriminációval juthatnak be a Parlamentbe, és messze nem kell elérniük az egy rendes mandátumhoz szükséges szavazatok számát, csupán annak töredékét. Következésképpen, való igaz, hogy a pártalapítás egyszerűbb feltételekhez kötött, mint a politikai kisebbségi szervezetek bejegyzése, ugyanakkor ha azt vesszük, hogy mindkettő célkitűzése azonos, nevezetesen a Parlamentbe való bejutás, ez a politikai pártok számára lényegesen nehezebb, miközben a kisebbségi szervezetek egy jelentős pozitív diszkriminációt, vagyis előnyt élveznek.

V. A személyi elvű kulturális autonómia

A vonatkozó jogelmélet, illetve a létező autonómia-modellek alapvetően az autonómia két formáját ismerik. Ezek a személyi elvű autonómia és a területi autonómia.

A személyi elvű autonómia az egyének valamely etnikai, nyelvi, kulturális vagy felekezeti önazonosság, sajátos, önként vállalt identitásának alapján kialakult közösség intézményi önállósodását és döntéshozatali jogosítványokkal történő felruházását jelenti. Ilyen például a kulturális autonómia vagy felekezeti autonómia. A másik forma pedig a területi autonómia, mely lehet közigazgatási jellegű, vagyis egy állam által megszabott közigazgatási határokon belül élő közösség intézményi és funkcionális autonómiája, vagy egy ugyancsak területileg meghatározott közösség sajátos etnikai alapú területi autonómiája, amely az adott közigazgatási egység, terület különleges státusában, az állam által biztosított különleges hatáskörök által meghatározott státusban jut kifejezésre és érvényre. Ezek tehát az alkotmány által is szabályozott helyi közigazgatási autonómia, másrészt a Romániában jogilag nem szabályozott különleges státusú területi közigazgatási autonómia, illetve a regionális autonómia. Ez utóbbival kapcsolatosan megjegyzendő,

hogy bár léteznek Romániában törvény által létrehozott régiók, ezek kizárólag gazdasági jellegű fejlesztési és nem közigazgatási régiók.

A törvénytervezet szabályozási tárgya nem vonatkozik (és ez nem valamely mulasztásnak köszönhetően) a területi autonómiára, hanem kizárólag a kulturális autonómiát kívánja szabályozni. A tervezet megalkotói úgy vélik, hogy jelen pillanatban, mind jogilag mind politikailag a kulturális autonómia formája fogadtatható el a román parlamentben, másrészt a jogalkotás technikáját figyelembe véve a területi autonómiát egy későbbi külön jogszabályban kell majd a maga teljes részletességében szabályozni.

Ugyanakkor a területi autonómia, annak létező helyi közigazgatási formája, megfelelő törvénymódosítással bővíthető, illetve fokozatosan megtehető a közigazgatási regionalizáció jogi, törvényi háttere.

A törvénytervezet kulturális autonómiára vonatkozó szabályozásainak fontosabb jellemzői a következők:

a. A törvénytervezet értelmében az autonómiához való jog egyértelmű alanya azon nemzeti közösség (és nem annak valamely szervezete), amely élni kíván azon törvényes jogával, hogy önazonosságának megőrzéséhez, kifejezéséhez és fejlesztéséhez szükséges normatív és közigazgatási döntéseket és intézkedéseket hozzon a közösség által választott közjogi testület révén.

b. Az autonómia gyakorlásával kapcsolatos hatáskörök gyakorlása két módon lehetséges. A hatásköröknek egy szűkebb körét a legitim (parlamentti képviselettel rendelkező) kisebbségi szervezet gyakorolhatja. Ez esetben is az autonómia jogalanya, pontosabban az autonómiával járó rész-szuverenitás birtokosa az adott nemzeti közösség. Ugyanakkor a nemzeti közösség dönthet úgy is, hogy a törvény által biztosított hatáskörök teljességét kívánja gyakorolni, ez esetben pedig köteles belső választással a Kulturális Autonómia Nemzeti Tanácsot (továbbiakban Autonómia Tanács) létrehozni, mely jellegénél, jogi természeténél fogva közjogi testület, közhatóság.

Következésképpen a belső választással létrejövő Autonómia Tanács, melyet az autonómiával élni kívánó nemzeti közösség keretében szerveznek meg, olyan közjogi testület, melyet elsősorban azon közjogi jellegű hatáskörök határoznak meg, melyek az állami szervektől kerülnek a törvény hatálya révén a Tanácshoz.

c. Az Autonómia Tanács közhatóság jellegét e testületnek elsősorban a törvényben biztosított hatáskörei szabják meg. Eljárásjogi szempontból pedig azáltal válik közhatósággá, hogy maga a törvény hozza létre és szabályozza megszervezésének és működésének főbb jellemzőit, ami kiegészül a Tanács által elfogadott belső Szabályzattal. Bár az eredeti tervezetben az Autonómia Tanács nyilvántartását a Bukarest municípium Bíróságának ha-

táskörébe utalták, ez azonban a testület magánjogi jellegét erősítette volna, ami aztán törlésre is került, és maga a törvény rendelkezik a Tanács statútum-jellegű szabályairól. Ilyen szabály, hogy a Tanács mandátuma négy évre szól, maga választja meg elnökét, két alelnökét, két jegyzőjét. A Tanács munkálatait a maga által meghatározott ülősszakokon végzi, plenáris ülések és szakbizottságok keretében.

A konkrét, napi működéssel kapcsolatos eljárásokat a belső szervezési és működési szabályzata rögzíti majd.

d. A döntéshozatali jogosítvánnyal felruházott Tanács első mandátumát biztosító választást az adott közösség legitim, parlamenti képvisellel rendelkező szervezete szervezi meg. Ez semmilyen formában nem gyengíti a közösség belső demokráciáját (ahogyan az vádként megfogalmazódott), ugyanis éppen azon szervezet joga ez, a tervezet szerint, mely bármely más szervezetnél nagyobb legitimitással, a közösség tagjai túlnyomó többségének egyértelmű országos választáson kifejezett bizalmával rendelkezik.

A belső választáson természetsszerűleg bármely, a közösség önazonosságával foglalkozó szervezet jelöltjei vagy egyéni jelöltek is részt vehetnek. A választás lebonyolítását és az eredményt állami szerv, az Állandó Választási Hatóság ellenőrzí és hagyja jóvá.

e. A tervezetben meghatározott hatáskörök, melyek az állami intézményektől kerülnek majd át az Autonómia Tanácshoz, teljességgel fedik a nemzeti önazonosság megőrzéséhez, kifejezéséhez és fejlesztéséhez a kulturális autonómia keretében gyakorolható feladatokat, jogosítványokat. A kulturális autonómia az államszervezet olyan modellje, mely a gyakorolható hatáskörök révén új életminőséget teremthet a nemzeti közösség számára.

f. Fontos és lényeges szabályozási szempontja a törvénytervezetnek, hogy nem teszi kötelezővé a nemzeti kisebbségek számára a kulturális autonómiát, hanem lehetőségként jelenik meg, és az adott közösség felelőssége, hogy élni kíván ezzel avagy nem, tehát, hogy él ezen sajátos, a nemzeti közösséget érintő kollektív joggal, illetve államszervezési formával, avagy sem.

Más összefüggésben pedig, a szavazópolgárok bizalma által biztosított legitim szervezet, túl azon, hogy megszervezi a Tanács első választását, ez utóbbi nem válik azonossá a szövetséggel, attól az elkövetkezőkben intézményesen és funkcionálisan elkülönülten fog létezni.

Összegzésként és a törvénytervezet jelenlegi állapotára utalva megállapítható, hogy teljes szövetségsségében egyeztetve volt a parlamenti képvisellel rendelkező kisebbségi szervezetek képviselőivel, jelenleg pedig a közigazgatási eljárás keretében a szakminisztériumok véleményezése történik. A ter-

vezetet a Kormányban az Interetnikus Kapcsolatok Főosztálya kezdeményezte. Jelen pillanatig a Kormány többször is tárgyalta, első olvasatban március 31-én, majd érdemi vitában április 14-én és április 21-én, elfogadását és parlamenti beterjesztését elhalasztotta. A tervezetet az említett közigazgatási eljárásban véleményezte a Tanügyminisztérium, a Művelődésügyi Minisztérium, a Pénzügyminisztérium, a Belügyminisztérium és a Külügyminisztérium.

A politikai közvéleményben és különösen a Kormányban zajló politikai, szakmai viták jelzik, hogy ez korántsem egy autonómia-barát környezetben történik, hanem sokkal inkább Románia Európai Unió tagságának egyik teljesítendő követelményének a hatása alatt, a kibúvók, a kifogáskeresések, az elodázások teljes arzenálját bevetve.

A reálpolitikai tény nem az, hogy a román politikai mezőnyben és közgondolkodásban paradigmaváltás történt volna a nemzeti kisebbségek vonatkozásában, hanem sokkal inkább az, hogy a vezető román politikai elit, külső kényszerítő erő hatására, hajlandó bizonyos szabályozásokat elfogadni annak érdekében, hogy ezáltal is biztosítsa az ország kedvező megítélését és Románia mihamarabbi Európa Unió tagságát.

Ugyanakkor az sem elhanyagolható körülmény, hogy az uniós intézményrendszer számára csak egy részelem a kisebbségek helyzete, arról nem is szólva, hogy az uniós államok nagy része is adós a kérdés megnyugtató rendezésével. Következésképpen a törvénytervezet elfogadásának és alkalmazásának közép- és hosszútávú eredménye lehet majd egy valós paradigmaváltás a politikai közgondolkodásban.

A törvényjavaslat tehát nem lezárása egy folyamatnak, hanem éppen-séggel nyitánya egy olyannak, melynek alapvető célja a kisebbségi közösségi autonómia-formák megteremtése és gyakorlati működtetése.

Mindezekből adódóan e törvénytervezet, túl azon, hogy az erdélyi, romániai magyar közösség érdekeit kell összehangolja, alapvetően magyar-román vitát gerjeszt, a román nacionalizmus, az anakronisztikus nemzetállam-konceptió és a korszerű kisebbségvédelmi felfogás, a nemzeti sokszínűség elfogadása ideológiájának vitáját, vagy akár olyan román-román vitát, amely a konzervatív nacionalisták és a korszerűsödő európai értékeket, végső soron a haladást, Románia modernizációját, felzárkózását elősegítők között zajlik.