
Realitás vagy ábránd: a székely autonómia-törekvésekről*

Németh Csaba**

„A hol a nemzetiségi érzelem némi fokon létezik, elegendő ok van arra, hogy a nemzetiségnek minden tagját ugyanazon kormány alatt és épen a rájuk nézve legalkalmasabb kormány alatt egyesítsék. Ez csak annyit akar mondani, hogy a kormányzat kérdése a kormányzandók által határozottassék el.”¹

Romániában kezdetben az RMDSZ részéről, később más romániai magyar politikai szervezetek részéről is napirendre került a romániai magyarság autonómiájának ügye a rendszerváltozás után. Székelyföldön, ahol a romániai magyarság egy meghatározott területen összefüggő többséget alkot, a területi autonómia iránti igény is felmerült az utóbbi években, 2003-tól nyomatékosabb és szervezett formában. Jelen dolgozatban arra teszek kísérletet, hogy röviden bemutassam a román törvényhozásba először 2004. március 1-jén benyújtott, a székelyföldi autonómiáról szóló törvényjavaslatot.

1. Az autonómia fogalmáról általánosságban, a területi autonómia jellemzői

Témám során először érintenem kell az autonómia kérdéskörét általánosságban is. Az autonómia szó a görög „autos” (ön) és a „nomos” (törvény) szóból áll, és saját jogú törvénykezést jelent. Az autonómia fogalma nem feltétlenül kapcsolódik a nemzeti kisebbségekhez, hiszen az egyetemek, ill. egyházak autonómiája, vagy épp a helyi önkormányzatiság éppúgy eszünkbe juthat ezzel kapcsolatban. Az autonómia nemzetközi kisebbségi jogban meghatározott fogalmával szeretnék én foglalkozni jelen dolgozatban.

A nemzetközi kisebbségi jogban az alábbi meghatározásokat tartom feltétlenül említésre méltónak az autonómia fogalmának meghatározása kapcsán. Buza László szerint az autonómia az „egyik lehetséges, bár kétségtelenül legjellemzőbb intézmé-

* Jelen dolgozat a Székely Nemzeti Tanács által 2004. január 17-én Sepsiszentgyörgyön elfogadott dokumentumról szól. http://www.sznt.ro/hu_sic/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Asekekyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=hu (Utolsó levél: 2009.09.19.)

** PhD-hallgató, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

¹ John Stuart Mill: A nemzetiségről, a képviselői kormányhozi viszonyában. *Régió*, (4) 2005, 4. o.

nye az úgynevezett 3. típusú kisebbségi jognak, amely pozitív rendelkezésekkel biztosítja a speciális kisebbségi érdekek érvényesítését azáltal, hogy az államhatalom, legalábbis bizonyos ügyeket illetően a kisebbséghez tartozók felett elkülönítve az ő intenciójuk szerint, esetleg az ő közreműködésükkel vagy éppen ő általuk gyakoroltatik.² Asbjörn Eide abban látja az autonómia jelentőségét, hogy ez „lehetővé teszi a kompakt módon települt kisebbségnek, hogy a tagjait érintő politikai, kulturális és gazdasági döntésekre nagyobb befolyást gyakoroljanak. Ez azonban nem annyira azt jelenti, hogy az etnikai csoportok saját állami kormányokkal rendelkeznek, hanem inkább azt, hogy a hatalmi intézmények és állami szolgáltatások kerüljenek közelebb hozzájuk. (...) Ennek számos előnye van. Csökkenti a kormányzat leterheltségét, elősegíti a pluralizmust az ország teljes területén azáltal, hogy megosztja a hatalmat, szélesebb körben telepíti a nagy presztízsű politikai és igazgatási funkciókat, elősegíti az anyanyelvi oktatás megszervezését, hogy csak néhányról szólnunk.”³ Bár John Stuart Mill következő szavaival akkoriban még biztosan nem a területi autonómia jelenlegi intézményére gondolt, az ebben rejlő alapgondolattal mégis megmagyarázható a területi autonómia értelme is: „Az embereknek egy része úgy tekinthető, mint a mely egy nemzetiséget alkot, ha közös rokonszenvek által van egyesítve, mely rokonszenvek eszközlik, hogy sokkal örömebb munkának együtt, mint más emberekkel, hogy óhajtsák ugyanazon egy kormány alatt élni és óhajtsák, hogy e kormány kizárólag általuk vagy egyrészük által gyakoroltassék.”⁴

Szalayné Sándor Erzsébet szerint a kisebbségvédelem aktualitását az adja, hogy megrendült a hit az emberi jogok rendszerében, biztossá vált, hogy önmagában ez az intézményrendszer nem elegendő a kisebbség védelmét biztosítani.⁵ Valóban, napjainkra – Koszovóra, Szlovákiára vagy épp Tibetre figyelemmel – kijelenthető, hogy önmagában az emberi jogok, és az ENSZ emberi jogi intézményi rendszere nem elegendő az államok területén különböző ismérvek alapján elkülönült csoportot alkotó és az adott államban számbeli kisebbséget alkotó emberek védelméhez. Két tendenciát figyelhetünk meg napjainkban. Egyrészt teret nyert a felismerés Európában, hogy szükség van kisebbségvédelemre. Másrészt azt is széles körben elismerik, hogy a kisebbségeknek az egyéni jogokon túli eszközökre van szükségük ahhoz, hogy megőrizhessék identitásukat.⁶ A nemzeti kisebbséggel összefüggésben már politikai tartalmat nyer az autonómia fogalma, államszervezési problémát jelent, hiszen ebben az esetben államhatalmi intézmények etnikai alapon történő megosztásáról van szó. Épp ez a baj többek között Romániában, ahol maga az al-

² Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó, 1996, 183. o.

³ Ibid.

⁴ John Stuart Mill: i.m. 3. o.

⁵ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet, Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003, 11-34., 183-234. o.

⁶ „Az egyéni jogok nem veszik figyelembe azt az alapvető igazságot, hogy a kisebbségi identitást csak csoportban lehet megélni és fenntartani. Semmi értelme fríz nyelven beszélni vagy szorb népviseletbe öltözni, ha valaki egyedül tartózkodik egy szobában.”

Georg Brunner – Herbert Küpper: *Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*. In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2005, 384. o.

kormány teremti meg az erősen centralista államot, mellyel mindenfajta decentralizáció nehezen összeegyeztethető. A kisebbségi jogok hierarchiát jelentenek abban az értelemben, hogy a „szűkebb” jogoktól az „átfogóig” terjednek: a mennyiségi többlet azonban nem jelent feltétlenül minőségi többletet. Az autonómia jelenti a hierarchia csúcsát abban az értelemben, hogy ez a legtöbb, amit egy kisebbség egy államban elérhet.

Az autonómia fogalmának többféle felosztása adott a nemzetközi kisebbségi jogi irodalomban, én Fábián Gyula felosztását ismertetném röviden.⁷ Eszerint beszélhetünk a kisebbségek szempontjából területi, személyi, kulturális és funkcionális autonómiáról. A személyi autonómia esetén (pl. a lappok számára ez biztosított a skandináv országokban) az egyes állampolgárok számára, akik egyébként egy bizonyos nemzeti kisebbséghez tartoznak, egyéni kisebbségi jogokat (pl. anyanyelvhasználat joga, népviselet hordásához való jog) ad az állam; mint az elnevezésből is adódik, a személyi autonómia által biztosított kisebbségi jogok az egyes személyt illetik meg, tekintet nélkül annak tartózkodási helyére, tehát nem az állam egy területéhez ill. intézményéhez, szervezetéhez kapcsolódnak. A funkcionális autonómia esetében adott a kisebbségnek egy magánjogi szervezete – például egy polgári jogi szövetség vagy egy alapítvány –, melyre az állam közfeladatokat ruház át, és ezáltal az adott alapítvány például a kisebbség oktatási rendszerét szervezi, illetve tartja fenn. A kulturális autonómia esetén arról van szó, hogy a kisebbség megkapja a jogot arra, hogy saját kultúráját, oktatását önállóan irányíthassa, szervezhesse és felügyelhesse. A területi autonómia esetében pedig leegyszerűsítve egy jól körülhatárolható területen regionális többséget alkotó kisebbség a saját életét önállóan intézheti és a döntéseket a velük megegyező etnikai csoportból származó emberek hozzák meg: a területi autonómia esetén az adott területen (pl. Székelyföldön, Åland-szigeteken, Dél-Tirolban) többségben élő, az adott államban egyébként kisebbséget alkotó népcsoport megkapja a belső önrendelkezés jogát. A területi autonómia esetében, bár az adott terület a felette szuverenitást gyakorló államtól nem szakad el, az államiság bizonyos jegyeit (így az igazságszolgáltatás, rendőrség, oktatás és az adott területen érvényes törvényhozás) a területi autonómia szervezete fogja ellátni. A területi autonómia tehát egy adott területen jogalkotási, végrehajtási és igazságszolgáltatási autonómiát jelent, az állam integritásának tiszteletben tartásával, és külső szuverenitás gyakorlásának lehetősége nélkül. Én a továbbiakban – tekintettel a témaválasztásra – a területi autonómia intézményét ismertetem nagyvonalakban. A területi autonómia földrajzi határait optimális esetben helyi népszavazások „húzzhatják meg”, ami az autonóm területnek, illetve az autonóm terület határainak nagyfokú legitimitást ad és példaértékű megoldás véleményem szerint a megalakuló területi autonómiák számára.⁸ Az autonómia területének meghatározása természetesen egyéb módon is történhet: a közigazgatási egységek (pl: megyék, régiók) határait követve, az állami jogalkotó által törvény-

⁷ Fábián Gyula–Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I. kötet*. Komp-Press Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003, 168-188. o.

⁸ Székelyföldön is erre irányuló próbálkozások vannak 2004-től kezdve.

http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=4&lang=hu (2009.09.19.)

ben lefektetve, vagy a földrajzi határokat alapul véve, illetve korábbi történelmi előzményeket, határokat is ki lehet jelölni az autonóm terület határait. A területi autonómiának azért kell kiemelt jelentőséget tulajdonítani, mert ezáltal a kisebbség tagjai a közhatalmi szférában is megjelenhetnek, ahol az állami tisztségviselők a központi-többségi államhatalom felé elfogultak (lásd Dél-Tirolban az „ethnische Proporz” elve). A területi, illetve a kulturális autonómia nem egymást kizáró alternatívák, hiszen a területi autonómiák mindig tartalmazzák a kulturális autonómia több-kevesebb összetevőjét (lásd Åland-szigetek). Ezen kívül a területi autonómia támogatása nem jelenti azt, hogy az átmeneti, szórvány, illetve kiegészítő kulturális autonómia specifikus esetekben ne lenne jó megoldás⁹. A területi autonómia legfőbb ismérveit világosan szemlélteti Rainer Bauböck tanulmányában.¹⁰ Valójában egy területi autonómia vezetése mindig érdekelt a belső kisebbség jogainak tiszteletben tartásáért, hiszen ő maga is kisebbség az államon belül. Felvetődik persze a kérdés, hogy a területi autonóm területén élő belső kisebbségnek is autonómiát kéne biztosítani az autonóm területen belül. Belátható, hogy az ilyen mértékű „hatalomszétaprózódás” kormányozhatatlanságot eredményezne. A belső kisebbség jogai azonban mind tartományi, mind kisebbségi szinten garantálhatók. A területi autonómia olyan belső határokat hoz létre, melyeket igen könnyű elvileg államhatárokká változtatni, és pontosan ez az államok félelmének bevallott vagy bevallatlan oka a területi autonómiával szemben. A területi autonómia megteremti az újraelosztás feltételeit az autonóm csoporton belül, miközben megakadályozza az újraelosztást a csoporthatárokon kívül. Míg a kulturális autonómia arra kényszeríti a kisebbségi közösséget, hogy külső nemzetársaik lojalitását keressék, addig a területi autonómia a közösség belső kohéziójában érdekelt, a belső kisebbség integrálását is céljává tűzi ki. A területi autonómiának minden lakosa javát kell szolgálnia, hiszen legitimitását az adott területen élő közösség egészétől nyeri, nem csak a kisebbségi közösségtől. Ésszerű a területi autonómiát valamennyi jogosítvánnyal ellátni, melylyel az ország hasonló területe, egysége rendelkezik, máskülönben az államhoz való szorosabb kötődés miatt az autonómia nem fog a gyakorlatban megvalósulni. A területi adminisztráció mellett a területi autonómiának rendelkeznie kell a kisebbség kulturális fennmaradását biztosító hatalommal is, hiszen lényegét tekintve ez az intézmény kisebbségvédelmi eszköz. A kisvállalkozások, a mezőgazdaság illetve a hagyományos iparágak támogatásának hatalma segítheti megőrizni és modernizálni a kisebbség gazdasági helyzetét, így célszerű ezekkel is felruházni a területi autonómiát. A területi autonómiát elengedhetetlen pénzügyi hatalommal felruházni, mert bár míg az adókvetés joga adott esetben – például az alacsonyabb kamatlábak vagy az adórendszer miatt – gazdasági egyenlőtlenségekhez járulhat hozzá az országon belül, az autonóm terület állami forrásokból történő finanszírozása alkotmányi garancia ellenére is bizonyos függőséget eredményez a központi hatalom

⁹ Gondoljunk itt az erdélyi magyarságra, ahol Székelyföld számára adottak a területi autonómia feltételei, míg a kolozsvári ill. Erdély egyéb területein élő magyarság számára ez nem kivitelezhető, ellenben a magyar iskolák igazgatása, kulturális élet szervezése, tehát a kulturális autonómia kiépítése igen.

¹⁰ Rainer Bauböck: Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek? *Pro Minoritate*, 2002/nyár, 139-168. o.

és az autonóm területek között. Konfliktus esetén, mivel a területi autonómia élén köztisztviselő áll, az állammal való konfliktusok hasonlóképpen rendezendők, mint az állam és helyhatóságai közötti konfliktusok. Ha a terület „autonómia-jogát” éri sérelem, akkor az alkotmánybírósághoz lehet fordulni, részletkérdésekben pedig a hagyományos, illetve közigazgatási bíróságok segíthetnek. Hasznos lehet az állam és a területi autonómia vitájába az ombudsman bevonása, melynek eljárása kevésbé formális szabályai miatt jelenthet jó megoldást. Ha a közigazgatás rendszerében léteznek különleges bizottságok, ezek is szerepet kaphatnak a közvetítés során. Természetesen magánszemély – például egy, az autonómia területén kisebbségi csoporthoz tartozó személy – is segítségre szorulhat a területi autonómiával szemben, hiszen ebben az esetben is közhatalom gyakorlásáról van szó. Itt az egyén védelmét a közigazgatási és a rendes bíróságok, kivételes esetben az alkotmánybíróság biztosíthatja. Ügyelni kell persze arra, hogy az állam bíróságain keresztül ne korlátozza a területi autonómia jogait.

Minden etnikai feszültség külön-külön megoldást igényel természetesen, így minden egyes esetben mérlegre kell tenni az érveket és ellenérveket a javasolt kisebbségvédelmi intézmény mellett, illetve ellen. A más országokban bevált autonómiamodelleket sem lehet csak úgy „átvinni” több száz kilométerrel arrébb, tekintettel kell lenni a sajátos történelemre, az adott ország államfelépítésére, az aktuális nemzetközi politikai helyzetre, a többség-kisebbség viszonyára és nem utolsósorban a nemzeti kisebbség kívánságára. Spanyolország, Olaszország, Belgium és Portugália az integritásukat veszélyeztető nemzeti kisebbségi mozgalmakra decentralizációval válaszoltak. A közép- és kelet-európai államok jelenleg visszautasítják ezt a megoldást, mert szerintük ez a lépés ugródeszka lehet a nemzeti kisebbség számára az elszakadáshoz. A modellválasztásnál fontos szempont a többség, illetve kisebbség politikai kultúrájának érettsége. Fontos szerepet játszanak továbbá az államiság és az autonómia hagyományai a többségi és a kisebbségi lakosság körében. A területi autonómia kárpótolhatja a kisebbséget adott esetben egy korábbi államiság elvesztéséért, mint ezt Skócia példája mutatja. Az államiság közelsége ugyanakkor hátrányt is jelenthet, mert felébreszti a többség körében az elszakadástól való félelmet. Ugyancsak fontos tényező a többség és a kisebbség együttműködése az élet más területein, érte ezalatt többek között egy „pszichológiai szakadék” meglétét és mélységét.

Több szempontból sem hagyható figyelmen kívül, hogy Magyarországtól nem is olyan távol eső területen egy szomszédos ország az Európai Unió másik tagjával együttműködve egy nemzetiségi feszültségeket hordozó területen működő autonómiát hozott létre. Terjedelmi okokból ebbe a témában nem kezdhetek bele, így csak utalok Rolf Steininger¹¹ könyvére, mely igen részletesen foglalkozik a dél-tiroli autonómia bemutatásával. Nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy Dél-Tirol 20. századi történelme sok tekintetben hasonlít Erdély történetéhez. Fontos különbség

¹¹ Rolf Steininger: Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit. Studien Verlag, 1997.

a dél-tiroli illetve a székely törekvéseket tekintve azonban, hogy az Olasz Köztársaság és a Szövetséges Hatalmak között a II. világháború után kötött békeszerződés tartalmaz egy olyan rendelkezést, miszerint Olaszország Dél-Tirolnak egy autonóm törvényhozói- és végrehajtó hatalmat biztosít. Ugyancsak nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a megoldást, amit Jugoszlávia alkalmazott a vajdasági autonómia ügyében a II. világháború után. Ezek alapján a példák alapján látható, hogy a második világháború után több feszültséggócot is megpróbáltak kezelni a területi autonómia intézményével, és itt utalnék a dolgozatom 2. pontjában részletesebben tárgyalandó székelyföldi előzményre is. A területi autonómia intézményének bemutatása után rátérek a székely autonómia-statútum bemutatására.

2. A statútumról általánosságban. A preambulum hivatkozásai, főbb gondolatai

Bevezetőnek azt mindenképp jelezni kell, hogy Magyarországon a közvélemény számára nem ismertek a székely autonómia-törekvések. Ami egy magyarországi magyar számára eljut, az csupán annyi, hogy vannak ilyenfajta törekvések Romániában magyar részről, de ezek kezdetleges, szórványos, elszigetelt és félénk kezdeményezések. Tehát nem egységes – a székelység, mint egész részéről jelentkező – igényről van szó, hanem radikális, illetve egyes személyek, csoportok törekvéséről.

A nemzetközi és a belső jog ma védi a ritka növényeket, állatokat. Egyetérthetünk Herczeg Géza professzor úr véleményével, hogy ez evidens mindenki számára, senki sem kérdőjelezi meg ennek megalapozottságát, a nemzeti kisebbségek védelme azonban már jóval bonyolultabb probléma. Itt csak három dolgot szeretnék megjegyezni. Ez a probléma természetesen politikai kérdés is. Másrészt a globalizáció, a tömeges bevándorlás és a jólét hatására csökken az emberekben a szolidaritás érzése, csökken az identitástudat is. Harmadrészt pedig még az egységesülő Európa sem veszi észre, hogy egy más jellemzőkkel megáldott embercsoport, kisebbség eltűnése egyértelmű veszteség lenne a térség és a világ számára. Dolgozatomban a Székely Nemzeti Tanács autonómia-tervezetével foglalkozom a továbbiakban, annak alapjaira, jó megoldásaira és hibáira fókuszálva. A lentebb ismertetendő „Székelyföld Autonómia Statútuma” c. dokumentumot (a továbbiakban: Statútum) dr. Csapó József, a Székely Nemzeti Tanács első elnöke dolgozta ki.

Előjáróban pár szót kell szólnom a Székely Nemzeti Tanácsról, mely szervezet a lentebb ismertetendő autonómia-tervezettől és a székely autonómia-törekvésektől elválaszthatatlan. Annyiszor feltettem magamnak eleinte a kérdést a téma kapcsán eleinte – mint azt szerintem sokan mások is megteszik –, mi is az a Székely Nemzeti Tanács, kiből áll, és hogyan jött létre egyáltalán? A Székely Nemzeti Tanács a székelység közképviselői testületeként határozza meg magát, mely nem választási párt, illetve önkormányzati testület.¹² Feladata a székelység területi autonómia

¹² http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=2%3Asznt&catid=1%3Abemutato&Itemid=3&lang=hu (Utolsó lehvívás: 2009.09.19.)

iránti igényének képviselője. A Székely Nemzeti Tanács a széki székely tanácsok együttes ülésén jött létre, a széki székely tanácsokba a küldötteket pedig Székelyföld településeinek állampolgári gyűlésein választották meg. Ez a folyamat 2003 októberében lezajlott.¹³

A Statútum preambulummal kezdődik, mely a Statútum megalkotásának okait és alapvetéseit tartalmazza. A demokrácia lényege szerint az állampolgárok részt vesznek a közügyek gyakorlásában, erre pedig – a Statútum szerint – megfelelő eszköz lehet a régió, mely egyben egy „üggyélközelibb” közigazgatást jelenthet, ami ráadásul hatékony is. Veress Emőd szerint¹⁴ hiba az autonómiatörekvéseket „EU köntösbe” – gondol itt elsősorban a régió fogalmának használatára az autonómia-tervezetekben – öltöztetni, hiszen a régiók kialakítása alapvetően belpolitikai döntést igényel, az érintett állam szerepe ebben a döntésben megkérdőjelezhetetlen; másrészt az EU regionális politikáját nem azért találták ki, hogy az alapul szolgáljon etnikai alapú önkormányzatiságnak. Szerinte a regionális fejlesztés nem megfelelő kerete a kisebbségi kérdés rendezésének. Itt csak annyit jegyeznek meg, hogy pusztán egy régió kialakítása, ami akár a határon átnyúló együttműködés formájában jelenik meg, a kisebbségvédelem megfelelő intézményei és jogai nélkül valóban nem lehet elegendő kerete egy népcsoport védelmének. Azonban azt is hozzáfűzném, hogy Dél-Tirol esetében a területi autonómia intézményrendszere mellett a határon átnyúló régió kialakítása az osztrák Tirol tartománnyal megfelelő lépésnek bizonyult ezen feszültséggóc kezeléséhez. Mindenesetre román részről is kifogásolják a régió intézményének illetén felhasználását.¹⁵ A Statútum szerkesztői nyilvánvalóan az EU jogot próbálták segítségül hívni igényük legitimációs bázisának megteremtéséhez, de ez a kérdés véleményem szerint sem egyszerűsíthető le ennyire, méghozzá Veress Emődtől a fent idézett gondolatok miatt: az autonómia megadása, ha úgy teszik a kiegyezés kérdése az állam és a kisebbség közötti alkufolyamat eredménye, az Európai Unió a jelenlegi jogi formájában nem képes ilyen mértékű probléma kezelésére, de még csak érintésére sem. A Statútum a szubszidiaritás elvét is segítségül hívja. A szubszidiaritás már a kálvinista egyházjognak is szervező elve volt,¹⁶ jelenleg pedig az egységesülő Európa egyik alapelve, mely szerint azon területeken, ahol a Közösség nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel, csak akkor jár el, a javasolt intézkedés céljai nem érhetők el a tagállam által, mely jogelv az EU demokrácia deficitjén próbál javítani.¹⁷ A preambulum hangsúlyozza,

¹³ http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=154&Itemid=4&lang=hu (Utolsó lehvás: 2009.09.19.)

¹⁴ Veress Emőd: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában. *Kisebbségkutatás*, (1) 2006, 10-11. o.

¹⁵ A román Törvényhozási Tanács 2004. március 11-i, a Statútum első benyújtását érintő véleményezése. 313.o.

http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=171%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma-toervenkezdemenyezesre-vonatkozo-velemenyezese&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=hu (Utolsó lehvás: 2009.11.19.)

¹⁶ Kecskés László: *EU-JOG és jogharmonizáció*. Bővített, második kiadás, HVGORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2005, 713. o.

¹⁷ Az EGK-Szerződés 5. cikke szerint: „Azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a szubszidiaritás elvének megfelelően a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben

hogy a területi autonómia elismerése magában foglalja az állam iránti lojalitást, a területi állam szuverenitásának és területi integritásának tiszteletben tartását.¹⁸ Ez a rendelkezés elengedhetetlen kelléke egy autonómiatervezetnek, mely megnyugtathatja a szecessziótól tartó többséget, és egyben kifoghatja a szelet az autonómiaellenzők vitorlájából. Egy más sajátosságokkal rendelkező régió, nemzeti, faji, vallási kisebbség Európa sokféleségének tanúbizonysága.

A területi autonómia kapcsán a Székely Nemzeti Tanács az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) számú ajánlására, az Európai Parlament uniós polgárságra vonatkozó, 1991. november 21-ei határozatára, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1118 (1997) sz. határozatára, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1334 (2003) sz. határozatára utal a nemzetközi dokumentumok közül, a székelyek területi autonómia iránti igényét alátámasztandó.

Az 1952. évi román alkotmány rendelkezik egy Magyar Autonóm Tartományról is Marosvásárhely központtal, ami a jelenlegi székely autonómatörekvések hivatkozási alapja lehet. Román részről az autonóm tartomány létrehozását – amiben a Szovjetunió és magának Sztálinnak a szerepe döntő – igyekeztek felhasználni a Magyar Népi Szövetség, mint a magyar kisebbség érdekvédelmi képviselője megszűnésének illetve megszüntetésének indokaként, mivel ennek léte a továbbiakban egy autonómiát is biztosító államban szükségtelen – így hangzott legalábbis az akkori „tanítás”. A szórványhelyzetben élő magyar kisebbséget alapvető kisebbségi jogaitól – többek között kétnyelvű táblák felszámolása, nyelvhasználat korlátozása által – fosztották meg. Hozzátennem, hogy a Szovjetuniótól alaptörvényi szinten nem volt idegen az autonóm területek gondolata, hiszen ezeket maga a szovjet alkotmány is deklarálta. Ezenkívül a szocialista országok baráti viszonyának „túlhangsúlyozása”, amelyekben a kommunizmus ideológiája a nemzetiségi konfliktusokra is gyógyírt jelentett, a mindennapi propaganda része volt. A szándék megkérdőjelezhetőségét példázza az is, hogy a tartomány státútuma nem került végül kidolgozásra. 1960-ban zömmel románok lakta területek hozzácsatolásával a már Maros-Magyar Tartománynak nevezett területen a magyarság számaránya 77,3 százalékról 62 százalékra csökkent. Az 1968. évi I. törvény aztán felszámolta ezt a névleg autonóm tartományt, valamint tovább folytatódott a települések határainak manipulálása is. 2003-ban egy román professzor, Emil Cernea így summázta a román tapasztalatokat a Magyar Autonóm Tartományról: „A régiók megalakítása igazolta Románia kormányainak félelmét az igazgatási decentralizáció elveinek túlzott alkalmazásáról a Magyar Autonóm Tartomány formájában. Valóban a M. A. T. létrehozása kiváltotta a magyar kisebbség ellenséges megnyilvánulását a román állam egysége ellen, az autoritásának visszautasítása által, a Magyarország iránti lojalitás nyílt kinyilvánítása révén, a román nyelv, mint államnyelv használatának elutasítása

a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók.”

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/index.htm#founding> (Utolsó lehvívás: 2009.11.19.)

¹⁸ A preambulum kétszer tartalmazza hasonló tartalommal azt a rendelkezést, hogy a területi autonómia nem sérti az állam szuverenitását és területi integritását. Ez az ismétlés csak arra elegendő, hogy a román aggályokat erősítse.

által. Ezért megszüntették.”¹⁹ Veress Emőd megjegyzi, hogy a Magyar Autonóm Tartomány nevéből az „autonóm” szócska a centralizált államszocialista modellben nem jelentett semmit, a gyakorlatban nem rendelkezett ez a tartomány semmiféle külön jogokkal, Cernae professzor érvelése pedig több helyen sántít, természetesen más okok „bújtak meg” a tartomány megszüntetésekor, mint ahogy annak létrehozásakor is.

3. A Statútum általános rendelkezéseinek rövid áttekintése

A régió autonómiája azt jelentené a Statútum szerint, hogy Székelyföld lakossága átvénné a közérdekű problémák megoldását az általa lakott területen a szubszidiaritás elvének megfelelően, az állam és a régióban élő emberek közé pedig „beékelődne” egy választott testület, mely gyakorolná a regionális autonómia hatásköreit és jogait. A területi autonómia létrehozásának két indokát, nevezetesen polgári esélyegyenlőségének biztosítását, valamint a magyar nemzeti önazonosság védelmét tartalmazza a Statútum (I. fejezet, 1. szakasz, 1. pont).

Az I. fejezet 2. szakasza megállapítja: „Székelyföld Románia Köztársaságon belül jogi személyiséggel rendelkező autonóm régió.” Véleményem szerint ebben a mondatban röviden benne foglaltatik a Statútum lényege:

- Székelyföld területi autonómiát igényel,
- a területi autonómia a Román Köztársaságon belül valósulna meg, tehát nincs szó szecesszióról,
- jogi személyiséggel rendelkezne Székelyföld,
- az autonóm szócska a területi autonómiát jelöli,
- mindez az EU részéről preferált régió keretében jelenne meg (és nem a román részről csak félelmet gerjesztő területi autonómia elnevezéssel).

A 2. szakasz a) pontja azonban egy megkérdőjelezhető és politikailag kifogásolható megfogalmazást tartalmaz, melynek értelmében a nemzetközi jog is a régió illetékességének meghatározására szolgálna.²⁰ Ha figyelembe vesszük a nemzetközi jog szabályainak olykor bizonytalan, kétértelmű voltát, akkor belátható, hogy egy ilyen rendelkezés megnehezítheti az autonómia-statútum elfogadását a területi állam részéről, és nyilvánvalóan Románia szuverenitását is sérti egy ilyen megfogalmazás. Másrésztől véleményem szerint a Statútum keveri a hatáskör és az illetékesség fogalmát. A 3. szakasz harmadszorra is tartalmazza a Statútumban a területi integritás tiszteletben tartásának garanciális szabályát, e rendelkezés indokoltsága ennyi alkalommal egy dokumentumban megkérdőjelezhető, és a többségi nemzetben inkább kételyeket ébreszt, mint megnyugtat. A 3. szakasz b) pontja rögzíti az illetékesség – valójában hatáskör – világos átruházásának és a pénzeszközök rendelkezésre bocsátásának garanciális elvét, melyek nélkül a területi autonómia gyakorlati megvalósulása elképzelhetetlen lenne (a 2. szakasz d) pontja

¹⁹ Veress Emőd: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában. *Kisebbségkutatás*, (1) 2006, 9. o.

²⁰ 2. szakasz a): „A régió illetékességét a régió statútuma, törvény és a nemzetközi jog határozza meg.” http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=hu (Utolsó leírás: 2009.11.21.)

szorosan összefügg ezzel a rendelkezéssel). A 4. szakasz megállapítja a régió területét, mely a jelenlegi Kovászna és Hargita megyékből, valamint a Maros megyéhez tartozó történelmi Maros szék területét foglalná magában.²¹ A Statútum 1. számú melléklete részletesen tartalmazza az autonóm területhez tartozó településeket és azok nemzetiségi összetételét. A 8. szakasz (1) és (2) bekezdése rögzíti a székelyföldi területi autonómia személyi hatályát. A 9. szakasz (2) bekezdése pedig az ősi székely jog ismeretében lehet érdekes, miszerint korábban a magyar jogtörténetben a székelyek vitték magukkal a „jogukat” akkor is, ha elköltöztek Székelyföldről.²² A 9. szakasz (3) bekezdése megengedi a pozitív diszkriminációnak minősülő rendelkezések meghozatalát a székelyföldi románok védelmében, ami szerintem a Statútum egyik legjelentősebb gesztusa a román fél felé.²³ Székelyföldön a magyar nyelv egyenrangú lenne a román nyelvvel, ennek fontosságát felesleges ecsetelni, hiszen Széchenyi István szavaival élve: „nyelvében él a nemzet”. Az autonóm régió a 10. szakasz (3) bekezdésében nem feledkezik el a további nemzeti, nyelvi, etnikai kisebbségekről, mivel azon településeken, ahol a számuk a Statútumban megállapított határt meghaladja, nyelvük egyenrangú lenne a román nyelvvel. A 11. szakasz (3) bekezdésének elképzelését a mai román hozzáállás miatt kivitelezhetetlennek tartom, a Statútum elfogadtatása szempontjából inkább kiiktatandó, hiszen ez nemcsak hogy a román szuverenitást sérti, hanem egy más nemzethez kötődést fejezi ki a román állam területén.²⁴ Itt csak utalnék arra, hogy a jelenlegi román szabályozás rendkívül korlátozott módon teszi csak lehetővé a „kisebbségi” szimbólumok nyilvános használatát.²⁵

4. Az autonóm régió megalakulása, Statútum módosítása és a székelyföldi területi autonómia intézményrendszere

Az autonóm régió létrejötte három lépcsőben valósulna meg:

1. a autonómia-tervezet kidolgozása és elfogadása (ez 2004. január 17-én a Székely Nemzeti Tanács által megtörtént),

²¹ <http://hu.wikipedia.org/wiki/Sz%C3%A9kelyf%C3%B6ld> (Utolsó lehvás: 2009.09.19.)

²² Statútum 8. szakasz (2) bekezdése: „Azok a székelyföldi születésűek, akik román állampolgárok és külföldön laknak, szintén rendelkeznek a jelen autonómia-statútumban meghatározott jogokkal, amennyiben utolsó törvényes lakhelyük a Székelyföldre tartozó település volt.” http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutuma&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=hu (Utolsó lehvás: 2009.11.20.)vő.: Senyői Pál és rokonainak esete. „A letelepített székely tehát magával vitte oda minden székely jogát.” Orbán Balázs: A székelyek származásáról és intézményéről. Székfoglaló értekezés. Budapest, 1888. Kiadja a M. Tud. Akadémia. 15-16. o.

²³ Statútum 9. szakasz (3) bekezdése: „Az Önkormányzati Tanács azon különleges rendelkezései, amelyek - a törvény keretei között - a székelyföldi román közösségek nemzeti önazonosságának megőrzésére és fejlesztésére irányulnak, nem tekinthetők diszkriminációnak.”

²⁴ Statútum 11. szakasz (5) bekezdése: „A magyar nemzeti szimbólumok és más, számbeli kisebbségben lévő közösség nemzeti szimbólumainak Székelyföldön való szabad használatát jelen autonómia-statútum garantálja.”

²⁵ Fábrián Gyula–Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog I. kötet*. Komp-Press Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár, 2003, 231. o.

2. ezt a Román Parlament törvénybe iktatja (2004. március 1-én és 2005. június 30-án a törvényjavaslat előterjesztéséig jutottak az RMDSZ-es képviselők, de mindkétszer elutasította a román törvényhozás a Statútumot),
3. végül a székelyföldi népszavazás jóváhagyja (miután a 2. pont nem tűnt megvalósíthatónak, 2004-ben az Székely Nemzeti Tanács helyi népszavazások szervezésébe kezdett az autonómia ügyében az érintett önkormányzatokkal, illetve azok nélkül).

A 13. és a 17. szakasz rendelkezései egymást fedik tartalmilag.²⁶ A Statútum módosításának rendje a következőképp zajlik le (125. szakasz):

- az Önkormányzati Tanács tagjainak együtöde kezdeményezi a módosítást,
- ezt az Önkormányzati Tanács kétharmados szavazattöbbséggel jóváhagyja,
- majd Románia Parlamentje jogerőre emeli a módosítást,
- amit Székelyföld választópolgárai népszavazással jóváhagynak.

A székely autonóm terület intézményrendszere háromszintű lenne. Legfelső szinten az autonóm régió szervei, a középső szinten a székek intézményei, majd a települési önkormányzatok helyezkednének el. A területi autonómia működésében a következő intézmények játszanák a főszerepet, szintek szerint lebontva:

A) Az autonóm régió intézményei	B) A székek intézményei	C) A települési önkormányzat intézményei
Önkormányzati Tanács	Széki Tanács	Községi Tanács, Városi Tanács, Muncípiumi Tanács
Önkormányzati Bizottság	Széki Bizottság	-
Székelyföld elnöke	Széki Elnök	Polgármester

Az Önkormányzati Tanács a központi hatalmat gyakorló szerv szerepét tölti be az autonómia intézményrendszerében, mely 77, az autonóm régió polgárai által választott tanácsosból áll, akiket négy évre választanak. A 7. szakasz szerint ezzel az intézménnyel jön létre Székelyföld önkormányzata politikailag. Ez véleményem szerint annyit jelent, hogy hiába fogadja el a Statútumot a román törvényhozás, az autonómia ténylegesen az autonóm területen közhatalmi szervnek tekinthető Önkormányzati Tanács tagjainak megválasztásával válik „működőképessé”, ugyanis ez a szerv képes gyakorolni az autonóm régió „jogait”. Az Önkormányzati Tanács hatásköre (III. fejezet 22-26. szakasz) is jelzi, hogy ez a szerv az európai demokráciák parlamentjeinél megszokott funkciókat látna el, ezenkívül az autonómia első számú motorja, védelmezője lenne. A hatásköri szabályokat egyébként természetesen minden intézmény esetén részletesen szabályozza a Statútum. A 9. szakasz

²⁶ Statútum 13. szakasza: „Székelyföld autonómia statútuma csakis a Székelyföldön megrendezett népszavazással szüntethető meg.” Statútum 17. szakasza: „Székelyföld Önkormányzata és Autonómia-statútuma csakis a Székelyföldön kiírt népszavazással szüntethető meg.”

értelmében az Önkormányzati Tanács feladata, hogy az állampolgárok egyenlősége Székelyföldön biztosított legyen. A 21. szakasz tartalmazza az Önkormányzati Tanács működési alapelveit: a polgárok érdekvédelmének, képviselőtének, a régió közigazgatása biztosításának, a decentralizáció, a tanácsulések és a költségvetés nyilvánosságának, valamint a törvényesség alapelvét. Az Önkormányzati Tanács hatáskörébe tartozna a kulturális autonómia tartópilléreiként számon tartott művelődés, oktatás, anyanyelvhasználat, valamint a történelmi, művészeti, régészeti és tudományos örökség is (22. szakasz c)-f) pont). Törvényerejű rendeletalkotási jogkörrel is rendelkezik az Önkormányzati Tanács bizonyos területeken, többek között az egészségügy és a tömegtájékoztatás területén. A törvényerejű rendeletalkotási hatáskörből egyértelműen következik, hogy Székelyföld önálló gazdasági egység lenne a Statútum következtében, önálló ingatlan-nyilvántartással, hitelintézeti rendszerrel, gazdasági társasági szabályozással, bányászati, energiaszektori és mezőgazdasági szabályozással és jogkörrel. A 25. szakasz rendelkezését²⁷ problémásnak tartom, hozzátéve persze, hogy ez más területi autonómiák – például Gagaúzia – esetén már alkalmazott módszer, mégis tekintettel kell lenni véleményem szerint itt mindenképp a román állam erősen centralizált jellegére és arra, hogy a rendőrség állami irányítású szerv, valamint arra, hogy egy önálló fegyveres erő felállítását román részről végképp nem támogatnák a bizalmatlanság miatt. A 26. szakasz rendelkezésének indokoltsága nem kérdőjelezhető meg: a különböző rádió- és televízió-állomások, illetve bizonyos programok műsorszórási idejét a székelyföldi lakosok igényének megfelelően korrigálni kell. A tömegtájékoztatás terén az „alapítási joggal” mindenesetre az Önkormányzati Bizottság (33. szakasz) és a Széki Bizottság (58. szakasz) rendelkezne.

Az Önkormányzati Bizottság az autonómia végrehajtó testülete lenne, mely funkciója hatásköreiben ölt testet (32-35. szakasz). Az Önkormányzati Bizottság törvényerejű rendeletek megalkotását kezdeményezhetné, a megalkotott törvényerejű rendeleteket végrehajtaná, az autonóm régió vagyonkezelője lenne, az adóhatósági feladatokat is ellátná, a költségvetést is ő dolgozná ki és hajtaná végre, valamint az autonóm régió nevében gazdasági társaságokat is alapíthatna. Az Önkormányzati Bizottság elnökét Székelyföld elnöke nevezi ki, tagjait – a Bizottság elnökének javaslatára – az Önkormányzati Tanács jelöli ki, majd Székelyföld elnöke nevezi ki. A 34. szakasz 3. bekezdésének rendelkezése szerint Székelyföldön a közalkalmazotti állások betöltése során figyelemmel lesznek a magyar és a román nyelv, illetve – a Statútumban meghatározott számarány felett – a többi nemzeti-ségi nyelv alapos ismeretére. Az Önkormányzati Bizottság az Önkormányzati Tanácsnak tartozik felelősséggel a demokráciákban a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között megszokott módon (36. szakasz).

Székelyföld elnöke képviseli a régiót; őt Székelyföld polgárai választják meg négy évre, megbízatása két mandátumnál tovább nem terjedhet. A 46. szakasz által biztosított hatáskörből is látszik, hogy túlnyomórészt reprezentatív – államfői – funkciókat látna el az elnök, feladat- és hatáskörét én a magyar államfő intézményéhez látom hasonlatosnak (népszavazás kezdeményezése, előzetes, ill. utólagos

²⁷ Statútum 25. szakasza: „Az Önkormányzati Tanács saját hatáskörében közbiztonsági hatóságot állíthat fel, a törvényes rendelkezéseknek megfelelően, az Alkotmányban nem szabályozott esetekben.”

normakontroll kezdeményezése, törvényerejű rendeletek kihirdetése). Megjegyzendő, hogy a 30. szakaszt értelmezve véleményem szerint az következik, hogy a székely elnök az Önkormányzati Bizottság elnökét diszkréciós jogkörén belül nevezi ki, és nincs kötve ennek során más szerv ajánlásához, illetve más intézmény véleményének figyelembevételéhez, ami ebben a formában komoly jogosítványnak mondható (csakúgy, mint az 55. szakasz szerint a Széki elnök a Széki Bizottság elnökének kinevezésekor). A 124. szakasz szerint további fontos jogosítvány is van Székelyföld elnökének, illetve a Széki Elnöknek: „Székelyföld Elnöke, illetve a Széki Elnök, az Önkormányzati Tanács, illetve a Széki Tanács döntése alapján, megtámadhatja a törvényeket a jelen autonómia-statútum, a magyar nyelv, illetve a régióban hagyományosan használt más nyelv védelmére vonatkozó előírások megsértése esetén.” Arra vonatkozóan, hogy ennek a megtámadási jognak mi a jogkövetkezménye a kifogásolt törvény érvényessége és alkalmazhatósága kapcsán, illetve hogy mi a konfliktus megoldásának eljárési mechanizmusa az autonóm intézmények és a román állami szervek között, a Statútum nem tartalmaz rendelkezést. Fontos hozzátenni, hogy a fenti jogosítvány előfeltétele az Önkormányzati Tanács, illetve a Széki Tanács ez irányú döntése. Székelyföld Önkormányzati Tanácsa kétharmados szavazattöbbséggel indítványozhatja Székelyföld elnökének felmentését. Mivel eltérő rendelkezést nem látok a 40. szakaszban, így arra tudok csak következtetni, hogy bár a felmentési indítvány 2/3-os többséget feltételez, az indítvány elfogadása már akár egyszerű többséggel is megtörténhet. A felmentés első két esete – a székelyföldi közösség érdekeinek elárulása, az emberi jogok és szabadságok megsértése – véleményem szerint szokatlan és megfoghatatlan felelősségi kört takar. Az utóbbi esetben véleményem szerint bűncselekmény elkövetéséről lehet szó adott esetben, de jelenthet ennél kevesebbet is ez a rendelkezés, míg a székelyföldi érdekek elárulása esetén a lehetséges magatartások sora széles kört foglalt magában, és aktuálpolitikai csatározások fogódzója is lehet Székelyföld elnöke és az Önkormányzati Tanács között, hiszen az Önkormányzati Tanács erre hivatkozással gyakorlatilag bármikor Székelyföld elnöke ellen fordulhat. A 43. szakasz szerint az Elnök akadályoztatása esetén feladatait ideiglenesen az Önkormányzati Tanács elnöke látja el. Az Elnök más köz- illetve magántisztséget nem láthat el hivatali ideje alatt (45. szakasz). Érdekes, hogy a Statútum jelenlegi szövege szerint az Önkormányzati Tanács hozzájárulása gátja lehet az elnök lemondásának (39. szakasz).²⁸ A 40. és a 46. szakasz szerint az egyértelmű, hogy a székelyföldi intézmények megválasztására vonatkozó időpontok meghatározása a román állam kezében maradna.

A székek intézményei a magyar jogtörténet egy érdekes szegmensét jelentik. A székrendszer a XIII. századra alakult ki a Székelyföldnek nevezett (regnum Siculorum) területen, és egészen 1848-ig változatlan határok között fennállt. A legrégebbi székek Udvarhely-, Maros- és Csíkszék voltak. Ezután jött létre Sepsí-, Kézdi- és Orbaiszék, utolsóként pedig Aranyosszék. A szék intézményén egyrészt a székelyek ítélkező, tanácskozó testületét, másrészt ennek a testületnek a hatáskö-

²⁸ Statútum 39. szakasza: „A lemondás akkor válik ténylegessé, ha a nyilatkozatot az Önkormányzati Tanács tudomásul veszi.”

rébe tartozó területet értették.²⁹ A Statútum széki intézményeire rátérve, megállapítható bevezetőként, hogy a székek, mint közigazgatási intézmények a székely autonómiában a régióon belül meglehetősen széles körű autonómiával rendelkeznek.

A Széki Tanács a Székely Szék döntéshozó önkormányzati testülete, melyet a szék választópolgárai választanak meg és 33 tanácsosból, vagy minden háromezer széki lakos után egy tanácsosból állna 47. szakasz szerint. A Széki Tanács legitimitásából következően rendeletalkotási hatáskörrel is rendelkezik a 48. szakaszban meghatározott tárgykörökben, melyek gyakorlatilag az autonómia széken belüli önálló irányítását teszik lehetővé. A Széki Tanács az 53. szakasz szerint saját költségvetéssel rendelkezik, és a 49. szakaszban megállapított hatásköröknek megfelelően a rendőrség felett is széles jogkörrel bír. A 49. szakaszt nem csak a Statútum 25. szakasza kapcsán elmondott kifogásaim miatt tartom problémásnak, de magával a 25. szakasszal is konfrontálódik, hiszen szerintem hatáskörátfedésekhez, illetve hatáskör-összeütközésekhez vezethet az Önkormányzati Tanács, a Széki Tanács és az állam között.³⁰ Indokolt viszont a rendőrségi állomány összetételét az adott területen élő nemzetiségi arányokhoz kapcsolni, ennek megvalósítására a Statútum három évet biztosít. Az 51. szakasz szerint az alap-, közép- és felsőfokú oktatás szervezése, működtetése és felügyelete a Széki Tanács hatáskörébe tartozik.

A Széki Bizottság a Székely Szék végrehajtó önkormányzati testülete, elnökét a Széki Elnök nevezi ki, tagjait – a Széki Bizottság elnökének javaslata alapján – a Széki Tanács jelöli ki, majd a Széki Elnök nevezi ki. A Széki Bizottság hatáskörei az 57. szakaszt tanulmányozva hasonlóak az Önkormányzati Bizottság hatásköreivel. Ez természetesen azzal magyarázható, hogy az Önkormányzati Tanács és az Önkormányzati Bizottság, valamint a Széki Tanács és a Széki Bizottság viszonya egymáshoz megegyezik. Ez a megállapítás azzal is alátámasztható, hogy a 61. szakasz szerint a Széki Bizottság a Széki Tanácsnak felelős tevékenységéért.

A Széki Elnököt a szék választópolgárai négy évre választják, és ő képviseli a székely Széket (62. szakasz (1) és (2) bekezdés). A Széki Elnök hatáskörei Székelyföld elnökének hatásköreihez hasonlóan kerültek kialakításra (68. szakasz).

Az autonómia tartópillérei, a helyi közhatalom birtokosa a 71., 73., és 74. szakasz szerint a települési önkormányzat intézménye lenne. A települési önkormányzatok működése három dokumentumra épül: a 2001/215. számú módosított, helyi közigazgatási törvényre, a Statútumra és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájára³¹, más néven a Strasbourgi Chartára, melyet 1985-ben fogadtak el az Európa

²⁹ Székelyföld. Szerkesztette: Horváth Gyula. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs. 2003.

³⁰ Statútum 49. szakasza: „A Széki Tanács rendelkezéseket hozhat a helyi rendőrség felügyeletéről, a helyi rendőrséggel való együttműködésről, az állomány kinevezéséről, leváltásáról és saját rendőrség alapításáról, az érvényben levő törvényes rendelkezéseknek megfelelően. A jelen statútum elfogadásától számított legkésőbb 3 éven belül a széki rendőrségi állomány minden tagjának ismernie kell a magyar és a román nyelvet, a rendőrtiszteknek még legalább egy világnyelvet. A rendőrségi állomány összetételének tükröznie kell a nemzetiségi arányokat.”

³¹ Az egyezmény hivatalos magyar fordítása az 1997. évi XV. törvény szerint: Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, amely az angol nyelvű szövegből készült: European Charter of Local Self-government, a francia változat szövege: Charte européenne de l'autonomie locale, amiből látható, hogy a magyar fordítás az angol szöveget tükrözi.

Tanács tagállamai. A települési önkormányzat garantálja polgárainak egyenlőségét (75. szakasz). A 76. szakasz rendelkezése a kisebbségvédelem egyik garanciális szabálya: „A település határait nem lehet megváltoztatni az érintett közösségek közképviselésének egyetértése, illetve népszavazás nélkül. A település etnikai összetételének megváltoztatása tilos.” Mindkét fenti rendelkezéssel ellentétes intézkedés a területi autonómia alapjait rendítené meg, ugyanis a település határainak állam általi önkényes megváltoztatásával, illetve az autonóm terület nemzetiségi összetételének manipulálásával a regionális többség könnyen kisebbségbe kerülhet. A történelem különféle eszközöket produkált már sajnos, melyek ezen rendelkezésekkel ellentétes állami törekvést bizonyítanak. A települési önkormányzatokat megilletné a lakosai által befizetett jövedelemadó 90 százaléka, és az önkormányzat területére megállapított adó- illetve illetékösszeg 80 százaléka (74. szakasz dd) és ee) pont).³² A 77. szakasz kiegészítésre szorul véleményem szerint, hiszen itt nyilván arról van szó, hogy a települési önkormányzat feletti felügyelet – és nem az önkormányzat szerveinek felügyelete – csak törvényességi felügyelet lehet, jelen formájában a rendelkezés félreérthető.³³ A 81. szakasz szerint a helyi önkormányzat autonómiája védelmében jogszolgáltatást vehet igénybe, mellyel kapcsolatban a Statútum XII. fejezetében foglaltakat kell figyelembe venni.

5. A Statútum anyanyelvhasználattal kapcsolatos rendelkezései

Székelyföld polgárainak joguk van az anyanyelvükön tanulni az oktatás valamennyi szintjén. Természetes személyeknek, társaságoknak, szervezeteknek, egyházaknak joguk van a közösségek nyelvén működő felekezeti- és magánintézményeket létesíteni (82. szakasz (1) és (2) bekezdés). Ezáltal az intézményi keret az anyanyelv védelmére biztosított lehet. Az anyanyelvi oktatás finanszírozása részarányosan megoszlik az állam és a települési önkormányzatok között, a magánintézmények pedig támogatásban részesülnek. A 86. szakasz szerint Székelyföldön biztosítani kell a polgárok jogát arra, hogy megismerhessék a nemzeti-, etnikai-, nyelvi közösségek, valamint anyanemzetük történelmét, kultúráját és értékeit. Egyrészt természetesen a nemzeti kisebbség identitásának megőrzése szempontjából fontos ez a rendelkezés, másrészt jelenlegi formájában szerintem akként értelmezhető, hogy a különböző nyelvi-, etnikai-, nemzeti csoportok egymás történelmét, kultúráját és értékeit is megismerhetik. A román nyelv tanulásának lehetőségét továbbra is biztosítani kell a magyar nyelvű oktatási intézményekben, mely fontos gesztus a román fél felé, másrészt arra is bizonyíték, hogy a területi integráció a belső integrációban, vagyis polgárai együttműködésében érdekelt (87. szakasz (1) bekez-

³² Jelenleg a személyi jövedelemadó 36 százalékát kapják meg közvetlenül a helyi önkormányzatok, igaz, további tételeket is kapnak még az államtól ebből a forrásból, azonban ezek elosztása most még a megye döntésétől függ. *Székelyföld.* (szerk.: Horváth Gyula), Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003.

³³ Statútum 77. szakasza: „A települési önkormányzat szerveinek felügyelete csak tevékenységük jogszűrésének vizsgálatára irányulhat.”

dés).³⁴ Hiányossága mégis ennek a rendelkezésnek, hogy csupán a lehetőségét teremti meg a román nyelv tanulásának, és nem teszi kötelezővé annak elsajátítását az állampolgárok számára. A fenti rendelkezés azonban csak a magyar oktatási intézményekre vonatkozik, tehát adott esetben egy német vagy egy roma iskolára nem vonatkozik a román nyelv taníttatása lehetőségének biztosítása a Statútum jelenlegi rendelkezései alapján véleményem szerint. Másrészt ugyanezen szakasz második bekezdése szerint a román nyelv és irodalom oktatása sajátos, tehát az autonóm régió által előírt tankönyv és képzési program alapján történik a magyar nyelvű iskolákban, tehát a román nyelv és irodalom oktatását a Statútum teljes egészében kivenné a román oktatásügy kezéből a magyar nyelvű oktatásügy területén, ami román részről jogosan támadható rendelkezés. A fent említett intézményi kerethez szükséges pedagógusok kitermelése az állam és Székelyföld önkormányzatainak a feladata (90. szakasz).³⁵ A 92. szakasz a román tanfelügyelőségi rendszerre fókuszál, eszerint a régió fő tanfelügyelőségén és a széki tanfelügyelőségeken külön szervezeti egységet hoznak létre a különböző identitásúak anyanyelvi oktatásának felügyeletére. A 95. szakasz szerint a kulturális intézmények alapítása és működése biztosított Székelyföldön, mely rendelkezés a kulturális és a területi autonómia intézményének összekapcsolódását bizonyítja. A polgár közeli közigazgatás megteremtése érdekében az adott területen élő nemzeti, etnikai nyelvi kisebbségekhez tartozó tisztviselőket kell kinevezni, a népszámláláskor kimutatott arányok szerint (97. szakasz). Arról, hogy a kinevezések alapjául szolgáló népszavazásokat milyen időközönként kéne megtartani, nem rendelkezik a Statútum, holott hosszútávon ez nyilván rendezendő kérdés kell, hogy legyen. Székelyföld polgárai szabadon használhatják anyanyelvüket a polgári-, büntető-, közigazgatási eljárás során (102. szakasz).³⁶ Fontos megjegyezni, hogy a 102. szakasz második bekezdése szerint nem csak az anyanyelvhasználat szabadságáról van szó a különböző eljárások során, hanem arról, hogy az eljárás nyelve lesz az eljárás alá vont személy, illetve az eljárást megindító ügyfél anyanyelve.³⁷

6. A területi autonómia finanszírozása. Az állam és a régió kapcsolata

A Statútum biztosítja Székelyföld regionális, széki és települési önkormányzatai számára a feladatuk ellátásához szükséges pénzügyi autonómiát (103. szakasz). A települési önkormányzatok pénzeszközeinek forrásai a 107. szakasz szerint:

- az állam által teljesen, vagy részben átengedett adók

³⁴ Véleményem szerint „a román nyelv elsajátításának lehetőségét” szóhasználat nem elegendő a többség-kisebbség közötti integráció eléréséhez, ezért én így fogalmaznám át a vonatkozó szakaszt: „A magyar nyelvű oktatási-nevelési intézményekben továbbra is kötelező a román nyelv tanítása és elsajátítása.”

³⁵ Ez a rendelkezés a romániai magyar pedagógusképzés hiányosságait próbálná orvosolni. Lásd a jelenlegi hiányosságokat: Péntek János: A romániai magyar felsőoktatás helyzete és kilátásai. *Kisebbségkutatás*, (1) 2004, 76-85. o.

³⁶ Jelenleg a román alkotmány 127. cikkének (1) és (2) bekezdése biztosítja ezt a jogot, ami azonban nem vonatkozik a közigazgatási eljárásra.

³⁷ 102. szakasz: „Az eljárást a polgár anyanyelvén folytatják, az eljárás iratait az érintett személy anyanyelvén, valamint az állam hivatalos nyelvén rögzítik.”

- az állami adók után járó illetékek
- állami bevételekből járó részesedések
- saját adók, illetékek, külön adók
- saját vagyonból származó jövedékek
- magánvagyonból származó jövedelmek
- adományok
- az államtól átvállalt szolgáltatások és feladatok arányában állami költségvetésből átutalt pénzeszközök.

A források közül véleményem szerint az adományok fogalma pontosításra, jóval részletesebb szabályozásra szorul, mivel ez adott esetben a korrupció melegágya is lehet. A „saját vagyonból származó jövedékek” kapcsán nem egészen világos előttem, mire gondoltak a Statútum szerkesztői, én ehelyütt csak a települési önkormányzat által befektetett pénzeszegekből származó, ill. az önkormányzati vagyon hasznosításából eredő jövedelmekre tudok következtetni. A 111. szakasz szerint az állami költségvetésből az önkormányzatoknak átutalt pénzeszközök felhasználásáról a település, a szék, illetve a régió önkormányzata határoz, tehát jóval demokratikusabb módon történne az állami pénzforrások elosztása, mint a jelenlegi, megyei döntési hatalommal, mivel nem politikai szimpátia kérdése lenne, hogy melyik önkormányzat kap állami pénzt, hanem ez az önkormányzat által az államtól átvállalt feladatok ellátása után járna. A szék, valamint a régió önkormányzatának bevételeit a települési önkormányzatoktól, illetve az állami költségvetésből átutalt arányos költségvetési kiegyenlítés, saját jövedelem, adományok és egyéb törvényes pénzeszköz alkotják (115. és 116. szakasz).

A továbbiakban az állam és az autonóm terület kapcsolatának intézményrendszerével és a konfliktus-megoldási módokkal foglalkozom. A régióban a kormánybiztos látja el a törvényességi felügyeletet; a kormánybiztos egyébként vitás ügyekben közvetítői feladatot is ellát a román kormány és az autonóm régió között (119. szakasz). Románia Parlamentje, illetve Románia Kormánya által alkotott törvényeket és rendeleteket Székelyföld Önkormányzati Tanácsa a régió adottságainak megfelelően alkalmazhatja, illetve kétharmados többséggel újratárgyalásukat kérheti (119. szakasz (3) bekezdés). Ezen rendelkezés tartalma nem világos: egyfelől az Önkormányzati Tanács döntési jogkörrel rendelkezik a román törvényhozás által már elfogadott törvény „megfelelő” alkalmazása tárgyában, ami azért elég erős jogosítvány egy homályos tartalmú rendelkezéssel párosítva, másrészt ha az elfogadott törvény nem tetszik neki, alkalmazásától nem tekinthet el, csupán kérheti annak újratárgyalását. Szerintem ez a rendelkezés nagyfokú jogbizonytalanságot és jogviták tömegét generálná Romániában és Székelyföldön egyaránt, mivel az állampolgárok nem mérhetnék a magatartásukat egy, a román törvényhozás által elfogadott törvényhez, viszont nem is tekinthetnének el attól, hiszen ezt az autonóm régió közhatalmi szerve ezt egyoldalúan nem helyezhetné hatályon kívül.

A régió önkormányzati szervei feletti ellenőrzésre jogosult állami szervek (123. szakasz):

- az Alkotmánybíróság,
- a Kormány,
- a Közigazgatási Bíróság,

- a Számvevőszék.

A Statútum befejezésként szolgáló 127. szakasz³⁸ megfogalmazását túl általánosnak tartom, ezért kifogásolható, ezen rendelkezéssel a Statútum mint törvény nem írhatja felül a román alkotmány egyes rendelkezéseit, sem más törvényeket.

7. A román kritika³⁹

Jelen pontban a Statútum román részről támadott rendelkezéseit és a román ellenvetéseket fogom ismertetni, amit a román törvényhozás fogalmazott meg a törvényjavaslattal szemben. A román kritika több helyen helytálló, sokszor azonban a bizalmatlanságon, máskor a Statútum, ill. a nemzetközi jog adott rendelkezésének tudatos félremagyarázásán alapul. Terjedelmi okokból a román álláspontra nem fogok egyenként reagálni, saját összegzésemet az utolsó pontban fejtem majd ki. Az autonóm régió kialakítása a román államisággal párhuzamos, attól gyakorlatilag elkülönült állam megteremtését eredményezné a román fél szerint. A román kritika teljesen helytállóan állapítja meg, hogy egy állam közigazgatási felépítése – itt nyilván a régió intézményére utalnak – nem tartozik a közösségi jog hatálya alá. A román fél szerint az EU egyébként sem támogatja a kizárólag etnikai alapon létrejövő közigazgatási egységeket. A vonatkozó nemzetközi jogi dokumentumok kapcsán a román törvényhozás véleményezése a következőket állapítja meg. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, melyet Románia is átültetett a belső jogba, nem teremt kollektív jogokat a kisebbségek számára. A Keretegyezmény értelmében az aláíró államoknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, melyek a kisebbség számára az identitás megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükségesek, azonban ezeknek meg kell felelniük az arányosság elvének és nem sérthetik más személyek jogait. A román vélemény szerint a Statútum olyan pozitív diszkriminációs helyzetet teremtene, melyet a magyarok a többi román állampolgár hátrányára valósítanának meg. A Helyi Autonómia Európai Chartája, mely szintén a román jog része, a helyi önkormányzatok autonómiáját támogatja, nem az etnikai alapú autonómiához való jogot. Ezért a Statútum elfogadása a nemzetközi jog megszegését is jelentené a román kritika szerint. Véleményem szerint a fenti nemzetközi dokumentumok román értelmezése helytálló, az ebből levont következtetések azonban nem. A pozitív diszkrimináció intézményét, mint kisebbségvédelmi eszközt nem ismeri el jelenleg Románia, másrészt egy etnikai alapú önkormányzatiság önmagában természetesen nem sérti a nemzetközi jogot. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1201 (1993) sz. ajánlásának 12. cikke szerint a jegyzőkönyv egyetlen rendelkezését sem lehet a nemzeti kisebbség kollektív jogaként értelmez-

³⁸ 127. szakasz: „Jelen autonómia-statútum érvénybe lépésekor minden ezzel ellentétes rendelkezés hatályát veszti.”

³⁹ Ebben a pontban a román törvényhozás (Törvényhozási Tanács) 2004. március 11-i, a Statútumot első benyújtását érintő véleményezését ismertetem.
http://www.sznt.ro/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=171%3Aszekelyfoeld-autonomia-statutumatoervernykezdemenyezesre-vonatkozovelemenyezese&catid=10%3Astatutum&Itemid=14&lang=hu (Utolsó lehvás: 2009.09.19.)

ni. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott 1334 (2003) sz. határozata szerint az autonómia kialakítása a többség és a kisebbség kiegyensúlyozott viszonyát feltételezi, és az autonómiának az állam szuverenitásának és területi integritásának tiszteletben tartására kell épülnie. Románia szerint az általa elfogadott nemzetközi dokumentumok alapelvei a kisebbségek szempontjából a következők: a kollektív jogok el nem ismerése, a többséghez, ill. a kisebbséghez tartozó személyek közötti jogegyenlőség kimondása, az alkotmányos rend tiszteletben tartása, az állam kizárólagos joga az állam közigazgatási felépítésére vonatkozóan és a területi autonómia közigazgatási, nem pedig politikai fogalom. A Statútum sérti a román alkotmányos rendet, a román állam egységes és oszthatatlan jellegét, új, az ország közigazgatási felépítésébe nem illeszkedő közigazgatási egységet teremt, mely különleges jogok birtokosa is lenne. Az oszthatatlan jelző értelmében Románia nem osztható különböző jogrenddel rendelkező részekre. Az autonómia nevében közhatalmat gyakorló szerv – az Önkormányzati Tanács – az állami szuverenitás megsértését jelenti, mivel a román alkotmány szerint egyetlen csoport vagy személy sem gyakorolhatja a szuverenitást saját nevében. A román állam községekből, városokból és megyékből épül fel az alkotmány szerint. Az autonóm régió tehát egyrészt sértene a román alkotmány ezen rendelkezését, másrészt a fenti közigazgatási egységekben élő személyek nyílt megkülönböztetését is jelentené az autonómia „többletjogai” miatt. A román kritika szerint a Statútum a román alkotmányban szereplő pozitív diszkriminációt el nem ismerő identitáshoz való jogot a politikai tartalmú nemzeti identitáshoz való joggal helyettesíti és megszünteti a román állampolgárok identitáshoz való jogát Székelyföldön. A Statútum új közigazgatási intézményeket – például az Önkormányzati Tanács –, és új közigazgatási szinteket – például a szék – hozna létre, ez pedig mind bel-, mind külpolitikai szinten zavarokat idézne elő. A Statútum a szavazati jogot titkosra és közvetlenre redukálná, pedig az alkotmány szerint a szavazati jog általános, közvetlen, titkos, egyenlő és szabadon kifejezett. A Statútum tévesen értelmezi a helyi autonómia fogalmát, hiszen az nem sértheti a román állam egységes jellegét, márpedig Székelyföld önálló rendőrséggel, gazdasági társasági rendszerrel, társadalombiztosítással és kereskedelmi kamarákkal rendelkezne. Az autonómiát csak közigazgatási és pénzügyi értelemben lehet használni, nem etnikai értelemben. A Statútum azon rendelkezése, mely szerint a román törvényhozás a Statútumot nem vizsgálhatja célszerűségi szempontból, súlyosan sérti a román törvényhozás, mint a szuverenitás gyakorlójának hatáskörét. A Statútum szerint a román törvények csak másodrendűek lennének Székelyföld területén, elsődlegesen az Önkormányzati Tanács által hozott jogi aktusok lennének alkalmazandók. A Statútum azt sugallja, hogy a román alkotmánynak megfelelően elfogadott törvények a régió szervei akaratának vannak alávetve. A Statútum sérti az alkotmányt azon rendelkezésével is, mellyel a nemzeti kisebbségek számára a nemzeti jelképek használatát teszi lehetővé. Alkotmánysértő a magyar nyelv hivatalos nyelvvé emelése Székelyföldön, valamint az igazságszolgáltatásban a kisebbségi nyelv román nyelv szintjére történő emelése is. Az anyanyelvi oktatással kapcsolatban a román fél megjegyzi, hogy ezzel kapcsolatban Románia a lehető legjobb szabályozást teremtette már meg ez ideig is, tehát a Statútum erre irányuló szabályozása okafogyott. Jogsértő az Önkormányzati Tanács létrehoza-

tala, mely nem minősül helyi közigazgatási szervnek a román szabályozás szerint, tehát túllép az alkotmányos kereteken. Alkotmánysértő, mert a jogegyenlőség elvébe ütközik a közhivatalok etnikai alapon történő elosztása, valamint a közvagyron alkotmányban el nem ismert szervezeteknek történő átadása is. Az Önkormányzati Tanács hatáskörei kizárólagos állami hatáskört képeznek. A Statútum pénzügyi rendelkezései alkotmánysértőek, mert az alkotmány széki vagy régiós költségvetést nem ismer el, a helyi adók, ill. illetékek meghatározását pedig a helyi, ill. megyei tanácsokra bízta.

8. Befejezésül

A fentiekben egy kezdeményezést próbáltam bemutatni, melynek kétségkívül vannak jó elemei és hibái is. Az autonómia iránti igény Székelyföldön nem tekinthető elszigetelt kezdeményezésnek. A székelyek több beleszólást szeretnének a mindennapjaik intézésébe, magyarul beszélő rendőrt a közlekedési szabálysértés intézésekor, és magyarul beszélő köztisztviselőt a földhivatalokban egyaránt. A területi autonómia legfontosabb fizikai feltétele, tehát az hogy az adott nemzeti kisebbség egy összefüggő területen regionális többséget alkot, Székelyföldön adott. Látni kell azonban, hogy egy autonómia megteremtéséhez kölcsönös párbeszéd mindenképp szükséges Romániával, és szükséges egy támogató anyaállami külpolitika is. Látni kell azt is, hogy nemzetközi dokumentumok a területi autonómia igény legitimálásához nem hívhatók komoly segítségül, ugyanígy az Európai Unió sem. Leszögezhető, hogy a nemzetközi jogot nem sérti egy területi autonómia létrehozása Székelyföldön, de nincs is nemzetközi jogi kötelezettsége Romániának, hogy létrehozza ezt. Mindenesetre az igényt jelezte a magyar kisebbség a román állam felé, mely a kérdést egyszerűen nem söpörheti a szőnyeg alá. Az látható, hogy mind jogi, mind szociológiai kutatások szükségesek még a székely autonómatörekvések segítéséhez. De az egyik legfontosabb természetesen a párbeszéd a román féllel, és a kérdés folyamatos napirenden tartása.

John Stuart Mill szavait a dolgozat végéhez is segítségül hívva azt mondanám, hogy ahol a nemzetiségi érzelem némi fokon létezik, ott elegendő ok van arra, hogy a nemzetiség tagjait a rájuk nézve legalkalmasabb kormány alatt egyesítsék: „Ez csak annyit akar mondani, hogy a kormányzat kérdése a kormányzandók által határozottassék el.”⁴⁰

⁴⁰ John Stuart Mill: i.m. 2005, 4. o.