

A romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet szakvéleményezése*

A Kormány Főtitkársága által benyújtott 2005. 05. 20-án kelt 95. számú átirat alapján elemezve *A romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló* törvénytervezetet,

a Törvényhozói Tanács

az 1993. évi 73. számú (újraközölt) törvény, (2) bekezdésének a) pontjára és a Törvényhozó Tanács szervezési és működési szabályzatának 48. bekezdésére alapozva, *kedvezően véleményezi a törvénytervezetet*, a következő megjegyzésekkel és javaslatokkal:

I. Általános megjegyzések

1. Jelen törvénytervezet szabályozási tárgyát *A romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról* szóló tervezet elfogadása képezi.

Jelezzük, hogy jelenleg az 1945. február 7-én, a Hivatalos Közlöny 30. számában közzétett 86. számú törvény (1945. évi 309. számú Dekrétum a nemzetiségek jogállásáról) van hatályban, az utólagos módosításaival együtt.

Ahhoz, hogy kiküszöböljük a szabályozásban a párhuzamosságokat, szükséges az említett jogszabályt hatályon kívül helyezésre javasolni.

A szabályozás természetéből kifolyólag a törvénytervezet, Románia (újraközölt) Alkotmánya 73. cikkelyének (3) bekezdése r) pontjának megfelelően, a *szerves törvények* csoportjában tartozik.

Az Alkotmány 75. cikkelyének (1) bekezdésében szereplő rendelkezések alkalmazásában az első illetékes Ház a Szenátus.

Jelezzük, hogy ezt megelőzően a Törvényhozói Tanács már kapott véleményezésre egy hasonló szabályozási tárgyú törvénytervezetet, ami kedvezően lett véleményezve a megjegyzéseket és javaslatokat tartalmazó 2005. 04. 14-i 368. számú közleményben.

Jelen törvénytervezet az elsőnek egy javított változata.

* *Forrás:* Aviz referitor la proiectul de Lege privind statutul minorităților naționale din România, nr. 575/23.05.2005.

2. Megjegyezzük, hogy a közjog értelmében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak törvényes védelme *nem esik az Európai Unió szintjén statuált jog alá, amely kizárólagosan a tagállamok állami hatóságainak a szabályozási kompetenciája.*

Mégis meg kell említenünk néhány általános jellegű rendelkezést az Európai Unió alapvető jogok Chartájából, amely a 2004. október 29-én Rómában aláírt *Európa Alkotmányának megalkotására vonatkozó értekezlet* szerkesztését képezte, és ami attól az időponttól lép hatályba, amikor az összes EU-tagállam ratifikálja azt; olyan rendelkezéseket, amelyek *európai értékű elveket* szentesítenek, mint például: jogegyenlőség az Unió polgárai között; a hátrányos megkülönböztetés tilalma, legyen az nemi, faji, szín, etnikai vagy szociális, nyelvi, vallási vagy meggyőződés, politikai vélemény alapján ... *egy nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyon, életkor stb. miatt történő megkülönböztetés, a nemzetiségi alapon történő megkülönböztetés; valamint a kulturális, a vallási és a nyelvi sokszínűség tisztelete.*

Következésképpen a jelen tervezet szabályozási tárgyára vonatkozóan csak azon *európai igények* említhetők meg, amelyek a koppenhágai csatlakozási feltételeknek (1993), illetve azon *politikai kritériumok* részét képezik, amelyek keretében az emberi jogok és a nemzeti kisebbségek védelme fontos helyet foglalnak el *az e tárgyra vonatkozó nemzetközi jogi szabályozással összhangban.*

Ebben az értelemben, az *Európai Bizottság* 2003. évi országjelentésében, az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamatban eddig elért eredmények fényében értékeli, hogy *Románia folytatja a koppenhágai politikai feltételek teljesítését, tiszteletben tartva az alapvető emberi jogokat és szabadságokat.* A nemzeti kisebbségek jogait és védelmét illetően az Európai Bizottság hangsúlyozza a jelentés ideje alatt elért eredményeket, kiemelve azt, hogy az állam módosított alaptörvénye előírja annak a nemzeti kisebbségnek az anyanyelvhasználatát a helyi hatóságokkal való kapcsolatban, amely jelentős többséggel bír az illető közigazgatási-területi egységekben, mint ahogyan szentesíti valamely nemzeti kisebbséghez tartozó román állampolgároknak az anyanyelvhasználatát az igazságszolgáltatási folyamatokban is.

A Bizottság hasonlóképpen pozitívan értékeli a meglévő jogi szabályozások alkalmazását a *kétnyelvű feliratok terén*, azokon a településeken, ahol a nemzeti kisebbség a lakosság több mint 20 százalékát képezi.

Sőt mi több, ugyanabban a szövegekörnyezetben az Európai Bizottság megaláddással állapítja meg annak az alkotmányos előírásnak a hatályon kívül helyezését, amely kikötötte, hogy Romániában kötelező módon csak románul vagy egy nemzetközi nyelven lehet oktatást szervezni, mely által

megnyílt a lehetőség olyan egyetemek alapítására, ahol kizárólag az anyanyelv használatos, példa erre a két magyar magánegyetem jó működése. Ugyanakkor a Bizottság kiemeli azt, hogy az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala a 2003. év folyamán több német, magyar és szerb nyelvű iskolai tankönyv kiadását finanszírozta.

A témában történő pozitív folyamatnak tudhatók be az Európai Bizottság *Romániának az Európai Unióhoz való csatlakozás útján tett lépéseiről szóló, 2004. évi időszaki jelentésében tett megjegyzései*, ahol az *általános értékelésben* megemlíti, hogy „Románia folytatja a politikai feltételek teljesítését, megszilárdítva és elmélyítve azoknak az intézményeknek a stabilitását, amelyek a demokráciát, a jogállamot, az emberi jogokat, a *kisebbségek tiszteletét és védelmét* szavatolják.”

A más nemzeti kisebbségekkel való kapcsolat terén a jelentés ideje alatt a Bizottság nem jelzett nagyobb gondokat, ezzel szemben megemlítette, hogy a *tárgyhoz kapcsolódó törvényhozási eredmények*, mint: a kétnyelvű szimbólumok használatára vonatkozó törvény alkalmazása azokon a településeken is, ahol a kisebbséghez tartozó lakosság kevesebb, mint (a törvény által megállapított) 20 százalékos arányban él; az állampolgárok azon jogának szentesítése – alkotmánymódosítás által –, hogy a polgári jogi eljárásokban anyanyelvüket használhassák, lévén, hogy a magyar nyelv intenzíven használt bizonyos régiókban; valamint a rendőri jogállásra vonatkozó törvény által előírt azon lehetőség, mely szerint állományba vehetők a nemzeti kisebbségek nyelvét beszélő tisztek még akkor is, ha ezek száma viszonylag alacsony marad.

Túl ezeken a szempontokon, melyek egyértelműsítik, hogy az Európai Unió intézményeinek követelményei, amelyek a csatlakozás politikai feltételeit képezik, a román állam által teljesítve vannak, szükséges megjegyezni, hogy lényegében *a nemzeti kisebbségek védelmének konkrét formáira vonatkozó közösségi perspektíva* egybeesik az *e tárgyban kifejtett nemzetközi jog tartalmában* tükröződő kérdések normatív megközelítésével.

3. A nemzetközi jog alapján jelen törvényhozási kezdeményezés elemzése elsősorban *az emberi jogok terén létező nemzetközi jogi eszközökhöz való viszonyítás* által végezhető el, mely eszközöket, mint alapvető szabályozásokat, az Európai Unió is elfogad, különös tekintettel az Európa Tanács szintjén statuáltakra, melyek közül kiemelkedik az 1995. február 1-én Strasbourgban elfogadott és az 1995. évi 33. számú törvény által Romániában jóváhagyott, a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó keretegyezmény.

Az Európai Keretegyezmény kötelezi az államokat olyan feltételek megteremtésére, amelyek biztosítják a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek

számára, hogy fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat, *megőrizték önazonosságuk alapvető részeit, illetve vallásukat, nyelvüket, hagyományait és kulturális örökségüket.* Ugyanakkor egy sor *specifikus jogot* ismer el bármely nemzeti kisebbséghez tartozó személyek esetében, mint a kisebbség nyelvén való névhasználathoz, az adott nyelv korlátlan használatához, az azon való tanuláshoz és az illető nyelvű jelzésekhez, feliratokhoz és információkhoz való jogot.

Túl mindezen specifikus jogokon, melyek *speciális intézkedés* általi biztosítására a keretegyezményt aláíró államok kötelezik magukat, meg kell jegyezni azt is, hogy a nemzeti kisebbséghez, illetve többséghez tartozó személyek teljes és effektív egyenlőségére vonatkozó elv alapján, ugyanazon európai keretegyezménynek megfelelően, ezek *az intézkedések meg kell, hogy feleljenek az arányosság elvének, elkerülve más személyek jogainak megsértését, illetve ezek diszkriminációját.* Mi több, a hasonló igények előfeltételzik, hogy az illető intézkedések ne terjedjenek túl azon, ami a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és effektív egyenlősége elvének biztosításához szükséges.

Következésképpen: az európai egyezmény – melynek Románia is tagja – ökonómiájából ki lehet következtetni egy sor európai értékű szabályt, melyeket *a nemzeti kisebbségek védelmének kérdését* uraló alapelvek magukba olvasztanak úgy, mint: egy nemzeti kisebbséghez tartozó *személyek jog-egyenlősége* a többséggel; többségi *állampolgároknak* egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyekkel szembeni, valamint a különböző nemzeti kisebbségekhez tartozók egymással szembeni *nem diszkriminálása*; a nemzeti kisebbséghez tartozó *személyek jogainak a behatárolása*, kivéve a nemzeti identitás lényegi elemeinek – kultúra, nyelv, oktatás, vallás, hagyományok – területéhez tartozókat; a nemzeti kisebbségek *bármely kollektív természetű jogának a kiiktatása; az alkotmányos jogrendnek és az azon államok alapelveinek tiszteletben tartása*, ahol ilyen nemzeti kisebbségek élnek.

II. Javaslatok a jogszabályalkotásra

1. *5. cikkely* – a jogszabály technikai előírásainak megfelelően szükséges az „(1)” szövegjelölés kiiktatása.
2. *8. cikkely, (2) bekezdés* – a kifejezés átlátszóságának érdekében javasoljuk a hátrányosan megkülönböztetett csoportok védelmét célzó „afirmatív intézkedések” átnézését.
3. *12. cikkely, (2) bekezdés* – a szövegnek a szabálysértési felelősségre kell vonatkoznia, vagy az esetnek megfelelően a büntetőjogi felelősségre.

4. *13. cikkely, (1) bekezdés* – a fokozottabb érthetőség érdekében az előírást két külön bekezdésben kell újrafogalmazni, ugyanis a második rész egy eltérő gondolatot emel ki, vagyis az illető intézetek állami támogatását.
5. *17. cikkely, b) pont* – javasoljuk az „iskola előtti oktatás” kifejezés használatát, valamint a *18. cikkely, (4) bekezdés*nél a „minden” szó kiiktatását és a szöveg következőképpen történő átfogalmazását: „az aleggységnek a létesítésére, megszüntetésére vagy átszervezésére vonatkozó valamennyi döntést kizárólag az (1)-es bekezdésben előírt feltételek alapján lehet meghozni.”
- 18. cikkely, (5) bekezdés* – javasoljuk az „alegységekkel” szónak a kiiktatását, elégséges lévén a (4) bekezdésre való utalás.
- 18. cikkely, (6) bekezdés* – bármilyen nemű értelmezés kiküszöbölése végett pontosabb meghatározását kell adni a „megfelelő számú tanuló vagy egyetemi hallgató lehetséges meglétével” kifejezésnek.
6. *19. cikkely, (1) bekezdés* – a fokozottabb érthetőségért javasoljuk az „önálló jogi személyiséggel” szóösszetétel áttekintését azért, hogy az előírás átláthatóbb legyen.
7. A második rész előtt szükséges a „II. fejezet” megjegyzés közbeékelése.
8. *21. cikkely, (1) bekezdés* – a jogszabályalkotásban használatos kifejezőmód érdekében javasoljuk a „kapcsolatban” szó felcserélését az „illetően” határozószóra, a (2) *bekezdés*ben pedig szükséges az „említett” szó kiiktatása.
9. *26. cikkely, (3) bekezdés* – nyelvtani meggondolásokból a végső „speciális jogszabályokban” kifejezést a „speciális jogszabályok által” kifejezéssel kell behelyettesíteni.
10. *29. cikkely, (1) bekezdés* – a második sorban ki kell iktatni a „mint az önazonosságuk alapvető tényezőjére” kifejezést, ugyanis az önazonosság tényezői a 9. cikkely (2) *bekezdés*ében már rögzítve voltak.
11. *39. cikkely* – indítványozzuk a szöveg átvizsgálását oly értelemben, hogy a nemzeti kisebbségek szervezetei az (1) *bekezdés*ben felsorolt két lehetőség közül kizárólag egyféleképpen legyenek létrehozhatók azért, hogy mindennek azonos jogi természete és jogállása legyen, annál inkább, mert a (2) *bekezdés* előírja, hogy a jelen törvényben foglalt szabályozásokat csak „az (1) *bekezdés* b) pontjában előírt” kisebbségi szervezetekre alkalmazzák, amiből az következik, hogy az a) pontban előírtakra más szabályozásokat kell alkalmazni.
- Megemlítjük, hogy az 1. cikkelynek megfelelően jelen tervezet szabályozza a romániai *nemzeti kisebbségek jogállását*, ezért szükséges a szövegek összevetése.

12. 40. cikkely, (1) bekezdés – egy nagyobb fokú igényesség szempontjából a szövegnek pontosítania kell, hogy az illető szervezet magánjogi jogalany.
40. cikkely, (3) bekezdés – a normatív igényesség szempontjából pontosítani kellene, hogy abba a 15 megyébe beletartozik-e vagy sem Bukarest municípium, esetleg a szöveg kiegészülhet egy Bukarestre vonatkozó külön előírással.
13. 41. cikkely, (1) bekezdés, d) pont – a jogszabályalkotásban használatos kifejezőmód érdekében a szöveg a 49. cikkelyben előírtak teljesítését bizonyító okiratokra kell, hogy vonatkozzon.
14. 42. cikkely, (1) bekezdés – a fokozott pontosság érdekében a szöveg kezdő része az alapító tagok aláírását tartalmazó listára kell, hogy vonatkozzon.
15. 43. cikkely, (1) bekezdés – a szövegkörnyezetben való adekvát kifejezés érdekében javasoljuk a „közokirati forma alatt” [sub formă autentică] kifejezés helyettesítését a „közokirat formájában” [în formă autentică] kifejezéssel.
16. 46. cikkely – a tárgyra vonatkozó adekvát kifejezés érdekében javasoljuk a „területi egységek” szóösszetétel helyettesítését a „fiók” kifejezéssel.
17. 47. cikkely – javasoljuk a „minden” szó kiiktatását a cikkely szövegének elejéről.
18. 48. cikkely – bevezetőjében a „b) pont” kifejezést a „b)” rövidítéssel kell helyettesíteni.
- Hasonlóképpen javasoljuk az a) pont végének az átfogalmazását, mivel a helyi közigazgatási hatóságok választására vonatkozó 2004. évi 67-es törvény – a tárgyra vonatkozó kerettörvény – nem írja elő ezeknek a szervezeteknek, hogy „a helyi választásokon (...) mandátumot szerezhetnek” úgy, ahogyan azt előírja a Képviselőház és a Szenátus megválasztására vonatkozó 2004. évi 373-as törvény a Képviselőház esetében.
- A d) és f) pontok a „kaphatnak”, illetve a „küldhetnek” kifejezésekkel kell, hogy kezdődjenek, a cikkely többi szövegével egységben.
- Az e) pontban szereplő, a nemzeti kisebbség képviselőinek az állami intézményekbe, testületekbe, illetve a közhatóságokba történő kinevezéséről szóló előírást szükséges átnézni, ugyanis az egyes intézmények keretében, mint például az egyes minisztériumokban, külön struktúrákat szerveztek a kisebbségi kérdéseknek.
- Ugyanakkor meg kellene állapítani az illető személyek és közintézmények közötti jogviszony fennállását (munkaviszony vagy munka-

helyi viszony). Ez a megjegyzés érvényes a két minisztériumra vonatkozó 58. cikkely, j) pontjára is.

Hasonlóképpen nem érthető, hogy milyen „speciális törvények”-re történik a hivatkozás az e) pontban.

19. 49. cikkely, (1) bekezdés – a megfogalmazás fokozott pontossága érdekében javasoljuk a „ha eleget tesznek ugyanazoknak a feltételeknek, amelyek [a 2000. évi 26. számú Kormányrendelet 38. (...) cikkelyében] vannak előírva” kifejezésnek a „ha eleget tesznek az előírt feltételeknek” kifejezéssel való helyettesítését.
20. 51. cikkely, (1) bekezdés – A román „lingvistici” szót a „lingvistică” szóval kell helyettesíteni.
21. 52. cikkely, (1) bekezdés – át kell gondolni az itt előírt jogszabályt, amelynek megfelelően a Nemzeti Kisebbségek Tanácsa saját, kormányhatározat révén jóváhagyott alapszabályzata szerint szerveződik és működik, mert az 51. cikkely (4) bekezdésének megfelelően az NKT a közjog értelmében mint *magánjogi jogi* személyiség jegyezhető be. Emellett az NKT felépítése és munkamódszere, illetve feladatköre jelen törvényben van előírva.
22. 54. cikkely – a megfogalmazás szigora érdekében szükséges a szöveg zárórészének az újrafogalmazása a következőképpen: „az állami költségvetésből, illetve saját forrásokból [történik], a törvény feltételeinek megfelelően.”
23. 55. cikkely, (1) bekezdés – normatív szigor fokozottsága érdekében a szövegnek pontosítania kellene, hogy a Hatóság egy jogi személyiséggel rendelkező struktúra, mely a kormányapparátuson belül, a miniszterelnöknek alárendelve működik.
Hasonlóképpen a (2) bekezdésben rögzített norma, melynek értelmében a Hatóság „függetlenül végzi” tevékenységét, nem egyezik a törvénykezdeményezők által javasolt jog természetével.
Ugyanakkor megjegyezzük, hogy nem egyértelmű a (7) bekezdésben található jogszabály, amely normákra, szabályzatokra, utasításokra, rendeletekre, rendelkezésekre, döntésekre, igazolásokra és véleményezésekre hivatkozik, amennyiben egyfelől mindezen irattípusok nem állíthatók ki, másfelől pedig a jogszabály nem határozza meg azt, hogy ezek mikor vannak kiállítva.
24. 57. cikkely, (2) bekezdés – nem helyes a „más illetékes közhatóságok” kifejezés, mivel az illető tanácsok és azok saját struktúrái nem bírnak közhatósági minőséggel.

25. Jelezzük, hogy a tervezetben váltakozva használják a „nemzeti közösség” és a „nemzeti kisebbség” kifejezéseket; a terminológiai egység érdekében javasoljuk a második kifejezés használatát. A tervezet *57. cikkelyét, 65. cikkelyének (5) bekezdését, illetve 58. cikkelyét* tartjuk szem előtt.
26. Javasoljuk, hogy a *78. cikkelyből* a hatályon kívül helyezésre vonatkozó általános jogszabály a következő szöveggel legyen helyettesítve:
„78. cikkely - Hatályba lépése után érvényét veszíti az 1945. február 7-én, a Hivatalos Közlöny 30. számában közzétett 86. számú törvény (1945. évi 309. számú Dekrétum a nemzetiségek jogállásáról), utólagos módosításaival együtt, illetve minden azzal ellentétes rendelkezés.”

Elnök
dr. Dragoş Iliescu
Aláírás

Bukarest, 575/23. 05. 2005.

Fordította: Horváth István