

**Toró T. Tibor**

## **A Székelyföld autonómia-statútuma tervezetének módosulása a Parlamenthez való benyújtás előtt**

A Székely Nemzeti Tanács a Székelyföld regionális autonómiájának statútum-tervezetét 2004. január 17-én fogadta el Sepsiszentgyörgyön. Ez alkalommal a Tanács arról is döntött, hogy a statútum-tervezettel Románia Parlamentjéhez fordul. Bár az Alkotmány, illetve egyéb ez irányú törvényes rendelkezéseknek megfelelően törvénykezdeményezési joggal a kormány, illetve a parlamenti képviselők és szenátorok mellett az állampolgárok csoportja is rendelkezik, ez utóbbi esetben azonban igen szigorú feltételek (az ország megyéinek legalább egynegyedéből, illetve a fővárosból származó, megyénként legalább ötezer, összesen legalább százezer állampolgár írásban kifejezett akarata) teljesítése szükséges. Ezért a Székely Nemzeti Tanács a Statútum-tervezet hivatalos benyújtása céljából felkéréssel fordult elsősorban Birtalan Ákos háromszéki képviselőhöz, valamint az RMDSZ parlamenti frakcióinak azon tagjaihoz, akik az autonómia ügyét felvállaló Nemzeti Tanácsok létrehozásában aktív szerepet vállaltak.

Az RMDSZ képviselőházi frakciója keretében működő Polgári Szárny képviselői (Kerekes Károly, Kónya Hamar Sándor, Kovács Zoltán, Pécsi Ferenc, Ráduly Róbert, Szilágyi Zsolt, Toró T. Tibor, Vekov Károly) ez év február hónapja folyamán több ízben is tárgyaltak a statútum-tervezet szaknyelvi, jogtechnikai vonatkozásairól, valamint annak a létező jogrenddel és alkotmányos kerettel való viszonyáról. Míg jogtechnikai kérdésekben – az érvényben levő egyértelmű jogtechnikai normák (a 24/2000. számú törvény) alapján – sikerült megegyezni a szükséges módosításokban, a román szaknyelvi javítás már több vitát eredményezett. Különösen igaz ez a preambulum esetében, melynek fő hivatkozási alapja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1997/1118. számú Határozatában rögzített „A Regionális Autonómia Európai Chartája”, pontosabban ennek hivatalos angol nyelvű változata alapján a Román Parlament külügyi szakértői által készített nem-hivatalos – hevenyészett és fogalmazásaiban sokszor pongyola – változata, amelyből a preambulumba, illetve helyenként a tervezet testébe szinte szó szerint átemelt megfogalmazásokhoz a SZNT szakértői és döntéshozói ragaszkodtak, ugyanis a későbbi parlamenti vita során ettől reméltek nagyobb elfogadhatóságot.

A konszenzus az SZNT Állandó Bizottsága által a tervezet esetleges módosítására felhatalmazott dr. Csapó József elnök és a Polgári Szárny képviselői között a legnehezebben a tartalmi kérdésekben alakult ki, első-

sorban azért, mert az SZNT plénuma által elfogadott szöveg módosítására az elnök korlátozott jogszívtányokkal rendelkezett, a felkért – és a tervezet benyújtásához a nevüket adó – képviselők pedig az érvényben levő alkotmányos rendhez igazodó, a vita során ügyrendi és tartalmi kifogások ellen leginkább védhető szövegváltozatra törekedtek. Vita főleg az alábbi, a parlamenti képviselők által felvetett fontosabb kérdésekben alakult ki:

- *a törvénytervezet jellege*: ha a szöveget jóváhagyó SZNT szándéka szerint a Parlamentnek csak ratifikálnia kell a szöveget anélkül, hogy azt módosítaná (ez a gyakorlat eddig csak a nemzetközi szerződések esetében működött), akkor szükséges egy másik sarkalatos törvény, amely az autonóm régió és annak közigazgatási hatóságainak létrehozásáról szól? Egyáltalán, hogyan tekinthető megalakultnak az autonóm régió?

- *az alkotmányos jogalap*: az Alkotmány melyik cikkelye a hivatkozás a sajátos jogállású regionális területi közigazgatási egység és annak hatóságai létrehozására? Az ország területi-közigazgatási felosztását szabályozó 3. szakasz vagy az autonóm közigazgatási hatóságok létrehozását szabályozó 117. szakasz (3) bekezdése? Egyáltalán összhangba hozható a tervezet a hatályos alkotmányos előírásokkal, vagy további alkotmánymódosítás szükséges?

- *az önkormányzati testületek törvénykezési hatásköre*: hozhatnak-e a régió vagy a székek önkormányzati döntéshozó testületei törvényerejű rendeleteket, mikor az Alkotmány 58. szakasza ezt a jogszívtányt csak a Parlamentnek, illetve meghatározott – sajnos, még mindig elég rugalmasan értelmezett – esetekben a Kormánynak adja meg, vagy a státútum-tervezetben meghatározott döntéshozó testületek csak határozatokat és rendeleteket hozhatnak?

- *Székelyföld autonóm régió vagy autonóm közösség*, esetleg – ahogyan a tervezet eredetileg meghatározta, mindkettő egyszerre?

- *az autonóm régió jellege*: lehet-e területi-közigazgatási egység, ahogyan a 215/2001. számú törvény értelmezi, vagy csak egy, a jelen törvénytervezet által körülhatárolt terület, ahol az autonóm közigazgatási hatóság jogszívtányai hatályosak?

- *az autonóm közösség*: Székelyföld lakossága, nemzeti-etnikai hovatartozástól függetlenül, vagy csak a székely-magyar közösség?

Az SZNT által elfogadott szöveg az egyeztetés során jelentős módosításokat szenvedett, mindazonáltal a végeredmény nagyfokú kompromisszumnak köszönhető: a tervezetet a Képviselőház Állandó Bizottságához benyújtott képviselők (végül is a vitában betegsége miatt részt venni nem tudó, de a tervezetet elsőnek aláíró Birtalan Ákos háromszéki képviselő mellett Kovács Zoltán és Szilágyi Zsolt Bihar megyei, Pécsi Ferenc Szatmár megyei, Toró T. Tibor Temes megyei és Vekov Károly Kolozs megyei képviselők vállalták a törvénykezdeményező szerepét) helyenként

szakmai meggyőződésük ellenére fogadták el az SZNT szakértői által fenn tartott szövegváltozatokat, annak tudatában, hogy az autonómia-törekvések érvényesítése egy olyan folyamat, amely során fontosabb egy szakmai-politikai szempontból vitatott tervezet benyújtása, mint a benyújtás elodázása egy későbbi - tökéletesített - szöveg reményében.

A Székelyföld regionális autonómiájának statútum-tervezetét végül 2004. február 25-én iktatták 100-as sorszámmal a Képviselőház Állandó Bizottságának titkárságán, az eredeti tervezethez képest a függelékben felsorolt módosításokkal.

Az Képviselőház Házbizottsága, a szokásos parlamenti ügyrend alapján, a tervezetet eljuttatta véleményezés céljából a Törvényhozói Tanácsnak, illetve - mivel költségvetési vonzatai is vannak - a Kormánynak, majd, a beérkezett véleményezésekkel együtt, a Képviselőház plénuma elé terjesztendő jelentés kidolgozásával a közigazgatási és környezetvédelmi szakbizottságot bízta meg.

Az illetékes szakbizottság, a kormányhoz és a Törvényhozói Tanácshoz hasonlóan, elutasító jelentést fogalmazott meg, melyet a képviselőház plénuma 22 ellenszavazattal megerősített.

Hasonló sorsa jutott a tervezet a Felsőházban. Az ebben a kérdésben döntéshozatali jogkörrel bíró Szenátus saját jogi szakbizottságának elutasító jelentését hagyta jóvá folyó év első féléves ülészakának utolsó munkahetében.

## **Függelék**

### **A Statútum-tervezet szerkezeti felosztása**

Figyelembe véve az érvényes jogtechnikai gyakorlatot, tervezet szerkezeti felosztása a következőképpen módosult:

#### *Preambulum*

*I. fejezet: Általános rendelkezések (1-11. szakasz)*

*II. fejezet: Az autonóm régió megalakulása és megszűnése (12-17. szakasz)*

*III. fejezet: Székelyföld Önkormányzati hatóságai (18-46. szakasz)*

I. cikkely: Székelyföld Önkormányzati Tanácsa (19-29. szakasz)

II. cikkely: Székelyföld Önkormányzati Bizottsága (30-36. szakasz)

III. cikkely: Székelyföld Elnöke (37-46. szakasz)

*IV. fejezet: A székek önkormányzati hatóságai (47-68. szakasz)*

I. cikkely: A Széki Tanács (47-54. szakasz)

II. cikkely: A Széki Bizottság (55-61. szakasz)

III. cikkely: A széki elnök (62-68. szakasz)

*V. fejezet: Települési önkormányzatok (69-83. szakasz)*

*VI. fejezet: Anyanyelvhasználat az oktatásban (84-96. szakasz)*

- VII. fejezet: *Anyanyelvhasználat a közművelődésben* (97–99. szakasz)  
 VIII. fejezet: *Anyanyelvhasználat a közigazgatásban és a közéletben*  
 (100–103. szakasz)  
 IX. fejezet: *Anyanyelvhasználat az igazságszolgáltatásban* (104–105. szakasz)  
 X. fejezet: *Pénzügyek* (106–119. szakasz)  
 XI. fejezet: *A közvagyon és kezelése* (120–122. szakasz)  
 XII. fejezet: *Az állam és a régió kapcsolata* (123–128. szakasz)  
 XIII. fejezet: *Zárórendelkezések* (129–131. szakasz)

Tehát az eredeti változat fejezetcímei és sorszámozása az első három kivételével:

- átalakulnak cikkelyé ( az eredeti változat IV., VI., illetve VIII. fejezete a módosított változat III. fejezetének I., II., illetve III. cikkelyévé válik, ugyanígy az eredeti változat IX., XI., illetve XIII. fejezete a módosított változat IV. fejezetének I., II., illetve III. cikkelyévé válik),
- töröltetnek mint fejezetcím és szám (az eredeti változat V., VII., X., XII. és XV. fejezet esetében)
- új számozást nyernek (az eredeti változat XIV., XVI., XVII., XVIII., XIX., XX., XXI., XXII., illetve XXIII. fejezete a módosított változatban V., VI., VII., VIII., IX., X., XI., XII., illetve XIII. lett).

A szakaszokon belül a bekezdéseket számok - (1), (2), ..., - jelölik, a bekezdéseken belül pedig a pontokba szedett alegységeket kisbetűk: a), b), ..., tehát a számozások, amennyiben eltértek ettől a jogtechnikai gyakorlatól, ekképpen módosulnak.

### A Preambulum módosulásai

A preambulum 11. bekezdése ekképpen módosult:

*„tudatában annak, hogy a „területi autonómia” egy olyan, a szuverén államok területén belül alkalmazott megoldás, amely során egy régió lakossága sajátos földrajzi helyzetét tükröző többletjogosítványokat és hatásköröket nyer, amelyek elősegítik kulturális és felekezeti hagyományainak ápolását, nemzeti identitásának megőrzését és fejlesztését”.*

A 12. változatlanul maradt bekezdés utáni, a Székelyföldi autonómia történelmi vonatkozásait taglaló, valamint az autonómiákra vonatkozó nemzetközi dokumentumokra hivatkozó bekezdések a preambulum végéig *töröltettek*, ezek nagy része, kis módosításokkal, átkerült a tervezet indoklásába.

A Preambulum és a tervezet tulajdonképpeni teste közé bekerült a szokásos jogalkotási formula: *„Románia Parlamentje elfogadja a jelen törvényt.”*

## Az I. fejezet módosulásai:

### 1. szakasz:

Székelyföld **lakossága**, történelmi azonosságának kifejezéseként, polgárai esélyegyenlőségének biztosítása érdekében, a magyar nemzeti önazonosság védelmében, önkormányzati közösségé alakul.

(2) Székelyföld közigazgatási rendje a földrajzi, gazdasági, társadalmi és kulturális körülményekre, lakosságának arra a történelmi óhajára épül, hogy autonómiát biztosítsanak számára. (A „**politikai-közigazgatási rend**” kifejezés nem használatos a román kodifikációs nyelvben.)

(3) A régió **lakosságának** autonómiára törekvése az állampolgárnak a társadalom életében való demokratikus részvételét, a gazdasági-társadalmi fejlődést, a területi érdekek érvényesülésének elősegítését és védelmét célozza.

(4) A **közösség** autonómiája azt jelenti, hogy a történelmi szülőföldjén levő többségi kollektivitás joga és tényleges képessége saját felelősségére és az illető népesség érdekében átvenni a közérdekű problémák jelentős részének megoldását.

### 2. szakasz

Székelyföld **Románián** belül jogi személyiséggel rendelkező autonóm régió. (Nem használatos a Románia Köztársaság kifejezés az ország megnevezésére.)

### 3. szakasz

A régió autonómiája nem sérti Románia területi integritását és szuverenitását. (Az alkotmányos összeférhetőségi viták megelőzésére töröltetett a régió autonómiájának „politikai-közigazgatási” jelzője.)

### 5. szakasz

(1) A **regionális autonómia jogát** az általános, egyenlő, közvetlen és titkos szabad választásokon négy évre választott regionális közhatalmi testület, az **Önkormányzati Tanács** és az általa kijelölt **Önkormányzati Bizottság** gyakorolja.

(2) Az (1) bekezdés előírásai nem korlátozhatják az állampolgárok azon jogát, hogy népszavazás vagy bármely, a törvény által megengedett módon a közélet döntéseiben részt vehessenek.

Az eredeti 6. szakasz előrehozatalát a tervezet logikai vonalvezetése, kiegészítését és pontosítását pedig a belső jogharmonizáció indokolta. Így az eredeti 5. szakasz változatlanul marad – 6. szakaszként.

### 7. szakasz

(1) Az **Önkormányzati Tanács** megalakulása jelenti Székelyföld önkormányzata létrejöttét.

(2) Az **Önkormányzati Tanács hatáskörét** a jelen autonómia-statútum és Székelyföld választópolgárai határozzák meg, ezen joguk gyakorlásának ke-

*reteit az Önkormányzati Tanács határozza meg, jelen Statútum, valamint a belső és nemzetközi jogrend előírásai szerint.*

A (2) bekezdés kiegészítése egy kompromisszum eredménye, eredeti változatában az állampolgárok közvetlen demokrácia-gyakorlási joga a régió döntéshozó testülete hatáskörének megállapításában túl „szélesre” sikeredett, veszélyeztetve az intézményi stabilitást.

## **8. szakasz**

*(1) Jelen autonómia-statútumnak megfelelően és az ország törvényes rendjével összhangban, a székelyföldi autonómia minden olyan román állampolgárra vonatkozik, aki Székelyföld bármely helységében állandó lakhellyel rendelkezik.*

A „székelyföldi politikai státus” fogalma nehezen értelmezhető egy jogi normában, ezért volt szükség a pontosításra.

## **11. szakasz**

*(1) Székelyföld szimbólumait az Önkormányzati tanács határozza meg.*

Az (1) és (2) bekezdések összevonását és a jelképek meghatározásának az Önkormányzati Tanács hatáskörébe való utalását az tette szükségessé, hogy jelenleg nem léteznek pontosan körülírt és általánosan elfogadott jelképek.

## **II. fejezet módosulásai:**

### **12. szakasz**

*A Székelyföld autonóm régió létrejöttét a Románia Alkotmánya 117. szakasza (3) bekezdése alapján létrehozott autonóm közigazgatási hatóság, az Önkormányzati Tanács megalakulása jelenti, amelyet az autonóm régió területén állandó lakhellyel rendelkező, szavazati joggal rendelkező állampolgárok választanak meg általános és szabad választások során, titkos és közvetlen szavazással.*

Az eredeti 12. és 13. szakaszok átfogalmazását és az alkotmányos vonatkozásra való konkrét utalást a bevezetőben jelzett dilemma feloldásának szükségessége indokolta.

### **13. szakasz**

*Székelyföld Önkormányzata és Autonómia-statútuma csakis a Székelyföldön kiírt népszavazással szüntethető meg.*

### **14. szakasz**

Értelemszerűen az előző szakaszok módosításának következménye az **eredeti 14. szakasz (3) bekezdésének törlése.**

Az (5) bekezdés törlését a sajátos jogállás törvény általi elismerésének hiányában a demokratikus közképviselő nemzetközi jogalanyiségének kérdésessége indokolta.

### A III. fejezet módosulásai

#### I. cikkely

##### 22. szakasz

Az önkormányzati Tanács illetékességi területeinek sorából – a közigazgatási döntéshozatal és a gazdasági tevékenységek szétválasztásának elvére hivatkozva – **töröltetik az eredeti változat 9) pontjának második része** „... és vállalatok működtetése”, valamint **a 10) pont teljes egészében** „Székelyföld gazdasági irányítása”.

##### 23. szakasz

Az Önkormányzati Tanács az érvényben levő joggyakorlat szerint nem bocsáthat ki törvényerejű rendeleteket, ezzel a hatáskörrel az Alkotmány csak a Parlamentet és bizonyos esetekben a Kormányt ruházza fel, ezért értelemszerűen a **„törvényerejű rendelet”** megfogalmazást a módosított változat ezen cikkelyében, illetve a továbbiakban mindenhol, ahol erre utalás történik, a **„határozat”** helyettesíti.

Átfogalmazódnak továbbá az illetékességi területek felsorolásában az alábbi pontok:

*e) telekkönyvek vezetése (létesítése helyett);*

*i) saját gazdasági társaságok létesítése és felügyelete;*

**1) a közösségi rendőrség regionális egységeinek felügyelete és ellenőrzése, valamint a rendőrség többi intézményeivel való együttműködés, a közrend biztosítása érdekében.**

##### 25. szakasz

*Az Önkormányzati Tanács saját hatáskörében egyéb rendfenntartó intézményeket állíthat fel, a törvényes rendelkezéseknek megfelelően, az Alkotmányban nem szabályozott esetekben.*

A **„saját rendőrség”** megfogalmazás felesleges politikai támadásokat indukálhat, és nehezíti az autonómia érvényesítésének folyamatát. Ez a megállapítás egyéb, az eredeti tervezetben foglalt szövegre érvényes, de a módosítás során a kompromisszumot csak néhány ilyen „meredekebb” megfogalmazásra sikerült kialakítani.

##### 27. szakasz

**(1) Az Önkormányzati Tanács a jelen Statútum által meghatározott hatáskörökben a Székelyföldre tartozó területi-közigazgatási egységekben teljes döntéshozatali hatalommal rendelkezik.**

Az átfogalmazást az előző pontnál kifejtett megfontolások tették szükségessé.

## II. cikkely módosulásai

### 32. szakasz

Az Önkormányzati Bizottság végrehajtói hatásköreinek felsorolásában, a „törvényerejű rendeletek” fogalmának „határozatok”-kal való helyettesítésén túl, az alábbi pontok módosulnak:

- az m) (az eredeti változatban 13)) pont: „*a régió közintézményeinek létrehozása...*”;
- az n) (az eredeti változatban 14)) pont: „*a közösségi rendőrség tevékenységének felülvizsgálata és ellenőrzése, a rendőrség egyéb szerveivel való együttműködés*”;
- az eredeti változat 15) pontja töröltetett.

### 34. szakasz

(1) *Az Önkormányzati Bizottság feladata a régió önkormányzatához tartozó vezető beosztású köztisztviselők kinevezése.*

A „*telekkönyvi irattárosok*” kinevezését külön törvény szabályozza, ezért töröltetett ebből a szakaszból.

(2) *... jelen Autonómia-statútum életbe léptetése után a fent említett közhivatali állások betöltésére magyar nemzetiségű, illetve a magyar nyelvet ismerő szakembereket vesznek fel...*

A bekezdés második mondatában szükségesnek mutatkozott a fenti kiegészítés, hogy ne mondjon ellent az első mondatban megfogalmazott diszkriminációellenes elvnek.

### 35. szakasz

*Olyan területeken, amelyek kizárólagos hatáskörébe tartoznak, az Önkormányzati Bizottság megegyezéseket köthet más önkormányzati közösségekkel...*

A pontosítás tágabb értelmezést ad az együttműködésnek.

## III. cikkely módosulásai

### 44. szakasz

*Székelyszék elnöke a magas rangú köztisztviselőket megillető immunitással rendelkezik.*

### 46. szakasz

Az előbbiekhöz hasonló módon az Önkormányzati Tanács „*rendeletei*” helyett „*határozatai*” értendők.

## IV. fejezet módosulásai

### 48, illetve 54. szakasz

A Széki Tanács is „*rendeletek*” vagy „*törvényerejű rendeletek*” helyett „*határozatokat*” hoz.



### 57. szakasz

A Széki Bizottság végrehajtói hatáskörénél:

- a c) (az eredeti változatban 3)) pontnál „*rendelet-tervezet*” helyett „*határozat-tervezet*” olvasandó;
- az l) (az eredeti tervezetben 12)) pontnál „*hatósági intézmény*” helyett „*közintézmény*” olvasandó;
- a k) (az eredeti változatban 14)) pontnál „*a helyi hatóságok önállóságának védelmezése*” helyett „*a helyi hatóságok alkalmazottainak védelme*” kerül;
- az eredeti változat 19) pontja: „*a gazdaság általános felügyeletére*” töröltetik;

Az V., VI., VII., VIII., IX., X., illetve XI. fejezetek a már jelzett átszámozáson és a fordításból származó árnyalati megfogalmazási különbségeken túl nem módosultak.

## A XII. fejezet módosulásai

### 123. szakasz

A (3) bekezdésben meghatározott „vétőjog” a bővített mondat második részében „korlátozott vétőjoggá” alakult, vagyis: „*...illetve az Önkormányzati Tanács, tagjainak kétharmadának egyetértésével hozott határozatával élhet a szóban forgó jogszabály újratárgyalási igénylésének jogával*”.

### 124. szakasz

*Székelyföld önkormányzata határozatainak alkotmányossági ellenőrzését az Alkotmánybíróság végzi.*

Az eredeti megfogalmazás ellentmond az általános jogelveknek, hiszen semmilyen jogi norma nem mentesülhet a jogorvoslati felülvizsgálattól, ezért az ezt kimondó megfogalmazás töröltetett.

### 129. szakasz

A d) pont második –a Statútum Parlament általi elutasításának esetére vonatkozó – része **töröltetett**, hiszen egy belső rendelkezés ilyen horderejű esetben semmilyen módon nem pótolja a törvényes előírás hiányát.

\*\*\*

### Megjegyzés:

A képviselői törvény-kezdeményezés Parlament elé terjesztett szövegének hivatalos, a Székely Nemzeti Tanács által tudomásul vett, illetve jóváhagyott magyar nyelvű változata nem létezik. A benyújtás előtti jogtechnikai, fordítási és jogharmonizációs módosítások magyarra való visszafordítása jelen jegyzet szerzőjétől származik.