

Alkotmánymódosítás Romániában. Lehetőség vagy veszély?

Romániában a 2012-es parlamenti választásokat követően jutott kétharmados parlamenti többséghez a Szociálliberális Unió (USL), amely két nagy pártból, a Szociáldemokrata Pártból (PSD) és a Nemzeti Liberális Pártból (PNL), valamint előbbi szoros szövetségeseiből, a Konzervatív Pártból (PC) és a Nemzeti Szövetség Románia Fejlesztéséért (UNPR) nevű alakulatból áll. A kétharmados többség gyakorlati jelentősége Romániában nagyrészt az alkotmánymódosításra korlátozódik, az USL tagpártjai pedig látszólag korán megegyeztek az alaptörvény módosításának szükségességében. Romániában kötelező a népszavazás az alkotmány módosításához, ám a vonatkozó törvény egy tavalyi módosításig 50 százalékos részvételhez kötötte a referendum érvényességét. Mivel ennek a részvételi aránynak a teljesülése a felmérések tükrében igencsak kétséges, az USL 30 százalékra szállította le a részvételi küszöböt, az Alkotmánybíróság (AB) azonban kimondta, hogy ez a módosítás csak egy év elteltével léphet életbe. Ez az év csak 2014 decemberében jár le, a kormánypártok azonban idén januárban bejelentették, hogy május 25-én, az európai parlamenti választásokkal egy napon (esetleg 24-én és 25-én, két napon keresztül) szerveznék meg az alkotmány módosításáról szóló referendumot.

Az alkotmány módosításának folyamata során azonban még számos lépést meg kell tenni, az alkotmánytervezetet egyelőre csak az ezzel foglalkozó parlamenti bizottság fogadta el. A szövegről a román Törvényhozási Tanácsnak kell véleményt mondania, ugyanakkor a kormánynak szándékában áll elküldeni azt a Velencei Bizottságnak is, a testület véleményét pedig Victor Ponta kormányfő állásfoglalásának értelmében maradéktalanul figyelembe fogják venni. Ezt követően a tervezetet a parlament mindkét házában el kell fogadni kétharmados többséggel, amennyiben a két ház eltérő szövegváltozatot fogad el és az egyeztetések nem vezetnek eredményre, akkor együttes ülésen háromnegyedes többséggel hagyhatják jóvá az alkotmánymódosítást. A végleges változatot elküldik az AB-hoz véleményezésre, amely dönt a módosítás alkotmányosságáról, ezt követően kerülhet sor a népszavazásra.

Az alkotmány módosításának folyamatát tehát sok buktató megakaszthatja, a legalapvetőbb feltétel azonban az, hogy a kormányzó szövetség fennmaradjon a parlamenti szavazásokig. Ez a román kormánykoalícióban levő feszültség miatt egyáltalán nem vehető biztosra, az utóbbi hónapokban rendkívül megromlott a viszony a PNL és a PSD között (ennek okai a novemberi elnökválasztásra vezethetők vissza, de ennek elemzése meghaladja jelen írás kereteit). Amennyiben nem kerül sor koalíciós szakításra, akkor három fő akadályt kell leküzdenie azoknak az erőknek, amelyek végig szeretnék vinni az alkotmánymódosítást.

Az első akadály a feszes határidők betartása, elsősorban a Velencei Bizottság véleményezésének függvényében. A tanácsadó testülettől ugyanis nehezen várható el, hogy egy egyáltalán nem véglegesnek tekinthető tervezetről néhány hét alatt kimerítő szakértői állásfoglalást készítsen. Bár a tervezet előző, még a tavalyi év folyamán elkészült verziójáról már véleményt alkotott a Velencei Bizottság, annak nem minden észrevételét építették be a jelenleg érvényes szövegbe, továbbá egyéb új változtatásokat is elfogadtak azóta. Kérdés, hogy a Ponta-kormány mit fog lépni, ha a Velencei Bizottság nem készíti el időben a véleményezését, annak hiányában is beterjeszti-e parlamenti szavazásra a szöveget. Erre minden jogi lehetősége megvan, csupán a várható nemzetközi bírálatok tántoríthatják el ettől.

A második akadály az Alkotmánybíróság vizsgálata lehet. Az AB-től sokan azt várják, hogy egy 2009-es véleménynyilvánító népszavazás eredményét kéri majd számon az alkotmánymódosító tervezeten. Akkor érvényes referendumot rendeztek, amelyen a többség arra szavazott, hogy a jövőben legyen egykamarás a román törvényhozás és a honatyák száma ne haladja meg a 300-at. Ezeket a változtatásokat nem tartalmazza a jelenlegi tervezet (csak a képviselőház létszámát csökkentené le 300-ra), ezzel pedig egyesek szerint az alkotmányban szereplő népszuverenitás elvét szegi meg (Alkotmány 2. szakaszának első bekezdése).

A harmadik akadály a népszavazás érvényességi küszöbének elérése lesz. A különböző felmérések és a jelenlegi trend figyelembevételével nagyon nehéznek ígérkezik az 50 százalékos részvétel elérése, még akkor is, ha a referendumot összekapcsolják az európai parlamenti választásokkal. Mivel a tervezetről megállapítható, hogy általánosságban csökkenti az elnöki jogköröket és növeli a parlament és a kormányfő szerepét, ezért várható, hogy egyfajta Basescu-ellenes kampányt szeretnének építeni a módosítás köré, így próbálva növelni a tétet a polgárok szemében, ám az 50 százalékos részvételi arány elérése így sem valószínű.

Látható tehát, hogy a román alkotmány módosítása korántsem vehető biztosra, rengeteg akadályt kell legyőznie a kormánykoalíciónak a folyamat véghezvitele érdekében, a parlamenti vita és a szavazás során pedig még mindig változhat a tervezet szövege. Ennek ellenére az alábbiakban összefoglaltuk a jelenleg érvényes tervezetnek azokat a módosítási javaslatokat, amelyek a Romániában élő nemzeti kisebbségeket, kiemelten a romániai magyarságot érintik, továbbá röviden megfogalmaztunk néhány ezzel kapcsolatos következtetést, illetve lehetséges veszélyt.

Az alkotmánytervezetben megmaradt az első szakasz első bekezdése, amelynek értelmében „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”. Ezt követően egy újabb bekezdés következik, amely kimondja, hogy „Románia elismeri az Ortodox Egyház és a többi törvény által elismert egyház, a Királyi Ház és a nemzeti kisebbségek történelmi szerepét a román állam létrehozatalában és modernizálásában”. A megfogalmazás – amellet, hogy kiemelt szerepet biztosít az Ortodox Egyháznak – a

történelmi szerepet hangsúlyozza, azaz a nemzeti kisebbségekre nem mint államalkotó tényezőkre, hanem mint olyan közösségekre hivatkozik, amelyek a múltban hozzájárultak Románia létrejöttéhez, de ez a szakasz már lezárult.

A jelenlegi alkotmány harmadik szakaszának harmadik bekezdése – amely az ország közigazgatási felosztására vonatkozik – olyan értelemben módosulna, hogy a közigazgatási egységek sorában megjelenne a régió is: „az ország területe közigazgatási szempontból községekre, városokra, megyékre és régiókra oszlik”. Ez egy jövőbeni közigazgatási átszervezést feltételezne, sőt, tulajdonképpen előírná a régiók megalakítását. A harmadik bekezdés után egy új bekezdéssel bővítené a harmadik szakaszt a tervezet, amely szerint „organikus törvénnyel elismerhetőek a hagyományos térségek, mint a régiók közigazgatási alegységei”. Azt nem definiálja sem az alkotmány, sem más jogszabály, hogy mi tekinthető „hagyományos térségnek”, továbbá csak lehetőséget teremt ezek megalakítására, amelyet organikus törvénnyel, azaz a parlament abszolút többségével lehetne létrehozni. További kérdésként merülhet fel, hogy még a régiók jövőbeni hatásköreiről sem lehet tudni semmit, így ezek „közigazgatási alegységeinek” szerepét és a két szint közötti viszonyt is egy esetleges későbbi törvény szabályozná.

A negyedik szakasz második bekezdése nem módosulna számottevően, eddig is az alkotmányban volt, hogy „Románia összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája”, ám a tervezet szerint „tilos minden nemen, bőrszínen, etnikai vagy társadalmi származáson, genetikai tulajdonságon, nyelven, valláson vagy meggyőződésen, politikai vagy más véleményen, nemzeti kisebbséghez való tartozáson, vagyonon, születésen, fogyatékosságon, életkoron vagy más körülményen alapuló diszkrimináció”. Ez annyiban jelentene változást a jelenlegi alkotmányhoz képest, hogy kifejezetten kimondaná a diszkrimináció tilalmát, szemben a hatályos szöveggel, amely csupán közös hazáról beszél „fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül”.

A jelenlegi alkotmány hatodik szakasza az identitáshoz való jogról szól, az első bekezdés értelmében „az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez”. A tervezet szerint ezt követné egy olyan bekezdés, amely kimondaná, hogy „a nemzeti kisebbségek törvényes képviselői a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvényen alapulva létrehozhatnak saját döntéshozói és végrehajtó szerveket, az identitásuk megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkozó kompetenciákkal”. Ez az utalás arra a nemzeti kisebbségekről szóló törvénytervezetre vonatkozik, amely évek óta a parlamentben van, ám eddig nem volt politikai akarat az elfogadására. Ha elfogadnák, azzal gyakorlatilag a kulturális autonómia intézményrendszeréhez – ez jelenleg az RMDSZ által megalapított Kulturális Autonómia Tanács (KAT) – rendelnének

bizonyos fokú közhatalmi jogosítványokat, a részletes szabályozás azonban csak a törvényből derülne ki.

A hatodik szakasz a hatályos alkotmányban azzal folytatódik, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek”. Ez a módosítás után is megmaradna, ám ezt követően egy újabb bekezdést iktatnának be, amely szerint „a központi és helyi közhatalóságok a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szervezeteivel való konzultáció után hozzák meg azon döntéseiket, amelyek az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkoznak”. Ez mindenképpen jelentős előrelépés lenne, ám kérdésként marad, hogy ki határozza meg ezen döntések körét, illetve egy eredménytelen konzultációnak lennének-e következményei.

A hatályos alkotmány 12. szakasza a román állam nemzeti jelképeiről szól, ez egészülne ki a tervezet szerint egy újabb bekezdéssel: „a nemzeti kisebbségek köz- és magánterületen szabadon használhatják saját szimbólumaikat, amelyek kifejezik etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat”. A rendelkezés tehát garantálja a szimbólumok szabad használatát a nemzeti kisebbségek számára, ám nem szól arról, hogy ezen szimbólumok milyen kritériumoknak kell megfeleljenek, illetve milyen testület fogadhatja el őket. Ez azért rendkívül fontos, mert a Közigazgatási és Regionális Fejlesztési Minisztérium február 7-én bocsátott közvitára egy törvénytervezetet, amely a helyhatóságok által elfogadható zászlókról szól, ebben pedig az szerepel, hogy csak a címerrel rendelkező közigazgatási egységeknek lehet zászlójuk, ezen pedig csak a címer és a közigazgatási egység neve szerepelhet. A tervezetben szereplő szabad szimbólumhasználat tehát nem vonatkozna a helyhatóságokra, csak a nemzeti kisebbségekre, azaz gyakorlatilag a székely zászló nem lehetne például Hargita vagy Kovászna megye szimbóluma, csak a romániai magyar kisebbségé. Bár arra nem tér ki a tervezet, hogy milyen testület fogadhatná el a szimbólumokat, az előző szakaszokban „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek szervezeteit” vagy a „nemzeti kisebbségek törvényes képviselőit” nevesítette. Arról sem beszél a szöveg, hogy mi számít szimbólumnak, ám a 12. szakasz előző bekezdései a zászlót, a nemzeti ünnepet, a himnuszot, a címert és a pecsétet nevezik meg a román állam szimbólumaiként.