

Bakk Miklós

Kisebbségi jogok, alkotmány és politikai rendszer Romániában

Minority Rights, Constitution and the Political System of Romania

The article gives a short analyses of the interdependence between the circumstances of the adoption of the Romanian Constitution and nature of the incorporated minority rights deriving from the „soft law” of the international treaties and the European integration process. The author try to outline the model of the language rights toward the Romanian political system, its specific conditions are developing the management of the linguistic difference. Other minority rights are taking in account on the base of constitutional prescriptions and the interpreting practice developed by the political context. A short comparative picture is given too, including other states from Central and Eastern Europe.

A rendszerváltás óta eltelt jó húsz esztendő, valamint az európai integráció tapasztalatai immár kellő perspektívát kínálnak ahhoz, hogy a romániai kisebbségek – elsősorban a magyarság – helyzetét ne csupán a szokványos jogharc kronológiája és politikai logikája, valamint a jogalkalmazás intézményi feltételei felől tekinthessük át, hanem megpróbáljuk egyfajta rendszerevolúciós tipológiákba helyezve is végiggondolni azt.

Közismert, hogy a román alkotmány Európa legmerevebb alkotmányai közé tartozik, mivel módosítását három feltétel is nehezíti, illetve korlátozza: 1) az alkotmánymódosító törvényjavaslat elfogadásához kétharmados többség szükséges a parlament mindkét házában (külön-külön), illetve háromnegyedes többség a két ház együttes ülésén, amennyiben a kétharmados többség az egyes kamarákban eltérő változatot fogadott el; 2) az elfogadott módosító törvényt 30 napon belül megszervezett népszavazásnak kell megerősítenie – ez lehetőséget teremt a módosítás ellenzőinek, hogy ellenkampánnyal, „népi vétóval” megakadályozzák azt; 3) végül a módosításnak „tartalmi korlátai” is vannak, nem terjedhet ki „a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre” (152.szakasz).¹ Ez utóbbi előírás, a román alkotmány örökkévalósági klauzulája nem csupán

¹ A továbbiakban a román alkotmány rendelkezéseinek magyar nyelvű fordítását a következő kiadás alapján idézzük: *Románia Alkotmánya*. Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003. A bevezetőt írta Varga Attila és Veress Emőd.

a módosíthatatlan rendelkezéseket jelöli meg, hanem a nemzetállami politikai centrum szakralizált téziseit² is tartalmazza.

E feltételekből nem csupán az következik, hogy az alkotmánymódosításra egyfajta „többségi csomag” formájában kerülhet sor, amelyet a módosításra „szövetkezett” többség állít össze, hanem az is, hogy az alkotmánymódosításra alkalmas politikai kontextus viszonylag ritkán alakul ki. Az alkotmányozási blogrolling ugyan számos politikai rendszer sajátja, romániai specifikumát azonban épp a kisebbségi jogokkal kapcsolatos szakaszok esetében láthatjuk a legvilágosabban.

A román alkotmányba foglalt, közvetlenül kisebbségjogi és kisebbségpolitikai relevanciájú szakaszok száma 12 (az alkotmány összesen 156 szakaszból áll). Közülük az 1. és 4. szakaszok a román állam és nemzet definícióját adják meg, e cikkek kritikai irodalma ismert, itt csak az egyik legfontosabb konklúziót ismételnék meg: a román nemzetfogalom ket-tősségének („polgári” illetve „kulturális/etnikai”) alkotmányos fenntartása olyan stratégiai törekvés, amely egyrészt – logikáját tekintve – beleillik az európai nemzetépítés tipológiájába (a történeti fáziskésés kérdését itt most nem vizsgáljuk), másrészt – az alkotmány szakralizált kitételeivel együtt (152. szakasz) – olyan politikai diskurzuskörnyezetet teremt, amely eleve elutasítható lehet bizonyos alkotmányos intézmények, újítások bevezetése tekintetében.³

A kisebbségi jogok alkotmányos rögzítése tulajdonképpen vajmi kevés garanciális elemet tartalmaz azok érvényesíthetőségére vonatkozóan. Ennek alkotmányjogi, valamint a politikai rendszer működésével összefüggő okai vannak. Egyrészt, mivel az alkotmány a rendszerváltást követő évek nemzetközi jogi környezetében, az európai emberjogi egyezmények és a nemzetközi „soft law” kényszerítő befolyása alatt fogalmazódott meg⁴, a kisebbségek jogait egyéni jogokként fogalmazta meg (6.szakasz, 2.bek. – az identitáshoz való jog; 32. szakasz, 3.bek. – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket), anélkül azonban, hogy specifikus intézményi kötelezettségeket is megállapított volna.

Másrészt, ahol az alkotmány megfogalmaz ugyan néhány konkrét intézményi szabályozást, elsősorban a hagyományok és a korábbi törvények alapján már kialakult gyakorlat szerint – a helyi közigazgatás (120. szakasz, 2. bek. – anyanyelvhasználat a helyi közigazgatási hatóságok-

² Ezek a politikai vitákban egyfajta cenzúrát eredményeznek.

³ Lásd Gabriel Andreescu: *Națiuni și minorități*. Ed.Polirom, Iași, 2004, 150-151. p.

⁴ Lásd Georg Brunner: *A kisebbségek emberi jogai: egyéni jogok, csoportjogok vagy önrendelkezési jog?* In Kisebbségkutatás, 1998 (7. évf.), 3. sz., 306-308. p.

kal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban), illetve az igazságszolgáltatás (128. szakasz – anyanyelv és tolmács használata az igazságszolgáltatásban) területéről van szó –, ott is rendkívül lassú a jogok bővülése. Maguk a jogi keretek elmaradnak az alkotmányban elvileg rejlő lehetőségektől, másrészt a lassan fejlődő jogi keretek még így is a mindennapi valóság előtt járnak.⁵

Érdeemes e lassú fejlődés okait számba venni:

- 1) Egy jelentős szemléleti akadályt rögzít maga az alkotmány: a 13. szakasz egyetlen rendelkezése szerint „Romániában a román nyelv a hivatalos nyelv”, és az egyes területeken a román nyelv elsődlegessége további megerősítést kap (32. szakasz, 2. bek.: „Az oktatás minden fokon román nyelven folyik”; 128. szakasz, 1. bek.: „Az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le”). Ott, ahol a kisebbségi nyelvhasználat szabályozása nem elég pontos, a szemléleti meghatározottság annak elutasítását favorizálja.
- 2) Szintén fontos szemléleti tényező a nyelvhasználati jogok egyéni jogi megalapozottsága. Ez procedurális értelemben egyrészt a kvázi-kérelmező helyzetébe helyezi a kisebbségi nyelvhasználót (aki kéri a hatóságtól joga gyakorlásának biztosítását), másrészt teret nyit a hatósági önkénynek annak megállapításában, hogy a létező joghoz adottak-e biztosításának kommunális feltételei.
- 3) Végül: fontos tényezője e folyamatnak, hogy a román alkotmánybírósnak nincs konzisztens gyakorlata e téren, amely iránymutató döntésekkel töltené ki a hiányzó szabályozás terét.

A lassan fejlődő jogi keret tipológiai elhelyezéséhez több lehetőség is adott. Egy tisztán jogi-közigazgatási tipológiát Veress Emőd idéz Miquel Siguántól.⁶ Eszerint az európai államokat a kisebbségi anyanyelvhasználat elismerése szempontjából öt kategóriába lehet csoportosítani: 1) egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkező államok (Franciaország); 2) azok az államok, amelyek egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkeznek, de a kisebbségi nyelvhasználat számára törvényesen biztosítanak bizonyos jogokat (például Románia, Szlovákia); 3) azok az államok, amelyek egyetlen hivatalos nyelvvel rendelkeznek, de egyes autonóm közigazgatási régiókban hivatalos jelleget biztosítanak kisebbségi nyelveknek is (Spanyolország – a kasztíliai spanyol hivatalos az ország egész területén, a baszk, a katalán

⁵ Veress Emőd: *Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2006, 2. sz., 41. p.

⁶ Miquel Siguán: *L'Europe des langues*. Mardaga: Lieja y Paris, 1996. Idézi Veress Emőd: *Nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatára néhány európai ország közigazgatásában*. Korunk, 2001, 10. szám, 90-96. p.

és a gallego az illető régiókban a spanyol mellett); 4) föderatív államok, amelyekben minden egyes föderatív egységnek (tagállamnak, régiónak) más-más hivatalos nyelve van (Svájc); 5) azok az államok, amelyek hivatalosan többnyelvűek a területük egészét illetően (Finnország⁷, Luxemburg⁸).

E tisztán jogi-közigazgatási tipológia szerint Románia a kilencvenes évek végétől az 1. kategóriából a 2.-ba került át, és ebben a döntő mozzanat a 2001. évi 215. sz. közigazgatási törvény elfogadása volt. Ezt a tipológiai átmenetet jellemezve azt mondhatjuk, hogy a kisebbségi nyelvek közigazgatási használata, amely a kisebbségi nyelvpolitikai rezsim legmeghatározóbb területe, a kilencvenes évek elején „megtűrt” gyakorlat volt: volt rá ugyan törvényes lehetőség (az 1991-es 69. számú közigazgatási törvényben), de azt csak a helyi többséget alkotó kisebbségek tudták érvényesíteni. Ezen az 1996-os jobbközép kormány az 1997. évi 22. számú sürgősségi kormányrendelettel változtatott, azonban a rendeletet az Alkotmánybíróság 1998-ban érvénytelenítette (nem a nyelvhasználati rendelkezések miatt). Ezért a változás csak a 215-ös törvénnyel következett be.⁹ A 215-ös törvény életbe lépését követően a kisebbségi nyelvhasználat egyfajta „törvényes-megengedő” szakaszba lépett, amelynek gyakorlatát a 2003-as alkotmánymódosítás rögzítette. Ez egyben megteremtette annak lehetőségét, hogy a nyelvhasználati lehetőségek tovább bővüljenek anélkül azonban, hogy alapvető változást hoznának a jogi-szemléleti keret tekintetében. Ezt a prefektusi intézmény törvényének 2005-ös módosítása jelezte, amely előírta, hogy biztosítani kell a nemzeti kisebbségek és az államigazgatás dekoncentrált szervei közötti kisebbségi nyelvhasználatot is (a korábbi rendelkezések csupán az önkormányzati intézményekre vonatkoztak).¹⁰

A kisebbségi nyelvpolitikai rezsim kilencvenes években bekövetkezett átalakulását egyébként hasonló módon írják le a nyelvészológusok is, akik a nyelvi funkciók allokálása felől közelítik meg e folyamatot.¹¹ Ebben a megközelítésben 2006-ig a romániai kisebbségi nyelvhasználatot egy, a hegemonia felől a pluralizmus irányába mutató fejlődés jellemzi, melyben 1996, az RMDSZ kormányrakerülése volt a fordulópont. Ebben azonban „a kisebbségi nyelvi funkciók allokációja úgy történik, hogy köz-

⁷ Finn és svéd

⁸ Luxemburgi, német és francia

⁹ Veress Emőd: *Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban*. In Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006. 2. sz., 35-36. p.

¹⁰ I.m. 36.

¹¹ Lásd Horváth István: *Kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában*. In Magyar Tudomány, 2009. november, 1304-1312. p.

ben folyamatosan kihangsúlyozódik és újratermelődik az államnyelv és a kisebbségi nyelvek közötti szimbolikus státusegyenlőtlenség¹². Leginkább Székelyföldön látható ez, ahol a kisebbségi nyelvhasználat majdnem minden jogi és intézményi feltétele adott, mégis a román politikai elit számára elképzelhetetlen, hogy a magyar nyelvet regionális hivatalos nyelvként fogadja el és határozza meg.¹³

Felmerül a kérdés, hogy az itt vázolt tipológiában melyek a romániai fejlődés lehetséges irányai. Elvileg a román gyakorlat pozitív irányú fejlődés esetén az előbb vázolt típusok közül mind a 3-as (spanyol), mind az 5-ös (finn) nyelvhasználati modellt előrevetítheti. Jogbővülés esetén azonban valószínűbb az a fejlődési irány, amely a régiók kialakítása után kezdődhet (e kérdés Romániában 2011 nyarán került napirendre). Amennyiben létrejönnek a közigazgatási régiók – úgy, hogy azokon belül a magyarság számottevő regionális kisebbséget vagy akár többséget (Székelyföld) alkosson –, a jelenlegi nyelvhasználati gyakorlat lassú bővítése az erdélyi régiók közül néhányban a magyar nyelv hivatalos egyenrangúsítását eredményezheti a román mellett.

A finn nyelvhasználati modell kialakulása történeti okok miatt nem valószínű, az ugyanis egy teljesen más nemzetépítési folyamaton alapszik. Mivel Finnországban a finn nemzetépítés egy nyelvileg kisebbségi helyzetben levő svéd elit kulturális és államszervezői teljesítményén alapszik, létrejöhett az egy politikai nemzet – két nyelv modellje. A román nemzetépítés azonban a magyarral szemben kristályosodott ki, ezért a közigazgatás nyelvi rezsimje csak a hatalom területi megosztása nyomán alakulhat ki.

A nyelvhasználati jogok bővülésének evolúciós modelljéhez hasznos tekintetbe venni Arzoz normatív tipológiáját¹⁴ is. Eszerint a világ államai-ban létező nyelvhasználati rezsimek és nyelvhasználati jogok öt normatív modellbe sorolhatók, amelyek a gyakorlatban nem annyira kizárják, mint inkább kiegészítik egymást; ezek: a) az emberjogi modell; b) az „új” kisebbségi jog modellje; c) a „régí” kisebbségi jog modellje; d) az őshonos népek jogainak modellje; e) a hivatalosnyelv-modell.¹⁵

Ha nemzetközi emberjogi egyezményeket vizsgáljuk, azok (egyetlen kivétellel¹⁶) nem foglalkoznak közvetlenül a nyelvi jogokkal, mégis e normáknak van szerepük a nyelvi tolerancia kialakításában. Az az álla-

¹² I.m. 1307.

¹³ Jóllehet, Románia aláírta és ratifikálta a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Kartáját is (a ratifikálásra 2007-ben került sor a 282. sz. törvény alapján)

¹⁴ Lásd Xabier Arzoz: *Accommodating Linguistic Difference: Five Normative Models of Language Rights*. In *European Constitutional Law Review*, 2010, 6: 102–122.

¹⁵ Arzoz, i.m. 105.

¹⁶ A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (1966), 27.cikk

mi szabályozás ugyanis, mely meggátolja a nyelv magánhasználatát, több nemzetközi jogi normát is sérthet, mégpedig a következőket: a magán- és családi élethez való jogot, a diszkrimináció tilalmát, a szólás szabadságát, valamint azt a jogot, hogy egy nyelvi kisebbség tagjai egymás között használhassák nyelvüket.¹⁷ Látszólag tehát az „emberjogi modell” nagyon keveset nyújt a nyelvhasználati jogok bővítése, hivatalossá tétele terén. Azonban e modellben rejlik néhány olyan lehetőség, amely épp a többi modell kiegészítéseként válik jelentőssé. Főleg abból adódóan, hogy morális alapja a személy méltósága és autonómiája.

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányába (1966) foglalt szólásszabadság az ENSZ Emberjogi Bizottsága szerint tartalmazza a szólás nyelve megválasztásának a szabadságát is. Pontosabban: a Bizottság szerint egy állam dönthet egy vagy több nyelv hivatalossá tételéről, de nem dönthet arról, hogy a közszférán kívül az egyének a szólásszabadság alapján megválasszák megszólalásuk nyelvét is.¹⁸ Ebben az értelmezésben a közszféra és magánszféra határvonalának, valamint a nyilvánosságnak a kérdései kerülnek az előtérbe.

Ismeretes és precedensértékű e tekintetben a quebeci kereskedelmi cégtáblák ügye (Ballantyne, Davidson és McIntyre vs. Kanada ügy), melyben a quebeci tartományi francia kormány azon törvényét perelték, amely szerint a kereskedelmi cégtáblákat, reklámokat csakis francia nyelven lehet kiírni. A peres kérelmezők szerint ez sérti a szólásszabadság jogát, amire a quebeci kormány válasza az volt, hogy az csak a politikai, kulturális és művészeti vélemény kifejtésére vonatkozik. Az ENSZ Emberjogi Bizottsága elutasította ezt az érvelést, szerinte a szólásszabadság a gazdaság, a szabad piac területe is vonatkozik, azt csak az erkölcs, a közbiztonság, a közrend és a közegészség érdekében lehet korlátozni. A szólásszabadság biztosítása ugyan nem ró pozitív nyelvi kötelezettségeket az államra, viszont előírja számára a „nyelvi be nem avatkozás kötelezettségét” az egyének magánügyeibe.¹⁹

Különösen összetett e kérdés ott, ahol – mint Romániában is – a kisebbségi nyelv már betört a közszféra bizonyos területeire, de minthogy nem vált egyenrangú hivatalos nyelvvé, az előbbi határvonal bizonytalanságai politikai konfliktusokban is megjelennek. Egy példa erre: 2011 nyarán Valentin Ionașcu Kovászna megyei alprefektus felszólította az egyik sepsiszentgyörgyi üzletláncot, hogy reklámjait románul is tegye közzé,

¹⁷ Ferdinand de Varennes: *Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban*. In *Fundamentum* 1998/1-2. 26. p.

¹⁸ Arzo, i.m. 106.

¹⁹ Lásd Ernszt Ildikó: *Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból?* In *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2006. 2. sz., 24. p.; de Varennes, i.m. 29-30.

mert azok közérdekű információk.²⁰ (Itt is a közérdekű, a nyilvános és kereskedelmi szféra, mint magánszféra közötti fogalmi zavarok teremtették meg a beavatkozás lehetőségét, jóllehet az ENSZ Emberjogi Bizottságának előbb ismertetett döntése már világos támpont arra nézve, hogy a köztéri reklámfeliratok a szólásszabadság körébe tartoznak.)

Az „új” kisebbségi modell az angolszász országokban alakult ki, elsősorban a bevándorlók és a vendégmunkások csoportjaira vonatkozik, akik esetében az egyenlőség, a társadalmi integráció és/vagy a felzárkóztatás kérdései állnak az előtérben, a nyelvhasználati és anyanyelvi oktatási jogok ezekkel összefüggésben fogalmazódnak meg. Tulajdonképpen nem is jogokról, hanem közpolitikai eszközökkel biztosított előnyökről van szó, amelyek (az angolszász politikai hagyományú államokban) a nem egyenlők egyenlőségének az előmozdítását célozzák, vagyis nem a csoport fennmaradását, hanem a gyors integrációját a többség társadalomba. E modell célja az egyenlővé válás, integráció az egyenlők társadalmába.²¹

A „régí” kisebbségi modell morális alapja ezzel szemben az egyes etnikulturális közösségek és nyelvi kisebbségi csoportok azon jogának és igényének az elismerése, hogy identitásuk és kultúrájuk megőrzéséhez, reprodukciójához és továbbadásához különleges védelemben és támogatásban kell részesülniük, amely védi őket az asszimilációval és az akkultúrációval szemben.

Az őshonos népek modelljének morális alapja rokon a „régí” kisebbségi modellel, a különbség: a nemzetközi jogi eszközök jóval szegényesebb tára. Az őshonos népek jogaira vonatkozóan nemzetközi egyezmények (lényegében kettő, melyek közül az egyik, a 2007-es ENSZ-nyilatkozat nem kötelező erejű) amelyek inkább a saját közösségi szállásterületre, a lakóterület ásványkincsei fölötti rendelkezésre és a belső önrendelkezési jogra vonatkoznak, a nyelvi jogok tekintetében viszont nem érik el a „régí” kisebbségeket támogató joganyag szintjét.²²

Végül, a hivatalosnyelv-modell azokban az országokban valósult meg, amelyek alkotmányukban több nyelvet is hivatalossá tesznek (Belgium, Kanada, Finnország, Svájc, India, Dél-Afrika stb.). Egy második nyelv hivatalossá tétele mindig fundamentális politikai döntés, amelyet valamely nyelvi közösségnek az állam politikai „közösségébe” való behelyezése motivál. Ennek morális indoka lehet az illető nyelvi (etnikulturális) közösség fennmaradásának biztosítása, közvetlen politikai logikája mégis disztributív: csak

²⁰ Farkas Réka: *Ki vigyáz a magyar nyelvre? (Számon kéri a prefektúrát)*. Háromszék, 2011. augusztus 19.

²¹ Lásd Arzoz, i.m. 112-115.

²² Lásd Arzoz, i.m. 115-117.

azok a nyelvi közösségek kapnak hivatalos nyelvet egy államon belül, amelyek nagyságukkal, kapcsolataikkal, politikai szerveztségükkel alapvetően hatni tudnak az illető állam politikai stabilitására. A két indok közötti feszültségből következik, hogy a nyelvi jogok megszűnnek egyetemes emberi jognak lenni amint valamely, e jogokkal felruházott közösségeket alkotmányos kompromisszum alapján megneveznek.²³

A romániai magyar kisebbség nyelvhasználati perspektíváira nézve e tipológia néhány következtetést sugall. Mindenekelőtt magyarázatot nyújthat arra, hogy a „régí” kisebbség modell szerint alakuló romániai nyelvpolitikai rezsim miért ragadt meg az ambivalens státusegyenlőtleniség állapotában. A „régí” modellnek ugyanis két útja volt: a nyugatibbnak a belső jog fejlődése volt a meghatározó eleme, míg Kelet-Közép-Európában a „soft law”-szerű nemzetközi egyezményekhez való csatlakozás. Ebből adódóan a nyugati megoldásokban a belső stabilitást megerősítő fundamentális politikai döntések és az ennek megfelelő közjogi intézmények létrehozása került az előtérbe, míg a kelet-közép-európai térségben általában (néhány kivételtől eltekintve) a „soft law” ambivalenciáját emelték be a belső jogba, azaz egyéni jogokat kevés vagy teljesen hiányzó közjogi garanciák nélkül. Mindez tulajdonképpen annak a következménye, hogy a nemzetközi jogi dokumentumok csupán kötelezik az aláíró államokat arra, hogy intézkedéseket foganatosítsanak, azonban ezeknek a megállapításánál nagy mérlegelési szabadságot hagynak meg az illető államoknak.²⁴

A hivatalosnyelv-modellnek fontos konzekvenciája, hogy – valamilyen intézményesítése esetén – minden bizonnyal különbséget eredményez a magyar nyelv és a többi kisebbségi nyelv státusa között. Egyedül ugyanis a magyar nyelvű beszélők rendelkeznek azzal a demográfiai súllyal és politikai önszervezési potenciállal, amely e modell valamelyik változatát esetleg elérheti. Ebből viszont az következik, hogy stratégiai értelemben nincs, nem tud fennmaradni szövetség a különböző kisebbségek politikai szervezetei között.

A közigazgatási nyelvhasználat mellett az oktatás a másik érzékeny nyelvhasználati terület. Itt is a „hegemonikus megengedő” gyakorlat hasonló módja alakult ki; bár az alkotmány látszólag teljes szabadságot enged a kisebbségi oktatás megszervezéséhez, „az oktatási törvényekben foglalt konkrét gyakorlati feltételek lefelé nivellálva szabályozták”²⁵ e tevékenységet.

²³ Lásd Arzo, i.m. 120.

²⁴ Brunner, i.m. 307.

²⁵ Horváth István: *Kisebbségi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában*. In Magyar Tudomány, 2009. november, 1307. p.

A gyakorlat intézményesülési formáit itt is az határozta meg, hogy a látszólag emberjogi feltételenséggel meghatározott kisebbségi oktatási jogok (32. alkotmányszakasz: „Garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktassák őket”) a valóságban nem kaptak ennek megfelelő alkalmazási kereteket. Az alkotmány ugyanis nem rendelkezett arról, hogy ezek a jogok milyen típusú intézményekben valósulnak meg (a fenntartói, szakirányítási és pedagógiai-tervezési jogosítványok és kötelezettségek tekintetében), ezeket a törvényekre utalta, amelyek révén a kérdés belemosódott a romániai oktatásügyi intézményrendszer egészébe.

Úgy tűnik, hogy a kisebbségi oktatás alkotmányos megalapozása nagyjából ehhez hasonló módon történt az összes kelet-közép-európai államban. Arzoz összesítése szerint, míg a nyugati államok (Németország, Hollandia, de ide sorolandó Csehország is) a kisebbségi oktatást csak törvényben szabályozzák, a közép- és kelet-európai államok többsége az alkotmány szintjén is rendelkezik a kisebbségi nyelven folyó oktatáshoz való jogról.²⁶ Az 1998-as albán alkotmány nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekről rendelkezik, akiknek joguk van anyanyelvükön tanulni, illetve anyanyelvi oktatásban részesülni (20. cikkely, 2. bek), Bulgária alkotmánya elismeri a más anyanyelvűek jogát, hogy a bolgár nyelv kötelező elsajátítása mellett tanulják és használják anyanyelvüket a kötelező közoktatás keretén belül (36. cikkely, 2. bek.). Hasonló rendelkezéseket tartalmaznak Moldova Köztársaság (35. cikkely, 2. bek.), Macedonia (48. cikkely, 2. bek.), Szlovákia (34. cikkely, 2. bek.), valamint más államok alkotmányai. De mivel ezek az alkotmányok nem rendelkeznek a jogokat biztosító intézményi keretéről, ezekben az országokban is kialakulhatott a „lefelé nivellálás” jogalkalmazói gyakorlata. Egyedül az 1992-ben elfogadott észt alkotmány 37(4)-es cikkelye rendelkezik az intézményi keretéről: „Mindenkinek joga van az észt nyelvű oktatáshoz. A kisebbségek számára létesített oktatási intézmények joga, hogy megállapítsák az oktatás nyelvét”.

A lefele nivellálás gyakorlatának kiindulópontja az, hogy az ország hivatalos nyelvének elsőbbségét megerősítik minden olyan alkotmányparagrafusban, amely a kisebbségi nyelvhasználati jogra is tartalmaz kitélet. A román alkotmány általában is rendelkezik a román nyelvről, mint hivatalos nyelvről (13. szakasz), de megerősíti ezt az oktatás (32. szakasz) és az igazságszolgáltatás (128. szakasz) estén. A szlovák alkotmány 34. szakasza szerint a kisebbségekhez tartozó személyeknek, törvény által megszabott módon, a hivatalos nyelv elsajátításának joga mellett joguk van a) saját nyelvükön oktatásban részesülni; b) használni nyelvüket a hivatalos kap-

²⁶ Arzoz, i.m. 111.

csolatokban; c) részt venni a kisebbségekre és etnikai csoportokra vonatkozó döntések meghozatalában. A szlovák alaptörvény 6. cikkelye szerint a szlovák a hivatalos nyelv, és minden más nyelv hivatalos kommunikációban való használatáról külön törvény rendelkezik.²⁷

A nyelvi hegemonia „megengedő” körülbástyázásának hasonlóságain túl azonban jelentősek az eltérések is az egyes kelet-közép-európai államok között. A nyelvi státusok viszonyába beépített aszimmetria különböző intézményi fejlődési irányokat eredményezett.

A romániai sajátosság az erdélyi magyarságra nézve abból alakult ki, hogy a román alkotmány egyetlen konkrétan is megfogalmazott kollektív kisebbségi jogot ismert el, a kisebbségek sajátos és kedvezményes parlamenti képviseletét. Az ezzel kapcsolatos döntések a rendszerváltás legelső, mondhatni „alapozó” döntései közé tartoznak.

1989 után az erdélyi magyarok rendszerváltás-élményéből táplálkozó tömegidentitása arra a „természetes” meggyőződésre, amorf konszenzusra alapozott, hogy van közös, nemproblematikus „magyar érdek”, amelyet minden különösebb kérdezősködés és számonkérés nélkül rá lehet azokra bízni, akik valamilyen oknál fogva „épp ott vannak”, hogy képviseljék ezeket. Ez volt az RMDSZ-nek mint mozgalomnak az érületi alapja, és az RMDSZ mozgalmosmozgalmának fenntartására irányuló törekvés tulajdonképpen ezt az érületi alapot volt hivatott konzerválni, még akkor is, amikor a pártokra jellemző belső szervezeti építkezés elkezdődött.

Hogyan illeszkedett mindez a kialakulóban levő romániai pártrendszerhez, sőt, magához a formálódó politikai rendszer egészéhez?

Bár a román rendszerváltást nem a kiegyezéses, „kerekasztal-tárgyalásos” típusba sorolják, az átmenet néhány fundamentális eredménye mégis rendszeralapító konszenzuális elemmé vált. A kisebbségek korporatív parlamenti képviseletének a beillesztése a román párt- és választási rendszerbe, következésképpen a román politikai rendszerbe ilyen 1990-es döntésekből nőtt ki. 1990. februárjától Románia „protoparlamentjében”, a Nemzeti Egység Ideiglenes Tanácsában a magát „forradalmiként” legitimáló pártállami bürokrácia (a Nemzeti Megmentési Front) és a történelmi pártok mellett, egyfajta „korporatív” képviseleti joggal, a nemzeti kisebbségek „érdekvédelmi szervezetei” is megjelentek. Az 1990-es választásoktól kezdődően elfogadott párt- és választási törvényekben (a 92/1990-es törvényrendelet, a 69/1992-es, a 373/2004-es és a 35/2008-as parlamenti választási törvények, a 67/2004-es önkormányzati választási törvény, a

²⁷ Az előbbi egyes alkotmánycikkelyek tartalmi elemeire az alkotmányok hivatalos angol nyelvű szövegei alapján utalok (kivéve a román alkotmányt). A hivatkozott alkotmánycikkelyek számára nézve Arzoz összesítését használtam és egészítettem ki. Lásd még: Arzoz, i.m. 111.

27/1996-os és a 14/2003-as párttvények) ez a konkrét „kollektív jog” kapott körülbástyázást, amely a 2003-as alkotmánymódosítás nyomán a 62 (2) szakaszban a következő megfogalmazásban kristályosodott ki: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok azon szervezetei, amelyek a választásokon nem kapják meg a parlamenti képviseletükhöz szükséges szavazatszámot, egy-egy képviselői helyre jogosultak, a választási törvény feltételei között. A valamely nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárokat csak egyetlen szervezet képviselheti.”²⁸

Ez az alkotmánycikkely elsősorban a rendszerváltás után megjelent RMDSZ-t hozta sajátos helyzetbe, hiszen egyrészt élvezte a korporatív képviseleti jog azon előnyeit, amelyekkel a többi kisebbség is rendelkezett (a parlamenti képviselethez való kedvezményes jog, egyesületként való részvétel a választásokon, az „egyetlen szervezet” monopóliuma), másrészt azonban egyfajta mobilizációs versenyhelyzetbe is hozta, hiszen az egyetlen biztosított képviselői helyen túl a parlamentben megszerezhető képviselői mandátumok számát a megszerzett szavazatok arányában kapta. Tehát a magyar etnikai szavazótáborral szemben egyszerre volt egy monopóliumhelyzet birtokosa és a politikai mobilizációban érdekelt ernyőszervezet.

Minthogy megalakulása megelőzte az erdélyi magyar civil szféra megjelenését, az RMDSZ a civil-mozgalmi szférában tulajdonképpen megteremtette a „politikai magyarságot”, még mielőtt annak tagolt társadalmi alapja igazából körvonalazódott volna.

A román alkotmány által szavatolt, a kisebbségek korporatív képviseletére vonatkozó hallgatólagos politikai egyezség a kilencvenes évek második felétől kiegészült néhány közpolitikai elemmel is, amely a korporatív képviselet joga mellett még erősebben privilegizálta e képviseleti jogot megszerző nemzeti kisebbségi szervezeteket. Ez a kulturális közpolitikák területén volt meghatározó, azon finanszírozások tekintetében, amellyel a román állam a kisebbség kulturális intézményrendszerét támogatta: a mindenkor román kormány a forráselosztás jogát e tekintetben átruházta e privilegizált kisebbségi szervezetekre, vagyis egységes kisebbségpolitika helyett – melynek kidolgozása doktrínát és programot igényelt volna a román pártok részéről – e kormányok „a kisebbségek gondjait” jórészt a korporatív képviseleti jogot szerző, és a forráselosztásban privilegizált helyzetbe jutó szervezetekre bízták.²⁹

²⁸ Az így kialakuló kisebbségi képviseletről általában lásd: Ciprian-Călin Alionescu: *Parliamentary Representation of Minorities in Romania*. Southeast European Politics, vol. V, no. 1, June 2004; Monica Călușer: *A nemzeti kisebbségek képviselete a Parlamentben fenntartott helyeken*. In Magyar Kisebbség, 2008. 3-4.sz. (49-50.)

²⁹ Ennek intézményi rendszerét leírja: Mohácsék Magdolna: *A nemzeti kisebbségek szervezeteinek kiutalt finanszírozás elemzése*. In Magyar Kisebbség, 2008. 3-4. sz. (49-50) 191-216. p.

E helyzete konszolidálása és megőrzése érdekében az RMDSZ fő stratégiai céljává koalíciós potenciáljának folyamatos erősítése, a mindkét román politikai oldal fele való nyitottság vált. Mindez egy kényes alkupozíció és -egyensúly hosszabb távú biztosításaként is leírható. Az egyik oldalon az RMDSZ lemondott arról, hogy megfogalmazzon egy közjogi jövőképet, és annak alapján működjön együtt (pártként) koalíciós partnereivel (ezáltal arra kényszerült, hogy néhány általános, a demokrácia intézményi kereteivel és az emberi jogokkal összefüggő kérdésben is tranzakciós politikát folytasson), másik oldalon ezek a pártok lemondtak arról, hogy „túlságosan” beleszóljanak a kialakult kisebbségpolitikai intézményrendszer működtetésébe, netán átalakításába, azt informálisan átengedték az RMDSZ-nek, anélkül azonban, hogy a stratégiai kontrollról lemondtak volna. Azaz elfogadták, hogy az oktatásügyben a magyar intézményi hálózat felett az RMDSZ részleges ellenőrzést gyakorol, elfogadták, hogy a román kormány által a kisebbségi magyar kultúrára fordítandó támogatások tekintetében az RMDSZ legyen a legfontosabb döntési centrum. Mindez azonban a koalíciók folyamatosan újratárgyalt eseti kontextusainak sorában történt.³⁰

Összegezve: az itt részletesebben is elemzett politikai stratégia és kontextus tehát az a „rendszerátmeneti elem”, amely a „soft law”-ként bevezetett kisebbségi jogok alkalmazását további ambivalenciákkal terhelte.

Felmerül a kérdés: milyen alkotmányos váltás szüntetheti meg ezt a rendszerambivalenciát? A politikai közbeszéd révén majdhogynem közvélekedéssé vált, hogy az alkotmány első szakaszának („Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.”) a megváltoztatása lehet a megoldás. Az alkotmánymódosítás eddigi története, valamint a kelet-közép-európai térségre jellemző alkotmányreformok alapján³¹ inkább az valószínűsíthető, hogy e cikkely megváltoztatása – amennyiben erre egyáltalán sor kerül – inkább lezár egy közjogi átalakulási folyamatot³², semmint megnyit.

³⁰ Az RMDSZ előbbieken vázolt koalíciós potenciáljának és stratégiájának kérdéséhez lásd még: Bakk Miklós: *Egy paradigma lebomlása – az RMDSZ és az EP-választások tanulságai*. In *Kommentár*, 2007. 6.sz., 98-107. p.

³¹ Lásd Jasper de Raadt: *Contested Constitutions: Legitimacy of Constitution-making and Constitutional Conflict in Central Europe*. *East European Politics & Societies*, 2009. no 3, 315-338. p.

³² Általában is egy alkotmány „többnyire az adott társadalom valóságának a lenyomata, nem pedig annak teremtője” (Lásd Szmodis Jenő: *Az Alkotmány mint kulturális és emberi jelenség*. Valóság, 2010/8., 42. p.)

Valószínűbb ezért, hogy a kisebbségi és nyelvi jogok érvényesíthetősége szempontjából a közigazgatási szerkezet átalakulása hoz inkább változást.

Az alkotmányos szerkezet fejlődésében megjelenő két dimenzió (az identitás és az uralom-részvétel dimenziói) a közjog két legfontosabb ága, az alkotmányjog és a közigazgatási jog közötti viszonyban is megjelenik. Míg az *alkotmányjog* a politikai közösség, az állami berendezkedés legfontosabb, legalapvetőbb kérdéseit, s a hatalom rendszerében az állampolgár helyét, jogosítványait, kötelezettségeit szabályozza, a *közigazgatási jog* a közösségi szolgáltatások (egészségügyi, oktatási, szociális támogatások stb.) mértékét, igénybevételének módozatait, feltételeit, valamint ezek nyújtásának intézményi szabályait rögzíti³³ Némiképp leegyszerűsítve, az lehet mondani, hogy az alkotmányjog a politikai közösség (*polity*) alanyiségét szabályozza, a közigazgatási jog pedig azon szolgáltatások intézményi biztosításának a módját (*policy*), amellyel a politikai közösség és tagjai közötti kapcsolat fennmarad.³⁴

Mindkét jogág alapvetően fontos, azonban nagyobb, forradalmi változások idején az alkotmányjog (a politikai közösség önmeghatározási kérdései) kerülnek előtérbe, míg konszolidáltabb időszakokban a közigazgatási jog részletei állnak a középpontban.³⁵ És az európai uniós integráció kétségtelenül azt a konszolidációs perspektívát állította az előtérbe, amelyben a közigazgatási reform, a közigazgatási kapacitás fejlesztése a meghatározó.

³³ Lőrincz Lajos: *Alkotmányjog, közigazgatási jog*. In Magyar Tudomány, 2007. 12. szám, p. 1567.

³⁴ Bakk Miklós: *Politikai közösség és identitás az alkotmányban*. In Magyar Kisebbség, 2010. 1-2.sz. (55-56). p.222.

³⁵ Lőrincz, uo.