

I. fejezet

Alapvető kérdések

- 1. Varga Attila:** A romániai nemzeti kisebbségek alkotmányos jogai az alkotmánybírósági esetgyakorlat tükrében (normák, értelmezések, esetek)

*Varga Attila**

A ROMÁNIAI NEMZETI KISEBBSÉGEK ALKOTMÁNYOS JOGAI AZ ALKOTMÁNY- BÍRÓSÁGI ESETGYAKORLAT TÜKRÉBEN (NORMÁK, ÉRTELMEZÉSEK, ESETEK)

1 Bevezető gondolatok alapvető fogalmak meghatározásáról és értelmezéséről

A nemzeti kisebbségek jogainak alkotmányos szabályozása az elmúlt két évtizedben sem Romániában, sem az európai államok túlnyomó többségében lényegesen nem változott – a leglényegesebb kivétel talán Szerbia a közép-európai térségben. E jogok gyakorlati érvényesítése legtöbbször egy javítandóan alacsony szinten stagnál – ez igaz Romániára is, de bizonyos országokban kifejezetten romlott – Ukrajna és Lettország lehetnek itt elsősorban példák –, illetve e jogok érvénysülésének, mint jogállami elvárásnak és követelménynek a számonkérése lényegében megszűnt.

Ennek okai többesek, amelyek még csak vázlatos áttekintése is meghaladná jelen tanulmány kereteit és fókuszát, így érdemes összességében annyit rögzíteni, hogy a kisebbségek kérdése sok országban ismét politikaivá vagy akár nemzetbiztonsági kockázatként kezeltté vált, ami értelemszerűen kihatott a nemzetiségi jogok kapcsán tett nemzetközi vállalások ellenőrzését végző európai intézmények és fórumok munkájára és az általuk tett javaslatok hatásaira is. Célszerűnek mutatkozik tehát – bízva abban, hogy lesz, aki majd visszanyúl hozzá – ha mai jogtudós monográfiát készít a nemzetiségekről, illetve megidézi, a közgondolkodásban tartja azokat az immáron jogi kuriózumoknak számító, jóllehet továbbra is hatályos jogirodalmi/nemzetközi jogi relikviákat, amelyek főleg az 1990-es években születtek Európában.

* Alkotmánybíró, Románia Alkotmánybírósága, egyetemi docens, Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem.

A probléma már abban is jelentkezik napjainkban, hogy a nemzetiség, mint fogalom meghatározásától is igyekeznek az intézmények távol maradni, ami túlzott politikai óvatosságnak tekinthető és a nemzetiségi jogok érvényesülését rontja. Különösen igaz ez annak okán, hogy a megelőző mintegy fél évszázadban több kiváló pontosságú definíció is született. Francesco Capotorti jogászprofesszor 1979-ben az ENSZ-ben bemutatott jelentésében a nemzeti kisebbségeket úgy határozta meg, hogy azok „az adott állam állampolgárai, számbeli szempontból kisebbséget alkotnak, nincsenek domináns pozícióban, a lakosság többi részétől etnikai, vallási vagy nyelvi jegyek alapján különböznek, valamint tagjaikat az a közös szándék vezérli, hogy az adott nemzetiség saját identitását, önazonosságát megőrizzék.”²

Az Európa Tanács (ET) Parlamenti Közgyűlésének 1993. évi 1201-es ajánlása, mely az ET Miniszteri Bizottságának politikai elkötelezettsége hiányában sohasem vált az Emberi Jogok Európai Egyezményének kiegészítő jegyzőkönyvévé, így jogi kötőerővel sem rendelkezik, de ma még így is megkerülhetetlen hivatkozási alappá vált, az 1. cikkében a következőképpen határozta a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek csoportját: „a) az állam területén laknak és annak állampolgárai; b) régi, szilárd és tartós kapcsolatokat tartanak fenn ezzel az állammal; c) sajátos etnikai, kulturális vagy vallási nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek; d) kellően reprezentáltak, bár szemszerű kisebbségben vannak az állam vagy az állam egy régiójának lakosságához viszonyítva; e) arra törekednek, hogy együtt megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, beleértve kultúrájukat, hagyományaikat vallásukat vagy nyelvüket.”³

² Capotorti 1979, 568. pont.

³ Recommendation 1201 (1993).

2 Az nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak csoportosítása

Az egyes, alkotmányban rögzített kisebbségi jogok csoportosítása előtt a kisebbségvédelmi rendelkezéseknek, mint egésznek a különböző országokban megvalósult szintjeit érdemes áttekinteni. Adott államok kisebbségvédelmi szabályrendszere ugyanis megmutatja konceptuális viszonyulását a nemzetiségi kisebbségekhez és rámutat arra, hogy hogyan tekint helyzetükre annak révén, hogy a számukra biztosított státuszt és jogokat hogyan illeszti be a létező közjogi berendezkedésébe. Többféle tipizálás lehetséges, a szerző meglátása szerint az egyes államok kisebbségvédelmének jogi rendszere tekintetében három megoldási szint különböztethető meg.

Az első megoldási szint az, amikor a többségi nemzet formálisan ugyanolyan jogokat biztosít a nemzetiségek számára, mint amilyenekkel a többségi nemzethez tartozók is rendelkeznek. Ez, vagyis a jogegyenlőség és a diszkrimináció tilalma a kisebbségvédelem minimális (legalacsonyabb szintű) megvalósulásának számít. Ebben a megoldási módozatban formális egyenlőséget biztosítanak a nemzetiségeknek, ám a nemzetiségi közösségek helyett mindössze a nemzetiségekhez tartozó egyéneket tekintik jogalanyoknak, ezért csak az egyének számára fogalmaznak meg individuális jogosítványokat. A jogi szabályozás akkor is individuális jelleget kap, ha az adott jogot a kisebbség csak közösségként tudja gyakorolni.⁴ A kisebbségvédelemnek ezt a legalacsonyabb szintjét találjuk meg Románia alkotmányában és kisebbségvédelmi rendszerében, de ide sorolható még Franciaország, Szlovákia vagy Bulgária vonatkozó szabályozása is.

A második szinten a többségi nemzet a nemzetiségeket nemcsak egyénekként, hanem közösségként is számon tartja, illetve a nemzetiségi közösségek és azok tagjai számára fogalmaz meg kollektív és egyéni jogosultságokat. A második szintre példaként Magyarországot, Spanyolországot, Ausztriát, Németországot hozhatjuk.

⁴ Móré 2020, 33-34.

A harmadik fokozat esetében a nemzetiségek az államszervezetben is önállóan jelennek meg, vagyis önálló intézményrendszert alkotnak. Ennek egyik formája az, amikor egy autonóm terület, régió vagy föderatív egység jelentős önállóságot kap ügyeinek intézésében. Ilyenkor az adott nemzetiség nemcsak államalkotó tényezőként jelenik meg, hanem meghatározott ügyekben törvényhozó és végrehajtó hatalommal is rendelkezik,⁵ ennek példái az olaszországi Dél-Tirol és a finnországi Åland-szigetek lehetnek.

Ennek a felosztásnak az előrebecsátása azért célszerű jelen tanulmány szempontbából, mert az nagyban segít a továbbiakban a román alkotmányi/törvényi (néhol egyértelmű, máskor ellentmondásos) szabályok, rendelkezések csoportosításának a megértésében.

A nemzeti kisebbségek jogainak többféle, különböző kritériumok szerinti csoportosítása létezik a témával foglalkozó magyar, román és nemzetközi szakirodalomban.⁶ Ha a jog alanya, címzettje felől tekintünk a kisebbségi jogokra, akkor megkülönböztethetjük a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni (individuális) jogait és a nemzeti közösségek kollektív jogait. Ugyancsak beszélhetünk a nemzeti kisebbségi jogok tartalma szerint politikai képviseleti jogokról, anyanyelv használatra vonatkozó jogokról, autonómia jogokról stb.

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmány kifejezetten a román alkotmány vonatkozó rendelkezéseit, valamint az alkotmánybírósági esetgyakorlatot tekinti át, a lehetséges csoportosítást is a létező, hatályos alkotmány rendelkezései határozzák meg. Ez egyben be is határolja és le is szűkíti a csoportosítás lehetőségeit. Természetesen beszélhe-

⁵ U.o., 34-35.

⁶ Néhány mű: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996, Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2007, Trócsányi László: *Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek*. Konklúzió. In. Trócsányi László - Delpérée, François: *Európa egysége és sokszínűsége? A kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa.*, Budapest: Nyitott Könyv Kiadó. 2003, Mikó Imre: *Nemzetiségi jog és nemzetiségi politika*. Kolozsvár: Minerva Kiadó. 1944, Balog Artúr: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*, Csíksszereda: Kájoni Kiadó. 1997, Ionescu, Cristian: *Constituția României, Titlul I. Principiile Generale, Art. 1-14, Comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2015, Diaconu, Ion: *Minoritățile. Identitate. Egalitate*. București: IRDO. 1998.

tünk olyan román alkotmányos rendelkezésekről (és ezek vannak többségben a román alkotmányban) amelyek nemzetközi eredetűek, mások pedig a román alkotmányozó saját elképzelése szerinti szabályozások. Vizsgálhatjuk a nemzeti kisebbségek jogait aszerint is, hogy az alkotmány mely részében, mely fejezeteiben kerülnek szabályozásra. Eszerint vannak a nemzeti kisebbségeket érintő szabályozások az alapelvek fejezetében, az alapvető emberi jogokról szóló fejezetben, de néhány a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezés az államszervezetre vonatkozó fejezetekben is fellelhető.

Végezetül vizsgálhatjuk a nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket mintegy koncentrikus körökként, amennyiben létezik egy legbelső kör, a magja a szabályozásoknak. Ide azok a rendelkezések tartoznak, amelyek közvetlenül érintik és szólnak a nemzeti kisebbségekről. A következő körök pedig közvetetten vagy éppen áttételesen, mint állampolgárokat érintik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket és/vagy magát a nemzeti közösségeket. Ebben a megközelítésben a legtágabb körnek tekinthetjük lényegében az alkotmány egészét, a maga teljességében.

Ahogy hangsúlyoztuk, a nemzetállami megközelítést alkalmazó Románia alkotmánya a nemzetiségek egyéni jogait ismeri el, a kollektív – nemzetiségi – jogok legitimitását pedig tagadja. Ez azonban nem teljesen érvényesül, hiszen némileg paradox módon – mivel a román politikai felfogás nem ismeri el a nemzetiségek kollektív jogait, a vonatkozó szakirodalmat pedig konszenzushiány és a különféle megközelítések sokasága jellemzi – az alkotmányi szabályozás a nemzetiségi önszerveződésnek jelentős terepet biztosítani képes vallásfelekezetek autonómiáját nem csak elismeri, de garantálja is. Hasonlóképpen, a nemzeti kisebbségek – egyébiránt pozitív diszkriminációt megvalósító – kedvezményes parlamenti mandátumszerzési lehetősége sem értelmezhető egyéni, csak közösségi jogként.

E tanulmányban a román alkotmány nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseinek egy szűkebb keresztmetszete kerül bemutatásra: azoknak a közvetlen előírásoknak az ismertetése kap teret, amelyek jelenleg a nemzeti kisebbségekre vonatkozó román alkotmányos szabályozások gerincét képezik. Ezen előírásokra vonatkozó ro-

mán szakirodalmi álláspontokat, valamint a magam megállapításait ismertetem. Ezek után következik majd az egyébként a kérdésben nem túl bőséges román alkotmánybírósági esetgyakorlat ismertetése és néhány következtetés megfogalmazása.⁷

3 A nemzeti kisebbségekre közvetlenül vonatkozó rendelkezések értelmezése

Az alábbi táblázat tartalmazza az alkotmány nemzeti kisebbségeket legközvetlenebbül érintő rendelkezéseit. Ezek részint az általános elvek kezdő fejezetében, részint az alapjogi katalógusban, részint pedig az államszervezeti fejezetekben találhatóak.

⁷ A románul nem beszélő érdeklődő tájékozódási lehetőségeit javítja, hogy a román alkotmánybírósági döntések magyar nyelven is elérhetőek, hiszen azokat Románia Hivatalos Közlönyének (*Monitorul Oficial*) első része – amely a parlament által elfogadott törvényeket és egyéb dokumentumokat, elnöki rendeleteket, kormányrendeleteket és kormányhatározatokat, illetve az Alkotmánybíróság döntéseit tartalmazza – magyar nyelven is megjelenik.

1. Táblázat: A román alkotmány nemzeti kisebbségekre közvetlenül vonatkozó rendelkezései⁸

Cikkely	A rendelkezés szövege
6. cikk	<p><i>Az identitáshoz való jog</i></p> <p>(1) Az állam elismeri és biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez.</p> <p>(2) 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.</p>
29. cikk	<p><i>Lelkismereti szabadság</i></p> <p>(1) A gondolatok, a vélemények, akárcsak a vallásos hitek szabadsága, semmilyen formában sem korlátozható. Senki sem kényszeríthető valamely vélemény elfogadására vagy a meggyőződésével ellenkező vallásos hithez való csatlakozására.</p> <p>(2) A lelkiismereti szabadság garantált, ezt a tolerancia és kölcsönös tisztelet szellemében kell kinyilvánítani.</p> <p>(3) A vallási felekezetek szabadok és a saját alapszabályzataik szerint szerveződnek meg, a törvény feltételei között.</p> <p>(4) A vallási felekezetek közötti kapcsolatokban tilos a vallási gyűlöletkeltés bármely formáját, eszközét, aktusát vagy cselekményét igénybe venni.</p> <p>(5) A vallási felekezetek autonómok az állammal szemben, és ennek a támogatását élvezik, ideértve a vallásos lelkigondozás megkönnyítését a hadseregben, a kórházakban, a börtönökben, a menhelyeken és az árvaházakban.</p> <p>(6) A szülőknek vagy a gyámoknak jogukban áll a saját meggyőződésük szerint biztosítani a kiskorú gyermekek nevelését, akikért felelősek.</p>
30. cikk	<p><i>A kifejezés szabadsága</i></p> <p>(1) A gondolatok, a vélemények vagy a hitvallások kifejezésének szabadsága, és bármilyen alkotások szabadsága, élő szóval, írással, képekkel, hangokkal vagy más tömegkommunikációs eszközökkel, sérthetetlen.</p> <p>(2) Tilos bármilyen cenzúra alkalmazása</p> <p>(3) A sajtószabadsághoz hozzátartozik a sajtókiadványok szabad alapítása.</p> <p>(4) Egyetlen kiadványt sem lehet megszüntetni.</p> <p>(5) A törvény a tömegkommunikációs eszközöket finanszírozási források feltárására kötelezheti.</p> <p>(6) A kifejezés szabadsága nem sértheti meg a személy méltóságát, becsületét, magánéletét és saját arculathoz való jogát.</p> <p>(7) A törvény tiltja az ország és a nemzet gyalázását, az agressziós háborúra, a nemzeti, a faji, az osztály- és vallási gyűlöletre való buzdítás, a diszkriminációra, a területi szeparatizmusra vagy a nyilvános erőszakra való uszítást, valamint a jó erkölccsel ellenkező obszcén megnyilvánulásokat.</p> <p>(8) A köztudomásra hozott információkért vagy alkotásért a polgárjogi felelősség a kiadót vagy az alkotót, a szerzőt, a művészi rendezvény szervezőjét, a sokszorosító eszköz, a rádió- vagy televízióállomás tulajdonosát terheli, a törvény feltételei között. A sajtóvéteket törvény állapítja meg.</p>

⁸ A felsorolásból tudatosan maradt ki az alkotmány 1. cikkének (1) bekezdése, amely szerint „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam”, tekintettel arra, hogy ez egy részletesebb elemzést igényel és a nemzetállam fogalom mai értelmezése jelentősen eltér akár az 1990-es évekbeli értelmezéstől.

<p>32. cikk</p>	<p>A tanuláshoz való jog</p> <p>(3) Garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához, illetve az ahhoz való jog, hogy ezen a nyelven oktathassák őket, e jogok gyakorlásának a módozatait törvény révén állapítják meg.</p> <p>(5) Az oktatás minden fokon állami, magán- és felekezeti intézményekben folyik, a törvény feltételei között.</p> <p>(6) Az egyetemi autonómia garantált</p> <p>(7) Az állam biztosítja a vallási oktatás szabadságát, minden egyes vallásfelekezet sajátos követelményei szerint. Az állami iskolákban a vallási oktatást törvény útján szervezik meg és garantálják.</p>
<p>62. cikk (2) bekezdés</p>	<p>A (parlamentari) Házak megválasztása</p> <p>(2) 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.</p>
<p>73. cikk (3) bekezdés r. pont</p>	<p>A törvényhozás</p> <p>(3) Organikus törvénnyel szabályozandó r. a romániai nemzeti kisebbségek jogállása</p>
<p>120. cikk</p>	<p>Helyi közigazgatás. Alapelvek</p> <p>(1) A területi közigazgatási egységek közigazgatási a decentralizációnak, a helyi autonómiának és a közszolgáltatások dekoncentráálásának az elvén alapul.</p> <p>(2) Azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbségeket tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgáltatásokkal való kapcsolatokban az organikus törvény feltételei között.</p>
<p>128. cikk</p>	<p>Az anyanyelv és a tolmács használata az igazságszolgáltatásban</p> <p>(1) Az igazságszolgáltatási eljárást román nyelven bonyolítják le.</p> <p>(2) A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak joguk van ahhoz, hogy anyanyelvükön fejezzék ki magukat a bírói hatóságok előtt, az organikus törvény feltételei között.</p> <p>(3) A (2) bekezdésben előírt jog gyakorlásának módozatait, ideértve a tolmácsok és fordítások használatát, úgy kell megállapítani, hogy ne akadályozzák az igazságszolgáltatás megfelelő lebonyolítását, és ne okozzanak többletköltségeket az érintetteknek.</p> <p>(4) A román nyelvet nem értő vagy nem beszélő idegen állampolgároknak és hontalanoknak jogukban áll tudomást szerezni az iratcsomóba foglalt összes iratról és munkálatról, és a bírói hatóságok előtt tolmács útján beszélni és következtetéseket megfogalmazni, a büntetőperек esetén e jogot ingyenesen biztosítják.</p>

3.1 Identitáshoz való jog

Az Alkotmány 6. cikke abból a tényből indul ki, hogy Romániában nemzeti kisebbségek élnek a romántól eltérő saját nemzeti identitással. Ezek az identitások objektíve léteznek és léteznének akár abban az esetben is, ha az Alkotmány nem említene őket. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek léte a jogi szabályozáson túl létező valóság, társadalmi realitás. Az elemzett 6. cikk, pontosabban az eredeti – 1991-es – alkotmányozó hatalom a cikk megfogalmazása – egész pontosan annak (1) bekezdése – révén elismeri ezt a realitást és biztosítja a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogait.

Az identitás alkotóelemeiként a nemzetiséget, a kultúrát, a nyelvet és a vallást tartalmazza a szöveg. Anélkül, hogy egyenként meghatároznánk a kulturális, nyelvi, vallási kisebbségek belső, mélyebb tartalmát, elmondható, hogy az identitás gyakorlásának módja az identitás megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére egyaránt vonatkozik. Az alkotmány 6. cikk (1) bekezdésében szereplő felsorolás azonban értelemszerűen jelent egyfajta leszűkítést is, hiszen az identitásnak lehetnek egyéb dimenziói, mint a hagyományok, a történelem, a politika, a jog, vagy akár a gazdaság is. Megjegyzendő az is, hogy az eredeti alkotmányozó hatalom számára az etnikai és a nemzeti identitás kategóriái nem voltak teljesen egyértelműek és ebből fakadóan elkülöníthetők, de végül az a gyakorlat alakult ki, hogy etnikai alatt elsősorban a roma kisebbséget értették, megkülönböztetve a többi nemzeti kisebbségtől.

A 6. cikk (1) bekezdés megfogalmazása – kisebbségekhez tartozó személyek – egyértelműsíti az alkotmány álláspontját az egyéni kisebbségi jogok vs. kollektív kisebbségi jogok sokszor parttalanak tűnő romániai vitájában.⁹ Ugyanakkor valójában egyáltalán nem volt

⁹ Számtalan tanulmány készült Romániában magyar és román nyelven egyaránt, valamint konferenciák sora foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogaival, autonómia-törekvéseivel, a lehetséges jogszabályi háttérrel. Ebbe a sorba illeszkedik a Magyar Kisebbség című kolozsvári folyóirat, amely az egyéni és kollektív jogok témájának egy egész számot szentelt (1996/3. sz.). Ennek vitaindítója Kardos Gábor írása volt, aki a kollektív jog nyugati elutasításának gyökerére is rávilágított: „(...) az egyéni jogok fontosságát a nyugati politikai és tudományos kánon számára újra és újra megerősítette a diktatórikus gyakorlat, amely politikai absztrakciók függvényévé tette azok gyakorlását. Ez az oka

haszontalan ez a vita, hiszen ma már a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogain túlmutatóan általánosságban elfogadott – és ezt a később bemutatott alkotmánybíróági döntések is visszaigazolják –, hogy a kulturális, a vallási és a nyelvi identitáshoz tartozó jogok egy része kétségtelenül individuális jellegű, de csak közösségben gyakorolható. Annak elfogadása és elismerése azonban még annak ellenére is várat magára, hogy ezeken a területeken olyan jogok is vannak/lehetnek, amelyek a közösség jogai, tehát kollektív jogok.¹⁰

A nyelvi identitás erősen kötődik a kisebbségi nyelv státuszához, amely szabályozott részint az alkotmányban, részint más, a nemzeti kisebbségek nyelvének a közszféra különböző területein (elsősorban oktatás, helyi közigazgatás, igazságszolgáltatás) való használatát biztosító jogszabályokban. A kisebbségi nyelvhasználat joga nem teremtett hivatalos nyelvi státust – az Alkotmány 13. cikke egyetlen hivatalos nyelvet említ, a román –, hanem mindössze azt a minőséget, hogy az elismert kisebbségek bizonyos feltételek teljesülése esetén bizonyos állami vagy önkormányzati intézményekkel való kapcsolattartásban használhatják anyanyelvüket.

Romániában a nemzeti kisebbségek jogainak törvényi szabályozását nagyban elősegítette a különböző nemzetközi dokumentumok, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Charta – amelynek Románia részéről való aláírása és ratifikálása között közel tíz év telt el¹¹ – és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény.¹²

A romániai szakirodalom a belső és külső szabályozásokat is figyelembe véve a következő, nyelvi identitáshoz tartozó jogokat és szabadságokat nevesíti:

annak, hogy a nyugati intellektuális tradíció elutasítja a kollektív – tehát a közösséget megillető – jogok elismerését, sőt kevéssé hangsúlyozza az egyéni jogok egyébként szükségszerű kollektív gyakorlását.” Kardos 1996, 235.

¹⁰ A kérdésről bővebben: Muraru – Tănăsescu 2019, 69.

¹¹ A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 1998 februárjában lépett hatályba, de Románia csak a 2007. évi 282. sz. törvénnyel ratifikálta, (megjelent a Hivatalos Közlöny 2007. évi 752. számában).

¹² A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 1995-ben lépett hatályba, Románia az 1995. évi 33. számú törvénnyel ratifikálta (megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 82. számában).

- a) az anyanyelv megőrzése és fejlesztése, mint a nemzeti (etnikai) identitás lényegi eleme,
- b) a kisebbségi anyanyelv szabad használata a magánéletben és a közéletben, szóban és írásban,
- c) a vezetéknév és keresztnév anyanyelven történő használata és ennek hivatalos elismerése,
- d) az anyanyelv tanulása és az anyanyelvi oktatáshoz, tanuláshoz való jog,
- e) a földrajzi és helyrajzi elnevezéseknek anyanyelven történő ki függesztése,
- f) a kifejezés szabadsága alapján anyanyelven történő információk közlése és az információkhoz való hozzáférés,
- g) az anyanyelv használata a közigazgatási hatóságokkal való érintkezésben.¹³

Ez a felsorolás közel sem tekinthető teljesnek, hiszen hiányzik belőle például a közintézmények kisebbségi nyelvű megnevezése kifüggesztésének joga, illetve sajnálatos módon a romániai jogi szakirodalom azt is kevésbé részletezi, hogy a jogszabályi rendelkezések ellenére számtalan olyan eset lehet a gyakorlatban, amikor az anyanyelvhasználat joga csorbát szenved.

Az igazi csavart viszont a 6. cikk (2) bekezdése jelenti, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitáshoz való jogokkal kapcsolatosan hozott állami intézkedések kereteit, illetve korlátait határozza meg, vagyis azt, hogy a 6. cikk (1) bekezdésben biztosított jogok gyakorlásának összhangban kell lennie a román állampolgároknak az alkotmány 16. cikkében rögzített egyenlősége elvével és diszkrimináció tilalmával. Az alaptörvény 16. cikke akkor is érvényes és elegendő garancia lenne, ha a 6. cikk (2) bekezdése egyáltalán nem létezne. Ez a kétszeres megerősítés túlzott óvatosságra utal az eredeti alkotmányozó hatalom részéről, és mintegy az identitáshoz való jog kinyilvánításának ellensúlyozására került a szövegbe, amolyan többségvédelmi biztosítékként. A kisebbségvédelmi rendelkezéseknek,

¹³ Ionescu – Dumitrescu 2017, 161-162.

identitáshoz való jogok érvényesítésének természetes velejárója lehet ugyanis, hogy olyan állami intézkedésekre is sor kerül, amelyek adott esetben pozitív módon diszkriminálnak, tehát az esetleges hátrányok kompenzálásaként előnyös megkülönböztetést alkalmaznak a kisebbségek irányában. Ezek épp a kiegyenlítő jellegük miatt nem sértik sem a jogegyenlőség alkotmányos elvét, sem az ebből adódó diszkriminációmentességnek a követelményét.

Amikor a román alkotmányjogi szakirodalom ezzel kapcsolatosan a román állampolgárok közötti teljes egyenlőséget hangsúlyozza, elvi, elméleti alapon vonja kétségbe a pozitív diszkrimináció létjogosultságát, miközben konkrét alkotmányos és törvényi rendelkezések tartalmaznak ilyen jellegű szabályozásokat, hiszen egy sor (és nemcsak a nemzeti kisebbségek identitására vonatkozó) jog másképpen nem érvényesülhetne.

3.2 *Lelkiismereti szabadság (vallásszabadság)*

A román alkotmányjogi szakirodalomban általánosan elfogadott értelmezés és meghatározás szerint a lelkiismereti szabadság a természetes személy azon lehetősége, hogy rendelkezzen valamely világnézettel és azt kifejezze magánszférában vagy közösségben, legyen vagy nem valamely vallásos meggyőződése, tartozzon, avagy nem egy vallásos felekezethez, megtartsa vagy nem az adott felekezet szertartásait. A lelkiismereti szabadság összetett alapjog, amely több részjogot is magába foglal. Ezek szabadságjog jellege meghatározza az állam kötelező viszonyulását tiszteletben tartásukhoz, érvényesítésük biztosításához és abban kifejezésre jut egyrészt a szabad egyén és a hatalmat gyakorló állam sajátos viszonya, másrészt az állam és az egyház jelenlegi, újraértelmezett kapcsolata.

Az ember világról alkotott elképzelése, világképe a legáltalánosabb megközelítésben kétféle lehet: vallásos és nem vallásos. Ennek kialakításában és megvallásában az egyén abszolút szabadsággal kell, hogy rendelkezzen, ez ugyanis hozzátartozik egyén emberi minőségéhez, emberi méltóságához. A lelkiismereti szabadságot ezért nem is lehet

csak az egyenlő emberi méltósághoz való jogból levezetni. Ugyanakkor a lelkiismereti szabadság három további alapjogot, szabadságjogot is magába foglal, nevezetesen: a vallásszabadságot, a gondolkodás és a kifejezés szabadságát. Az alkotmány lelkiismereti szabadságról szóló cikke tartalmazza ezért azokat az egyéni jogokat, jogosultságokat, amelyek a vallásszabadságra mint gondolati és kifejezési szabadságra, továbbá a vallásos (vagy nem vallásos) meggyőződés megvallására, gyakorlására vonatkoznak. Ugyanakkor a cikk magában foglalja az alapjognak egy jelentős közösségi, kollektív, intézményi dimenzióját is, az egyházak autonómiáját az állammal szemben. A vallásszabadságnak tehát megvannak a maga egyéni jogosultságai, míg intézményi vonatkozásban az állam és egyház viszonyának keretében az egyházak állam által elismert és elfogadott jogállása.¹⁴

3.3 Kifejezés szabadsága és annak korlátai

Az alkotmány 30. cikkében szabályozott kifejezés szabadsága komplex, szerteágazó tartalmú és az egyik legrégebbi, legnagyobb múltú alapjog, amely magában foglalja az ember azon jogát, hogy élő szóban vagy írásban, képben, hangban vagy más kommunikációs eszközökkel nyilvánosan kifejezze gondolatait, véleményét, vallásos meggyőződését, illetve szellemi alkotásait. A felsorolásból is jól kivehető, hogy a kifejezés szabadsága az egyszerű véleménynyilvánítástól a sajtószabadságon és a cenzúra tilalmán keresztül egészen a vallásos hit kifejezéséig és a legkülönbözőbb művészeti alkotások megjelenítésének szabadságáig terjed. A sajtószabadság jogilag teljesen egészében szabályozott: a lapalapítás szabadságától a cenzúra és a kiadvány megszüntetésének tilalmáig, illetve a véleménynyilvánítás korlátainak, és a jogi felelősség szabályainak megállapításáig. Ez a cikk rendkívül fontos általában valamennyi állampolgár számára, de hangsúlyosan

¹⁴ Ezt a lelkiismereti szabadságról és az egyházak jogállásáról szóló 2006. évi 489. törvény szabályozza, mely a Hivatalos Közlöny 2007. évi 11. számában, majd a módosítások, kiegészítések miatt újra közölve a Hivatalos Közlöny 2014. évi 201. számában került kihirdetésre.

igaz ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, illetve a nemzeti kisebbségi közösségek esetében, hiszen garanciális jellegű például a 6. cikkben foglalt identitáshoz való jogaik érvényesítése tekintetében.

A 30. cikk érvényesülése a nemzeti kisebbségek tekintetében felelősnek mondható a gyakorlat alapján, ami elsősorban azokhoz a korlátozásokhoz kötődő jogértelmezési anomáliákra vezethető vissza, amelyeket a cikk (6) és (7) bekezdései tartalmaznak. A (6) bekezdés alapján a kifejezés szabadsága nem sértheti a személyek méltóságát, becsületét, magánéletét és saját önképhez való jogát. Ez a tiltó rendelkezés mindenképpen szükséges és elengedhetetlen azzal a feltétellel, hogy valamennyi jogalkalmazó és az állampolgárok is ezt mindenre nézve egyenlően és azonos tartalommal alkalmazzák, illetve tartják tiszteletben. A (7) bekezdésben foglalt korlátok – egyebek mellett az ország és a (román) nemzet gyalázásának, illetve a nemzeti gyűlöletre uszítás kivételei – az alkalmazás során nyerik el igazi jelentőségüket, hiszen, ha ezek bármelyikében a kettős mérce érvényesül, az önmagában indokolt korlátja a véleménynyilvánítás szabadságának a visszájára fordulhat. Ez különösen sújtja a nemzetiséghez tartozókat: a gyakorlatban van arra példa, hogy közhatóság kettős mércét alkalmaz nemzeti kisebbséghez tartozó személlyel szemben vagy úgy, hogy nem védi meg őket kellőképpen, vagy úgy, hogy túlzó módon sújtja. A kifejezés szabadsága alóli kivétel a területi szeparatizmusra uszítás is, amely a leginkább arra alkalmas, hogy alkotmányos akadályt képezzen a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseinek; ez viszont már politikai síkon megnyilvánuló igény jogi eszközökre való hivatkozását jelentheti, ami mind jogi, mind politikai szempontból rendkívül káros lehet.

3.4 Az anyanyelvű oktatáshoz való jog

Az alkotmány 32. cikke az oktatáshoz való joggal, mint alapvető emberi joggal foglalkozik. Miközben a cikk (2) bekezdése kijelenti, hogy „az oktatás minden fokon román nyelven folyik”, a következő, (3) bekezdésben, mintegy a főszabály alóli kivételként, az alkotmány biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az anyanyelvű oktatást.

A bekezdésben foglalt rendelkezés két különálló helyzetet szabályoz. A mondat első része azt fogalmazza meg, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van anyanyelvük megtanulásához, anyanyelvük elsajátításához, vélelmezve azt az egyébként létező helyzetet, hogy azt nem ismerik. Ez több Romániában élő nemzeti kisebbség (görög, olasz, örmény, török, tatár stb.) esetében gyakran a tényleges helyzetet is jelenti. A rendelkezés következő része azonban az anyanyelven való oktatást biztosítja, ami azt feltételezi, hogy az adott nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (gyermekek) mindekelőtt anyanyelvüket ismerik és ezen a nyelven biztosított számukra az oktatás a törvény előírásai alapján. Ez utóbbi jog magában foglalja az anyanyelvű oktatáshoz való jognak (az egyéni jogon túl) azt a közösségi dimenzióját is, hogy adott nemzeti kisebbség anyanyelvű oktatási intézményeket hozhat létre. Az anyanyelvű oktatáshoz való jogban tehát egyidejűleg lehet, illetve van jelen e jognak a kifejezetten egyéni vonatkozása, másrészt az egyén jogának az az aspektusa, hogy ezt a jogot csak közösségben gyakorolhatja. Harmadrészt pedig az alkotmányos előírás magában foglalja az anyanyelvű oktatási intézmény létrehozásának, működtetésének a jogát is, aminek címzettje értelemszerűen nem lehet más, csak a közösség. Ez különösen egyértelmű, ha a rendelkezés szövegét összevetjük az (5) bekezdéssel, amely az oktatás alapformáit szabályozza, vagyis azt írja elő, hogy az oktatás lehet állami, magán- és felekezeti a tanulmányok minden fokán. Bármennyire is nyilvánvaló azonban az anyanyelvű oktatásnak a kollektív jogot magában hordozó értelmezése, a román alkotmányjogi szakirodalom nem osztja ezt.

3.5 Parlamenti (politikai) képviselő

A 62. cikk (2) bekezdése a Romániában elismert nemzeti kisebbségek országos, parlamenti szintű politikai képviselőtét alanyi – kollektív – jogként garantálja, mégpedig egy pozitív diszkriminációt rögzítő rendelkezéssel. A rendelkezés azt jelenti, hogy mindazon nemzeti kisebbségek, amelyeknek a parlamenti választásokon induló szervezetei

nem érik el a mandátum megszerzéshez szükséges szavazatszámot, de megszerzik az országosan kiszámolt választási hányados (az egy rendes mandátumhoz szükséges szavazatok) 10%-át egy mandátumot kapnak a Képviselőházban. Adott nemzeti kisebbséget csak egyetlen szervezet képviselhet.

Ilyen módon minden egyes parlamenti választás alkalmával a saját kulturális, érdekvédelmi szervezettel (melyek tehát nem politikai pártok) rendelkező nemzeti kisebbségek a fenti feltételek teljesítése esetén egy képviselő helyet szereznek. Ezt a kétségtelenül kedvező alkotmányos rendelkezést a romániai magyarságnak eddig nem kellett használnia, mert érdekképviseleti szervezete minden választáson elérte a pártokra kiszabott 5%-os bejutási küszöböt. A kialakult gyakorlat szerint a többi 17 nemzeti kisebbségi képviselő a Képviselőházban közös frakciót alakít és a frakcióknak járó minden jogosultságot gyakorolnak a hozzászólásoktól a javaslattevési jogon át a szavazásig, beleértve a frakciókat megillető adminisztratív jogosultságokat is.

A román alkotmányjogi szakirodalom úgy tartja számon, hogy ennek a rendelkezésnek az alkotmányba kerülése az 1991-es az „emberi dimenzióról” szóló Koppenhágai konferencia záródokumentumában foglaltaknak köszönhető, amely kiemelten foglalkozott a nemzeti kisebbségek jogaival. A román szerzők (és politikusok) azt hangsúlyozzák, hogy a dokumentum éppen azt rögzíti, miszerint a nemzeti kisebbségek nem rendelkeznek kollektív jogokkal, de a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kaphatnak olyan jogokat, amelyeket a közösség más tagjaival együtt gyakorolhatnak, illetve más egyéni jogok is biztosíthatók számukra.

Ezzel szemben a romániai magyar jogpolitikai felfogásban a 62. cikk (2) bekezdése egyértelműen kollektív jogot rögzít, hiszen a kedvezményes úton, a pozitív diszkrimináció révén szerzett politikai képviselet nem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket illeti és kifejezetten az adott nemzeti közösséget illeti meg.

3.6 Nemzeti kisebbségekről szóló – organikus – törvény

Az alkotmány 73. cikk (3) bekezdése a tételesen nevesített organikus törvények¹⁵ szabályozási tárgykörébe tartozó kérdésnek tekinti a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvényt (r. pont). Ezt úgy lehet és kell is értelmezni, hogy egy ilyen jogszabályt a román parlamentnek el kell fogadnia, hiszen az alaptörvény erre kifejezetten hivatkozik megjelölve egyben a törvény jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét is. Az elfogadásra a mai napig nem került sor, amivel a román jogalkotó – magyar terminológia szerint – mulasztásos alkotmányértésben van, miközben a román jogrendszerben azért ma is vannak – miközben a román jogrendszerben vannak különböző törvényekben és egyéb jogszabályokban a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezések

Az elfogadás vonatkozásában a politikai akarat hiányát jól mutatja, hogy a 2004-2008-as törvényhozás ciklus elején a román kormány – a kormányprogram alapján – benyújtott egy a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvénytervezet, amit a parlament elkezdett megtárgyalni. A Szenátus, mint első olvasatú ház végül hosszas vita után, de elutasította az előterjesztést, míg az a Képviselőházban, amely e tárgykörben a döntő ház, a törvénytervezet az elfogadás során elkészítendő bizottsági jelentés megszövegezéséig sem jutott el. A következő, 2008-2012 ciklusban az új kormány formálisan nem vonta vissza a törvénytervezetet (bár lett volna lehetősége rá az eljárási szabályok szerint, ha nem ért egyet a javaslattal), de nem is támogatta a parlamenti vita folytatását. A helyzet azóta sem változott, az előterjesztés a mai napig sem megvitatva, sem elutasítva nincsen a román parlament döntő háza által. A törvényhozási mulasztást viszont az Alkotmánybíróság nem állapíthatta meg, hiszen nincs rá lehetősége: megalkotott törvény hiányában nem lehet alkotmányossági normakontrollt kezdeményezni, ami hiátus – vagyis egy organikus törvény alkotmányos

¹⁵ Az alkotmány 73. cikk (3) bekezdése sorolja fel az organikus törvénnyel szabályozandó kérdések körét, míg a 76. cikk (1) bekezdés értelmében az organikus törvények elfogadásához mindkét ház tagjainak – nem csak a jelenlévőknek a – többsége szükséges.

előírás ellenére való el nem fogadása – fontos kihívást jelent a román alkotmányosság szempontjából.

3.7 Anyanyelvhasználat a helyi közigazgatásban

Az alkotmány 120. cikk (1) bekezdés értelmében a helyi közigazgatás alkotmányos alapelvei a decentralizáció, a helyi autonómia és a közszolgáltatások decentralizációja. A 2019-es közigazgatási törvény 5. cikk j. pontja értelmében a helyi autonómia úgy határozható meg, mint a választott helyi közhatóságok azon törvényes képessége, hogy saját felelősségükre, a törvény keretei között, függetlenül döntsenek a helyi (területi) közösségeket érintő problémákban.¹⁶ Ilyen módon a helyi autonómia az alkotmányos demokrácia egyik fő alkotóeleme, egyben ellensúlya a központi vezetésnek és az önzigazgatás leghatékonyabb formája, ahogy azt számtalan Európa Tanácsi dokumentum is rögzíti. A román alkotmányos megoldásban azonban, még ha el is van ismerve a helyi autonómia, mint alapelv nem jelenik meg az autentikus önkormányzatiság.

A 120. cikk (2) bekezdése egyrészt alkotmányos garanciaként tartalmazza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek használhatják anyanyelvüket a helyi közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatukban azokban a területi közigazgatási egységekben, ahol jelentős számban élnek, másrészt rögzíti a helyi közigazgatási hatóságok kötelezettségét e jog érvényesülése érdekében. A jog tényleges gyakorlása organikus törvényben megállapított feltételektől függ, a közigazgatási törvénykönyv pedig a „jelentős számban élnek” alkotmányos kifejezést a gyakorlatban 20%-os létszámarányban határozta meg, vagyis azokban a területi közigazgatási egységekben írta elő a helyi hatóságok számára az anyanyelvhasználat biztosítását, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részaránya eléri a 20%-ot.¹⁷

¹⁶ Az 57/2019. sz. sürgősségi kormányrendelettel kihirdetett közigazgatási törvény 5. cikk j. pontja alapján. Közzé téve a Hivatalos Közlöny 2019. évi 555. számában.

¹⁷ Az anyanyelvhasználatra vonatkozó rendelkezés a 94. cikkelyben található. Eszerint: (1) „Azokban a területi közigazgatási egységekben, ahol valamely nemzeti kisebbség

3.8 Anyanyelvhasználat igazságszolgáltatásban

Az Alkotmány vonatkozó 128. cikke az 1991-es változathoz képest jelentősen módosult 2003-ban azáltal, hogy bekerült a (2) és (3) bekezdés. A módosítás – minden később ismertetett hiányossága ellenére – egyben szemléletváltást is jelentett, hiszen világos és egyértelmű különbséget tett a Romániában élő nemzeti kisebbségek és a román nyelvet nem beszélő külföldi állampolgárok között. Azt egyértelműen rögzíti a cikk, hogy a bírósági eljárás nyelve a román, ugyanakkor az anyanyelvhasználat jogát biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak. Ez a jog viszont az előírás alapján is korlátozott, a gyakorlati érvényesülésének esélye pedig még csekélyebb: alapvetően a szóbeliségre és kevésbé az írásbeliségre vonatkozik, hiszen az eljárási iratokat továbbra is kizárólagosan román nyelven lehet és kell megszerkeszteni. Ráadásul, ha nem román nyelvű iratban fordul valaki a bírósághoz, akkor annak hiteles fordító által elkészített fordítását is mellékelnie kell, abban az esetben is, ha ezt valamely nemzeti kisebbség nyelvén tette meg.

A (3) bekezdésben foglaltak szűkös tartalma ráadásul a gyakorlatban további gyakran akadályokba ütközik, mivel egyrészt a bíróságok költségvetésébe be nem tervezhető többletköltséggel jár a bíróság előtti anyanyelvhasználat, másrészt maguk az érintettek is értékelhetik úgy, hogy az anyanyelvhasználat ronthatja esélyeiket a bíróság előtt, és ezért gyakran nem élnek e jogukkal. Ez a rendelkezés tehát klasszikus példája annak, hogy az alkotmányos előírások egyes esetekben a gyakorlatban nem érvényesülnek.

séghez tartozó személyek részaránya az utolsó népszámlálás szerint meghaladja a lakosság a 20%-ot, az alárendelt közintézmények, valamint a dekoncentrált közszolgáltatók biztosítják az adott nemzetikisebbség nyelvének a használatát az Alkotmány, a jelen törvénykönyv és azon nemzetközi szerződések rendelkezéseinek megfelelően, amelyekben Románia részes fél. (2) Az (1) bekezdésben megnevezett helyi közigazgatási hatóságok dönthetnek a nemzeti kisebbség nyelvének használatáról a területi közigazgatási egységben, ha a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek aránya nem éri el az (1) bekezdésben előírt részarányt.

4 A nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmánybíróági esetgyakorlat

Az Alkotmánybíróság eddigi ítélkezési gyakorlatában a nemzeti kisebbségek jogaira, alkotmányos státusára vonatkozó elvi jelentőségű megállapítások csak eseti jelleggel és érvennyel születtek, amelyeket az előzetes vagy utólagos normakontroll során fogalmazott meg a társas testület. Az ítélkezési gyakorlat során azonban mégis kialakult egy többé-kevésbé koherens alkotmánybíróági álláspont a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak értelmezésére vonatkozóan, legalábbis néhány alapelvi szintű rendelkezés értelmezése tekintetében, mint amilyenek a nemzeti kisebbségek identitáshoz való joga, valamint az anyanyelv-használati jogok. Ezek az alkotmánybíróági esetgyakorlatban megfogalmazódott álláspontok azonban nem mentesek bizonyos ellentmondásoktól.

A nemzetállam-fogalom már-már szakrális, de mindenképpen tabuként történő kezelésében van egy folytonosság és következetesség, de ennek és a különböző nemzeti kisebbségi jogokhoz való viszonyában már tapasztalható ellentmondásosság, ami időnként a nemzeti kisebbségek előnyére, máskor hátrányára válik. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy a törvényekben szabályozott kisebbségi jogok alkotmánybíróági megtámadása gyakran az éppen létező aktuálpolitikai viszonyok és helyzet függvénye, a rendelkezések megítélése pedig az Alkotmánybíróság aktuális összetételétől, a tagok szakmai, emberi vagy éppen a politika által determinált hozzáállásától is függ.

Az alkotmánybíróági esetgyakorlat bemutatása során mindenképpen érdemes két nagy területet megkülönböztetni, pontosabban ezeket külön-külön elemezni. Ezek egyrészt az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánybíróági döntések,¹⁸ másrészt a különböző törvényi szintű jogszabályok (törvények és törvényerejű

¹⁸ A magyar alkotmányjogi terminológia szerint helyesebb lenne az *alkotmánybíróági határozatok* kifejezés használata, azonban tudatosan a román kifejezés tükörfordítását használom, azaz *alkotmánybíróági döntéseket*, mert ezeket az alkotmányosági normakontroll keretében hozott döntéseknek ez a nevük, míg a *határozatokat* egyéb hatáskörök gyakorlása esetében fogad el a román Alkotmánybíróság.

kormányrendeletek) kisebbségekre vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolatos döntések.¹⁹

4.1 Alkotmánymódosításokkal kapcsolatos releváns döntések

Az 1991-es alkotmánynak napjainkig egyetlen átfogó módosítására került sor, 2003-ban.²⁰ Ennek az alkotmánymódosításnak elsődleges célja Románia euro-atlanti csatlakozásának jogi előkészítése volt, olyan alkotmányos rendelkezések bevezetése (pl. integrációs klauzula), amelyek megteremtik a csatlakozás alaptörvényi feltételeit. Az alkotmánymódosítás közel másfél éves folyamatában azonban számos más kérdésben is megmutatkozott a módosítás igénye és szükségessége, végül pedig messze meghaladva az eredeti szándékot egy átfogó alkotmánymódosításra került sor.

Az érvényben lévő alkotmányi szabályok szerint az Alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvény tervezetét megvizsgálta és ennek nyomán hozta meg a 2003. évi 148. számú döntését.²¹

A nemzeti kisebbségek jogai vonatkozásában a legfontosabb módosítások a következők voltak:

1) az alkotmányba került a felekezeti oktatás, mint önálló oktatási forma;

2) megjelent a helyi közigazgatásban a nemzetiségi anyanyelv szóban és írásban történő használatának joga mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok részaránya jelentős;

3) megjelent a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok anyanyelvhasználatának a joga a bíróságok előtt.

Mindhárom változtatást megvizsgálta és valamennyit alkotmányosnak minősítette az Alkotmánybíróság, arra hivatkozással, hogy nem

¹⁹ A bemutatott alkotmánybíróági döntések, további más döntésekkel együtt megtalálható: Varga 2019, 98-118.

²⁰ Románia Alkotmányának felülvizsgálatáról szóló 2003. évi 429. számú törvény, megjelent a Hivatalos Közlöny 2003. évi 758. számában.

²¹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2003. évi 317. számában.

sértik az örökkévalósági klauzulát,²² hiszen alkotmánymódosítás során az eljárási szabályok értelmében a testület csak ezt az egy aspektus vizsgálhatja.

A felekezeti oktatás vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az nem sérti az oktatásra vonatkozó alkotmányos rendet, ugyanakkor némileg kétségbe vonta a felekezeti oktatás önálló jellegét, hiszen ez egyaránt megjelenhet az állami, mint a magán iskolákban. Magyarán úgy találta, hogy létezhetnek állami felekezeti iskolák és magán felekezeti iskolák is. Az Alkotmánybíróság szövegjavaslata az volt, hogy az oktatás minden fokon lehet világi vagy vallásos, ami vagy állami vagy magán iskolákban folyik, mindkét esetben a törvényi keretek között. Az alkotmánymódosító parlament nem fogadta el ezt a szövegjavaslatot és meghagyta az állami, felekezeti és magán oktatási formákat. Megjegyzendő, hogy az alkotmánymódosító tervezetek alkotmánybírósági vizsgálatában hozott döntések kötelezők, de nem a javasolt szövegek vonatkozásában, hiszen az Alkotmánybíróságnak nincsen normaszöveg kezdeményező joga.

A helyi közigazgatásban történő nyelvhasználat vonatkozásában nem fogalmazott meg az Alkotmánybíróság semmit, de a jelentős részarány fogalmába egy sajátos, a normaszöveghez nem illeszkedő okfejtésbe kezdett. Eszerint abban a helyzetben, ha egy területi közigazgatási egységben a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részaránya jelentős, felbomolhat az egyensúly a kisebbség és az ezekben a területi közigazgatás egységben élő román etnikumú állampolgárok között, abban az értelemben, hogy ez utóbbiak képviselői esetleg nem lesznek megválasztva a helyi tanácsokba, ami diszkriminációt eredményezne. Ez az okfejtés az Alkotmánybíróság működése szempontjából általánosságban is egy rendkívül jellemző gondolkodásmód, hiszen egy alkotmányos alapjog (anyanyelvhasználat) biztosítása kapcsán nem

²² Az örökkévalósági klauzulát az Alkotmány 152. cikke tartalmazza, az (1) és (2) bekezdések azokat az alkotmányos értékeket sorolják fel, amelyek nem változtathatók meg a szövegben: 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 vonatkozó rendelkezések, illetve olyan módosítások, amelyek eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése lenne.

a kérdésre koncentráltak, hanem nemzeti (nemzetállami) reflexként a többséghez tartozók jogainak úgymond védelme jelent meg. A konkrét esetben ez azért visszás, mert az anyanyelvhasználatra vonatkozó szabályozás nem a helyi képviseltről szól. Az alkalmazott megközelítés problémát okozó kettősségét mutatja az is, hogy ez az aggodalom nem jelent meg az alkotmánybírók részéről olyan esetek vonatkozásában, ha egy román többségű községben, városban néhány százaléknyi nemzeti kisebbség él és a választások során nem jutnak képviselőhöz a helyi tanácsban. Az Alkotmánybíróság megjegyzése mindenestre irrelevánsnak bizonyult a konkrét alkotmányos normaszöveggel kapcsolatban.

Az igazságszolgáltatásban, a bíróságok előtti anyanyelvhasználat vonatkozásában az Alkotmánybíróság egyáltalán nem fogalmazott meg semmilyen észrevételt.

A 2003-as módosítás mellett megemlíthető még két sikertelen, átfogó jellegű alkotmánymódosítási kísérlet: az első 2011-ben, a második pedig 2013-ban volt. Az elkészült alkotmánymódosító tervezetekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság is összegezte saját álláspontját, a 2011. évi 799. döntésben,²³ valamint az 2014. évi 80. döntésben.²⁴ Mivel maga az alkotmánymódosítás egyik esetben sem fejeződött be, hiszen a parlamenti vitájára sem került sor, vagy a politikai szándék hiánya, vagy a korábban még létező, de időközben felbomló, megszűnő politikai többség miatt, így alapvetően kérdéses, hogy ezek a 2011-es és 2014-es döntések, illetve a bennük foglalt megállapítások mennyiben tekinthetők érvényeseknek, rendelkeznek-e precedensértékkel, és mint ilyenek szolgálhatnak-e hivatkozási alapul, egyáltalán mennyiben tekinthetők az alkotmánybírói joggyakorlat szerves részének. Ennek a próbája még nem történt meg, hiszen sem előzetes, sem utólagos normakontroll során maga az Alkotmánybíróság sem került abba a helyzetbe, hogy hivatkozzon ezekre a döntéseire. Mindezek okán úgy vélem, hogy bár önmagukban ezek a döntések érdekesek, de témánk szempontjából nem relevánsak és ezért tartalmuk bemutatásától eltekintek.

²³ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 317. számában.

²⁴ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2014. évi 246. számában.

4.2 Egyes törvények alkotmányossági ellenőrzése során hozott döntések

A törvényalkotás során több olyan jogszabály született meg, amelyek valamilyen formában szabályozták a nemzeti kisebbségek jogait; ezek több esetben az alkotmányos rendelkezéseknek adtak részletesebb, konzisztensebb normatív tartalmat. A nemzetiségi jogokat érintő jogszabályok jelentős részét megtámadták a taláros testület előtt alkotmányossági normakontrollt kérve, akár mert túlzottnak tartották a rendelkezést (magyarán túl sok jogot biztosítónak), avagy éppen azért, mert úgy vélték, hogy az új törvényi szabályozás szabta keret az alkotmányi rendelkezés szintje alá kerül, és ezért lehet alkotmányellenes.

4.2.1 Anyanyelvi oktatás terén született főbb alkotmánybírósági döntések

Az 1995. évi 72. döntés²⁵

A döntés a parlament által 1995-ben elfogadott új (1989 utáni első) tanügyi törvényt érintette, amely átfogóan szabályozta az egész tanügyi rendszert. Az Alkotmánybíróság előzetes normakontrollban vizsgálta a törvényt a képviselők és szenátorok által megfogalmazott kérdések mentén. Ezek közül az egyik kérdés a kötelező vallásoktatás bevezetését kifogásolta, egy másik pedig a nemzeti kisebbségek anyanyelven való oktatására vonatkozó szabályokat tartotta elégtelennek, néhol diszkriminatívnak. A törvény kétségtelenül biztosította egy bizonyos szinten az anyanyelv elsajátításának jogát és az anyanyelven való oktatást az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően, azokat többnyire a lehető leghatározottabban értelmezve; azonban a kereset szerzői e jogokat vagy nem tartották elégségesnek, vagy épp ellenkezőleg, alkotmányosan összeegyeztethetőnek mondván, hogy túl sok jogot biztosítanak. A törvény alkotmányosságát tehát úgy a nemzeti kisebbségek szemszögéből, azok érdekei alapján kifogásolták és a szabályozásokat elég-

²⁵ Megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 167. számában.

telennek minősítették, mint a román nemzetállam restriktíven értelmezett koncepciója alapján.

Az 1990-es évek első felének, és különösen törvénnyel kapcsolatos egyik legjelentősebb szakmai, de egyben szimbolikus vitája arról szólt, hogy a törvény csak az elemi iskolában (1-4. osztályok) írta elő a román nyelv és irodalom speciális tankönyvek által való oktatását a nemzeti kisebbségek számára, míg a gimnáziumi (5-8. osztályok) és líceumi (9-12. osztályok) oktatásban ugyanazt a tanmenetet és tankönyveket rendelte használni, mint a román tannyelvű iskolákban. A Románok történelme és a Románia földrajza nevű tantárgyakat szintén csak az elemi iskolákban lehetett a kisebbségek anyanyelvén tanulni, a felsőbb tagozatokon ezeket a tárgyakat már románul kellett oktatni. Összességében az Alkotmánybíróság, elemezve valamennyi kifogást, az egyes cikkelyekkel kapcsolatban a törvényt egészében, úgy ahogy a parlament azt elfogadta, alkotmányosnak minősítette, és mint megalapozatlant elutasította a kereseteket. Ez a döntés az 1990-es évek első felének nacionalista légkörében nagyon jelentősnek minősült és máig hatóan biztosította az anyanyelvi oktatási rendszer működésének legfontosabb jogi garanciáit.

A 2011. évi 2. döntés²⁶

2011-ben újabb oktatási törvényt fogadott el a parlament, amelyet előzetes normakontroll keretében vizsgált az Alkotmánybíróság. A törvényt több szempontból is bírálták a kereset szerzői, a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatása vonatkozásában döntően két kérdésre fókuszálva: egyrészt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvű oktatásának megszervezésére, másrészt a román nyelv és irodalom speciális program és külön tankönyv szerinti oktatására vonatkoztak a keresetek.

Az oktatási intézmény megszervezése kapcsán a fő kifogás a minimum hallgatói létszám előírásához kapcsolódott. A törvény főszabályként 300 főben határozta meg az önálló jogi személyiséggel rendelkező iskolák tanulói létszámának minimumát, azonban a nemzeti kisebbsé-

²⁶ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2011. évi 136. számában

gi nyelven oktató intézményeket mentesítette ez alól. Az előterjesztők azzal érveltek, hogy ez hátrányos a románok számára, mert Hargita, Kovászna, Maros, Szatmár és Bihar megyékben előállhat az a helyzet, hogy a román nemzetiségi tanulóknak nem lesz iskolájuk valamely településen. Hasonlóan kifogásolták azt a rendelkezést is, amely szerint azok a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók, akiknek lakhelyükön nincsen kisebbségi anyanyelvi iskolájuk és a legközelebbi hasonló iskolában tanulnak, az utazási költségeiket elszámolhatják, mondván, hogy ilyen jogot a törvény nem biztosít a román nyelven tanuló diákok számára. Végül pedig bírálat érte azt a rendelkezést is, miszerint a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatási intézményekben az egyik igazgató kötelezően az adott nemzeti kisebbséghez tartozó oktató kell, hogy legyen.

Az Alkotmánybíróság elemzését a nemzeti kisebbség fogalmának igencsak változatos meghatározásaival kezdte, idézve Francesco Capotorti és Gudmundur Alfredsson jogtudományi meghatározásait, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1134-es Ajánlását, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, (26. cikk), a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát (27. cikk), a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját. A taláros testület úgy találta, hogy mindezek a nemzetközi egyezmények és ajánlások elismerik a nemzeti kisebbségek sajátos helyzetét, ami az államok részéről sajátos magatartást tesz szükségessé.

Az Alkotmánybíróság kijelentette továbbá, hogy a törvényeknek minimálisan tiszteletben kell tartaniuk az Alkotmány, valamint a Románia által aláírt nemzetközi jogi dokumentumok előírásait, de akár tovább is fejleszthetik azokat. Megállapításuk szerint a vizsgált tanügyi törvény éppen ezen rendelkezéseket ülteti életbe és fejleszti tovább olyan módon, hogy lehetővé teszi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális identitásának folytonos fejlődésének biztosítását. Sorra véve mindegyik kifogást az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egyik sem sérti az Alkotmány rendelkezését és az új törvényi rendelkezések összhangban vannak az idézett nemzetközi jogi szabályozásokkal és standardokkal.

Megállapította továbbá a taláros testület, hogy a tanügyi törvény nem ír elő egyetlen kollektív jogot sem a nemzeti kisebbségek számára, csak egyéni jogokat biztosít, így az alkotmány keretei között marad. Hangsúlyozta azt is, hogy egyetlen nemzetközi jogi okmány sem teremt kötelezettséget kollektív jogok biztosítására a nemzeti kisebbségek vonatkozásában és a román törvényhozó sem nyilvánított ki olyan szándékot, hogy ilyesmit akarna szabályba ültetni. Az, hogy léteznek speciális programok a román nyelv elsajátítására a nemzeti kisebbségek számára, e közösségek sajátos helyzetének figyelembe vételét jelenti, azt, hogy ezeknek a személyeknek romántól eltérő az anyanyelvük. Következésképpen a nemzeti kisebbségek sajátos helyzete szükségessé teszi az eltérő jogi megközelítést is annak érdekében, hogy valamennyi személy számára biztosítva legyen a minőségi oktatáshoz való hozzáférés és a tényleges egyenlőség. Nem utolsósorban a román állam intézményeinek a kötelessége – hangsúlyozta a testület –, hogy megfelelő óraszámban biztosítsák a román nyelv és irodalom tanulását.

Mintegy összegzően e kérdéssel kapcsolatban pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek az a joga, hogy használják az anyanyelvüket az oktatásban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, nem sérti a román nyelv hivatalos jellegét, ahogyan azt az Alkotmány 13. cikke előírja, és amely jelleget közvetett módon az Alkotmány 152. cikkének (1) bekezdése (örökkévalósági klauzula) is megerősít. Az Alkotmánybíróság ennek alapján elutasította az alkotmányossági óvást és a törvényt alkotmányosnak minősítette.

A 2018. évi 118. döntés²⁷

Előzetes normakontroll keretében a parlament tagjai megtámadták azt a törvényt, amely létre kívánta hozni a marosvásárhelyi II. Rákóczi Ferenc Római Katolikus Főgimnáziumot.²⁸ Az Alkotmánybíróság megal-

²⁷ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 367. számában

²⁸ Az iskola története és az újbóli létrehozás politikai és jogi aspektusai kapcsán ld. Bodó 2021, 129-175.

pozottnak minősítette a keresetet, ugyanis középiskola létrehozása a helyi közigazgatási hatóságok, illetve a kormány hatásköre, következésképpen a parlament a törvény elfogadásával megsértette egyrészt a helyi autonómiát, másrészt a hatalommegosztás alkotmányos elvét. Az Alkotmánybíróság kifogásolta azt is, hogy a szabályozás egyedi (azaz nem normatív) jogszabálynak minősül, márpedig a törvényhozás csak normatív, általános jellegű szabályozás tárgykörökben alkothat törvényt.

A döntés azonban szűk, 5-4 arányban született, a négy ellenző bíró pedig különvéleményt fogalmazott meg, amelyben kifejtették, hogy a törvény normatív, hiszen nem egyetlen jogviszonyra vonatkozik, hanem egy sor jövőbeni jogviszonyt szabályoz teoretikusan. Egy kisebbségi középiskola létrehozása nem kizárólagosan helyi ügy, hanem országosnak is tekinthető, hiszen egy kisebbségi alapjog, a nemzeti kisebbségeknek anyanyelvükön való oktatás jogának érvényesítéséről, oktatási intézmény létrehozásáról van szó iskolaalapítások esetében. Meglátásuk szerint nem sérült a helyi autonómia sem, hiszen a törvényhozás csak akkor avatkozott be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi hatóságok nem tudják (nem akarják) létrehozni az iskolát, miközben az alkotmányosság lényege, hogy például a helyi autonómia-ára hivatkozva sem csorbíthatók alapvető emberi jogok. Végezetül a különvéleményt megfogalmazók szerint a hatalommegosztás elve sem sérült, hiszen nem vont el hatáskört a kormánytól.

Összességében azonban a taláros testület alkotmányellenesnek minősítette a törvényt.

4.2.2 A közigazgatási hatóságok és bíróságok előtti anyanyelvhasználat

Az 1996. évi 40. döntés²⁹

Az Alkotmánybíróság a helyi közigazgatásról szóló 1991. évi 69. számú törvény módosítását jelentő jogszabályt vizsgálta ebben a döntésében. Ez a módosítás írta elő például, hogy azok „a nemzeti kisebbségekhez

²⁹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 1996. évi 76. számában.

tartozó állampolgárok, akik a helyi hatóságokhoz anyanyelvükön fogalmaznak meg egy kérést, azt román nyelvű fordítással együtt kell, hogy benyújtsák.” Ezt a kereset szerzői az anyanyelvhasználat korlátozásának minősítették, és mint ilyen alkotmányellenesnek vélték.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy egyrészt az állampolgároknak azon lehetősége, hogy anyanyelvükön fogalmazzák meg a hatóságok irányába a kérésüket, összhangban van az Alkotmány 6. cikkének (1) bekezdésével. Az, hogy „a kéréshez csatolni kell annak román nyelvű fordítását, nincsen ellentétben ezzel a joggal, ellenkezőleg, egy lehetséges diszkriminációt előz meg, ami bekövetkezhetne a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokkal szemben, hiszen az adott kisebbségi nyelvet nem ismerő hatóság hosszabb ideig oldaná meg a kérést, ami hátrányos lehet a kérelmező számára.” Következésképpen a rendelkezés a taláros testület meglátása szerint összhangban van az Alkotmány 16. cikkével, amely az állampolgárok közötti jogegyenlőséget írja elő.

Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően mint megalapozatlant elutasította a kérést és a kifogásolt törvényi rendelkezést alkotmányosnak minősítette. A gyakorlatban azonban egyértelmű – ahogy arra az igazságszolgáltatásban való anyanyelvhasználat korlátai kapcsán is utaltunk –, hogy a rendelkezés lényegileg a szóbeli kommunikációra korlátozza az intézmények előtti anyanyelvhasználat jogát.

A 2017. évi 328. döntés³⁰

Az Alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében egy olyan elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgált, amely kiegészített két hatályban lévő törvényt. Ezek a 2006. évi 95. számú törvény az egészségügyi reformról, a másik a 2011. évi 292. számú törvény a szociális asszisztenciáról. A kifogásolt kiegészítés az anyanyelvhasználatot bővítette az egészségügyi és szociális intézményekben az által, hogy ezeknek az intézményeknek mindazokban a területi közigazgatási egységekben (községek, városok, megyék), amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek/lakosok aránya eléri a 20%-ot vagy

³⁰ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 424. számában.

legkevesebb 5000 lakost, biztosítaniuk kell olyan egészségügyi, orvosi és szociális szakemberek alkalmazását, akik ismerik az adott nemzeti kisebbség nyelvét. A szabályozás újdonsága, hogy egyrészt ezek az intézmények mindent meg kell tegyenek az említett személyzet alkalmazására, másrészt, hogy a korábban is létező 20%-os küszöb mellé alternatív küszöbként bevezette az abszolút számban kifejezett 5000 főt.

Az alkotmányossági óvást 124 képviselő nyújtotta be, miközben a törvényt egyetlen tartózkodás mellett, lényegében egyhangúlag fogadták el ezt megelőzően a parlamentben. A kérelmezők kifogásolták, hogy az alternatív küszöb sérti a jogegyenlőséget és diszkriminációhoz vezet, másrészt pedig a törvényszöveg nem kellően világos, pontos és előrelátható, mivel nem lehet tudni, hogy az ilyen módon alkalmazottaknak egy vagy több kisebbség nyelvét kell ismerniük.

Az Alkotmány 128. cikkének (2) bekezdése értelmében mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségek részaránya jelentős, ezek anyanyelvét lehet használni. A jelentős részarányt az említettek alapján a közigazgatási törvény 20%-ban határozta meg. Ugyanakkor – és ezt az Alkotmánybíróság a döntésben is megfogalmazta – nincsen semmilyen alkotmányi akadálya annak, hogy a törvényhozó bővítse e jogok körét, vagy azok alkalmazási lehetőségét. Következésképpen, ha egy adott területi közigazgatási egységben élő nemzeti kisebbség jelenléte meghaladja a két küszöb valamelyikét, mindent meg kell tegyenek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel való megfelelő kommunikáció biztosítása érdekében az adott nyelvet ismerő szakszemélyzet alkalmazására. Mondhatjuk, hogy ez a megközelítés az anyanyelvhasználat joga mellett az egészségvédelemhez való alapjog (34. cikk) érvényesítését is elősegíti.

Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nyilvánvalóan valamennyi nemzeti kisebbség számára érvényes a rendelkezés, amennyiben a részaránya, vagy lakosságszámra vonatkozó feltételt teljesíti az adott területi közigazgatási egységben. Végül a taláros testület felhívta a figyelmet arra is, hogy a kifogásolt törvényes rendelkezés nem csak a román alaptörvény rendelkezéseivel van összhangban, de a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával is. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányossági óvást mint

megalapozatlant elutasította, a törvényes rendelkezéseket pedig alkotmányosnak nyilvánította.

4.2.3 Egyéb, a nemzeti kisebbségek jogait érintő ügyekben hozott alkotmánybírósági döntések

Az 1994. évi 47. döntés³¹

1994-ben a parlament elfogadta a háborús veteránok, a hadi rokkantak és hadi özvegyek számára biztosított jogokról szóló 44. sz. törvényt, amellyel szemben előzetes normakontrollt kért a törvényhozók egy csoportja. Az Alkotmánybírósághoz forduló képviselők és szenátorok azt kifogásolták, hogy a törvény a juttatásokat ahhoz a feltételhez köti, hogy az érintettek „nem harcoltak a román hadsereg ellen”. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy a jogalkotó kizárta a jogosultak köréből mindazokat, akik „kötelezően lettek besorozva vagy mozgósítva azon román területeken, amelyek ideiglenesen megszállva voltak 1940-1945 között (a második bécsi döntés alapján), és [amelynek lakosai az állami sorozás következtében] harcoltak a román hadsereg ellen.” A keresetet megfogalmazók szerint ez a megkülönböztetés diszkriminatív, mivel egyrészt ilyen alapon nem lehet megkülönböztetni a jogosultak körét (történelmi kérdésekben nem lehet a jog eszközével igazságot tenni), másrészt konkrétan csak a magyarokra vonatkozott a kizárás, a németekre, akiket a német hadseregbe soroztak és harcoltak a román hadsereg ellen már nem.

Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek és hátrányos megkülönböztetésnek minősítette „a harcoltak a román hadsereg ellen” kitételet. Az okfejtésük szerint a bécsi döntést utólag semmisnek nyilvánították, vagyis olyanak, amiből nem fakadhat joghátrány. Ezen érvelés alapján egy olyan jog megvonása, amely a bécsi döntés joghatásaira (például a kötelező besorozásra) épül, a semmissé nyilvánított második bécsi döntés nem létező joghatásainak elismerését eredményezné a jelenben. A törvényi rendelkezés azért is diszkriminatív a taláros

³¹ Megjelent a hivatalos Közlöny 1994. évi 139. számában.

testület szerint, mert senki sem terhelhető egy olyan kötelezettség nem teljesítésével (a besorozásnak való ellenszegülés), amely kötelezettség teljesítése lehetetlen volt.

Az Alkotmánybíróság ezért helyt adott a kifogásnak és a megtámadott cikket alkotmányellenesnek minősítette.

Az 1995. évi 64. döntés³²

Előzetes normakontroll keretében vizsgálta az Alkotmánybíróság egy olyan törvényt, amely ideiglenes jelleggel határátkelési illetéket vezetett be. Ezt a parlament tagjai különböző érveket felvonultatva támadtak meg, arra hivatkozva, hogy sérti a szabad közlekedés jogát. Olyan kritika is megfogalmazódott, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokat ez az intézkedés különösen erősen sújtja, hiszen akadályozza a szabad kapcsolattartást adott esetben más országban élő rokonaikkal, illetve mindazokkal, akikkel közös etnikai, kulturális, nyelvi, vagy vallási identitással rendelkeznek.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint egyrészt az intézkedés alkotmányos, különösen, hogy csak ideiglenes jellegű, másrészt nincsen diszkriminatív jellege, hiszen minden állampolgárra egyformán vonatkozik. Elvi jelentőséggel állapította meg ugyanakkor, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak ugyanolyan kötelezettségeik vannak, mint a román nemzetiségű állampolgároknak, ha ez másképpen lenne, akkor ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára privilégiumok biztosítását jelentené.”

A 2004. évi 53. döntés³³

Utólagos normakontroll keretében egy bukaresti kerületi bíróságon folyó polgári per keretében felmerült a Romániai Magyar Demokrata Szövetség feloszlásának a kérése. A perben a Nagy-Románia Párt a politikai pártokról szóló 2003. évi 14. sz. törvény 55. cikkének alkotmányosságát kifogásolta, amely álláspontjuk szerint sérti az Alkotmány állampolgárok jogegyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát rögzítő

³² Megjelent a Hivatalos Közlöny 1995. évi 131. számában.

³³ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2004. évi 240. számában

16. cikkét. Azt is megjegyezték, hogy diszkrimináció áll fenn a többi egyesület irányában az által, hogy az RMDSZ részt vehet a választásokon, ami egyben azt jelenti, hogy a törvény megengedi, hogy „a szervezet tisztán politikai tevékenységet végezzen ellentétben [az alapszabályában rögzített] céljaival.” A pert tárgyaló bukaresti kerületi bíróság megalapozottnak tekintette a keresetet, mivel szerinte is egyenlőtlenség keletkezik a különböző egyesületek, nem-kormányzati szervezetek között és végső soron az RMDSZ privilegizált helyzetbe kerül a többi egyesülethez képest.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során rögzítette, hogy a párttörvény 55. cikke szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok választásokon részt vevő szervezeteire néhány kivétellel alkalmazandók a párttörvény előírásai. (A norma ezeket a kivételeket konkrétan megjelöli.) Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a kifogás szerzői lényegében azt nehezményezték, hogy a párttörvény 55. cikke a választásokon szereplő kisebbségi szervezeteket a politikai pártokkal teszi egyenlővé és ezáltal egy különleges jogállást teremt számukra, eltérőt a többi egyesülettől és alapítványtól (nem-kormányzati szervezettől). A taláros testület megállapította, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés nem sérti az Alkotmány 16. cikkét, éppen ellenkezőleg, az esélyegyenlőség érvényesítését biztosítja az Alkotmány 4. cikkének (2) bekezdése szerint.

Ezen felül a testület a kifogásolt törvényi rendelkezést szükségesnek vélte az Alkotmány 62. cikk (2) bekezdésével is összevetni, amiből egyértelműen kiderült számára, hogy a nemzeti kisebbségi szervezetek sajátos jogállását maga az alkotmány teremti meg az által, hogy lehetővé teszi számukra a parlamenti képviselést. Következésképpen mindazok a szervezetek, amelyek egyébként az Alkotmány 40. cikkében biztosított társulási jog alapján jönnek létre, különböző jogállásúak lehetnek aszerint, hogy részt vesznek a választásokon vagy sem. Ha részt vesznek, akkor az esélyegyenlőség biztosítása érdekében szükséges a politikai pártokkal azonos bánásmód. Az Alkotmánybíróság ezekre tekintettel az alkotmányossági kifogást, mint megalapozatlant, elutasította.

5 Összegző következtetések

A román alkotmányban foglalt rendelkezések lényegében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogairól szólnak. A kollektív, közösséget megillető jogokat, így a személyi és/vagy területi autonómiához való jogot az alaptörvény nem ismeri el. Ennek ellenére bizonyos, csak közösségben érvényesíthető jogok, például a nyelvi jogok gyakorlása, az anyanyelvi oktatáshoz való jog, illetve a közösséget illető politikai képviselő kollektív joga, mégis jelen vannak az alkotmányban.³⁴

Az alkotmánybíróági esetgyakorlattal kapcsolatban megállapítható, mintegy sommásan, de a helyzetet reálisan értékelve, hogy nem a nemzeti kisebbségek jogai az a terület, ahol az Alkotmánybíróóság igazán kreatív lenne, avagy a bírói aktivizmus szerint viszonyulna az alapjogok ezen részéhez. Általában sem jellemző az alkotmánybírói/alkotmánybíróági aktivizmus Romániában az alapjogok területén. E téren sokkal inkább a textualista szemlélet terjedt el, ami nevéhez híven kevésbé nyitott az alkotmány szövegének a változó kontextusok fényében való értelmezéséhez.

Nincsen megkülönböztetett hatáskörrel, illetve odafigyeléssel végzett alapjogi bírászkodás, ugyanakkor értelemszerűen sok alkotmánybíróági döntés foglalkozik az alapvető emberi jogok értelmezésével. Jelentősnek mondható az alapjogi tesztek, különösen az arányossági teszt alkalmazása, és természetesen van jó néhány referencia-értékű döntés is, de nagy alapjogi kérdésekben (élethez való jog, halálbüntetés tilalma, abortusz, eutanázia, egyéni/kollektív jogok, kisebbségi jogok stb.) nem születtek komoly elméleti megalapozottságú döntések, mint ahogyan jelentős, meghatározó integrációs, vagy alkotmányos identitással foglalkozó, ezeket tisztázó döntések sem.

³⁴ Ahogy arra Dabis felhívja a figyelmet, a jelenleg hatályos alkotmány számos kedvező utalást tartalmaz, az autonómia különböző formáira, így pl.: „A 29. cikkének (5) bekezdése a személyes autonómiára vonatkozik a lelkiismereti szabadság formájában, melynek értelmében a vallási felekezetek autonómiát élveznek az állam relációjában. A 32. cikk (6) bekezdése garantálja az egyetemek funkcionális autonómiáját, míg a 120. cikke a területi közigazgatási egységek helyi autonómiájának elveit határozza meg. Végül, a 117. cikk (3) bekezdése lehetőséget biztosít autonóm igazgatási hatóságok létrehozására”. Lásd: Dabis 2022, 54.

Ugyanakkor, még ha némileg kritikai élel fogalmaztam is meg az aktivizmus hiányát az Alkotmánybíróság részéről, mégis pozitívan kell értékelnünk, hogy az Alkotmánybíróság nem adott olyan értelmezést a nemzeti kisebbségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseknek, amelyek eltávolították volna a jogi szabályok tartalmát az alkotmányi előírásoktól. Ez még akkor is fontos, ha egyébként sok esetben „ennél többet” – akár az érvényesített „többségvédelmi” szempontok okán – nem tehetett.

A vizsgált, de általában a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos alkotmánybíróági döntések java része a különböző tanügyi törvények kifogásolt rendelkezései kapcsán az anyanyelvi oktatás jogával és annak terjedelmével foglalkozik, rendszerint elfogadva, alkotmányosnak minősítve a törvényi rendelkezéseket. Foglalkozott továbbá a taláros testület az anyanyelvhasználattal az oktatáson kívül a helyi közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, szigorúan tiszteletben tartva és tartatva a román nyelv (kizárólagos) hivatalos jellegére vonatkozó alkotmányos előírást, és többnyire leszűkítve, mondhatni textualista és nem aktivista módon értelmezve az alkotmány anyanyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseit. Megállapítható, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatára vonatkozó nemzetközi jogi egyezmények rendelkezéseit tiszteletben tartja a testület, és egy-két, leginkább utóbbi időben hozott döntéseiben elismeri, hogy a törvényhozónak jogában van bővíteni a kisebbségi jogokat, a nemzetközi standardoknál magasabb szinten biztosítani különböző jogosítványokat. Ez azért fontos, mert sokáig – és a régi beidegződések továbbélése miatt lényegében sokszor még ma is – a román politikai elit jelentős része a nemzeti kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásokra mint maximumokra tekint, holott ezek épp ellenkezőleg, a részes államok számára a belső szabályozások minimum standardját jelentik.

Az alkotmány rendelkezései elismerik a helyi (közigazgatási), az egyetemi és a felekezeti autonómiákat, és mintegy alapelvként rögzítik, egyébként helyesen, hogy az autonómia nem jelent teljes önállóságot és függetlenséget, hiszen működése során tiszteletben kell tartani az ország egészére nézve szóló törvényeket. Az Alkotmánybíróság eddigi működése során direkt módon nem fogalmazott meg elvi álláspontot

a kisebbségi autonómiával, annak személyi elvű vagy területi jellegű formájával kapcsolatosan, ennek oka pedig, hogy a törvényhozás nem fogadott el ilyen értelmű törvényeket, annak ellenére, hogy lettek benyújtva (még kormány által is) ilyen szabályozási tárgykörű jogszabálytervezetek.

A parlament mind a mai napig adós a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény elfogadásával, amelyet az Alkotmány mint elfogadandó organikus törvényt nevesít. Ugyanakkor ezt a helyzetet az Alkotmánybíróság nem tudta/tudja szankcionálni, mert nincs hatásköre az alkotmányos törvényhozási mulasztást (mint amilyenben e kérdés kapcsán jelenleg is van a román parlament) megállapítani és kötelezni a parlamentet a törvény elfogadására.

A többségvédelmi reflex alkalmazása okán több alkotmánybírósági döntés visszatérő elvi megállapítása, hogy a nemzeti kisebbségek jogai nem sérthetik a többség jogait, a jogegyenlőséget, és nem vezethetnek diszkriminációhoz. Ez önmagában legitimnek tekinthető, bár egy Alkotmánybíróságtól elvárható lenne, hogy bármilyen alapjog esetén, így a nemzeti kisebbségi jogok esetében is a jogok címzettjeinek a szempontjából értelmezze az adott alapjogot és nem, de legalábbis kevésbé az állam, a hatóságok, vagy a többségi nemzet szemszögéből. Igaz azonban az is, hogy a taláros testület keze itt meg van kötve, hiszen ezt a szemléletet maga az Alkotmány vezette be a 6. cikk (2) bekezdésével, amely az (1) bekezdésben megfogalmazott nemzeti kisebbségi identitás-jogok mellé rendelte korrekcióként a „többségvédelmi” szempont érvényesítését.

Irodalomjegyzék

Könyv

- Balog Artúr: *A kisebbségek nemzetközi védelme a kisebbségi szerződések és a békeszerződések alapján*. Csíkszereda: Kájoni Kiadó. 1997
- Diaconu, Ion: *Minoritățile. Identitate. Egalitate*. București: IRDO. 1998.
- Fábián Gyula – Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog I-II*. Kolozsvár: Kom-Pres. 2003.
- Ionescu, Cristian: *Constituția României, Titlul I. Principiile generale, Art. 1-14, Comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2015.
- Ionescu, Cristian – Dumitrescu, Corina Adriana (coord.): *Constituția României, comentarii și explicații*. București: Editura C.H. Beck. 2017.
- Jura, Cristian: *Drepturile omului. Drepturile minorităților naționale*. București: Editura C.H. Beck. 2006.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris Kiadó. 1996.
- Majtényi Balázs: *A nemzetállam új ruhája*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2007.
- Mikó Imre: *Nemzetiségi jog, nemzetiségi politika*. Kolozsvár: Minerva Kiadó. 1944.
- Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon, Politikai képviseletük és jogvédelmük*. Budapest: Gondolat Kiadó. 2020.
- Muraru, Ioan –Tănăsescu, Elena Simina (coord.): *Constituția României, Comentarii pe articole, Ed. 2*. București: Editura C.H. Beck. 2019.

Könyvfejezet

- Trócsányi László: Európa egysége és sokszínűsége: a nemzeti kisebbségek. Konklúzió. In. Trócsányi László – Delpérée, François: *Európa egysége és sokszínűsége? A kisebbségek jogai. A belga és a magyar példa*. Budapest: Nyitott Könyv Kiadó. 2003.

Folyóiratcikk

- Bodó Barna: Jog és politika Romániában: A marosvásárhelyi katolikus líceum esete. *Kisebbségvédelem* 4(2). 2021, 129-175.
- Dabis Attila: Hatékony részvétel kontra szuverenitás: a regionális hatalommegosztásra vonatkozó romániai toposzok értelmezése. In: *Kisebbségvédelem VI. szám* (2022).
- Horváth István: Kisebbségi nyelvi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában. In. *Magyar Kisebbség* 14(1-2). 2009, 208-220.

Kardos Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? In. *Magyar Kisebbség* 2(1-2). 1996, 235-240.

Varga Attila: A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban. In. *Acta Humana* 7(3). 2019, 87-118.

Varga Attila: A nyelvi jogok alkotmányos szabályozása Romániában. In. *Pro Minoritate* 23(3). 2013, 29-41.

Online dokumentumok

Recommendation 1201 (1993) Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights.

Capotorti, Francesco: *The Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/384, 1979.