

Kuipers J. E.: Fórum. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség által a román parlamentbe benyújtott, a nemzeti kisebbségekre és a nemzetiségi oktatásra vonatkozó két törvénytervezet értékelése. Magyar Kisebbség, 1997, 1-2 sz. 265-280.
old.http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=6&cikk=M970123.HTM

J. E. Kuipers

A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) által a román parlamentbe benyújtott, a nemzeti kisebbségekre és a nemzetiségi oktatásra vonatkozó két törvénytervezet értékelése

A tanulmány célja

Ez a tanulmány az Európa Tanács kizárólagos használatára készült, azon célból, hogy elősegítse a Jogi és Emberi Jogi Bizottság munkáját a Romániai Magyar Demokrata Szövetség által a román parlamentbe benyújtott 2 törvénytervezettel kapcsolatos véleményalkotásban.

Kiindulópontok

Jelen tanulmány fő kiindulópontja mindkét törvénytervezet esetében a legújabb nemzetközi jogi dokumentumokban rögzített legfontosabb nemzetközi emberjogi szabványokkal való összehasonlítás lesz. Továbbá az Alkotmánnyal való kompatibilitásnak, valamint általánosabb törvényhozói követelményeknek is figyelmet szentelünk, melyeknek egy demokratikus állam modern törvényhozása eleget kell hogy tegyen.

Románia által az Európa Tanács előtt vállalt kötelezettségek

Mikor Románia az Európa Tanács tagja lett 1993 októberében, az ország képviselői aláírták az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezményt és kiegészítő jegyzőkönyveit. 1994. június 20-án Románia ratifikálta az Egyezményt, és letétbe helyezte a ratifikáció instrumentumait ennek jegyzőkönyveire is.

Romániának az Európa Tanácsba való felvételekor a román hatóságok elkötelezték magukat, hogy a kisebbségek védelmére vonatkozó politikájukat az 1201-es Ajánlásban (1993), az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény egyik kiegészítő jegyzőkönyvében lefektetett elvekre alapozzák.

Nemrégiben (1994 októberében) a román hatóságok aláírták a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját, és a ratifikálásához szükséges dokumentumok előkészítés alatt állnak.

Ennek ellenére sajnálatos, hogy a román hatóságok nem írták alá a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját a mai napig sem, habár a Jogi és Emberi Jogi Bizottság kifejezte azon véleményét, hogy Románia *a lehető legrövidebb idő alatt* csatlakozzon.² Remélhetőleg a román hatóságok képesek lesznek elkerülni a további késedelmeket és felgyorsítják ezeket a vitális folyamatokat.

Pozitív jel, hogy Románia aláírta a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt 1995. február elsején, mikor aláírásra megnyílt.

1. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) által a román parlamentbe benyújtott,

a nemzeti kisebbségekre és autonóm közösségekre vonatkozó törvénytervezet

Nemzetközi mércékkel való kompatibilitás

A törvénytervezet preambuluma azt sugallja, a nemzetközi dokumentumok egész sorára utalva, melyek egész 1918-ig mennek vissza vonatkoztatásaikban, olyan megfogalmazásokat ismételve, mint: "tuda-tában annak, hogy a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek és az ezekhez tartozó személyek jogainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének alapvető alkotóeleme, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés egyik területe",³ hogy a törvénytervezet megfelel a nemzetközi emberi jogi jogszabályok mércéjének. Ennek ellenére, több szakasz és fogalom sokkal messzebb megy el, mint a jelenlegi emberi jogi jogszabályok, miként a jelenlegi dolgot a későbbiekben ezt részletesen kifejti.

A nemzetközi emberi jogi mércét tekintik általában a belső törvénykezéssel szemben felállított *legalacsonyabb* kívánalomnak. Viszont egy független állam ugyanúgy sokkal átfogóbb intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy megvédje és támogassa nemzeti kisebbségeinek érdekeit és jogait, amennyiben ezt óhajtja. Romániának jó oka lenne erre, mivel területén több mint 15 különböző nemzeti kisebbség él, melyek közül Kelet-Európa legnagyobb kisebbsége, a magyar kisebbség több mint 1,6 millió lelket számlál. Több nemzetközi emberi jogi dokumentumban fellelhető egy jól ismert alapelv, mely szerint "nem lehet úgy értelmezni, hogy korlátozza vagy csorbítja azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat, amelyeket belső törvények biztosítanak".⁴ Ugyanakkor egyértelmű, hogy a nemzetközi jogon is túlmenő pozitív intézkedések foganatosításához elengedhetetlen a politikai akarat.

Mindamellettséges, hogy jelenleg Romániában ilyen politikai akarat létezik. Ezért ilyen feltételek mellett ugyanolyan kétséges, mint hasznos, olyan sok hangsúlyt fektetni egy törvénytervezetben olyan fogalmakra, melyek legalábbis ideiglenesen elérhetetlennek tűnnek.

Mivel úgy tűnik, hogy Románia előtt még hosszú út áll, míg eléri a nemzetközi jogban a nemzeti kisebbségekre vonatkozó emberi jogok minimális szintjét, jobb lenne alacsonyabb igényű kisebbségi törvényhozással kezdeni, mely rövid távon végrehajtható és politikailag elérhető. Hosszútávon, miután megfelelt a legalacsonyabb nemzetközi követelményeknek, és miután politikai stabilitást ért el kisebbségi politikai kérdésekben, igényesebb tervet lehet javasolni.

A romániai kisebbségek számára az a legfontosabb, hogy a kormány egy lépésről lépésre szóló gyakorlati intézkedéseket tartalmazó programot indítson el, mely méltányos és nemzetközileg elfogadható kisebbségi törvénykezésre alapul, és hogy a vég nélküli megbeszélések okozta halasztgatásoknak vége szakadjon.

Annak érdekében, hogy 15 vagy még annál is több nemzeti kisebbség védelmének és megőrzésének átfogó tervezésére ne vesztőlődjön el értékes idő, megfontolandó, hogy a három legnagyobb kisebbségre vonatkozó fejlesztési programmal kezdje, melyek összesen jóval több mint 2 millió lelket számlálnak és ezáltal, durván számítva, a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgárok 90%-át teszik ki az 1992. január 7-i népszámlálásnak megfelelően.⁵

A tervezet stílusa

Jelen törvénytervezet jelentős számú cikkelyét úgy fogalmazták meg, hogy hamarabb hangzik politikai programnak, politikai nyilatkozatnak vagy általánosan fogalmazott nemzetközi nyilatkozatnak, mint törvénynek. Jogi szempontból ezekkel a "programatikus" kijelentésekkel az a gond, hogy nem lehet őket közvetlenül alkalmazni.

A szükséges, a törvény célját megmagyarázó programatikus kijelentéseket vagy a preambulumba vagy az első szakaszra kellene korlátozni és a törvény hatáskörét meghatározni. A tervezet nem határozza meg tisztán a benne használt legfontosabb terminológiát, és ez eltérő magyarázatokhoz vezethet. Ebből kifolyólag a bevezető fejezetben egy meghatározó szakasz beillesztését kellene fontolórra venni.

A tervezet több szakasza nem alkalmazható közvetlenül és nem nyilvánvaló, ki a felelős a különböző rendelkezések végrehajtásáért. Továbbá hiányoznak a teljesítésére és végrehajtására

vonatkozó előírások, melyeket elvárás szerint maga a törvény kellene hogy tartalmazzon vagy a törvényben hivatkozás kellene hogy történjen ezt követő végrehajtási előírásokra.

Még egy olyan *általános* Kisebbségi Törvénynek is, mint az RMDSZ által bemutatott tervezet, a szövegezése sokkal pontosabb, kifejezésmódja gyakorlatiasabb kellene hogy legyen azért, hogy az olvasó könnyen megérthesse a következményeket, és hogy az érintett állampolgár könnyen megállapíthassa, milyen jogokkal rendelkezik.

Érthetőség

Egyfelől nagy mennyiségű átfedés és redundancia létezik e között a tervezet és az RMDSZ Kisebbségi Oktatási Törvénytervezete között, melyről később tárgyal a jelen dolgozat. Ez a redundancia elkerülendő. Másfelől a kisebbségi törvénytervezet szerzői túl sok témával próbáltak foglalkozni egy törvénytervezetben. A kisebbségi nyelvek tanításának és a kisebbségi nyelveken történő tanításnak a témája kétségtelenül különálló törvényt kíván meg, mivel ez a téma túl összetett ahhoz, hogy egy általános kisebbségi törvénybe teljesen beilleszkedjen. Hasonlóan összetett kérdés, melyet egy általános kisebbségi törvény nem képes felölelni, és amely saját törvényt igényel, az a kisebbségi nyelv használata az igazságügyi szervek előtt. Ez a fontos kérdés nagyon pontos megfogalmazást követel annak érdekében, hogy a törvényszéki tárgyaláson részt vevő minden fél jogát biztosítsa.

Eltérő helyzeteknek megfelelő megkülönböztetés

Figyelemre méltó, hogy noha Romániában több mint 15 kisebbségi nyelvet beszélnek az ország különböző részein, nagyon eltérő helyzetekben és számban, a törvénytervezet nem tesz különbséget azon nyelvek eltérő helyzetét illetően. Míg a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának egyik fő alapelve az, hogy azokon a területeken (térsegeken vagy vidékeken), ahol ilyen nyelveket beszélnek, "*minden nyelv helyzetének megfelelően*" az állam eltérő intézkedéseket foganatosíthat minden egyes kisebbségi nyelv számára.⁶

Megkérdőjelezhető fogalmak

A törvénytervezet tartalmaz néhány olyan megkérdőjelezhető fogalmat és terminológiát, amelyek nincsenek elég tisztán megfogalmazva, ráadásul olyan veszélyt is rejtegetnek, ami félreértés esetén gondot okoz és nem oldja meg ezeket.

Az *önrendelkezés* elve, amelyre az etnikai alapon szerveződő *autonóm közösség* jogosulna, amint azt a törvénytervezet 1. és 2. szakaszai bevezetik, ugyanakkor szecesszióra való felszólítás is lehet (annak ellenére, hogy a "*belső*" jelzőt hozzátették és a szecesszió valószínűleg nem tartozik az RMDSZ célkitűzései közé). Továbbá az önrendelkezés elve az "*állam alkotórészét*" képezve összetételben, konfliktusban állhat az Alkotmány 1. szakaszának 1. bekezdésével, mely kimondja, hogy "Ro-mánia ... egységes és oszthatatlan nemzeti állam".

A 2. szakasz 3 autonómiaformát vezet be: *a személyi autonómiát, a helyi öngazgatási és a regionális autonómiát*, melyeket az 51–59. szakaszok továbbfejlesztnek és többé-kevésbé összezavarnak. Az utóbbi kettő területi vonatkozású, míg az első nem. A személyi autonómia ezért hatályon kívül is helyezheti a területi autonómiát és konfliktusban állhat a másik kettővel. Továbbá, a személyi autonómia, úgy tűnik, az etnikum és nem a demokrácia elvein alapul. Az államhatalom decentralizációja egy demokratikus államban a demokrácia elveire kellene hogy alapuljon. Irányelveket erre a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában találunk. Irányelveket a kisebbségi nyelvi jogok védelmére és támogatására a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményben találunk. Az *autonóm közösség* fogalma nem szerepel egyik chartában sem, sem önrendelkezés, sem személyes autonómia formájában. A Parlamenti Közgyűlés 1201-es (1993) Ajánlásának 11. szakasza, mely bizonyos mértékben utal az autonómiára, így hangzik: "Azokban a tartományokban, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek többségben vannak, joguk van a megfelelő helyi, vagy autonóm, vagy különleges státussal rendelkező közigazgatáshoz, mely megfelel a történelmi és területi sajátosságoknak és összhangban van az állam törvényeivel." Azonban emlékezni kell arra, hogy míg ennek az ajánlásnak legtöbb javaslata bekerült a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezménybe, ez a konkrét előírás kivételt képez.

Továbbá úgy tűnik, az RMDSZ autonóm közösségek fogalma konfliktusban áll a Román Alkotmány 1. szakasza 1. bekezdésével.⁷ Az EBEÉ Koppenhágai Dokumentuma kimondja: "Az érdekelt államok tudomásul veszik, hogy erőfeszítéseket kell tenniük annak érdekében, hogy az érintett állam politikai gyakorlatának megfelelően védelmezzék és megteremtsék a feltételeket a honi nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitástudata kiszélesítése útján, létrehozva az ezen célok elérése egyik lehető eszköztáráként a megfelelő helyi vagy autonóm adminisztrációkat, figyelembe véve ezen kisebbségek specifikus történelmi és területi sajátosságait."⁸ Az 1201-es Ajánlás és a Koppenhágai Dokumentum alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy arra serkentik az Államokat, hogy amikor felülvizsgálják területeik adminisztrációs felosztását, a nemzeti kisebbségek decentralizációra és helyi autonómiára vonatkozó érdekeit vegyék figyelembe. Ez nem szünteti meg a demokrácia elvére alapuló helyi önkormányzatok alapelvét, mely a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája Preambuluma fogalmazása szerint így szól: "megerősítve, hogy mindez feltételezi olyan helyi önkormányzatok létezését, melyeknek részét képezik demokratikusan létrehozott döntéshozó szervek, és amelyek felelősségük, felelősségük gyakorlásának módja és eszköze, valamint a mindezek megvalósításához szükséges források vonatkozásában széles körű autonómiával rendelkeznek".

Minden szakaszra vonatkozó speciális kommentár

Preambulum

A tervezet azon kijelentése, hogy "tudatában annak, hogy a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek és az ezekhez tartozó személyek jogainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének alapvető alkotóeleme, és mint ilyen a nemzetközi együttműködés egyik területe", feltételezi, hogy a kollektív jogok alapvető nemzetközi emberi jogi norma. Annak ellenére, hogy elég terjedelmes szakirodalom létezik a kollektív jogokról, alig találunk kollektív jogokat a jelenlegi nemzetközi jogszabályokban. A kollektív jogok egész biztosan nem alapvető nemzetközi kívánalmak, melyekre hivatkozni lehet. De ha egyéni jogok törvényesen *közösségben gyakorolhatóak*, akkor ezáltal a kollektív jogok kívánalma nagymértékben fedezhető és megfelelő megoldásokat nyújthat. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 3. szakaszának 2. bekezdése ebben a vonatkozásban kimondja: "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek az ebben a Keretegyezményben foglalt elvekből származóan gyakorolhatják jogukat és élvezhetik szabadságjogaikat egyénileg, valamint *másokkal közösségben*."

1. szakasz

Ez a szakasz meghatározza a tervezet célját, miközben így hangzik: "Jelen törvény a ... nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségek ... jogait szabályozza."

Elsősorban kevés utalás történik a vallási önazonosságra, habár a vallási önazonosság védelme a tervezet számos rendelkezésében megtalálható és nagy szerep jut az oktatásban az egyházaknak az anyanyelvi oktatásról szóló törvénytervezetben.

Másodsorban, ki kellene emelni, hogy elvileg, egy demokratikus államban, ahol a törvény előtt minden személy egyenlő, a kisebbségi törvényhozás lehetőség szerint nem *külön jogokból* kellene álljon, abban az értelemben, hogy ezeket a jogokat a többséghez tartozó személyek megtagadhatják. A kisebbséghez tartozó személyeknek és a többséghez tartozó személyeknek ugyanolyan emberi jogaik és alapvető szabadságjogaik vannak. Ez az alapelv megtalálható a legtöbb demokratikus állam alkotmányában. A Román Alkotmány 16. szakasza 1. bekezdése kimondja: "Az állampolgárok kiváltságok és megkülönböztetések nélkül egyenlők a törvények és a közhatalóságok előtt." A gond az, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személynek nagyobb erőfeszítésébe kerül, hogy ugyanazokat az alapvető emberi jogokat és alapvető szabadságokat gyakorolja. Ezért a kisebbségi törvényhozásnak mindenképp felett olyan *különleges intézkedésekről* kell gondoskodnia, melyekre a kisebbségeknek szükségük van annak érdekében, hogy ugyanazokat az alapvető polgárjogokat gyakorolhassák, melyeket a többséghez tartozó személyek könnyen, minden külön vagy speciális engedély nélkül gyakorolhatnak. Ezeknek a különleges intézkedéseknek törvényes alapa van szükségük és általában *kisebbségi jogoknak* nevezik őket. Természetesen ezek a különleges intézkedések nem szabad megkülönböztető hatással legyenek a többséghez tartozó személyekre. Egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek gyakorlati helyzete sok értelemben távol áll a többséghez tartozó személyek helyzetétől. Sok sajátos intézkedést tehet ezért a román állam a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önazonosságának megőrzése, fejlesztése és kifejezése érdekében, anélkül hogy attól kellene tartania, hogy más

román állampolgárokat hátrányosan megkülönböztetésben részesítene. Ez kétségtelenül a Román Alkotmánynak megfelelne.⁹

3. szakasz

A gazdasági és társadalmi életet illetően a tervezet a kisebbségi nyelv használatára korlátozódik ezen a téren, míg az Egyesült Nemzetek Nyilatkozata kimondja: "Az Államoknak megfelelő intézkedéseket kell foganatosítani annak érdekében, hogy a kisebbséghez tartozó személyek országuk *gazdasági haladásában és fejlődésében teljes mértékben részt tudjanak venni*". Ez a megfogalmazás sokkal szélesebb vonatkozási területet tüntet fel, melyet az RMDSZ tekintetbe vehetne a nemzeti kisebbségek érdekében.

5. szakasz

Nem világos, mi a pontos célja egy olyan rendelkezésnek, amelyik kimondja: "A nemzeti kisebbségek jogosultak képviseltetni magukat a közhivatalokban és a bírói hatalomban." Azt jelenti-e, hogy nem megengedett a hátrányos megkülönböztetés a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel szemben, vagy tényleges és arányos képviselőket szán számukra ezekben az intézményekben?

Egy nemzeti kisebbséghez való tartozás mint olyan nem kellene kormányban vagy állami intézményekben elfoglalt állásokra való jogosultságot feltételezzen, de ugyanakkor egy kisebbséghez való tartozás sem kellene semmilyen formában gátolja ilyen hivatalos funkció megszerzését, és a kormány a kimondottan egyenlő esélyek elvét kellene fenntartsa bármilyen alapon történő megkülönböztetés nélkül.

A törvénytervezet nem tesz világos megkülönböztetést a védő rendelkezések és pozitív intézkedések között. Védő rendelkezés lehet például az, hogy megszüntet minden olyan okot, mely a kisebbséghez tartozó személyt megakadályozza, hogy hivatalos funkciót betöltsön. Pozitív intézkedés lehetne például az, hogy elsőbbséget biztosítanak nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kinevezése esetén, mivel speciális területeken betöltött funkciókban egyértelműen számarányuk alatt vannak képviselve. Sajátságos esetekben a védő rendelkezés és a pozitív intézkedés közötti választás más feltételek mellett a kisebbség és a többség számarányától függ.

6. szakasz

A szakasz második felét úgy is lehet értelmezni, mint ami ellentmondásban van a Román Alkotmány 13. szakaszával, mely kimondja: "Romániában a román nyelv a hivatalos nyelv." A 6. szakasznak egy kicsit eltérő megfogalmazásával, elkerülve a "hivatalos nyelv" megfogalmazást, lehetőség volna arra, hogy teljesítsék az RMDSZ kívánságát, hogy a kisebbségi nyelvet használni lehessen az állampolgárok és a helyi és/vagy regionális önkormányzatok közötti kapcsolatok során.

7. szakasz

Ez a paragrafus jó összhangban áll a Keretegyezmény 16. szakaszával, mely kiköti, hogy a kormány "tartózkodik olyan intézkedésektől, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságjogokat, amelyek a jelen Keretegyezményben tartalmazott elvekből adódnak".

8. szakasz

A "*korlátozott vétőjog*"-ot, az önazonosságukat érintő kérdésekben, olyan területekre ajánlják a kisebbségeknek, ahol számbeli kisebbségben vannak. Viszont hiányzik ennek a fordítottja, hogy hasonló korlátozott vétőjogot adjanak meg a nemzeti többséghez tartozó személyeknek is olyan helyeken, ahol számbeli kisebbségben vannak. Mindenesetre, egy számbeli kisebbségnek a vétő engedélyezése, legyen az korlátozott vagy sem, nem felel meg a (parlamentáris) demokrácia elveinek.

Amikor egy kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van *speciális védelemre*, főleg olyan területeken, ahol számbeli kisebbségben vannak, akkor ennek a szakasznak a célja is nagymértékben megvalósult és a korlátozott vétőjogot feleslegessé teszi.

A kormány általános elve, kormányzatának bármelyik szintjén, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó törvény vagy rendelkezés törvényerőre való emelése előtt az kellene legyen, hogy meghallgatja az illető nemzeti kisebbség képviselőit és ezek megjegyzéseire és javaslataira komolyan figyelmet fordít.

9. szakasz

Míg a nemzetközi jog¹⁰ biztosítja azt az *egyéni* jogot, hogy nemzetközi kapcsolatot tartsanak fenn más országok területén élő, megegyező kisebbséghez tartozó *személlyel*, ez a szakasz kiszélesíti ezt a rendelkezést "nemzeti kisebbségekre és autonóm közösségekre" az ország határain belül és "országokra" a határ túlsó felén. Ez a megfogalmazás ellentmondásban állhat a Román Alkotmány 2. szakaszával,¹¹ mely a szuverenitásra vonatkozik.

Továbbá ez a szakasz azt javasolja, hogy az állam "*támogassa*" a nemzeti kisebbségek közötti kapcsolatokat, míg a nemzetközi jog nem megy messzebb, mint hogy az államok "*vállják, hogy nem avatkoznak be* a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogába, hogy olyan határokon túli személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, szabad és békés kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak vagy kulturális örökségük közös".¹²

10. szakasz

Nem világos, milyen mértékben tekintendő a rágalom polgári és/vagy bűnvádi sérelemnek.

A Büntető Törvénykönyv utalást kellene hogy tartalmazzon minden büntetendő cselekedetre.

A Büntető Törvénykönyvnek tisztán le kellene írnia a büntetendő cselekedetet és meghatározni a következőképpen kiróható legnagyobb büntetést.

20. szakasz

A jog, hogy egy nemzeti kisebbség nyelvén tüntessék fel cégtáblák stb. szövegét, a tervezetben megfogalmazott módon, nem tartalmaz semmilyen korlátozást. Egy általánosan elfogadott korlátozás így hangozhatna például: "minden személy törvény előtti felelősségétől függ". Ez a korlátozás természetesen ugyancsak vonatkozna a cégtáblák stb. szövegének román nyelven való feltüntetésére is.

23. szakasz

Ebben a szakaszban felmerül a kompatibilitás kérdése mind a nemzetközi normákkal, mind a Román Alkotmánnyal kapcsolatban. Mit jelent például az, amikor kijelenti, hogy a nemzeti kisebbségeknek és autonóm közösségeknek joguk van *kinyilvánítani saját független jogi és politikai személyiségüket*? Saját igazságszolgáltatással/törvénykezéssel rendelkezének?

A helységnevek, utcanevek stb. kisebbségi nyelven való feltüntetésére vonatkozó rendelkezést a román nyelven történő kifüggesztés *mellett* kellene megvalósítani, olyan módon, hogy a többséghez tartozó személyek is elolvashassák és kiismerjék magukat.

24. szakasz

A rendelkezés, amelyik kimondja, hogy "*Az állami költségvetés biztosítja a pénzügyi feltételeket a...*", túlságosan homályos és inkább programatikus vagy propagandisztikus, mint jogi természetű.

34., 35. és 36. szakaszok

Ezeknek a kulturális rendelkezéseknek a nagy része összhangban van a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 12. szakaszával.

De eléggé kérdéses és tetszőleges, hogy azok közül a rendelkezések közül, amelyeket csak regionális vagy helyi szintű adminisztráció teljesíthet vagy ellenőrizhet, hányat kell a központi kormányzati törvénynek részleteiben szabályoznia.

Ezeknek a részletes rendelkezéseknek a nagy részét jobb lenne regionális és/vagy helyi hatóságokra hagyni, feltéve természetesen, ha ezeken a szinteken a kisebbségek képviselőinek joguk van megfelelő befolyást gyakorolni az őket érintő kérdésekben.

37–41. szakaszok

A kisebbségi nyelvek használata a parlamentben és a közigazgatási egységekben, egy olyan országban, ahol több mint 15 kisebbségi nyelvet beszélnek, túl bonyolult kérdés ahhoz, hogy egy általános kisebbségi törvény pár szakasza képes lenne ezt szabályozni. Ez a kérdés egy sajtóságos törvényt kíván sokkal pontosabb és mindenek felett gyakorlatiasabb megszövegezésben, mint ami a jelen tervezetben található.

Például egy olyan megszövegezés, mint: "*A költségek az illetékes hatóságokat terhelik*" (38. szakasz), több kérdést vált ki, mint választ, és a gyakorlatban valószínűleg alkalmazhatatlannak bizonyulna.

A 41. szakasz a) bekezdésére vonatkozóan meg kellene említeni, hogy nem szükséges, hogy a helyi vagy regionális hatóságok egész munkájukat a kisebbségi nyelven végezzék.

Ennek az lenne a következménye, hogy a románok ki lennének rekesztve a helyi vagy regionális adminisztrációban való részvételből olyan területeken, ahol számbeli kisebbségben vannak, és ezáltal antidemokratikus lenne. Az RMDSZ kiemelkedő kívánságai az adminisztrációban használt kisebbségi nyelv státusát illetően csak az RMDSZ-javaslat csekély módosításával megvalósítható. Elsősorban nagyon fontos, hogy az a köztisztviselő, aki a közönséggel tartja fenn a kapcsolatot, jól beszélje a nemzeti kisebbség nyelvét.

42. szakasz

A hadseregben a katonai személyzet által a kisebbségi nyelvek *nem használatát* a Hadseregről szóló Törvénynek kellene valószínűleg szabályoznia. A Román Alkotmány biztosítja a kisebbségekhez tartozó személyek azon jogát, hogy *magánbeszélgetésekben* és *magánlevelezésükben* anyanyelvüket használják.¹³

Ha katonai okokból szükség van kommunikációs szabályokra *katonai gyakorlatok alatt*, mint például a kisebbségi nyelvek használatának megtiltása, akkor a Hadseregről szóló Törvény világossá kellene tegye, milyen esetekben tilos a kisebbségi nyelvek használata. Minden más esetben a kisebbségi nyelvek használata, úgy tűnik, az Alkotmány által biztosított alapvető jog és szabadságjog.

43–45. szakaszok

Mint korábban említést nyert, a kisebbségi nyelvek használata az igazságszolgáltatásban és a bíróságokon túl összetett ahhoz, hogy egy általános kisebbségi törvény pár szakasza szabályozza, és egy nagyon pontos megfogalmazású speciális törvényt érdemel.

Egy ilyen törvényben különbséget kellene tenni a büntető, polgári és közigazgatási törvény között.

Különleges figyelmet kellene fordítani a kisebbségi nyelveket nem használókra abban az esetben, amikor a kisebbségi nyelv használata túlsúlyban van. Továbbá a tolmácsokkal kapcsolatos kiadások tisztességes és realista rendezésére, ahol szükséges, minden egyes esetben.

46. szakasz

Nyilvánvaló, hogy a jó orvosi ellátás érdekében az orvos (valamint az egészségügyi alkalmazottak) és a beteg közötti jó kommunikáció elengedhetetlen. A kisebbségi nyelven történő elégséges orvosi ellátás, habár kívánatos, a gyakorlatban a kisebbségi nyelvet jól beszélő személyzethez való hozzáférhetőségtől függ. Más szavakkal, attól a lehetőségtől fog függni, hogy ez a rendelkezés mennyire realista. Mindenképpen egy ilyen rendelkezés kifejezésre juttatása egy kisebbségi törvényben kevésbé felszólító megfogalmazásban is kifejezhető, mint: "jog az anyanyelvű orvosi ellátáshoz", és még akkor is az elérendő célt szolgálná.

Azonkívül figyelembe kellene venni, hogy Romániában több mint 15 kisebbségi nyelv létezik. Ez külön ok lehetne arra, hogy némileg kevésbé felszólító megfogalmazást alkalmazzanak, mint például: "...megfelelő számban olyan orvosokat és személyzetet *kell* alkalmazniuk, akik ismerik és használják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvét ..."

Kívánatosabb lehet a Kormány számára, hogy ne felszólító törvénykezés útján, hanem más eszközökkel támogassa és segítse elő az orvosi szakma kisebbségi nyelvhasználatát azokon a területeken, ahol ez a rendelkezés helyénvaló lehet. Sokkal eredményesebb lehet az egészségügyi személyzet olyan irányú anyagi támogatása, hogy tanulja meg a kisebbségi nyelvet, vagy hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó diákok orvostudományi tanulmányokat folytassanak.

47. szakasz

Ebből a szakaszból nem tűnik ki világosan, ki fogja a kisebbségi műsorokat készíteni. Nyilvánvalóvá kellene tenni, hogy a nemzeti kisebbségek programjait a nemzeti kisebbségeknek és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *által* kell elkészíteni.

48. szakasz

Habár ez a szakasz a más országokból a kisebbségek nyelvén történő rádió- és televízióadások vételének támogatásáról gondoskodik, nem akadályozza meg a Kormányt abban, hogy kiválogasson vagy megakadályozza a programok vételét. Ez a rendelkezés például megtalálható a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 11. szakasza 2. bekezdésében, mely megköveteli a kormánytól, hogy biztosítsa "a szomszédos országok azon rádió- és televízióadásai közvetlen vételének szabadságát, amelyek olyan nyelven készültek, mely azonos egy regionális vagy kisebbségi nyelvvel vagy ahhoz hasonló, és nem támasztanak akadályt a szomszéd országok ilyen nyelvű rádió- és televízióadásainak tovább sugárzása elé".

60. szakasz

Egy olyan rendelkezés, mely a romániai kisebbségek intézményeitől, szervezeteitől és egyesületeitől elvett vagyonoknak az eredeti jogos tulajdonosokhoz való visszaszolgáltatásával foglalkozik, különálló törvényt és ezt követő saját végrehajtási rendszabályt érdemel, valamint legalább a jelenlegi (magán)tulajdonosok jogait is kellene tartalmaznia, illetve ezek kárpótlására vonatkozó rendelkezést.

61–63. szakaszok

A jogbiztonságot veszélyeztetné, ha a kisebbségi törvény ilyen nyitott megfogalmazással érne véget más törvények módosítását illetően, mint például: "Egy éven belül kötelező a hatályos jogrendet *jelen törvény rendelkezéseinek megfelelően* módosítani" (61. szakasz). A jelen törvényben vagy egy mellékletben, mely törvényesen a jelen törvény része, fel kellene sorolni azoknak a törvényeknek és rendeleteknek azon ide vonatkozó összes szakaszát, amelyek még érvényben vannak és következésképpen módosítandóak. Továbbá ezen szakaszok teljes módosított szövegét meg kellene határozni. Erre az egész jogrendszer tömörségének megőrzése végett van szükség.

2. A Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) által a román parlament szenátusához benyújtott törvénymódosító javaslat a nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatásáról

1. szakasz

A nemzeti kisebbségek azon jogát, hogy anyanyelvüket megtanulják, és hogy anyanyelvükön tanuljanak, már a Román Alkotmány 32. szakasza biztosítja. Ennek az alkotmányos jognak a törvény elején történő ismétlése szerepet tölthetne be, amennyiben hozzátennék, hogy ez a törvény arra szolgál, hogy kidolgozza az alkotmányos jog *részletes leírását és az alkalmazható intézkedéseket*.

2. szakasz

Nem világos, miért tették hozzá az "elidegeníthetetlen" minősítést a szülő azon jogához, hogy kiskorú gyermeke helyett bizonyos választásokat tegyen. Az 1. szakaszban leírt jogok viszonylag még elidegeníthetlenebbek, és nincs meg az a minősítésük a szakasz szövegében sem.

3. szakasz

A "helyi szükségleteknek és kéréseknek megfelelően" előírás túl homályos minősítés egy alkalmazandó rendelkezés számára. *Pontosabb előírásra* lenne szükség, például a nemzeti kisebbséghez tartozó gyermekek százalékat kellene meghatározni. Továbbá nem tiszta, milyen feltételek mellett fogja az Állam a magán vagy egyházi oktatási egységeket finanszírozni vagy támogatni.

Figyelemreméltó hangsúly kerül arra a feltételre, hogy *külön* iskolák kellenének a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulóknak és egyetemi hallgatóknak. Egyfelől el kell ismerni, hogy könnyebb külön iskolában ápolni a nemzeti kisebbség önazonosságát. Kétségtelenül nemzetközileg széleskörűen elfogadott, hogy a nemzeti kisebbségeknek mindig joguk kellene legyen felállítani saját oktatási intézményeiket anélkül, hogy a Kormány akadályoztatná ebben és a Kormány anyagi támogatási kötelezettsége nélkül. Másfelől fel lehet hívni a figyelmet a különálló iskolák által hordozott veszélyre, mivel a szeparáció nem mindig járul hozzá a tanulóknak vagy az egyetemi hallgatóknak egy koherens és kiegyensúlyozott társadalomba való beilleszkedéséhez.

4. szakasz

Az első mondat inkább politikai nyilatkozat, mint jogszabály. A román nyelv alapos ismerete, úgy tűnik, minden román állampolgár érdeke, mivel ez a hivatalos nyelv. Sok esetben a román nyelv alapos ismerete nemcsak könnyebb hozzáférhetőséget jelent kormánytisztviselői állásokhoz, hanem jobb esélyeket biztosít a munkaerőpiacon is. Ezért megfontolandó minden elemi és középiskolában a hivatalos nyelv kötelezővé tétele, miként ez általános gyakorlat sok nyugat-európai országban.

7. szakasz

Egy kisebbségi nyelv megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez fontos annak a lehetősége, hogy a tudományos oktatás és kutatás a kisebbségi nyelven folyjon. Magas végzettségű szakemberek (orvosok, mérnökök stb.) román nyelvismeretére vonatkozó követelményeknek a "szakkifejezések" szintjére történő korlátozása súlyos hátrányt jelenthet számukra, ha egy kevés lehetőséget biztosító munkaerőpiacon keresnek állást. Valószínűleg nagyon kicsi esélyük lesz a belföldi munkaerőpiacon, azokon a területeken kívül, ahol kisebbségi nyelvüket használják.

8. szakasz

A nemzetiségi kisebbségeknek kétségtelenül joguk van saját bentlakásos iskolákat és otthonokat létesíteni az oktatás minden szintjén. Egyfelől ez biztosíthatja tanulóik nemzeti önazonosságának megőrzését. Másfelől figyelmeztetni lehetne arra, hogy bentlakásban vagy otthonban való hosszú távú, a családon és a társadalmi közösségen kívül való tartózkodás, lehet, nem lesz jó hatással a nemzeti kisebbségek és a többség kiegyensúlyozott integrációs fejlődésére.

13. szakasz

Világosabb lenne előírni, hogy az olyan oktatási intézmények vezetősége összetételének, ahol kisebbségi nyelveken szerveznek részlegeket, osztályokat vagy csoportokat, a lehetőségekhez mérten tükröznie kell az egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók számarányát.

15. szakasz

A felekezeti és magánoktatási intézmények helyzetét javíthatná és az egyenjogúság elvének is inkább megfelelné, ha az állam által adott *minden* oktatási intézményre vonatkozó anyagi támogatást *egyenlő elbánás* alapján osztanák el.

19. szakasz

Lásd a 61–63. szakaszok megjegyzéseit a fentebb értékelt Nemzeti Kisebbségekkel kapcsolatos törvénytervezetről.

Következtetések és ajánlások

Az RMDSZ-nek a nemzeti kisebbségekre és autonóm közösségekre vonatkozó törvénytervezete sokkal tovább megy, mint a jelen nemzetközi emberjogi normák azt megkövetelik. Mivel Romániában nem létezik olyan nyilvánvaló politikai akarat, mely egy ilyen törvénytervezetet elfogadjon, jobb lenne olyan törvényeket és ebből következő gyakorlatokat törvényerőre emelni és végrehajtani, melyek a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi jog minimális szabványainak felelnek meg. Miután ez megvalósult és miután a román nemzetiségűek, valamint a romániai etnikai kisebbségek között szilárd viszony létesült, nagyratörőbb, átfogóbb kisebbségi jogokat tartalmazó folytatást lehetne fontolóra venni.

Az RMDSZ javaslatai több tekintetben különböznek a nemzetközileg elfogadott Román Alkotmánytól. Addig, ameddig nincs nyilvánvaló politikai akarat Romániában az Alkotmány megváltoztatására, a javaslatokat úgy kellene megfogalmazni, hogy azok kétségtelen összhangban legyenek a Román Alkotmánnyal.

Az RMDSZ javaslatainak megfogalmazása túl politikai és progra-matikus. Nem jogi természetűek, hiányzik belőlük a pontosság és nem közvetlenül alkalmazhatóak. A végrehajtásról és a teljesítésre vonatkozó rendelkezésekről vagy maga a törvény, vagy a törvényben található további végrehajtási rendelkezésekre vonatkozó utalás kellene hogy gondoskodjon. Továbbá részletesen ki kellene dolgozni a kapcsolatot a vonatkozó törvényekkel annak érdekében, hogy az egész jogrendszer stabilitását megvédjék.

Az RMDSZ-szerzők túl sok nagyon bonyolult kérdéssel próbáltak foglalkozni egy és ugyanazon törvénytervezetben. Több téma, mint például a kisebbségi nyelvek használata az oktatásban, a kormányzati szervek által, a bíróságon és az elkobzott vagyonoknak előző tulajdonosaihoz való visszaszolgáltatása speciális, különálló törvényt érdemel.

Az RMDSZ gondolatainak és kívánságainak nagy részét el lehet érni tisztességes és következetes törvényhozás alapján, olyan eltérő megfogalmazásokat keresve, melyek nem mennek sokkal tovább a nemzetközi kisebbségi jogi normáknál, és amelyek a jelenlegi romániai helyzetben politikailag elérhetőek.

1996. február 27.

(Fordította Walter Klára)

Jegyzetek

¹ Az Európa Tanács keretén belül, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelmével Kapcsolatos Egyezményen és Kiegészítő Jegyzőkönyvein kívül, a legfontosabb jogi dokumentumok, melyek a két benyújtott törvénytervezetben található kérdésekre vonatkoznak, a következők: a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Helyi Önkormányzatok Európai Chartája.

Utalás történik ugyanakkor a Parlamenti Közgyűlés 1201-es, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó Ajánlására is. Továbbá vonatkoztatások történnek az EBEÉ-dokumentumokra is, mint pl. a Koppenhágai Dokumentum.

² Lásd: Vélemény Romániának az Európa Tanácsba való felvételi kérelmét illetően, Jansson riportőr, 7 old. (6918. Dok., 1993. szeptember 20.)

³ Ez a megfogalmazás nagyon hasonlít a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 1. szakaszában találhatókhöz.

⁴ Lásd pl. Európai Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről 60. szakaszát; Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 22. szakaszát; Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 4. szakaszát.

⁵ Lásd: Jelentés a román oktatási rendszerről, A kisebbségek nyelvén történő oktatás. Kisebbségi Tanács, 1994. 40.

⁶ Lásd: Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, 7. cikk 1. bekezdése.

⁷ A Román Alkotmány 1. szakasza 1. bekezdése így szól: "Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzeti állam."

⁸ EBEÉ, Koppenhágai Dokumentum, 35. szakasz.

⁹ A Román Alkotmány 6. szakasza 2. bekezdése így hangzik: "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védőintézkedéseknek a többi román állampolgárhoz viszonyítva meg kell felelniük az egyenlőség és a megkülönböztetéstől való mentesség elveinek."

¹⁰ Lásd például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 14. szakaszát és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17. szakaszát.

¹¹ A Román Alkotmány 2. szakasza kimondja: "Saját nevében egyetlen csoport és egyetlen személy sem gyakorolhatja a szuverenitást."

¹² Lásd a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17. szakasz 1. bekezdését.

¹³ A román Alkotmány 6. szakasza 1. bekezdése kimondja: "Az Állam elismeri és garantálja a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megtartásához, fejlesztéséhez és kifejezéséhez."