

**Dr. Juhász Albin**

## **Jogi észrevételek a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény tervezetével kapcsolatban**

Írásom a romániai nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény tervezetével kapcsolatban Márton János és Orbán Balázs vitaindító elemzéséhez kíván hozzászólni. Elsősorban a jogi megközelítés alkalmazása során felmerült észrevételeket igyekszem megosztani az olvasóval, némileg háttérbe szorítva ezáltal a politológiai és szociológiai szemléletet.

A fentiek ellenére mégis ott kell kezdenem, hogy Márton János és Orbán Balázs tanulmánya tömören, mégis a megértéshez elengedhetetlenül szükséges körülmények gondos felvázolásával mutatja be a tervezet kidolgozásának előzményeit. A bevezetőben és a politikai körülmények felvázolásánál azonban úgy vélem, csak érintőlegesen és a legszükségesebb mértékig tértek ki a jogi előzmények, körülmények bemutatására, mintegy „tudott tényként” kezelve azokat. Az RMDSZ első és ez idáig egyetlen kezdeményezéséről, az 1993-as törvénytervezetről<sup>1</sup> – sorsának ismertetése mellett – egy rövid összevetés erejéig talán érdemes lett volna részletesebben szólni, felvázolva esetleg a jelen tervezettel közös vonásokat, illetve azokat a pontokat, ahol az 1993-as elképzelésekhez képest visszalépés vagy előbbre mutató megközelítés tapasztalható.

A szerzők tervezettel kapcsolatos összegzésével több ponton is egyetértek. Így különösen megalapozottnak érzem a 2. cikkel, a kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésével kapcsolatos megállapításokat.<sup>2</sup> Ezzel kapcsolatban azon jogászokkal értek egyet, akik magának az alkotmánynak a módosítását (is) szükségesnek tartják a kívánt deklaráció érdekében. Az alkotmány ugyanis jelenleg nem engedi meg a kisebbség állam általi elismerését, azaz nem létezik ilyen jogi kategória. Nyilvánvaló azonban, hogy a kérdés önálló keresztülvitelére (értsd: az alkotmány népszavazással megerősítendő módosítására)<sup>3</sup> csupán e tárgykörben nincs esély. Ezzel tehát mindenképpen várni kell az alkotmány következő módosításáig, amely a többségi állampolgárok számára olyan fontos és kedvező változásokat hoz, hogy azokhoz csatlakozva megalapozottan várható a nemzeti kisebbségek államalkotó tényezőként való elismerésének jóváhagyása is.

A tervezet 3. cikkében megfogalmazott nemzeti kisebbség definíció leginkább az Állandó Nemzetközi Bíróság **görög-bolgár** közösségek ügyében adott tanácsadó véleményében<sup>4</sup> kifejtett meghatározásához hasonlít. A bíró-

ság szerint kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése. E definíció alapján is kétségtelenül jogos tehát az az észrevétel, amely az összetartozás-tudat megjelenítését hiányolja.

Messzemenően egyetértek az egyéni jogok mellett a kollektív jogi megközelítés felvillanásával kapcsolatban írottakkal. Természetesen én is kíváncsi vagyok tartanám egyes jogok kollektív jogként való elismerését és biztosítását, de figyelembe véve a Romániában fennálló alkotmányos kereteket, ez egyelőre nem reális. Kevésbé valószínű, hogy a legmarkánsabban a 20. cikk (2) bekezdésében<sup>5</sup> megjelenő szemlélet elkerülné a többségi jogászok és döntéshozók figyelmét, illetve reális esély nyílna a 2. cikkel kapcsolatban leírtak keresztülvételére. Az egységesség érdekében érdemes tehát következetesen megmaradni a „nemzeti kisebbséghez tartozó személyek” szófordulat használatánál.

Ugyanakkor elismerem, hogy ez adott esetben furcsa helyzetet eredményez. Erre a legegyszerűbb példa a tervezet 10. cikk (3) bekezdésében a kisebbséghez tartozó személyek számára biztosított gondolat, vélemény, hit „szabad kifejezésének” joga, de különösen a művek előszóiban, írásban stb. való közzétételének joga. Ha ezt a rendelkezést szó szerint értelmezzük, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy valamely színjátszó egyesületnek nincs joga egyesületként, „kollektívaként” saját mű alkotására, illetve előadására, de a színjátszó egyesületet alkotó nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára ez a jog egyénekenként biztosított. Ugyanez vonatkozik a 14. cikk (4) bekezdésében biztosított „a kapcsolatok és a hagyományos kötelékek megőrzéséhez” való jogra is, amely szintén csak egyes személyeket illet meg.

A tervezet valóban egyik legjelentősebb hiányossága, hogy a kisebbség kulturális autonómia testületeinek megválasztásával kapcsolatban nem szabályozza az aktív és passzív választójogot. Ez valóban olyan hiányosság, amely az autonómia működésének, működtetésének alapjait hagyja rendezetlenül.

A tervezet másik legkritikusabb pontjának – ebben is teljesen egyetértve a szerzőkkel – a finanszírozási kérdések nagyvonalúságát, illetve azok szabályozásának hiányát tartom. Vitán felül áll, hogy a pénzügyi feltételek egyértelmű, világos rögzítésének elmaradása zavart okozhat a törvény rendelkezéseinek érvényesülésében. A nyugat-európai tapasztalatok<sup>6</sup> is azt bizonyítják,

hogy ennek a kérdésnek a megfelelő eljárásokra és garanciákra is kiterjedő rendezése nélkülözhetetlen a kisebbségi közösség életében, a törvény által biztosított rendelkezések tartalommal való megtöltése során. Nem szerencsés, hogy a tervezet hivatkozásokkal más jogszabályok hatáskörébe utalja e kérdések rendezését, már csak azért sem, mert közel sem biztos, hogy azok a tervezet esetleges hatálybalépését követően az új törvény teremtette viszonyok között is „megfelelően” alkalmazhatónak bizonyulnak. Ha minderre csak a hatálybalépést követően kerül sor, akkor megnő annak az esélye, hogy politikai érdekből nem kerül sor a megfelelő módosítások, részletszabályok kidolgozására, így a szépen megfogalmazott elvek, célok, rendelkezések nem tölthetők ki tartalommal. Mindezek elkerülése érdekében a jogállamokban a jogszabályok végrehajtásához szükséges pénzügyi forrásokról, illetve azok felhasználásáról is a szabályozással együtt szoktak rendelkezni. A jogalkotás során elemi követelmény a születendő szabályozás gazdasági, költségvetési hatásainak bemutatása is, hiszen nem nagyon van olyan kormány, amely ne követelné meg a megalapozott számításokat és a költségvetési eszközök megfelelő kezelésének, a „célba jutásnak” a garanciális szabályait.

Az állami intézmények alkalmazottaira vonatkozó nyelvismereti előírásokkal kapcsolatban valóban szerencsés lenne egy olyan határidő kijelölése, amely elégséges felkészülési időt biztosít az adott területen élő kisebbség nyelvének elsajátítására. Véleményem szerint azonban az állami hivatalnokok, köztisztviselők, fordítók esetében is törekedni kellene annak elősegítésére, hogy a kisebbséghez tartozó személyek adott kisebbség számarányának megfelelően legyenek képviselve e hivatalokban. A tervezet jelenleg ezt csak a rendőrség esetében tartja kívánatosnak [36. cikk (2) bekezdés], hiszen csupán ezen állomány esetében célozza a megfelelő beiskolázást a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek alkalmazása érdekében. Úgy vélem, hogy a kisebbség mindenképpen többet profitál abból, ha a hozzá tartozó személyek oktatását, képzését támogatja az állam, illetve annak adott szerve, mintha a többséghez tartozó, szakmailag ugyanúgy felkészített többséghez tartozó emberek nyelvi oktatására kellene sort keríteni.

Az oktatáshoz kapcsolódó, de a nyelvhasználathoz is kötődő rendelkezés a 17. cikk f) pontjában az állam számára előírt kötelezettség, mely szerint az oktatás keretében biztosítani kell „a szakvizsgák, a megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgák, az oktatói és szakmai fokozatok elnyeréséért kiírt vizsgák, a tudományos címekért kiírt vizsgák anyanyelven való letételét minden szinten, a minden szintű kisebbségi nyelvű oktatási intézményekben vagy részlegekben, szükség esetén biztosítva a fordítást”. A tervezet rendelkezései alapján vegyük például azt az „ideális esetet”, amikor vala-

mely nemzeti kisebbséghez tartozó személy – példánkban legyen orvos – az iskola előtti oktatástól kezdve az elemi iskolai, gimnáziumi, majd egyetemi oktatást végig anyanyelvén teljesítette, kivéve természetesen a román nyelvet és irodalmat [15. cikk (5) bekezdés]. Élve a 17. cikk f) pontjában biztosított lehetőséggel orvosunk szakvizsgáit és a megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgáit is anyanyelvén teszi le, igénybe véve a biztosított fordító közreműködését. Praktizálása során azonban a többséghez tartozó kollégákkal is együttműködésre kényszerül (pl. egy műtét során), ahol neki, kollégáinak, de leginkább páciensének lehet hátrányára, hogy bár szakmailag képes lenne megoldani a feladatot, a szaknyelvi kommunikáció terén nehézségek lépnek fel. Példámmal arra szeretnék rávilágítani, hogy az anyanyelvi oktatáshoz való jog legmesszemenőbb biztosítása bizony a visszajára is elsülhet. Éppen ezért némileg szkeptikusan vélekedem a 17. cikk f) pontjában megfogalmazottakról. Úgy gondolom, hogy bizonyos speciális felkészültséget megkövetelő hivatások esetében elvárható és elvárandó a kisebbségekhez tartozó személyektől is a többség nyelvének és szaknyelvének legmagasabb szintű tudása és annak gyakorlatban való használata. A szakvizsgák, megüresedett állásokért kiírt versenyvizsgák anyanyelven való letételének lehetőségét éppen ezért maximalista elképzelésnek tartom. Ennek elfogadása esetén azonban elengedhetetlenül szükségesnek érzem az anyanyelven szakvizsgázók, versenyvizsgázók esetében a szaknyelvi számonkérést is a többség nyelvén. Egyetlen józan állam sem fogadhatja el ugyanis, hogy orvosai, jogászai, mérnökei stb. ne legyenek képesek (szak)nyelvi okokból minden állampolgárt a lehető legjobb elbánásban részesíteni. Meggyőződésem, hogy mindez nemcsak a „többségi állam”, hanem a nemzeti kisebbséghez tartozók józan és jól felfogott érdeke is egyben.

A tervezet „Meghatározások és elvek” címet viselő I. fejezete a tudatos jogszabály-szerkesztési szemlélet hiányát tükrözi. A rendelkezések – helyesebben a „meghatározások és elvek” – ötletszerűen követik egymást, nem épülnek egymásra, nem alkotnak egységesen felépített rendszert. Véleményem szerint a 6. cikk olyan általános deklaráció, amely a tervezetben előrébb, de leginkább az alkotmányba kívánkozna. Ugyanez vonatkozik a 9. cikk (1) bekezdésére is.

A büntető, illetve szabálysértési jogszabályokra a 8. cikk (1) bekezdésében a diszkriminációval, illetve a diszkriminációra való uszítással kapcsolatban történik utalás, emellett a 12. cikk ismételten a diszkriminációra vagy erőszakra uszításról, a gyűlölet szításáról, illetve azok szabálysértési vagy

büntetőjogi felelősségéről szól. Célszerű lenne ezeket a rendelkezéseket egy helyen, adott cikk több bekezdésében elhelyezni.

A 13. cikk (2) bekezdése logikailag a 4. cikk (3) bekezdésébe illene, hiszen a 4. cikk rendelkezik a kisebbséghez tartozó személyek kinyilvánításáról, illetve a közhatóságok nyilatkozat-elfogadási kötelezettségéről. Logikailag ideillik tehát a közhatóságok igényeinek korlátozása is.

Véleményem szerint a nemzeti kisebbség, illetve a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek meghatározását követően kellene elhelyezni a jelenleg némileg méltánytalanul a záró rendelkezések közé (74. cikk) száműzött felsorolást arról, hogy a meghatározások alapján mely közösségek minősülnek nemzeti kisebbségnek Romániában, egyértelművé téve ezáltal a törvény szerény hatályát.

A 9. cikk (3) bekezdéséből hiányolom a hagyományápolást, illetve az azt célul kitűző egyesületek, csoportok nevesítését. Az oktatási intézmények, kulturális intézmények, köztájékoztatási eszközök, az elismert vallási felekezet intézményei mellett a civil szféra hagyományörző alakulatai, kezdeményezései feledésbe merültek, pedig munkájuk semmivel sem marad el (sőt!) a felsorolt intézményekétől.

A felsoroltak mellett megalapozottnak érzem a kisebbségi szervezeteket alapító tagok számának meghatározásával (40. cikk), illetve a kisebbségi szervezet bejegyzésével kapcsolatban leírtakat. Erősen vélelmezhető, hogy a tervezet ezen rendelkezéseinek megfogalmazásakor a politikai érdek kissé háttérbe szorította a jogi megközelítést.

A tervezet számos rendelkezése nyilvánvalóan pontosításra szorul. Ezen pontosítások elvégzése a kidolgozó érdeke is, hiszen jó néhány rendelkezés esetén komoly jogi, alkotmányjogi problémák merülnek fel. A szakmai kérdések tisztázása azonban feltételezi a diskurzust, a jobbitó szándékú észrevételek meghallgatásának, megfontolásának szándékát, amelyre egy ilyen fajsúlyos kezdeményezés esetén egyértelműen igényt kell(ene) tartani.

*Budapest, 2005. október 5.*

*Jegyzetek*

<sup>1</sup> In *Magyar Kisebbség* 1997/1–2., 314–329.

<sup>2</sup> Románia alkotmányának kisebbségi szempontú elemzését lásd: Gerencsér Balázs – Juhász Albin: A kisebbségi autonómia (működő modellek, magyar elképzelések), [www.hhrf.org/autonomia](http://www.hhrf.org/autonomia).

<sup>3</sup> A román alkotmány 147. cikk (3) bekezdése értelmében a módosítási eljárás befejezése után a módosítási tervezetet az elfogadástól számított legfeljebb harminc napon belül megszervezett népszavazás hagyja jóvá.

<sup>4</sup> PICL Series B, No. 17, 17.

<sup>5</sup> Eszerint a nemzeti kisebbségek(!) joguk van közjogi kulturális intézményekhez. A kisebbség vagy ezzel egyenértékű kifejezés azonban nem használatos sem az alkotmányban, sem más törvényekben. Az alkotmány a „személyek (vagy polgárok), akik nemzeti kisebbségekhez tartoznak” kifejezést használja.

<sup>6</sup> A Spanyol Királyság alkotmánya (lásd *Nyugat-Európa legújabb alkotmányai*. Budapest, 1990.) részletesen rendelkezik az autonóm közösségek pénzeszközeinek forrásairól. Az Olasz Köztársaság alkotmánya (lásd *Nyugat-Európa alkotmányai*. Budapest, 1988.) a 118. cikkben és az azt követő rendelkezésekben a régiók önálló törvényhozási tárgyköreinek meghatározása mellett rögzíti azok pénzügyi önállóságát is.