

FÓRUM

Czika Tihamér

A Stanomir-jelentés kisebbségjogi vonatkozásai

Mi a kisebbségi jog? A kisebbségi jogot egyes szakemberek külön jogágnak fogadják el, mások a nemzetközi jog egyik alágának tekintik, és vannak olyanok is, akik szerint ez csak az alapvető emberi jogok szabályozásának egy kis része. Fábíán Gyula és Ötvös Patrícia definíciójával élve „a kisebbségi jog az a jogág, amely magában foglalja az összes belföldi és nemzetközi jogszabályokat, amelyek egy bizonyos országban a többségi és a kisebbségi népcsoport viszonyát tekintik szabályozási tárgyuknak, és amelyek célja az, hogy a kisebbség megőrizze nyelvét, vallását, kultúráját, szokásait, egyszerűen másságát, mind kollektív, mind egyéni szinten”¹.

Ebből a szemszögből kiindulva próbáljuk az alábbiakban feltérképezni, melyek azok a javaslatok a Stanomir féle alkotmánymódosítási jelentésből, amelyek a kisebbség jogait vagy megmaradási érdekeit védene. Azért választom e két csoportra az alább tárgyalt rendelkezéseket, mert vannak közöttük olyanok, amelyek közvetlenül kötődnek a kisebbségi jog egy-egy intézményéhez, de vannak olyanok is, amelyek közvetetten ugyan, de hozzájárulhatnak a kisebbségi jogok érvényesítéséhez. A következőkről lesz szó:

I. Kisebbségi jogokat érintő javaslatok

1. a nemzeti kisebbségek identitásának védelme mint alkotmánymódosítási elv;
2. a kisebbségi nyelvek mint a kulturális örökség része;
3. a hivatalos nyelvet szabályzó cikk módosítatlanságának törlése;
4. diszkrimináció tiltása a rendkívüli állapot idején;
5. diszkrimináción alapuló, kényszeres köztulajdonba utalás tilalma;
6. a közigazgatási átalakítás nem történhet a kisebbségek kárára.

¹ Fábíán Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*. Komp-Press, Korunk Baráti Társaság, Kolozsvár 2003, 27.

II. Kisebbségi jogok érvényesítését elősegítő javaslatok

7. a föderalizmus, illetve a politikai regionalizálódás mint lehetőség tárgyalása;
8. a nemzetállam meghatározás törlésének a lehetősége;
9. a prefektus felügyeleti szerepének a megszüntetése vagy átalakítása;
10. a Nyilvános Mediátor intézményének a felállítása;
11. a külföldön élő román állampolgárok szavazati jogának a biztosítása.

I. Kisebbségi jogokat érintő javaslatok

1. A nemzeti kisebbségek identitásának védelme mint alkotmánymódosítási elv

A nemzeti kisebbségek identitásának védelme mint fontos alkotmánymódosítási elv jelenik meg a jelentés legalább két pontján. Először a *Fejlődési pályák és az intézményes reformra vonatkozó ajánlások* fejezet harmadik bekezdésében találjuk, amely a módosítás céljait tagolja. Kijelenti, hogy mielőtt elhatároznánk, hogyan építünk, tudnunk kell, hogy mit építünk. Majd bemutat egy olyan listát „amely legyen bár csak szemléltető jellegű, de azokat az eljárásokat tartalmazza, amelyek az alkotmányos reformot irányítják”. Ennek a listának a hatodik pontjaként jelenik meg az a cél, miszerint „az államnak védelmeznie kell a sebezhető személyek méltóságát, függetlenül a sérülékenység forrásától (politikai, társadalmi, etnikai, gazdasági, vallási, kulturális, regionális)”. Tehát bármilyen új alkotmánymódosítási csomag kerülne elfogadásra, az alkotmánynak továbbra is védelmeznie kell többek között az etnikai kisebbségek méltóságát.

Később, a jelentés utolsó, *Következtetések* című fejezetében a szerzők fontosnak tartják újra felidézni, összegezni azokat az elveket, amelyeken a jelentés alapul. Ezek között megtaláljuk a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét is.

Az a tény, hogy a Stanomir-bizottság a teljes alkotmánymódosítási folyamat egyik meghatározó elveként kezeli a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét, önmagában egy hatalmas eredmény, és tudomásom szerint példátlan a román alkotmányírások vagy módosítások előmunkáinak a történetében. Ennek az elvnek a betartása többé-kevésbé végigkíséri az egész tanulmányt, több olyan kompromisszumos lépést téve meg, amelyre korábbi években nem igazán lehetett számítani. Egyfelől ez természetesen pozití-

vum, másfelől ugyanakkor sajnálatos, hogy egyelőre csak egy jelentés szintjén sikerült eddig eljutni.

2. A kisebbségi nyelvek mint a kulturális örökség része

A román alkotmányjog, ahogy egyébként gyakorlatilag az összes román jogág, előszeretettel, hagyományból eredően felnéz a francia társára. Ez a fajta erőteljes francia orientáltság nem mindig szerencsés, hisz szakértők egyetértenek abban, hogy nagyon sok területen nem a francia jog a legfejlettebb Európában. Ezek közé tartozik egyértelműen a kisebbségek védelmének a joga is, ahol a franciák nemhogy az élmezőnyben lennének, de nem ritkán egyenesen fékei szoktak lenni az ezen a területen folytatott európai szintű újabb rendelkezések elfogadásának.

Ezért is érdekes az, hogy most az egyszer kivételesen a franciák ezen a területen pozitív példát tudnak mutatni a román alkotmányjogászoknak. Így történt az, hogy *A területi-közigazgatási szervezet ésszerűsítése a jelenlegi alkotmányos keretben* c. fejezetben (amelyre még alaposan visszatérek) a Stanomir-jelentés írói hivatkoznak a 2008-ban módosított francia alkotmány egy új rendelkezésére, mely szerint „a regionális nyelvek Franciaország kulturális örökségének részét képezik. (Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France)”. A jelentés írói szerint egy hasonló megfogalmazás kedvezően hatna a román Alkotmányban is, főként hogy Románia ratifikálta *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*². Franciaország ezzel a rendelkezéssel szimbolikusan szakított a több évszázados nyelvi asszimilációs politikával. Ez önmagában román jogi keretben nem hoz sok újat, hisz Romániában jelenleg is szinte a teljes oktatási és kulturális keretben, illetve a részben az önkormányzati nyelvhasználati jogi keretben is szavatolva van, legalábbis papíron, a kisebbségi és regionális nyelvek használata. Sokkal nagyobb azonban a szimbolikus értéke, hisz egy ilyen kijelentés mellett nehéz bárkinek politikai, de akár jogi alapot találni a kisebbségi nyelvek oktatásának, használatának a korlátozására.

3. A hivatalos nyelvet szabályzó cikk módosíthatatlanságának törlése

A román alkotmány 152. cikke sorolja fel az alkotmány azon rendelkezéseit, amelyek nem képezhetik módosítás tárgyát. Ilyen szempontból a ro-

2 Lege nr. 282/2007 pentru ratificarea Cartei europene a limbilor regionale sau minoritare, adoptată la Strasbourg la 5 noiembrie 1992, publicat Monitorul Oficial nr. 752 - 06/11/2007.

mán alkotmány az egyik legrugalmatlanabbak közé tartozik, hisz láthatóan az 1991-es alkotmányozók megpróbálják saját nézeteiket a következő generációkra is ráerőszakolni. A korlátok közé tartozik az RMDSZ által gyakran kifogásolt „nemzeti állami” jelleg (erről részletesen majd alább a 8. pontban), illetve a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezés (amely, ugye, csak a románra ismert el ekként). A jelentés helyesen jegyzi meg, hogy a fejlődést gátoló alkotmányos akadályok megjelenése a mesterséges konfliktusok feltételeit teremti meg. Ilyen rendelkezések közé tartozik a jelenleg módosíthatatlan 13. cikk is, amely kijelenti: „Romániában a hivatalos nyelv a román.”

A hivatalos nyelv egy örökzöld kérdés minden kisebbségi státusban élő közösségnek. Romániában az első és az eddigi legnagyobb áttörést a 215/2001-es helyi közigazgatási törvény³ jelentette, amely az önkormányzati tevékenység nem hivatalos státusú működési nyelvét tette a kisebbségek nyelvét ott, ahol a kisebbség aránya eléri a 20%-ot. Ezenkívül kisebb előrelépések történtek még az igazságügyi kisebbségi nyelvhasználat területén is⁴. Némi újdonságot a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának 2007-es elfogadása hozott, különösen a kulturális, gazdasági és szociális területen vállalt kötelezettségek nyomán. A hivatalos nyelvi státus azonban egyelőre csak az RMDSZ politikai igényeként merülhetett fel.

Sokkal tovább a Stanomir-jelentés írói sem mennek, de ledöntենék egy igen fontos akadályt a magyar nyelv alkotmány szintű hivatalossá tételében. A jelentésírók szerint a 152. cikkben tartalmazott módosíthatatlan elemeknek egy sokkal pontosabb szelekciója is lehetséges. Így a Bizottság csupán a köztársasági kormányzati forma, az alkotmányos demokrácia és a politikai pluralizmus módosíthatatlanná nyilvánítását ajánlja. Módosíthatónak tekinti implicite tehát a román mint egyedüli hivatalos nyelv rendelkezést.

Ez a pozitív hozzáállás precedens nélküli a román alkotmány körüli szakmai diskurzus tekintetében, akár kormányzati, akár román szakmai oldalról. Kisebbségi jogok tekintetében utat nyithat a magyar nyelv hivatalos nyelvként való alkotmányi szintű elismeréséhez. Ez már természetesen egy másik küzdelem, de ahhoz, hogy erről egyáltalán szó lehessen, szükség van a 152. cikk módosítására

3 Lege nr. 215/2001 administrației publice locale, publicat in Monitorul Oficial nr. 204 - 23/04/2001.

4 Lásd a 2004/304.sz., az igazságügy megszervezéséről szóló törvény nyelvhasználati rendelkezéseit (Lege nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, publicat in Monitorul Oficial nr. 576 - 29/06/2004).

4. Diszkrimináció tiltása a rendkívüli állapot idején

A diszkriminációellenes politika célja mindig az egyének közötti valós egyenlőség megteremtése. A megkülönböztetést tiltó előírások lényege, hogy megelőzzenek minden olyan esetleges intézkedést, amely az egyének-től megvonná az egyenlő elbánáshoz való alapvető jogot. Céljuk az is, hogy megakadályozzanak és megelőzzenek minden olyan cselekedetet, amely az egyenlőséghez való jogot csorbítja⁵. A diszkrimináció tiltása persze nem mindig elég, hisz sok esetben ez nem biztosít valós esélyegyenlőséget a kisebbségnek, így további kiegyenlítő jogokra van szükség. Ettől függetlenül a kisebbségi jogban a diszkrimináció-ellenes rendelkezések előkelő helyet foglalnak el.

A diszkrimináció tilalma általános követelményének egyik továbbfejlesztését *A rendkívüli állapot idején sem korlátozható jogok kategóriájának bevezetése* című fejezetben találjuk. Újdonságnak számít a román alkotmányról való gondolkodásban az a javaslat, mely egyes alapvető jogok nemkorlátozható jellegének megállapítását ajánlja rendkívüli állapot esetén is. Logikus a javaslat, hisz kétségtelen, hogy éppen ilyen rendkívüli állapot bevezetésekor történhet meg a legkönnyebben bizonyos alapvető jogok megsértése. Idézzé ennek bevezetését elő akár egy polgárháború, katonai konfliktus, államcsíny, természeti katasztrófa, rendkívüli gazdasági vagy szociális helyzet, ilyenkor az állam rendtartó szervei különös hatalommal bírnak. Hogy ezzel a hatalmukkal ne élhessenek vissza, a Stanomir-bizottság javaslata szerint a rendkívüli állapot körülményei között a parlament egyetlen aktusa sem gyakorolhat hatást a kifejezetten nem-korlátozhatóként meghatározott jogokra. Az ilyenkor sem korlátozható jogok közé tartozna a diszkrimináció tilalma. Diszkriminálni tehát még rendkívüli állapot esetén sem volna szabad. Ez a javaslat egy újabb garanciát jelenthet a kisebbségek számára, hisz voltak olyan korszakok Románia történelmében, amikor a rendkívüli állapotot kihasználva korlátozták egyes kisebbségek jogait, így különösen a zsidókét vagy a magyarokét a második világháború alatt.

Hozzá tartozik a kérdéshez, hogy a diszkrimináció tilalmát jelenleg a román alkotmány 16. cikke túlságosan általánosan állítja, hisz csupán annyit mond, hogy az állampolgárok egyenlőek a törvény és a hatóságok előtt, privilégiumok és diszkriminációk nélkül. Konkrétan: az etnikai alapú diszkrimináció tiltására egyetlen cikkben utal, és pedig a 44. cikk (4) bekezdésében, ahol az államosítást tiltja etnikai alapon. Hogy pontosan milyen alapú

5 Fábán Gyula - Ötvös Patricia: i. m., 87.

diszkriminációk is vannak tiltva Romániában, azt már csak a 2000/137-es számú, a megkülönböztetés valamennyi formájának megelőzéséről és büntetéséről szóló kormányrendelet tartalmazza. Ennek 2. cikke (1) bekezdésében lévő felsorolásban természetesen megjelenik a faji, nemzetiségi, etnikai és nyelvi alapon elkövetett diszkrimináció tiltása is. Véleményem szerint egy ilyen felsorolásnak alkotmányi szinten is helye volna. Szükséges lenne egy részletező, teljeskörű diszkriminációellenes cikk beiktatása, amelynek alapjául a jelenleg legrészletesebb felsorolást tartalmazó Európai Unió Alapjogi Charta 21. cikkének első bekezdése szolgálna.⁶

5. Diszkrimináción alapuló, közérdekű kisajátítás tilalma

A tulajdonjog egyszerűsítése című fejezetben a jelentés a fent említett 44. cikk (4) bekezdésének módosítását javasolja. Ez jelenleg így szól: „(4) Tilos az államosítás vagy egyes javak köztulajdonba utalásának bármely más kényszerintézkedése, a jogosultak szociális, etnikai, vallási, politikai vagy más diszkriminatív jellegű hovatartozása alapján.” A bizottság javaslata szerint ebben a bekezdésben szükség volna a totalitárius rendszerek időszakára való hivatkozásra is. Megint csak érdemes visszatekinteni Románia 20. századi történetére, ezen belül is különösen a kommunista korszakra, hogy megértsük, miért erősítené tovább ezt a kifejezetten kisebbségvédelmi cikket egy ilyen utalás. 1945 és 1989 között tízezzrel államosították a kisebbségi civil szervezetek, egyházak, illetve fizikai személyek saját vagyონát, látványos diszkriminációt követve el különösen a magyar vagy német közösségi és magántulajdon ellen. Egy ilyen jellegű utalás egyértelműsíteni a védeni kívánt jogot.

6. A közigazgatási átalakítás nem történhet a kisebbségek kárára

A jelentés *A közigazgatás megszervezése* c. fejezetének már a legelején kijelenti, hogy „2007 januárjától kezdve a román állam rendelkezik azzal a történelmi eséllyel, hogy újragondolja a központ és terület közti kapcsolat rendezésének módozatát. Ezúttal az európai tapasztalat érvényesítése ma-

6 21 cikk, (1) bekezdés: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

gától értetődő, a szeparatizmushoz és nemzeti felosztáshoz kapcsolódó érvek az új kontextusban irrelevánsak”.

Azt, hogy a közigazgatási átalakítást helyenként össze lehet kötni etnikai kisebbségek sajátos érdekeivel, a jelentés írói sem kerülnek, hisz a szöveg továbbá kijelenti, hogy „a helyi önkormányzatok reformja nem választható el az alkotmányosság kérdéseitől: az állampolgár helyzete saját közösségében, a kisebbségi identitások védelme, ott ahol ezek aránya különös specifikumot kölcsönöz az adott térségnek”.

Ezt a gondolatot később tovább mélyítik a jelentés írói *A területi-közigazgatási szervezet ésszerűsítése a jelenlegi alkotmányos keretben* című fejezetben, ahol Románia által is ratifikált nemzetközi egyezmények rendelkezéseit idézik be, amelyek mind ugyanarra az elvárára utalnak: minden közigazgatási átalakításban kötelezően figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdéseket. A bevezetőben olvashatjuk, hogy „bármilyen erőfeszítésnek, amely a közigazgatás újraszervezésére irányul, kötelezően figyelembe kell vennie a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdéseket. Annál is inkább, mivel fontos, hogy ez az erőfeszítés olyan másodlagos hatásokat fejtsen ki, amelyek ezeknek a nemzeti kisebbségeknek az identitását érintik: ez bármely közigazgatási reform nagyon érzékeny pontját képezi, amennyiben ez jellemezte az előző közigazgatási átszervezéseket”.

A nemzetközi rendelkezések részletes felsorolása a Románia által a 2007/282. számú törvényben jóváhagyott *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája* azon cikke (célok és elvek) idézésével kezdődik, amely megállapítja, hogy „[a] *Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: ... b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát*”.

Ezután a Románia által az 1995/33. sz. törvényben⁷ jóváhagyott Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 16. cikkét olvashatjuk, amely kimondja, hogy „[a] *Felek tartózkodnak olyan intézkedésektől, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat*

7 Lege nr. 33/1995 privind ratificarea Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, încheiată la Strasbourg la 1 februarie 1995, publicat în Monitorul Oficial nr. 82 - 04/05/1995.

és szabadságjogokat, amelyek a jelen Keretmegállapodásban tartalmazott elvekből adódnak.”

Végül a jelentés beidézi a Románia által az 1997/199. számú törvénnyel⁸ elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Kartájának 5. cikkét, amely a területi-közigazgatási egységek területi határainak védelmét szabályozza, és amelynek értelmében *„nem lehet megváltoztatni a helyi önkormányzatok határait az érintett közösségekkel való előzetes konzultáció, vagy ahol ezt törvény lehetővé teszi, esetleges helyi népszavazás nélkül”* stb.

A jelentés ezen része, összegezve a beidézett, Románia által is ratifikált nemzetközi egyezményeket, azt a következtetést vonja le, hogy „az új régiók határainak kijelölésénél be kell tartanunk ezeket az elveket, és az alaptörvény szövegébe is át kellene venni azokat a területi-közigazgatási szervezést szabályozó szakaszba”. Reménykeltő pozitív hozzáállás ez, hisz nemcsak hogy felhívja a figyelmet arra, hogy bármilyen nemű közigazgatási határmódosítás esetében figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek érdekeit, hanem ezt az elvet egyenesen Alkotmányba foglalandónak tartja. Ezen javaslat bekerülése a Stanomir-jelentés egyik legfontosabb kisebbségjogi eredménye, a bizottság magyar tagjának munkáját dicséri.

II. Kisebbségi jogok érvényesítését elősegítő javaslatok

7. A föderalizmus, illetve a politikai regionalizálódás mint lehetőség tárgyalása

A regionalizmus mint eszme, az ország regionalizálása mint közigazgatási átalakítási modell 1989 után a román köztudatba először nagyobb mértékben a 2001 decemberében közzétett Provincia csoport memorandumával⁹ robbant be. Akkor ez a fajta tematizálás nagy felháborodást váltott ki a bukaresti politikai és szakmai körökben. Nem sokan gondolták volna az aláírók közül, hogy alig 9 évvel később Románia regionalizálása mint teljesen legitim és reális opció fog felmerülni egy államelnöki hivatal által készített és felvállalt alkotmánymódosítási utakat javasoló jelentésben.

8 Lege nr. 199/1997 pentru ratificarea Cartei europene a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15 octombrie 1985, publicat în Monitorul Oficial nr. 331 - 26/11/1997.

9 Memorandum a parlamenthez a romániai régiók létrehozásáról. Provincia, Kolozsvár, 2002, 1 (19) sz., 2. www.provincia.ro/pdf_magyar/m000358.pdf [letöltve: 2010. szeptember 30.]

Hogy miért éppen egy alkotmánymódosítási lehetőségeket elemző jelentésben merült fel a kérdés, arra az a tény adja meg a legjobb választ, hogy Európában az alkotmányos garanciákkal védett régióknak van a legnagyobb hatáskörük (német, osztrák, belga, olasz, spanyol). Közvetlenül választott képviselői testületekkel, nekik felelős regionális kormányzatokkal, azaz törvényhozó, végrehajtó szervekkel rendelkező igazi régiók ezen öt országban vannak.¹⁰ Erős régiókhoz tehát alkotmányos garanciák kellenek, az alapokat ebben a legfelsőbb jogi dokumentumban kell elhelyezni.

A Stanomir-jelentésnek a kérdéshez való forradalmian új hozzáállását *Az állam politikai és közigazgatási szerkezete* című fejezetben találjuk meg. A közigazgatás átalakításában a Bizottság a következő két szintet különbözteti meg: az első a föderális és regionális fejlődési irányok által meghatározott szint, míg a második a román állam jelenlegi intézményfejlődési paradigmájába illeszkedik bele. Kisebbségi jogok hatékonyabb érvényesítése szempontjából az első szint az érdekesebb.

Megállapíthatjuk, hogy a jelentés írói teljes nyíltsággal viszonyulnak mind a föderális, mind a regionális opcióhoz, korrekt módon bemutatva azok várható előnyeit és hátrányait, illetve természetesen alkalmazhatóságát Románia esetében. Külön érdemes kiemelni azt a javaslatot, miszerint „hasznos, hogy az államszerkezettel kapcsolatos vitákat emeljük ki a politikai szenvedélyek területéről. Az egységes állam nem biztosítja automatikusan a nemzeti egységet, mint ahogy ennek tükrében a föderális szerkezet nem egyenlő az etnikai szeparatizmussal”. Fontos ez a kijelentés, hisz egy alapvető gátat próbál leépíteni a román politikai köztudatból: föderalizmus vagy regionalizmus egyenlő az etnikai szeparatizmussal.

Ebből a premisszából kiindulva a regionális paradigmán belül két nagy választási lehetőséget azonosít be, amelyeket a román állam figyelembe vehet: a regionalizálás mint közigazgatási stratégia, mely nem rendelkezik politikai dimenzióval (francia modell), illetve a politikai regionalizálás (spanyol modell). A lehetséges modellként jóval részletesebben elemzett spanyol modell esetében a jelentés szerint: „Etnikai és kulturális identitások alapján elkülönített kvázi-föderális entitások megjelenéséről beszélhetünk, amelyek alkotmányos autonómiával rendelkeznek, és jogköreiket kiterjeszthetik.” Bár a jelentés írói elismerik, hogy a spanyol modell etnikai konfliktusok korlátozásában kétségtelen előnyökkel jár, mégis kritikával illetik ezen a téren, hisz „felerősítheti a regionális elszigetelődésre irányuló késztetéseket”.

10 Györi Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 484.

Összegezve: ez a fejezet kisebbségi jogok szempontjából három nagyon értékes üzenetet hordoz:

1. A föderalizáció vagy regionalizáció reális, tárgyalható opciók, még akkor is, ha az előbbinek nincs hagyománya Romániában, és az utóbbival való mindkét korábbi próbálkozás kudarcot vallott.
2. Mindkét opció tárgyalását mentesíteni kell az etnikai szeparáció paranoiájától.
3. A regionalizáció folyamatában kaphatnak részt olyan megoldások, amelyek a kisebbségi identitások védelmét is szolgálhatják.

8. A nemzetállam meghatározás törlésének a lehetősége

A jelentés írói *Az Alkotmány, mint a politikai és alkotmányos rendszer alapja* című fejezetben a „nemzet” kifejezést az állampolgárok közössége értelemben használják, az alaptörvény iránti lojalitáshoz kötik, explicite kijelentve, hogy „polgári, és nem etnikai értelemről van szó”. Szerintük ez az értelem így a Románia területén élő nemzeti kisebbségek védelmének alkotmányos elvével tökéletes összhangban van, az 1989-es rendszerváltás után felvállalt kötelezettségek alapján.

Ezzel egyet tudok érteni. Kivétel egyetlenegy cikk egyetlenegy kifejezése, az, hogy az 1. cikk Romániát „nemzetállamként” határozza meg. A jelentés e része konkrétan nem ennek a kifejezésnek a szükségességét tárgyalja, de azzal, hogy magyarázza a „nemzet” kifejezés értelmét, indirekt módon a nemzetállam kifejezést is magyarázza. A jelentés íróinak értelmezése szerint a nemzet szó a román alkotmányban „polgári” és nem „etnikai” jellegű. Míg el tudom fogadni, hogy az alkotmány több cikkében ez az állítás tartható, az 1. cikkben szereplő „Románia nemzetállam” kijelentésben véleményem szerint egyértelműen etnikai töltete van. Ekként szánták maguk az alkotmányozók is.¹¹ Nem véletlen az sem, hogy a „nemzetállami” jelleget az alkotmányozók a módosíthatatlan rendelkezések közé tették a 152. cikk révén, egy olyan felsorolásba, amely érezhetően az alkotmányozók nemzeti félelmeit, paranoiáit összegzi. Ugyanezt támasztja alá 1991 óta az általános politikai diskurzus is, hisz minden vitában a „nemzet” kifejezést következetesen etnikai értelemben használták akkor, amikor az alkotmány első cikkelyének a megváltoztatásáról volt szó. A „nemzetállam” kifejezés törlését emiatt kéri az RMDSZ az alkotmány 1991-es elfogadása óta.

11 I. Deleanu - A. Iorgovan - I. Muraru - F. Vasilescu - I. Vida: *Constituția României comentată și adnotată*. Monitorul Oficial, București, 1992. Idézi Veress Emőd: Az 1991-es román alkotmány reformja. *Magyar Kisebbség*, 2002, 2. sz. 51-71.

Egy szakvélemény¹² szerint „a nemzetállami deklaráció megléte/hiánya az alkotmányban a romániai magyarság szempontjából közérzeti ügy. (...) A nemzetállami deklaráció nem jogszabály, nem bír normatív értékkel, hanem politikai filozófiai álláspont. (...) A mi szempontunkból a hangsúlyt a valódi jogszabályok módosítására kell helyoznunk”. Bár egyetértek azzal, hogy a nemzetállami deklaráció alapvetően egy politikai filozófiai álláspont, azzal már nem tudok egyetérteni, hogy ennek törlésére nem érdemes hangsúlyt fektetni. Ezt a kifejezést következetesen a magyar autonómiatörekvések, vagy a magyar nyelv hivatalossá tételének jogellenessége bizonyítására hozták fel. Akár van konkrét normatív értéke, akár nincs, jelenlegi közértelmezése elsősorban arra alkalmas, hogy kisebbségi autonómiatörekvések jogellenességét támassza alá. Ilyen szempontból lassan mindegy, hogy a szónak jogászai szakmai szemszögből mi a normatív értéke, a kifejezés „saját életútját” járja, és autonómiaellenes használata megállíthatatlan, visszaverhetetlen. Ebből kifolyólag a törlésére irányuló igény továbbra is jogos.

Itt jön be a Stanomir-jelentés pozitív hozzáállásának hatalmas értéke, amely szerint a módosíthatatlan rendelkezéseket felsoroló 152. cikkből a jelentés írói kivennék a „nemzetállam” jelleget (lásd *Az alkotmánymódosítás és az alkotmányos rend védelme* fejezetet). Finoman kezelik az ügyet, hisz nem sorolják fel, hogy mit hagynának ki ebből a „körbepátyázó” cikkből, hanem egyszerűen nem jelenik meg az új javasolt listában a nemzetállam kifejezés. Maguk a jelentés írói is megjegyzik itt: „a nemzeti kisebbségek identitása védelmének rendszere rendelkezik azzal a potenciállal, amellyel meghaladhatja az alkotmány által megszabott kereteket”. Ebből a kijelentésből is látszik, hogy ők maguk is korlátnak tekintik ezt a kifejezést.

9. A prefektus felügyeleti szerepének a megszüntetése vagy átalakítása

A prefektus intézményének a megszüntetése vagy hatásköreinek csökkentése az erdélyi magyar politikai képviselő, elsősorban az RMDSZ egyik, réginek mondható követelése. A prefektust kormányhatározattal nevezik ki és mentik fel tisztségéből. Ez az intézmény is francia import a román jogban. Napóleon óta ugyan változott a prefektusi funkció, de célja ugyanaz: „a nemzeti érdekek érvényesítése”, az erőteljes központi ellenőrzés és befolyás megvalósítása. A prefektusi tisztség jogi-formális jellegén túl pártpolitikai hatalmi pont. Informális szempontból a prefektus magát a helyi

12 Veress Emőd: i. m.

közigazgatás vezetőjének tekinti, amely politikai súlyánál fogva közvetlenül vonatkozik bele az önkormányzatok életébe.¹³

A prefektus mint a kormány megyei „helytartója” több feladatot lát el, amelyek közül az egyik legfontosabb a Alkotmány 123. cikke (5) bekezdésében előírt törvényességi ellenőrzés. Eszerint „a prefektus a közigazgatási bíróság előtt megtámadhatja a megyei, a helyi tanács vagy a polgármester valamely aktusát, ha ezt törvényellenesnek véli. A megtámadott aktus jog szerint felfüggesztettnek tekintendő”. A cikk (4) bekezdése hiába állapítja meg, hogy a prefektus és az önkormányzatok között nincsenek alárendeltségi viszonyok. A törvényességi ellenőrzés is feltételez bizonyos fokú működési alárendeltséget.

Ez a hatáskör az, amely a kisebbségi jogok érvényesítése szempontjából érdekes számunkra. A prefektusok egyik általánosan követett politikája az 1989-es fordulat után, függetlenül attól, hogy melyik kormánypárt nevezte ki őket, a magyar utcanevek, helységnévtáblák vagy egyéb kisebbségi szimboliztika érvényesítése céljából megszületett helyi és megyei tanácsi döntések megtámadása volt. A prefektus intézményének jogi kontroll szerepét igen bőkezűen értelmezve gyakorlatilag visszaéltek hatalmukkal, sok esetben nyilvánvaló kisebbségellenes politikát folytatva. Sajnos, a közigazgatási bíróságok nem ritkán helyet adtak a prefektusok panaszainak, így nem egy fontos döntést soha nem sikerült érvényesíteni. Ilyen közismert eset volt a marosvásárhelyi Kossuth utca visszanevezése vagy a sepsiszentgyörgyi Petőfi utcáé. Szerencsésebb esetek közé tartozik az aranyosgyéresi kétnyelvű helységnévtábla pere, amelyet első fokon a prefektus megnyert, de második fokon végül elveszített, így a háromnyelvű tábla kikerülhetett.¹⁴

A Stanomir-jelentés, bár nem ennek a problémakörnek az irányából közelíti meg a kérdést, *A választott helyi hatóságok rendelkezésére álló új eljárások* fejezetben részletesen tárgyalja a prefektus e hatáskörének a felülvizsgálatát. A szöveg jogosan jegyzi meg, hogy a helyi tanácselnök és a polgármester semmilyen alkotmányos mechanizmussal nem rendelkezik, amely által a prefektus esetleges joggal való visszaélését vagy alkotmányos és törvényes illetékességeinek átlépésével végrehajtott tevékenységeit ellenőrizhetné. A jelentés az egyenlőtlen helyzet feloldására két megoldást is javasol. Az egyik szerint a prefektus által megtámadott helyi vagy megyei tanácsi döntést a bírósági eljárás nem függeszteni fel az eljárás idejére automatikusan, csak

13 Veress Emőd: A prefektusi tisztség az önkormányzati rendszerben és az alkotmánybírói gyakorlatban. *Magyar Kisebbség*, 2002, 4. sz. 278–290.

14 Decizia civilă Nr 2797/2009 din 9 noiembrie 2009 a Curții de Apel Cluj, Secția Comercială, de Contencios Administrativ și Fiscal.

ha a közigazgatási bíróság döntene így. A második javaslat szerint a prefektus teljesen elveszítené ezt az ellenőrző jogkörét, amelyet egy kevésbé átpolitizált intézmény kapna meg, egy kormányzati felügyelő, aki magas rangú köztisztviselő lenne, és akit olyan szakképzett jogászok közül neveznek ki, akik az elmúlt 10 évben nem voltak tagjai valamely politikai pártnak. Mindkét megoldás csökkentené, minden bizonnyal, a kisebbségi szimboliztikát előíró helyi döntések megtámadásának a számát, bár nyilvánvaló, az utóbbi kisebbségi szempontunkból jóval előnyösebb lenne.

10. A Nyilvános Mediátor intézményének felállítása

A Nép Ügyvédje (Avocatul Poporului) intézménynek alapvető célja a természetes személyek jogainak és szabadságainak megvédése a közhatóságok, elsősorban a végrehajtó hatóságok visszaéléseivel szemben. Ideális esetben ez az ombudsmani intézmény egy erős védelmet nyújthatna a bürokráciával szemben. Nyújthatna, ha nem volna a nagy ismeretlenségbe és magatehetetlenségbe belefulladva. Benne van ebben az állapotban az intézmény gyenge működése, gyenge népszerűsítése, de vaskosan benne van a „mindent egy kalap alá” helytelen filozófiája is. Ugyanis, amíg legtöbb országban egy-egy területnek saját ombudsmanja van, addig nálunk egyetlen ombudsman van, amelynek csupán a helyettesei szakosodnak. Emiatt a szakombudsmanok láthatósága minimális. Gyengeségét tovább erősíti a szankcionáló hatáskör hiánya, hisz a Nép Ügyvédje csupán „felhívást intézhet” egy-egy jogsértő hatóságnak, de ha az a jogsértést a megadott határidőn belül nem oldja fel, a Nép Ügyvédjének is bírósági szervekhez kell fordulnia jogorvoslatért.

A Stanomir-jelentés jogosan állapítja meg tehát *A Nép Ügyvédje jogállásának átalakítása vagy a Nyilvános Mediátor bevezetése* című fejezetben, hogy az intézmény tevékenysége a jelenlegi alkotmányos rendszerben nagymértékben elhanyagolódott.

Ebből a helyzetből való kilépésre adott két javaslat közül az érdekesebb és innovatívabb a Nyilvános Mediátornak nevezett intézmény bevezetése, amely felváltaná a jelenlegi ombudsmani szervet. A Nyilvános Mediátorból már több lenne, ezek szakosodnának, így külön nyilvános mediátorok lennének az emberi jogok, a szociális gondozás, a korrupció, a közigazgatás transzparenciája (közérdekű információk) területén.

A kisebbségi jogok szempontjából feltevődik a kérdés, hogy az emberi jogok javasolt mediátorának hatásköre kiterjedne-e a kisebbségi jogok területére is? Ezt már a jelentés nem részletezi. Feltételezhető, hogy beleértet-

ték ezt is, ha abból indulunk ki, hogy a jelenlegi szabályozásban a Nép Ügyvédje első helyettese az 1997/35-ös számú, a Nép Ügyvédje intézményének szervezését és működését szabályozó törvény¹⁵ szerint az emberi jogok, nemi egyenlőség, a vallások és a kisebbség ügyében hivatott eljárni.

A kisebbségi jogok hatósági megsértése felügyeletének mindenképp jót tenne egy teljesen külön mediátor léte, amely kimondottan a kisebbségi jogok területére lenne szakosodva, ezalatt értve a faji, nemzeti, etnikai, nyelvi kisebbségek jogait. Ilyen külön szakosodott ombudsmant találunk például Magyarország és Finnország esetében. Ehhez első körben ugyanakkor szükség volna a sokat hányódtatott kisebbségi törvényre is, amely egységes keretbe foglalná az összes olyan jogot, amelyet ez az ombudsman felügyelhetne.

A jelentés egy további érdekes és hasznos javaslata a helyi mediátorok felállítása. A szöveg szükséztávúsága miatt ugyanakkor nem derül pontosan ki, hogy ezek regionális, megyei vagy akár helyi közigazgatási egység szintjén lennének felállítva. Ha a jelenlegi Nép Ügyvédje szabályozásából indulunk ki, akkor a helyi irodák regionális szintűek, egy-egy iroda hatáskörébe 2-4 megye tartozik – ez is tovább nehezítve az elérhetetlenségét. Feltételezhetően a helyi mediátorokat legalább megyei szinten gondolták felállítani, ami mindenképp közelebb hozná az intézményt az állampolgárhoz.

A Stanomir-jelentés ezen javaslata minden esetre előrelépést jelenthet abból a szempontból, hogy külön emberjogi ombudsman intézményét javasolja. Ez az intézmény a különleges törvényben továbbfejleszthető lenne egy kedvező politikai környezet esetén a kisebbségi jogok védelme irányában is.

11. A külföldön élő román állampolgárok szavazati jogának biztosítása

A jelentés *Új alkotmányos megfogalmazására vonatkozó ajánlások* fejezete egyik javaslata így hangzik: „A 17. szakaszt úgy kell módosítani, hogy tartalmazza a külföldön élő románok szavazati jogának kifejezett biztosítását.” Ez a jog jelen pillanatban nincs alkotmányi szinten biztosítva. Erről csupán a 35/2008-as választási törvény¹⁶ rendelkezik, amelynek 3. cikke

15 Lege nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, publicat in Monitorul Oficial, nr. 844 din 15/09/2004.

16 Lege nr. 35/2008 pentru alegerea Camerei Deputaților și a Senatului și pentru modificarea și completarea Legii nr. 67/2004 pentru alegerea autorităților administrației publice locale, a Legii administrației publice locale nr. 215/2001 și a Legii nr. 393/2004 privind Statutul aleșilor locali, Publicat in Monitorul Oficial, nr. 196 din 13/03/2008.

(3) bekezdése kimondja, hogy „a külföldi állandó lakhellyel rendelkező román állampolgárok ugyanazon jogokkal rendelkeznek a választásokon való részvétel tekintetében, mint bármilyen más román állampolgár”. Ennek a jognak az Alkotmány szintjére való emelése biztosítaná a védelmét bármilyen, négyévente változó politikai széljárás külföldi szavazatokat érintő érdekeitől.

Ez a kérdéskör csak érintőlegesen fontos a kisebbségek számára, különösen a romániai magyarok számára. A külföldön élő román állampolgárok csoportjába természetesen beletartoznak a külföldön élő romániai magyarok is. Ennek a jognak a biztosítása azt is garantálná, hogy a mára már több százézes külföldön élő erdélyi magyarság is megtarthassa szavazati jogát, feltéve persze, ha gondoskodik arról, hogy a választásokra érvényes román személyivel vagy útlevéllel rendelkezzen. Kérdés persze, mennyien akarnak, fognak élni ezzel a joggal. Jelenleg a főleg Magyarországról és az Egyesült Államokból, de újabban akár Olaszországból vagy Spanyolországból érkező romániai magyar szavazatok száma választásonként alig 1-2 ezer körül mozog, nem kizárt, hogy a jövőben ez nőni fog. Ugyanakkor a jelenleg érvényben lévő országos visszaosztásos rendszer miatt a külföldről jövő pár ezer vagy akár pár száz szavazat is egy-egy mandátumot jelenthet pluszban az RMDSZ számára a parlament két házában. A külföldről jövő pár száz szavazat ugyanakkor fontos néhány más kisebbségnek is a szükséges határ eléréséhez az egy kisebbségi képviselő bejuttatásakor. Ezek a kisebbségek: a németek, a szerbek, a zsidók és az örmények, akik esetében a határon túlról érkező szavazatszám fontos része a kisebbségeknek fenntartott küszöb teljesítésének.

Ezek alapján elmondhatjuk tehát, hogy a külföldön élő román állampolgárok szavazati jogának az alkotmányi szintű biztosítása a Stanomir-jelentés egy olyan javaslata, amely indirekt módon a kisebbségek politikai képviselethez való jogát is támogatja.

Következtetések

Egy, az utolsó alkotmánymódosítás után született szakvélemény¹⁷ négy területet állapít meg, ahol a 2003-as alkotmánymódosítással előrelépés történt a kisebbségi jogok bővítése terén: 1. a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény szükségességének az alkotmányi szintű megfogalmazása; 2. a

17 Veress Emőd: Alkotmánymódosítás után. *Magyar Kisebbség*, 2003, 4. sz. 267–294.

közigazgatási anyanyelvhasználat biztosításának az alkotmányi szintre emelése, illetve a dekoncentrált intézményekre való kiterjesztése; 3. a nemzeti kisebbségek igazságszolgáltatási anyanyelv-használati jogának alkotmányi szintre való emelése; 4. a felekezeti oktatás mint önálló oktatási forma alkotmányi szintű elismerése.

Ehhez képest a Stanomir-jelentés javaslatai igazán bőkezűek, hisz hat olyan javaslatot találunk benne, amelyek direkt módon jelentenének további kisebbségvédelmi előrelépést, és öt másik olyat tudunk azonosítani, amelyek, ha nem is ezzel a céllal kerültek be, közvetett módon a kisebbségi jogok érvényesítését segítenék elő.

Természetesen az összehasonlítást csupán szemléltető eszköznek szántam, hisz nyilván jóval könnyebb egy alkotmánymódosítási lehetőségeket tárgyaló szakmai tanulmányba ilyen érdekeket bevinni (még akkor is, ha ez az államelnöki hivatal által felvált jelentés), mint egy sokoldalú, nehéz parlamenti kompromisszumok árán megszületett valódi alkotmánymódosításba. Az összehasonlításnak azonban így is van értelme, hisz két fontos dologra mutat rá:

1. Hét év alatt látványos fejlődésen ment át a román szakmai és politikai hozzáállás a kisebbségi jogokhoz, hisz a Stanomir-jelentés nagyon sok, a kisebbségek jogait, érdekeit érintő javaslata hét évvel ezelőtt még a közbeszéd szintjén sem jelenhetett meg ilyen pozitív színben.

2. Ha abból indulunk ki, hogy egy szakmai és politikai körökben tekintéllyel bíró államelnöki jelentés eddig eljutott, akkor bizhatunk abban, hogy egy esetleges valódi alkotmánymódosítási folyamat is legalább fele ennyit fel fog vállalni.