

Andreescu, Gabriel – Stan, Valentin – Weber Renate: Fórum. Tanulmány az RMDSZ felfogásáról a nemzeti kisebbségek jogait illetően. In: *Magyar Kisebbség*, 1997, 1-2 sz. 154-184. old.
<http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=6&cikk=M970116>.
HTM

Gabriel Andreescu
Valentin Stan
Renate Weber

Tanulmány az RMDSZ felfogásáról a nemzeti kisebbségek jogait illetően

– Az RMDSZ-dokumentumok kritikai elemzése –

Előszó

Az RMDSZ ügyvezető elnöksége meghívására az emberi jogok gyakorlati és elméleti kérdéseivel foglalkozó szakemberek – Gabriel Andreescu, Smaranda Enache, Valentin Stan, Renate Weber –, az RMDSZ képviselőiben pedig ugyancsak a kérdéskör szakemberei, tudományos kutatók, egyetemi előadók – Bakk Miklós, Balázs Sándor, Bíró Anna-Mária, Bodó Barna, Eckstein-Kovács Péter, Fábian Ernő, Horváth István, Kolombán Gábor, Nagy György és mások – 1994. május 13–15. között Tusnádfürdőn együttesen megvitatták az RMDSZ (sajtóirodája által "pragmatikus fontosságúnak" minősített) két dokumentumát: az Európa Tanácshoz benyújtott *Memorandumot*, valamint a *Törvénytervezetet a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről*.

A tusnádfürdői párbeszéd nyílt és hasznos volt. Az RMDSZ sajtóirodája által közvetlenül a találkozó után kiadott közlemény hűen tükrözi a résztvevők véleményét a megvitattott kérdéskörben történő előbbre jutáshoz szükséges eszközökről és kompetenciákról: "A vitákból kiviláglik a résztvevők egyhangú véleménye, miszerint a kisebbségek státusát a nemzetközi jogszabályok és megoldások tekintetbevételével kell szabályozni" s ennek kidolgozásában "fontos szerepet töltenek be a civil társadalom szakmai fórumai".

Ám a találkozón az információcsere és az érvelés csupán az RMDSZ-dokumentumok bonyolult fogalomrendszerére világított rá, viszont semmiképp sem tisztázta ezt a fogalomrendszert. A párbeszédéről a tulajdonképpen részletes és lehetőleg kimerítő elemzésre való áttérést semmi sem pótolhatja. Időközben a nemzeti kisebbségekre vonatkozó megfelelő törvénykezés sürgőssége még nyilvánvalóbbá vált. A *tanügyi törvény* kapcsán elfogadott román parlamenti határozatok tisztán láttatják, mennyire kiáltó a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét illető határozottabb garanciák hiánya.

Tekintettel az RMDSZ-dokumentumok és főleg a *Törvénytervezet a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről* kritikai elemzésének fontosságára, az *Emberi Jogok Központja* kezdeményezte e tanulmány elkészítését, amit szükségesnek tart mint előzetes lépést a kisebbségekre vonatkozó nagylelkű, koherens, kiegyensúlyozott és az összes érdekelt fél által elfogadható törvényjavaslat kidolgozásához.

1994. augusztus 22.

A szerzők

I. Bevezető

Az *RMDSZ Memoranduma* Románia befogadásáról az Európa Tanácsba (1993. augusztus 26.), valamint a *Törvénytervezet a nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről* (1993. november 18.) az a két alapokmány, amely a romániai magyar kisebbség státusának tisztázását és a nemzeti kisebbségek identitását védelmező új törvénykezés bevezetését sürgeti. Mindkét dokumentumban ugyanazok az alapvető fogalmak és elvek szerepelnek: *autonóm közösség, belső önrendelkezés, személyi autonómia, a kisebbség politikai alannyá való minősítése, a kisebbségek kollektív jogainak emberi jogokként való felfogása*. A kisebbségi problematikára vonatkozó olyan egységes felfogás ez, amelyet történeti-politikai, valamint jogi kategóriákban kell elemezni. Az egyén és a közösség viszonyának boncolgatása arányában az RMDSZ dokumentumai filozofikus tartalommal is telítődnek. A *Memorandum* már jelzett fogalomhasználata és elvei tág teret engednek az értelmezésnek. Ezzel magyarázható (valószínűleg) az is, hogy a *Memorandumban* szereplő fogalmak pontosítása hiányzik, bár ezt a közvélemény nyomatékosan követelte az RMDSZ vezetőitől a dokumentum közzététele után. E fogalmak jelentése azonban mégis tisztázódik a *kisebbségi törvénytervezetben*. Éppezért ahhoz, hogy beszélhessünk arról a módról, ahogyan az RMDSZ a magyar kisebbségi státus fogalmát használja, a *nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről szóló törvénytervezetre* kell összpontosítanunk, bár a közvélemény elsősorban az *RMDSZ Memoranduma* iránt érdeklődött.

A dokumentumok elemzése során hivatkozási alapként a nemzetközi jogot vesszük figyelembe, az ez által – szerződések, egyezmények és szokásjog – érvényesített normákat. Ugyancsak tekintetbe vesszük az első világháború utáni jogtudományi és politikai irodalomból azokat a műveket, amelyek az RMDSZ által használtakhoz hasonló fogalmakat értelmezik. A nemzetközi jogban elfogadott elv szerint a nemzetközi szerződések és egyezmények által az emberi jogok tekintetében rögzített normák a *minimumot* jelentik, vagyis a megállapodást aláíró országok saját belső törvénykezése az aláírásoknál nagylelkűbb is lehet.¹ Ennek eléréséhez azonban politikai szándék szükséges, ám a nemzetközi szabályok alkalmazása akkor is kötelező, ha ilyen szándék nincs. A szabványok ugyanis *kötelezőek* a felekre nézve, mégpedig a *pacta sunt servanda* elv alapján.

II. A nemzeti kisebbségekről és autonóm közösségekről szóló törvénytervezet fogalmi rendszere

A román és nemzetközi médiának bemutatott *RMDSZ-memorandum*, valamint a román parlament elé terjesztett *törvénytervezet* új fogalmakat dolgoz ki, és jelentős jogi-politikai kérdéseket vet fel.

Ilyen értelemben az RMDSZ eljárásának megértéséhez alapvető fontosságúak a törvénytervezetben foglalt következő fogalmak: *autonóm közösség, belső önrendelkezés, politikai szubjektum, közjogi alany*.

E fogalmak nagy fontossággal bírnak a kisebbségvédelemre vonatkozó politikai filozófia körvonalazásában. Elemzésük révén felismerhetjük annak a jogi struktúrának a típusát, amelyben az RMDSZ törvénytervezete a romániai kisebbségi jogok tiszteletben tartásának garanciáját látja.

Az autonóm közösség

E kifejezés a *belső önrendelkezés* kifejezéshez kapcsolódva jelenik meg olyan típusú szövegrészekben, mint például az 1. szakasz 2. bekezdése:

"Jelen törvény értelmében autonóm közösség az a nemzeti kisebbség, amely saját elhatározásából a belső önrendelkezés elve alapján gyakorolja jogait."

A belső önrendelkezés fogalmát a 2. szakasz 4. bekezdése határozza meg:

"Az autonóm közösségek elidegeníthetetlen joga a belső önrendelkezés, amely az autonómia különböző formáiban nyilvánul meg." A belső önrendelkezés gyakorlatát megtestesítő három autonómiatípus a 2. szakasz 5. bekezdése szerint a *személyi, a helyi és a regionális* autonómia.

Ezekhez az alapvető fogalmakhoz járul a *politikai szubjektum* fogalma (2. szakasz, 3. bekezdés):

"A nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek a román nemzettel együtt politikai szubjektumként *államalkotó tényezők*" – ami a közjogi alany fogalmával egészül ki (11. szakasz, 1. bekezdés):

"A kisebbségek közjogi alanyisággal rendelkező intézményeit az állam anyagilag támogatja."

Meg kell jegyeznünk, hogy az *autonóm közösség* kifejezést a Szövetséges és Társult Hatalmak, valamint Lengyelország, Csehszlovákia, Románia, a Szerb-Horvát-Szlovén Királyság, Görögország között 1919–1920-ban létrejött kisebbségi szerződésekben használták. A Romániával 1919 decemberében megkötött szerződés 11. szakaszában a *közösség* kifejezés az erdélyi szászokra és székelyekre vonatkozik, de csupán a *szóban forgó közösség helyi autonómiája* viszonylatában, és csakis vallási meg tanügyi kérdéseket illetően. Tehát csak autonómiáról van szó, és az RMDSZ tervezetében szereplő másik két autonómiatípus (személyi és regionális) meghatározását ez a dokumentum nem tartalmazza.

A kisebbségre vonatkozóan semmilyen, a nemzetközi jogban általánosan elfogadott meghatározás nem létezik; létezik viszont ilyen meghatározás a közösséget illetően, az Állandó Nemzetközi Bíróság 1930-ból származó egyik konzultatív véleményezésében: "A *közösség* olyan személyek csoportja, akik egy adott országban vagy helységben élnek, saját fajisággal [a kifejezés itt "etnikum" értelemben veendő – a szerzők megj.], vallással, anyanyelvvel, hagyományokkal rendelkeznek, és egyazon faji, vallási, nyelvi és hagyományi identitásból eredő szolidaritásérzet tömöríti őket egységbe azon céllal, hogy saját hagyományaikat megőrizték, saját vallási formáikat fenntartsák, gyermekeik számára a saját faji szellemmel és a közösség tagjai támogatásával egybehangzó képzést és nevelést biztosítsanak."² E meghatározás igen fontos, mivel jogi értelmezést nyújt az *autonóm közösség* kifejezésnek, melyet az RMDSZ is használ törvénytervezetében, mégpedig "szervezett kisebbség" jelentéssel.

Számos nemzetközi hírnévnek örvendő szakember és jogász járul hozzá manapság a *közösség* kifejezés tartalmi tisztázásához. A kisebbségek meghatározását és osztályozását célzó Memorandumában az ENSZ főtitkára így fogalmaz: a *közösség* "olyan csoport, amely tagjai ellenőrzésén lényegileg kívül eső egyesítő és spontán (tehát a mesterséggel és tervszerűvel ellentétben) tényezőkön alapszik".³ A kérdéskör egyik legismertebb szakembere, Nathan Lerner

szerint e meghatározás lényegének értelmében "a *közösség* különbözik a *társaság* vagy *szervezet* fogalmától, amennyiben e két utóbbi, tagjai bizonyos érdekeinek érvényesítése céljából, átgondolt módon és szándékos cselekvés által létrehozott testületet jelent. A család, a törzs, a nemzet, a *nép*, a kulturális és a vallási csoport *közösség*".⁴ (Kiemelés a szerzőktől.)

A közösség fogalma tehát "nép" gyanánt is értelmezhető. Egyébként az 1919–1945 közötti időszakban számos szakember a "nép" kifejezésnek öt változatát különbözteti meg, köztük azt is, mely szerint a nép "valamely állambeli kisebbségi csoport, amely önmagát egy szomszéd államban élő nép részének tekinti"⁵ – példának pedig a *romániai magyarokat* hozza fel. Az RMDSZ szerint is a romániai magyarok "az egyetemes magyar nemzet elidegeníthetetlen részét képezik",⁶ melynek legjelentősebb politikai és jogi kifejeződési formája köztudomásúan a Romániával szomszédos magyar állam. Mivel a fentebb említett fogalmak nemzetközi dokumentumokban is használatosak, a nép értelemben is felfogható *autonóm* közösség fogalmának és a *belső önrendelkezés* fogalmának összekapcsolása a román állam kohéziójának biztosítása tekintetében igen sokrétű, bonyolult kérdést vet fel.

Belső önrendelkezés

Tekintettel arra, hogy "az utóbbi évek szóhasználatában a nép kifejezés néha a csoport fogalmát is fedi",⁷ és "a *nép* kifejezésnek több jelentése van, amennyiben a többnemzetiségű vagy -etnikumú államok nemzeti vagy etnikai alcsoportjaira is vonatkozhat",⁸ és mivel a *nép* kifejezésnek nincs jogilag szentesített nemzetközi meghatározása, az *önrendelkezés* fogalmára szecessziós célból is lehet hivatkozni, ha az a *nép* fogalmához kapcsolódik, az ENSZ Alapokmányának 1, 55 és 73. szakasza, vagy az emberi jogokra vonatkozó két egyezmény 1. szakasza értelmében. Mégpedig azért, mert – amint arra a következőkben is rámutatunk – a *belső*, tehát az állam keretében érvényesülő *önrendelkezés* elve bizonyos értelemben szerepel a nemzetközi dokumentumokban és a szakirodalomban, ahol az állam összes polgáira, tehát az egész népre vonatkoztatják.

Olyan körülmények között, amikor a *közösség népek* tekinthető, az etnikai elv alapján kialakult *autonóm közösséghez* kapcsolódó *belső önrendelkezés* igen könnyen elveszítheti *belső* jellegét s a *tulajdonképpeni népek önrendelkezésévé* válhat, aminek végső célja a szecesszió is lehet. (Egyébként az RMDSZ törvénytervezetének bevezetése közvetlenül hivatkozik az 1918. december 1-i Gyulafehérvári Kiáltványra, amely az erdélyi kisebbségi *közösségek* megjelölésére a *népek* kifejezést használja.)

Érdemes megjegyezni, hogy a *belső önrendelkezés* kifejezést a nemzetközi szaknyelv az RMDSZ tervezetében szereplő etnikai elv alapján szerveződő *közösség-felfogástól* eltérő, sőt annak ellentmondó értelemben használja. Már amikor Woodrow Wilson amerikai elnök bevezette az *önrendelkezés* fogalmát, beleértett egy belső aspektust is, nevezetesen a *demokráciát*,⁹ tehát azt az elgondolást, hogy az összes (többségi és kisebbségi) állampolgár egyaránt részt vesz a demokratikus kormányzásban és a megszüktésektől mentes fejlődésben. Ezt megerősíti az ENSZ 1986. december 4-i Közgyűlésének 128/41 sz. Határozata is (a Fejlődési Jogra vonatkozó nyilatkozat), amely bevezeti a "*népi részvétel*" fogalmát az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 21. szakaszának, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 25. szakaszának értelmében. A népi részvétel a belső önrendelkezés kifejezésre juttatása,¹⁰ mutat rá az ENSZ-főtitkár egyik tanulmánya, ám ez az önrendelkezés mindenkire vonatkozik, nem csak bizonyos etnikai csoportokra vagy valamely közösségre, lett légyen az többségi vagy kisebbségi az államban.

Asbjorn Eide, az ECOSOC Emberi Jogok Bizottsága Diszkriminációellenes és Kisebbségvédelmi Albizottságának riportőre kiemelte, hogy a *belső önrendelkezés* "egy népnek ahhoz való joga, hogy – független és szuverén államban élve – szabadon válassza meg saját kormányát, azaz fogadja el képviseleti intézményeit és időszakosan vagy ésszerű időközökben megválassza képviselőit, mégpedig: szabad eljárás útján szabadon választhasson több jelölt és párt között".¹¹ Ebben az esetben a *nép* kifejezésnek *civil* és nem etnikai értelme van, azaz: a *nép a demokratikus kormányzásban részt vevő állampolgárok összességét jelenti*, etnikai, nyelvi vagy vallási különbségekre való tekintet nélkül. Eide jelentése értelmében "amikor a *nép* szót ilyen összefüggésben használják, akkor a szóban forgó területen állandó jelleggel tartózkodó lakosságot jelenti, s nem a külön etnikai vagy vallási csoportokat, akár dominánsak, akár nem az adott területen. Ugyanis a kifejezés a *demosra*, nem pedig az *etnosra* vonatkozik".¹² Viszont a *belső önrendelkezés* fogalmát kimondottan egy bizonyos etnikai csoporthoz kötni, amely *autonóm közösségben* fejeződik ki, annyit tesz, mint azt az *etnonacionalizmus*hoz és az *etnokráciához* kapcsolni. Ezáltal beárnyékolódik a *civil nacionalizmus* értelme, amelyhez a nemzetközi közösség a *belső önrendelkezés* fogalmát társítja. *Ha manapság elhangzik, hogy a civil értelemben vett népnek a nemzetközi szabályok révén joga van a belső önrendelkezéshez, akkor a nép fogalmába beleértendők azok az etnikai csoportok is, amelyek a szóban forgó államban élnek és önrendelkezésüket nem gyakorolhatják külön és kedvezményezett módon.*

Az RMDSZ törvénytervezetének megfogalmazása szerint az etnikai elv alapján szerveződő *autonóm közösségeknek* joga lenne a *belső önrendelkezéshez* és ennek révén az *autonómia* bizonyos formáihoz; de ilyesminek nincs semmilyen megfelelője a kisebbségvédelemre vonatkozó nemzetközi politikai és jogi dokumentumokban. Asbjorn Eide igen kategorikusan kijelenti: "Ezek szerint világos, hogy a *demokrácia az önrendelkezési jog egy része*. Kevésbé világos azonban, hogy van-e a csoportoknak joga egy bizonyos helyi önkormányzáshoz vagy autonómiához az *önrendelkezési jog alapján*... A területi alegységek formái bizonyos esetekben egy etnikai csoport létezésének és identitásának biztosítási formái lehetnek azzal a feltétellel, hogy *demokratikus és nem etnokratikus tartalommal rendelkeznek*. De hogy létezik-e ilyen általános jog, az kétséges. Valamely tagolt föderális állam egységes köztársaságaiban léteznek bizonyos, már elnyert jogok, mint például egy előzetesen létezett autonómia, amelyről nem kell könnyedén lemondani. *Egy ilyen megfontolás nem az önrendelkezési jogra alapítandó*, hanem a kisebbségek jogaival kapcsolatos instrumentumokra..."¹³ (Kiemelés a szerzőktől.)

Ez annál is inkább szükséges, mivel (*belső és külső* összetevőivel egyetemben) az *önrendelkezés* fogalmának még nincs jogilag szentesített világos meghatározása, s így fennáll a kifejezéssel való visszaélés veszélye, főleg a *nép*, a *kisebbségi csoport* és a *közösség* kifejezésekkel kapcsolatos bizonyos fogalomzavar esetén. Az Emberi Jogok Bizottságának elnöke a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 1. szakaszára hivatkozva felhívja a figyelmet arra, hogy "e jogra [az *önrendelkezés* jogára – szerzők megj.] való túlhajtott hivatkozás veszélyeztetheti a nemzetközi békét és biztonságot, azt sugallva az államoknak, hogy területi integritásukat veszély fenyegeti".¹⁴ Az RMDSZ törvénytervezete esetében az *autonóm közösség belső önrendelkezése* fogalmának e közösség *politikai szubjektum* státusával való összekapcsolása ilyen túlhajtott hivatkozást jelezhet.

Politikai szubjektum

Amint már leszögeztük, az RMDSZ szerint az *autonóm közösség politikai szubjektum és államalkotó tényező* a román nemzet és olyan más nemzeti kisebbségek mellett, amelyek nem szerveződnek autonóm közösségekké. Ám azt vallani, hogy a román államot autonóm

közösségek, etnikai vagy vallási kisebbségek, nemzeti többségek stb. alkotják, annyit tesz, mint az *állam* fogalmát az általánosan elfogadott értelmezéshez viszonyítva nagyvonalúan újraértelmezni. Ugyanis a jelenlegi terminológia szerint "az állam jogi és politikai szervezet, amelynek hatalmában áll polgáraitól engedelmisséget és lojalitást követelni"¹⁵ – és csakis tőlük, mivel intézményesített viszony csak az állam és az állampolgárok, de nem az állam és valamely etnikai közösség vagy nemzeti kisebbség között létezhet. Az erősen decentralizált államokban (ilyenek például a föderális államok, de ilyen némely egységes állam is) a helyi vagy regionális intézmények (parlament, kormány stb.) – még akkor is, ha ezek jellemzőek a kisebbségek által nagy számban lakott vidékekre – a *politikai entitásnak felfogott állam* felépítésében csak területi-közigazgatási autonómiai formák, és nem a lakosság egy bizonyos töredékének *politikai kifejezése* céljából szerveződnek, bármilyen kritérium – etnikai, vallási, nyelvi vagy más természetű – alapján alakuljon is ki e töredék. A szóban forgó intézmények *egyenlő módon* reprezentatívak mindazon polgárok számára, akik a kérdéses vidéken a többségben lévő kisebbséghez tartoznak, mind az állam szintjén a többséghez tartozó állampolgárok, vagy az ország bármely más kisebbségi csoportja számára, amelynek lakhelye a kérdéses vidéken van. Ezen államok némelyikében ez nem akadályozza a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét szolgáló különleges *intézkedések* alkalmazását.

Az állam "jogi és intézményi fogalom",¹⁶ míg az etnikai értelemben vett *nemzet* fogalma, úgy, ahogy azt az RMDSZ törvénytervezete használja, "kulturális és társadalmi" jellegű.¹⁷ A törvénytervezet egy kisebbség *autonóm közösségét* a román nemzet, valamint – államalkotó minőségükben autonóm közösséggé nem szerveződött – egyéb nemzeti kisebbségek mellé sorolja. Így aztán automatikus megkülönböztetésre kerül sor: egyes román állampolgárok etnikai alapon beletartoznak az *autonóm közösségekbe*, mások pedig nem. De sehonnan sem derül ki, milyen is lesz a román állam viszonya ezekhez az állampolgáraihoz, akik egy időben két különböző osztályba tartoznak, mégpedig etnopolitikai alapon. Meg aztán *politikai szubjektum* létre a román állam hogyan követelhet lojalitást és engedelmisséget azoktól az állampolgáraitól, akik szintén *politikai szubjektummá* szerveződnek, viszont etnikai alapon az *autonóm közösség* tagjai, tehát az állammal egyenrangú politikai helyzetben vannak, és talán versengenek is vele, miközben ez az autonóm közösség szintén megköveteli ugyanazon állampolgároktól az iránta kötelező lojalitást, talán a román államétól eltérő prioritások alapján?

Ráadásul az RMDSZ-tervezet 23. szakaszának b. és c. pontjában a szöveget igen komolyan komplikáló meghatározás található, amely közvetlen kapcsolatba hozza a *politikai szubjektum* és a *jogi szubjektum* státusát a kisebbségek és *autonóm közösségek*, valamint az *önrendelkezési jog* gyakorlása viszonylatában:

"A nemzeti kisebbségeknek és *autonóm közösségeknek* joguk van:

...

b. kinyilvánítani önálló jogi és politikai alanyiságukat;

c. a belső önrendelkezéshez..."

E szakaszból kiindulva, egy nagyon világos pontosítás szükségessége merül fel: "A jogi személlyé minősítés elismeri valamely entitás abbéli képességét, hogy bizonyos jogait gyakorolja és bizonyos kötelezettségek alanya legyen egy adott jogrendszer keretében. A belső törvényben a törvény tipikus alanya az egyén; a nemzetközi jogban azonban az állam a fő jogalany."¹⁸

Csakhogya az RMDSZ törvénytervezetének szövege szerint:

– A román állam az etnikai "összetevői" (*autonóm közösségek, a román nemzet, a kisebbségek*) közötti felosztottság és egyensúlytalanság képét mutatja olyan körülmények között, amikor az *autonóm közösségek* és a *kisebbségek jogalannyá* válnak, míg az etnikai értelemben felfogott román nemzetnek ilyen státusa nincs. Felmerül tehát a kérdés: mi a különbség a *jogalannak minősülő nemzeti kisebbség* és a *jogalannak minősülő autonóm közösség* között, és milyen viszonyban állnak ezek a *jogalannak minősülő román állammal*?

– Ha a romániai magyarok autonóm közössége a törvény értelmében *politikai és jogi szubjektum*, éppúgy, mint maga a román állam, és tekintetbe véve, hogy a romániai magyarok "az egyetemes magyar nemzet elidegeníthetetlen részét képezik",¹⁹ amely számára a legjelentősebb politikai és jogi kifejeződési forma a magyar állam,²⁰ és tekintetbe véve továbbá, hogy ez az *autonóm közösség "a belső önrendelkezés elve alapján gyakorolja jogait"* (1. szakasz, 2. bekezdés), anélkül hogy pontosan tudni lehetne, mi a különbség *nép és közösség* között, valamint az *önrendelkezés* fogalmának jogilag szentesített meghatározása nélkül, akkor világos, hogy az RMDSZ törvénytervezetében foglalt kifejezésekre azzal a céllal is lehet hivatkozni, hogy az *autonóm közösség* politikai és jogi síkon a román állammal egyenlőnek tűnjön. Mi több, a *politikai és jogi szubjektum belső önrendelkezési jogára* való hivatkozással (márpedig a törvénytervezet az *autonóm közösséget* etnikai alapon politikai és jogi szubjektumnak tekinti) el lehet jutni a román állam szuverenitásának fragmentálásáig, mikor is a nemzetközi kapcsolatok terén e szuverenitás helyébe a *politikai és jogi szubjektumot képező autonóm közösség lép*.

A helyi, regionális és személyi autonómia fogalma

Az RMDSZ törvénytervezete az autonómia három olyan típusát különbözteti meg, amelyre az autonóm közösségnek minősített kisebbségek jogosultak (2. szakasz, 5. bekezdés):

"A magukat autonóm közösségként meghatározó nemzeti kisebbségeket megilleti a hozzájuk tartozó személyek egyéni kisebbségi jogain alapuló személyi autonómia, valamint a helyi öngazgatási és regionális autonómia."

Az 54. szakasz értelmében: "Azok a közigazgatási egységek, ahol valamely nemzeti kisebbség és autonóm közösség a lakosság számához viszonyítva számbeli többségben van, a helyi öngazgatási autonómia alapján törvényben szabályozottan sajátos státust kaphatnak, és hivatalos nyelvként az illető nemzeti kisebbség és autonóm közösség anyanyelvét is használhatják."

Az 57. szakasz szerint: "A sajátos státusú önkormányzatok társulása a helyi öngazgatási autonómia alapján biztosított."

Helyi és regionális autonómia

Megfigyelhető, hogy olyan közigazgatási egységekben, ahol a kisebbségi lakosság többségben van, a *helyi autonómia a sajátos státus* elnyeréséhez vezető első lépcsőfok, s e sajátos státus alapján a területi közigazgatási egységek széles körű *regionális autonómiához* juthatnak, mégpedig *kizárólagosan etnikai alapon* történő társulás révén. Az etnikai alapon létrejövő helyi és regionális autonómiát semmilyen nemzetközi jogi eszköz nem szabályozza, az államok többsége pedig elutasítja az állam decentralizálásának e formáját. Az EBEÉ Kopenhágai Találkozásának dokumentuma (Emberi Dimenzió Konferencia, 1990. június

29.) az államoknak azokra az erőfeszítéseire hivatkozik, amelyekkel bizonyos nemzeti kisebbségek identitását kívánják biztosítani és megvédeni. A dokumentum szerint "e célkitűzések elérésének egyik lehetséges eszköze a *megfelelő helyi és autonóm közigazgatás*, amely tehát megfelel az ilyen *kisebbségek sajátos történelmi és területi körülményeinek és egyezik az illető állam politikájával*"²¹ (kiemelés a szerzőktől). A dokumentum leszögezi, hogy a szóban forgó helyi vagy autonóm közigazgatás a kisebbségek területi és történelmi létéhez kapcsolódó kritériumoknak felelnek meg, de nem hivatkozik a tulajdonképpeni etnikai kritériumra. Ez azt jelenti, hogy az állam ilyen decentralizációja esetén az állam területi-közigazgatási szervezésében tekintetbe vehetők valamely övezet (lakóterület, kulturális és vallási hagyományok stb.) időbeni fejlődésének sajátosságai, de nem jöhet szóba az, hogy etnikai alapon kijelölt területi-közigazgatási határokkal *kötelező* módon biztosítsák valamely közigazgatási egységben egy kisebbség etnikai többségét.

Ezt egyaránt igazolják a kisebbségi problematika szabályozásának történelmi hagyományai, és az Európai Közösségben, valamint az Európa Tanácsban legutóbb napvilágot látott állásfoglalások egész sora. Az RMDSZ képviselői leggyakrabban Dél-Tirol esetét említik a kisebbségi kérdés megoldási modelljeként. Olaszország és Ausztria külügyminiszterei 1946-ban aláírják a Bolzano tartomány (Dél-Tirol) és Trento tartomány német nyelvű lakossága identitásának védelméről szóló egyezményt, amely szerint "ezen övezetek népessége" autonómiát nyer, természetesen a németajkú népesség képviselőinek véleményét is tekintetbe véve. Ám a németajkú lakosság csak Bolzano tartományban volt többségi. Az olasz államot (az Ausztriával megkötött egyezmény betartása mellett) semmilyen nemzetközi jogi megfontolás nem gátolta abban, hogy Bolzano tartományt Trentino-Alto Adige régióba foglalja, ahol az olasz lakosság számaránya sokkal nagyobb, mint a bolzanói német.²²

Az osztrák–olasz egyezményben foglalt autonómia a szóban forgó övezetek népességeire, nem pedig bizonyos népességre vonatkozott. Tehát a németajkú kisebbség fejlődésének történelmi és területi szempontjai, valamint e kisebbség identitása szükséges megóvásának tiszteletben tartása mellett lehetséges volt az, hogy az autonómia megadása és az olasz állam decentralizációja *ne kizárólag etnikai alapon történjék*. Az 1972-es Autonómiastatútum szerint Trentino-Alto Adige/Dél-Tirol regionális tanácsa a két tartományban (Trento és Bolzano) külön-külön megválasztott tagokból áll, az elnöki tisztséget pedig váltakozva egy olasz és egy német képviselő tölti be.²³

Visszatérve a Koppenhágai Dokumentumra, kiemeljük, mekkora fontosságot tulajdonít "az érdekelt állam politikájának" olyan szempontból, hogy a kisebbségi identitás védelmezését e politika a helyi vagy autonóm közigazgatás révén oldja meg. Ez arra utal, hogy jogerős nemzetközi szabályozás híján a szóban forgó probléma megoldási szintje az állam és annak politikája.

Ha tekintetbe vesszük a Romániát is érintő európai integrációval és az Európai Unióval kapcsolatos szempontokat, le kell szögeznünk, hogy közösségi szinten a tagállamok decentralizációjára vonatkozó szabályozás nem létezik. Igaz ugyan, hogy a Maastrichti Egyezmény 198/a szakasza értelmében létrejött a Régiók Bizottsága (konzultatív szereppel), de "a közösségi rendszer következetesen kizárja a regionális és helyi hatóságokat az intézményes részvételből",²⁴ és semmiképpen sem kapcsolja etnikai kritériumokhoz a tagállamokban végbemenő decentralizációt. A Maastrichti Egyezményben nem szerepel a kisebbség kifejezés; e problémakör megoldását a szubszidiaritás elve alapján kizárólag a tagállamokra hárítja:

"Nem létezik *különleges státus olyan régiókra vonatkozóan*, amelyeket esetleg államok, valamely föderáció valóságos tagjai (Németország), vagy alkotmányosan elismert *nemzetiségei* képeznek (Katalónia, Euskadi vagy Galícia). Ezért a régiók megfelelhetnek valamely etnikailag vagy nyelvileg meghatározott területnek (Flandria, Katalónia) vagy nem, a kisebbségek lakta övezetek pedig rendelkezhetnek regionális autonómiával vagy sem; a választást *teljes egészében a tagállamok belső alkotmányos rendjébe utaljuk. Más szóval a területi kisebbségek tekintetében semmilyen közösségi rendszer nem létezik.*"²⁵ (Kiemelés a szerzőktől.)

A kisebbség és a helyi, valamint regionális autonómia közötti (államon belüli) viszony szempontjából jelentős az Európai Helyi és Regionális Hatóságok Állandó Konferenciájának határozata az autonómiáról, a nacionalizmusról és az Európai Unióról (232/1992). E határozat szerint szükséges, hogy az államok a demokrácia bevezetése érdekében cselekedjenek "azáltal, hogy a hatalom megosztását a központi kormány, a régiók és a helyi hatóságok között széles skálán újrendezik, és főleg elismerik és védik a kisebbségek identitását, valamint abbéli jogát, hogy *minden egyes állam közigazgatási struktúrájának tiszteletben tartása mellett* szerepet játszassanak a közigazgatásban a szubszidiaritás elvének megfelelően".²⁶ (Kiemelés a szerzőktől.) Elismervén tehát a kisebbségek azon jogát, hogy "szerepet játszassanak a közigazgatásban", nem találunk utalást a decentralizálás itt tárgyalt típusára, és még kevésbé az etnikai kritériumok alapján történő decentralizálásra. Mi több, a dokumentum nagyon világosan megfogalmazza, hogy a kisebbségek védelme mindegyik állam adott közigazgatási rendszerének keretén belül történik. Románia esetében az alkotmányos szabályozás révén e struktúrák nem teszik lehetővé az etnikai alapon történő decentralizációt. Romániában még nagyon sok a tennivaló ahhoz, hogy a helyi autonómia megfelelő módon működhessen az állam közigazgatási struktúrái által meghatározott keretben, hiszen ezeket még mindig a túlzott centralizáltság uralja. Egy olyan decentralizáció, amely a kisebbség számára jelentősebb szerepet biztosít a közigazgatásban, nagyon is szükséges, ám az etnikai nacionalizmus elveinek a közigazgatási struktúrába való bevezetése nem támogatható.

Személyi autonómia

Az RMDSZ törvénytervezetében szereplő *személyi autonómia* fogalma Rennertől ered; ő használja "személyi elv" megjelöléssel *Selbstbestimmungsrecht der Nationen* című, 1918-ban kiadott munkájában. Erre az elvre nézvést a kulturális dimenziója volt a lényeges. Ilyen értelemben "az elv eltekint a területi megosztottságtól; olyan etnikai közösségeket hoz létre, amelyek tagjai lakóhelytől függetlenül gyakorolnak bizonyos jogokat".²⁷ A jelzett elv legkövetkezetesebben az 1925. februári észti törvényben valósult meg, amely kulturális autonómiát biztosított az etnikai kisebbségeknek. Ennek az autonómiának tehát nem volt területi alapja, amennyiben az Észtszországban lakó különféle kisebbségeknek azt a jogot biztosította, hogy a nyilvános vagy magánjellegű oktatási létesítmények bármely kategóriáját létrehozassák, irányíthassák és ellenőrizhessék, valamint bármilyen más kulturális intézményt alapíthassanak és igazgathassanak. E törvény elsőként hatalmazza fel "a kisebbségeket arra, hogy a hatóságok bizonyos kötelezettségeinek eleget téve, jogi személyként szerveződjenek és képviselői alapon bizonyos jogokat gyakoroljanak, amelyek egyébként a hatóságokat illelnék, az állam pedig csupán az ellenőrzési jogot tartja fenn".²⁸

Az RMDSZ-tervezet 5. szakasza 2. bekezdésének kapcsolata a fenti elvvel nyilvánvaló, hiszen a szöveg a következő: "A személyi autonómiával rendelkező közösséget öngazgatási és e körben sajátos döntési és végrehajtási jog illeti meg az oktatás, a kultúra, a közélet, a szociális tevékenység és a tájékoztatás terén." A személyi autonómia a másik két típusnál még

kisebb mértékben jelenik meg az államok gyakorlatában, mivel a kisebbség ilyenén autonómiája ellentétben áll a modern állam funkcióival és jellegével, ugyanis a román államban a civil és nem az etnikai nacionalizmus elvei érvényesek. A személyi autonómia a politikai és közjogi szubjektumot képező autonóm közösség belső önrendelkezéséhez kapcsolódik, s mint ilyen, a kisebbség elkülönülését eredményezi az állam keretében.

A közjogi alany

Az RMDSZ törvénytervezetének 11. szakasza bevezeti a *közjogi alany* fogalmát a nemzeti kisebbségek, valamint intézményeik vonatkozásában. Ez merőben új fogalom a kisebbségekre vonatkozó jogi felfogásban, mivel a jelenlegitől eltérő dimenzióba helyezi őket.

A nemzetközi törvénykezés "a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogairól" beszél, s ezeket az emberi jogok kategóriájához tartozóknak tekinti, melyek közül egyesek megvalósulása a közösségi gyakorlatot feltételezi. A kisebbségek számára különösen fontos – és nemzetközileg szabályozott – jog az etnikai alapon létrejött szervezetekbe és politikai pártokba való egyesülés joga. A szabad egyesülés joga a magánjog területéhez tartozik, de az RMDSZ törvénytervezete a közjog területére helyezi át, ennek pedig más szabályai és merőben eltérő következményei vannak.

A nemzeti kisebbséget közjogi személynek tekinteni annyit tesz, mint az azt alkotó személyekkel egyetemben az államéval párhuzamos hatalmi helyzettel felruházni, ugyanis: "...a közjog olyan társadalmi viszonyt felel meg, amely a hatalmat birtokló személyek (»kormányzók«) és a nekik alávetettek (»kormányozottak«) között jön létre, tehát az állam (vagy a közjogi közösségek) és az állampolgárok között fennálló politikai, közigazgatási és pénzügyi viszonyokra alkalmazandó."²⁹

E helyzet kétféle következményt eredményez:

- (1) a kisebbség és tagjai közötti viszonyra és
- (2) a kisebbség és az állam közötti viszonyra vonatkozót.

1. A kisebbség és tagjai közötti viszony

A nemzeti kisebbség létezhet fajilag vagy pedig autonóm közösséggé szerveződött. Am ha egy szervezett struktúrát (autonóm közösséget) lehet is politikai szubjektumnak tekinteni, a faji értelemben vett kisebbség nem rendelkezhet ilyen jelleggel, ameddig hiányzik az őt képviselő struktúra. Eszerint az az elvárás, hogy a nemzeti kisebbség *általában politikai alany* státust nyerjen, inkonzisztensnek bizonyul. Ugyanez érvényes arra a kívánalomra is, hogy a nemzeti kisebbség kapja meg a közjogi alany státust.

Am akkor is, ha valamely nemzeti kisebbség önszerveződés útján autonóm közösséggé válna, a politikai szubjektum jelleg ugyancsak nehézségeket szül. Valóban, az az egyén, aki valamely nemzeti kisebbséghez tartozónak kívánná magát minősíteni, kénytelen lenne a politikai szubjektum minőséggel rendelkező struktúra legitimitását elfogadni mindazon (pozitív vagy negatív) következménnyel egyetemben, ami ebből adódik. Egy ilyen személy *többé nem igényelheti valamely etnikai identitáshoz való tartozását e politikai státusú képviselési formán kívül.*

Az RMDSZ törvénytervezetében javasolt jogi helyzet eltér a nemzetközi dokumentumokból következő helyzettől, amely elsősorban az egyének védelmét kívánja elősegíteni. Például valamely személy állampolgárságának elnyerése vagy elvesztése (tehát az állammal szembeni alárendeltségének feltételei) törvényesen szabályozott, és az állami hatóságok ellenőrzése alá tartozik (amennyiben okmányokkal kell bizonyítani a születési helyet, a szülők állampolgárságát, a házasságot, az állam területén való tartózkodást, valamely hivatás gyakorlását, büntetlen előéletet stb.). Ezzel szemben valamely személy azon joga, hogy egy nemzeti kisebbséghez tartozónak nyilvánítsa magát, mindennemű feltétel és ellenőrzés felett áll; egyedül az egyén határozhat a saját hovatartozása felől. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201/1993 sz. Javaslatának 2. szakasza szerint: (1) "A nemzeti kisebbséghez való tartozás az egyén szabad választásától függ." (2) "E hovatartozás választásából vagy az arról való lemondásból semmilyen hátránynak nem szabad következnie." Az ENSZ Közgyűlése által 1992. december 18-án elfogadott Nyilatkozat a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól a 3. szakaszában a következőket rögzíti: (1) "A kisebbségekhez tartozó személyek jogait, beleértve a jelen Nyilatkozatban foglaltakat is, mind egyénileg, mind csoportjuk más tagjaival együtt, minden diszkriminációtól mentesen gyakorolják." (2) "Valamely kisebbséghez tartozó személyre semmilyen hátrány nem származhat jelen Nyilatkozatban szereplő jogainak gyakorlása vagy nem gyakorlása révén."

A fent idézett szövegből nyilvánvalóvá válik, hogy a nemzetközi jogszabályok védelmezni kívánják az egyént mind az államhoz való viszonyában (amely kisebbségi hovatartozása vagy az ebből következő jogai gyakorlásának következménye), mind pedig magával a kisebbséggel szemben (az odatartozásról való lemondás vagy a sajátos jogok gyakorlása előli elzárkózás esetén).

Igaz ugyan, hogy az RMDSZ tervezetének 13. szakasza szerint is: (1) "Valamely nemzeti kisebbséghez való tartozás az egyén szabad döntésén alapul", és (3) "E hovatartozás vállalása vagy az arról való lemondás semmiféle hátrányt nem vonhat maga után" – de mi azt kívántuk bizonyítani, hogy a politikai szubjektum státus, illetve a közjogi alany státus e szakaszokat hatástalan nyilatkozatokká minősíti. Az autonóm közösséggé szerveződő és törvényhozási, valamint végrehajtási hatáskörrel rendelkező kisebbségnek elemi érdeke vagy éppenséggel elengedhetetlen számára, hogy tagjai világos nyilvántartásával bírjon, ami a hovatartozás elismerése, valamint az arról való lemondás szempontjából bizonyos feltételeket szab.

Az egyén azon lehetősége, hogy valamely kisebbséghez tartozónak nyilvánítsa magát, nem önmagáért való. Elsősorban a kisebbségek sajátos jogainak gyakorlásával kapcsolatos következményeket vonja maga után. A nemzetközi dokumentumok értelmében a hovatartozás szabad megválasztása feltételezi az ide vonatkozó jogok gyakorlásának vagy nem gyakorlásának szabad eldöntését, az etnikai közösség életében való részvételtől vagy az attól való távolmaradástól függetlenül. Ilyen értelemben beszélhetünk az etnikai kisebbség életében való szabad részvétel jogáról, méghozzá a kisebbséghez való tartozás vagy az abból való kiválás jogával összekapcsolva. Azonban milyen mértékben beszélhetünk a szabad részvétel jogának szabad gyakorlásáról, ha a közjogi személynek minősülő kisebbség (autonóm közösség) nem csupán azzal a joggal rendelkezik, hogy az alkotóelemeit képező személyek helyett döntsön, hanem ezen felül lehetősége is van a saját döntéseit rájuk erőszakolni? Hiszen épp ebben rejlik a közjogi viszony sajátossága: a közjogi alany (itt: a kisebbség) és az egyén közötti autoritási viszony feltételezi egyrészt, hogy az előbbinek hatalmában áll a saját akaratát érvényesíteni, másrészt hogy az egyének kötelesek engedelmessé válni. Ha a közösség döntései kötelező érvényűek – márpedig a közjogi viszonyban azok –, akkor fennáll a végrehajtásuk lehetősége is, valamint azoknak a személyeknek a szankcionálása, akik nem tartják tiszteletben e döntéseket. Ilyen helyzetben a kisebbségekhez tartozó egyén kettős

alávetettségű: azzal az állammal szemben, amelynek állampolgára, valamint azzal a kisebbséggel szemben, amelyhez tartozik. "Úgy tűnik, a közjog lényege a saját egyenlőségellenes jellegében rejlik, s ez az általa szabályozott viszonyok természetéből ered... egyik oldalon a közérdekű hivatást betöltő és karhatalom felett rendelkező politikai vagy közigazgatási hatóságok, a másik oldalon pedig a saját érdekeiket védő magánszemélyek."³⁰ Épp ennek a nyilvánvaló egyensúlytalanságnak köszönhetően született meg az az elgondolás, miszerint az ily módon létrejött jogi viszonyokat sajátos, a magánjogban érvényes szabályoktól eltérő jogszabályok által kell rendezni. Az állam által elkövetett visszaélések ellen az állampolgárnak rendelkezésére áll néhány jogi védelmi eszköz (például a közigazgatási jogorvoslat, vagy az az eljárás, melynek során az egyéni jogok védelmében a nemzetközi emberjogi szabályokat a belső jogrendszerben alkalmazzák stb.), de az RMDSZ törvénytervezete semmi olyan előírást nem tartalmaz, amely megvédené a kisebbségi egyéneket magának a kisebbségnek (vagy az autonóm közösségnek) a döntéssel való visszaélései ellen.

Mi több, a nemzetközi emberjogi jogszabályok megvédik a nemzeti kisebbséghez tartozó személyt azáltal, hogy az államot egy bizonyos magatartásformára kötelezik. De míg más államok vagy a nemzetközi közösség viszonylatában az állam köteles e szabályokat tiszteletben tartani, a kisebbség, autonóm közösség "kicsúszik" a nemzetközi szabályozás hatálya és a sajátos mechanizmusok révén gyakorolt ellenőrzés alól, mivel nem ő, hanem az állam a kötelezettséget vállaló fél a kérdéses nemzetközi egyezmények megkötésekor vagy a nemzetközi szervezetek résztvevőjeként.

A tervezet csupán kinyilvánítja a nemzeti kisebbségek közjogi alanyiságát, de nem pontosít. Bizonyos fajta értelmezésben feltételezhetnénk, hogy az egész belső törvénykezést megfelelő módon alkalmazzák rá. Ez azt jelenti, hogy a kisebbséghez tartozó személy és maga a kisebbség között felmerülő konfliktus esetén, ha utóbbi megsértené az emberi jogokat, a kisebbséget – képviseleti szerve révén – éppúgy bíróság elé lehet idézni, mint bármely más állami szervet. És mi történik, ha a sértett nem kapja meg a kívánt elégtételt? Az Európai Emberi Jogi Bizottsághoz fordul, és az ügy eljut a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság elé? Ezen szervek előtt csakis a román állam szerepelhet alperesként, ami azt jelenti, hogy a román állam elmarasztalható az emberi jogok elleni olyan vétségért, amelyet egy kisebbség követett el, méghozzá saját tagja ellen.

A tervezet egyébként továbbmegy, amennyiben megállapítja, hogy "nem zárja ki a kettős vagy többes kötődést" etnikai vonatkozásban. Ilyen helyzetben, amikor az összes kisebbség közjogi személy, valamely személy egy időben többes alárendeltségű is lehet, ami bizonyos szempontból felfogható az identitás megőrzésének egyik lehetőségeként is, de más szempontból feltehető, hogy a fentebb jelzett kockázatok száma annyival szorozható, ahány kisebbséghez az illető személy tartozik.

Ha a kisebbséget közjogi személynek tekintjük, felmerül többek között az a kérdés is, hogy e jogi helyzet érinti-e vagy sem a kisebbségnek azokat a tagjait, akik a társulási jog nyújtotta lehetőségek alapján kívánják jogaikat érvényesíteni. Paradox módon a válasz igenlő, de egyben tagadó is.

Bár a törvénytervezet szövege nem tartalmazza a szükséges pontosításokat, több szakaszának helyes olvasata és összevetése azt a meggyőződést szüli, miszerint a törvény az egyazon kisebbséghez tartozó különféle szervezetek közötti méltánytalan versengést vezet be. Például a 11. szakasz 1. bekezdése szerint az állam köteles a közjogi alanynak minősülő kisebbségek intézményeit anyagi támogatásban részesíteni, míg ugyanazon szakasz 2. bekezdésében a

kisebbségi intézmények és szervezetek pénzügyi forrásairól van szó. Ezek szerint a kisebbségeken belül különböző struktúrákat lehet létesíteni, s ezek egy része az egyesülési jog alapján működik (a magánjog keretében), mások pedig közjogi alanyok lesznek, s a kisebbséggel szemben ugyanolyan hatalommal rendelkeznek, mint az állam az állampolgáraival szemben. Egy választási versenyben a kisebbségek egyes politikai szervezeteinek vagy politikai pártjainak esélyei bizonyára jelentéktelenek lesznek a közjogi alanyisággal rendelkező intézmény esélyeihez képest, mert ez utóbbit a belső önrendelkezési jogát gyakorló kisebbség által megválasztott, törvényhozói és közigazgatási hatáskörrel felruházott igazgatási struktúra képviseli majd.

Ugyanakkor azt lehet mondani, hogy a törvénytervezet által bevezetett mechanizmus kellő mértékben garantálja (legalábbis a politikai képviselet tekintetében) az egyesülési jog révén biztosítható jogokat – s így az általánosan értelmezett kisebbség érdekeinek megfelelően.

2. A kisebbség és az állam közötti viszony

E viszony vizsgálata során tisztáznunk kell, mennyiben lehet szó az állami – belső és külső – funkciók síkján zajló versengésről.

a) Belső funkció

A nemzeti kisebbség/közjogi személy fogalmának összekapcsolása az autonóm közösség/személyi autonómián alapuló belső önrendelkezési jog birtokosa fogalmával óhatatlanul ahhoz a következtetéshez vezet, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek tekintetében a (szervezett) közösségnek ugyanolyan előjogai vannak, mint az államnak az állampolgárai tekintetében, egyes sajátos területeken (identitás, nyelv stb.): e közösség nyilvántartja az ország bármely részében levő, hozzá tartozó személyeket mind a számukra biztosított védelem, mind a rájuk háruló kötelezettségek számonkérése révén. (E következmény pedig túlhaladja a jelenlegi nemzetközi szabályozást, amely – ha az oktatási intézményekről, a két- vagy többnyelvű feliratokról stb. van szó – minden esetben meghatározza a kisebbségekhez tartozó személyek "elégletes létszámát" vagy "a kisebbség földrajzi megoszlását".)

b) Külső funkció

E téren felmerül az a lehetőség, hogy a kisebbség (közösség) által más partnerekkel (kormányokkal, nemzetközi szervezetekkel stb.) esetleg megkötött egyezmények (megoldások) ellentétbe kerülhetnek a román állammal. Minden közjogi személy a törvény által biztosított hatáskörrel rendelkezik. Ez azt jelenti, hogy nem gyakorolhat külpolitikai hatáskört, ha azzal nincs felruházva; azok az esetleges egyezmények (megállapodások), amelyeket másokkal köt, semmiképpen sem kötelezik a román államot s így nem rendelkeznek a nemzetközi jog által előírt hatállyal. A nemzetközi jog elismeri ugyan az államok jogalanyiságát (és azokét a nemzetközi szervezetekét, amelyeknek tagjai), valamint – kivételesen – az egyénét is az emberi jogok szabályozása keretében, sőt egyes kormányközi szervezetek felé előterjesztéseket tevő emberjogi nem kormányzati szervezetekét is; ám jelen pillanatban semmilyen előírás nem minősíti nemzetközi közjogi alannak a kisebbséget mint olyant, ami azt jelenti, hogy ilyen előjogokat csakis a román állam juttathatna, bizonyos funkciói átruházása révén. Az RMDSZ törvénytervezete azonban semmi ilyen értelmű rendelkezést nem tartalmaz.

Az RMDSZ törvénytervezetében javasolt jogi helyzet többek között azt a kényes kérdést is felveti, hogy nem merül-e fel összeegyeztethetlenség a kisebbség közjogi alannyá való minősítése és a dokumentumban többször is megismételt tézis között, mely szerint a kisebbségi jogok az emberi jogok kategóriájába tartozó kollektív jogok.

A nemzetközi emberjogi jogszabályok még nem szentesítették azt az elméletet, amely a kisebbségi jogokat az emberi jogok kategóriájába tartozó kollektív jogoknak minősítené. A kérdésnek tetemes irodalma van már, sőt jogi szabályozási kísérletek is történtek e vonatkozásban. Az RMDSZ törvénytervezete abból indul ki, hogy *a kisebbségi jogokat az emberi jogok kategóriájához tartozó kollektív jogoknak tekinti*. A tervezet preambuluma kinyilvánítja ezt a tételt, amikor arra hivatkozik, 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"*, majd pedig arra, hogy *"a nemzeti kisebbségekhez tartozók egyéni jogait, valamint a kollektív identitáshoz való jogát az egyetemesen elismert emberi jogok részeként tiszteletben kell tartani, és biztosítani kell egyéni és közösségi jogaik tényleges gyakorlását"*.

E felfogás kivételesen fontos, mivel következményeként a kisebbségek kollektív jogai olyan nemzetközi védelmet élveznének, akár az emberi jogok. Ám az emberi jogok épp azt az ultima ratiót jelentik, amelyhez az (egyedül álló vagy közösségben élő) egyén és a hatóság közötti viszonyba fordulunk. Az RMDSZ felfogásában (úgy, ahogyan azt a törvényjavaslat kifejezésre juttatja) a kisebbség kettős pozíciót foglal el, mivel egyrészt hatósági tekintélyt képvisel a saját tagjaival szemben, másrészt pedig védelmet kér az állam hatóságai ellen, amelyeknek rendszerébe mint közjogi alany mégiscsak illeszkedik. Felvetődik tehát a kérdés: természetes-e, hogy a kisebbség két, egymástól eltérő, de viszonyulási függvényében a saját érdekei által meghatározott kétféle hatáskört gyakorolhasson: a saját tagjaival szemben hatósági tekintélyt, az állammal szemben pedig olyan entitást, amely az emberi jogok nemzetközi védelmére hivatkozik? A választ megadni bajos, mivel az RMDSZ törvénytervezete semmilyen felvilágosítással nem szolgál a létrehozandó kétféle jogviszony tartalmát illetően (kisebbség – saját tagok; kisebbség – állam), hanem megelégszik e két jogviszony-kategória deklarációjával, majd az 53. szakaszban bejelenti, hogy az *autonóm közösség* a saját öngazgatására vonatkozóan később *törvényerejű státútumot* fog kidolgozni. Ez azonban nem vonatkozik majd az autonóm közösségekké nem szerveződött nemzeti kisebbségekre, tehát hézagos lesz. Az 59. szakasz szerint továbbá: *"A regionális autonómiát gyakorló autonóm közösség maga határozza meg önkormányzatának szervezeti és működési szabályzatát"* – de ebből sem tudunk meg bővebbet a kialakuló jogviszonyokról.

III. A kisebbségek jogai: belső normák, nemzetközi normák

Az RMDSZ tervezetének különböző szakaszaiban kifejezésre juttatott álláspontokat három csoportba lehet sorolni:

1. a nemzetközi (akár ENSZ, akár európai szintű) szabványok keretében foglalható jogokra vonatkozóak;
2. azok, amelyek a nemzetközi szabványokat minimálisnak tekintve, ezeken felüli jogokat vagy joggyakorlatot igényelnek (és talán más országok kisebbségeinek helyzetével összehasonlíthatók, de úgy tűnik, nincs megfelelőjük a román politikai szándékok szintjén);

3. azok, amelyeket jelenleg nem támasztanak alá nemzetközi szabványok, és amelyek a következő fogalmakat használják: autonóm közösség, az autonóm közösség belső önrendelkezéshez való joga, a kisebbségek személyi, helyi és regionális autonómiája, a kisebbség, illetve az autonóm közösség politikai és közjogi alanyisága. Az utóbbi csoportra részletesen kitértünk e tanulmány első részében. A következőkben az első és a második csoportba sorolt jogokat elemezzük.

A törvénytervezetben felsorolt jogok némelyikére több szakasz is vissza-visszatér, talán a nyomatékosság kedvéért, vagy pedig a fokozott védelem biztosítása végett. Például a 3. szakasz szerint "Az állam elismeri és garantálja valamennyi nemzeti kisebbség és autonóm közösség, annak etnikumai és tagjai számára a teljes és sérthetetlen egyenjogúságot, továbbá a nemzeti vagy etnikai identitás szabad kinyilvánításához való jogot és annak szabad gyakorlását a politikai, társadalmi, kulturális, gazdasági élet minden területén." Ezeket az előírásokat teljes egészében vagy részleteiben számos más szakasz is tartalmazza. Másik példa a 10. szakasz 2. bekezdésének előírásai az erőszakos asszimiláció tilalmáról: "Tilos a nemzeti kisebbségekhez és autonóm közösségekhez tartozó személyek politikai, kulturális, nyelvi, szociális vagy gazdasági eszközökkel történő erőszakos asszimilálása"; ezek az előírások is megismétlődnek az egyéni és kollektív jogokra sajátosan vonatkozó szövegekben, valamint azokban, amelyek az anyanyelv különböző területeken való használatát rögzítik. A felsorolás még folytatható. E szószaporitáson kívül azonban az előírások természeteseek, és a nemzeti kisebbségek számára biztosítandó általános védelem keretébe tartoznak.

Összeegyeztethetőek a nemzetközi szabványokkal azok az előírások, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon jogára vonatkoznak, hogy a kulturális, etnikai, nyelvi, vallási identitás szintjén kapcsolatokat tarthatnak fenn. Ám míg az ENSZ Nyilatkozata szerint "A kisebbségekhez tartozó személyeknek jogában áll minden megkülönböztetés nélkül szabad és békés kapcsolatokat teremteni és fenntartani... a határokon túl, más államok állampolgáraival, akikhez nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kapcsolatok által kötődnek"³¹ (kiemelés a szerzőktől), az Európa Tanács 1201. Ajánlásának 10. szakasza szerint pedig "A nemzeti kisebbséghez tartozó bármely személynek jogában áll, az állam területi integritását szigorúan szem előtt tartva, szabad és akadálytalan kapcsolatot tartani más ország állampolgáraival, akikkel e kisebbségeknek közös etnikai, vallási vagy nyelvi jellegzetességei vannak, vagy közös kulturális identitással rendelkezik" (kiemelés a szerzőktől) – a hangsúly tehát e jog egyéni, személyi jellegére tevődik –, addig az RMDSZ törvénytervezete sokkal messzebbre céloz, amennyiben itt a kollektív jelleg a domináns. A 9. szakasz kiemeli, hogy "Az állam támogatja a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek, a hozzájuk tartozó személyek kapcsolatait azokkal az országokkal, amelyekhez őket etnikai, nyelvi, kulturális vagy vallási kötelékek fűzik" (kiemelés a szerzőktől), a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek jogait rögzítő 23. szakasz f. pontja szerint pedig ezek, "az állam területi integritásának a tiszteletben tartásával, szabadon és akadálymentesen kapcsolatokat tarthatnak azokkal az országokkal, amelyekhez őket etnikai, nyelvi, kulturális vagy vallási kötelékek fűzik" (kiemelés a szerzőktől).

Persze az, hogy valamely személynek egyénileg joga van más egyedi személlyel kapcsolatot tartani, nagyon nagy mértékben különbözik attól, hogy valamely kisebbségnek mint olyanoknak vagy (a szervezett kisebbséget kifejező) autonóm közösségnek van joga kapcsolatot tartani más államokkal, amelyek politikai és jogi egységek. Ezekből a szövegrészekből azonban egy bizonyos fajta elgondolást kell kiszűrni, nevezetesen azt, mely szerint valamely ország egyik kisebbségének tagjai kapcsolatokat tarthatnak olyanokkal, akik az övékkel azonos jellegzetességekkel bírnak, de más országokban élnek, ahol lehetnek kisebbségben, de többségben is.

A II. fejezet A. része az "egyéni kisebbségi jogokra" vonatkozik, értve ez alatt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait. A 13. szakasztól a 21.-ig néha ismétlésekkel, a nemzetközi jogszabályokkal tökéletes összhangban álló jogokról van szó, tárgykörük pedig a kisebbséghez való tartozás és annak védelme, az identitás kinyilvánítása és fejlesztése, az anyanyelv, a saját történelem, kultúra és hagyományok ismerete, ápolása, fejlesztése és átörökítése,³² a törvény előtti egyenlőség, kulturális, vallási, tudományos, valamint saját politikai csoportosulásokba való tömörülés,³³ a vallási gyakorlat és az anyanyelv használata.

Ugyanazon fejezet B. része (22–25. szakasz) a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek jogait fogalmazza meg. A felsorolt jogok némelyike elkerülhetetlenül szükséges a kisebbségi identitás megőrzéséhez, és ha egyéni jogoknak tekintjük is őket, gyakorlásuk csakis közösségben lehetséges.

A kisebbségek ünnepeinek lebonyolítására, a nemzeti jelképek használatára, a vallásos ünnepnapok megválasztására és hivatalos munkaszünetté nyilvánítására vonatkozó jogok (25. szakasz) a kulturális identitás megőrzéséhez elengedhetetlenül szükséges jogokhoz tartoznak.

A törvénytervezetben megfogalmazott jogok némelyike az RMDSZ azon véleményét juttatja kifejezésre, miszerint a nemzetközi szabályok nem elegendőek; ezért más államok példájára hivatkozva, az okmány sokkal szélesebb körű védeltséget igényel.

Például az 5. szakasz szerint: "A nemzeti kisebbségek jogosultak képviseltetni magukat a közhivatalokban és a bírói hatalomban." Ez tulajdonképpen azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek képviselői részére a kisebbség számarányához mérten bizonyos *kvótát* kell biztosítani. Nagyon is igaz, hogy a nemzetközi dokumentumok a kisebbségi csoportok védelméhez feltétlenül szükséges jogokra mint "pozitív diszkriminációra" hivatkoznak.³⁴ De a közintézményekben és az igazságszolgáltatásban *általában* biztosítandó *kvótákra* nincs példa sem a nemzetközi szabályozásokban, sem pedig más államok gyakorlatában. Egyébként e szakasz előírásai ellentétbe kerülhetnek a 18. szakasz i) pontjának előírásaival, mely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek jogában áll "egyenlő feltételek között hozzájutni munkahelyhez, közhivatali állásokhoz".

Egyben meg kell jegyeznünk azt is, hogy e szakasz ellentmond Románia Alkotmánya 6. szakasza 2. bekezdésének, amely előírja, hogy "A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önazonosságának megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére fogantatosított állami óvintézkedések meg kell hogy feleljenek a többi román állampolgárhoz viszonyított egyenlőség és meg nem különböztetés elveinek". Eszerint viszont a törvénytervezetbe foglalt javaslat elfogadása az Alkotmány előzetes módosítását tenné szükségessé. Igaz ugyan, hogy az alaptörvény 59. szakaszának 2. bekezdésébe foglalt intézkedés a "pozitív diszkriminációk" közé sorolható a nemzeti kisebbségi csoportok parlamenti képviseletét illetően, ám ennek kettős oka van: egyrészt az Alkotmány maga is tartalmazhat a saját maga által lefektetett elvek viszonylatában kivételező szövegeket, másrészt pedig a képviseleti rendszer nem abszolút jellegű, hiszen ahhoz, hogy képviselőt küldhessenek a parlamentbe, a nemzeti kisebbség szervezetei részt kell hogy vegyenek a választásokon, és a választási törvény értelmében bizonyos számú szavazatot szükséges elnyerniük.

A 8. szakasz szerint "Azokban a közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbség és autonóm közösség a lakosság számához viszonyítva számbeli kisebbségben van, az önazonosságot érintő kérdésekben *korlátozott vétójog* illeti meg". A törvénytervezet azonban nem tisztázza, miben is áll ez a korlátozott vétójog, amelyre egyébként nincs is példa a

nemzetközi dokumentumokban, ahol állandóan arra hivatkoznak, hogy a kisebbségekkel a saját identitásukat érintő kérdésekben a konzultáció kötelező.

A tervezet C. része az anyanyelv használatára vonatkozik az oktatás, kultúra, parlament, közigazgatás, hadsereg, igazságszolgáltatás, egészségügyi ellátás, tájékoztatás, gazdasági és társadalmi élet viszonylatában. A szóban forgó rész felépítése és a benne foglalt jogok arra utalnak, hogy alapidokumentumként a *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* szolgált.

A nyelvi Charta minden egyes helyzetre három-négyféle megoldást javasol, és az aláíró államokat a számukra megfelelő opciókra jogosítja fel. (Románia még nem írta alá az Európa Tanács e dokumentumát.)

Az anyanyelv oktatásban való használatát illető alapvető hivatkozási tétel az Alkotmány 32. szakaszának 3. bekezdése: "Szavatolt a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga, hogy tanulják anyanyelvüket és hogy képzést nyerjenek ezen a nyelven, e jogok gyakorlásának módozatait törvény szabja meg." A joggyakorlás módozatai azonban nem érinthetik magát a jogot. Ezért természetesek a törvénytervezetbe foglalt követelmények aziránt, hogy az állam minden szinten *garantálja* az anyanyelvi oktatást (27. szakasz), valamint azok is, amelyek szerint "biztosítani kell... a nemzeti kisebbség és autonóm közösség, valamint az anyanemzet történelmének tanítását, kulturális hagyományainak, értékeinek megismerését" (30. szakasz, 2. bekezdés). Ugyancsak természetes, hogy a többséghez és a kisebbséghez tartozó személyek számára ugyanazon szabályok legyenek érvényesek egy anyanyelven tanuló osztály vagy csoport létesítéséhez megkívánt minimális tanulólétszám tekintetében. Nyitott kérdés marad, hogy a létszámot a fenti elvet tiszteletben tartó nemzeti kisebbségi vagy pedig közoktatási törvénynek kell előírnia. Szintén bajos megmondani, hogy köteles-e az állam (a tervezet 32. szakaszának kívánalma szerint) a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatása érdekében külföldi tanerőket alkalmazni és fizetni a közoktatási intézményekben. Problémát vet fel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azon joga is, hogy "anyanyelvükön tanuljanak, anyanyelvű *állami intézményekben* oktatásban és képzésben részesüljenek az oktatás *valamennyi szintjén*" (26. szakasz, kiemelés a szerzőktől). Az anyanyelvi oktatás joga magánegyetemen gyakorolható, és nem tételezi az állam abbéli *kötelességét*, hogy ilyen célra nyilvános egyetemeket létesítsen. Másrészt a romániai magyar kisebbség régi hagyománnyal rendelkezik az egyetemi oktatás terén. A kolozsvári Bolyai Egyetem nem csupán oktatási intézmény, hanem szimbólum is, a kulturális identitás egyik kifejezője. Ezt az egyetemet az ötvenes évek végén számolták fel. Újjáalapítása a kisebbség hagyományainak és szimbólumainak tiszteletben tartását érintő garanciák körébe tartozik.

Az anyanyelvnek a kultúrában, egészségügyben, tájékoztatásban, gazdasági életben, hadseregben, parlamentben való használatáról szóló törvények megfogalmazása nem vet fel különösebb problémákat, amennyiben egyezik a köz- és magánéleti anyanyelvhasználatra vonatkozó általánosan elfogadott szabványokkal.

Románia jelenlegi Alkotmánya előírásainak vonatkozásában kényesebb kérdés az anyanyelv használata a közigazgatásban és igazságszolgáltatásban.

Az alaptörvény 127. szakaszának 1. bekezdése szerint a román nyelv használata szabály: "Az igazságszolgáltatási eljárás román nyelven folyik", a 2. bekezdés pedig biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak, valamint "a román nyelvet nem értő vagy nem beszélő" személyeknek (tehát a román nyelvet nem ismerő idegen állampolgároknak és hontalanoknak – szerzők megj.) azon jogát, hogy tolmácsot vehessenek igénybe, és ezek

szolgáltatást büntetőjogi ügyek esetén az állam fizesse. Az RMDSZ képviselői eleve elégtelennek tekintették ezen előírásokat, mivel a többségtől eltérő nemzetiségű román állampolgárokat nem román állampolgárságú személyekkel egyazon szintre hozni szerintük azt jelenti, hogy az állam nem védelmezi a saját állampolgárait. Egyben a polgári és közigazgatási ügyekben igénybe vett tolmácsolás költségeinek a nemzeti kisebbséghez tartozó személyekre való áthárítását az igazságszolgáltatás hozzáférhetősége szempontjából a román nemzetiségű állampolgárok jogaihoz mérten diszkriminációnak tartják. *A jelzett rendelkezések ellentmondanak az idevágó nemzetközi szabványoknak.* Ezért véleményünk szerint a törvénytervezet 44. szakaszába foglalt követelmények – tehát az anyanyelv használata az igazságszolgáltatásban, a perrendtartási okmányok román és anyanyelven egyaránt történő kiállítása, a tolmácsolási szolgálatok ingyenessége mindennemű (polgári, közigazgatási, büntetőjogi) ügyekben – természetesen. ³⁵ Egyetlen észrevétel mégis ide kívánczik. Mind a *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája*, mind az Európa Tanács 1993. évi 1201. sz. Ajánlása szerint az anyanyelv használata az igazságszolgáltatásban csak olyan vidékeken jogszerű, ahol a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek *létszáma számottevő* – ám az RMDSZ törvénytervezete erre sajnos nem tér ki.

Az Alkotmány nem szól külön az anyanyelv használatáról a közigazgatásban. A hivatalos nyelv a román, de az alaptörvény nem írja elő a kötelező használatát úgy, ahogyan a perrendtartással kapcsolatosan teszi. Ilyen körülmények között szerintünk az Alkotmány helyes értelmezése olyan következtetést eredményez, miszerint a közigazgatásban a nemzeti kisebbségek nyelveit is lehet használni – hiszen amikor a törvényhozó ezt meg akarta tiltani (az igazságszolgáltatás esetében), *expressis verbis* meg is tette. Más megoldást nem is lehetne kötelezővé tenni egy igazi demokráciában, ahol "a területi közigazgatási egységek közigazgatása a helyi autonómia elvén és a közszolgálatok decentralizációjának elvén alapszik" (az Alkotmány 119. szakasza). Ezért úgy véljük, hogy a helyi közigazgatásra vonatkozó 69/1991 sz. törvény 26. szakaszának 2. bekezdése, mely szerint "az ülések munkálatai az állam hivatalos nyelvén folynak", alkotmányellenes, tehát hatálytalanítandó. Egyébként az anyanyelv használatának joga a helyi közigazgatásban a fentebb idézett nemzetközi dokumentumokban is szerepel – de ugyanazzal a megszorítással, hogy a szóban forgó közigazgatási egységben a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek *aránya számottevő* kell hogy legyen.

Ilyen vonatkozásban az RMDSZ tervezetében elegendőnek tartott 10%-os részarány vitatható. Szó van a kisebbségi nyelvek használatáról a helységek, utcák és körzetek feliratozásában, a közigazgatásban, valamint a hivatalos okmányok közzétételében stb. (23. szakasz, e. pont, valamint 38. szakasz) A jelzett százalék kétségtől kiindulási pont lehet – de mivel egy ilyen százalékarány törvényesítése végső fokon kompromisszum kérdése, rögzítése során számolni kell a romániai és más országokbeli idevágó tapasztalatokkal is.

A romániai Nemzetiségi Statútumot rögzítő 86. sz. törvény (1945.II.7.) 30%-ot ír elő (RNSZ 6–17. szakasz). ³⁶ Az erdélyi Kormányzótanács (Consiliul Dirigent) 1919. január 1-i törvényrendelete a 20%-os részarány alkalmazását írja elő. Magyarországon az 1868-as nemzetiségi törvényt kiegészítő kormányrendeletek 1919-ben és 1923-ban szintén a 20% mellett döntöttek, éppúgy, mint 1920-ban az anyanyelv használatára vonatkozó csehszlovákiai törvény. ³⁷ A két világháború között egyes balti országokban a 10%-os részarányt tekintették alapnak. ³⁸ Európai viszonylatban a nemzetközi fórumok jelenlegi hivatkozási alapot képező dokumentumai épp azért nem pontosítják a százalékarányt, mivel a helyzet országonként igen eltérő és a legtöbb államban nem is létezik erre vonatkozó törvényes szabályozás. A romániai helyzethez némileg hasonló a szlovákiai; ott az Európa Tanácsba való bejutáskor a kisebbségi nyelv használatának feltétele a 20%-os részarány volt az egyes vidékeken. ³⁹

E tapasztalat nem jelenti azt, hogy az RMDSZ tervezetében javasolt 10% indokolatlan. Ha szervezési szempontból adódhatnak is némi nehézségek, úgy véljük: egy szép elvet nem kell pénzügyi okokból feláldozni, hiszen ezekre bizonyára van megoldás. Még valamit szeretnénk itt pontosítani: bár első látásra úgy tűnik, hogy az RMDSZ a magyar kisebbség érdekében kívánja oly nagyon a jelzett százalékarányt, ez valójában épp a többi kisebbségnek kedvez nagyon nagy mértékben, hiszen utóbbiak aránya a többséghez viszonyítva sokkal kisebb, s így magasabb százalékarány elfogadása esetében egyáltalán nem állna nyitva számukra a két- vagy többnyelvű feliratozás lehetősége.

Végül a törvénytervezet 45. szakasza azt igényli, hogy "kérésre a törvények, kormányhatározatok, kormányrendeletek a nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek anyanyelvén is megjelenjenek". Ilyen szempontból a *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája* még ennél is kategorikusabb: 7. cikkének g. pontja szerint ugyanis a Felek kötelezik magukat arra, hogy "regionális vagy kisebbségi nyelveken hozzáférhetővé teszik az alapvető nemzeti okmányokat és azokat a szövegeket, amelyek az e nyelveken beszélő lakosságra vonatkoznak". E rendelkezés indoka, hogy a jogállamnak érdekében áll, hogy állampolgárait hozzásegítse a törvény tiszteletben tartásához, amihez viszont szükséges a törvény ismerete.

IV. Konklúziók és alternatív javaslat

Az RMDSZ-dokumentumok fogalomköre

A fogalmak értelmezése

A *belső önrendelkezés* és a *személyi autonómia* fogalmai, a nemzeti kisebbségek számára biztosítandó *politikai szubjektum* és a *közjogi alany* státusának igénylése, valamint azok a szabályok, amelyeket a törvénytervezet e fogalmakkal kapcsolatosan alkalmaz, a következő jelentéssel bírnak:

1. A nemzeti kisebbségnek jogában áll önmagát az állam keretében *külön entitásnak* minősíteni, és az *állam hatóságaival egyenértékű státussal* rendelkezni. (A magyar kisebbségnek ez a szándéka.)
2. A nemzeti kisebbségnek jogában áll saját *önigazgatási struktúrát létrehozni*; ez igazgatja a közösség életét azon területeken, amelyek a közösség *etnikai sajátosságait* érintik. (A magyar kisebbségnek ez is szándékában áll.)

Mind a fogalmak belső logikája, mind az 1994. május 13–15-én lezajlott találkozón elhangzott magyarázatok szerint e sajátosságot három tényező alkotja: *a nemzeti identitás, a nyelv és a kulturális élet* (a két utóbbi tulajdonképpen a nemzeti identitás legátfogóbb része).

3. A politikai szubjektivitással rendelkező nemzeti kisebbség tézise *inkonzisztens*, amennyiben nem létezhet szervezeti forma nélküli politikai szubjektum – a kisebbség általános fogalma pedig nem jelent feltétlenül kisebbségi szervezetséget. Érvényes ez a nemzeti kisebbség közjogi alanyiségára is.

4. A nemzeti kisebbséget megszervezni annyit tesz, mint *autonóm közösséggé* változtatni. A közösség abbéli joga, hogy a közösségi életet az etnikai sajátosságot jelentő területeken igazgassa, e közösség *belső önrendelkezését* jelenti.

5. Az igazgatás a *közösség egészére* vonatkozik; nincs területhez kötve. A *személyi autonómia* fogalma arra vonatkozik, hogy a magát a nemzeti kisebbséghez (autonóm közösséghez) tartozónak tekintő összes személy az illető autonóm közösség képviselői szervei által kialakított szabályok hasznélvezője vagy alávettje attól függetlenül, hogy e személyek hol tartózkodnak Románia területén, valamint attól is elvonatkoztatva, hogy a többséghez mérten hány százalékot tesznek ki. A *helyi autonómia* fogalma olyan struktúrák létrejöttére vonatkozik az etnikai alapon megállapított határok között, amely struktúrák társulás révén *regionális autonómiával* felruházott régiókat fognak alkotni.

Külső akadályok

Az RMDSZ törvénytervezete *törvény révén* kívánja biztosítani a kisebbségnek azt a jogát, hogy

a) *törvény révén rendelkezzen politikai szubjektivitással, közjogi alanyisággal, a román államban az államalkotói státussal*, valamint azzal a joggal, hogy *saját maga döntse el az elveket és határozza meg ezen elvek alkalmazását* a kisebbség nemzeti identitásához, nyelvéhez és kulturális életéhez tartozó ügyekben.

Az előbbi elemzés értelmében tekintetbe kell venni e törvénytervezet elfogadását gátló egyes akadályokat is; ezek egyik része *kontextuális*, másik része pedig *tartalmi* jellegű.

A kontextuális akadályok a törvénytervezet előírásai és a Románia jelenlegi Alkotmányában foglalt egyes rendelkezések közötti ellentmondásból erednek. Például az Alkotmány 6. szakaszának 2. bekezdése tiltja a pozitív diszkriminációt; a 127. szakasz 1. és 2. bekezdése az igazságszolgáltatási eljárás román nyelvű lebonyolítását írja elő; a 32. szakasz 3. bekezdése nem tartalmaz kifejezett garanciákat az anyanyelvi oktatást illetően.

A nemzeti kisebbségek és autonóm közösségek jogairól szóló törvénytervezetben rejlő tartalmi akadályok abból adódnak, hogy e szöveg olyan fogalmakat használ, amelyek értelmezése viszonylag állandósult a nemzetközi dokumentumokban és a politikai és jogi szakirodalomban, és eltér az RMDSZ-dokumentumban javasolt értelmezéstől. Ennek következtében az autonóm közösség belső önrendelkezése gondolatának *a politikai szubjektivitás és a közjogi alanyiság* gondolatához való kapcsolása (a fentebb ismertetett logika alapján) a nemzetközi kapcsolatok, valamint a román állam szuverenitását védő mechanizmusok viszonylatában zavaró hatású félreértéseket eredményezhet.

Belső konzisztencia

Az RMDSZ-dokumentumokban foglalt egyik lényeges tétel szerint a kisebbségek kollektív jogait emberi jogoknak kell tekinteni. A Memorandum több része, valamint a kisebbségekre és autonóm közösségekre vonatkozó törvénytervezet nem egy szakasza (bevezető, 2. szakasz, 22, 23. szakasz stb.) ismételten felveti ezt a gondolatot, és a két dokumentum sajátos hangsúllyal kezeli az idevágó érveket.

A kisebbségek kollektív jogainak emberi jogokként való értelmezési lehetőségére vonatkozó néhány megjegyzésünket a következő szakaszban tesszük meg. Előbb azonban jellemeznünk kell azt az *elvi ellentmondást*, amely abból ered, hogy a kisebbségek kollektív jogait emberi jogokká minősítjük és egyben a *belső önrendelkezés* fogalmát, valamint az előbbieken elemzett fogalmakat érvényesítjük.

A kisebbségek jogainak emberi jogokként való felfogása figyelemreméltó következményekkel jár a kisebbségi státus vonatkozásában:

1. A kisebbségek jogai nemzetközi védelem alá kerülnek, mivel emberi jogok – és nem az egyensúly biztosítására vagy biztonsági okokra hivatkozva nyerik el e védelemet.
2. Legitimitásuk "abszolút" jellegű, azaz: a kisebbségek jogai nem a többség és kisebbség közötti politikai kompromisszumot tükrözik, mivel az emberi jogok legitimitása az *emberi lény lényegén* alapszik, valamint e lényeg prioritásán az egyéb meghatározottságokhoz képest. Ilyen értelemben e jogok már csak konjunkturalisan függnek valamely többé-kevésbé nagyszámú csoporttól, amely esetleg a kisebbséget képviseli. Ezért a hangsúlyt a *csoportnak (közösségnek)* a kisebbség életére vonatkozó kérdések dolgában meglévő *döntési jogáról* e csoportok (közösségek) jogaira és szabadságjogaira vonatkozó *szabványokra* kell áthelyezni.
3. A kisebbségek kollektív jogait eleve oly módon taglalják, hogy az egyéni jogokkal való kompatibilitásuk biztosított legyen. Következésképpen a kollektív jogok nem elkülönített – és bizonyos esetekben az egyéni jogokkal ellentmondásos – jogokként jelentkeznek, hanem mint *utóbbiak folytatása és kiegészítése*.

Az RMDSZ törvénytervezete olyan szabványokat rögzít, amelyek a kisebbséget kollektív entitási minőségében szolgálják (státus, szervezkedési lehetőségek), s ennek következtében – a kisebbségek szervezett megnyilvánulási formáiként – az *autonóm közösségek* belpolitikai kérdésekké változtatják tagjaik jogait és szabadságjogait. Ha azonban a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságjogainak szabványait az autonóm közösségek *belpolitikájának* eredményeként fogjuk fel, akkor ezek a szabványok már nem az *emberi lény lényegéhez* tartozó ismérvek alapján meghatározott, *eleve legitimizált* értékek kifejezéseként tételeződnek.⁴⁰ A kisebbségekhez tartozó személyek jogai és szabadságjogai nem lehetnek egy időben *közösségi belpolitikai* és *emberi (szabadság)jogok*. Ellentmondás keletkezik, s ezt valamiképp fel kell oldani. Figyelembe véve a *belső önrendelkezés, autonóm közösség* stb. fogalmak kapcsán az előző szakaszokban említett összes nehézséget, azt javasoljuk, hogy a kisebbségi kérdés megoldása abban a fogalmi keretben történjék, amelyet a kisebbségek bizonyos kollektív jogainak emberi jogokként való értelmezése biztosít.

Alternatív javaslat

Értelmezhető-e a kisebbségek kollektív jogai emberi jogokként?

A szakirodalomban folyik egy még el nem döntött vita: lehet-e vagy sem a kollektív jogokat emberi jogoknak tekinteni?⁴¹ Az általunk elfogadott álláspontot a következő elvekben lehet összegezni⁴²:

- a) Az emberi jogok rendeltetése az, hogy megmentse az emberi lényeket.

Ez a meghatározás két állítás összekapcsolása: (i) az emberi jogok bizonyos funkcióval vannak felruházva; (ii) e funkció a társadalmi kontextus által megtámadható emberi méltóság megmentésében áll.

- b) Az emberi lények kollektív dimenziójú, olyan értelemben, hogy nem csupán egyéni jogok közös gyakorlásáról van szó, mivel a közös gyakorlás lényegi jelentőségű a szóban forgó jogok megvalósulása szempontjából. A kulturális élet, a csoport sajátos nyelvének használata az emberi lény kollektív dimenzióinak példája.

c) Éppúgy, mint ahogy – egyéni jogokként – az emberi jogok kiegyenlítik az egyén és az államhatalom közötti aszimmetriát (és ezáltal megmentik az emberi lényeket), a kisebbségek kollektív jogai kiegyenlítik a kisebbség és a többségi hatalom közötti aszimmetriát, s így megmentik az emberi lények kollektív dimenzióját.

E megoldás, amelyet a *funkcionális kritérium esszencialista értelmezésének* nevezhetünk, a mi szempontunkból pozitív válasz arra a kérdésre, hogy értelmezhetjük-e emberi jogokként a kisebbségek kollektív jogait.

Hogyan hat ez a perspektíva egy alternatív kisebbségi törvénytervezetre?

Ha elfogadjuk azt az elvet, mely szerint a kisebbségvédelmi garanciák szilárdítását kívánó nemzeti kisebbségi törvénynek egyes kollektív jogokat emberi jogokként kell felfognia, ahelyett hogy paradigmátikus-an azt vallaná, miszerint a kisebbségre át kell ruházni a hozzá tartozó személyek jogainak és szabadságjogainak valamely belpolitika által történő igazgatási felelősségét – akkor e perspektíva függvényében kell a törvénytervezet tartalmára vonatkozó következtetéseket levonnunk. A funkcionális kritérium esszencialista értelmezésében rejlő lehetőségeket a következőkben négy témára tagoltan teszteljük.

(a) A kisebbségi jogok pozitív jellege

Az emberi lények értékeit, kívánalmakat tükröz, nem pedig korlátokat. Következésképpen a kisebbségi jogok lényege kimondottan pozitív. Ezek szerint a menekülteknek, az állampolgárság nélküli személyeknek vagy más ilyen jellegű csoportoknak nem áll jogukban érdekeiket a csoportidentitás jogaiként legitimálni. A menekülteket vagy emigránsokat vitathatatlanul védelemben kell részesíteni, ám az idevágó alattas (subiacens) filozófia az egyéni, nem pedig a kollektív jogok filozófiája.

(b) Az emberi jogok összességének konzisztenciája

Ha a *jog lényege (szubsztanciája)* az elsődleges, nem pedig az entitás (tehát az egyén vagy a csoport), akkor nem legitim az emberi lényeknek a kollektív dimenzióhoz tartozó valamely adottsága megmentését olyan feltételek mellett követelni, amelyek az emberi állapot individuális természetét (jellegét) érintő más adottságot sértenek. Következésképpen az emberi jogok összessége konzisztenciájának biztosítása érdekében a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket érintő kisebbségi törvénytervezet garanciáit oly módon kell megfogalmazni, hogy azokat ne lehessen bármely személy egyéni jogait korlátozóan értelmezni.

(c) Pozitív diszkrimináció

A pozitív diszkrimináció már meghatározásánál fogva is kompenzációs jelenség. De az időkorlátok között alkalmazható pozitív diszkrimináció révén megvalósuló kompenzáció csak akkor lesz az emberi jogok egyik összetevője, ha számot vet a lényeg megmentésével. A fenti elemzés szerint azok a mechanizmusok jöhetnek itt számításba, amelyek a kulturális élet és a nyelvhasználat (szükséges) védelmével számolnak, és csak kivételes helyzetekben alkalmaznak ilyen jellegű gazdasági vagy társadalmi intézkedéseket. Romániában a gazdasági és társadalmi jellegű pozitív diszkrimináció biztosítása a romák közössége kapcsán vethető fel – de véleményünk szerint a magyar közösség vonatkozásában a gazdasági és társadalmi pozitív diszkrimináció szükségessége nehezen indokolható.

(d) A kisebbségekre vonatkozó garanciák globális, illetve lokális jellege

Ha egy időben tárgyaljuk a *funkciót* és a *lényegiséget (esszencialitást)*, de *semmi egyebet*, akkor a kisebbségek számára biztosítandó garanciákat mind globálisan, mind lokálisan meg kell határozni. Semmilyen érvünk sincs a mellett, hogy megmaradjunk a kisebbségvédelem állami szintjén és ne terjesszük ki az aszimmetria kompenzációját a helyi szintre is. Következésképpen a kisebbségekre vonatkozó törvényjavaslat előírásai alkalmazhatók kell hogy legyenek a többségnek azokra a tagjaira is, akik az ország bizonyos vidékein kisebbségben vannak.

A fentebb vázolt elvi megjegyzések olyan kisebbségi törvénytervezetre vonatkoznak, amely azon a felfogáson alapszik, miszerint a *kisebbségek egyes kollektív jogai* (például a kulturális identitás, az anyanyelv használata) *emberjogi természetűek*, és többféleképpen kodifikálhatóak. Ezért a kisebbségi törvénytervezet alternatívájával kapcsolatosan felvetődő legsürgetőbb kérdés nem a tervezet elveinek továbbvitatása, hanem egyaránt nagylelkű, koherens és kiegyensúlyozott alternatív dokumentum konkrét kidolgozása.

(Fordította: Gelu Păteanu)

Jegyzetek

¹ A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 5. szakaszának 2. bekezdése; az Európai Emberi Jogi Egyezmény 17. szakasza; Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN General Assembly, Resolution 47/135 adopted without a vote, on 18 December 1992, 8. szakasz, 4. bekezdés.

² Greco-Bulgarian Communities, Advisory Opinion, 1930 P.C.I.J. Series B, no. 17., p. 21; lásd Hurst Hannum: *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination*. Philadelphia 1990. 61.

³ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/85 (1949), 4.; lásd Nathan Lerner: *Group Rights and Discrimination in International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1991. 29.

⁴ N. Lerner: *i. m.* 29.

⁵ Idézi Karl Josef Partsch: *Fundamental Principles of Human Rights: Self-Determination, Equality and Non-Discrimination*. = Karel Vasak and Philip Alston: *The International Dimension of Human Rights*. Paris 1982. 63.; lásd Hurst Hannum: *i. m.* 35.

⁶ *Közlemény a Magyar Köztársaság kormánya és az RMDSZ vezetői között lezajlott budapesti megbeszélésről 1993. február 26-án*. Romániai Magyar Szó 967. sz. 1993. március 2.

⁷ N. Lerner: *i. m.* 29.

⁸ Uo.; lásd Vernon Van Dyke: *Human Rights, Ethnicity and Discrimination*. Greenwood Press, London 1985. 12.

⁹ Lásd Antonio Cassese (ed.): *UN Law/Fundamental Rights*. Alphaen van den Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979. 137–165.

¹⁰ Study by the Secretary General on Popular Participation in its Various Forms as an Important Factor in Development and in the Full Realisation of Human Rights. UN Doc. E/CN.4/1985/10 (1984). 34.

¹¹ Asbjorn Eide: Protection of Minorities. Preliminary Report, Economic and Social Council, Commission of Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 24 June 1991, E/CN. 4/Sub. 2/1991/43. para. 38. 8.

¹² Protection of Minorities. Report, Economic and Social Council, Commission of Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 10 August 1993, E/CN. 4/Sub. 2/1993/34. para. 76. 17.

¹³ Uo., para. 88. 19.

¹⁴ UN doc. CCPR/C/SR. 503 (1984) 32.

¹⁵ Hugh Seton-Watson: *Nations and States*. Methuen, London 1977. 1.

¹⁶ Anthony D. Smith: *National Identity and the Idea of European Unity*. = *International Affairs*. 68. köt. 1., 1992. jan. 61.

¹⁷ Uo. 60–61.

¹⁸ Robert M. MacLean (ed.): *Public international Law*. HLT Publications, London 1992. 58.

¹⁹ Lásd a 5. sz. jegyzetet.

²⁰ Lásd Anthony D. Smith: *i.m.* 61–62.

²¹ Document on the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. Copenhagen, 1990. jún. 29., para. 35. 41.

²² Lásd *Special Statute for the Trentino-Alto Adige. Constitutional Law of 2 February 1948*. = A.E. Alcock: *The History of the South Tyrol Question*. Michel Joseph, London 1970. 475–492.

²³ Lásd Hurst Hannum: *i.m.* 432–440.

²⁴ B. de Witte: *The European Communities and its Minorities*. = Catherine Brölmann, René Lefeber, Marjoleine Zieck: *Peoples and Minorities in International Law*. Dordrech/Boston/London 1993. 171.

²⁵ Uo. 172.

²⁶ Resolution 232 (1992). Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe, 27-th Session (17–19 March 1992), II, 4. 3.

²⁷ Idézi Arthur de Balogh: *La Protection Internationale des Minorités*. Les Editions Internationales, Paris 1930. 171. 1. sz. jegyzet.

²⁸ Uo.

²⁹ André Demichel, Pierre Lalumière: *Le Droit Public*. Presses Universitaires de France, Paris 1969. 3.

³⁰ Uo. 5.

³¹ Lásd az 1. sz. jegyzet: Declaration... 2. szakaszának 5. bekezdését.

³² A kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó Nyilatkozat 4. szakaszának 4. paragrafusa: "Valahányszor szükségesnek mutatkozik, az államok oktatási intézkedésekkel támogatják a területükön élő kisebbségek történelmének, hagyományainak, nyelvének és kultúrájának megismerését."

³³ Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201-es Ajánlásának 6. szakasza előírja: "A nemzeti kisebbséghez tartozó minden személynek joga van saját szervezeteket létrehozni, beleértve a politikai pártokat is."

³⁴ Az Egyezmény a Faji Megkülönböztetés Valamennyi Formájának Kiküszöböléséről 1. szakaszának 4. pontja: "A különleges intézkedések, amelyeknek egyedüli célja az, hogy biztosítsák bizonyos faji és etnikai csoportok vagy személyek megfelelő fejlődését, ha azok igénylik a védelmet mint szükséges biztosítékát annak, hogy egyenlő módon birtokolhassák és gyakorolhassák az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, nem tekintendők faji megkülönböztetésnek, de csak akkor, ha az ilyen intézkedések nem tartanak fenn sajátos jogokat a különböző faji csoportok számára és nem maradnak hatályosak, miután az alkalmazásukat előidéző célkitűzések már teljesültek."

Az 1993. évi 1201. sz. Ajánlás 2. szakasza: "Nem tekintendők megkülönböztetésnek azok az intézkedések, amelyeknek egyedüli célja a nemzeti kisebbségek védelme, megfelelő fejlődésének elősegítése és a lakosság többi részével azonos jogok és bánásmód biztosítása közigazgatási, politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális és más téren."

³⁵ A Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája 9. cikk, 1. paragrafus, d. pont: "A felek kötelezik magukat ... olyan intézkedéseket fogantatni, amelyek biztosítják, hogy a b. és c. pontok i és iii bekezdéseinek alkalmazása [tolmács és fordítások igénybevétele polgári és közigazgatási perekben – szerzők megj.], valamint a tolmácsok és fordítások bármely más felhasználása nem okoz pótköltségeket az érintett személyeknek."

³⁶ Lásd *Trei ani de aplicare a Statutului Nationalităților* (A Nemzetiségi Statútum alkalmazásának három éve). Nemzetiségi Államtitkárság, 1948. 13–14.

³⁷ Lásd Arthur de Balogh: *i.m.* 157–160.

³⁸ Lásd Iuliu Maniu: *Problema minorităților* (A kisebbségi kérdés). Cultura Națională, Bukarest 1924. 17–18.

³⁹ Lásd Report on the application by the Slovak Republic for membership of the Council of Europe (Rapporteur: Mrs. Halonen, Finland, Socialist Group). Parliamentary Assembly, Council of Europe, 11 June 1993. ADOC 6864. 1403–9/6/93. 1 E, Doc. 6864.

⁴⁰ Még akkor sem, ha a belső önrendelkezés, autonóm közösség stb. fogalmainak kidolgozása során a magyar közösség szakemberei érvként azt a felfogást vették alapul, miszerint az emberi lényeg kollektív jellegű.

⁴¹ Az erre vonatkozó szövegek közül a következőkre utalunk:

1. Human Rights in a Pluralist World – Individuals and Collectivities. Netherlands Commission for UNESCO, 1990;

– Herman Burgers: *The Function of Human Rights as Individual and Collective Rights*;

– Jack Donnelly: *Human Rights, Individual Rights and Collective Rights*;

– Koo Vanderwal: *Collective Human Rights: a Western Perspective*;

2. Jack Donnelly: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithaca and London 1989;

3. Patrick Thornberry: *Law and the Rights*. Clarendon Press, Oxford 1991;

4. Allan Rosas and Jan Helgesen (ed.): *Human Rights in a Changing East/West Perspective*. Pinter Publishers, London and New York 1990.

5. Paul Sieghard: *The International Law of Human Rights*. Clarendon Paperbacks, Oxford 1991;

6. Mr. de Puig (Rapporteur Spain): Opinion on an Additional Protocol on the Rights of Minorities to the European Convention on Human Rights. Council of Europe, Doc. 6749, 1 February 1993.

⁴² Lásd Gabriel Andreescu: *Drepturile minorităților: drepturi colective?* (Kollektív jogok-e a kisebbségi jogok?) *Revista română de drepturile omului* No. 3. 1993. 15–23.